

N°17

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 octobre 2003

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le **Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)**,

Par M. Roger BESSE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

AVANT-PROPOS

Votre rapporteur spécial suit depuis plusieurs années avec une attention particulière la gestion du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

Ainsi, le présent rapport d'information s'appuie :

- sur un contrôle sur pièces et sur place effectué à la DATAR ;
- sur les informations fournies par la DATAR en réponse à un questionnaire adressé le 15 mars 2002 par votre rapporteur spécial à M. Yves Cochet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement ;
- sur plusieurs auditions des responsables de la DATAR ;
- sur le rapport annuel au Parlement relatif à la gestion du FNADT.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Sur les sections du FNADT

1. la section générale, censée financer des projets d'importance nationale, joue souvent un rôle d'accompagnement des projets locaux ;
2. l'instruction des dossiers demeure imparfaite (qualité inégale des fiches de présentation des dossiers, absence éventuelle d'instruction locale et d'avis du préfet, absence de motivation des décisions du CIADT) ;

Sur l'autorisation budgétaire

3. la nomenclature budgétaire n'identifie pas les crédits déconcentrés, mais seulement les crédits déconcentrés correspondant aux contrats de plan Etat-régions, de sorte que la répartition des crédits entre section locale libre d'emploi et section générale est effectuée par le Premier ministre ;
4. les crédits d'investissement sont sous-consommés ;
5. les subventions sont versées avec lenteur ;

Sur l'évaluation de l'action du FNADT

6. les « objectifs » de la DATAR destinés à permettre l'évaluation du FNADT ne correspondent pas à ceux prévus par la loi du 25 juin 1999 ;
7. le financement des associations demeure peu transparent ;
8. le suivi informatique des crédits commence juste à être mis en place ;
9. l'évaluation de l'action du FNADT demeure insuffisante, et est quasiment inexistante au sein de la DATAR ;
10. le rapport au Parlement mériterait d'être davantage diffusé (en particulier mis en ligne sur le site Internet de la DATAR) ;
11. les subventions du FNADT correspondent encore trop à une logique de « saupoudrage », ce qui pourrait justifier une augmentation du montant minimal des opérations financées par la section générale ;
12. l'interdiction du financement des investissements en infrastructures « classiques » par la section locale pourrait être assouplie.

INTRODUCTION :

LE FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

I. LE CADRE INSTITUTIONNEL

A. LA LOI DU 4 FÉVRIER 1995 D'ORIENTATION POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

Le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) a été créé par l'article 33 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995¹, dite « Pasqua-Hoeffel », pour regrouper les crédits de cinq fonds existant alors, « *consacrés aux interventions pour l'aménagement du territoire, à la restructuration des zones minières, à la délocalisation des entreprises, à l'aide aux initiatives locales pour l'emploi, au développement de la montagne et à l'aménagement rural* » :

- le fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT) ;
- le fonds du groupe interministériel pour la restructuration des zones minières (GIRZOM) ;
- le fonds d'aide à la délocalisation (FAD) ;
- le fonds régionalisé pour les initiatives locales pour l'emploi (FRILE) ;
- le fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne (FIAM) ;
- le fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR).

La fusion de certains fonds a été contestée.

¹ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Ainsi, dans son rapport d'enquête sur la section générale du FNADT (1998)², l'inspection générale des finances estime que l'intégration du FAD – qui avait pour fonction d'aider les entreprises dans des opérations de transfert d'Ile-de-France vers la province – au FNADT était injustifiée, du fait d'une procédure d'attribution différente. En effet, comme dans le cas de la PAT, les subventions de ce fonds étaient attribuées après décision du comité interministériel d'aide à la localisation des activités (CIALA), et non par le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT). Ce problème a depuis été résolu, la circulaire du 9 novembre 2000 prévoyant que la section générale prend en charge les actions précédemment financées par le FAD.

De même, on a pu s'interroger sur la pertinence de la fusion du FIAM au sein du FNADT. Selon le rapport d'évaluation de la politique de la montagne du conseil national de l'évaluation et du commissariat général du Plan (1999)³, « *les résultats obtenus au moyen du FIAM (...) plaident pour son individualisation claire au sein du FNADT, voire pour sa refondation au niveau national* ». Par ailleurs, le récent rapport de la mission commune d'information du Sénat sur la politique de la montagne (2002)⁴ recommande d' « *envisager le regroupement dans un fonds spécialisé de l'ensemble des crédits du FNADT en faveur des massifs* ».

B. LES COMITÉS INTERMINISTÉRIELS D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

Le décret n° 95-414 du 19 avril 1995⁵ a institué auprès du Premier ministre un comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT).

Ce comité est chargé d'examiner les questions relatives à l'aménagement et au développement du territoire, en vue de préparer les décisions du gouvernement.

² *Rapport d'enquête de Madame Valérie Desmouceaux, inspecteur des finances, sur le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) – section générale, février 1998.*

³ *Conseil national de l'évaluation, Commissariat général du plan, L'évaluation de la politique de la montagne, 1999.*

⁴ *Jean-Paul Amoudry, L'avenir de la montagne : un développement équilibré dans un environnement préservé, rapport d'information n° 15 (2002-2003) fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser un bilan de la politique de la montagne, 9 octobre 2002.*

⁵ *Décret n° 95-414 du 19 avril 1995 relatif au comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire et pris pour l'application de l'article 33 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.*

Il assure la gestion du FNADT. Il définit les orientations relatives à l'emploi de ce fonds, et arrête les décisions relatives à l'affectation des crédits de sa section générale.

Il comprend, sous la présidence du Premier ministre, les ministres chargés de l'aménagement du territoire, de l'intérieur, des collectivités locales, du budget, de l'économie, de l'agriculture, de l'équipement, des transports, de l'industrie, de l'enseignement supérieur, de la recherche, de la ville, de l'environnement et des départements et territoires d'outre-mer (les autres ministres étant appelés à siéger au comité interministériel pour les affaires relevant de leur compétence).

Le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, le secrétaire général du gouvernement et le commissaire au Plan participent aux réunions du comité interministériel. Le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale en prépare l'ordre du jour, et en met en oeuvre les décisions, et le secrétaire général du gouvernement en assure le secrétariat.

Depuis 1995, année de création du FNADT, se sont tenus dix CIADT, indiqués par l'encadré ci-après.

Les dix comités interministériels de l'aménagement et du développement du territoire

CIADT de Mende du 10 avril 1997 :

- avant- projet de schéma national d'aménagement du territoire
- déploiement des nouvelles technologies de l'information
- création du fonds national de développement des entreprises
- mesures concernant les délocalisations et les services publics
- mesures concernant la préfiguration des pays

CIADT du 15 décembre 1997 :

- orientations sur la politique d'aménagement du territoire et la réforme de la LOADT
- premières orientations sur les futurs contrats de plan
- réforme des outils (fonds structurels, FNADT,PAT)
- mesures territoriales pour les zones en conversion : Brest-Lorient, Cherbourg, Loire, Tulle, Longwy
- programmes de développement durable : plan massif central, pays basque

CIADT du 15 décembre 1998

- orientations pour les schémas de services collectifs, les CPER et les fonds européens
- nouvelle politique d'organisation des services publics
- mesures territoriales pour les zones en conversion : Tarbes, Bourges, Belfort, Alès- Le Vigan, zones textiles des Vosges, haute vallée de l'Aude
- programmes de développement durable : après-mine en Lorraine et Nord-Pas de Calais, programme Saône –Rhin
- grandes aires métropolitaines : Marseille, Basse Seine

CIADT d'Arles du 23 juillet 1999

- mandats de négociation aux préfets pour la 1ère enveloppe des CPER
- mesures territoriales pour les zones en conversion : Pau – Lacq, Tonneins –Marmande, Calais
- programmes de développement durable : complément au programme Saône –Rhin, plan Loire grandeur nature, mont Saint Michel, Alpes du Nord
- grandes aires métropolitaines : Strasbourg (contrat triennal)

CIADT de Nantes du 28 février 2000

- littoral Atlantique
- avenants tempête et marée noire

CIADT du 18 mai 2000

- avancement des schémas de services collectifs
- clôture de la négociation des CPER
- cadrage financier des avenants tempête et marée noire
- relance de la politique d'implantation des emplois publics
- mesures territoriales pour les zones en conversion : Belfort, Roubaix – Tourcoing, Bourgogne- Sud, Longwy, Tarn, Decazeville, Béarn, Soissons, Tulle, Cherbourg
- grandes aires métropolitaines : Lyon – Saint Etienne, Marseille, Nice –Sophia Antipolis

CIADT du 9 juillet 2001 :

- approbation des schémas de services collectifs
- achèvement de la couverture en téléphonie mobile et déploiement des réseaux à haut débit
- accompagnement des mutations économiques
- relance de la politique du littoral et mesures territoriales spécifiques (estuaire de la Gironde, littoral Languedoc...)
- mesures concernant la modernisation de l'agriculture bretonne
- mesures territoriales en faveur des zones de conversion : Sambre –Avesnois, Vierzon –Salbris, Carcassonne, Tarbes

CIADT du 13 décembre 2002 :

- mesures concernant la valorisation du rôle des grandes villes et de leur réseau urbain ;
- plan d'action pour la couverture des zones blanches et facilitation de la mobilisation des collectivités locales en vue de l'élargissement de l'accès au haut-débit ;
- mesures d'ordre régional (confortation de Strasbourg dans son rôle de capitale européenne, création d'un pôle d'excellence « optique-laser » en Aquitaine, modernisation de l'équipement touristique de la côte Languedoc-Roussillon, renforcement de l'excellence de Toulouse dans les domaines du spatial et des bio-technologies).

CIADT du 26 mai 2003 :

- mise en place de douze contrats de site permettant d'accompagner, avec les entreprises concernées, les territoires les plus affectés par l'évolution des activités, en particulier celles de l'armement terrestre et du textile-habillement ;
- engagement de GIAT Industries dans un vaste programme de revitalisation de sept territoires, particulièrement touchés par la restructuration de l'industrie d'armement ;
- engagement sans délais des derniers tronçons de l'A89 (Lyon-Balagny) et la section Gannat-Vichy (A719).

CIADT du 3 septembre 2003 :

Mesures en faveur du mode rural.

Source : DATAR

II. LA NATURE DES DÉPENSES DU FNADT

A. UNE FAIBLE PART DES DÉPENSES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

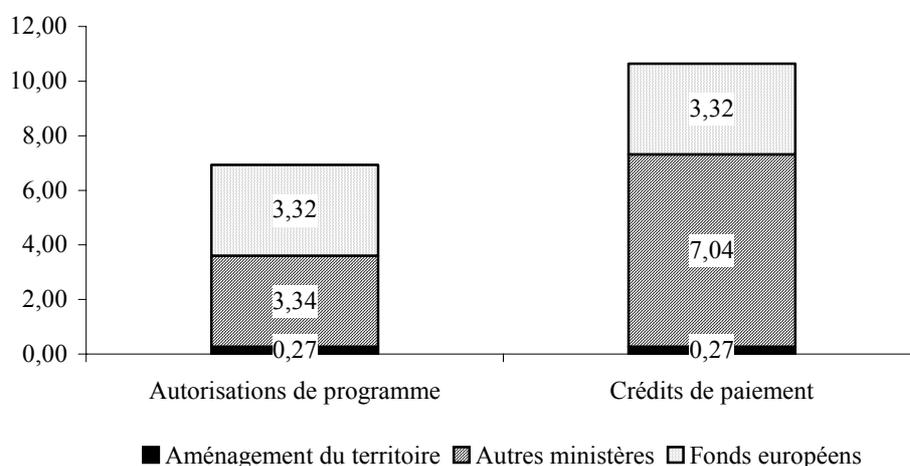
Le FNADT ne représente qu'une faible part des dépenses d'aménagement du territoire.

