



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES ET DU
COMMERCE EXTÉRIEUR

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

RAPPORT

N° 2012-M-018-02

**MISSION D'ÉTUDE ET DE PROSPECTIVE SUR LA FUTURE
GOUVERNANCE DES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS
(PÉRIODE 2014-2020)
DANS LES DOM ET EN CORSE**

Établi par

FRANCIS IDRAC
Inspecteur général des finances

VALÉRIE DESMOUCEAUX
Inspectrice des finances

- MAI 2012 -

SYNTHÈSE

L'enveloppe outre-mer des fonds FEDER qui représente aujourd'hui pas moins d'un quart des fonds FEDER octroyés à la France, pourrait voir sur la prochaine période sa part relative augmenter sensiblement dans l'ensemble national, ce qui renforce l'enjeu de sa gouvernance pour en tirer la meilleure valeur ajoutée.

La mission s'est d'abord attachée à prendre la mesure des principales spécificités des Outre-mer qui sont nombreuses : démographie contrastée, autosuffisance économique faible, intégration sociale fragile, environnement compromis, globalement une grande vulnérabilité compensée par un soutien financier public massif mais en voie d'essoufflement, qui n'y rend pas la vie moins chère.

La maquette financière des fonds FEDER et FSE en 2007-2013 dans les quatre régions d'outre-mer comprend 2 279 M€ pour l'un et 900 M€ pour l'autre soit 3 179 M€ mobilisés pour un coût total de 4 794 M€ pour le premier et 1 284 M€ pour le second.

Si le ratio par habitant est très supérieur à celui de la métropole : 1 700 € /hab. outre-mer contre 197 € /hab. en métropole, l'effet levier sur le montant total de la dépense y est nettement plus faible qu'en métropole.

Les collectivités territoriales peinent parfois à assumer le plancher minimum d'effort financier du maître d'ouvrage.

Les contrats de projet État-Région reposent en outre sur un financement d'État plus important qu'en métropole.

L'effort public au bénéfice de l'outre-mer se prolonge par ailleurs à travers de multiples canaux dont le POSEI (Programme d'Options Spécifiques liées à l'Eloignement et à l'insularité) qui affecte aux DOM près de 280 M€ par an

Les dispositifs fiscaux propres à l'outre-mer n'ont pas été examinés dans le cadre de cette mission, l'IGF ayant conduit d'importants travaux dans ce domaine en 2010¹.

Le contexte de mise en œuvre des fonds européens révèle des collectivités territoriales en grande difficulté financière à l'exception des Conseils Régionaux dont les marges s'amenuisent. Les modes de gestion des fonds européens y sont assez diversifiés ; du mode gestion le plus intégré (Réunion – Guyane) au système classique intégrant une subvention globale au Conseil Régional (Martinique – Guadeloupe), Mayotte étant désormais un département qui pourrait bénéficier du statut de RUP.

Les quatre régions d'Outre-mer bénéficient du statut de région ultrapériphérique (RUP) qui leur assure un abondement de crédits FEDER sans que tout le parti possible de ce statut n'ait été tiré : ce complément est utilisé avec les mêmes contraintes que le FEDER de droit commun, ce qui ne répond pas assez aux enjeux spécifiques de ces territoires. La spécificité de leurs handicaps et les rattrapages impressionnants qui restent à réaliser devraient conduire à différencier l'usage des deux enveloppes disponibles.

L'analyse des projets de règlements 2014-2020 met en évidence une concentration thématique de l'intervention des fonds européens qui – bien qu'un peu moins contrainte dans les régions intermédiaires et moins développées – risque de s'avérer problématique en termes d'adéquation aux enjeux de développement de l'Outre-mer.

¹ Cf. Rapport IGF 2010-M-070-01 « l'évaluation des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'Outre-mer ».

Répondre aux retards manifestes en infrastructures de base (alimentation en eau, assainissement, traitement des déchets, transports publics, protection antisismique, etc.) constitue un préalable à un développement endogène qui n'émerge guère. Il paraît essentiel de mieux orienter sur ces enjeux prioritaires aussi bien les fonds européens que les fonds nationaux et locaux, et notamment de préserver des modalités d'emploi spécifiques pour les fonds supplémentaires RUP.

On peut de même s'interroger sur la bonne adéquation à l'Outre-mer des critères de conditionnalité et de performance mis en œuvre sur l'ensemble des régions européennes. La définition de la PME pourrait y être plus souple compte-tenu du tissu économique particulier de ces territoires, et des régimes fiscaux dérogatoires comme l'octroi de mer doivent être questionnés.

L'outre-mer présente des caractéristiques de vulnérabilité qui renforcent les préconisations faites pour la métropole (hors Corse) en ce qui concerne la gouvernance : la codécision des autorités déconcentrées de l'État et des Conseils régionaux favoriserait un meilleur cadrage stratégique des interventions et l'unité de gestion devrait simplifier et permettre une synergie pluri-fonds.

Une gouvernance dynamique pourrait privilégier une logique d'appel à projets plutôt que la logique de guichet pour s'adapter aux enjeux territoriaux tout en encadrant mieux la maturité des projets à financer, les délais de réalisation et la maîtrise des enveloppes financières affectées dans un calendrier précis.

Le maintien d'une co-décision État/Collectivité est nécessaire pour garantir une affectation stratégique des fonds publics qui emporte l'adhésion des deux partenaires et non d'un seul.

La gestion de la mise en œuvre des fonds gagnerait en simplification et en capacité à mobiliser plusieurs fonds sur un même objectif si les services de l'État et des collectivités étaient regroupés pour assurer cette gestion sous une autorité unique qui est, depuis l'origine des programmes européens le préfet de région.

Le mécanisme de la subvention globale s'il devait perdurer devrait être mieux encadré et modulé en fonction de la valeur ajoutée des organismes intermédiaires.

Enfin, le recours à l'ingénierie financière devrait permettre de favoriser un effet de levier sur l'investissement privé qui est traité en annexe 1.

Le cas particulier de la Corse qui résulte d'un statut législatif spécifique n'appelle pas de préconisation identique aux autres régions de métropole ou d'outre-mer. L'évolution la plus cohérente consisterait à confier l'autorité de gestion des fonds européens à la collectivité territoriale de Corse dès lors qu'une réforme institutionnelle aurait permis la fusion de la CTC et des Conseils généraux.

Le Préfet de région conserverait la gestion du programme exceptionnel d'investissement que l'État affecte à ce territoire.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LES SPECIFICITES DES OUTRE-MER : UN MODELE DE SOUTIEN PUBLIC EN VOIE D'ESSOUFFLEMENT.....	2
1.1. Une démographie contrastée	2
1.1.1. <i>Le département et la région les plus jeunes de France : Mayotte et Guyane.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>La transition démographique et le vieillissement : Antilles et Réunion.....</i>	<i>3</i>
1.2. Une autosuffisance qui ne progresse pas	4
1.2.1. <i>Une agriculture largement soutenue mais une filière de pêche côtière handicapée.....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>Une industrie sans véritable marché.....</i>	<i>7</i>
1.3. Une intégration sociale fragile	8
1.3.1. <i>Des taux de chômage extrêmement élevés.....</i>	<i>8</i>
1.3.2. <i>Une forte hausse du nombre d'allocataires des minima sociaux.....</i>	<i>8</i>
1.4. Un environnement compromis	9
1.4.1. <i>Des préalables environnementaux non satisfaits.....</i>	<i>9</i>
1.4.2. <i>Un vecteur touristique qui doit encore faire ses preuves.....</i>	<i>11</i>
1.5. Un soutien public massif en voie d'essoufflement	12
2. LES ENSEIGNEMENTS TIRES DE LA MISE EN ŒUVRE DES GENERATIONS DE FONDS PRECEDENTS.....	14
2.1. Les collectivités locales en grande difficulté financière.....	14
2.1.1. <i>Des communes « dans le rouge » pour la plupart.....</i>	<i>14</i>
2.1.2. <i>Des conseils généraux exsangues.....</i>	<i>16</i>
2.1.3. <i>Des conseils régionaux dont les marges s'amenuisent.....</i>	<i>16</i>
2.1.4. <i>Les perspectives de collectivité unique à horizon 2014 en Guyane et Martinique, ne s'annoncent pas comme source d'économie à court terme.....</i>	<i>17</i>
2.2. Un mode de gestion des fonds européens assez diversifié.....	18
2.2.1. <i>Du mode de gestion le plus intégré : Réunion et Guyane</i>	<i>19</i>
2.2.2. <i>Au mode de répartition classique : subvention globale Martinique et Guadeloupe.....</i>	<i>20</i>
2.2.3. <i>Une singularité Mayotte.....</i>	<i>20</i>
2.3. Un statut RUP dont tout le parti possible n'a pas été tiré.....	21
2.3.1. <i>Une enveloppe additionnelle au FEDER dont le mode d'emploi ne répond pas assez aux enjeux spécifiques de ces territoires.....</i>	<i>21</i>
2.3.2. <i>La spécificité de leurs handicaps doit être mieux prise en compte.....</i>	<i>22</i>

3. ANALYSE DES PROJETS DE RÈGLEMENTS 2014-2020	24
3.1. Une concentration thématique accrue d'une génération de fonds à l'autre, qui rend plus problématique l'adéquation aux enjeux du développement des territoires	24
3.1.1. <i>Un accent très important mis sur la concentration thématique</i>	24
3.1.2. <i>La concentration thématique sera d'autant plus forte que les régions sont riches</i>	25
3.2. L'adéquation aux enjeux de l'outre-mer risque de s'avérer problématique	26
3.2.1. <i>Des retards manifestes en infrastructures de base, préalable à un développement endogène</i>	26
3.2.2. <i>Des projets de réalisation en équipements structurants très variables d'un territoire à l'autre</i>	29
3.2.3. <i>La conditionnalité et les critères de performance sont insuffisamment adaptés aux spécificités des RUP</i>	30
3.2.4. <i>Les conditions ex ante et ex post pour le versement des fonds pourraient reposer sur des critères d'évaluation objectifs et individualisés par territoire concerné</i>	30
3.2.5. <i>Les sanctions financières, comme la réserve de performance devront être définies et contractualisées par Dom, en intégrant les objectifs de croissance et de compétitivité qui leurs sont propres</i>	32
3.3. Le soutien aux entreprises mériterait d'être lisible et pérenne afin d'offrir une sécurité juridique accrue aux acteurs économiques	33
3.3.1. <i>Le critère sur l'éligibilité des PME impacte plus de la moitié des entreprises présentes dans les territoires concernés</i>	33
3.3.2. <i>L'avenir de l'octroi de mer dans le contexte européen et le devenir des régimes fiscaux dérogatoires doivent être questionnés</i>	34
4. QUEL PILOTAGE POUR LA NOUVELLE GÉNÉRATION DE FONDS EUROPÉENS ?	35
4.1. Un recentrage des Conseils régionaux sur des choix stratégiques partagés avec l'État et une gestion unifiée	35
4.1.1. <i>Une coprésidence des comités de programmation et de suivi</i>	35
4.1.2. <i>Une gestion unifiée sous l'autorité du Préfet de région</i>	36
4.2. Un décloisonnement des fonds pour une gestion plus efficiente	36
4.2.1. <i>L'aboutissement d'une stratégie intégrée et d'une démarche pluri-fonds mieux réalisée outre-mer qu'en métropole, mais encore à conforter</i>	36
4.2.2. <i>Favoriser la logique d'appels à projets plutôt que de subventions au guichet</i>	37
4.3. Le mécanisme de la subvention globale s'il devait perdurer, devrait être mieux encadré et modulé	38
4.3.1. <i>Améliorer le ciblage et l'encadrement des actions financées par les collectivités à l'aide de la subvention globale</i>	38
4.3.2. <i>Moduler l'enveloppe de la subvention globale en fonction de la valeur ajoutée des organismes intermédiaires</i>	38

5. LA RÉGION CORSE	39
5.1. Le statut spécifique de la Corse en fait la région la plus décentralisée de France	39
5.2. Pour autant la Corse n'a pas été retenue comme l'Alsace en expérimentation du transfert de l'autorité de gestion des fonds européens à la Collectivité Territoriale de Corse (CTC) alors qu'elle bénéficie d'un niveau de fonds européens par habitant particulièrement important : 572 €/hab contre 197 €/hab en métropole.....	40
5.3. Cependant la CTC bénéficie d'une subvention globale particulièrement consistante qui laisse peu de marge de manœuvre à l'action propre de l'État et s'appuie sur des opérateurs publics régionaux.....	41
5.4. La portée de ce transfert est renforcée par la destination du Contrat de Projet Etat-Région (CPER) dont l'essentiel est destiné au rôle de contrepartie nationale des fonds européens	42
5.5. Une conséquence essentielle de ce dispositif contraint par la concentration thématique des fonds européens en est une réponse insuffisante aux besoins de mise à niveau des infrastructures de la Corse, à laquelle pallie le programme exceptionnel d'investissement	42
5.6. L'équilibre thématique ainsi rétabli est cependant coûteux et ne prend pas en compte d'autres fonds transférés à la collectivité territoriale par exemple.....	44
5.7. L'insularité de la Corse et la recherche d'économies devrait conduire à envisager une simplification institutionnelle de l'organisation existante qui mobilise pour environ 299 000 habitants, une collectivité régionale, deux départements, des agglomérations, syndicats, 360 communes, etc.....	45
5.8. Si la CTC ne demande pas le transfert de l'autorité de gestion des fonds européens, qui serait d'autant plus logique qu'elle accompagnerait une réforme de fusion de la CTC et des deux Conseils généraux, le maintien d'une subvention globale paraît s'imposer au cas particulier de la Corse, assorti d'une co-décision de la collectivité et de l'autorité déconcentrée de l'État sur l'emploi des fonds européens.....	45
 CONCLUSION.....	 46

INTRODUCTION

Le rapport remis aux ministres chargés de l'intérieur et du budget le 30 septembre 2011 « Éléments de prospective sur la gouvernance des fonds structurels européens 2014-2020 » n'avait porté que sur le cas général des régions françaises du continent. Il préconisait de rechercher la meilleure valeur ajoutée de ces fonds en élargissant la concentration thématique préconisée par la Commission et en s'appuyant sur une acception élargie de deux concepts retenus par elle : celui de l'innovation qui devrait être entendue au sens large pour couvrir un champ élargi d'initiatives et celui d'une stratégie « inclusive » qui devrait permettre de concerner notamment les démarches de développement urbain.

S'agissant de la gouvernance, la mission préconisait la co-décision État-Conseil régional pour le cadrage décisionnel des fonds européens, mais une gestion unifiée de la mise en œuvre de ces fonds sous l'autorité du préfet de région.

Une deuxième lettre de mission a été adressée le 23 février 2012 à M. Francis Idrac, préfet hors cadre, inspecteur général des finances, pour apprécier le cas des régions d'outre-mer, de Mayotte et de la Corse au regard des fonds européens, d'autant que certaines préconisations du premier rapport sur l'unité de gestion des fonds sont mises en œuvre dans les régions Réunion et Guyane.

Cette mission est justifiée par l'importance des fonds octroyés à l'outre-mer : un quart du FEDER affecté à la France, 1.700 €/hab. outre-mer et 572 €/hab. en Corse contre 197 €/hab. en métropole.

La mission composée de Francis Idrac et de Valérie Desmouceaux, inspectrice des finances, après quelques réunions préalables au ministère chargé de l'outre-mer, s'est déplacée au mois de mars dans les cinq départements d'outre-mer, puis en Corse au mois d'avril. Elle a également rencontré le délégué à l'aménagement du territoire, le président de la CICC, puis la Représentation permanente à Bruxelles et les directions de la Commission européenne en charge du suivi des fonds structurels, FEDER, FSE, FEADER, FEP.

Les entretiens sur place ont concerné les préfets de région, SGAR, services Europe et certains services extérieurs de l'État, de même que les autorités décentralisées et des représentants du monde économique.

La mission s'est attachée à prendre la mesure des spécificités des outre-mer et du soutien public qui y est consacré, à tirer des enseignements de la mise en œuvre des générations précédentes des fonds européens, à apprécier les projets de règlement 2014-2020 et à actualiser ses préconisations pour la future génération de fonds européens.

1. LES SPÉCIFICITÉS DES OUTRE-MER : UN MODÈLE DE SOUTIEN PUBLIC EN VOIE D'ESSOUFFLEMENT

Les 112 communes des quatre régions d'outre-mer font face à des enjeux particuliers tenant notamment à leur contexte économique et social spécifique. Ce contexte est marqué par des évolutions démographiques contrastées selon les départements (croissance très forte en Guyane et soutenue à La Réunion ; stabilisation et vieillissement aux Antilles), par un rythme de croissance économique longtemps plus rapide qu'en métropole mais qui s'est ralenti à partir de 2008, et surtout de 2009, sous l'effet de la crise sociale, et par des niveaux de chômage les plus élevés des régions de l'Union européenne.

1.1. Une démographie contrastée

1.1.1. Le département et la région les plus jeunes de France : Mayotte et Guyane

La population mahoraise est la plus jeune du territoire français : plus d'un habitant sur deux a moins de 20 ans et seulement 4 % des habitants sont âgés de 60 ans et plus.

L'évolution de cette population, est marquée par une croissance démographique rapide.

Elle connaît un taux de croissance naturelle important (3,1 %), renforcé par une immigration d'origine comorienne, certes en baisse mais toujours active.

Beaucoup de jeunes à Mayotte sont sans référent adulte, principalement du fait des interpellations et reconduites à la frontière. L'Observatoire des mineurs isolés estime leur nombre à 2 922 et indique dans son rapport pour l'année 2012 que seulement 13 % des cas d'isolement seraient non imputables aux reconduites (incarcération des parents, parents à l'étranger ou décédés par exemple).

La fécondité élevée (5 enfants par femme), devrait se maintenir dans les prochaines années du fait de l'arrivée à l'âge adulte de nombreuses jeunes filles et de leur comportement différencié en fonction de leurs origines : 72 % des naissances de Mayotte sont issues de femmes nées à l'étranger, lesquelles présentent un indice de fécondité deux fois supérieur à celui des femmes nées sur le territoire français.

Le taux de natalité mahorais, avoisinant 40 naissances pour 1 000 habitants, fait de l'île la 2^{ème} maternité la plus active de France.

Sur le territoire français, seule la Guyane affiche un taux de croissance légèrement supérieur (4,1 %).

La population Guyanaise connaît ainsi un taux de croissance démographique qui reste toujours le plus dynamique des régions françaises.

Sa population a été multipliée par deux en 20 ans et c'est à Saint-Laurent-du-Maroni que s'affiche le taux de croissance démographique le plus élevé du département (estimé à 7,5 % par an).

L'évolution démographique est principalement le résultat d'une fécondité élevée (3,6 enfants par femme) mais reste toutefois liée au solde migratoire.

La Guyane est la région la plus jeune de France : les moins de 20 ans représentent 44 % des habitants. Seulement 6 % de la population est dans la tranche des 60 ans et plus.

D'après les projections réalisées par l'INSEE à l'horizon 2040, la population guyanaise devrait rester, de loin, la région française la plus dynamique en termes de croissance démographique.

Rapport

1.1.2. La transition démographique et le vieillissement : Antilles et Réunion

La Réunion a connu dans les années 1990 un solde migratoire important mais qui a fortement diminué depuis.

L'accroissement naturel explique donc aujourd'hui l'essentiel de l'augmentation de la population réunionnaise.

Or, le rythme de progression du nombre d'habitants de l'île s'est ralenti légèrement ces dernières années.

Il ressort des études de l'INSEE, que le nombre des naissances est à son plus bas niveau depuis 2003.

Le taux de natalité diminue tendanciellement chaque année, alors que le nombre de décès subit une augmentation qui devrait perdurer du fait du vieillissement de la population.

La part des habitants âgés de moins de 20 ans baisse légèrement d'année en année.

En revanche, la part des habitants âgés de plus de 60 ans continue d'augmenter.

Les études statistiques et quantitatives réalisées par l'INSEE sur l'évolution de la population à l'horizon 2040, indiquent que La Réunion va poursuivre sa transition démographique et qu'un déséquilibre entre la population jeune et les séniors est en train de s'opérer.

Il en est de même à la Martinique où le vieillissement de la population est déjà un enjeu fort pour les années à venir et notamment pour la mise en œuvre des politiques en faveur des personnes âgées.

Sur les dix dernières années, la part des personnes âgées de plus de 60 ans a augmenté de 7 points et la population jeune de moins de 20 ans a diminué d'autant.

Les personnes âgées représentent actuellement un habitant sur cinq.

