

5

Le Fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM)

A deux reprises, dans son rapport public pour l'année 1994, puis pour l'année 2000, la Cour a été amenée à critiquer les conditions de mise en œuvre des crédits du fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES) destinés à l'équipement des territoires d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie.

L'action de l'Etat en faveur de l'investissement dans les départements d'outre-mer, appelle des critiques analogues, s'agissant des crédits qui transitent par le fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM). Les contrôles effectués par la Cour pour les exercices 1994 à 2000 sur les opérations du FIDOM l'ont conduite, comme pour le FIDES, à relever l'inadaptation du cadre juridique dans lequel est censé fonctionner ce fonds, qui entraîne de nombreuses irrégularités, sources de coûteux gaspillages de fonds publics.

L'administration centrale du secrétariat d'Etat à l'outre-mer se trouve en réalité dans l'impossibilité d'assurer le contrôle et l'évaluation des opérations conduites sur place, financées par l'Etat, ce qui ne contribue pas à inciter les autorités locales, qui le savent, au respect scrupuleux des règles même les plus élémentaires de la comptabilité publique.

I – Le non-respect du cadre juridique

Le FIDOM a pour mission, comme le prévoit le décret n° 84-712 du 17 juillet 1984, de concourir au développement économique et à l'aménagement du territoire des départements d'outre-mer par l'octroi d'aides et subventions inscrites sur deux chapitres qui distinguent les interventions relevant de l'action directe de l'Etat (chap. 68-01) de celles propres aux régions et départements (chap. 68-03).

Comme l'ont fait apparaître les investigations de la Cour, la gestion des crédits du FIDOM n'a plus qu'un lointain rapport avec les dispositions, pourtant toujours en vigueur, qui les réglementent.

C'est ainsi que le comité directeur qui, avec la participation d'élus locaux au côté des représentants des administrations concernées, constituait à l'origine l'organe d'orientation et de contrôle de l'action économique menée dans le cadre du FIDOM, s'est vu progressivement privé de ses pouvoirs pour n'être même plus convoqué depuis le mois de juin 1994.

Au moment où la fonction du comité directeur était ainsi frappée de caducité, une circulaire du Premier ministre rappelait à l'administration de l'outre-mer sa mission éminente de « cohérence de l'action gouvernementale outre-mer », tout en l'incitant à prendre appui sur la commission interministérielle de coordination des investissements outre-mer en vue d'orienter et d'évaluer l'action du FIDOM. Mais force est de constater que pas plus que le comité directeur du FIDOM cette commission, qui ne s'est plus réunie depuis 1998, n'a été en mesure de remplir la mission qui lui était assignée.

Le décret de 1984 complété par une circulaire d'application du 24 juillet 1995 imposait aux préfets des quatre départements d'outre-mer de faire parvenir à l'administration centrale de l'outre-mer un bilan annuel « quantitatif » récapitulant les engagements et paiements de l'année écoulée et un « volet qualitatif » portant sur l'évaluation de la gestion annuelle des investissements. Or cette remontée de l'information s'effectue de manière trop lacunaire et imprécise. La Cour a constaté que l'administration centrale ne disposait la plupart du temps d'aucune information sérieuse sur les opérations de l'espèce.

En dix ans, de 1990 à 2000, les crédits du FIDOM ont été divisés par trois, passant de 94,9 M€ à 33,5 M€. En outre, une part croissante des investissements dans les DOM relève désormais de dispositions

contractuelles. Cette évolution ne rend pas moins nécessaire, comme le recommande la Cour, la mise en place de règles mieux adaptées en vue d'éviter la dérive constatée dans la conduite des opérations menées sur place.

Le réexamen des conditions de fonctionnement du FIDOM devrait par ailleurs permettre de résoudre le lancinant problème de ce qui est localement considéré comme une « dette » de l'Etat à l'égard des collectivités concernées. En effet le défaut de suivi des autorisations de programme (AP) de la section locale du FIDOM (chap. 68-03) a rendu impossible de savoir quel était le montant de crédits de paiement à mettre en place pour l'exécution des programmes résultant desdites autorisations.

Nombre de ces programmes n'avaient pas encore été décidés en 1997 au moment où le chapitre 68-03 a cessé d'être doté en nouvelles autorisations de programme.

Localement, la plupart des collectivités locales ont alors estimé qu'elles détenaient une créance sur l'Etat au titre des AP qui n'avaient pas, à cette date, donné lieu à délégation intégrale des crédits de paiement correspondants. Cette manière de voir faisait abstraction du fait qu'un certain nombre d'AP auraient dû être purement et simplement annulées, faute d'avoir reçu un début d'exécution.