1. Le budget de l'aménagement du territoire ne correspond qu'à moins de 3 % des crédits disponibles pour l'aménagement du territoire

Le budget de l'aménagement du territoire, dont le FNADT représente les trois quarts, ne correspond qu'à **4 % des autorisations de programme** et **2,5 % des crédits de paiement**, comme l'indique le graphique ci-après.

L'aménagement du territoire dans le projet de loi de finances pour 2003

(en millions d'euros)

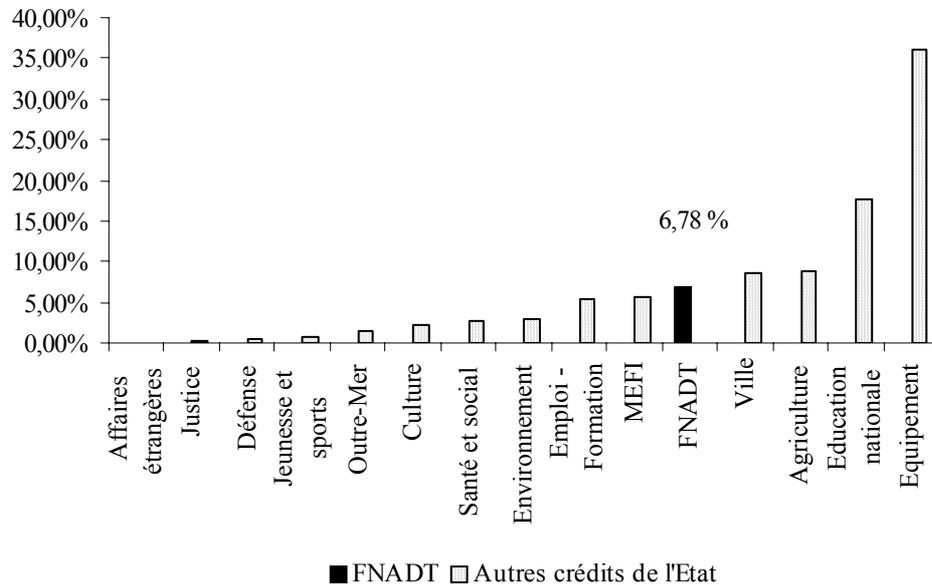


Source : projet de loi de finances pour 2003, jaune « aménagement du territoire »

2. Le FNADT finance moins de 7 % de la contribution de l'Etat aux contrats de Plan Etat-régions

De même, le FNADT finance seulement **6,78 %** de la contribution de l'Etat aux contrats de Plan Etat-régions, arrivant ainsi en cinquième position, **loin derrière les ministères de l'Équipement et de l'Éducation nationale**, qui en financent plus de la moitié, comme l'indique le graphique ci-après.

Le financement de la contribution de l'Etat aux contrats de plan Etat-régions 2000-2006



Source : DATAR

B. LES PRINCIPAUX BÉNÉFICIAIRES SONT LES COMMUNES ET LES EPCI

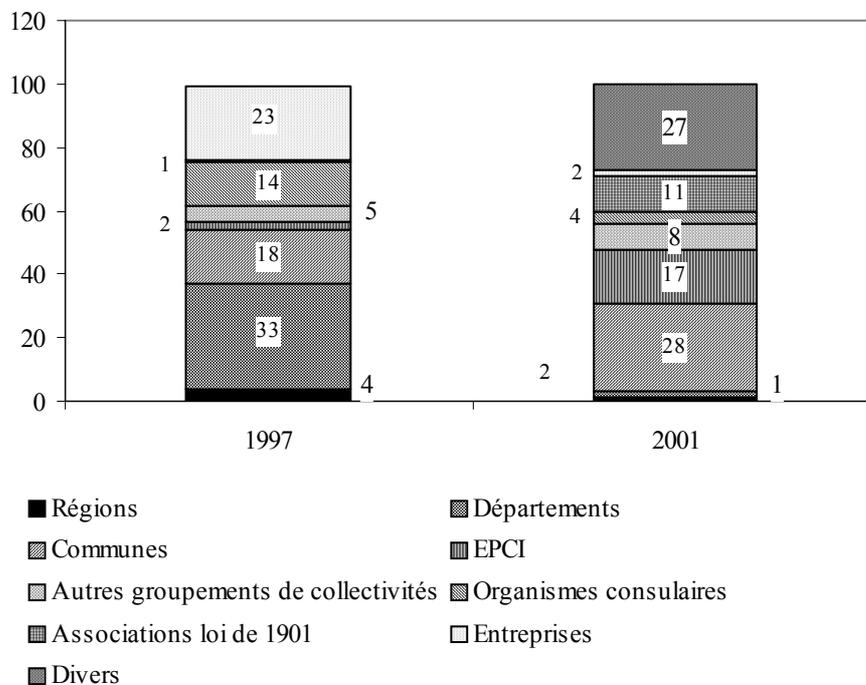
En 2001, les bénéficiaires du FNADT ont été principalement les **collectivités locales** (31 %) et les **structures intercommunales** (17 %).

Il est à noter que les subventions aux **associations** représentent une part non négligeable des crédits : 11 % en 2001. Dans son rapport public pour 2001, la Cour des comptes a déploré le manque de transparence des subventions aux associations (ainsi que ceci est développé en page 47 du présent rapport).

Les autres crédits sont attribués à des entreprises, des particuliers et des établissements publics.

Les bénéficiaires du FNADT

(en %)



Source : rapports au Parlement

Par rapport à 1997, on observe :

- une augmentation de la part des subventions aux communes et aux EPCI ;

- une diminution de la part des subventions aux départements, aux entreprises et aux organismes consulaires.

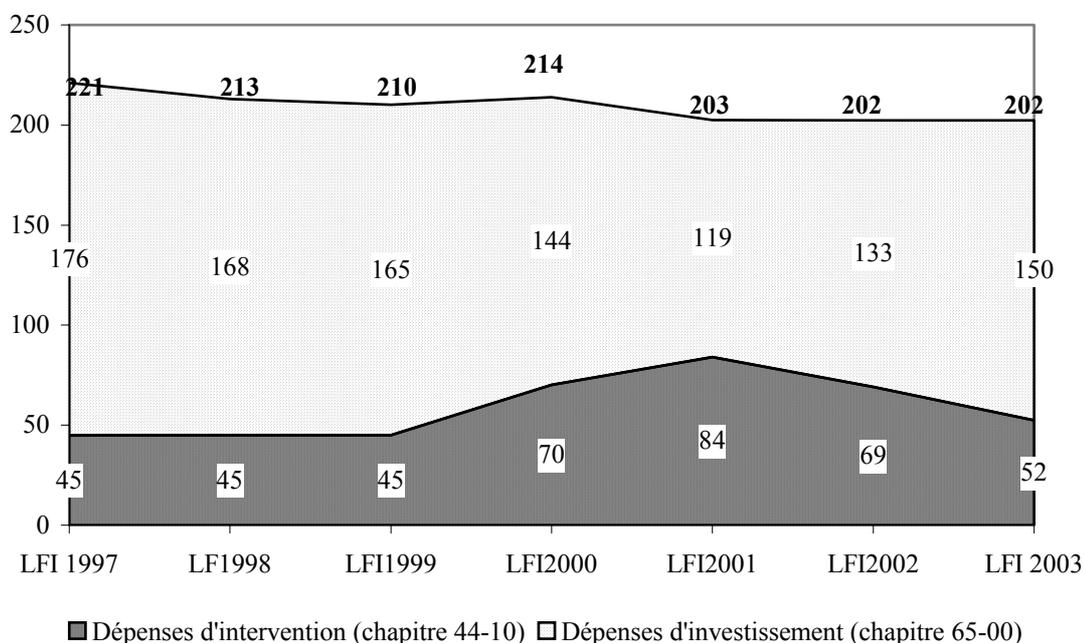
C. LA PART CROISSANTE DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT

Le graphique ci-après, qui retrace les dotations du FNADT en loi de finances initiale depuis 1997, montre que les investissements représentent environ les deux tiers des crédits du FNADT.

Par ailleurs, la tendance de la part des dépenses d'investissement dans le total à se réduire au profit des dépenses d'intervention s'est inversée en 2002.

Les crédits du FNADT

(en millions d'euros)



Source : lois de finances

D. DES OPÉRATIONS DE PETITE TAILLE

En l'an 2001, le FNADT a financé 2.133 projets, dont 93,3 % avaient un budget inférieur à 700.000 euros. 3,4 % des opérations ont eu un coût compris entre 700.000 euros et 1.500.000 euros, et 3,3 % ont coûté plus de 1.500.000 euros⁶.

Le FNADT finance donc de petites opérations, sans commune mesure avec les grandes opérations d'aménagement.

A titre de comparaison, on peut citer l'opération dite Gerland⁷ à Lyon, qui a fait l'objet d'un rapport réalisé en 1996 par le cabinet d'étude TETRA pour le ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme⁸.

⁶ Source : rapport au Parlement sur l'utilisation des crédits pour l'année 2001.

⁷ L'aménagement, décidé en 1982 par la communauté urbaine de Lyon, d'une zone de 500 hectares, avec notamment la création d'un parc de recherche scientifique.

⁸ TETRA, L'impact économique des grandes opérations d'aménagement : rapport final, ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme. Direction des affaires économiques et internationales, 1996.

Les investissements publics – essentiellement dans les domaines de l'éducation et de la culture –, qui se sont élevés à plus de 100 millions d'euros, auraient suscité des investissements privés de l'ordre de 700 millions d'euros, et auraient eu des effets d'entraînement importants à l'échelle régionale (même s'ils semblent avoir été faibles dans les quartiers proches). Ce type de grande opération d'aménagement ne peut pas, de par son ampleur, être financé par le FNADT.

III. LES PRINCIPES DE GESTION DU FONDS

A. LE PRINCIPE DE COMPLÉMENTARITÉ

1. Présentation du principe

Selon la circulaire du Premier ministre du 9 novembre 2000 relative aux interventions du FNADT, ce dernier n'intervient qu'à une double condition :

- les opérations concernées **ne peuvent pas** être financées par les ministères au moyen des ressources dont ils disposent, ou ne peuvent l'être en totalité alors que leur réalisation est essentielle à la réussite du projet territorial concerné ;

- le FNADT n'intervient qu'en **complément** des fonds mobilisés.

Il s'agissait d'éviter que le FNADT, au lieu de servir à financer des projets nouveaux d'aménagement du territoire, se substitue aux crédits d'autres ministères.

2. Un principe généralement respecté

Votre rapporteur spécial n'est pas en mesure d'indiquer dans quelle mesure ces règles sont respectées. Cependant, selon la DATAR, « *aucune exception à ces règles n'est à signaler dans la période récente* ».

Il en découle que la **part du FNADT** dans les projets subventionnés est en moyenne de l'ordre de **30 %** (ce taux étant légèrement supérieur pour la section locale contractualisée, et légèrement inférieur pour la section locale libre d'emploi et pour la section générale).

La compatibilité du principe de complémentarité, sous sa forme actuelle, avec les principes régissant les fonds structurels communautaires, est imparfaite, ce qui est un facteur de sous-consommation des crédits communautaires (cf. page 31 du présent rapport).

B. LE PRINCIPE DE L'INTERDICTION DES AIDES DIRECTES AUX ENTREPRISES

La règle générale est que les aides directes aux entreprises sont exclues de la section générale comme de la section locale.