Ce vieillissement accéléré s'explique en partie, par l'émigration des jeunes adultes, conjuguée à l'immigration des « retour-retraites », toujours plus nombreux.

En outre, le taux de croissance de la population martiniquaise n'a cessé de diminuer depuis 1990 et devrait selon les projections de l'INSEE se ralentir encore sensiblement dans les années à venir.

Toujours selon ces études, le taux de croissance devrait être trois fois moins rapide d'ici à 2040 et la Martinique pourrait devenir une des régions les plus âgées de France.

Le vieillissement de la population se poursuit également en Guadeloupe, deuxième département français d'outre-mer le plus âgé après la Martinique.

La Guadeloupe est aussi le département qui a le plus vieilli durant ces dernières années même s'il reste plus jeune que la France métropolitaine.

En outre, ce département est marqué par les départs massifs pour la France métropolitaine des jeunes âgés de 18 à 24 ans qui souhaitent poursuivre leurs études supérieures ou éviter une situation de l'emploi très difficile.

Ainsi chaque année un jeune sur quatre quitte la Guadeloupe, alors que de nombreux retraités arrivent (près de 2 000 arrivées pour environ de 900 départs) sur l'île.

1.2. Une autosuffisance qui ne progresse pas

1.2.1. Une agriculture largement soutenue mais une filière de pêche côtière handicapée

La spécificité des régions ultrapériphériques (RUP), dont les départements d'outre-mer français, est reconnue depuis 1999 par les traités européens. Cette reconnaissance s'est concrétisée par le paragraphe 2 de l'article 299 du traité instituant la Communauté européenne (TCE), devenu l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

L'article 349 justifie que des mesures spécifiques soient prises, notamment en matière de politique agricole ceci afin de tenir compte de leurs handicaps (éloignement, insularité, faible superficie, relief, climat, dépendance vis-à-vis d'un petit nombre de produits).

Un régime spécifique a ainsi été mis en place au profit des RUP en matière agricole : le Programme d'option spécifique à l'éloignement et à l'insularité (POSEI).

Les DOM ont ainsi bénéficié à hauteur de 273 millions d'euros du régime POSEI en 2009 (sur 628,6 millions d'euros pour l'ensemble des RUP) et en 2010, de 278,4 millions d'euros (sur 653 millions d'euros).

Tableau 1 : Synthèse des aides POSEI pour l'ensemble des DOM par mesure en 2009

Fiches financières	en €
Mesure Régime Spécifique d'Approvisionnement	
RSA	20 160 000
Mesures en faveur des productions agricoles locales	
Mesure primes animales	13 530 000
Mesure structuration de l'élevage	20 141 000
Mesure importation d'animaux vivants	720 000
Mesure diversification des productions végétales	13 200 000
Mesure canne-sucre-rhum	74 850 000
Mesure en faveur de la filière banane	129 100 000
Réseaux de référence	859 000
Assistance technique	440 000
Total mesures en faveur des productions agricoles locales	252 840 000
POSEI France	
Total du programme	273 000 000

Source : Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche et ministère chargé de l'outre-mer.

Le régime POSEI comporte deux volets :

- ♦ des régimes spécifiques d'approvisionnement (RSA) : il s'agit d'alléger les coûts relatifs à l'approvisionnement en produits utilisés dans la consommation courante ou pour la fabrication de certaines denrées alimentaires de base. Concrètement, le RSA correspond à des exemptions de droits d'importation (pour les pays tiers) ou à des aides (pour les produits provenant du reste de l'Union européenne) ;
- ♦ des mesures d'aide à la production locale : il s'agit d'aides à la production, à la transformation et/ou à la commercialisation de productions locales, ceci afin de maintenir ou d'assurer le développement de certains produits.

Rapport

Tableau 2 : Exécution financière des aides POSEI FRANCE en 2009 par DOM

	Exécution financière des aides POSEI France en 2009 (en €)²
Guadeloupe	58 801 013
Martinique	114 624 817
Guyane	1 823 732 ³
La Réunion	81 170 275

Source : Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche et ministère chargé de l'outre-mer.

La Réunion, est le seul DOM où la production de fruits et légumes, permet de couvrir plus de la moitié des besoins des habitants. Les importations dans ce secteur ont même baissé durant deux années consécutives.

Les grands projets hydro-agricoles, marquent un soutien concret à la profession agricole. Ainsi, le pharaonique chantier du basculement des eaux, financé par le FEDER pour environ 1 milliard d'euros, permet de réguler l'irrigation et de valoriser les terres du littoral Ouest de l'île, trop peu arrosées naturellement.

Pourtant depuis 2010, la production agricole diminue sensiblement (-2,8 % pour les végétaux bruts ou transformés, fruits, légumes, fourrage, cannes à sucre et -10 % pour la seule production fruitière).

Ces résultats peuvent s'expliquer par des conditions climatiques défavorables, mais d'autres facteurs doivent être pris en compte.

Le vieillissement des exploitants notamment, entraîne une réduction du nombre d'exploitations.

En outre, le mitage urbain s'accroît. La surface agricole utile (SAU) connaît une baisse sensible.

Il ressort des statistiques de la DAAF (Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt), que depuis 2000 La Réunion a perdu au total 22,3 % de ses terres arables, principalement en raison du mitage urbain des surfaces agricoles.

La production de canne à sucre, qui bénéficie à la fois d'aides directes (de l'État comme l'aide à la production destinée à compenser les handicaps structurels de la production à La Réunion, ou dans le cadre du POSEI, comme l'aide au transport ou encore la prime bagasse assise sur les tarifs de la production d'électricité à partir de biomasse issue de la canne à sucre) et d'aides structurelles, destinées à améliorer le cadre de production, les structures d'exploitation ainsi que la logistique de la collecte et du transport, est en léger recul même si elle reste encore supérieure de 2,5 % à la moyenne décennale.

Également soutenues, mais dans des proportions moindres, la filière pêche et l'aquaculture n'ont pas connu de croissance significative. Le FEP (Fonds européen pour la pêche) prévoyait le versement de 12,9 millions d'euros pour la période 2007-2013.

Les dernières statistiques relatives aux quantités pêchées, qui remontent à 2008, font état d'une baisse de volume, toutes pêches confondues.

Le nombre de marins qui pratiquent la pêche artisanale a baissé de 20,4 % depuis 2005 et La Réunion ne possède plus d'unité liée à la pêche côtière depuis 2010.

² Les données figurant dans ce tableau diffèrent de celles figurant dans le tableau précédent, car il s'agit ici de l'exécution financière des aides POSEI et non pas des fiches financières. Par ailleurs, ne sont pas intégrées dans ces données les mesures « primes animales », « réseaux de référence » et « assistance technique ».

³ Le faible niveau des aides pour la Guyane s'explique par la faible structuration des filières agricoles dans ce département.

Rapport

De même, à la Guadeloupe, malgré les dispositifs de soutien à l'agriculture du programme européen pour les pays ultrapériphériques (POSEI, Programme d'Options Spécifiques à l'Éloignement et à l'Insularité) qui correspond environ à 50 % de la valeur de la production agricole, et les enveloppes financières du FEADER (Fonds européen agricole de développement rural) qui s'élèvent pour leur part à 131,1 millions d'euros sur la période 2007-2013, la couverture des besoins de la population en produits agricoles d'origine locale est considérée comme insuffisante.

En outre, les filières agricoles éprouvent des difficultés à s'intégrer dans les réseaux de distribution car elles sont encore peu structurées.

L'accès des agriculteurs au foncier reste très difficile pour des raisons diverses : problèmes d'indivision des terres privées, mise en valeur insuffisante du foncier des collectivités territoriales (environ 5 500 ha appartiennent au département), pression de l'habitat, occupation illégales de terres.

La SAU de la Guadeloupe a régressé d'environ 18 % en 15 ans. Ces années ont, en effet, été marquées par une diminution des surfaces de grandes cultures (cannes à sucre -14 % et surtout la banane -68 %).

La banane, qui est la principale activité agricole du département a bénéficié dans le cadre du programme POSEI-France, mis en place en 2007, d'environ 31 millions d'euros par an, complétés par une indemnisation spécifique en 2010, à la suite des pertes engendrées par le nuage de cendres du volcan, le fonds de secours ayant été activé.

De fait, ce secteur connaît des déficits successifs depuis 2002.

La petite pêche artisanale est touchée par les arrêtés préfectoraux de 2010 qui interdisent la pêche suite à la pollution en mer liée à l'utilisation aux Antilles de 1972 à 1993 de la chlordecone (pesticide employé pour lutter contre un parasite s'attaquant à la banane).

La filière pêche en Guadeloupe est peu organisée, dispose d'un réseau de commercialisation limité et reste très exposée à la concurrence des produits importés, notamment en provenance de Guyane.

Pour aider à la modernisation du secteur, une aide de 4 millions d'euros sur deux ans a été attribuée à la Guadeloupe dans le cadre du Plan Barnier adopté en 2007. Ce montant est venu s'ajouter à l'enveloppe de 5,2 millions d'euros provenant du FEP pour la période 2007-2013.

La Martinique est dans une situation assez comparable. Malgré des aides massives, la banane poursuit sa tendance baissière et l'agriculture s'organise encore autour des jardins créoles.

Au titre du FEADER, le Programme de développement rural régional de Martinique s'est vu octroyer pour la période 2007-2013, un budget de 100,1 millions d'euros.

A cela sont venus s'ajouter l'enveloppe LEADER d'un montant de près de 4 millions d'euros ainsi que la dotation du CPER (contrats états-région) s'élevant à 6 millions d'euros (la plus élevée des DOM).

Comme en Guadeloupe, la filière pêche est en souffrance.

Les marins-pêcheurs subissent également les mesures d'interdiction qui frappent trois zones précises, en raison des risques de contamination à la chlordécone.

L'aide mise en place en faveur des entreprises de pêche impactées par cette interdiction a été attribuée globalement pour la Martinique et la Guadeloupe. Elle s'élève à 3,4 millions d'euros.

En outre, la flotte est vieillissante. L'âge moyen des navires utilisés est de 16 ans environ.

La situation des marins-pêcheurs de ces départements est donc extrêmement difficile. La profession a demandé, sans succès jusqu'ici, des mesures d'accompagnement pour favoriser l'adaptation et la reconversion des pêcheurs et matelots.

Rapport

En Guyane, la pêche représente le premier poste d'exportations du secteur primaire, mais elle ne génère avec l'agriculture que 4 % de la valeur ajoutée globale de l'économie guyanaise.

Le secteur bénéficie également de soutiens financiers, mais dans une moindre mesure que les autres DOM.

Quant à Mayotte, si le potentiel pour la pêche et l'aquaculture semble être important, la filière n'est pas encore professionnalisée.

1.2.2. Une industrie sans véritable marché

Dans l'ensemble des DOM, le tissu industriel souffre principalement de trois types de contraintes : étroitesse du marché, éloignement, insularité.

La Guyane, dont l'industrie est essentiellement tournée vers l'activité minière aurifère et la prospection pétrolière, souffre de surcroît, de difficultés très spécifiques.

En effet, l'exploitation aurifère est exposée à l'orpaillage clandestin qui emploierait entre 4 000 et 8 000 personnes, soulevant ainsi de graves problèmes environnementaux et humains.

Quant à la prospection pétrolière qui engendre également des inquiétudes environnementales, elle suscite surtout des questions en termes de retombées économiques.

S'agissant des autres DOM, La Réunion, Guadeloupe, et Martinique, les caractéristiques du secteur de l'industrie et les contraintes auxquelles il est confronté sont de nature comparable.

Certes, l'industrie guadeloupéenne est plus jeune et moins développée qu'à la Martinique ou à La Réunion qui présentent toutes deux un tissu industriel plus dynamique.

Mais dans les trois départements, la valeur ajoutée du secteur repose essentiellement sur les industries de biens intermédiaires (métallurgie, construction de métaux) et agroalimentaires, ainsi que sur la production de rhum qui se hisse à la première place des produits exportés.

Globalement, la faible présence de l'industrie dans le paysage économique local, s'explique par les obstacles structurels liés à l'étroitesse du marché qui limitent la compétitivité et donc le développement des capacités de production.

Pour soutenir le secteur industriel dans ces départements, de nombreux dispositifs régionaux nationaux et européens ont été mis en place : fonds européens, lois successives pour l'Outre-mer, programmes de défiscalisation et plus récemment création des FIP (fonds d'investissement de proximité).

A Mayotte, ces contraintes structurelles s'avèrent particulièrement pénalisantes, pour le développement futur d'un secteur industriel encore embryonnaire.

La taille réduite du marché et l'enclavement de l'île limitent les économies d'échelle, d'autant que l'augmentation du coût de la main d'œuvre contribue à dégrader la compétitivité du secteur.

Les actions de coopération régionale et l'intensification des échanges régionaux constituent des enjeux importants pour le développement de ce secteur dans l'ensemble des départements Outre-mer.

1.3. Une intégration sociale fragile

1.3.1. Des taux de chômage extrêmement élevés

Les taux de chômage, très élevés pour chacun des DOM, sont le reflet d'un marché du travail dégradé et des difficultés de ces économies à mobiliser la main d'œuvre disponible.

Les difficultés économiques pèsent sur l'emploi salarié et l'emploi public sert « d'amortisseur social ».

Même si la mesure du chômage au sens du BIT se révèle réductrice pour apprécier la situation du marché du travail Outre-mer, car elle ignore des situations particulières mais fréquentes dans les DOM, comme le travail occasionnel, le sous emploi ou encore l'absence de démarches effectives de recherche d'emploi, qui constitueraient un halo autour du chômage d'environ 11 %, elle traduit des chiffres en constante augmentation.

Ainsi, en 2011 le chômage dans les DOM demeure supérieur à celui enregistré en métropole (9,3 % au niveau national contre 25,4 % dans les DOM).

Le nombre de demandeurs d'emploi augmente de 1,9 % en Martinique, 4,3 % en Guadeloupe, 10,7 % en Guyane et 11,9 % à La Réunion, (2,5 % en France métropolitaine).

Comparativement aux autres DOM, la Martinique connaît une moindre dégradation du marché du travail à fin 2011.

La Réunion reste le département d'Outre-mer enregistrant la plus grande dégradation de son marché du travail. Cette évolution porte le taux de chômage à 28,9 %, soit son plus haut niveau depuis 2005.

La deuxième région la plus touchée est la Guadeloupe avec un taux de chômage de 23,8 % deux fois et demi plus élevé que la moyenne métropolitaine.

La Guyane affiche un taux de chômage de 21 %, avec un marché du travail qui se caractérise également par une poursuite de l'augmentation des demandeurs d'emploi. Une enquête de l'INSEE montre que la part des inactifs pourrait être bien supérieure, les jeunes, démotivés, ne se positionneraient plus sur le marché du travail et ne chercheraient pas d'emploi, restant dans la sphère familiale.

A Mayotte, le taux de chômage ressort à 17,6 %, ce qui peut paraître faible par rapport aux autres DOM. Mais cet écart provient des critères de définition du chômage au sens du BIT qui génèrent pour l'île, un très fort « halo » autour du chômage. La grande majorité des personnes de ce halo étant disponibles pour travailler mais ne se sont pas inscrites dans une démarche active de recherche d'emploi, soit pour des raisons familiales ou de santé, soit pour une situation administrative non régularisée n'autorisant pas une inscription à Pôle Emploi.

Comme dans les autres DOM où la sphère publique est surreprésentée, le secteur public reste le premier employeur de l'île.

Les taux d'emplois dans chacun des DOM restent relativement faibles et sont encore loin de l'objectif européen de 70 % fixé dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

1.3.2. Une forte hausse du nombre d'allocataires des minima sociaux

Le nombre d'allocataires du RMI ou du RSO (Revenu de Solidarité, minimum social propre aux DOM), est en forte augmentation depuis 2010 dans l'ensemble des DOM, à l'exception de la Martinique où ce nombre reste stable.

Rapport

Les allocataires du RMI ou du RSO représentent près de 10 % de la population de l'île de La Réunion. Rapporté à la population active, l'ensemble des allocataires représentent 22,1 %, alors que ce ratio ne dépasse pas 4,6 % au niveau national.

Un réunionnais sur cinq est concerné par le RMI.

Parmi les allocataires, on note une surreprésentation des familles monoparentales qui forment 30 % des allocataires à la Réunion.

A la Guadeloupe, le nombre de bénéficiaires du RMI s'accroît de plus de 4 % par an.

Depuis l'instauration du RMI en 1989, le nombre de bénéficiaires s'est progressivement accru. Il a atteint le double de son niveau initial en 2010.

La population active guadeloupéenne bénéficiant du RMI est de 19 %. Le nombre d'allocataires de la Caisse d'allocations familiales (CAF) est en hausse de 1,2 %, et le nombre de personnes ayant perçu le RSO s'est également accru de 1 %.

En Guyane, la part des bénéficiaires du RMI est de 5 % de la population, mais en tenant compte des personnes présentes au foyer cela concernerait près de 14 % de la population.

Fin 2010, les bénéficiaires du RSO étaient en augmentation de 18 %, après une augmentation de 16 % en 2009.

A Mayotte, les dernières études sur les revenus mahorais ont été réalisées par l'INSEE en 1995 et 2005.

En 2005, une personne sur dix disposait d'un niveau de vie inférieur à 838 euros par an, et un cinquième de la population vivait sous le seuil de pauvreté.

Dans le cadre de la départementalisation, les modalités de rapprochement du système mahorais au système national sont étudiées tant en termes d'indemnisation du chômage que de minima sociaux.

Ce qui ne pourrait qu'augmenter encore la hausse du nombre d'allocataires des prestations sociales dans les DOM.

Les mouvements de lutte contre la vie chère qui ont récemment agité certains de ces départements traduisent les difficultés d'une population concernée par les minima sociaux et qui s'accroît d'une année sur l'autre dans un contexte de crise économique.

1.4. Un environnement compromis

1.4.1. Des préalables environnementaux non satisfaits

Les DOM bénéficient d'une grande diversité de leurs milieux naturels, à la fois terrestres et marins.

Cette richesse est toutefois menacée par des activités humaines qui sont la résultante d'un développement mal maîtrisé : défrichage des forêts au profit d'une urbanisation non contrôlée, dégradation de la mangrove sous l'effet d'aménagements côtiers, abandon sauvage des déchets, pollution des eaux.

Ces départements restent aujourd'hui confrontés à un important retard en matière de gestion des déchets et de traitement des eaux usées.

Les nouvelles infrastructures en cours de réalisation ne suffiront pas à court terme à rattraper les standards nationaux en la matière.

La Guadeloupe comptait en 2007 plus de la moitié des décharges illégales répertoriées sur le territoire national.

Rapport

Alors qu'en 2008, des arrêtés préfectoraux ont acté la fermeture de neuf décharges pour répondre aux réglementations européennes, c'est seulement en 2011 que l'ensemble de leurs activités a été suspendu. La première installation de stockage, en Guadeloupe, conforme à la réglementation, est entrée en fonctionnement en 2009.

Aujourd'hui, à peine 5 % de la production de déchets ménagers et assimilés est traité dans une filière de recyclage.

La décharge de la Gabarre à ciel ouvert depuis plus de 40 ans, devra être fermée d'ici la fin de l'année 2012, afin d'éviter à la France le paiement de lourdes pénalités européennes.

Le projet de construction d'une plate forme de traitement multifilières de déchets qui conditionne la fermeture de la Gabarre, a pris un retard important faute d'avoir pu réunir les financements nécessaires.

Les insuffisances actuelles peuvent s'expliquer en partie par les faiblesses de l'organisation territoriale. L'intercommunalité tarde à se mettre en place alors qu'elle s'avère nécessaire pour mutualiser les moyens et procédés de traitement des déchets, permettant d'en abaisser le coût.

La situation de l'assainissement des eaux usées demeure une autre préoccupation importante.

En Martinique, 55 % des stations d'épuration émettent des rejets dans la nature qui ne sont pas conformes aux normes environnementales.

La station d'épuration intercommunale de Marin-Sainte Anne, mise en service en 2010 utilise dans son unité de traitement, la technologie des boues activées, à clarification membranaire et à séchage solaire.

Son objectif est notamment de préserver la qualité des eaux de baignade et la biodiversité du milieu marin du grand Sud de la Martinique.

En Guyane, le traitement des déchets demeure problématique et la France a été condamnée en 2007 par l'Union Européenne pour la non-conformité des décharges du département. Huit décharges illégales étaient encore recensées en 2010.

L'amélioration des conditions de stockage des déchets est indispensable pour réduire les risques de pollution des sols et des eaux souterraines ou de surface en Guyane, d'autant que ce département possède de nombreux sites protégés ou classés.