En l'absence d'information suffisante sur l'exécution des programmes, l'administration centrale s'est durablement trouvée incapable de fixer le montant des crédits de paiement réellement dus.

Pour y remédier, une expertise a été réalisée en 1999, à la demande du Premier ministre, par les services des secrétariats d'Etat au budget et à l'outre-mer afin de dresser un constat des compléments de crédits nécessaires par la production d'états de paiement certifiés. Cette enquête, qui a mis un terme aux incertitudes persistantes sur les créances des collectivités locales, a conduit à l'établissement d'un besoin de crédits de paiement de 25,4 M€ satisfait par les lois de finances des années 1999 à 2001, ce solde devant être inscrit dans la prochaine loi de finances.

En définitive, la réglementation régissant le FIDOM a été vidée de toute portée sans réelle mesure corrective de la part de l'administration compétente. Ainsi, le fait et le droit ne se répondant plus, nombre de programmes réalisés ne satisfont que de manière incertaine aux missions du fonds et aux critères d'efficacité.

II – L'exécution des opérations

L'examen de l'exécution des opérations d'investissement a fait apparaître diverses anomalies telles que :

1. l'utilisation de crédits d'investissement pour le fonctionnement ;
2. le versement de subventions pour des opérations déjà engagées ou achevées ;
3. l'emploi de crédits alloués initialement pour faire face aux dégâts des calamités naturelles, partiellement détournés de leur destination ;
4. la garantie de l'Etat accordée dans des conditions de légèreté critiquable alors que la défaillance des emprunteurs était largement prévisible ;
5. le défaut de contrôle des opérations lourdes et complexes entraînant de nombreuses irrégularités.

A – L'utilisation de crédits d'investissement pour le fonctionnement

Le maintien de la filière de la canne à sucre, facteur déterminant de l'économie réunionnaise, a été obtenu par un « plan de consolidation » financé notamment par le FIDOM. A cette occasion, le fonds a pris en charge, sur le fondement de conventions annuelles renouvelées, des dépenses de personnel s'élevant de 1994 à 1999 à 3,56 M€, en totale méconnaissance de la règle de la spécialité budgétaire qui lui est applicable, s'agissant de crédits du titre VI, destinés à des opérations d'investissement.

B – Le versement de subventions pour des opérations déjà engagées ou achevées

La circulaire déjà citée de l'administration de l'outre-mer, en date du 24 juillet 1995, fait obligation aux préfets de refuser l'octroi d'une subvention s'il est avéré que les travaux subventionnés ont reçu un commencement d'exécution « antérieurement à l'intervention de l'arrêté préfectoral attributif ». Il s'agit d'une règle de bonne gestion, destinée à éviter que l'administration ne soit placée devant le fait accompli.

Ces instructions n'ont pas toujours été suivies à la Martinique.

Tel est le cas, notamment, de l'assainissement des eaux usées, de l'alimentation en eau potable, des aides économiques, du développement touristique, et des aides à la filière de la canne à sucre.

Ainsi, dans la ville de Trinité, 0,61 M€ ont été versés à ladite municipalité pour l'assainissement des eaux usées. L'arrêté attributif est en date du 13 novembre 1995 mais les travaux avaient commencé huit mois avant. Le premier acompte, conforme au taux de réalisation des travaux, a été versé le 8 octobre 1996 sur la base d'un état, produit par la ville, retraçant des paiements et des factures remontant, pour les plus anciens, au mois de février 1995. Le solde de la subvention apparaît sur un certificat préfectoral de paiement du 7 avril 1998 surchargé de biffures et de corrections manuscrites.

Dans le cadre du contrat de plan Etat-région pour la période 1994 à 1998, des aides économiques, d'un montant unitaire le plus souvent modique, mais fort nombreuses, ont été consenties à des entreprises ou à des particuliers. Les travaux en cause ont été selon les cas commencés ou totalement achevés, avant la date d'attribution de la subvention.

De même, diverses opérations concourant au développement touristique ont été le plus souvent achevées avant la prise de l'arrêté, le total des paiements avoisinant 0,15 M€.

Il en va de même concernant les aides à la filière de la canne à sucre versées à diverses exploitations.