Des exceptions sont cependant admissibles dans certains cas :

- actions relatives au tourisme, au commerce et à l'artisanat dans les zones rurales fragiles et les zones de montagne ;
- certaines opérations de valorisation agricole et forestière ;
- actions au profit des zones de reconversion ;
- actions au titre des programmes communautaires de développement régional.

C. LE PRINCIPE D'INTERDICTION DES INVESTISSEMENTS EN INFRASTRUCTURES DANS LE CAS DE LA SECTION LOCALE

Dans le cas de la section locale, la circulaire du 9 novembre 2000 prévoit qu' « à l'exception des programmes concernant la restructuration des zones minières inscrits dans les contrats de plan, le subventionnement d'infrastructures classiques (voirie et réseaux divers en milieu rural ou urbain), de mobilier urbain et d'immobilier d'entreprise est exclu du financement des projets d'investissement sous maîtrise d'ouvrage publique »⁹.

Cette règle a pour objectif de **centrer le FNADT sur quelques champs d'intervention privilégiés** : mise en réseau des petites entreprises, amélioration des services publics, attractivité du territoire pour l'accueil d'activités nouvelles, appui à l'ingénierie territoriale.

⁹ Une dérogation n'est possible que dans le cas de certains dossiers, en raison de leur qualité environnementale, du niveau de service induit ou parce qu'ils répondent à l'impératif de renouvellement urbain. La décision est prise par le comité de programmation de la DATAR.

PREMIÈRE PARTIE : UNE RÉPARTITION PROBLÉMATIQUE DES CRÉDITS EN TROIS SECTIONS

I. LES SECTIONS DU FNADT

La loi n° 95-115 du 4 février 1995¹⁰ prévoit que les crédits du FNADT sont répartis entre une section générale et une section locale à gestion déconcentrée au niveau régional. Cette disposition est précisée par la circulaire du Premier ministre du 9 novembre 2000 relative aux interventions du FNADT.

A. LA SECTION GÉNÉRALE EST CENSÉE FINANCER LA POLITIQUE NATIONALE, CE QUI N'EST PAS TOUJOURS LE CAS EN PRATIQUE

Les décisions d'attribution au titre de la section générale relèvent de la compétence du Premier ministre, sur proposition du ministre en charge de l'aménagement du territoire, après instruction du dossier par la DATAR.

La répartition des crédits qui la composent se fait en **comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT)** ou lors d'un **comité de programmation**.

Selon la circulaire du 9 novembre 2000, « *la section générale contribue au financement de la **politique nationale** d'aménagement du territoire* ». Cependant en pratique la section générale finance fréquemment des opérations d'intérêt local.

1. L'absence de véritables critères de sélection pour la section générale

Cela s'explique par l'absence de véritables critères de sélection pour la section générale : n'importe quelle opération susceptible d'être financée par le FNADT peut l'être au titre de la section générale, pour peu que le gouvernement le décide.

¹⁰ *Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.*

a) Les trois grands types d'opérations susceptibles d'être financées par le FNADT

En effet, selon la circulaire du 9 novembre 2000, relèvent de la section générale du FNADT :

- les mesures, à caractère national ou territorial, résultant de **décisions du gouvernement**, lorsqu'il a été prévu de faire appel aux ressources du FNADT pour assurer leur financement ;

- les programmes, proposés par la DATAR, avec, éventuellement, le concours d'autres ministères ou d'organismes publics, qui présentent un **caractère expérimental ou innovant**, et sont susceptibles d'être ensuite généralisés ;

- le soutien aux **organismes de développement local**.

La première rubrique revient à reconnaître au gouvernement une **faculté discrétionnaire d'inscription d'opérations** à la section générale du FNADT.

b) Des opérations d'intérêt régional trop importantes pour être financées par la section locale

Les opérations d'intérêt **régional** correspondant à des interventions **trop importantes** pour être financées à partir des crédits de la section locale peuvent également être prises en charge par la section générale.

Afin d'éviter une dispersion excessive de l'aide, les préfets de région doivent veiller à ne proposer au financement par la section générale que les projets pour lesquels les demandes de subvention au titre du FNADT sont supérieures à 2 millions de francs (environ 0,3 million d'euros), et qui concernent des opérations ou des tranches d'opérations dont le coût excède 10 millions de francs (environ 1,5 million d'euros).

c) Les actions précédemment financées par le FAD

Par ailleurs, la section générale prend en charge les actions précédemment financées par le fonds d'aide à la décentralisation (FAD).

d) La « section générale » mérite-t-elle son appellation ?

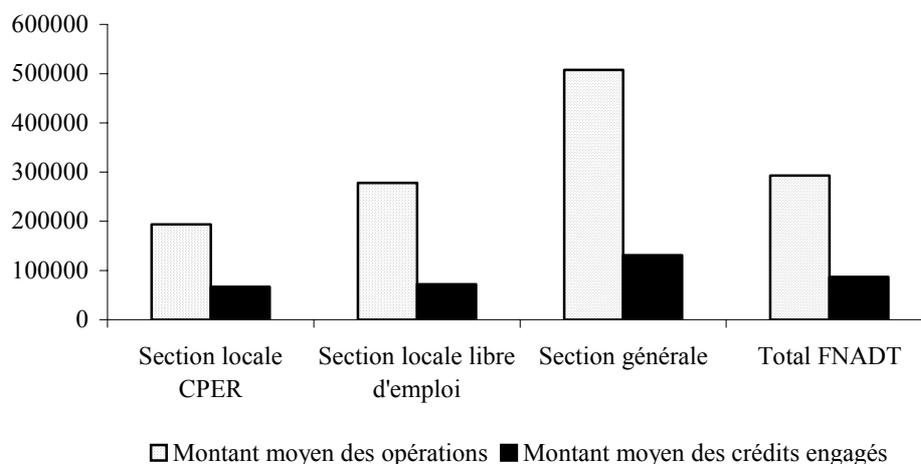
Il découle de ces compétences très larges le financement par la section générale du FNADT d'opérations d'intérêt local, ce qui conduit à s'interroger sur la pertinence de son appellation, ainsi que sur la portée de la disposition de la circulaire du 9 novembre 2000 selon laquelle « *la section*

*générale contribue au financement de la **politique nationale** d'aménagement du territoire ».*

Certes, les opérations et les engagements de crédits de la section générale sont en moyenne plus importantes que celles financées par la section locale, comme l'indique le graphique ci-après.

Montant moyen opérations et des crédits engagés (2001)

(en euros)



Source : rapport au Parlement sur l'utilisation des crédits du FNADT en 2001

Cependant, comme le souligne l'inspection générale des finances dans son rapport d'enquête sur la section générale du FNADT (1998), le faible montant des crédits alloués à la section locale libre d'emploi et l'absence de véritable critère de sélection pour la section générale conduisent à faire de la section générale « **un instrument de soutien et d'accompagnement des projets locaux** », et **non** « **un instrument de transformation permettant à l'Etat de peser sur les évolutions territoriales** ».

Ce point de vue semble toujours d'actualité, comme le suggère notamment la liste des opérations prévues par la première programmation pour 2003 (cf. page 50 du présent rapport).

e) Recentrer la section générale sur le financement de projets d'ampleur nationale ?

L'inspection générale des finances préconise de **recentrer** la section générale sur le financement des projets nationaux, et de la renommer « **section nationale** » afin de supprimer toute ambiguïté.

Votre rapporteur spécial estime qu'un tel recentrage serait en effet souhaitable.

2. Une instruction des dossiers souvent imparfaite

a) Les règles fixées par la circulaire du 9 novembre 2000

La circulaire du 9 novembre 2000 fixe la procédure d'instruction des demandes.

Elle prévoit en particulier que « *les préfets de région sont seuls habilités à transmettre à la DATAR les dossiers en état, assortis de leur avis circonstancié et classés par ordre de priorité* ».

Les préfets de région assurent la coordination opérationnelle de l'instruction des opérations d'intérêt régional présentées à la section générale du fonds.

Ils recueillent l'avis des préfets de département et peuvent leur déléguer l'instruction des demandes de subvention.

Les dossiers sont ensuite soumis au trésorier-payeur général, qui rend un avis à partir d'une analyse approfondie des aspects économiques et financiers du projet.

Les dossiers qui présentent un degré de complexité ou un enjeu financier particulier, notamment parce que sont en cause des opérations d'un montant égal ou supérieur à 30 millions de francs (4,6 millions d'euros)¹¹, font l'objet d'un examen par la mission d'expertise économique et financière.

Seuls sont recevables les dossiers portant sur des opérations comportant un plan de financement achevé et susceptibles d'être engagées immédiatement.

b) Les lacunes de l'instruction

Dans son rapport d'enquête sur la section générale du FNADT (1998), l'inspection générale des finances souligne des lacunes dans l'instruction des dossiers, comme le caractère incomplet de nombreux dossiers présentés en réunion interministérielle et la qualité inégale des fiches de présentation des dossiers.

¹¹ Selon la DATAR, les opérations supérieures à 20 millions de francs (3 millions d'euros) correspondent à moins de 1 % des crédits.

En outre, « *de nombreux projets ont été présentés directement à la DATAR, sans faire l'objet d'une instruction locale et de l'avis du préfet* ». Dans son rapport 2001 au Président de la République, la Cour des comptes souligne que « *la Délégation omet parfois de solliciter l'avis des préfets, pourtant prévu par les textes* ».

Enfin, comme le souligne l'inspection générale des finances, le CIADT ne motive pas ses décisions, ce qui empêche l'émergence d'une « jurisprudence » relative à l'emploi du fonds.

Ces observations demeurent d'actualité.

3. Une gestion des crédits confiée aux préfets pour les subventions d'investissement et à la DATAR pour les subventions de fonctionnement

La Cour des comptes, dans son rapport 2001 au président de la République, indique que « *par manque de moyens, la DATAR confie aux préfetures la gestion d'opérations décidées à l'échelon national, ce qui a pour effet d'introduire une confusion dans la responsabilité du contrôle financier* ».

Ainsi, la situation est actuellement la suivante :

- les opérations d'investissement qui sont examinées en comité de programmation national sont, dans leur très grande majorité, proposées par les préfets de région, qui les ont instruites préalablement et qui en assurent le financement, sur crédits délégués par la DATAR ;

- il en est de même des programmes territoriaux approuvés en CIADT et qui mobilisent des crédits FNADT. Ces programmes font l'objet de délégations de crédits globalisés et sont exécutés sous l'autorité des préfets de région concernés.

Selon la DATAR, ceci s'explique par le souci de « *privilégier les relations de proximité avec les bénéficiaires et optimiser les délais ouverts par la réglementation, l'ordonnance organique de 1959 et le décret sur les subventions d'investissement de l'Etat notamment* ».

En revanche les interventions en fonctionnement (en particulier le soutien aux réseaux nationaux du développement local) sont directement gérées par la DATAR.

B. UNE SECTION LOCALE SERVANT ESSENTIELLEMENT AU FINANCEMENT DES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS

La section locale du fonds est composée d'une part, dite « section contractualisée », qui regroupe les crédits portés aux contrats de plan Etat-région (volets régional et territorial), et d'une part dite « libre d'emploi », dont les crédits sont délégués aux préfets de région.

Cette déconcentration est une bonne chose : il est en effet souhaitable que les décisions soient prises au plus près du terrain.

1. La section contractualisée

Les crédits destinés à financer les contrats de plan Etat-régions sont totalement délégués par la DATAR en début d'exercice aux ordonnateurs secondaires (préfets de région).

La section locale contractualisée du FNADT finance plusieurs types de dépenses.

- Tout d'abord, elle participe au financement de **la part Etat du volet territorial des contrats de plan Etat-région**, afin d'accompagner la montée en puissance des projets de territoire (projets d'agglomérations, de pays, de parcs naturels régionaux ou de réseaux de villes).