La gestion des déchets et l'assainissement des eaux usées constituent également à Mayotte une préoccupation de taille.

La création d'un syndicat unique de traitement des déchets ménagers et la mise en service du Centre de stockage et de déchets ultimes devraient contribuer à améliorer une situation loin des normes européennes.

S'agissant de l'eau, encore trop peu de logements sont reliés à un réseau d'assainissement efficace. Cette situation présente des risques sanitaires et environnementaux importants : insalubrité publique, dégradation des cours d'eau, et de la qualité des eaux du lagon.

Au-delà des enjeux environnementaux, qui ont une répercussion directe sur les perspectives du tourisme, le développement de la filière déchets pourrait être source de valeur ajoutée pour les DOM.

1.4.2. Un vecteur touristique qui doit encore faire ses preuves

Considéré comme un vecteur essentiel du développement économique des DOM, le tourisme a rencontré dans l'ensemble de ces départements des difficultés qui ne lui ont pas permis de concrétiser ses promesses.

A la Guadeloupe, le tourisme traverse une crise profonde et se traduit par une diminution de la fréquentation touristique enregistrée à l'aéroport de Pointe-à-Pitre.

Le conflit social qui a touché ce département en tout début d'année 2009, en plein cœur de la saison touristique, a entraîné une chute des réservations et les hôtels, comme l'ensemble des acteurs de cette filière, enregistrent depuis cette date des résultats en net repli.

La destination Caraïbes constitue le premier bassin de croisières au monde, mais la Guadeloupe n'en a pas bénéficié.

L'île mise plutôt sur le tourisme de plaisance avec un vaste programme de restructuration de ses marinas qui devrait contribuer à attirer une nouvelle clientèle.

Quant à La Martinique, elle n'occupe que le 10^{ème} rang des destinations caribéennes, loin derrière la République Dominicaine et Cuba, et son secteur touristique endure une baisse d'activité régulière et significative.

Même si elle reste la 5^{ème} destination préférée des français, le coût global du voyage et les prestations sur place constituent un frein à l'accroissement d'une clientèle, essentiellement composée de familles et de seniors.

Le nombre de touristes diminue en moyenne de 4 % par an.

La situation financière des entreprises hôtelières reste fragile ; l'activité des gîtes continue d'être pénalisée par les effets de la crise sociale de 2009, auxquels viennent s'ajouter les difficultés à la réhabilitation de certaines structures d'hébergement et le réel déficit d'image.

A La Réunion, le tourisme est une activité émergente, qui est en train de se structurer.

L'offre hôtelière classée, peu développée dans l'île, a légèrement augmenté au cours de ces deux dernières années, rompant ainsi avec la tendance à la baisse qui prévalait depuis 2006, plusieurs établissements ayant fermé leurs portes suite à la crise sanitaire liée au chikungunya.

L'« année du tourisme » décrété par la Région en 2010 a permis de mettre en place une nouvelle politique touristique, avec un repositionnement de la « marque Réunion », à travers le classement des Cirques au patrimoine mondial de l'Unesco et le renforcement de la coopération avec certains pays de la zone sous l'appellation « îles Vanille ». L'objectif étant d'accueillir 600 000 touristes à l'horizon 2015 à La Réunion.

En Guyane, le tourisme d'affaires reste le principal motif de séjour, devant le tourisme affinitaire (visite de la famille ou des amis).

Le tourisme d'agrément, consacré principalement à la découverte de la forêt, constitue un axe privilégié de développement, mais reste encore un secteur de niche.

La métropole est le principal pôle émetteur de touristes. L'image de la Guyane est encore celle d'une région « réputée dangereuse » et donc peu attractive.

Enfin, malgré ses atouts, le tourisme à Mayotte demeure modeste, en raison de la faiblesse tant qualitative que quantitative des infrastructures d'accueil, d'une promotion encore récente et d'une qualité des prestations se situant en deçà des standards internationaux.

1.5. Un soutien public massif en voie d'essoufflement

La maquette financière des fonds FEDER et FSE dans les quatre régions d'outre-mer comprend 3 179 M€ dont 2 279 M€ pour l'un et 900 M€ pour l'autre, mobilisés pour un coût total de 4 794 M€ pour le premier et 1 284 M€ pour le second.

Si le ratio par habitant est très supérieur à celui de la métropole : 1 700 €/hab. outre-mer contre 197 €/hab. en métropole. L'effet levier sur le montant total de la dépense y est nettement plus faible qu'en métropole.

Les collectivités territoriales peinent parfois à assumer le plancher minimum d'effort financier du maître d'ouvrage.

Les contrats de projet État-Région reposent en outre sur un financement d'État plus important qu'en métropole.

Les dispositifs fiscaux propres à l'outre-mer n'ont pas été examinés dans le cadre de cette mission.

Les quatre DOM bénéficient, pour la période 2007-2013, de 1,798 milliard d'euros au titre de l'objectif « convergence » (FEDER), auxquels il convient d'ajouter 482 millions d'euros au titre de l'allocation de compensation des contraintes des régions ultrapériphériques et des régions septentrionales (qui s'élève à 35 euros par an et par habitant) (FEDER RUP) et 900 millions d'euros au titre du Fonds social européen (FSE), soit au total 3,179 milliards d'euros pour la période 2007-2013, contre 2,885 milliards d'euros sur la période 2000-2006.

La répartition entre les 4 départements d'outre-mer pour la période 2007-2013 est la suivante :

Tableau 3 : Objectif « convergence » (2007-2013) - Ventilation FEDER/FSE (y compris l'allocation RUP) - (en millions d'euros)

	FEDER	FEDER RUP	Total FEDER	%	FSE	%	Total	%
Guadeloupe	422	120	543	74,6 %	185	25,4 %	728	23 %
Guyane	257	48	305	75,3 %	100	24,7 %	405	13 %
Martinique	310	107	417	81,0 %	98	19,0 %	515	16 %
La Réunion	808	206	1 014	66,2 %	517	33,8 %	1531	48 %
Total	1 798	482	2 279	71,7 %	900	28,3 %	3179	

Source : Ministère chargé de l'outre-mer.

Aux financements visés supra, s'ajoutent deux sources de financements européens complémentaires :

- ♦ 631 millions d'euros, versés par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), au titre de la politique de développement rural. Cette enveloppe se répartit comme suit :

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Total
Montant alloué en millions d'euros	138	74	100	319	631
Part de l'enveloppe	22 %	12 %	16 %	50 %	100 %

- ♦ **34,25 millions d'euros**, versés par le **Fonds européen pour la pêche (FEP)**, au titre de la politique des pêches. Ce montant se répartit de la manière suivante, le reste de la dotation, soit 3,4 millions d'euros, devant être affecté ultérieurement, en fonction des besoins :

Rapport

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Total
Montant alloué en millions d'euros	5,2	6,18	6,47	12,9	34,25

* * *

Pour mémoire, les DOM bénéficient également de l'objectif 3 « coopération territoriale », qui succède au programme INTERREG, et qui s'applique aux coopérations transfrontalières⁴, transnationales et interrégionales.

Les quatre départements et régions d'outre-mer bénéficient de **96 millions d'euros** à ce titre sur la période 2007-2013 (contre 17 millions d'euros pour la période 2000-2006).

Ces programmes sont gérés par les conseils régionaux. Les fonds européens interviennent à hauteur de 75 % au maximum du coût total du projet dans les champs définis par chacun des programmes.

La répartition entre les trois espaces de coopération est la suivante :

Tableau 4 : Objectif « coopération territoriale » (2007-2013) en €

Zone	Volet transfrontalier	Volet transnational	Total
Caraïbes	28 086 742	19 795 368	47 882 108
Amazonie	12 830 272		12 830 272
océan Indien	27 199 056	8 247 504	35 446 557
Total	68 116 072	28 042 872	96 158 937

Source : Ministère chargé de l'outre-mer.

* * *

Ainsi, le modèle de développement des DOM s'appuie depuis la départementalisation sur une abondance de transferts de crédits européens et nationaux.

L'effort public au bénéfice de l'outre-mer se prolonge par ailleurs à travers de multiples canaux dont le POSEI qui affecte aux DOM près de 280 M€ par an.

Ce modèle montre actuellement ses limites en termes de croissance économique. Il s'avère impuissant à surmonter les conflits sociaux et les difficultés liées à la vie chère.

Enfin, il génère de surcroît une grande dépendance et des comportements de recherche de rentes et de sensibilité à la fluctuation de la dépense publique nationale et européenne.

⁴ Zones « Caraïbes » et « océan Indien » ainsi que zone « Amazonie ».

2. LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA MISE EN ŒUVRE DES GÉNÉRATIONS DE FONDS PRÉCEDENTS

2.1. Les collectivités locales en grande difficulté financière

2.1.1. Des communes « dans le rouge » pour la plupart

La Cour des Comptes a insisté à plusieurs reprises⁵ sur l'importance des déficits des communes des DOM, qui justifient les recours en nombre particulièrement élevé aux procédures de vigilance budgétaire et financière prévues par le code général des collectivités territoriales, à l'initiative de préfets.

- ◆ Des budgets et des comptes souvent insincères et peu fiables

Dans un rapport rendu public en juillet 2011, la Cour⁶ déplore une dégradation persistante, voire accrue, des comptes. Même si elle constate que le nombre des saisines préfectorales a progressivement diminué, notamment en Martinique et à La Réunion, elle dénonce des budgets et des comptes souvent insincères et peu fiables.

En outre, les efforts d'investissement sont jugés comme limités : « l'insuffisante épargne dégagée de leur exploitation courante, à laquelle s'ajoute l'absence de capacité de remboursement d'emprunts, a pour conséquence de limiter les marges de manœuvre pour investir. Les communes d'outre-mer perçoivent cependant plus de subventions que leurs homologues de métropole, notamment grâce aux fonds structurels européens, accompagnés par de ceux de l'État, les régions d'outre-mer n'ayant qu'imparfaitement relayé l'effort de la solidarité nationale ».

La Cour écrit de surcroît, qu'à ces problèmes financiers s'ajoute un déficit de professionnalisme dans la conduite juridique, technique et financière des opérations d'équipement : « l'absence de programmation rigoureuse des investissements, les incertitudes dans les prévisions de financement, les insuffisances nombreuses dans le pilotage des opérations dont les communes ont la charge, soit par leurs moyens propres, soit par l'intermédiaire de mandataires, se traduisent par des dépassements de coûts, des reports de projets, des étalements de programmes, et des retards parfois tels que l'opération est devenue inutile ».

De plus, l'intercommunalité, qui s'est développée presque au même rythme qu'en métropole, n'a pas permis de compenser l'insuffisance de l'investissement communal, surtout en Guadeloupe où la coopération intercommunale est faible.

A la Martinique, la trésorerie des communes connaît des difficultés croissantes depuis ces dernières années.

La crise sociale de 2009 a entraîné une diminution du volume d'activité économique, donc des importations, générant de ce fait une baisse des recettes liées à l'octroi de mer.

La capacité d'autofinancement des communes du département de Martinique est très faible : elle s'élève à 24 euros par habitants contre 54 euros pour la moyenne des DOM et 186 euros pour la France entière.

⁵ En 1994 et 2011 ;

⁶ Rapport préparé avec les chambres régionales des comptes, sur la situation financière des communes de quatre des cinq départements d'outre-mer (DOM) : la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion (à l'exclusion donc de Mayotte, devenu DOM le 31 mars 2011).

Rapport

Sur 34 communes, 25 sont dans une situation financière dégradée, dont 10 communes qui présentent une situation financière très dégradée.

La dégradation de la situation financière des communes se traduit par un recul des dépenses d'investissement (-14 %) après des années de hausse. Les communes sont les premiers emprunteurs du secteur public local et représentent 43 % des encours de crédit.

En Guadeloupe, le recours à l'emprunt des 32 communes a augmenté significativement ces dernières années et l'endettement représente 6,4 années d'épargne brute.

A La Réunion, la situation est globalement tendue et disparate : sur les 24 communes du département, 10 ont un résultat négatif.

La dette en capital des communes réunionnaises représente 11,1 années d'épargne brute. Ce ratio moyen est d'un niveau élevé, notamment en comparaison de la moyenne des communes françaises qui ressort environ à 5,7 années.

La capacité d'autofinancement des communes de Guyane est également négative (-12 % environ). Les charges de personnel continuent leur progression et leur poids dans les dépenses totales s'accroît.

Enfin, la situation budgétaire des 17 communes de Mayotte est préoccupante, avec un résultat cumulé d'investissement largement déficitaire, en lien avec une hausse des dépenses d'équipement et le poids des déficits accumulés précédemment.

- ◆ La nécessité d'un accompagnement rigoureux de l'État

Les préfets disposent de divers moyens pour assurer la régulation des finances locales, mais les faibles résultats obtenus devraient inciter les pouvoirs publics à les renforcer et à les adapter.

Il ressort du rapport de la Cour que le réseau d'alerte de la DGFIP n'exerce pas assez le rôle préventif qui est attendu, car la méthode de calcul des scores retenue pour l'outre-mer, ne permet pas une hiérarchisation pertinente du risque financier. En outre, son usage confidentiel par les préfets nuit à son efficacité vis-à-vis des communes. Il conviendrait de le rendre public.

De même, le contrôle de légalité exercé par les préfets gagnerait, dans un contexte de « Réforme de l'État et Décentralisation » après une phase de révision générale des politiques publiques (RGPP), à être mieux ciblé en fonction des risques propres aux DOM, mieux coordonné au sein des services de l'État, voire même, dans certains cas, à être effectivement exercé.

Le contrôle des actes budgétaires par les chambres régionales des comptes à l'initiative des préfets – qui est une procédure de mise sous vigilance des collectivités en difficulté – a été particulièrement développé dans les DOM, surtout en Guadeloupe et en Guyane. La diminution du nombre des saisines atteste, entre autres facteurs, d'une efficacité qui dépend surtout de l'engagement des acteurs : plein exercice de ses attributions par le préfet, constance et célérité de la CRC dans ses avis rendus, sincérité de l'ordonnateur dans l'information qu'il fournit et réelle volonté de sa part de mettre en œuvre les mesures qui lui sont préconisées.

Mais cette procédure n'est pas adaptée aux situations d'insolvabilité chronique.

Rapport

2.1.2. Des conseils généraux exsangues

La Collectivité de Mayotte (CDM) est dans une situation de trésorerie très délicate. La situation est jugée catastrophique par le Conseil Général lui-même, bien disposé à faire des efforts, notamment sur le poste des dépenses de personnel qui a augmenté de 100 % en quatre ans sur la période 2006-2010. Le président de la collectivité reconnaît officiellement plus d'une centaine d'emplois « fantômes » !

La CDM a été placée début juillet 2009 sous contrôle de la Chambre Régionale des Comptes. Son budget fait l'objet d'un plan de redressement jusqu'en 2014. Une aide de 22 millions d'euros a été demandée à l'Union Européenne.

La CRC vient de rendre un avis négatif sur le budget primitif présenté pour 2011 et voté en équilibre, alors qu'il fait apparaître un déficit de 65 millions d'euros.

Ces difficultés budgétaires ont des répercussions lourdes sur les entreprises prestataires de service, inquiètes sur l'avenir des chantiers du Conseil Général et de l'importance des impayés dans le secteur du BTP notamment, ainsi que sur la mise en œuvre du programme annuel de formation et d'insertion.

A La Réunion, les comptes du département se caractérisent par le niveau le plus élevé des dépenses réelles de fonctionnement, (78,2 % de plus par rapport à la moyenne nationale des départements), provenant de fortes dépenses d'intervention au titre du RMI. Le Département enregistre un endettement par habitant 61,1 % supérieur à la moyenne nationale.

Le Département de la Martinique affiche également une situation financière moins favorable que celle des référents nationaux et un endettement par habitant deux fois plus important.

Le niveau des dépenses de fonctionnement y est plus élevé (1 289 euros contre 864) en liaison avec des dépenses d'aide à la personne qui concentrent un peu moins de la moitié des charges de fonctionnement du département (41,9 %). Soit un niveau nettement supérieur à celui des départements de taille équivalente (29,4 %).

La dette atteint 368 millions d'euros et représente 11 années de capacité d'autofinancement brute.

En Guyane, la capacité d'autofinancement du Département s'est fortement dégradée en 2009 (-68 %) en raison de la croissance des dépenses de fonctionnement, qui ne s'est pas ralenti depuis.

2.1.3. Des conseils régionaux dont les marges s'amenuisent

L'analyse des finances des DROM, montre que l'épargne brute générée par les Régions est partout en recul, du fait de l'augmentation des dépenses par rapport aux recettes et du poids de l'endettement globalement conséquent pour les Régions concernées, à l'exception toutefois de la Martinique.

Les dépenses d'investissements, notamment dans l'éducation ou les infrastructures routières, ont été très importantes dans tous les DROM, représentant parfois plus de 60 % des recettes, tandis que les dépenses de fonctionnement portées par les frais de personnels augmentaient dans des proportions très significatives, comme cela a été le cas en Guyane (+24 %).

A La Réunion, les investissements réalisés par la Région en matière d'infrastructures routières, notamment la route des Tamarins, ont engendré des dépenses d'équipement bruts 11,6 fois supérieures à celles observées au niveau national.

Rapport

La Région Réunion a financé ces investissements, d'une part grâce au niveau de recettes réelles de fonctionnement par habitant supérieure de plus de la moitié à la moyenne nationale, en raison de recettes fiscales indirectes importantes (taxes sur les carburants et octroi de mer) et d'autre part, en s'appuyant sur un niveau d'endettement par habitant correspondant au double de la moyenne nationale.

Elle a également eu recours à l'emprunt et la dette de la Région représente ainsi 6,9 années d'épargne brute, d'où les efforts développés pour réduire cet encours par des remboursements massifs.

Ainsi, la capacité d'autofinancement de la Région Réunion, a diminué de près de 15 % du fait de l'augmentation à la fois du montant de remboursement des emprunts, mais également des dépenses qui progressent plus vite (+18 %) que les recettes réelles (+2,8 %).

De même, la capacité d'autofinancement nette de la Région Guadeloupe est en repli de 18 % sur une année.

Enfin, à Mayotte, la capacité d'autofinancement de la Collectivité est négative, ce qui ne permet pas le remboursement de l'annuité de la dette et encore moins le financement d'investissements sur fonds propres.

La principale ressource d'investissement provient de la souscription d'emprunts, et le déficit d'exploitation exerce de vives tensions sur la trésorerie.

La Collectivité dispose d'une ligne de crédit de 15 millions d'euros, insuffisante pour couvrir le besoin en fonds de roulement.

2.1.4. Les perspectives de collectivité unique à horizon 2014 en Guyane et Martinique, ne s'annoncent pas comme source d'économie à court terme

En vertu de la loi du 27 juillet 2011, la Guyane et la Martinique, à la fois département et région actuellement, ont choisi de n'être plus chacune, qu'une seule collectivité.

Les deux nouvelles collectivités uniques se substitueront aux quatre collectivités actuelles.

Il ressort des entretiens menés par la mission dans ces deux départements, que la mise en place de la collectivité unique est perçue comme l'occasion d'une amélioration des dispositifs d'interventions économiques devant faire l'objet de travaux préparatoires à sa mise en place.

Une réflexion qui vise à repenser la conception et la gestion de ces dispositifs devra être conduite.

Au regard de la complexité de l'exercice fusion Département/Région, le Conseil général évoque la possibilité d'un recours à l'assistance externe pour piloter le projet et conduire la méthodologie du changement.

De même, s'agissant de mettre en perspective la convergence des deux collectivités, la sélection d'auditeurs externes ou leur recrutement, est envisagé.

Outre la systématisation des initiatives de rapprochement, de mutualisation des services fonctionnels et des expérimentations de « pools » (technique, social, aide aux communes, aux associations...) le Conseil Général a souhaité que des études spécifiques soient diligentées : sur le patrimoine (création de la Banque Numérique des Patrimoines Martiniquais, portail d'accès aux ressources documentaires sur le patrimoine culturel et historique de la Martinique), sur l'harmonisation des politiques planifiées (SAR, Schémas de formation, Schéma gérontologique, les infrastructures routières...), la création d'un nouveau cadre budgétaire...

Cette phase préparatoire de la collectivité unique pourrait donc s'avérer, du moins dans un premier temps, génératrice de coûts plus que d'économies réelles, surtout si la maîtrise des effectifs n'est pas vigoureusement engagée.

2.2. Un mode de gestion des fonds européens assez diversifié

Les règlements communautaires laissent aux États membres d'importantes marges de manœuvre quant aux choix des autorités chargées de la mise en œuvre de la politique de cohésion.