C – L'utilisation des crédits mobilisés à la suite du cyclone HUGO en Guadeloupe (16/17 septembre 1989)

Il a fallu sept ans après la survenance de ce cyclone pour épuiser les crédits budgétaires, sans doute surabondants, prévus pour en réparer les conséquences. Les textes initiaux pris à la suite des dévastations constatées prévoyaient exclusivement la reconstruction de tout ce qui avait été détruit. Ils ont rapidement fait place, sur décision du Premier ministre, à un plan de relance de l'économie locale pour lequel a été notamment créé un article supplémentaire (l'article 20) sur la section générale du FIDOM. C'est ainsi qu'une convention a été passée le 19 juillet 1990, modifiée le 20 août 1991, entre le préfet et les présidents des deux collectivités territoriales, le fonds étant sollicité à hauteur de 32 M€. Par décrets successifs, ce financement a été étendu aux années 1993 et 1994 puis, en dernier lieu, au titre d'une ultime prolongation de la date d'échéance, à l'année 1995, le décret en cause (n° 95-726 du 9 mai 1995) disposant que : « Les crédits non consommés au 30 juin 1995 seront annulés ». Cette dernière disposition n'a d'ailleurs pas été respectée comme on le verra plus bas.

Le déroulement de cette opération appelle diverses critiques car les crédits mobilisés en abondance pour pallier avant tout les effets dus à cette calamité climatique ont été utilisés pour partie dans des conditions qui n'ont qu'un lointain rapport avec ces finalités.

1 – L'exécution financière du plan de relance est mal connue

Le financement du plan de relance ne concernait pas seulement le FIDOM. D'autres concours provenant de la région, du département ainsi que de l'Union européenne étaient également escomptés. La Cour ne peut que constater l'incapacité de l'administration de l'outre-mer à fournir la moindre information sur les paiements de ces divers participants au regard de leurs obligations contractuelles.

2 – Le décret précité du 9 mai 1995 a été transgressé

En effet, près de 0,76 M€ ont été reportés de l'exercice 1995 sur l'exercice 1996 et 80 036 € ont été versés en 1996 en vertu d'une convention passée avec le syndicat intercommunal de la région de Basse-Terre devenue caduque depuis plus d'un an.

3 – Le « défi français »

Lors de la coupe de l'America en 1995, 0,46 M€ ont été prélevés sur les crédits du plan de relance afin de financer une opération de promotion touristique de la Guadeloupe et la création d'un centre nautique pour permettre l'entraînement sur place du bateau français participant à la Coupe de l'America. Aucune explication convaincante n'a été donnée sur ce recours inattendu au FIDOM/cyclone HUGO.

D – La garantie de l'Etat accordée en dépit de la défaillance prévisible des emprunteurs

1 – Le plan de développement agricole de La Guyane (« plan vert »)

Lancé en 1976, ce plan s'est développé à partir de prêts consentis aux agriculteurs par la société financière pour le développement de La Guyane (SOFIDEG). Après une garantie de l'Etat donnée par arrêté en date du 20 mars 1981, les prêts, d'abord subordonnés à un examen de la viabilité des exploitations, ont été accordés selon des critères fondés sur la seule volonté des emprunteurs de poursuivre ou non leur activité⁹.

Dès l'année 1995, la Cour avait noté que la charge pesant sur le FIDOM au titre du remboursement à la SOFIDEG des prêts consentis par elle, et restés impayés par les emprunteurs s'élevait déjà à près de 7,62 M€. Elle observait ainsi que « l'examen de la viabilité des exploitations a été abandonné au profit de critères fort imprécis fondés, en dernière analyse, sur la volonté des débiteurs de poursuivre ou non leur exploitation ».

Depuis lors les défaillances des emprunteurs se sont poursuivies, de sorte qu'en définitive, l'administration de l'outre-mer a versé près de 12,96 M€ à la SOFIDEG à travers trois autorisations de programme respectivement rattachées à la loi de finances initiale de 1997 (1,83 M€), à la loi de finances rectificative de la même année (6,54 M€), puis à la loi de finances initiale de 1998 (4,59 M€).

Dans une réponse en date du 2 juillet 2001 à une demande de la Cour qui réclamait des précisions sur l'apurement de cette dette de l'Etat au titre de sa garantie à SOFIDEG, le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a indiqué que le bilan financier de l'opération devait être établi par la SOFIDEG puis porté à la connaissance de la Cour. A cette date, aucune précision n'a été reçue par la Cour ni sur les risques de défaillances nouvelles des emprunteurs, ni sur les chances de recouvrement d'au moins une partie des créances impayées. Toutefois, un compte-rendu établi par la SOFIDEG le 30 juin 2001 précise que « les créances agricoles résiduelles de la SOFIDEG ne représentent désormais plus aucun risque pour le FIDOM ».