Ces crédits peuvent servir à financer la réalisation d'études de préfiguration et de diagnostic, ainsi que la mise en oeuvre de conventions d'objectifs et de contrats territoriaux.

Dans le domaine de l'ingénierie de projet, les interventions du fonds peuvent contribuer à la constitution de pôles de compétence pluridisciplinaires stables, à la mise en oeuvre de procédures de participation, de débat, de communication, de suivi et d'évaluation, ainsi qu'à l'animation de projets collectifs. Le fonds peut également intervenir au soutien des dispositifs régionaux d'appui technique aux politiques territoriales.

S'agissant du soutien aux investissements, le fonds a vocation à financer les opérations d'aménagement et de développement qui répondent à ses objectifs.

Le financement des dispositifs territoriaux préexistants, hors parcs naturels régionaux et réseaux de villes, est autorisé à la condition que leur constitution progressive en pays et agglomérations, au sens de la loi du 25 juin

1999¹², ait été prévue dans une convention d'application du contrat de plan Etat-région.

- Ensuite, la section locale contractualisée participe également au financement :

- de **politiques de développement spécifiques qui s'inscrivent dans un cadre régional** (développement des technologies de l'information et de la communication, zone de reconversion, politiques des massifs...)

- des **conventions interrégionales de massif** et des **programmes interrégionaux contractualisés** ;

- des **autres opérations prévues dans les contrats de plan Etat-région**.

2. La section locale libre d'emploi

La section locale non contractualisée, dite « libre d'emploi », est destinée à contribuer au financement :

- des mesures prises, au niveau territorial, pour accompagner l'évolution de **l'implantation des services publics** ;

- des **opérations d'aménagement et de développement durable** promues par les acteurs locaux, notamment dans un cadre intercommunal.

Les crédits délégués au titre de la part non contractualisée ne doivent pas servir au financement des projets territoriaux (pays, agglomérations, parcs régionaux ou réseaux de villes) qui sont pris en compte par les contrats de plan.

3. Le non-respect de l'interdiction des enveloppes départementales

a) *Le principe*

La circulaire du Premier ministre du 9 novembre 2000 prévoit que les crédits de la section locale font l'objet de délégations globales aux **préfets de région** ou aux préfets coordonnateurs de massif qui peuvent, pour le titre VI, les subdéléguer aux préfets de département.

¹² Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

Elle précise explicitement que « *la détermination d'enveloppes départementales est, quant à elle, proscrite* ».

b) La violation du principe jusqu'en 2001

Pourtant, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport 2001 au Président de la République, « *des crédits normalement répartis par les préfets de région sont parfois directement délégués par la DATAR sous forme d'enveloppes départementales* ».

Interrogée sur la poursuite de cette pratique, la DATAR a indiqué qu'elle n'avait plus cours¹³. Votre rapporteur spécial n'est cependant pas en mesure de vérifier la véracité de cette information.

II. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS

A. UNE RÉPARTITION DÉSORMAIS ÉQUILBRÉE ENTRE SECTION GÉNÉRALE ET SECTION LOCALE CONTRACTUALISÉE

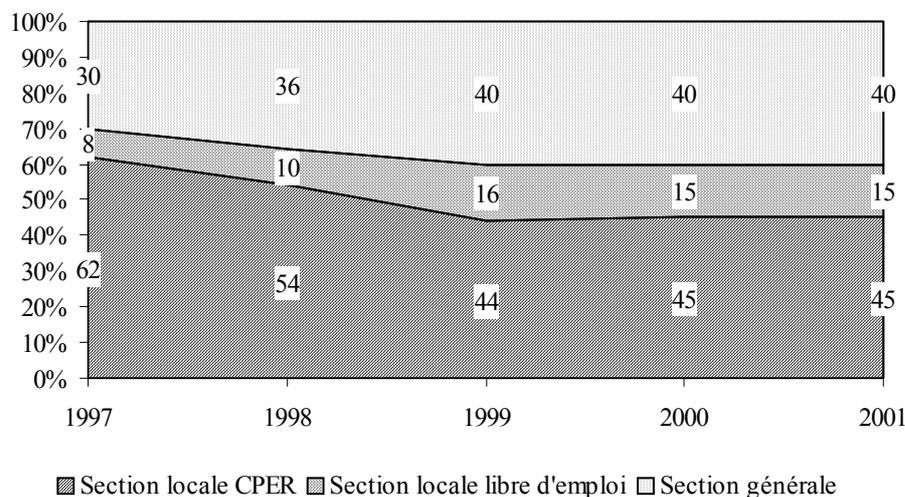
Depuis 1996, la répartition des engagements de crédits¹⁴ a été la suivante.

¹³ « *Si quelques programmes territoriaux décidés en CIADT ont pu faire l'objet d'une délégation directe aux préfets de département avec l'accord des préfets de région, aucune pratique de cette nature n'est à signaler pour les crédits qui relèvent du niveau de décision des préfets de région : les crédits de la section locale (contrats de plan et section locale libre d'emploi) leur sont directement délégués sans aucune pré-répartition régionale* ».

¹⁴ *Comme on aura l'occasion de le souligner, le rapport annuel au Parlement n'indique pas les dépenses, mais seulement les engagements de crédits.*

Evolution de la répartition des engagements du FNADT

(en %)



Source : rapports au Parlement

Il ressort du graphique ci-avant que la part des dépenses consacrées aux contrats de plan a diminué entre 1996 et 2000 au profit de la section locale libre d'emploi et de la section générale. Cette baisse s'explique, selon les informations transmises à votre rapporteur spécial, par le fait que la DATAR avait achevé de financer ses engagements au titre des contrats de plan dès 1998 sur les crédits relevant du titre IV et que l'exercice 1999 a servi à solder les crédits relevant du titre VI.

La tendance constatée entre 1996 et 1999 s'est interrompue en l'an 2000. En effet, la part de la section locale contractualisée s'est depuis stabilisée.

B. UNE SECTION LOCALE LIBRE D'EMPLOI INSUFFISAMMENT DOTÉE ?

Comme le montre le graphique ci-avant, la section libre d'emploi ne correspond qu'à une faible part des dépenses. Par ailleurs, ainsi que le souligne la Cour des comptes dans son rapport public pour 2001, elle est « dotée d'une enveloppe symbolique, voire nulle certaines années ».

Ainsi que ceci a été souligné, ce phénomène favorise, selon les termes de l'inspection générale des finances, « la remontée au niveau central des projets de dimension et d'intérêt local » (cf. page 15 du présent rapport).

Dans ces conditions, il pourrait être opportun de **doter davantage** la section locale libre d'emploi, afin que le préfet puisse décider, au plus près du terrain, du financement de petits projets.

DEUXIÈME PARTIE : UNE AUTORISATION BUDGÉTAIRE SANS GRANDE SIGNIFICATION

Votre rapporteur spécial déplore que l'autorisation budgétaire n'ait, dans le cas du FNADT, que peu de signification.

En effet, non seulement la répartition des crédits du FNADT est en grande partie décidée par le Premier ministre, mais en plus ce fonds fait traditionnellement l'objet de considérables reports de crédits.

I. UN FONDS DONT LA RÉPARTITION EST EN GRANDE PARTIE FIXÉE PAR LE PREMIER MINISTRE

A. UNE NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE QUI, JUSQU'EN 2000, N'A PAS DISTINGUÉ LES CRÉDITS DESTINÉS AUX CONTRATS DE PLAN

Jusqu'en l'an 2000, la nomenclature budgétaire n'a pas distingué les crédits destinés aux contrats de plan des autres crédits.

Depuis la loi de finances pour l'année 2000, le « bleu » effectue une telle distinction. La nomenclature actuelle est indiquée par le tableau ci-après.

La nomenclature des crédits du FNADT

	Crédits non destinés aux contrats de plan	Crédits destinés aux contrats de plan
Interventions publiques (chapitre 44-10)	Article 10	Article 20
Subventions d'investissement (chapitre 64-00)	Article 10	Article 30

Source : loi de finances pour 2003

Cette réforme avait pour objectif de faire apparaître le montant des crédits consacrés au financement d'opérations relevant des contrats de Plan 2000-2006, afin d'améliorer le suivi du financement par l'Etat de sa participation aux contrats de plan Etat-région.

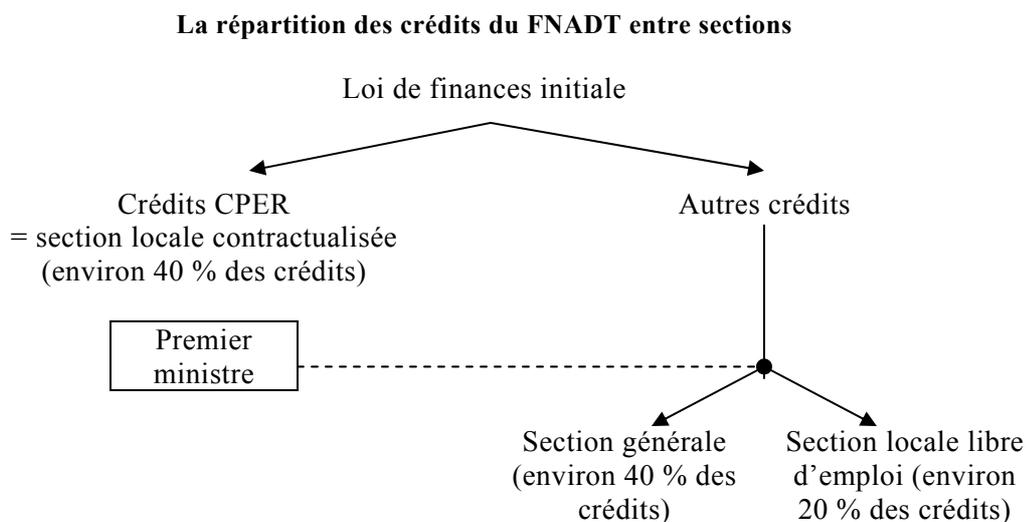
B. UNE NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE QUI N'IDENTIFIE PAS LES DÉPENSES DÉCONCENTRÉES

Cependant, la nomenclature budgétaire ne permet toujours pas d'identifier les dépenses déconcentrées.

1. C'est le Premier ministre qui décide de la répartition des crédits non contractualisés

Si l'on connaît le montant des crédits affectés au financement des contrats de plan, c'est le Premier ministre qui décide¹⁵, de manière discrétionnaire, de la répartition des crédits restants entre la partie non contractualisée de la section locale¹⁶ et la section générale.

Le mécanisme de répartition des crédits entre les différentes sections est donc le suivant.



¹⁵ Sur proposition du ministre en charge de l'aménagement du territoire.

¹⁶ S'agissant de la section locale, il est ensuite procédé à une répartition des crédits entre les régions. Pour ce qui est de crédits contractualisés, cette répartition se fait en fonction du contenu de chacun des contrats de plan, de leurs avenants et des conventions interrégionales de massif. La répartition entre les régions des crédits relevant de la section locale non contractualisée est arrêtée en fonction de critères démographiques, économiques et sociaux.

2. Faut-il identifier en loi de finances les crédits de la section locale non contractualisée ?

Dans son rapport d'enquête sur la section générale du FNADT (1998), l'inspection générale des finances juge nécessaire de distinguer, dans la nomenclature budgétaire, « *les crédits de la section locale et de la section générale du FNADT* ». Dans son rapport public sur l'année 2001, la Cour des comptes estime qu'en l'absence d'une telle réforme, « *la nomenclature budgétaire du FNADT n'aide pas à clarifier les règles d'utilisation des crédits ni à en établir les comptes rendus. Aussi bien en ce qui concerne le chapitre 44-10 que le chapitre 65-00, elle ne distingue pas les dépenses déconcentrées de celles qui ne le sont pas (...). La création du FNADT avait pour ambition d'apporter plus de lisibilité ; le résultat n'est pas atteint* ».