Le règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds Européen de développement régional, le Fonds social européen et le fonds de cohésion impose aux États membres de respecter un champ géographique plus ou moins précis en fonction de l'objectif poursuivi, exprimé par référence à la nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS)⁷ :

- ◆ pour l'objectif 1 « Convergence », les programmes opérationnels (P.O) doivent être établis au niveau régional pour la France (départements d'outre-mer en pratique) ;
- ◆ pour l'objectif 2 « Compétitivité régionale et emploi », les programmes doivent être établis au niveau national ou régional lorsqu'ils sont financés par le FEDER et « au niveau approprié » lorsqu'ils sont financés par le FSE ;
- ◆ pour l'objectif 3 « Coopération territoriale européenne », la programmation est transfrontalière, transnationale et/ou interrégionale.

Le règlement précité impose également la désignation, pour chaque programme opérationnel (PO) sur la période 2007-2013, de trois autorités :

- ◆ l'autorité de gestion ;
- ◆ l'autorité de certification ;
- ◆ l'autorité d'audit, distincte de l'autorité de gestion et de l'autorité de certification.

En France, le choix a été fait lors du Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIAT) qui s'est réuni le 6 mars 2006, d'une gestion étatique et déconcentrée des fonds structurels. Ainsi, concernant :

- ◆ le FSE : l'autorité de gestion est la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) avec une gestion déléguée aux Préfets de région : Directions Régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (Direccte) ;
- ◆ le FEDER : l'autorité de gestion est exercée par les Préfets de région (Secrétariat général aux affaires régionales (SGAR).

Cette gouvernance étatique et déconcentrée est cependant assortie d'un amendement substantiel *via* le mécanisme « des subventions globales ». En effet, le règlement général précité prévoit que l'État membre ou l'autorité de gestion peut confier à un ou plusieurs organismes(s) intermédiaire(s), la gestion et la mise en œuvre d'une partie d'un PO sous la forme de « subventions globales ».

Si les Préfets de région demeurent l'autorité de gestion outre-mer comme en métropole, certains ont fait un choix original de gouvernance en associant très largement les services des collectivités dans une cellule Europe commune à l'État, la Région et le Département.

⁷ Établie par Eurostat, la nomenclature a pour but de disposer d'un schéma unique et cohérent de répartition territorial facilitant les comparaisons statistiques entre pays ou régions, d'un même ensemble (Règlement (CE) n°105/2007 de la Commission du 1^{er} février 2007).

Rapport

2.2.1. Du mode de gestion le plus intégré : Réunion et Guyane

La « méthode réunionnaise » de partenariat entre l'État, la Région et le Département, qui a fait ses preuves lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des précédents Programmes européens, a été réaffirmée dans le cadre de la préparation des Programmes 2007-2013.

Commune aux trois instances, la cellule Europe AGILE est l'outil partenarial d'aide aux instances décisionnelles de la programmation communautaire à La Réunion.

Le champ de son intervention est défini par une convention établie entre l'État, la Région et le Département de la Réunion pour la gestion de l'ensemble des interventions communautaires sur la période 2007-2013.

Son rôle, central dans le système, vise à favoriser les accords locaux sur les programmes, tant au niveau des actions qu'au niveau financier et à assurer ainsi l'articulation, la qualité et l'efficacité de la mise en œuvre des programmes européens sur l'île.

La cellule Europe AGILE est placée sous l'autorité d'un directeur désigné d'un commun accord par l'État, la Région et le Département.

Son effectif est composé de cadres affectés à la cellule après accord de leur employeur d'origine. Ses moyens financiers sont assurés par les concours communautaires alloués au titre de l'assistance technique du PO FEDER, et le cas échéant par les dépenses propres des trois institutions signataires de la convention.

La cellule exerce ses missions sous l'autorité fonctionnelle du SGAR, pour les programmes FEDER Convergence, FSE, Feader ou Fep dont le préfet est autorité de gestion et du Directeur Général des Services du Conseil Régional.

Ces missions, relatives à l'animation générale des programmes, se déclinent ainsi :

- ◆ mobilisation et coordination des partenaires ;
- ◆ information et communication ;
- ◆ formation et appui technique ;
- ◆ diffusion et archivage de tous les documents nécessaires à la gestion et au suivi de la programmation.

Elle assure également, le secrétariat des programmes auprès du Comité de Programmation et du Comité régional de suivi, et de tout autre comité transversal concerné par la gestion, le suivi ou l'évaluation des programmes européens.

A l'exception des dossiers de l'assistance technique, les phases d'instruction, de conventionnement, de certification du service fait et de liquidation ne relèvent pas de la cellule AGILE mais de celles des services instructeurs.

Elle ne dispose donc pas de compétence propre pour l'engagement juridique ou financier des fonds publics.

La démarche adoptée en Guyane pour la mise en œuvre des programmes européens est également un dispositif partenarial.

Le Département Europe coordonne l'action des différents intervenants, prépare les Comités de Programmation, assure la diffusion du relevé de décisions du Comité de Pilotage et de Synthèse auprès des destinataires concernés. Après chaque comité de programmation, des tableaux de bord et de suivi sont édités, envoyés aux partenaires, présentés en Comité d'administration régional et résumés lors des comités de programmation ultérieurs.

Le Relais Europe, espace d'accueil destiné à développer la connaissance du grand public sur l'Union Européenne, a été mis en place fin 2009 par la Préfecture, en partenariat avec la Région et le Département. Des agents des deux collectivités régionales et départementales sont mis à disposition pour travailler de concert avec des agents de l'État.

Rapport

Le Relais est la traduction d'une animation économique concertée entre l'ensemble des intervenants pour favoriser l'émergence d'activités nouvelles et faciliter l'accès au fonds européens.

2.2.2. Au mode de répartition classique : subvention globale Martinique et Guadeloupe

Dans ces départements, le Préfet de Région, demeure l'autorité de gestion des programmes⁸, c'est-à-dire responsable de l'ensemble des fonds depuis leur élaboration jusqu'à leur gestion et leur évaluation.

Pour exercer la fonction d'autorité de gestion, le Préfet de région, assisté du SGAR et d'un ou plusieurs « chargés de mission Europe », s'appuie sur les services de l'État.

Dans le cadre des partenariats avec les collectivités et l'État, le Conseil régional, l'ADEME et l'ADI bénéficient d'une « subvention globale », par laquelle ces organismes intermédiaires assurent la gestion directe d'une partie des fonds, sous réserve de certaines conditions :

- ◆ types d'opérations identifiées en fonction de l'axe du PO ;
- ◆ taux et modalités d'intervention du Fonds ;
- ◆ procédures de suivi, d'évaluation et de contrôle.

Pour chaque action, un service référent ou « service instructeur » est désigné comme service unique responsable pour accompagner le porteur de projet (DEAL, DIECCTE, DAF, ADEME, ARS, DRRT,...).

Afin d'améliorer l'efficacité de la mise en œuvre des fonds européens, au profit des bénéficiaires, le Préfet de Région de la Martinique a inauguré le guichet unique qui constitue désormais le lieu unique de dépôt de toute demande de subvention.

2.2.3. Une singularité Mayotte

En application de la Loi organique n°2010-1486 du 7 décembre 2010, Mayotte est devenue le 101^{ème} département de France depuis le 31 mars 2011.

La départementalisation est entrée en vigueur le 31 mars 2011 et le conseil général exerce depuis cette date les compétences à la fois d'un département et d'une région.

Il faudra attendre 2014 pour que Mayotte, qui pourrait devenir région ultrapériphérique, (la décision du conseil européen devrait intervenir en juin 2012) puisse être rendue éligible aux Fonds Européens.

La préparation du passage de Mayotte en région ultrapériphérique de l'Europe figure dans le Projet d'actions stratégiques de l'État à Mayotte (PASE 2011-2013) qui prévoit de :

- ◆ définir et mettre en place l'organisation qui sera chargée de préparer la programmation des fonds européens sur la période 2014 à 2020 ;
- ◆ former et professionnaliser dans une démarche interministérielle les agents de la DIECCTE qui seront chargés d'instruire, de suivre et de contrôler les différents dossiers de demande de fonds européens ;
- ◆ concevoir d'ici juin 2013, la programmation des fonds européens sur la période 2014 à 2020 en ce qui concerne le FSE et le FEDER.

⁸ Excepté pour Interreg IV où le président du conseil régional est l'autorité de gestion.

2.3. Un statut RUP dont tout le parti possible n'a pas été tiré

La reconnaissance d'un statut spécifique à l'ultrapériphérie dans les Traités européens trouve son fondement dans les principes d'égalité des chances et de proportionnalité, permettant de considérer les régions européennes concernées de façon spécifique, afin de minimiser, au plan communautaire, les effets caractérisant ces régions ultrapériphériques (RUP).

En 2004, le bilan des mesures prises par l'UE à l'égard des régions ultrapériphériques a mis en évidence un décalage de développement et d'intégration par rapport aux autres régions européennes, justifiant la création d'un outil spécifique de compensation des contraintes des régions ultrapériphériques adapté aux particularités de ces territoires.

L'allocation spécifique aux RUP a trouvé sa traduction dans la mise en place d'une enveloppe additionnelle au FEDER pour 2007-2013, période sur laquelle elle a été mise en œuvre pour la première fois.

2.3.1. Une enveloppe additionnelle au FEDER dont le mode d'emploi ne répond pas assez aux enjeux spécifiques de ces territoires

Le bilan de quatre années de mise en œuvre de l'allocation spécifique RUP, fait apparaître une programmation à deux vitesses dont la partie « investissement » est conforme aux prévisions et la partie « fonctionnement » accuse un retard important :

- ◆ le caractère expérimental du dispositif et la clôture des programmes FEDER précédents (DOCUP 2000-2006) ont nécessité un certain temps de préparation **et** d'organisation. Concernant l'aspect spécifique du « volet fonctionnement », il s'agit de la première fois que le FEDER finance des dépenses de fonctionnement ;
- ◆ plusieurs mesures d'aides prévues dans les PO FEDER des DOM ont été notifiées tardivement, comme l'aide au fret, le transport de déchets dangereux, les zones d'activité ;
- ◆ l'étanchéité entre les soutiens au fonctionnement et à l'investissement imposée par les modalités d'utilisation de l'allocation a limité les complémentarités et éventuelles synergies entre les actions du FEDER RUP (règle de limitation à 50 % des crédits FEDER RUP en faveur des opérations d'investissement) ;
- ◆ les contraintes d'utilisation de l'allocation imposées par la CE, notamment la difficulté d'identifier précisément les surcoûts, ont conduit à une surestimation des montants FEDER en direction de l'aide au fret et du transport de déchets dangereux, au détriment de l'investissement.

Initialement, de nombreux surcoûts avaient été identifiés par les acteurs locaux mais au final, beaucoup n'ont pas été retenus faute de compatibilité avec les réglementations en vigueur.

Ainsi, on distingue parfois un écart entre les besoins des entreprises ou des territoires et les actions soutenues à l'allocation : à titre d'exemple, les compensations des surcoûts liés à l'offre en matière de haut débit, ou ceux concernant le transport de passagers n'ont pu être mis en œuvre dans les DOM, contrairement à ce que l'on peut observer dans d'autres RUP européennes comme aux îles Canaries ou aux Açores.

Par ailleurs, les crédits FEDER /RUP (volet fonctionnement) contribuent principalement à compenser les surcoûts des entreprises les plus compétitives. Les petites structures (dont l'effectif est inférieur à 5 salariés) sont également confrontées aux surcoûts mais n'ont pas accès aux crédits FEDER/RUP car elles ne disposent pas de la structure financière leur permettant de s'approvisionner directement auprès des fournisseurs européens.

Rapport

La Commission a souhaité mener une étude destinée à mieux déterminer la place des RUP dans le marché intérieur. Le rapport, rendu en 2011, de M. Pedro Solbès Mira souligne quelques points essentiels :

- ◆ les particularités des RUP ne sont pas toujours complètement prises en compte dans les politiques européennes ;
- ◆ acheminer des biens a un coût jusqu'à cinq fois supérieur par rapport au coût d'acheminement sur le territoire continental ;
- ◆ ces régions sont dépendantes d'infrastructures de base pour bénéficier des libertés du marché unique ;
- ◆ la crise a eu un impact fort sur ces régions et a mis en évidence les faiblesses structurelles de leur économie.

Les difficultés auxquelles sont confrontées les DOM, cohésion sociale fragile, contexte de crise, mondialisation, sont de nature à aggraver les handicaps ces prochaines années.

2.3.2. La spécificité de leurs handicaps doit être mieux prise en compte

Les handicaps auxquels les RUP sont confrontés se caractérisent par leur multiplicité, leur permanence et leur combinaison et nuisent fortement au développement de ces régions.

Cinq handicaps majeurs sont mis en exergue par l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'UE relatif à l'ultrapériphérie :

- ◆ éloignement ;
- ◆ insularité ;
- ◆ faible superficie ;
- ◆ relief et climat difficiles ;
- ◆ dépendance économiques vis-à-vis d'un petit nombre de produits.

En raison de leurs caractéristiques spécifiques, les RUP bénéficient ainsi d'une dérogation au principe d'interdiction des aides d'État.

Afin de mieux prendre en compte la situation particulière des RUP, de compenser leurs handicaps et de valoriser leur potentiel, le mémorandum États membres-RUP de 2010 recommande l'élaboration d'un cadre horizontal spécifique pour les RUP dans le domaine des règles de la concurrence et notamment des aides d'État, sur le modèle des programmes existants exclusifs à ces régions que sont le POSEI (programme spécifique à l'éloignement et à l'insularité) ou l'allocation spécifique de compensation des coûts additionnels de l'ultrapériphérie.

Ainsi, la Conférence des Présidents de RUP en novembre 2011 demande à nouveau dans sa déclaration finale une meilleure prise en compte des spécificités de leurs territoires au sein des règles européennes relatives aux aides d'État :

- ◆ réitère la nécessité d'assurer une certaine cohérence des encadrements communautaires sur les aides d'État, toutes finalités confondues, en s'inspirant des dispositions de l'article 107.3 sous a) du traité ;
- ◆ appelle à une harmonisation, à une simplification des conditions relatives au contrôle des aides notamment en :
 - examinant la possibilité d'élaborer un encadrement sur les aides d'État propres aux RUP, quelque soit la finalité de l'aide ;
 - étudiant la possibilité d'assouplir le contrôle de proportionnalité des aides pour tenir compte de la réalité du tissu économique des RUP.

Rapport

Le contexte actuel pourrait utilement être mis à profit pour présenter à la Commission Européenne une demande d'encadrement horizontal spécifique aux RUP.

Dans le même sens, les recommandations proposées à la Commission par le rapport Solbès visent à consolider les mesures déjà prises pour compenser les handicaps structurels de ces régions, à en faire « une porte d'entrée de l'Europe » et à leur permettre de contribuer à la stratégie 2020. Cette stratégie prend en compte l'objectif d'une croissance inclusive, fondée sur une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion économique, sociale et territoriale.

Cette approche devrait permettre de régler plusieurs défis auxquels sont confrontés les RUP :

- ◆ le développement endogène avec l'effet des fonds européens, le maintien de l'allocation spécifique, l'éligibilité des infrastructures qui restent une priorité, le rôle des AFR (aides à finalité régionale) et la pérennisation de l'octroi de mer ;
- ◆ le défi de l'éloignement et des échanges avec le continent européen et les pays voisins, qu'il s'agisse des transports, des TIC ou de la mobilité des étudiants ;
- ◆ le défi de l'insertion régionale ;
- ◆ l'accès au financement des entreprises ;
- ◆ leurs spécificités en matière de biodiversité et l'impact des changements climatiques.

* * *

La fragilité de la situation financière des collectivités ainsi que la permanence des handicaps spécifiques aux RUP conduisent à deux enseignements principaux :

- ◆ mieux tirer parti des statuts RUP ;
- ◆ pérenniser la codécision sur l'emploi des crédits et privilégier l'unité de gestion en s'inspirant du modèle de La Réunion.

3. ANALYSE DES PROJETS DE RÈGLEMENTS 2014-2020

3.1. Une concentration thématique accrue d'une génération de fonds à l'autre, qui rend plus problématique l'adéquation aux enjeux du développement des territoires

La concentration thématique des dépenses sur un nombre limité de domaines a pour but de faire en sorte que les priorités définies dans les programmes reflètent à la fois les facteurs sous-jacents à la croissance économique et les priorités politiques de l'UE.

Comme le soulignait déjà le deuxième Rapport sur la cohésion économique et sociale⁹, les actions structurelles de la Communauté sont sélectives, et complémentaires de celles des États membres.

La période de programmation 2007-2013 invitait ainsi les régions à concentrer leurs actions dans des domaines précis (innovation) et à cibler pour certaines thématiques (appel à projets urbain) les territoires susceptibles de bénéficier d'une aide européenne.

Pour la période 2014-2020, la Commission envisage de définir un « menu » de priorités thématiques axées sur la stratégie Europe 2020, en remplacement de l'actuelle méthode de ciblage par catégories de dépenses (*earmarking*). Chaque programme opérationnel aurait ainsi l'obligation de cibler un nombre restreint de priorités, tout particulièrement dans les régions les plus développées, afin d'éviter la dispersion des interventions.

3.1.1. Un accent très important mis sur la concentration thématique

S'agissant de la prochaine génération de fonds, la Commission européenne propose de concentrer l'emploi des fonds structurels sur les interventions les plus porteuses de valeur ajoutée au regard de la stratégie Europe 2020 de croissance intelligente, durable et inclusive.

L'architecture de la politique de cohésion ne serait plus articulée autour des deux objectifs « convergence » et « compétitivité régionale et emploi », mais unifiée au service d'un unique objectif « investissement pour la croissance et l'emploi ». Cet objectif unique se déclinerait en onze objectifs prioritaires, liés aux grands axes de la stratégie Europe 2020 :

- ◆ renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation ;
- ◆ améliorer l'accès aux TIC l'usage et la qualité des technologies de l'information et de la communication ;
- ◆ renforcer la compétitivité des PME et le secteur agricole (pour le FEADER) et le secteur de la pêche et de l'aquaculture (pour le FEAMP) ;
- ◆ soutenir la mutation vers une économie à faible teneur en carbone dans tous les secteurs ;
- ◆ promouvoir l'adaptation au changement climatique, ainsi que la prévention et la gestion des risques ;
- ◆ protéger l'environnement et promouvoir l'efficacité des ressources ;
- ◆ promouvoir le transport durable et supprimer les goulets d'étranglement dans le réseau-clé d'infrastructures ;

⁹ "Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires - deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale" - adopté par la Commission le 31 janvier 2001.

Rapport

- ◆ promouvoir l'emploi et soutenir la mobilité du travail ;
- ◆ promouvoir l'inclusion sociale et combattre la pauvreté ;
- ◆ investir dans l'éducation, les compétences et la formation tout au long de la vie ;
- ◆ renforcer la capacité institutionnelle et une administration publique efficace.

Chaque fonds structurel se verrait attribuer des priorités d'investissement en propre, déclinant les objectifs thématiques. Le FEDER pourrait intervenir au titre des onze objectifs thématiques, mais le FSE au titre des quatre derniers d'entre eux seulement.

En pratique il ressort de ces dispositions :

- ◆ le remplacement de l'*earmarking* (catégories de dépenses), par un « menu » communautaire de 11 « objectifs thématiques », déclinés en 50 « priorités d'investissement » ;
- ◆ un choix limité de priorités d'intervention pour chaque PO (en fonction du niveau de développement des régions, les possibilités de choix au sein du menu seront plus ou moins limitées) ;
- ◆ le champ d'intervention du FEDER est restreint dans les régions les plus développées. Pour ces régions, les secteurs suivants : infrastructures de transport, environnement et TIC, ainsi que les investissements productifs dans les grandes entreprises, ne seraient plus éligibles.

3.1.2. La concentration thématique sera d'autant plus forte que les régions sont riches

Ainsi, les régions les plus développées et celles en transition devront consacrer au moins 20 % de leur dotation du FEDER à la mutation vers une économie à faible teneur en carbone, et 60 % à la compétitivité des PME et à la recherche et l'innovation.

Trois objectifs thématiques concentreront donc 80 % de la dotation FEDER.

Cette exigence de concentration thématique serait limitée à :

- ◆ 60 % pour les régions sortant de l'objectif « convergence » ;
- ◆ 50 % pour les régions les moins développées.

Par ailleurs, la Commission européenne propose de fixer des seuils minimaux pour la répartition opérée par les États membres entre le FEDER et le FSE, qui était libre jusqu'à présent. Ainsi,

- ◆ 52 % des fonds structurels devraient revenir au FSE dans les régions les plus riches ;
- ◆ 40 % dans les régions en transition ;
- ◆ 25 % dans les régions les moins développées.