2 – L'implantation des réfugiés H'Mong en Guyane

En mai 1981, le secrétaire général du conseil de l'Europe a été sollicité par le Fonds de rétablissement du Conseil de l'Europe (FRCE) pour l'obtention d'un prêt de 3,36 M€ à une association régie par la loi de 1901, maître d'œuvre d'une opération visant à installer en Guyane des populations H'Mongs jusqu'alors réfugiées en Thaïlande. Une première implantation étant intervenue avec succès dès 1979, grâce au dynamisme de cette communauté, l'association a décidé de renouveler l'expérience en 1980. Le prêt sollicité devait permettre d'étendre les superficies mises en culture afin d'assurer, d'abord, l'auto-subsistance alimentaire puis, par la suite, l'amélioration du niveau de vie de cette population.

⁹ Instruction du 23 septembre 1989.

La garantie de l'Etat a été donnée par une lettre du 29 avril 1981 au ministre des affaires étrangères sous la seule signature d'une autorité subalterne ayant signé au nom du secrétaire d'Etat à l'outre-mer.

Mais, la défaillance de l'association emprunteuse a là encore entraîné pour le FIDOM une dépense totale de 5,81 M€ en capital et en intérêts impayés pour un total prêté de 3,36 M€.

E – Le défaut de contrôle des opérations lourdes et complexes

S'agissant d'une opération coûteuse (terminal à conteneurs de la pointe des grives à Fort de France) la Cour a relevé une accumulation d'anomalies et d'irrégularités qui témoignent de l'incapacité de l'administration à contrôler l'exécution d'opérations lourdes.

La participation du FIDOM s'est ici élevée à 1,86 M€ selon deux arrêtés du 11 avril 1994 et du 21 juillet 1995. Au 31 décembre 1999, ce programme n'était pas achevé puisque plus de 0,30 M€ subsistaient sur les deux autorisations de programme en cause. Le nombre de prestataires est ici élevé. Treize au total. Les pièces produites à la Cour traduisent une succession d'approximations : deux arrêtés lapidaires qui ne précisent pas les partenaires associés à la réalisation de l'opération ; des certificats pour paiement comportant des montants biffés puis corrigés manuellement, des prestations non identifiées dans les justifications ouvrant droit aux versements. En outre, sauf exception, les marchés, les commandes et les factures n'ont pas été transmis à la Cour.

CONCLUSIONS

Il apparaît urgent et impératif de repenser les conditions juridiques et financières de l'intervention de l'Etat dans les départements d'outre-mer. L'extrême liberté prise par l'administration avec les règles d'exécution des dépenses publiques est source de gaspillages récurrents, qui se perpétuent malgré les observations répétées de la Cour.

Une telle situation n'est pas admissible.

Pour y mettre fin il est nécessaire de reprendre intégralement le décret du 17 juillet 1984 fixant l'organisation et le fonctionnement du FIDOM en s'inspirant de deux principes directeurs :

- articuler les nouvelles dispositions avec celles de la loi d'orientation pour l'outre-mer, notamment l'article 74 qui instaure une « commission des comptes économiques et sociaux des départements d'outre-mer » dont les missions, concernant le FIDOM¹⁰, devraient être à cette occasion clairement précisées par le décret ;

- coordonner étroitement la gestion relevant de l'administration centrale et celle conduite aux niveaux déconcentrés faute de quoi la commission précitée serait dans l'incapacité d'évaluer réellement les investissements consentis par la collectivité nationale dans les départements d'outre-mer.

¹⁰ Mais aussi, sans doute, le fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM).

*REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE*

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage les remarques formulées par la Cour tant sur l'absence de respect du cadre juridique de fonctionnement de ce fonds que sur le manque de suivi des subventions accordées.

S'agissant du cadre juridique, il est d'ores et déjà prévu dans le projet de décret d'application de l'article 74 de la loi d'orientation pour l'outre-mer d'intégrer des informations relatives au suivi et à l'évaluation des investissements de l'Etat dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte dans le rapport que transmettra chaque année la commission au Gouvernement. A ce titre, la commission sera notamment informée de la répartition des crédits du FIDOM.

En ce qui concerne le suivi des subventions d'investissements, des échanges sont déjà intervenus entre la direction du budget et les services du secrétariat à l'outre-mer afin de mettre en place un suivi précis des autorisations de programme déléguées aux représentants de l'Etat dans les départements et territoires d'outre-mer.

REPONSE DU SECRETAIRE D'ETAT A L'OUTRE-MER

La Cour des comptes relève le non-respect du cadre juridique en vigueur pour la gestion des crédits du fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM). En particulier la Cour signale l'absence de réunion depuis 1994 du comité directeur du Fonds.

L'explication à l'effacement du rôle du comité directeur du FIDOM réside dans l'importance de la contractualisation des crédits inscrits à ce chapitre budgétaire.