Cependant, selon la DATAR, « *une pré-affectation des crédits opérée sur la base d'une nomenclature budgétaire ad hoc viendrait rigidifier la ventilation des crédits en début d'exercice budgétaire et serait en tout état de cause contraire à la finalité du FNADT, instrument ayant une capacité d'adaptation forte grâce, notamment, à sa souplesse d'utilisation* ».

Il semblerait donc opportun, plutôt que d'identifier en loi de finances les crédits de la section locale libre d'emploi, d'augmenter le montant minimal des subventions de la section générale et des opérations qu'elle finance.

II. UNE SOUS-CONSOMMATION CHRONIQUE DES CRÉDITS QUI EXPLIQUE EN PARTIE CELLE DES FONDS STRUCTURELS COMMUNAUTAIRES

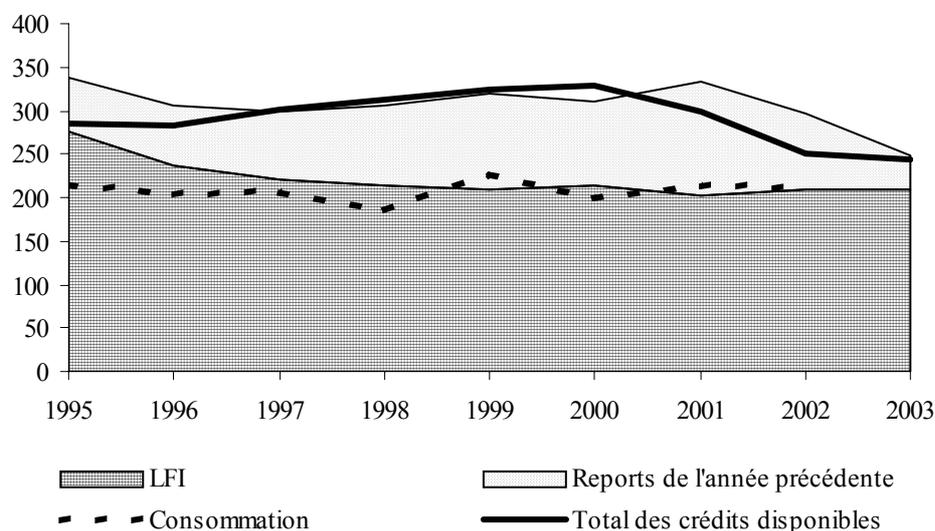
A. UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS SUSCITANT D'IMPORTANTES ANNULATIONS DE CRÉDITS

1. La non-consommation d'importants reports de crédits

Depuis plusieurs années, il existe un décalage important entre les crédits ouverts au titre du FNADT et la consommation réelle en fin d'exercice budgétaire, comme l'indique le graphique ci-après.

Les crédits du FNADT : prévision et exécution

(en millions d'euros)



Remarque : ces chiffres concernent l'intégralité du chapitre 44-10 (y compris l'agence française pour les investissements internationaux)

Source : DATAR

Ainsi, la consommation de crédits du FNADT est quasiment égale, depuis 1995, à la dotation inscrite en loi de finances initiale.

Les reports de l'année précédente, traditionnellement importants, étaient à peu près égaux en 1995 à ce qu'ils étaient en 2003.

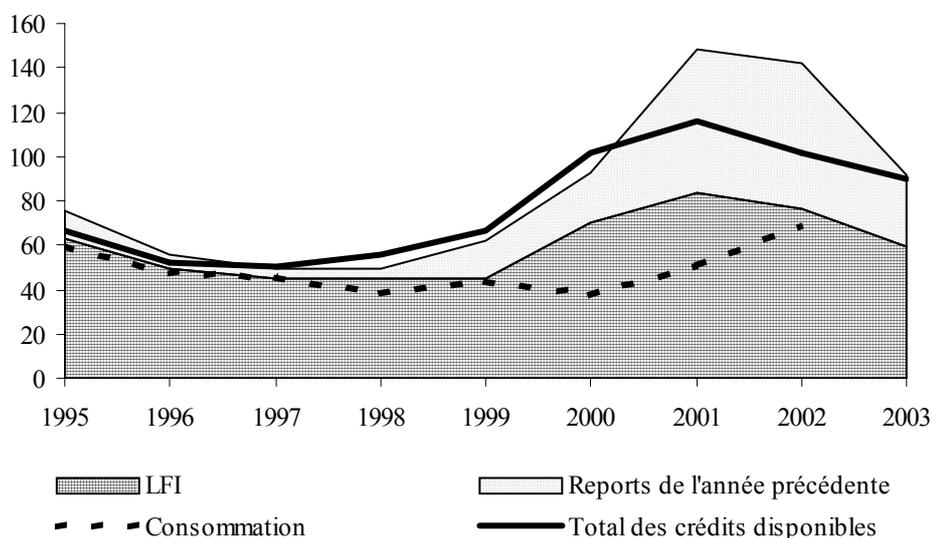
En 2001 et 2002, la régulation budgétaire (annulations de crédits par loi de finances rectificative ou par décret d'annulation) a réduit les crédits disponibles de respectivement 36 et 46 millions d'euros. Cela n'a pas empêché la consommation d'être quasiment égale aux crédits inscrits en loi de finances initiale, du fait de forts reports de crédits de l'année précédente.

2. Une sous-consommation qui concerne essentiellement les crédits d'investissement

On a vu que la part des crédits prévus par la loi de finances initiale pour l'investissement a augmenté en 2000 et 2001 (cf. page 11 du présent rapport). Cette augmentation a mis un certain temps à se traduire au niveau de la consommation, comme l'indique le graphique ci-après.

Les crédits d'investissement du FNADT (titre VI) : prévision et exécution

(en millions d'euros)



Source : DATAR

L'année 2000 marque une rupture majeure.

Tout d'abord, les crédits inscrits en loi de finances initiale augmentent fortement, alors que la consommation des crédits reste stable en 2000 et 2001, la DATAR étant semble-t-il alors incapable de dépenser des crédits supérieurs à 60 millions d'euros par an (l'année 2002, avec des dépenses de près de 70 millions d'euros, marquant de ce point de vue une exception).

En conséquence de cette incapacité à dépenser les crédits disponibles, les crédits résultant des lois de finances initiales et des reports de crédits font l'objet d'importantes diminutions, par loi de finances rectificative ou décret d'annulation. Ainsi, les crédits disponibles sont seulement supérieurs d'une trentaine de millions d'euros aux crédits inscrits en loi de finances initiale, quel que soit le montant des crédits reportés.

Les annulations de crédits consécutives à leur sous-consommation : l'exemple de l'année 2001

L'arrêté du 31 mai 2001 portant annulation de crédits a annulé 100 millions de francs sur le chapitre 44-10 « Fonds national d'aménagement du territoire ». Cette annulation représentait 18 % de la dotation de ce chapitre en loi de finances pour 2001 (548 millions de francs).

L'annulation concernait l'article 20 relatif au financement du volet territorial des contrats de plan, doté de 380 millions de francs. Plus du quart des crédits de cet article ont été annulés.

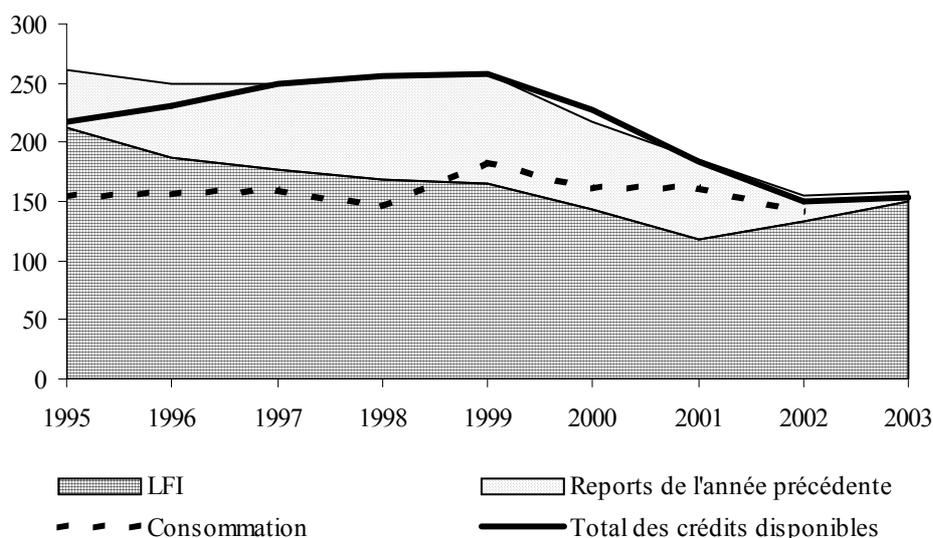
Cette annulation s'explique par la très mauvaise consommation de la dotation de cet article en 2000 (40 millions de francs sur 240 en loi de finances et 292 délégués aux préfets). Cette mauvaise consommation résultait des retards pris dans la mise en œuvre des contrats de plan et des nouvelles procédures du volet territorial.

3. Des crédits d'intervention désormais en phase avec la consommation effective

Les crédits d'intervention, longtemps nettement supérieurs à la consommation, sont désormais en phase avec cette dernière, comme l'indique le graphique ci-après.

Les crédits d'intervention du FNADT (titre IV) : prévision et exécution

(en millions d'euros)



Remarque : ces chiffres concernent l'intégralité du chapitre 44-10 (y compris l'agence française pour les investissements internationaux)

Source : DATAR

4. La lenteur du versement des subventions

La sous-consommation des crédits du FNADT ne peut être dissociée de la lenteur du versement des subventions.

Dans son rapport public pour 2001, la Cour relève le délai souvent très important qui s'écoule entre la notification de la subvention et son versement effectif.

En réponse à une question écrite de notre collègue Serge Mathieu, le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire a indiqué en novembre 2002¹⁷ que la DATAR avait « *entamé une réflexion visant à raccourcir les délais, notamment à partir d'une meilleure anticipation des programmations FNADT* ».

B. LES FACTEURS DE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS

1. La cause essentielle : la complexité des projets

Selon la DATAR, le décalage entre crédits disponibles et crédits consommés « *est constaté, dans sa plus grande part, sur la **section locale** du fonds tant en fonctionnement qu'en investissement* », et provient essentiellement de la **complexité** des projets.

Dans le cas des projets définis dans le cadre des contrats de plan (tant en ce qui concerne les opérations ouvertes sur le FNADT qu'en ce qui concerne les projets locaux, pour le volet territorial notamment), ce phénomène serait accru, selon la DATAR, par « *la complexité des directives d'emploi des crédits CPER* ».

2. Le caractère tardif des réunions du CIADT

Comme le souligne la Cour des comptes, la DATAR « *n'est pas (...) maîtresse du calendrier des réunions du CIADT, dont les réunions trop tardives aboutissent à ce que les premières subventions ne sont guère attribuées qu'au second trimestre et que, systématiquement, une partie des crédits de l'exercice est reportée sur l'exercice suivant* ».

¹⁷ In JO Débats du Sénat du 21 novembre 2002, page 2788.

Selon la DATAR, ce phénomène concerne des cas « *moins significatifs* » que ceux correspondant à des sous-consommations de crédits induites par la complexité des projets.