Au sein de l'enveloppe FSE, au moins 20 % devront être consacrés à l'inclusion sociale et à la lutte contre la pauvreté.

Ces règles de concentration, à la fois thématique et budgétaire soulève des interrogations sur le risque d'une excessive rigidité qui pourrait en découler.

3.2. L'adéquation aux enjeux de l'outre-mer risque de s'avérer problématique

Les RUP qui ont encore des besoins importants en matière d'infrastructures et d'équipements de base risquent d'être pénalisées par cette concentration. En effet, les DOM sont et seront confrontés dans les années à venir à d'importants défis en matière d'investissements publics locaux, en raison d'un retard persistant en matière d'infrastructures d'alimentation en eau, d'assainissement, de traitement des déchets, de transport public, de protection antisismique des équipements de santé, d'éducation,.. auquel s'ajoutent, en ce qui concerne La Réunion et la Guyane, les effets d'une croissance démographique qui restera soutenue au cours des vingt prochaines années.

3.2.1. Des retards manifestes en infrastructures de base, préalable à un développement endogène

Un plan national d'assainissement 2012-2018 a été lancé en septembre 2011. Des déclinaisons sont prévues pour les DOM, avec un pilotage de la DEAL au niveau local et par le MEDDTL et l'ONEMA au niveau national. Le plan assainissement de La Réunion est finalisé, les autres suivront prochainement.

Par ailleurs, deux contentieux communautaires sont en jeu pour l'outre-mer : les eaux résiduaires urbaines et les déchets.

- ◆ Eaux résiduaires urbaines (directive du 21 mai 1991)

Les communes doivent disposer d'un système de collecte et de traitement adapté à la sensibilité du milieu récepteur.

Des échéances étaient à respecter (1998, 2000, 2005), en fonction du nombre d'équivalents habitants.

La Commission a ouvert trois procédures contentieuses depuis 1998. Les quatre Dom sont concernés par l'échéance 2000, trois par l'échéance 2005, à l'exception de La Réunion).

En Guadeloupe, Gosier est désormais conforme et Basse-Terre est seulement conforme en équipement et en performance de traitement mais encore non conforme en collecte car absence de réseau sur Saint-Claude où les travaux devraient se terminer en 2013.

A la Martinique, Fort-de-France est conforme. La station d'épuration Intercommunale de Marin-Sainte-Anne, à clarification membranaire et séchage solaire des boues a été achevée pour un total de 11,2 M€ dont 4,1 M€ de FEDER.

Le réseau de collecte des eaux usées en Guyane ne couvre pas l'ensemble de la population. Le taux de raccordement varie de 60 %, essentiellement sur le littoral et les grandes communes de l'intérieur, à une absence totale de raccordement dans les sites isolés.

Le réseau d'assainissement est sous dimensionné et peu fonctionnel, 21 % de la population ne dispose pas de système d'assainissement et déverse les eaux usées directement dans le milieu naturel. Ainsi, rejetées dans la mer après un traitement insuffisant ou sans épuration, elles polluent les eaux de baignades, comme c'est le cas depuis 2005 pour la Pointe des Roches à Kourou et la plage du Zéphir qui sont interdites à la baignade. Ces sites sont contaminés par des bactéries, des virus.

Rapport

Il en résulte le développement des maladies hydriques, dont les principales causes sont dues à l'absence de circuit d'eau potable et d'assainissement efficace et particulièrement dans les communes isolées. En effet, il existe de réelles difficultés d'accessibilité à l'eau potable, le réseau de collecte et d'assainissement collectif ou individuel fait défaut et de plus, il y a un fort ancrage des pratiques liées au fleuve : pratiquement toutes les activités d'hygiène sont réalisées dans le fleuve (vaisselle, eau de boisson, lessive, bains et rejet des eaux usées). Actuellement, il n'existe pas de filière de valorisation pour les boues issues de l'assainissement, ainsi que les matières de vidanges de fosse septique.

A la Réunion, entre en vigueur le plan d'assainissement 2012-2018. Saint-Denis n'est conforme ni en équipement ni en collecte, mais des travaux sont en cours : mise en conformité pour le Port et Saint-Benoît et réalisation de la station d'épuration du Grand Prado (coût total de l'opération, environ 90 M€, dont 25 M€ de FEDER).

◆ Les déchets (directive du 26 avril 1999)

La Commission a ouvert une procédure contentieuse en 2003 aboutissant à une condamnation de la France en 2007.

Le paiement de l'amende n'est pas encore rendu exécutoire. Après la fermeture des dernières décharges illégales de Guadeloupe fin 2010 (Terre-de-Haut, Terre-de-bas, Marie-Galante, La Désirade) et la fermeture de plusieurs décharges illégales de Guyane courant 2011 (Apatou, Grand Santi, Saint Georges) le risque d'amende, de l'ordre de 67 M€, ne porte plus que sur les trois décharges de Guyane encore non conformes (Papaïchton, Maripasoula, Kourou).

La Commission considère la décharge de Kourou comme un dossier emblématique qu'elle suit de très près.

◆ Transport, énergie, NTIC

A l'exception de La Réunion, l'amélioration de l'organisation du transport dans les DOM s'avère primordiale, notamment par le renfort des infrastructures portuaires et aéroportuaires ainsi que par la création d'un réseau de transport en commun.

Par ailleurs, le défi posé par la recherche de l'"autosuffisance énergétique" (visant l'autonomie énergétique par le biais de la maîtrise des consommations et le recours aux énergies renouvelables à hauteur de 50 % au moins de ces consommations à l'horizon 2030) n'est que partiellement relevé.

Enfin, bien que des efforts soient faits afin de réduire la fracture numérique entre la France et les départements d'outre mer (DOM), ces derniers n'en continuent pas moins de cristalliser cette fracture affichant des débits inférieurs à ceux proposés en métropole et des prix prohibitifs.

◆ Un réseau routier saturé

De manière générale, les DOM subissent une saturation du réseau routier avec des encombrements qui peuvent apparaître comme un frein à l'activité économique, en sus des nombreuses nuisances environnementales qu'engendre la congestion routière. Les embouteillages y sont réguliers. La survenance d'autres événements (accidents, travaux...) est de nature à accentuer les ralentissements.

Aussi, l'organisation du transport collectif urbain et interurbain constitue-t-elle un véritable enjeu de développement.

Rapport

Le transport en commun est insuffisant à la Martinique et à Mayotte. La Martinique est pourtant le département d'outremer dans lequel la proportion de ménages ayant deux voitures ou plus est la plus élevée : elle atteint 20,5 % contre 19 % à la Réunion, 18,6 % en Guadeloupe et 15,8 % en Guyane. Néanmoins, cette proportion demeure inférieure à la moyenne nationale (32,5 %).

L'État et l'Europe poursuivent leurs efforts afin d'organiser un réseau de transport collectif efficace sur l'ensemble du territoire. Les prochaines années seront notamment marquées par l'avènement du Transport en Commun en Site Propre (TCSP) et par le développement du transport interurbain maritime.

A la Guadeloupe, le système des transports en commun est insuffisamment organisé. Il n'y a pas encore d'horaire ni de politique de correspondance entre les lignes.

Concernant la Guyane les infrastructures vitales de transport sont globalement en mauvais ou très mauvais état, ce qui crée un contexte extrêmement « accidentogène ».

Une mise à niveau de ces équipements est engagée et un effort soutenu est prévu pour les années à venir. Le Conseil général notamment, a récemment confié, sous contrat de délégation de service public, la desserte du réseau au TIG, transport interurbain guyanais.

A Mayotte, le relief accidenté fait que le réseau routier est encore peu développé. En outre, il n'y a pas de transport en commun « classique » mais des taxis collectifs. Or, le réseau routier est déjà engorgé et le parc automobile devrait encore s'accroître, en raison de la forte croissance démographique et de l'augmentation du niveau de vie des Mahorais.

◆ Des infrastructures portuaires et aéroportuaires à renforcer

À ce jour, l'unique piste de l'aéroport de Mayotte mesure 1 930 mètres de long et permet la venue de gros porteurs tels que le Boeing 777, d'une capacité de plus de 300 passagers. La piste a été rallongée de 600 mètres dans les années 1990 pour accueillir les premiers moyens porteurs. Toutefois, elle ne permet pas aux gros porteurs d'effectuer des liaisons directes Mayotte-métropole. C'est pourquoi tous les vols longues distances au départ de Pamandzi doivent effectuer une escale technique intermédiaire.

S'agissant des ports, la Chambre de Commerce et d'Industrie de la Guyane a défendu, dès 1996, l'idée de la création de Zones Franches Industrielles d'Exportation (ZFIE), principalement destinées aux entreprises tournées vers les marchés extérieurs, auxquelles elles doivent apporter un cocktail d'avantages douaniers et fiscaux susceptibles de conforter leur compétitivité. Ces ZFIE sont appelées à s'implanter dans les zones frontalières, portuaires ou aéroportuaires du département.

◆ La mise aux normes de protection antisismique concerne de nombreux établissements hospitaliers, sanitaires ou d'éducation

3.2.2. Des projets de réalisation en équipements structurants très variables d'un territoire à l'autre

- ◆ Les efforts d'équipement sont globalement supérieurs dans les DOM

L'effort d'équipement par habitant des communes, des départements et des régions d'outre-mer a été supérieur à celui des collectivités locales de métropole :

- les régions d'outre-mer ont dépensé en moyenne trois fois plus par habitant ;
- les départements d'outre-mer ont dépensé environ 20 % de plus ;
- les communes ont dépensé 1,1 fois de plus que celles de métropole.

En moyenne depuis 2000, les régions d'outre-mer ont dépensé six fois plus par habitant en équipement que les régions de métropole. Les départements d'outre-mer, quant à eux, ont dépensé 50 % de plus que les départements de métropole en équipement. Les données disponibles montrent en revanche que l'effort d'équipement des communes d'outre-mer n'est pas supérieur à celui des communes de métropole.

- ◆ L'effort d'investissement des régions d'outre-mer (ROM) a été disparate selon les géographies et les périodes.

Les régions La Réunion et Guadeloupe sont celles qui ont le plus investi sur la période 2000-2008, avec des dépenses d'équipement brut de respectivement 293 €/hab. et 218 €/hab.

A La Réunion, à partir de 2008 les dépenses d'équipement ont connu une croissance exponentielle.

Entre ces deux périodes, les dépenses d'investissement par habitant ont été multipliées par 2,5 et le taux d'équipement est passé à 91 % en moyenne, avec un pic à 111 % en 2007. Cette très forte hausse place la région La Réunion en tête avec 563 €/hab. contre 433 €/hab. en moyenne pour les régions d'outre-mer.

A la Guadeloupe, la région a investi de façon particulièrement conséquente sur la période 2002-2004. Après cette période de forte hausse, l'effort d'équipement a décéléré.

La région Martinique a enregistré le plus faible effort budgétaire en matière d'investissement sur la période. Ses dépenses en euros par habitant ont cependant augmenté tout au long de la période 2000-2008 et son effort d'équipement a été bien supérieur à celui des régions de métropole.

La répartition sectorielle des investissements des régions s'effectue au bénéfice de l'enseignement et des transports, qui mobilisent plus de la moitié des dépenses d'investissement.

La région Réunion se démarque par l'hypertrophie de son secteur des transports qui représentait en 2008 les trois quarts de ses investissements, soit trois fois plus de la moyenne nationale. Ce secteur a pris de l'ampleur à partir de 2002-2003 lors de la mise en chantier de grands travaux, et principalement de l'autoroute des Tamarins, au coût total de 1,1 milliard d'euros. En 2000, il ne pesait que pour un tiers des dépenses d'investissement de la région Réunion.

La Martinique concentre également son investissement au bénéfice des transports mais dans une moindre mesure (43 % de ses dépenses d'investissement).

L'aménagement du territoire arrive en troisième position, en particulier en Guyane qui doit faire face à d'importants défis dans ce domaine.

3.2.3. La conditionnalité et les critères de performance sont insuffisamment adaptés aux spécificités des RUP

- ◆ Définition de conditions préalables à l'obtention des fonds

La Commission souhaite définir et négocier avec les États-membres et les autorités de gestion un ensemble de pré-conditions susceptibles d'améliorer l'efficacité des fonds structurels.

En nombre limité, elles pourraient revêtir un caractère général (respect du pacte de stabilité et de croissance, réalisation de réformes structurelles en liaison avec le Programme national de réforme), ou être directement reliées à la mise en œuvre des programmes (transpositions de directives, existence de dispositifs de mesure de la performance, capacités administratives notamment).

- ◆ Logique de résultats et de performance

Il est souhaité que soient définis dès le départ un nombre limité d'indicateurs de résultats clairs et mesurables au niveau communautaire, de généraliser les études d'impact, d'introduire une obligation d'évaluation en cours d'exécution.

Des outils incitatifs à la performance sont envisagés (réserve de performance, nouvelles conditionnalités liées aux résultats...).

3.2.4. Les conditions ex ante et ex post pour le versement des fonds pourraient reposer sur des critères d'évaluation objectifs et individualisés par territoire concerné

La Commission propose d'introduire 3 nouvelles formes de conditionnalité pour l'octroi des fonds structurels :

- ◆ conditionnalité macroéconomique, liée au respect du Pacte de stabilité et de croissance ;
- ◆ conditionnalité ex-ante, liée aux pré-conditions nécessaires à la bonne utilisation des fonds pour chacune des priorités retenues (existence d'un cadre stratégique, transposition de directives, capacités administratives) ;
- ◆ conditionnalité ex-post, liée à l'atteinte de résultats (orientation vers la performance).

La conditionnalité « ex ante » devra être respectée avant que soient versés les fonds. A défaut, les États membres devront planifier sa mise en œuvre dans le cadre du contrat de partenariat, afin qu'elle soit atteinte dans les deux ans suivant la signature de ce contrat. Les conditions à remplir sont détaillées à l'annexe IV de la proposition de règlement commun à tous les fonds. Certaines sont générales et consistent dans la transposition de certaines directives, par exemple en matière environnementale, en matière d'aide d'État, de lutte contre la discrimination ou de marchés publics. D'autres sont liées aux objectifs thématiques.

Par la conditionnalité macroéconomique, la Commission européenne propose de lier le versement des fonds structurels au respect par les États membres de leurs engagements au titre du Pacte de stabilité et de croissance, mais aussi au titre des nouvelles règles de gouvernance économique adoptées récemment en réaction à la crise des dettes souveraines.

La conditionnalité « ex post » consisterait à établir un lien entre le versement des fonds et l'atteinte de résultats par rapport à des objectifs préétablis.

Rapport

La Commission européenne propose que le contrat de partenariat signé par chaque État membre définisse un « cadre de performance » qui, pour chacune des priorités retenues par un programme opérationnel, établirait des objectifs quantifiés à atteindre pour 2016, 2018 et 2022. En plus de ces indicateurs spécifiques, la Commission européenne propose des indicateurs communs à tous les programmes, dont la liste est annexée à chacune des propositions de règlements : 34 indicateurs sont prévus pour le FEDER, 23 pour le FSE et 14 pour le fonds de cohésion.

Sur la base de ces éléments, la Commission européenne effectuerait en 2017 et 2019 une « revue de la performance » de tous les programmes opérationnels, en fonction de laquelle elle pourrait suspendre tout ou partie des paiements d'un programme qui n'aurait pas atteint ses objectifs. En 2019, cette revue pourrait aboutir à la répartition d'une « réserve de performance » de 5 % des crédits alloués à chaque État membre, au profit des programmes qui auront rempli leurs objectifs. Actuellement, cette réserve de performance est limitée à 3 % des crédits et n'a d'existence que facultative.

Cette manière de récompenser la performance, pose la question du choix des indicateurs et du niveau d'exigence demandé à chaque État membre par la Commission européenne. Par ailleurs, la grande quantité d'information à traiter, en raison du nombre des indicateurs à renseigner et des étapes d'évaluation, risque d'induire des charges administratives disproportionnées, et finalement de nuire à la simplification de la politique de cohésion souhaitée par la commission des affaires européennes.

- qualité et utilité des évaluations ex ante

L'évaluation ex ante a pour finalité d'aider à la conception et à la formulation des plans et des programmes. Elle est organisée par l'autorité compétente pour la programmation dans l'État membre. La Commission définit le cadre de référence.

Les États membres ont tous respecté cette exigence réglementaire, mais en adoptant des procédures variées qui ont abouti à faire jouer à l'évaluation ex ante un rôle variable.

La plupart des États membres ont eu recours à un évaluateur indépendant externe. La Grèce, l'Italie, l'Irlande, l'Irlande du Nord et le Nord-Pas-de-Calais se sont appuyés sur une structure d'évaluation interne, mais indépendante des autorités chargées de la programmation. Par contre, l'Espagne a été le seul pays à procéder à une évaluation interne ayant le caractère d'une auto-évaluation :

- ◆ les plans les mieux construits ont été ceux présentés par les États membres qui se sont le plus appuyés sur des échanges interactifs avec les évaluateurs. Ce fut particulièrement le cas des documents de programmation britanniques, où l'évaluation ex ante a constitué un pilier crucial de la négociation ;
- ◆ dans leur ensemble, les évaluations ex ante ont pu jouer un triple rôle de critique, surtout par rapport à l'expérience du passé ; de conseil, relativement à l'élaboration du plan ; de justification des priorités et des objectifs retenus. Elles ont ainsi complété utilement les informations déjà disponibles dans les documents de programmation ;
- ◆ en général, la démarche d'évaluation a été également suivie au niveau des programmes opérationnels, ce qui a permis de vérifier la cohérence entre les orientations des plans et les priorités retenues au niveau des programmes.

L'absence d'évaluation ex ante a pu justifier la non-recevabilité d'un projet de programme par la Commission (cas du programme opérationnel "Transport" en Italie).

Rapport

En ce qui concerne les priorités horizontales telles que l'environnement et l'égalité des chances, la plupart des plans présentent une analyse détaillée de la situation de départ, mais les analyses de l'impact attendu de la stratégie et des interventions, bien que parfois très détaillées (comme dans le cas de l'évaluation environnementale du plan de l'Espagne, grâce à l'apport déterminant des autorités environnementales), ont été le plus souvent d'une qualité inférieure à celle requise par le règlement. Dans les phases ultérieures de la programmation, de telles évaluations devront être affinées sur la base d'informations précises quant aux types de mesures envisagées et à leur plus ou moins grand degré d'intégration au sein des plans et des programmes considérés.

3.2.5. Les sanctions financières, comme la réserve de performance devront être définies et contractualisées par Dom, en intégrant les objectifs de croissance et de compétitivité qui leurs sont propres

- ◆ Un système de suivi fondé sur des indicateurs et des objectifs quantifiés

Afin d'assurer un suivi efficace et harmonisé, la Commission a défini des systèmes d'indicateurs-clés communs (indicateurs e-Europe, etc.), de manière à pouvoir comparer le degré d'efficacité entre programmes, priorités ou mesures.

En outre, elle a structuré les indicateurs de manière à décrire la situation socio-économique afférente à la région ou au secteur concerné et à mesurer les effets des interventions : indicateurs de réalisation physique (dotations en infrastructures, volume de formation, etc.), de résultats (gains immédiats d'efficacité) et d'impact socio-économique en termes d'évolution des structures de production et de l'emploi.

Les critères devront faire l'objet d'une analyse spécifique à chaque DOM, sur la base d'orientations méthodologiques précises.

- ◆ Une démarche d'évaluation intégrée à la gestion

L'évaluation régulière des interventions est conçue de plus en plus comme un outil de gestion servant à améliorer la qualité et l'efficacité des interventions. Si les progrès réalisés ont été très sensibles, en particulier dans les États membres où la culture d'évaluation était peu développée, il revient désormais aux autorités de gestion d'organiser le processus d'évaluation à mi-parcours et de faciliter une utilisation volontariste des résultats dans le cadre du partenariat. A cette fin, des structures d'encadrement de la fonction d'évaluation ont été mises en place, notamment à travers la constitution de groupes de travail ou de pilotage ainsi que la création d'unités d'évaluation spécialisées dotées de personnel et de moyens autonomes. Le développement de ces capacités internes d'évaluation au sein des administrations nationales et régionales devient un élément essentiel pour garantir une meilleure intégration de l'évaluation dans la gestion des programmes.

- ◆ la réserve de performance, un nouveau levier d'efficacité

L'introduction de la "réserve de performance" donne une nouvelle dimension à l'évaluation - et plus largement à la gestion des interventions - dans la mesure où elle incite à atteindre les objectifs prédéterminés pour chaque programme.