L'évolution croissante de ce taux de contractualisation dès 1995 (70 % en 1995 ; 82 % en 1999 ; puis 90 % en 2001) a rendu caduc l'engagement qui avait été pris de redonner un rôle actif au comité directeur. En effet, hors opérations spécifiques « SOFIDEG » au titre du plan vert pour la Guyane, les crédits non contractualisés s'élevaient à 3,66 M€ en 1995, 4,27 M€ en 1996, 4,57 M€ en 1997, 2,74 M€ en 1998 et 4,42 M€ en 1999. La faiblesse de ces montants, et par suite des enjeux, rendaient moins pertinente la mobilisation d'un comité directeur pour statuer sur leur utilisation.

La Cour signale la modestie du rôle de la commission interministérielle instituée par le décret du 5 novembre 1970 dont la dernière réunion remonte au 9 octobre 1998.

Il peut être répondu que si, en la forme expresse prévue par le décret précité, la commission interministérielle ne s'est pas réunie en 1999 et en 2000, en fait ces deux années ont donné lieu à un intense travail de coordination interministérielle en matière d'investissement outre-mer dans le cadre de la préparation des contrats de plan et de développement.

En effet, outre les réunions d'arbitrage par le cabinet du Premier ministre et les réunions de présentation aux ministères des enjeux par le cabinet du SEOM, plusieurs réunions interservices, soit sous la présidence du DATAR (pour les départements d'outre-mer), soit sous la présidence du DAESC (pour les territoires, la Nouvelle-Calédonie et les collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon) ont été tenues en 1999 et 2000.

Dans ces conditions, la convocation de la commission interministérielle prévue par le décret du 5 novembre 1970 n'est pas apparue nécessaire, en effet la liste des participants aux réunions interministérielles recouvrait très largement celle composant la commission interministérielle.

S'agissant des informations destinées contrôler la réalisation des opérations d'investissement engagées outre-mer et, plus généralement, pour évaluer la politique d'investissement menée dans les DOM, il est donné acte à la Cour que les rapports des préfetures sur l'exécution des dépenses du FIDOM restent perfectibles, en particulier en ce qui concerne l'évaluation de la gestion.

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, rejoint en cela par le secrétariat au budget, confirme sa volonté de mettre en place un instrument de suivi rigoureux des opérations d'investissement, dont il apparaît que la qualité, notamment pour ce qui a trait à l'évaluation, passe par la recherche d'une meilleure articulation entre les travaux conduits au niveaux déconcentrés et ceux relevant de l'administration centrale.

Une réflexion est actuellement en cours pour finaliser la forme la plus efficace que pourrait prendre une aide méthodologique et une meilleure articulation entre l'échelon central et les échelons déconcentrés, afin d'assurer la production des données nécessaires à un suivi et à une évaluation de qualité.

De plus, la contractualisation croissante des crédits du FIDOM aura pour effet de les soumettre au droit commun du suivi de l'exécution des contrats de plan mis en œuvre par la DATAR et de leur évaluation pilotée par le commissariat général au plan. Ces cadres définis au niveau national permettront de remédier au caractère disparate reproché aux présentations précédentes.

Enfin, il peut être noté que, s'agissant de l'évaluation ex-ante des projets d'investissement, la décision récente de la direction générale de la comptabilité publique de doter les régions d'outre-mer, à l'instar de celles de métropole, de missions d'expertise économique et financière (MEEF) constituera un apport précieux, à condition cependant que l'espace Antilles-Guyane soit suffisamment pris en compte.

L'analyse de la Cour concernant le FIDOM décentralisé est dans l'ensemble partagée par l'administration de l'outre-mer. Le mécanisme de la dotation globale prévue par le décret n° 89-357 du 5 juin 1989 a en effet conduit à l'émergence de « réclamations » de la part de collectivités bénéficiaires.

A la demande du Premier ministre une expertise a été réalisée en 1999 par les services des secrétariats d'Etat au budget et à l'outre-mer pour dresser un constat des besoins de complément de crédits.

La méthode retenue a consisté, schématiquement, à répertorier les attributions de subventions au titre du FIDOM décentralisé en s'appuyant sur la production des arrêtés préfectoraux, puis à s'assurer de la prise de délibérations par les collectivités attributaires décrivant les opérations prévues en emploi des crédits attendus du FIDOM décentralisé (avec le cas échéant délibérations modificatives) et enfin à vérifier que les mandatements concernant les opérations prévues par les délibérations précitées ont donné lieu à paiement par les comptables publics par la production d'états certifiés demandés aux payeurs.