L'exemple du CIADT qui s'est tenu à Limoges le 9 juillet 2001, permet d'illustrer ce phénomène. Les deux dernières programmations de la section générale du FNADT pour l'année 2001 ont été diffusées le 12 décembre 2001 (pour le titre IV) et le 8 janvier 2002 (pour le titre VI). Ainsi, les crédits en cause n'ont pu de fait être dépensés en 2001.

C. CETTE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS EXPLIQUE EN PARTIE CELLE DES FONDS STRUCTURELS COMMUNAUTAIRES

1. La sous-consommation des fonds structurels communautaires provient en partie de celle des crédits du FNADT

Le FNADT servant dans un certain nombre de cas de contrepartie aux fonds structurels européens, la sous-consommation de ses crédits a des conséquences négatives sur la mobilisation et le rythme de consommation des fonds structurels.

Dans une question écrite¹⁸, notre collègue Michel Moreigne a attiré en 1997 l'attention de la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement sur ce problème. En réponse, la ministre a indiqué que la réforme du FNADT devant être effectuée au vu des conclusions des rapports de l'inspection générale des finances et de la Cour des comptes « *ne manquera(it) pas d'avoir des répercussions sur la mobilisation et le rythme de consommation des fonds structurels* ».

La sous-consommation des crédits s'est néanmoins poursuivie, ainsi qu'on a eu l'occasion de le souligner.

2. L'impossibilité, pour le FNADT, de subventionner une opération en cours de réalisation

La sous-consommation des crédits communautaires provient notamment de l'impossibilité du FNADT de subventionner une opération en cours de réalisation.

Dans son rapport d'enquête sur la section générale du FNADT (1998), l'inspection générale des finances soulignait les difficultés suscitées

¹⁸ Question écrite n° 04801 du 4 décembre 1997, page 3349.

par le décret n° 72-196 du 10 mars 1972, abrogé depuis. En effet, l'article 10 de ce décret imposait que les opérations ne commencent pas avant la notification de l'arrêté attributif de subvention au risque de perdre le bénéfice de la subvention, alors que la réglementation communautaire exigeait un commencement d'exécution du projet pour en financer le complément. Cela était d'autant plus gênant que le FNADT était fréquemment utilisé en contrepartie aux fonds structurels.

Ce décret a été abrogé¹⁹ par celui, n° 99-1060 du 16 décembre 1999, relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement. La règle de « non commencement », qui soulevait de nombreux problèmes, a été modifiée par l'article 5 de ce décret, qui donne la possibilité au demandeur de commencer dès que le dossier déposé est reconnu complet par l'autorité compétente pour attribuer la subvention ou, en l'absence de réponse de celle-ci, au terme d'un délai de deux mois à compter de la réception du dossier. Cependant, il n'est toujours pas possible d'obtenir de subvention une fois que les travaux ont été commencés.

Le gouvernement a indiqué que des assouplissements supplémentaires étaient à l'étude.

¹⁹ *A l'exception des articles restant applicables aux subventions allouées dans le cadre de la dotation d'équipement des communes, qui font l'objet d'un décret spécifique.*

TROISIÈME PARTIE : LE CHOIX DES OPÉRATIONS EST-IL JUSTIFIÉ ?

L'utilisation des crédits est fortement critiquée.

Le 15 décembre 1997, le CIADT lui-même estimait : « *L'impact, en matière d'aménagement et de développement durable du territoire, des opérations financées par le fonds pourrait être amélioré* ».

De même, dans son rapport au président de la République portant sur l'année 2001, la Cour des comptes considère que le FNADT « *n'a pas réussi à concentrer ses interventions sur des opérations réellement significatives dans le domaine de l'aménagement du territoire* ».

I. LES OBJECTIFS DE LA LOI DU 25 JUIN 1999 SEMBLENT EN PARTIE PERDUS DE VUE

A. L'ÉVOLUTION DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DEPUIS LA CRÉATION DU FNADT

La circulaire du 9 novembre 2000 prévoit qu'il convient de s'assurer que l'utilisation qui est faite du FNADT « *répond aux orientations* » définies par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, qui a fixé les « *objectifs stratégiques de la politique d'aménagement du territoire* ».

1. Un arbitrage entre « efficacité » et « équité » forcément subjectif ?

Comme le souligne un récent rapport du Conseil d'analyse économique²⁰, la politique d'aménagement du territoire résulte d'un arbitrage, forcément subjectif, entre équité et efficacité économique.

En effet, les villes sont le lieu privilégié du développement économique. Les économistes mettent en évidence l'existence d'effets externes dits « *économies d'agglomération* », décrits en 1971 par l'économiste américain William Alonso. L'idée est que la réunion en un même lieu

²⁰ Louis-André Gérard-Varet et Michel Mougeot, « *L'État et l'aménagement du territoire* », in *Aménagement du territoire, rapport du Conseil d'analyse économique, 2001*.

d'activités économiques diverses présente divers avantages : économies d'échelle (il est possible de constituer de grandes unités de production, du fait de la proximité d'une main-d'œuvre en quantité suffisante), échanges plus intenses entre spécialistes d'un secteur donné, etc. Ce phénomène a été souligné, notamment, par le commissariat général du Plan en 1999²¹ et par le Conseil d'analyse économique dans le rapport précité.

Dès lors, se pose la question de ce que les auteurs appellent « *l'arbitrage implicite ou explicite que toute politique d'aménagement de l'espace implique entre les considérations d'efficacité et d'équité* ». Certains Etats, prenant en considération le seul objectif d'efficacité, ne disposent ainsi pas de politique d'aménagement du territoire. Comme le rappelle le Conseil d'analyse économique, « *l'Administration américaine n'a pas d'agence fédérale ayant une compétence en ce domaine* » et « *la Grande-Bretagne a abandonné cette politique sous le gouvernement Thatcher* ».

En France, cet arbitrage a évolué. Ainsi, si les objectifs de la loi de 1995 correspondaient exclusivement à une logique d'équité, ceux de la loi de 1999 prennent également en compte des considérations d'efficacité économique. Ce compromis se rapproche du scénario dit de « polycentrisme maillé » (ou de « l'équité ») présenté par la DATAR, qui suppose l'émergence de six grands bassins de peuplement, comportant chacun plusieurs pôles urbains dynamiques, intégrés dans des ensembles territoriaux solidaires, eux-mêmes structurés en agglomérations et en pays.

2. La loi de 1995 et l'objectif de « développement équilibré du territoire »

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995²², dite « Pasqua-Hoeffel », fixait **deux objectifs**²³ :

- « *assurer, à chaque citoyen, l'égalité des chances sur l'ensemble du territoire et (...) créer les conditions de leur égal accès au savoir* » ;

²¹ Commissariat Général du Plan, *Scénario pour une nouvelle géographie économique de l'Europe, rapport du groupe géographie économique présidé par Françoise Maurel, 1999.*

²² Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

²³ Quatre moyens devaient permettre d'atteindre ces objectifs :

- la correction des « *inégalités de conditions de vie des citoyens liées à la situation géographique* » ;

- la compensation des « *handicaps territoriaux* » ;

- l'instauration d'une *discrimination positive en matière fiscale (la fixation de « dispositions dérogatoires modulant les charges imposées à chacun »)* ;

- la réduction des « *écarts de ressources entre les collectivités territoriales en tenant compte de leurs charges* ».

- permettre « *la mise en valeur et le développement équilibré du territoire de la République* ».

3. La loi de 1999 et la prise en compte, notamment, de considérations d'efficacité économique

L'arbitrage effectué par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire entre équité et efficacité est plus favorable à cette dernière que celui prévu par celle de 1995.

En effet, comme le souligne le rapport précité du Conseil d'analyse économique (2001), « *si le développement local au sein de pays et le soutien des territoires en difficulté figurent parmi [les choix destinées à favoriser l'équité], les deux autres stratégies retenues – renforcement de pôles de développement à vocation européenne et internationale et organisation d'agglomérations – apparaissent plus marquées par la recherche de l'efficacité* ».

Ainsi, « *un plus grand équilibre entre la réduction des disparités et l'accompagnement des tendances spontanées à la polarisation semble se dessiner* ».

a) La confirmation de l'objectif d'équité

L'objectif d'équité est confirmé.

Tout d'abord, la loi fixe l'objectif de « **soutien des territoires en difficulté** », comprenant « *notamment les territoires ruraux en déclin, certains territoires de montagne, les territoires urbains déstructurés ou très dégradés cumulant des handicaps économiques et sociaux, certaines zones littorales, les zones en reconversion, les régions insulaires et les départements d'outre-mer-régions ultrapériphériques françaises* ».

Ensuite, elle prévoit de favoriser le « **développement local, organisé dans le cadre des bassins d'emploi et fondé sur la complémentarité et la solidarité des territoires ruraux et urbains** », dans le cadre de « *pays* »²⁴.

b) La recherche d'une plus grande efficacité économique

La loi de 1999 mentionne également des objectifs correspondant à une logique d'efficacité économique.

²⁴ « *Il favorise au sein de pays présentant une cohésion géographique, historique, culturelle, économique et sociale la mise en valeur des potentialités du territoire en s'appuyant sur une forte coopération intercommunale et sur l'initiative et la participation des acteurs locaux* ».

Tout d'abord, la loi de 1999 fixe un objectif de « *le renforcement de pôles de développement à vocation européenne et internationale, susceptibles d'offrir des alternatives à la région parisienne* ».

Ensuite, la politique d'aménagement du territoire doit favoriser « *l'organisation d'agglomérations favorisant leur développement économique, l'intégration des populations, la solidarité dans la répartition des activités, des services et de la fiscalité locale ainsi que la gestion maîtrisée de l'espace* ».

B. LES « OBJECTIFS » DE LA DATAR DESTINÉS À PERMETTRE L'ÉVALUATION DES DÉPENSES NE CORRESPONDENT PAS AUX OBJECTIFS PRÉVUS PAR LA LOI DE 1999

1. De 1995 à 1999, l'imprécision des objectifs fixés par la loi a conduit la DATAR à retenir ses propres objectifs

La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire présente des objectifs et des moyens en termes très généraux.

Dans ces conditions, les « objectifs » indiqués dans le rapport au Parlement ont longtemps consisté en un simple regroupement thématique des engagements de crédits.

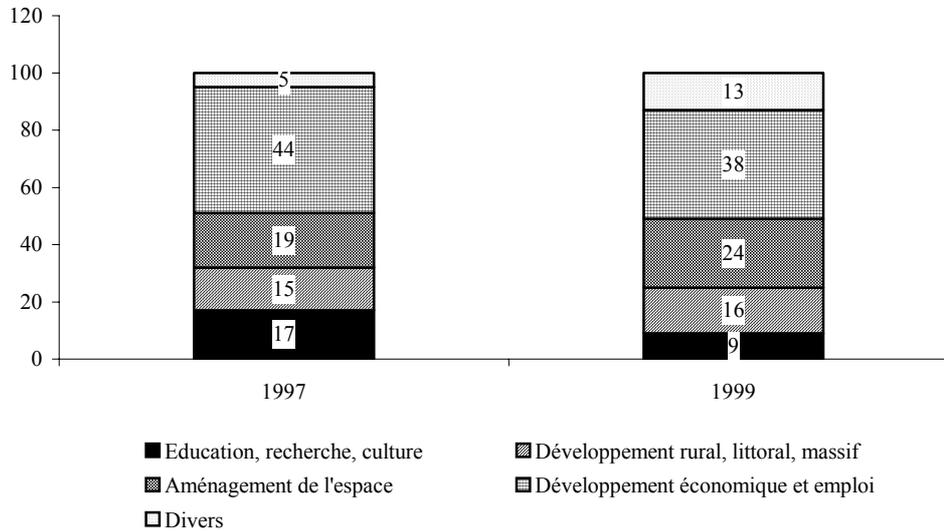
Ainsi, jusqu'en 1999, les objectifs figurant dans le rapport au Parlement étaient les suivants :

- éducation, recherche, culture ;
- développement rural, littoral, massif ;
- aménagement de l'espace ;
- développement économique et emploi ;
- divers.