La mise en place de cet instrument risque de s'avérer très complexe au niveau des DOM qui devront préciser les objectifs de croissance et de compétitivité qui leurs sont propres.

3.3. Le soutien aux entreprises mériterait d'être lisible et pérenne afin d'offrir une sécurité juridique accrue aux acteurs économiques

3.3.1. Le critère sur l'éligibilité des PME impacte plus de la moitié des entreprises présentes dans les territoires concernés

Le projet de règlement FEDER, présenté par la Commission européenne le 6 octobre 2011, prévoit de modifier le champ d'application du soutien au titre du FEDER.

En effet, l'article 3 §1 (a) du projet de règlement FEDER (COM 2011 614 final) énonce que le FEDER soutient « les investissements productifs, qui contribuent à la création et à sauvegarde d'emplois durables, par des aides directes aux investissements dans les petites et moyennes entreprises (PME) ».

Alors que l'article 3 §2 (a) du règlement FEDER actuellement en vigueur énonce que le FEDER contribue au financement « des investissements productifs qui contribuent à créer et à sauvegarder des emplois durables, essentiellement par le biais d'aides directes aux investissements réalisés principalement dans les PME ».

Autrement dit, en supprimant le terme « principalement », le projet de règlement réserve les aides directes aux investissements aux seules PME, à l'exclusion de toutes les autres catégories d'entreprises.

La PME est définie par la recommandation européenne de 2003 :

- ◆ critère de l'effectif : l'entreprise doit avoir moins de 250 employés ;
- ◆ critère du chiffre d'affaire ou critère du total du bilan annuel : l'entreprise doit avoir un chiffre d'affaire annuel inférieur ou égal à 50 millions d'euros ou avoir un bilan annuel total inférieur ou égal à 43 millions d'euros ;
- ◆ critère de l'autonomie : le capital (ou des droits de vote) de l'entreprise n'est pas détenu à plus de 25 % par une ou plusieurs autres entreprises et l'entreprise ne détient pas plus de 25 % du capital (ou des droits de vote) d'une ou plusieurs autres entreprises.

L'article 2 de la proposition de règlement du 6 octobre 2011 portant dispositions communes relatives au FEDER, au FSE, au FC, au FEADER et au FEAMP relevant du CSC (...), consacré aux définitions, énonce à l'alinéa 2, §22, que « le terme «PME» s'entend d'une micro, petite ou moyenne entreprise au sens de la recommandation n° 2003/361/CE de la Commission ou de ses versions ultérieures ».

Cette référence de 2003 dans la proposition de futur règlement aura comme conséquence une définition plus restreinte des PME dans les règles d'éligibilité aux aides européennes.

En désignant exclusivement les PME dans l'article 3 §1 (a) du projet de règlement comme seules bénéficiaires des aides directes à l'investissement et compte-tenu de la définition de celles-ci, la Commission s'apprête à exclure de nombreuses entreprises du domaine d'éligibilité aux aides.

Ce qui pénalise tout particulièrement l'outre-mer où nombre de petites entreprises sont néanmoins adossées à des actionnaires de plus grande taille. En effet, si une des particularités du tissu économique des DOM est la très large prédominance des très petites entreprises, employant peu de salariés, les entreprises plus importantes affichent dans leur capital, de larges participations extérieures (groupes familiaux ou industriels).

3.3.2. L'avenir de l'octroi de mer dans le contexte européen et le devenir des régimes fiscaux dérogatoires doivent être questionnés

L'avenir de l'Octroi de mer suscite beaucoup de questions chez les entrepreneurs locaux. Dans le contexte européen, le devenir de cette taxe inquiète les acteurs du monde économique des DOM .

L'Octroi de Mer est une taxe indirecte sur les produits importés comme sur les productions locales dont le taux est fixé par les Conseils régionaux et dont le produit est destiné aux collectivités territoriales d'Outre-mer.

En principe, le traité ne permet pas d'appliquer une fiscalité différente pour produits locaux et pour produits importés de France métropolitaine ou des autres États membres. Toutefois, la spécificité des régions ultrapériphériques, au rang desquelles on compte les DOM, permet d'adopter des mesures spécifiques, en particulier dans le domaine fiscal, qui doivent prendre en compte les caractéristiques et contraintes particulières de ces régions.

Les entreprises locales souffrent d'une série de handicaps, principalement du fait de l'éloignement, qui ont pour effet majorer le prix de revient des produits qu'elles fabriquent et de rendre ces produits peu compétitifs à l'égard des produits venant de l'extérieur (et en particulier de la France métropolitaine et des autres États membres de la communauté).

Ceci a justifié la mise en œuvre d'une mesure spécifique, permettant par le biais d'exonérations, ou de réductions de l'octroi de mer pouvant être octroyées aux produits utilisés pour une fabrication locale afin :

- ◆ d'encourager l'activité industrielle de production ;
- ◆ de maintenir la compétitivité face aux produits provenant de l'extérieur ;
- ◆ de renforcer ainsi la part de l'activité industrielle dans le PIB des DOM.

C'est pourquoi, sur proposition de la Commission, le Conseil a, par une décision du 10 février 2004, autorisé les autorités françaises à prévoir des exonérations totales ou des réductions de taux de l'impôt « octroi de mer » en faveur d'une liste limitative de produits fabriqués localement et énumérés dans l'annexe de la décision.

Cette décision permet donc d'appliquer, dans les limites autorisées, une différence de taxation à l'octroi de mer entre les biens intermédiaires utilisés dans les DOM et les produits provenant de l'extérieur.

L'autorisation donnée est valable jusqu'au 1er juillet 2014. La pérennisation de ce régime a été demandée par la France. Une étude destinée à évaluer le dispositif a été engagée et un référent a été désigné à la DÉGÉOM afin de suivre les travaux entre la France et la Commission.

Il convient toutefois de noter que dans son rapport (cf. supra), la Cour des Comptes recommande que « le régime de l'octroi de mer, dispositif fiscal propre au DOM qui finance principalement les dépenses de fonctionnement des communes, soit davantage consacré au financement des investissements de la sphère communale, en conformité avec les orientations européennes ».

La question plus générale du devenir des régimes fiscaux dérogatoires accordés au RUP se pose du point de vue de la commission.

4. QUEL PILOTAGE POUR LA NOUVELLE GÉNÉRATION DE FONDS EUROPÉENS ?

Les administrations publiques locales sont au cœur du développement économique des régions et départements d'outre-mer. Plus qu'en métropole, elles jouent un rôle moteur sur l'activité économique tant par les revenus distribués (13 % des salaires versés) et par le nombre de personnes qu'elles emploient (15,5 % des personnes salariées) que par le niveau de la demande de biens et services (10 % de la consommation finale) et par l'importance relative de leurs dépenses d'équipement (19 % de l'investissement total). En réalisant 70 % de l'investissement public en moyenne et en participant activement à la redistribution dans le cadre des prestations sociales versées, les collectivités locales constituent également un acteur public de premier plan.

Alors qu'en métropole les régions sont à l'origine de seulement 8 % des dépenses d'équipement brut des collectivités locales, les régions d'outre-mer en réalisent 36 %.

Les communes d'outre-mer, également à l'origine de 36 % des dépenses d'équipement brut des collectivités locales, sont par contre limitées par une solvabilité financière souvent insuffisante pour pouvoir financer de nouveaux investissements. Et certaines d'entre elles sont réduites à ne pouvoir financer que des travaux de rénovation d'équipements existants.

Dans ce contexte, l'État intervient de manière beaucoup plus conséquente qu'en métropole dans le financement des investissements des collectivités locales (communes, départements, régions) des DROM. Les dotations d'investissement par habitant ont ainsi été environ deux fois plus importantes pour les communes et les départements, et jusqu'à près de huit fois pour les régions.

Le sous-encadrement dont souffrent la plupart des collectivités des DROM, notamment dans un certain nombre de domaines stratégiques (urbanisme, environnement...), est de nature à rendre moins efficace la mise en œuvre des politiques publiques locales. Malgré des efforts de rééquilibrage qualitatifs réalisés, d'importantes marges de progrès sont encore possibles pour que les collectivités locales des DROM puissent remplir pleinement leurs missions en matière de développement local et d'aménagement du territoire.

4.1. Un recentrage des Conseils régionaux sur des choix stratégiques partagés avec l'État et une gestion unifiée

La responsabilité de la gestion des fonds structurels revient depuis leur création aux Préfets de région, nommés « autorités de gestion ». La « subvention globale » intervenue depuis a organisé la délégation d'une partie minoritaire des fonds.

Le caractère complémentaire des interventions des différents contributeurs est assuré par des comités de suivi et de comités de coordination de la programmation communs aux différents programmes, coprésidés par le Préfet de Région et le Président du Conseil Régional.

4.1.1. Une coprésidence des comités de programmation et de suivi

La coopération active entre l'État, autorité de gestion, et les régions d'outre-mer, est essentielle pour la gouvernance des programmes en région, leur élaboration et le suivi de leur stratégie et de la programmation des opérations.

Cette association à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes doit favoriser, en outre, une gestion transparente et efficace des priorités retenues en commun.

Rapport

La composition de ces comités est arrêtée par les autorités de gestion régionales des programmes. Les représentants des services de l'État, des collectivités, les différents cofinanceurs, sont représentés au sein de ce comité.

Le comité régional commun qui traite de tous les fonds, est mis en place selon des modalités d'organisation définies localement pour coordonner les travaux de programmation liés aux différents fonds afin d'assurer la complémentarité et la cohérence de l'intervention des fonds et la bonne information du partenariat.

Afin d'assurer le bon fonctionnement de ce comité, il est mis en place des formations restreintes adaptées à un champ thématique ou à un fonds et qui assurent la programmation des projets.

Ces comités sont coprésidés par le préfet de région et le président du conseil régional, organisation qui devrait être confirmée pour l'avenir plutôt que modifiée.

4.1.2. Une gestion unifiée sous l'autorité du Préfet de région

Une gestion unifiée des fonds européens permet de donner un guichet unique aux porteurs de projets et de rassembler les ressources humaines qui mobilisent l'expertise nécessaire à la lisibilité de l'accès aux fonds européens et au suivi de la mise en œuvre des fonds jusqu'au contrôle.

La remise en question de l'autorité traditionnellement compétente, le Préfet de Région, peut résulter d'un choix politique mais ne s'impose pas.

L'exemple de La Réunion valide le regroupement des agents de l'État et des collectivités pour assurer la fonction de gestion sous l'autorité du Préfet, garant des décisions motivées par l'intérêt public sans dérive clientéliste.

« L'Agile », installée à la Réunion constitue une agence de liaison pour les initiatives locales en matières européennes commune à la région et à la préfecture.

La mise en commun des équipes du Sgar, du conseil régional, voire d'autres partenaires permet d'éviter les doublons de tâches de support aux porteurs de projets.

4.2. Un décloisonnement des fonds pour une gestion plus efficiente

La Commission européenne estime que les fonds européens doivent tous servir à la réalisation des objectifs économiques et sociaux de l'UE d'ici 2020.

4.2.1. L'aboutissement d'une stratégie intégrée et d'une démarche pluri-fonds mieux réalisée outre-mer qu'en métropole, mais encore à conforter

Plutôt que de diviser l'utilisation des fonds régionaux en fonction de grands domaines d'intervention, comme les infrastructures, l'emploi ou l'innovation, la Commission européenne cherche à faciliter l'utilisation conjointe de différents outils à partir de 2014. Cette orientation a été précisée dans les documents de travail de la Commission, publiés le 14 mars 2012 et visant à établir un cadre stratégique commun. « Dans de nombreux domaines, plus d'un instrument européen peut fournir les ressources pour soutenir la réalisation des objectifs Europe 2020 », explique-t-elle.

S'ils le souhaitent, les États auront la possibilité d'adopter un programme unique comprenant l'utilisation du Fonds européen de développement économique régional et du Fonds social européen. Dans tous les cas, ils devront s'assurer que les différentes administrations gestionnaires se coordonnent mieux qu'avant.

Rapport

L'approche adoptée par chaque État afin de parvenir à une gestion coordonnée des différents fonds devra être précisée dans le contrat de partenariat, que chaque gouvernement doit signer avec la Commission européenne.

En France, un "groupe inter-fonds" animé par la Datar prépare une première ossature de ce contrat pour juin 2012.

Reprenant une à une les priorités propres à chaque fonds, telles que définies dans la proposition de réforme déposée le 6 octobre, la Commission résume en un peu plus de 40 pages les complémentarités à exploiter. Dans le domaine de l'éducation, par exemple, la stratégie 2020 propose de réduire le taux d'abandon scolaire à moins de 10 % en Europe, alors qu'il se situe actuellement aux alentours de 14 %. Alors que le Fonds social européen peut financer des projets portés par « les écoles de la deuxième chance », par exemple, le FEDER peut intervenir dans la construction d'établissements scolaires visant à « réduire les disparités territoriales ».

La Commission développe une vision assez large de la coordination entre les fonds, puisque celle-ci inclut également les fonds pour le développement rural FEADER, la pêche FEAMP les interconnexions (énergie, transport, numérique), la recherche et l'innovation (programme Horizon 2020).

L'inflexion donnée par la Commission européenne nécessite d'être bien comprise sur le terrain. Ainsi, le Conseil des communes et régions d'Europe « demande plus de précision sur le rôle des différents fonds afin que les praticiens locaux et régionaux puissent au mieux préparer et adapter leurs stratégies de développement local ».

La proposition européenne est soumise à une simple consultation des différentes institutions européennes (parlementaires, États, comité des régions...). Son adoption finale n'interviendra que trois mois après celle des textes présentés à l'automne sur la politique régionale.

La France a pris les devants en installant un comité de pilotage "inter-fonds" animé par la Datar.

◆ Une feuille de route pour la réalisation des diagnostics territoriaux

Le cadre stratégique commun qui fixe les orientations de la future politique régionale sur la base de la stratégie Europe 2020 doit se traduire au sein de chaque État par l'élaboration d'un contrat de partenariat avec la Commission. Dans une circulaire du 12 mars 2012, le délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar) présente une feuille de route pour la réalisation des diagnostics territoriaux préalables au contrat de partenariat.

Le comité de pilotage "inter-fonds" animé par la Datar proposera dès juin 2012 une version « zéro » du contrat de partenariat et "une proposition de procédure de consultation du partenariat national et local en vue de la mise en place pour le 1er janvier 2014 des différents programmes".

La phase de diagnostic sera lancée au printemps 2012 avec la création dans chaque région d'un comité réunissant les différentes directions régionales et les Sgar (secrétaires généraux aux affaires régionales), autorités de gestion des futurs programmes. Un séminaire sera organisé en mai 2012 pour détailler les outils et la méthode d'élaboration des diagnostics. Ces derniers devront être adressés à la Datar avant la fin octobre 2012, précise la circulaire.

4.2.2. Favoriser la logique d'appels à projets plutôt que de subventions au guichet

La logique de subvention au guichet consiste à ne pas continger *a priori* le nombre de projets admis au financement FEDER dans le cadre du P.O.

Rapport

La réception des dossiers se fait de façon continue selon le principe chronologique « premier arrivé premier servi ». Le guichet ouvert illustre la prégnance de la gestion administrative sur le P.O.

Par définition, le guichet ouvert limite la sélection des dossiers à des critères pré-établis, mais ne permet pas de choisir les dossiers parmi un ensemble donné. Il imposerait en revanche que le partenariat local ait réellement défini le profil de projets contribuant au PO.

Le passage d'une logique de guichet, avec des projets financés ponctuellement à une vraie logique de projets rend nécessaire la détermination d'une vision stratégique du développement local, condition d'une meilleure utilisation des fonds structurels.

La logique d'appels à projets s'avère ainsi plus « pédagogique » en ce qu'elle exige une plus grande visibilité, autrement dit un meilleur suivi et une évaluation plus précise.

4.3. Le mécanisme de la subvention globale s'il devait perdurer, devrait être mieux encadré et modulé

4.3.1. Améliorer le ciblage et l'encadrement des actions financées par les collectivités à l'aide de la subvention globale

Les subventions globales sont accordées en respectant les conditions fixées aux articles 42 et 43 du Règlement n°1083/2006 portant dispositions générales sur les fonds structurels (FEDER et FSE).

En particulier, elles doivent correspondre à un domaine de compétence reconnu de l'organisme candidat, lequel doit garantir une solvabilité suffisante et justifier de la capacité juridique et administrative indispensable pour gérer des fonds européens et cofinancer, en règle générale, les dispositifs concernés.

4.3.2. Moduler l'enveloppe de la subvention globale en fonction de la valeur ajoutée des organismes intermédiaires

Le choix du gestionnaire de la subvention globale, présenté pour avis au comité de suivi, doit permettre de répondre plus efficacement aux objectifs du programme.

Pour le programme national FSE, le comité de suivi se prononce sur le choix des subventions globales par grande catégorie de bénéficiaires. Il en résulte une multiplicité d'intervenants.

Le comité de programmation est sollicité pour avis quant au choix individuel des gestionnaires de ces subventions globales.

La subvention globale n'a de sens qu'au-delà d'un montant financier minimum et/ou d'un certain nombre d'opérations à gérer, pour tenir compte du rapport coûts/avantages de cette délégation.

Tout type d'organisme peut être habilité par l'autorité de gestion à gérer une subvention globale ; l'octroi d'une telle subvention est soumis à la passation d'une convention, sur un modèle type qui peut être complété par toute information de nature à en préciser l'exécution.

Le bénéficiaire de la subvention globale doit également veiller à faire respecter l'ensemble de ces obligations par les porteurs de projet.

5. LA RÉGION CORSE

5.1. Le statut spécifique de la Corse en fait la région la plus décentralisée de France

- ◆ Le 30 juillet 1982, la loi portant statut particulier de la région de Corse et ses compétences est promulguée

La Corse devient une collectivité territoriale de plein exercice, quatre ans avant les autres régions, avec une organisation, des compétences et des ressources spécifiques.

La Loi porte création de l'Assemblée de Corse et de trois offices, établissements publics d'État, chargés par la loi de mettre en œuvre la politique de la région dans les secteurs qui les concernent : l'Office de développement agricole et rural de Corse, l'Office d'équipement hydraulique de Corse, et l'Office des transports de la Corse.

- ◆ Le 13 mai 1991, la loi portant "statut de la collectivité territoriale de Corse" est promulguée. La région de Corse devient ainsi la collectivité territoriale de Corse, dotée d'un statut particulier tant en ce qui concerne son organisation institutionnelle que les compétences qui lui sont transférées

Les 3 entités de la Collectivité territoriale de Corse sont créées : l'assemblée de Corse, le conseil exécutif et le conseil économique social et culturel de Corse.

Aux compétences transférées en 1982 s'ajoutent, en pleine compétence : le réseau routier national (550 km transférés en pleine propriété), les transports aériens et maritimes, l'aménagement hydraulique, et en compétence partagée avec l'État : l'environnement, l'agriculture, le tourisme, l'université, la formation professionnelle des adultes, la culture, le patrimoine culturel, la langue corse.

Aux trois offices déjà existants, la loi rajoute l'Office de l'environnement (OEC) et l'Agence du tourisme (ATC). L'Assemblée de Corse crée également l'Agence de développement économique (ADEC).

Les ressources de la CTC sont accrues : elle reçoit une dotation de continuité territoriale, perçoit la taxe sur les alcools, la taxe sur les transports¹⁰, et à partir de 1994, 10 % de la taxe sur les produits pétroliers, ainsi que la taxe de francisation sur les navires de plaisance.

- ◆ La loi du 22 janvier 2002 issue du processus Matignon renforce les pouvoirs de la Collectivité Territoriale de Corse. Elle ne modifie pas de manière significative l'organisation et le fonctionnement de la collectivité territoriale de Corse mais accroît l'étendue de ses compétences

Sur habilitation préalable du législateur, l'Assemblée de Corse peut adapter, dans le cadre de ses domaines de compétence, les dispositions réglementaires existantes aux spécificités de la situation insulaire.

¹⁰ La taxe sur les transports est due par les entreprises de transport public aérien et maritime qui desservent la Corse en application de l'article 1599 viciés du code général des impôts. Le versement de la taxe sur les transports doit être conforme au flux des passagers.

Rapport

Elle arrête le Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC, qui se substitue au plan de développement et au schéma d'aménagement de la Corse) ; conjointement avec l'État elle élabore le Programme exceptionnel d'investissements (PEI, 1.940 M€ sur 15 ans), destiné à « aider la Corse à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité et à résorber son déficit en équipements et services collectifs ».

Ces réformes institutionnelles successives ont fait de la Corse la région la plus décentralisée de France, avec de nombreuses compétences.