Sur ces bases, les besoins identifiés en crédits de paiement par collectivité ont été établis.

Les collectivités qui, jusque là, n'avaient pas été impliquées dans l'expertise, ont été destinataires en janvier 2001 d'un courrier leur faisant part du chiffrage les concernant. Parallèlement, un courrier a été adressé aux préfets, leur demandant de notifier à chacune des collectivités le montant qui la concerne. Un délai leur a été laissé pour, le cas échéant, transmettre au préfet, aux fins d'examen, d'éventuelles pièces justificatives qui n'auraient pu être prises en compte. Les expertises sont en phase de finalisation.

Les versements interviendront en deux temps : en 2001 (les lois de finances rectificatives pour 1999 et 2000 ont chacune doté le chapitre 68-03 de 7,62 M€ de crédits de paiement) et en 2002 pour le solde.

Une fois les versements au titre du FIDOM décentralisé opérés, et les opérations clôturées, ce chapitre budgétaire sera supprimé.

De façon plus générale, à la lumière des observations de la Cour, des évolutions de la structure des crédits inscrits au FIDOM et compte tenu de la pratique observée ces dernières années, le SEOM proposera de procéder à une réforme des textes en vigueur concernant la gestion du FIDOM.

Il souhaite également inscrire les évolutions en cause dans le cadre plus large des dispositions de la loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer (LOOM) qui prévoit des modalités de suivi des comptes économiques et sociaux des départements d'outre-mer.

En effet, l'article 74 de la LOOM instaure une « commission des comptes économiques et sociaux des départements d'outre-mer (CCESDOM) » dont la mission est double. Il s'agit de rendre compte annuellement au parlement et au gouvernement à la fois de la situation économique et sociale des DOM et de Saint-Pierre-et-Miquelon, ce qui doit inclure la présentation des dépenses d'investissements de l'Etat (et donc du FIDOM), et des conditions de la mise en œuvre des dispositions instaurées par cette loi.

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer propose de mettre à profit la création de cette commission, dont les règles doivent être fixées par un prochain décret, pour réfléchir à une meilleure articulation entre celle-ci et les instances en charge de la gestion des crédits du FIDOM.

A noter que la compétence de cette commission a été étendue à Mayotte qui est éligible au FIDOM.

S'agissant de l'exécution des opérations, le financement par le FIDOM, à la Réunion, des actions d'encadrement des structures et des actions du centre technique de l'industrie sucrière (CITS) ainsi que des sociétés d'intérêt collectif agricole (SICA) a été admis par dérogation compte tenu de l'importance économique et sociale de la filière canne à sucre dans ce DOM.

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer s'emploie, avec le ministère de l'agriculture et de la pêche, à régulariser cette situation en trouvant un autre support budgétaire.

La Cour relève également que des subventions sont versées alors que les travaux concernés apparaissent largement antérieurs à la décision attributive de subvention, notamment pour des opérations d'assainissement des eaux usées, de l'alimentation en eau potable, des aides économiques ou des opérations concourant au développement touristique.

S'agissant de crédits classés en catégorie II, la gestion de la dépense est assurée localement par les ordonnateurs secondaires en liaison avec leur comptable assignataire.

L'administration centrale met en place d'une part, les autorisations de programme destinées à l'octroi de subventions après répartition, par opérations ou par dotation déconcentrée, décidée par le comité directeur du FIDOM ou, par délégation, par son comité restreint et d'autre part, les crédits de paiement sur demandes des services déconcentrés et après examen de leurs situations d'exécution des crédits délégués.

Il convient cependant de rappeler que les subventions accordées au titre du FIDOM n'étaient pas, selon l'analyse du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, assujetties au décret n° 72-196 du 10 mars 1972 portant réforme du régime des subventions d'investissement accordées par l'Etat, qui prévoit au premier alinéa de son article 10 que la décision attributive de subvention doit être préalable au commencement d'exécution de l'opération à subventionner.

Toutefois, il a paru souhaitable de s'inspirer de la prudence des règles de gestion contenues dans ce décret en demandant, par circulaire en 1995, aux ordonnateurs secondaires de respecter certaines dispositions de ce texte. Force est de constater que ces instructions n'ont pas toujours été suivies.

L'administration de l'outre-mer prend donc acte des constatations relevées par la Cour en précisant que cette difficulté ne se pose plus depuis l'intervention du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat qui s'applique explicitement au FIDOM.