L'évolution entre 1997 et 1999 des engagements de crédits du FNADT selon cette nomenclature est indiquée par le graphique ci-après.

**Objectifs poursuivis par les dépenses du FNADT,
selon l'ancienne nomenclature de la DATAR**

(engagements de crédits, en %)



Sources : rapports au Parlement 1997 et 1999

2. Depuis l'an 2000, les objectifs relativement précis fixés par la loi ne sont qu'imparfaitement pris en compte par la DATAR dans la détermination de ses « objectifs »

Compte tenu des évolutions législatives, la doctrine d'emploi du fonds a été adaptée par la circulaire du Premier ministre du 9 novembre 2000 relative aux interventions du FNADT (qui abroge celle du 15 février 1995).

Cette circulaire prévoit explicitement que *« le fonds a vocation à soutenir, en investissement comme en fonctionnement, les actions qui concourent à mettre en oeuvre les choix stratégiques de la politique d'aménagement du territoire, tels qu'ils ont été définis à l'article 2 de la loi d'orientation du 25 juin 1999 »*²⁵.

Dans ses rapports au Parlement, la DATAR utilise une nomenclature – correspondant à celle des composantes de l'agrégat « aménagement et développement du territoire » de son budget – qui présente **quelques**

²⁵ Elle estime en outre qu' « au regard des objectifs fixés par la loi d'orientation, certains types d'action constituent des champs d'intervention privilégiés pour le fonds » :

- les actions en faveur de l'emploi ;
- les actions qui concourent à accroître l'attractivité des territoires ;
- les actions présentant un caractère innovant ou expérimental dans le domaine de l'aménagement et du développement durable.

différences par rapport aux objectifs fixés par la loi de 1999, comme l'indique le tableau ci-après, ce qui **complexifie l'évaluation** de l'action du FNADT.

Comparaison des objectifs de la loi de 1999 et de ceux retenus par la DATAR depuis 2000

Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire	DATAR (rapports au Parlement sur les années 2000 et 2001)
Objectifs tendant à « l'équité »	
1. « soutien des territoires en difficulté , notamment les territoires ruraux en déclin, certains territoires de montagne, les territoires urbains déstructurés ou très dégradés cumulant des handicaps économiques et sociaux, certaines zones littorales, les zones en reconversion, les régions insulaires et les départements d'outre - mer - régions ultrapériphériques françaises »	1. « mise en valeur des espaces », c'est-à-dire développement des espaces sensibles (grandes opérations d'aménagement, politique des massifs, actions en faveur du littoral)
2. « développement local , organisé dans le cadre des bassins d'emploi et fondé sur la complémentarité et la solidarité des territoires ruraux et urbains. « Il favorise au sein de pays présentant une cohésion géographique, historique, culturelle, économique et sociale la mise en valeur des potentialités du territoire en s'appuyant sur une forte coopération intercommunale et sur l'initiative et la participation des acteurs locaux »	2. « aide au développement du territoire » (appui au développement économique local, renforcement du tissu économique, aide à la conversion de territoires)
Objectifs tendant à « l'efficacité économique »	
3. « organisation d'agglomérations favorisant leur développement économique, l'intégration des populations, la solidarité dans la répartition des activités, des services et de la fiscalité locale ainsi que la gestion maîtrisée de l'espace »	3. « structuration du territoire » (recomposition de pays et agglomérations, services publics locaux)
4. « renforcement de pôles de développement à vocation européenne et internationale , susceptibles d'offrir des alternatives à la région parisienne »	

La nomenclature retenue pour les « agrégats » et leurs composantes ne permet d'identifier aucun des deux objectifs législatifs tendant à « l'efficacité ». Cette lacune est d'autant plus étonnante que le scénario du « polycentrisme maillé », retenu par la DATAR, repose, on l'a vu, sur un compromis entre « équité » et « efficacité ». Elle peut cependant sembler justifiée, si l'on considère que le FNADT n'a pas vocation à financer

l'ensemble de la politique d'aménagement du territoire, mais plus particulièrement d'aider au développement des zones en difficulté.

Par ailleurs, l'agrégat « structuration du territoire » regroupe des actions relevant d'une logique d'« équité » (action en faveur des pays, services publics locaux) et d'autres d'une logique d'« efficacité » (action en faveur des agglomérations).

L'agrégat « mise en valeur des espaces » présente le même inconvénient, les « grandes opérations d'aménagement » étant souvent destinées au renforcement des pôles de développement existants. Ainsi, le rapport au Parlement pour l'année 2001 donne comme exemples « *le contrat triennal Strasbourg ville européenne 2000-2002* » ou *l'opération Euroméditerranée à Marseille* ».

Enfin, on peut se demander pourquoi l'aide à la conversion de territoires fait partie de l'agrégat « *aide au développement du territoire* », et non de celui intitulé « *mise en valeur des espaces* », dans la mesure où l'objectif législatif correspondant à ce dernier (« *soutien des territoires en difficulté* ») fait explicitement référence aux « *zones en reconversion* ».

II. UN SUIVI ENCORE INSUFFISANT ET UNE ÉVALUATION QUASIMENT INEXISTANTE

Le suivi des crédits du FNADT est encore insuffisant, et leur évaluation quasiment inexistante.

A. L'INSUFFISANCE DU SUIVI DES CRÉDITS

Dans son rapport public 2001, la Cour des comptes souligne « *la nécessité d'un système performant d'information sur le suivi des opérations et des crédits* ».

1. Une gestion des crédits en quasi-totalité déconcentrée

a) La faible part de crédits gérés directement

Comme on a eu l'occasion de l'indiquer dans ce rapport, la gestion directe ne concerne qu'un chapitre et qu'un article de prévision (chapitre 44-10, article 10).

Ces dépenses servent à financer, selon les termes utilisés par la DATAR, « *un réseau ciblé composé d'acteurs de la politique de*

l'aménagement du territoire » : associations, établissements publics, GIP.... Ces financements s'effectuent dans le cadre de conventions d'objectifs, qui peuvent être pluriannuelles.

b) La délégation de l'essentiel des crédits aux ordonnateurs secondaires

L'essentiel des crédits du FNADT, en fonctionnement comme en investissement, sont délégués aux ordonnateurs secondaires (préfets de région ou de département).

Le secrétariat général, après validation par le Premier ministre de la ventilation des crédits de l'année, transmet les crédits aux préfets de région sous forme de « délégations d'autorisations de programmes globalisées » (titre VI) ou de délégations de crédits de paiement (titre IV). Celles-ci peuvent être ensuite subdélignées aux préfets de département.

2. La longue absence de suivi des crédits délégués

La suivi de l'utilisation des crédits délégués en temps réel a longtemps été impossible, le système comptable des préfectures n'étant pas relié à celui de la DATAR.

En effet, selon la DATAR, « *les crédits délégués par la DATAR* » étaient « *enregistrés sur l'applicatif de gestion des préfectures « Nouvelles Dépenses Locales » (N.D.L.)* », qui ne comportait « *aucune liaison technique avec l'application financière centrale* ».

Ainsi, la DATAR indique que jusqu'au début de l'année 2002 elle « *ne connaissait que le niveau de ses propres consommations ainsi que le volume de crédits délégués et ne pouvait rendre compte de l'utilisation des crédits FNADT déconcentrés qu'après avoir exploité manuellement les remontées d'information transmises par les préfectures* ».

Ainsi, les rapports au Parlement, censés fournir des informations précises sur l'utilisation du FNADT, n'indiquent pas la consommation des crédits, mais seulement leur engagement.

3. Des améliorations en cours

La DATAR s'efforce depuis le début de l'année 2002 d'améliorer le suivi des crédits du FNADT.

a) La mise en place d'un suivi informatique des crédits

(1) La modernisation informatique de la DATAR

En réponse à une question écrite de notre collègue Serge Mathieu, le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire a indiqué en novembre 2002²⁶ que la DATAR avait décidé de se doter « à l'horizon 2003 » d'un système d'information facilitant le plein exercice de ses missions.

Elle s'est développée sur trois plans :

- refonte des infrastructures, devenues obsolètes (aujourd'hui terminée) ;
- reconstitution d'une équipe informatique (2 personnes) ;
- réflexion stratégique débouchant sur un programme pluriannuel.

(2) Vers un suivi informatique des crédits

La DATAR a indiqué à votre rapporteur spécial que son objectif essentiel était de mettre en place un système informatique reliant les préfetures de région et de département à la DATAR.

La DATAR a demandé à la direction générale de la comptabilité publique de lui permettre l'accès à son infocentre « INDIA ». Ce dernier permet d'effectuer des consultations et des requêtes sur les dépenses imputées au niveau déconcentré sur le budget de l'aménagement du territoire. Ainsi, la DATAR sait désormais au jour le jour où en est la consommation des crédits, département par département.

Ce système ne saurait cependant être que temporaire. En effet, cet outil étant essentiellement comptable, il n'indique pas la nature et l'objet de la dépense constatée. Il ne permet donc que de suivre la dépense consolidée du FNADT.

La DATAR souhaite suivre la totalité des crédits de l'aménagement du territoire par enveloppe de crédit, acteur, localisation ou encore programme. Elle a conclu à cette fin en 2003 un marché avec une société privée, pour un montant de 634.000 euros. Ce nouveau système devrait être opérationnel à la fin du premier trimestre de l'année 2004.

²⁶ In *JO Débats du Sénat du 21 novembre 2002*, page 2788.

b) La demande d'informations complémentaires aux préfetures

Par ailleurs, la DATAR a décidé de demander des informations complémentaires aux préfetures.

Celles-ci doivent désormais justifier pour chaque appel de crédits de paiement du FNADT (titre VI) la nature et le niveau de consommation des opérations ouvertes au niveau local.

La DATAR effectue depuis le début de l'année 2002 l'enregistrement de ces informations sur une base de données centrale.

B. L'INSUFFISANCE DE L'ÉVALUATION

1. Une évaluation extérieure à la DATAR encore perfectible

L'évaluation externe du FNADT semble encore perfectible.

a) Le groupement d'intérêt public prévu par la loi de 1995 n'a jamais été créé

A l'initiative du Sénat, l'article 9 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 prévoyait la création d'un « **groupement d'intérêt public chargé de recueillir des informations et des données nationales et internationales sur l'aménagement et le développement du territoire ainsi que sur les expériences de développement local, de les traiter et de les diffuser aux utilisateurs publics et privés** ».

Par ailleurs, ce groupement d'intérêt public devait **évaluer les politiques d'aménagement et de développement du territoire**. La faculté lui était, en outre, ouverte de charger le comité des finances locales de recueillir les données nécessaires sur la situation et l'évolution des finances locales.

Il devait être composé de représentants du Parlement, des collectivités territoriales, des groupements de communes, des administrations de l'Etat, des associations nationales techniquement compétentes et du comité des finances locales. Des personnalités qualifiées devaient également y participer.

Or, le **décret en Conseil d'Etat** prévu par l'article 9 de la loi du 4 février 1995 **n'a jamais été pris**.

En outre, l'article 9 de la loi du 4 février 1995 (figurant dans le texte initial du projet de loi) a été **abrogé** par l'article 9 de la loi du 25 juin 1999.

b) *Les délégations parlementaires à l'aménagement du territoire : une utilité incontestable mais des moyens limités*

Les **délégations parlementaires** à l'aménagement du territoire jouent un rôle essentiel dans l'évaluation de la politique d'aménagement du territoire.