5.2. Pour autant la Corse n'a pas été retenue comme l'Alsace en expérimentation du transfert de l'autorité de gestion des fonds européens à la Collectivité Territoriale de Corse alors qu'elle bénéficie d'un niveau de fonds européens par habitant particulièrement important : 572 €/hab. contre 197 €/hab. en métropole

De nombreuses compétences ont été transférées en totalité à la collectivité territoriale de Corse notamment en ce qui concerne :

- ◆ l'élaboration et l'adoption de la carte scolaire ;
- ◆ la construction et le financement des bâtiments universitaires ;
- ◆ la promotion des activités sportives et d'éducation populaire ;
- ◆ l'action culturelle ;
- ◆ le tourisme ;
- ◆ la gestion des forêts domaniales ;
- ◆ les équipements et la gestion des ports et aéroports principaux ;
- ◆ la gestion des ressources en eau ;
- ◆ la définition des aides aux entreprises.

La Collectivité Territoriale de Corse partage avec l'État des compétences en matière de patrimoine historique et archéologique, d'environnement, d'agriculture et de pêche.

Ont été transférés dans son patrimoine : 55 000 ha de forêts domaniales, le réseau ferré, les ouvrages hydrauliques, les ports d'Ajaccio et Bastia, les aéroports d'Ajaccio, Bastia, Figari et Calvi, les monuments historiques, les sites archéologiques ainsi que les établissements d'enseignement supérieur.

Les transferts de compétences se sont accompagnés du transfert de moyens (services, personnels, crédits de fonctionnement et d'investissement). 81 agents des services de l'État ont ainsi été transférés à la Collectivité Territoriale de Corse.

La Corse bénéficie d'un niveau des fonds européens par habitants particulièrement consistant : 572 €/hab. contre 197 €/hab. en métropole et 1 700 €/hab. outre-mer.

Les Fonds européens alloués à la Corse atteignent 284 millions d'euros (part UE), en hausse par rapport à la période de programmation précédente (2002-2006).

Ceci doit permettre de préparer la sortie de la catégorie de région la plus favorisée au niveau des politiques régionales européennes (objectif 1).

Les fonds européens sont versés quasi-exclusivement dans le cadre de programmes cofinancés par d'autres acteurs (publics ou privés).

On comptabilise 4 politiques européennes en Corse :

- ◆ le PO-FEDER est la plus importante. 385 millions d'euros de dépenses prévues, dont 135 millions d'euros pour l'UE et 45 millions pour le secteur privé ;

Rapport

- ◆ le FEADER (agriculture et ruralité). 214 millions d'euros de dépenses, dont 86 millions pour l'UE ;
- ◆ FSE (social) 43 millions d'euros de dépenses, dont 21 millions pour l'UE ;
- ◆ FEP (pêche) 3 millions d'euros pour l'UE.

La CTC est autorité de gestion du Programme de Développement Rural de la Corse (PDRC) qui met en œuvre les fonds européens du FEADER. L'organisme payeur du PDRC est l'Office de développement agricole et rural de Corse (l'ODARC). C'est donc le fonds européen dont la gouvernance est la plus décentralisée en Corse.

Pour autant, si en Alsace la Région est, depuis 2003, autorité de gestion et autorité de paiement pour les fonds FEDER et FSE notamment, la Corse n'a pas été retenue en expérimentation du transfert de l'autorité de gestion à la CTC.

En Alsace, le PO est élaboré par la Région, en concertation avec les services de l'État et les collectivités locales.

En Corse est pratiquée une gouvernance concertée des deux programmes FEDER et FSE, pour chaque mesure gérée par un « service unique » (État ou CTC) est associé un service co-instructeur relevant de l'autre autorité (CTC ou État).

5.3. Cependant la CTC bénéficie d'une subvention globale particulièrement consistante qui laisse peu de marge de manœuvre à l'action propre de l'État et s'appuie sur des opérateurs publics régionaux

Le montant du FEDER dont bénéficie la Corse, s'élève à 150 millions d'euros pour la période 2007-2013. Cette somme est complétée par les contreparties nationales, qui devraient atteindre 274 millions d'euros, soit un total de près de 425 millions d'euros.

L'autorité de gestion de ce programme est le Préfet de Corse. La moitié de l'enveloppe est en gestion déléguée par la CTC via des subventions globales.

La CTC est le seul territoire français métropolitain à être au centre du dispositif de gestion des programmes communautaires, puisque :

- ◆ elle assure l'Autorité de gestion du FEADER ;
- ◆ elle gère 50 % des crédits du FEDER en subvention globale ;
- ◆ elle gère 40 % des crédits du FSE en subvention globale ;
- ◆ elle assure la gestion déléguée de la totalité du FEP.

La CTC procède ensuite à des délégations de service public (DSP) et a largement recours aux opérateurs publics.

La Chambre régionale des Comptes de Corse a mis en ligne le 27 janvier 2012 son rapport d'observations définitives sur la Collectivité territoriale de Corse.

Parmi ses recommandations :

- ◆ repenser l'organisation de la gestion de la subvention globale ;
- ◆ établir un bilan des activités du tourisme et proposer un schéma directeur du tourisme en Corse ;
- ◆ privilégier une approche globale des politiques qui concourent au développement économique ;
- ◆ proposer un schéma d'ingénierie territoriale et de financement ;
- ◆ opérer un regroupement des activités de gestion et de suivi des aides aux entreprises au sein d'une même entité ;

Rapport

- ◆ prévoir un système d'information afin de garantir le respect du droit de la concurrence ;
- ◆ établir la synthèse des bilans des dispositifs d'aide et des études pour améliorer la prospective ;
- ◆ encourager les démarches d'autoévaluation des agences.

5.4. La portée de ce transfert est renforcée par la destination du Contrat de Projet État-Région (CPER) dont l'essentiel est destiné au rôle de contrepartie nationale des fonds européens

Le contrat de projet 2007-2013 entre l'État et la Collectivité Territoriale de Corse porte sur un montant de crédits de 261,4 M€, dont 130,9 M€ de crédits État et 130,5 M€ de crédits de la Collectivité Territoriale de Corse.

La plupart des mesures du CPER sont contractualisées dans les programmes européens.

Au total, 21 d'entre elles viennent en contreparties nationales de mesures du PO FEDER, soit 50 % du montant du CPER.

Ainsi, le CPER visent les mêmes objectifs que les programmes opérationnels européens.

Alors que le PEI est un plan de rattrapage, le contrat de projet est un plan résolument tourné vers le développement et l'innovation.

5.5. Une conséquence essentielle de ce dispositif contraint par la concentration thématique des fonds européens en est une réponse insuffisante aux besoins de mise à niveau des infrastructures de la Corse, à laquelle pallie le programme exceptionnel d'investissement

Au 31 mars 2012, le taux de programmation global de la maquette FEDER atteint 67 %, ce qui est toujours faible à ce stade de la programmation.

Le taux de paiement est également faible : il s'établit en moyenne à 28 % de la maquette

Le dégageant d'office a pu être évité, notamment par la révision de la maquette qui a été conduite à mi-parcours à l'été 2011 en diminuant les montants des axes 1 et 3 (Innovation et développement territorial) au bénéfice de l'axe 2 (environnement durable) augmenté de 50 %.

Le PEI, programme exceptionnel d'investissement pallie au point précédent par une mobilisation de 1 051 M€ sur dix ans, soit environ 100 M€ par an financé par l'État à 60 % en moyenne. Instauré par la loi sur la Corse de 2002, il vise à rattraper le retard structurel de l'île, essentiellement dans les domaines suivants :

- ◆ infrastructures ;
- ◆ transport et de communication ;
- ◆ eau et assainissement ;
- ◆ traitement des déchets ;
- ◆ développement urbain ;
- ◆ formation ;
- ◆ santé ;
- ◆ développement rural ;
- ◆ culture et sport.

Rapport

Sur une période de 15 ans, le PEI permettra de réaliser en plus du CPER, 2 milliards d'investissements, grâce à des subventions d'État pouvant atteindre 70 % du coût total du programme.

Une convention cadre, signée par le préfet de Corse et le Président du Conseil Exécutif de Corse en 2002, fixe les modalités de financement et d'instruction des dossiers, ainsi que les orientations stratégiques identifiées en 2001.

Ces orientations sont déclinées et complétées par deux conventions d'application, la première sur la période 2002-2006, la deuxième sur la période 2007-2013. Une dernière convention d'application sera signée sur la période 2014-2016.

Les délais de ces conventions d'application sont volontairement adaptés à ceux des programmes européens et du CPER, afin d'assurer la cohérence et la complémentarité des programmes d'intervention.

La première convention d'exécution, dont la programmation a débuté en 2003 et s'est achevée fin 2006, a permis la programmation de 486 M€ d'investissements en coût total, soit 121 M€/an en moyenne sur les 4 années effectives de programmation. Le taux de réalisation de ces investissements atteint 75 %.

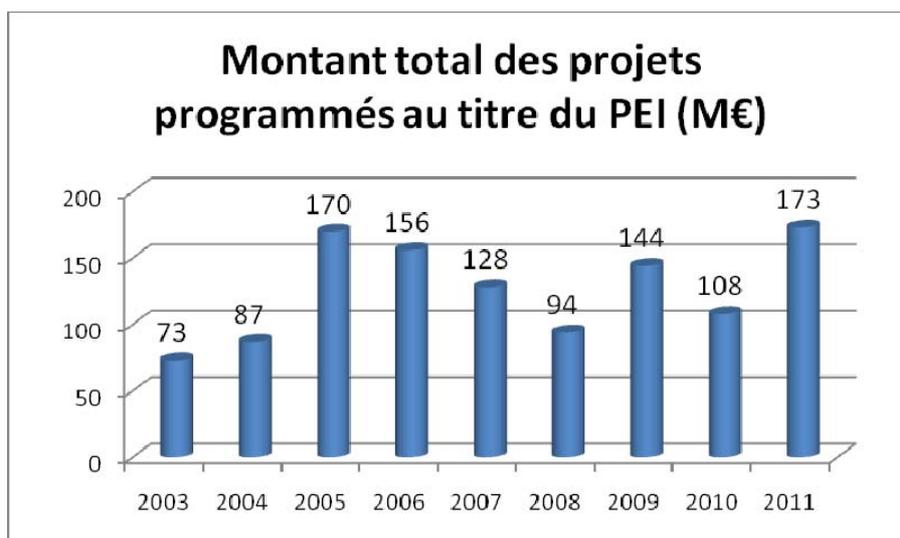
La deuxième convention d'exécution du programme exceptionnel d'investissement, qui porte sur la période 2007-2013, est en cours d'exécution.

Elle prévoit le financement de 1 051 M€ d'opérations d'infrastructures structurantes, essentiellement sous maîtrise d'ouvrage de la Collectivité Territoriale de Corse.

A la fin de l'année 2011, le PEI a soutenu 646 M€ d'opérations sur cette deuxième convention.

Au total, depuis 2003, 380 opérations ont été soutenues par le PEI Corse, pour un montant de 1 132 M€ en coût total. La programmation se réalise à un rythme soutenu de **126 M€ de projets par an** en moyenne (en coût total).

Les crédits mis à disposition du PEI atteignent en moyenne **83 M€/an** depuis 2003 (y compris crédits des opérateurs finançant le PEI : AERMC, ONEMA, ADEME, FACE), et le taux moyen constaté de financement par l'État est de **60 %**.



Les principaux bénéficiaires des crédits de l'État dans le cadre du PEI sont la CTC et son office d'équipement hydraulique (OEHC) avec la moitié des crédits État programmés, les communes ou leurs groupements (1/3), et les conseils généraux (11 %).

Rapport

La répartition des projets financés par le PEI depuis 2002 est essentiellement concentrée sur les quatre domaines suivants :

- ◆ 553 M€ pour les transports :

(48 % du total programmé au lieu des 63 % prévus dans la maquette) dont 356 M€ pour les routes, 172 M€ pour les chemins de fer, 19 M€ pour les ports de commerce et 6 M€ pour les aéroports. Sont financés des travaux sur les 3 axes prioritaires Ajaccio-Corte-Bastia (RN 193), Bastia-Bonifacio (RN 198), et Ajaccio-Bonifacio (RN 196), ainsi que sur des RD d'intérêt régional.

Il peut s'agir de déviations, ouvrages d'art, mais aussi résorption de points ponctuels particulièrement accidentogènes ou difficiles.

En 2011, la rénovation et mise aux normes du tunnel de Bastia a ainsi été programmée, pour un coût total de 35 M€. Sur le chemin de fer (mesure réalisée à plus de 100 % des prévisions des conventions 2002-2013), le PEI a permis le renouvellement 100 km de voies ferrées sur 230 km, l'achat de 12 autorails neuf, la sécurisation et l'automatisation des trafics.

Des travaux importants sur les ports de commerces et l'aéroport d'Ajaccio sont également financés par le PEI.

- ◆ 273 M€ pour l'eau et l'assainissement :

(26 % du total programmé au lieu des 17 % prévus dans la maquette) dont 139 M€ pour l'assainissement, 74 M€ pour l'adduction d'eau potable, 45 M€ pour l'eau brute agricole et 15 M€ pour la lutte contre les inondations.

Sont financés la construction ou la mise aux normes ERU de stations d'épuration (notamment celles de Bastia et Ajaccio), des travaux de sécurisation des captages, de réhabilitation des infrastructures communales d'eau potable, de prévention contre les inondations, et des travaux sur les réseaux d'eau brute : barrages, renforcement des stations de pompage, réhabilitation de réserves d'eau, extension de réseaux structurants.

- ◆ 32 M€ pour les déchets :

Réhabilitation des anciennes décharges et créations des centres de stockage des déchets ultimes nécessaires pour les 15 prochaines années.

- ◆ 23 M€ pour les NTIC :

Infrastructures de haut-débit.

5.6. L'équilibre thématique ainsi rétabli est cependant couteux et ne prend pas en compte d'autres fonds transférés à la collectivité territoriale par exemple

Les transferts de compétences organisés par la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse, ont été compensés par un transfert de fiscalité – le produit des droits de consommation sur les alcools perçus en Corse – et, pour le solde, par un transfert budgétaire (abondement de la dotation générale de décentralisation de la CTC).

Cette même loi a transféré à la CTC des crédits budgétaires au titre de la continuité territoriale (187 M€ en PLF 2012) et des offices agricoles corses qui sont intégrés dans la dotation générale de décentralisation allouée à la Corse.

Plus récemment la loi n°2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse instaure divers transferts de compétences (11 M€) financés par 4 % de prélèvement sur les recettes de l'État au titre du produit de la TIPP.

5.7. L'insularité de la Corse et la recherche d'économies devrait conduire à envisager une simplification institutionnelle de l'organisation existante qui mobilise pour environ 299 000 habitants, une collectivité régionale, deux départements, des agglomérations, syndicats, 360 communes, etc.

Le territoire Corse compte 360 communes, dont plus de 80 % ont moins de 700 habitants, mais seulement quatre communautés de communes pour la Corse-du-Sud, huit pour la Haute-Corse, ainsi que deux communautés d'agglomération, autour de Bastia et autour d'Ajaccio.

La bi-départementalisation ajoute encore à cet éclatement institutionnel : la loi du 15 mai 1975 portant réorganisation de la Corse a donné naissance à deux départements qui sont parmi les plus petits de la France métropolitaine, tant en ce qui concerne la superficie que la population.

La bi-départementalisation présente des inconvénients en termes de coût de l'action publique. Elle a ainsi entraîné la multiplication par deux des différentes instances politiques et administratives ainsi que des chambres consulaires dans l'île.

Les doubles emplois induits par la multiplication des structures ont des répercussions sur le poids des charges de fonctionnement par habitant, celles-ci étant en Corse une fois et demie à deux fois supérieures à la moyenne nationale selon les collectivités.

Ainsi l'organisation existante, s'avère lourde, enchevêtrée et coûteuse.

Elle est également source de complexité accrue pour les interlocuteurs de ces collectivités.

5.8. Si la CTC ne demande pas le transfert de l'autorité de gestion des fonds européens, qui serait d'autant plus logique qu'elle accompagnerait une réforme de fusion de la CTC et des deux Conseils généraux, le maintien d'une subvention globale paraît s'imposer au cas particulier de la Corse, assorti d'une co-décision de la collectivité et de l'autorité déconcentrée de l'État sur l'emploi des fonds européens.

La collectivité territoriale de Corse n'a pas demandé en son temps à bénéficier-comme l'Alsace- du transfert de l'autorité de gestion des fonds européens. L'actuel président de cette collectivité n'a pas exprimé devant la mission le souhait de l'effectuer, en estimant que le mode concerté de décision avec l'État lui paraissait présenter plus d'avantages qu'une responsabilité exclusive qui reposerait sur la seule CTC.

Pour autant, la mission estime que, si les collectivités régionale et départementale de Corse demandaient à se fondre dans une collectivité unique, ce qui constituerait un potentiel d'économie collective significatif, une telle évolution institutionnelle pourrait alors justifier de pousser à son terme le transfert de gestion des fonds européens. La logique de la singularité du statut législatif de la Corse serait ainsi complète.

A défaut, le maintien d'une co-décision de l'État et de la CTC sur les fonds structurels devrait être pérennisé de même qu'une gestion répartie entre ces deux autorités au travers du mécanisme de la subvention globale. Le statut spécifique de la Corse justifie en effet d'une exception aux préconisations qui ont pu être présentées par la mission pour les autres régions.

CONCLUSION

Les cinq départements d'outre-mer comme la Corse présentent des singularités propres, mais ces territoires se définissent d'abord par leur insularité (y compris la Guyane entourée de la forêt amazonienne) et par les contraintes et impacts diversifiés qui s'en suivent.

On relève notamment un retard dans l'équipement d'infrastructures de base qui, sans être identique dans chacun de ces départements ou régions, reste important. L'effort de rattrapage à conduire est tout à fait consistant et conditionne pour une part le potentiel de développement endogène qui est recherché sans avoir beaucoup progressé.

Les atouts économiques de ces départements sont fragiles et doivent trouver leur développement malgré l'étroitesse de leur marché local et une concurrence très prégnante de territoires voisins qui sont des acteurs performants de la mondialisation des économies.

L'effort de financement public par des fonds nationaux ou européens est cependant nettement supérieur à celui qui concerne les régions de la métropole ou du continent.

Or, cet effort devrait se voir à l'avenir contingenté aussi bien par le programme de maîtrise du déficit public et de la dette que la France doit assurer, que par la concentration thématique à laquelle l'Union européenne entend conditionner ses concours, y compris dans les régions ultra-périphériques.

Dès lors, il semble à la mission que l'élargissement des conditions d'emploi de la dotation RUP du FEDER est un enjeu essentiel pour ces territoires.

Enfin, les vicissitudes observées dans l'usage des fonds publics qui n'ont pas assez été consacrés aux préalables d'infrastructures pour un développement durable, et la maîtrise insuffisante des dépenses de fonctionnement par les collectivités locales ne conduisent pas à préconiser une décentralisation accrue, sauf le cas échéant en Corse.

La mission estime qu'en matière de gouvernance, le maintien d'une co-décision État/Collectivité est nécessaire pour garantir une affectation stratégique des fonds publics qui emporte l'adhésion des deux partenaires et non d'un seul. L'importance des fonds de concours consentis par l'État ou par l'Europe justifie qu'on ne place pas l'usage de ces fonds à la discrétion exclusive des élus, dont la légitimité électorale doit pouvoir s'adosser aux stratégies de l'État ou de l'Union européenne.

En revanche, la gestion de la mise en œuvre des fonds gagnerait en simplification et en capacité à mobiliser plusieurs fonds sur un même objectif si les services de l'État et des collectivités étaient regroupés pour assurer cette gestion sous une autorité unique qui est depuis l'origine des programmes européens le préfet de région.