En ce qui concerne la subvention attribuée à la société d'économie mixte de Saint-Martin (SEMSAMAR) au titre du CPER 1994-1999, les éléments de réponses ci-après peuvent être apportés :

- le marché principal, d'un montant de 1 266 927,91 € date de 1989, ainsi que le deuxième marché ;
- l'ordre de service pour ce premier marché a été émis le 23 mars 1995 ;
- l'ordre de service n° 7 a été émis le 9 avril 1996 pour le deuxième marché, pour un montant de 137 204,12 € TTC.

Sur le plan technique, les travaux relevant des observations de la Cour font bien partie du dossier de demande de financement qui a été agréé. Le dossier technique initial inclut en effet la pose du réseau d'assainissement entre les regards R6 et R8 sur la commune de Saint-Louis.

Sur le plan juridique, l'écart important entre la date de passation du marché et le démarrage des travaux ne constitue pas une infraction à la réglementation sur les marchés publics comme l'indique l'échange de courrier, produit à la Cour, entre la direction régionale de l'environnement (DIREN) et la Direction de l'agriculture et de la forêt.

S'agissant des crédits mobilisés à la suite du cyclone HUGO, il est rappelé que les actions du plan de relance de l'économie ont accordé une place importante au développement touristique parce que ce secteur a particulièrement souffert du cyclone.

La gestion du plan a été calquée sur la procédure mise en œuvre dans le cadre du contrat de plan. Ainsi, l'instance consultative, intitulée comité d'engagement, regroupait les représentants des collectivités (région et département) et les chefs de services déconcentrés de l'Etat. Elle a été placée sous la présidence du secrétaire général pour les affaires économiques et régionales de la préfecture représentant le préfet avec la participation du trésorier-payeur général ou son représentant.

Ce comité d'engagement a eu pour fonction d'émettre des avis sur la qualité et l'opportunité des dossiers instruits le plus souvent au préalable en comité technique ainsi que sur le montant de l'aide à accorder.

Parmi les opérations décidées par le comité d'engagement du 29 avril 1994, il a été prévu d'accorder au défi français une subvention de 0,15 M€ au titre de la promotion touristique et de 0,61 M€ pour la création d'un centre nautique au titre du développement des entreprises de production.

Ces deux subventions ont été imputées sur la délégation n° 3077 du 25 mars 1994. S'agissant de l'opération « centre nautique » n° 94.27433, elle a été affectée et engagée en 1994 pour un montant de 0,61 M€ puis a fait l'objet d'une annulation de 0,30 M€ visée du contrôleur financier central sous le n° 3534 du 29 juin

1998 en application de l'article 3 du décret n° 95-726 du 9 mai 1995 puisque 0,30 M€ seulement d'autorisations de programme étaient consommés.

Pour ce qui a trait au plan de développement agricole de la Guyane, l'Etat a lancé en 1976 un programme visant à favoriser l'implantation d'agriculteurs dans des zones non exploitées de la Guyane. Ce programme, dénommé « Plan Vert », prévoyait l'installation de 260 exploitations dans ce département grâce à l'octroi de 42,69 M€ de subventions et de 32,78 M€ de prêts garantis sur des ressources du Fonds d'investissement des DOM (FIDOM).

Le bilan de l'application de ce plan est contrasté. Cette opération a permis de montrer qu'il était possible de développer certaines formes d'agriculture en Guyane (élevage, maraîchage). Depuis d'autres spéculations comme le riz ont vu le jour. En outre, on peut estimer à une quarantaine le nombre d'exploitations installées dans le cadre du plan vert et maintenues à ce jour et il existe désormais de véritables professionnels de l'agriculture dans ce département.

Un plan de restructuration a été donc mis au point et concrétisé par les instructions interministérielles du 23 septembre 1989 et en juillet 1998 signées des ministres de l'économie des finances et du budget, de l'agriculture et de la forêt et de l'outre-mer.

Toutefois, l'application de ce plan a révélé certaines difficultés.

En premier lieu le travail de sols vierges nécessite plusieurs années avant de les stabiliser et donc de pouvoir obtenir des récoltes significatives. Dans ces conditions les disponibilités financières des agriculteurs installés ont parfois été insuffisantes pour leur permettre de vivre pendant la période de non production (4 à 5 ans).

En second lieu, les investissements nécessaires se sont avérés plus importants que prévus initialement du fait en particulier de l'enlèvement d'une couche superficielle du sol impropre à la culture (pégasse).

Enfin, les agriculteurs installés n'avaient pas tous de formation agricole ou celle-ci était dans certains cas insuffisante pour permettre de pratiquer une agriculture dans des conditions climatiques difficiles, sans encadrement rapproché.

La SOFIDEG, saisie par les soins du Secrétariat d'Etat à l'outre-mer, a établi le bilan financier au 30 juin 2001 qui a été transmis à la Cour.