A Paris, le 2 mai 2012

L'inspecteur général des finances



Francis IDRAC

L'inspectrice des finances



Valérie DESMOUCEAUX

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : LES INSTRUMENTS FINANCIERS

ANNEXE 2 : CARTES DES DOM

ANNEXE 3 : LETTRE DE MISSION

ANNEXE I

Les instruments financiers

SOMMAIRE

1. AMÉNAGER L'ARTICULATION ENTRE LES RÉGIMES DE SUBVENTION ET D'INGÉNIERIE FINANCIÈRE.....	1
1.1. La création d'entités juridiques indépendantes ou au sein d'institutions financières existantes : fonds d'investissement ou de participation.....	2
1.2. Le renforcement des compétences financières et le recours éventuel à l'assistance externe en matière d'analyse de projets.....	3
2. TIRER TOUTES LES CONSÉQUENCES NÉCESSAIRES DE LA NOTION D'INVESTISSEMENT À LONG TERME.....	4
2.1. L'utilisation des fonds sous forme de prêt ou de garantie afin de les rendre utilisables sur plusieurs cycles de projets.....	4
2.2. L'aménagement des dispositions comptables en faveur des établissements financeurs afin de prendre en compte les risques opérationnels, différer les charges et favoriser ainsi le préfinancement des projets (ex : infrastructure en Inde).....	5

Annexe I

Les instruments financiers ont été utilisés pour fournir des investissements aux Fonds structurels depuis la période de programmation 1994-1999. Leur importance relative a augmenté au cours de l'actuelle période de programmation 2007-2013 et représente aujourd'hui environ 5 % des ressources totales du FEDER. Ils devraient jouer un rôle accru dans la politique de cohésion au cours de la période de programmation 2014-2020.

Visant des projets présentant un certain potentiel de viabilité économique, l'ingénierie financière entend apporter une aide aux investissements, en proposant des prêts, des garanties, des capitaux et d'autres mécanismes supportant les risques, éventuellement combinées à des bonifications d'intérêt ou à des subventions.

Les instruments financiers introduisent la notion d'investissement à long terme avec une mobilisation optimale des capitaux sur la période visée et permettent d'organiser des coinvestissements publics ou privés.

1. Aménager l'articulation entre les régimes de subvention et d'ingénierie financière

Deux dispositifs ont été mis en œuvre dans le cadre de la génération de fonds actuelle, pour le développement de nouveaux outils d'ingénierie financière¹ pour les entreprises, en complément des programmes classiques de subvention (fonds de capital-risque, fonds de garantie, fonds de prêts) :

- ◆ JEREMIE : soutien aux entreprises de taille modérée

JEREMIE (Joint European Resources for Micro to medium Enterprises) a pour objet de faciliter l'accès au financement pour les micro-entreprises et les petites et moyennes entreprises. Il s'agit d'une initiative conjointe de la Commission européenne, de la BEI et du fonds européen d'investissement ;

- ◆ JESSICA : développement durable en zone urbaine

JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) soutient l'investissement durable, la croissance et l'emploi dans les zones urbaines européennes. Le programme peut fournir une expertise ou faciliter l'obtention de prêts (sans garantie de l'État), mais n'apporte pas de subvention.

A est une initiative de la Commission européenne en coopération avec la BEI et de la Banque de développement du Conseil de l'Europe.

¹ Fonds de Participation et aides d'Etat.

La Commission a expliqué, au point 3.2 des lignes directrices communautaires concernant les aides d'État visant à promouvoir les investissements en capital-investissement dans les petites et moyennes entreprises², qu'elle estime que « [e]n règle générale, [...] un fonds d'investissement ou un véhicule d'investissement [est] une structure intermédiaire permettant de transférer l'aide aux investisseurs et/ou aux entreprises dans lesquelles l'investissement est réalisé, et non pas [...] le bénéficiaire de l'aide. Toutefois, des mesures [...] impliquant des transferts directs en faveur d'un véhicule d'investissement ou d'un fonds existant qui regroupe un grand nombre d'investisseurs différents et qui se présente comme une entreprise indépendante, peuvent constituer une aide, à moins que l'investissement ne soit effectué à des conditions qui seraient acceptables pour un investisseur privé opérant dans les conditions normales d'une économie de marché et qu'il ne confère par conséquent aucun avantage au bénéficiaire ».

Lorsque les États membres ou les autorités de gestion mettent en œuvre une opération comprenant des contributions visant à soutenir des instruments d'ingénierie financière au travers de fonds à participation sous les formes prévues à l'article 44, point b), du règlement 1083/2006, sous réserve que les conditions énoncées ci-dessus soient respectées, le fonds à participation lancera simplement des investissements ; il constituera une structure intermédiaire et ne sera donc pas un bénéficiaire de l'aide, comme indiqué ci-dessus au point 3.2 des lignes directrices communautaires sur le capital-investissement.

Annexe I

En se basant sur l'expérience acquise lors de la mise en œuvre des instruments financiers au cours des cycles actuels et passés et en reflétant l'importance qui leur est accordée au sein du cadre financier pluriannuel 2014-2020, la Commission européenne propose de poursuivre le développement et de renforcer l'utilisation des instruments financiers au cours de la prochaine période de programmation, en tant qu'alternative plus efficace et plus durable au financement traditionnel basé sur les subventions.

Il s'agit de sensibiliser l'ensemble des parties prenantes à la transition de la subvention vers des formes de financement plus productives, comme la garantie, le prêt ou la prise de participation.

1.1. La création d'entités juridiques indépendantes ou au sein d'institutions financières existantes : fonds d'investissement ou de participation

Les États membres de l'UE peuvent mettre en œuvre JEREMIE en créant un fonds de participation financé par les Fonds structurels. Le fonds de participation peut être géré soit par le FEI (Fonds européen d'investissement), soit par une autre institution financière, conformément à la législation régissant les Fonds structurels de l'UE (règlement CE n°1083/2006 et règlement d'exécution n°1828/2006).

Le fonds de participation, qui agit comme un fonds de fonds, s'associe à un large éventail d'établissements financiers locaux axés sur les PME : organismes de financement des PME, fonds de capital-risque, fonds de crédit, sociétés de transfert de technologies, établissements de microfinance, banques et fonds de garantie.

Les ressources mises à la disposition de ces établissements financiers par le fonds de participation servent à faciliter le financement des entreprises.

Les autorités de gestion peuvent en attribuer la gestion soit directement au FEI ou à une institution nationale, soit indirectement par adjudication d'un marché de services à un organisme financier.

Les autorités de gestion peuvent ainsi déléguer à des spécialistes une partie des tâches nécessaires à la mise en œuvre du Fonds, telles que la fixation de critères spécifiques pour la réalisation d'investissements, l'évaluation et la soumission d'opérations, la négociation des dispositions contractuelles, le suivi des résultats du fonds de participation et les comptes rendus y afférents.

Le comité d'investissement permet à l'autorité de gestion d'influencer la stratégie et le processus décisionnel du fonds de participation.

Le fonds de participation peut être établi soit comme un bloc financier cloisonné, administré par le gestionnaire pour le compte et au nom de l'autorité de gestion, soit sous la forme d'une entité juridiquement indépendante (structure ad hoc). Le choix de la forme juridique dépend beaucoup du niveau de complexité du fonds de participation.

Ainsi, quatre catégories de véhicules ont déjà été créés :

- ◆ fonds d'investissement : capital-amorçage, capital-risque, capital-développement, outils de reconstitution des fonds propres à l'issue de la crise économique ;
- ◆ fonds de Garantie, complétant les systèmes actuels (OSEO, SIAGI, France Active) ou entièrement nouveaux ;
- ◆ fonds de prêts d'honneur, attribués par les réseaux de Plateformes d'Initiatives Locales ou le réseau Entreprises ainsi que les réseaux de l'économie solidaire tels que l'Association pour le Droit à l'Initiative Économique ;
- ◆ prêt à Taux Zéro, en substitution des subventions classiques.

Annexe I

Les décisions de financement des entreprises sur les différents véhicules d'investissement associent les banques et plusieurs entreprises régionales. Le dialogue permanent entre les spécialistes et l'autorité de gestion permet de réorienter les actions et institue une nouvelle relation, ou les acteurs publics tels que les Régions ou OSEO apparaissent comme les partenaires de la prise de risque des entrepreneurs, et non comme des distributeurs d'aides publiques.

Pour encourager et accroître l'utilisation des instruments financiers au sein de la politique de cohésion pour la période de programmation 2014-2020, la proposition de la Commission :

- ◆ offre une plus grande flexibilité aux États membres et aux régions en termes de secteurs visés et de structures de mise en œuvre ;
- ◆ garantit un cadre stable, reposant sur une série de règles claires et détaillées ;
- ◆ exploite les synergies entre les instruments financiers et les autres formes de soutien, telles que les subventions ;
- ◆ Assure la compatibilité avec les instruments financiers établis et mis en œuvre au niveau européen dans le cadre des règles de gestion directe.

À cette fin, la Commission propose une section distincte sur les instruments financiers – Titre IV (Articles 32 à 40) au sein du projet de règlement prévoyant les dispositions communes applicables aux cinq fonds structurels. Il y aura dès lors un ensemble unique de règles régissant les instruments financiers pour les cinq Fonds ².

1.2. Le renforcement des compétences financières et le recours éventuel à l'assistance externe en matière d'analyse de projets

Au sein des États membres et des régions, l'environnement opérationnel des instruments financiers, de même que la capacité administrative et l'expertise technique nécessaires à leur mise en œuvre optimale, sont très variables.

Dans ce contexte, la proposition de la Commission offre différentes options de mise en œuvre, parmi lesquelles les États membres et les autorités de gestion peuvent choisir :

- ◆ des instruments déjà existants ou récemment créés, spécialement destinés à des conditions et des besoins spécifiques ;
- ◆ des instruments standardisés (normalisés), pour lesquels les conditions seront prédéfinies et établies dans un Acte d'exécution de la Commission. Ces instruments doivent être «prêts à l'usage» et permettre un déploiement rapide ;
- ◆ des instruments financiers se composant uniquement de prêts et de garanties pouvant être mis en œuvre directement par les autorités de gestion.

La professionnalisation de l'ensemble des acteurs locaux et le développement des compétences en ingénierie financière sera nécessaire à la réussite des projets.

La mobilisation de tous les acteurs locaux et régionaux doit permettre de mettre en œuvre des actions collectives et concertées dans le domaine de la formation.

Le partenariat renforcé avec les collectivités territoriales participant au financement doit être recommandé de même que la recherche d'une complémentarité avec les acteurs socioéconomiques locaux afin de mettre en avant l'adéquation du projet avec leurs besoins notamment en matière de formation.

² Le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

2. Tirer toutes les conséquences nécessaires de la notion d'investissement à long terme

Les dispositions existantes en matière de fonds communautaires gérés par des intermédiaires financiers pour les financements par emprunt, les prises de participation, les fonds de garantie ou les fonds de placement offrent désormais³ la possibilité de poursuivre le réinvestissement de ces fonds (par exemple, par l'intermédiaire d'un dispositif de fonds renouvelable).

La réutilisation des ressources est une pratique courante dans le cas d'opérations impliquant des capitaux à risques et des financements par emprunt, qui permet de réinvestir les fonds provenant du remboursement d'emprunts et d'investissements antérieurs⁴. Ces fonds continuent ainsi de profiter aux bénéficiaires visés et renforcent l'impact de l'aide.

2.1. L'utilisation des fonds sous forme de prêt ou de garantie afin de les rendre utilisables sur plusieurs cycles de projets

Les fonds de participation offrent aux intermédiaires financiers des instruments destinés aux entreprises, notamment des garanties, des garanties conjointes et des contre-garanties, des garanties d'opérations de fonds propres, des micro-prêts.

Les intermédiaires financiers accordent ensuite les prêts ou les fonds propres aux entreprises.

Ce type de structure permet d'intégrer les avantages d'un investissement à long terme :

- ◆ recyclage des ressources

Le fonds de participation est conçu comme un instrument pérenne, auquel sont reversés les montants remboursés par les intermédiaires financiers, montants qui sont alors utilisés pour de nouvelles opérations d'investissement au bénéfice des PME. Le soutien apporté aux PME par les Fonds structurels de l'UE est ainsi pérennisé, par opposition au simple octroi de subventions.

Ainsi en Italie, la région soutient **l'innovation** à travers le « Fondo regionale di rotazione⁵ per l'imprenditorialità » (FRIM), qui offre des crédits renouvelables, avec l'aide de la politique de cohésion.

- ◆ avantages liés à une approche dite « de portefeuille »

Le fonds de participation a la possibilité de réaffecter les ressources de manière flexible d'un instrument financier à un autre, en fonction de l'évolution de la demande.

La structure de « fonds de fonds » permet ainsi de diversifier les risques et de bénéficier d'un outil de financement des PME souple, efficace, « visible » et pérenne sur la base d'un partenariat à long terme avec les institutions financières locales.

³ Art. 23 du règlement (CE) n° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat. Conseil Ecofin (novembre 2006).

⁴ Recouvrement du capital et revenus des investissements (comprenant les intérêts, les dividendes, les profits/pertes sur les ventes de participations et les pénalités appliquées par la Banque).

⁵ "Fondo di rotazione" managé par le Ministère de l'Economie et des Finances - State General Accounting Department - General Inspectorate for the Financial Relations with the European Union (IGRUE).

La notion d'investissement à long terme facilite également le recours à des techniques de financement pluriannuelles comme :

- ◆ **les fonds de crédit rotatif** dans le cadre desquels l'argent est réutilisé à mesure que **les prêts sont remboursés** est l'un des moyens d'établir un fonds durable pour un projet donné ;
- ◆ les obligations, **les prêts, les fonds de prêts renouvelables⁶/banques d'État** pour les infrastructures, les crédits renouvelables de fonds de roulement⁷, **les fonds en fiducie** et **les fonds de titrisation** ;
- ◆ syndication de prêts, de crédits ou de garantie, dans le cadre de cofinancement.

2.2. L'aménagement des dispositions comptables en faveur des établissements financeurs afin de prendre en compte les risques opérationnels, différer les charges et favoriser ainsi le préfinancement des projets (ex : infrastructure en Inde)

Le financement des infrastructures en Inde s'illustre par la multiplicité des intervenants qui implique à la fois des acteurs indiens et internationaux, comme les banques, mais aussi d'autres structures, privées ou publique qui sont également parties prenantes, les sociétés de capital-investissement « private equity fund ».

Actuellement, le gouvernement réfléchit à accorder aux entreprises financières non-bancaires (assurances, ...) qui, jusqu'ici, n'avaient pas accès à ce type de financement, un nouveau statut officiel « d'entreprise de financement des infrastructures ».

L'Etat central intervient également à travers l'IIFCL (India Infrastructure Finance Company Limited), entreprise publique fondée en 2006 pour cofinancer les projets considérés comme viables mais dont le financement par d'autres sources est insuffisant.

En effet, l'urbanisation rapide a augmenté la demande pour des infrastructures urbaines en Inde. Depuis les fonds publics pour ces services sont insuffisants. Les organismes urbains sont contraints de chercher des sources alternatives pour le financement de leur infrastructure.

L'accès aux marchés de capitaux et les PPP sont apparus comme des options viables pour financer les infrastructures urbaines⁸.

Les PPP peuvent, en effet, encourager la mobilisation de sources de financement nouvelles ou supplémentaires en faveur de l'aménagement d'infrastructures et créer de nouvelles opportunités de développement de marchés financiers locaux, grâce, par exemple à :

- ◆ la mobilisation des marchés financiers locaux qui n'ont pas l'habitude de financer directement des projets d'infrastructure, mais souhaitent exploiter les opportunités d'investissements stables à long terme ;
- ◆ la maximisation de la marge de manœuvre budgétaire grâce à la mise à contribution des capacités des bilans du secteur privé et au partage des risques de façon à accroître le montant global des investissements ;

⁶ Revolving loan funds.

⁷ Revolving working capital loan.

⁸ Le gouvernement de l'Inde (GOI), reconnaissant le rôle clé de l'infrastructure dans le processus de développement économique, mis en le groupe d'experts sur la commercialisation de l'infrastructure, souvent connu sous le nom Comité Rakesh Mohan,

En 1994. Le Comité a recommandé la participation du secteur privé dans le développement des infrastructures urbaines et de l'accès marchés des capitaux via l'émission d'obligations.

Annexe I

- ◆ l'allègement, grâce à la distribution des obligations financières, des tensions budgétaires qui s'exercent sur les entreprises publiques ;
- ◆ l'amélioration de l'accès aux capitaux et marchés financiers étrangers.

Plus la participation du secteur privé et la mobilisation des financements privés sont importantes, plus le climat de l'investissement doit être positif, notamment quant au cadre institutionnel, juridique et financier qui peut parfois nécessiter certains aménagement afin d'assurer l'effet de levier escompté.

Au début de sa mise en place, l'IDFC⁹ a déployé beaucoup d'efforts à ses débuts pour modifier les politiques et le cadre de réglementation en vue de faciliter les investissements privés dans les infrastructures.

Ces efforts ont eu pour effet d'accroître le nombre de projets d'infrastructure susceptibles de bénéficier d'un concours financier. Ils ont notamment porté sur :

- ◆ l'allègement comptable du poids de la dette : financements hors bilan par l'octroi de prêts sans droit de recours ou avec droit de recours limité (ces expressions sont en général interchangeables) accordés directement à une entité ad hoc (SPV). Les prêteurs comptent se rembourser avec les flux de trésorerie du projet, la garantie de la dette se limitant principalement aux actifs du projet et à ses flux de recettes futurs ;
- ◆ le financement obligataire qui permet à l'emprunteur d'obtenir des créances directement auprès des particuliers et des institutions plutôt que de passer par les prêteurs commerciaux.#

⁹ Le groupe indien Infrastructure Development Finance Company (IDFC) créé en 1997 par le gouvernement indien et diverses banques et institutions financières indiennes avec la participation d'institutions financières internationales.

ANNEXE II

Cartes des DOM

ANNEXE III

Lettre de mission

Annexe III



*Ministère de l'intérieur,
de l'outre-mer, des collectivités territoriales
et de l'immigration*

*Ministère du budget,
des comptes publics et
de la réforme de l'État*

Paris, le 23 FEV. 2012

N° 00043

Réf. : 11-031237-D / XX

**Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer,
des collectivités territoriales et de l'immigration**

**La ministre du budget, des comptes publics
et de la réforme de l'État,
Porte-parole du Gouvernement**

à

**Monsieur Francis IDRAC
Préfet hors cadre,
Inspecteur général des finances**

OBJET : Poursuite de la mission d'étude et de prospective sur la future gouvernance des fonds structurels européens (période 2014-2020) au 1er trimestre 2012.

Réf. : Lettre de mission conjointe N°000692 du 10 juin 2011.

Nous vous avons confié, par lettre en référence, une mission d'étude et de prospective sur la prochaine période de programmation des fonds structurels européens. Les premières conclusions que vous nous avez fait parvenir éclairent la définition prospective des futures règles de gouvernance des fonds structurels.

Votre mission n'a toutefois pas eu matériellement le temps, dans le délai contraint qui lui était imparti, d'étendre son analyse et ses recommandations aux départements et aux régions d'outre-mer.

Or, il est souhaitable que cette dimension soit prise en considération, d'autant que certaines modalités de gestion outre-mer des fonds structurels semblent, sur la période actuelle, assez voisines de vos préconisations formulées pour la période 2014/2020. En effet, les retours d'expériences de la Réunion (premier programme opérationnel régional du FEDER par son importance), ou de la Guyane, ont en commun des modes de gestion unique, dits « interfonds » par les services déconcentrés de l'État.

Annexe III

Ce type de scénario mérite en effet d'être étudié, à titre d'hypothèse, compte tenu des orientations portées par la commission européenne qui privilégient une politique de cohésion 2014/2020 encore plus encadrée, avec une forte concentration thématique, une logique de performance couplée à des objectifs nationaux et enfin une plus grande responsabilité financière des Etats membres.

Par ailleurs, l'enveloppe outre-mer des fonds FEDER, qui représente aujourd'hui pas moins de 25% des fonds FEDER octroyés à la France, pourrait voir sur la prochaine période sa part relative augmenter sensiblement dans l'ensemble national. Cette tendance est désormais prévisible compte tenu, d'une part, des règles d'intensité envisagées par la commission (propositions transmises aux Etats membres le 6/10/2011) et, d'autre part, de l'élargissement institutionnel du FEDER à Mayotte (nouveau DOM reconnu maintenant comme officiellement éligible au FEDER par la commission), ce qui justifie ainsi l'intérêt marqué que la mission doit porter à l'outre-mer au 1er trimestre 2012 dans sa réflexion prospective.

Enfin, nous verrions intérêt à ce que soit explorée la compatibilité d'une gestion qui demeurerait largement territorialisée avec l'affirmation d'un pilotage national plus intégré, compte tenu des enjeux de responsabilité financière que vous avez mis en évidence, sans exclure à ce titre une programmation nationale (à titre principal ou complémentaire) pour certaines actions relevant de priorités particulièrement identifiées (ex : politique de la ville, investissements d'avenir, etc).

En dernier lieu, la mission complètera ses travaux par un examen spécifique du mode de gestion des fonds européens en Corse où la relation entre CPER, PEI et PO mérite un regard particulier.

Vos conclusions sont attendues pour le 30 mars 2012.



Stéphane BOUILLON



Blaise-Philippe CHAUMONT