Toujours en Guyane, la Cour relève que la défaillance du comité national d'entraide franco-vietnamien, franco cambodgien, franco-laotien (emprunteur) a entraîné sur le FIDOM une dépense de 5,81 M€ sur un emprunt de 3,35 M€.

Il est rappelé qu'en 1981, le comité national d'entraide a obtenu du fonds de rétablissement du conseil de l'Europe (FRCE) un prêt de 3,35 M€ (22 MF) consenti en deutsch mark et en francs suisses (5,5 MDM et 2,5 MFS), garanti conjointement par le ministère des départements et territoires d'outre-mer et le ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale et destiné à consolider et développer deux implantations de réfugiés H'Mongs en Guyane.

Pour faciliter l'octroi du prêt, le ministère en charge de l'outre-mer s'était engagé par lettre du 29 avril 1981 à prendre toutes mesures utiles en vue du recouvrement par le fonds de la créance constituée par ce prêt. Compte tenu du différé de 5 ans de remboursement du capital, c'est au cours de l'année 1987 que les premiers remboursements en capital auraient dû intervenir. Il est alors apparu que les bénéficiaires du prêt n'étaient pas en mesure d'assurer la charge que constituait son remboursement.

Le ministère de l'économie et des finances et le ministère des affaires étrangères qui représentent la France dans les instances du fonds ont alors examiné avec le fonds les conditions dans lesquelles pourrait intervenir le remboursement du prêt.

Il a ainsi été décidé à l'occasion d'une réunion interministérielle le 21 novembre 1987 que :

- la France honorerait ses engagements et rembourserait le FRCE suivant un nouvel échéancier proposé par le fonds ;
- la dépense serait supportée par le ministère en charge de l'outre-mer qui se verrait ouvrir les crédits nécessaires sur son budget ;
- une mission commune IGAS/IGF déterminerait les conditions d'utilisation des emprunts consentis et définirait les conditions dans lesquelles pourrait intervenir la subrogation de l'Etat dans les droits du comité national d'entraide vis-à-vis des bénéficiaires finals du prêt.

Conformément à ces principes, depuis 1989, le ministère en charge des départements et territoires d'outre-mer s'est substitué au comité d'entraide pour le remboursement de ce prêt.

Sur ces bases, ont été délégués sur le FIDOM 5,82 M€ en autorisations de programme et 5,80 M€ en crédits de paiement au 30 septembre 1996 tel qu'il apparaît dans le tableau joint en annexe. Une explication de l'écart relevé par la Cour réside notamment dans l'application des taux de change.

Enfin, La Cour relève une succession d'approximations en ce qui concerne l'opération « terminal à conteneurs de la Pointe des Grives à Fort-de-France ».

Les éléments de réponse ci-après peuvent être apportés :

Selon la procédure généralement suivie, pour procéder aux paiements des travaux réalisés dans le cadre de cette opération, le bureau de la programmation des crédits de l'Etat a reçu des services de la direction départementale de l'équipement, gestionnaire de cette opération, un certificat pour paiement établi en trois exemplaires. Ce document est assorti de la convention concernée, de la lettre de commande et d'un devis s'il s'agit d'une commande simple.

Toutefois, pour le versement des soldes prévues dans les conventions, les dossiers d'avant-projet détaillé ne sont pas toujours transmis. La certification du service fait établie par le DDE a cependant permis le paiement, la trésorerie générale chargée de la vérification de la dépense ne s'étant jamais opposée à cette pratique.

S'agissant des marchés, les états d'acompte établis par la DDE sont transmis pour mandatement à la préfecture.

L'ensemble des pièces justificatives pour cette opération est détenu par les services de la direction départementale de l'équipement. La préfecture de la Martinique a transmis le 13 septembre 2001 les éléments de réponses attendus par la Cour des comptes. La Cour a été destinataire de cet envoi.

En conclusion, comme indiqué supra, le secrétariat d'Etat à l'outre-mer veillera à la révision des modalités réglementaires fixant l'organisation et le fonctionnement du FIDOM en tenant compte des deux principes directeurs précisés par la Cour des comptes ; à savoir :

- articulation avec la commission de l'article 74 de la loi d'orientation pour l'outre-mer étant précisé que le décret d'application de cet article ne pourra confier à ladite commission qu'un rôle de suivi de l'emploi du FIDOM, en effet, après expertise, il apparaît que la présence d'élus locaux en son sein renvoie à un niveau législatif l'attribution d'un rôle plus complet (même consultatif) ;
- étroite coordination entre l'administration centrale et les niveaux déconcentrés d'exécution de la dépense.