Une délégation parlementaire à l'aménagement et au développement durable du territoire a été instituée, dans chacune des assemblées, par l'article 10 de la loi d'orientation n°99-533 du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

Chaque délégation comprend quinze membre et est chargée :

- d'évaluer les politiques d'aménagement et de développement du territoire ;

- d'informer leur assemblée respective sur l'élaboration et l'exécution des schémas de services collectifs, ainsi que sur la mise en oeuvre des contrats de plan.

A la demande du gouvernement, chaque délégation rend un avis sur les projets de décrets mettant en oeuvre ces schémas.

Il est notamment prévu que « *le gouvernement leur communique tout document nécessaire à l'accomplissement de leur mission* ».

Certes, ces délégations jouent un rôle important. Leurs **moyens** sont néanmoins **limités**.

c) *Une évaluation encore imparfaite des contrats de Plan par les régions ?*

La circulaire du 25 août 2000 du Premier ministre relative à la mise en oeuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles prévoit notamment qu'une **section spécialisée** de la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT), instituée par la loi du 25 juin 1999, assure les fonctions de comité de pilotage des évaluations des contrats de plan.

Par ailleurs, l'**instance nationale d'évaluation des contrats de plan État-région**, présidée par le Commissaire au Plan²⁷, est chargée d'examiner les projets d'évaluation transmis par les préfets de région et de formuler les recommandations susceptibles d'enrichir ces projets. Elle a également un rôle

²⁷ Cette instance est composée des représentants des administrations concernées, d'un membre du Conseil national d'aménagement et de développement du territoire, d'un membre du Conseil national de l'évaluation et de deux universitaires.

de diffusion de la culture d'évaluation dans les régions en mutualisant les pratiques et en développant les transferts d'expérience.

Selon le conseil national de l'évaluation (CNE)²⁸, les évaluations prévues dans les régions au cours de la période 2000-2006 comprennent **une centaine d'études**. Cinq thèmes concentrent les **deux tiers** des projets : entreprises et développement économique, politique de la ville, environnement et développement durable, emploi/formation/insertion, volet territorial.

Selon le CNE, « *ils correspondent d'assez près à la structure des priorités stratégiques des contrats de plan, mais ils sont très peu liés aux enjeux budgétaires. (...) Les deux programmes les plus lourds des contrats de plan (infrastructures de transports et enseignement supérieur) seront très peu souvent évalués* ».

2. L'absence d'évaluation au sein de la DATAR

L'absence d'évaluation au sein de la DATAR peut sembler préoccupante.

Certes, dans son rapport d'enquête sur la section générale du FNADT (1998), l'inspection générale des finances estime qu'il ne serait pas souhaitable que la DATAR évalue elle-même l'action du FNADT, du fait de la nécessité de ménager une certaine distance entre les structures chargées de mettre en œuvre une politique et celles responsables de son évaluation.

Cependant, les moyens extérieurs d'évaluation demeurant insuffisants, il semblerait utile que la DATAR se dote de moyens d'évaluation. Ainsi, dans son rapport 2001, la Cour des comptes déplore « *l'absence totale d'évaluation par la DATAR des politiques qu'elle met en oeuvre. Même sans parler d'évaluation au sens plein du terme, on pouvait penser que la Délégation se préoccupait au moins de mesurer les résultats des actions qu'elle soutient. (...) La DATAR ne s'était pas dotée des outils nécessaires à la mesure de ces résultats. (...) La DATAR doit tirer les conséquences de la responsabilité que lui impose la gestion des crédits qui lui sont confiés et affecter à cette tâche les personnels et les moyens informatiques nécessaires* ».

a) *L'insuffisance du rapport au Parlement*

La loi n° 95-115 du 4 février 1995²⁹ prévoit qu'à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances de l'année, un rapport est fait au

²⁸ Site internet du conseil national de l'évaluation.

²⁹ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Parlement sur l'utilisation des crédits du fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

Si l'intérêt de ce rapport ne doit pas être sous-estimé (on y trouve en particulier de nombreuses données chiffrées), celui-ci semble cependant pouvoir être perfectionné.

Le caractère jugé « *approximatif et incomplet* » du rapport au Parlement sur l'utilisation des crédits du FNADT a d'ailleurs fait l'objet d'une observation de la Cour.

(1) Le mode d'élaboration du rapport

Ce rapport est établi notamment grâce à des informations provenant des préfets de région, selon des instructions transmises chaque année par le ministre chargé de l'aménagement du territoire.

La nature de ces informations est indiquée par une circulaire de la DATAR aux préfets de régions, en date du 24 mai 2002.

Dans son rapport d'enquête sur la section générale du FNADT (1998), l'inspection générale des finances indique que le rapport au Parlement relatif à l'exercice 1996 a été élaboré par une stagiaire étudiante en DESS d'aménagement du territoire, dans un délai très court (fin juin pour un produit fini fin août).

L'inspection générale des finances critique en outre la méthode même d'élaboration du rapport. En effet, la ventilation des crédits par les SGAR est susceptible de se faire selon des critères variables d'une région ou d'une année à l'autre.

(2) Jusqu'en 2000, l'absence d'indications sur les crédits payés

Jusqu'en 2000, le rapport n'a comporté aucune indication sur les crédits payés, indiquant seulement la répartition des crédits décidée en CIADT et en réunions interministérielles et les engagements de crédits.

Depuis le rapport au Parlement relatif à l'année 2000 se trouve cependant indiquée la part des crédits engagés qui ont été mandatés.

(3) Des commentaires trop succincts

En outre, les commentaires des données sont extrêmement succincts.

Dans son rapport d'enquête sur l'utilisation de la section générale du FNADT (1998), l'inspection générale des finances estime que « *l'élaboration du rapport au Parlement ne fait (...) pas l'objet d'une attention suffisante et n'intègre aucune dimension qualitative* ». Ce commentaire est toujours d'actualité. En particulier, les notices sur chaque région pourraient être utilement réorganisées autour des principaux graphiques, afin que le lecteur puisse déterminer à quelles opérations principales correspondent les crédits regroupés dans les différents agrégats (ce qui n'est généralement pas possible à partir des informations fournies).

Par ailleurs, le rapport ne comporte aucun développement, même sommaire, sur l'évaluation de l'efficacité des dépenses. Pourtant, la circulaire de 1995 (qui depuis a été remplacé par celle du 9 novembre 2000) prévoit que ce rapport « *ne saurait être limité à une description financière, mais devra comporter des éléments précis d'appréciation des retombées territoriales des actions conduites, notamment du point de vue économique* ».

(4) Une diffusion confidentielle

Enfin, les rapports au Parlement ne sont pas rendus publics, ce qui limite fortement leur impact.

Il serait envisageable de leur donner une plus forte diffusion, en particulier par Internet. Ainsi, le rapport du ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine intitulé « *Bilan des zones franches urbaines* », dont la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville prévoit le dépôt annuel sur le bureau de chacune des assemblées, peut être consulté sur le site internet de la délégation interministérielle à la ville.

b) Vers un renforcement des capacités d'évaluation de la DATAR ?

En réponse à une question écrite de notre collègue Serge Mathieu, le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire a indiqué en novembre 2002³⁰ que la DATAR travaillait à « **la définition d'un programme d'évaluation** », **cette démarche devant être « menée à terme d'ici la fin de l'année 2003 »**.

Le ministre a indiqué que ces travaux seraient concentrés, comme il se doit, sur l'évaluation de la mise en œuvre des objectifs de la politique

³⁰ In JO Débats du Sénat du 21 novembre 2002, page 2788.

d'aménagement du territoire, et non sur la pertinence des objectifs, ceux-ci relevant de choix politiques.

Il a précisé que la mise en place d'un dispositif de suivi financier en constituait une première étape, et qu'à moyen terme (2003-2006), « *une évaluation en terme d'efficacité pourra être généralisée et une évaluation en terme « d'efficience », voire d'utilité, deviendra alors possible* ».

Votre rapporteur spécial se réjouit que le ministre en charge de l'aménagement du territoire ait exprimé sa volonté de doter la DATAR d'une véritable politique d'évaluation de son action, ce dont le FNADT bénéficiera en premier lieu.

C. VERS PLUS DE TRANSPARENCE POUR LE FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS

Les subventions aux **associations** représentent, on l'a vu, environ 10 % des subventions. Dans son rapport public pour 2001, la Cour des comptes a souligné leur manque de transparence. **Votre rapporteur spécial déplore cet état de fait, qui conduit à s'interroger sur la pertinence de certaines de ces subventions.**

En réponse à la question écrite précitée de notre collègue Serge Mathieu, le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire a indiqué en novembre 2002 que la DATAR avait pris certaines dispositions afin **d'améliorer la transparence** des subventions aux associations.

La prise en compte par la DATAR des observations de la Cour des comptes au sujet des subventions aux associations, selon le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire

*« La DATAR a pris en compte les observations de la Cour sur **entreprises, territoires et développement (ETD)** formulées lors de son dernier contrôle sur cette association. Elle a contribué depuis dix-huit mois à clarifier les missions de cette association, en appui à ses organes sociaux, en les distinguant nettement de celles de la délégation. ETD a redéfini ses grands axes d'intervention prioritaires, conformes à son objet social, qui justifient un soutien significatif de la DATAR. L'association a ainsi recentré son projet associatif sur des missions d'accompagnement méthodologique des " projets de territoires " tels que prévus par le législateur dans la loi du 25 juin 1999, sur des fonctions de capitalisation des expériences de développement local ainsi que sur l'animation de cadres nationaux et interrégionaux d'échanges entre acteurs du développement local. Répondant désormais en priorité à la sollicitation des acteurs régionaux et locaux, ETD contribue à la mise en oeuvre de politiques d'aménagement du territoire sans pour autant être considérée comme un simple exécutant des décisions prises par la DATAR. La clarification des missions d'ETD et son autonomie de décision ont, par ailleurs, été confortées durant 2001 par la forte réduction du poids relatif des subventions de la DATAR dans le budget général de l'association qui a recherché parallèlement de nouveaux soutiens financiers lui permettant de poursuivre son repositionnement. La Caisse des dépôts et consignation s'est ainsi engagée pour trois ans avec comme objectif d'apporter un financement équivalent à celui de la DATAR.*

*Concernant la nouvelle présentation des comptes des **associations supports des commissariats**, les premiers travaux ont porté sur l'élaboration d'un cadre commun plus lisible pour toutes les associations. La deuxième étape consiste à mettre en place une comptabilité analytique basée sur l'activité telle que décidée dans les conventions pluriannuelles d'objectifs. Cette présentation a été demandée et réalisée pour 2001 (année de la mise en oeuvre de ces conventions). Ces comptes analytiques devront faire l'objet d'un examen détaillé au moment de l'évaluation prévue au terme de la convention. Cette mesure ne produira tous ses effets qu'à partir de l'année 2003. »*

Source : JO Débats du Sénat du 21 novembre 2002, page 2788

III. QUEL EST L'IMPACT DES SUBVENTIONS DU FNADT ?

A. UN « SAUPOUDRAGE » ENCORE EXCESSIF

1. Un « saupoudrage » dénoncé depuis longtemps

Le « saupoudrage » des subventions du FNADT a été dénoncé dès 1996 par le ministre délégué au budget, un an seulement après la création du FNADT par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995.

Un saupoudrage dénoncé dès 1996 par M. Alain Lamassoure, ministre délégué au budget

« Lorsque nous avons fait réaliser le bilan de nos mécanismes d'aide au développement régional, nous avons constaté qu'il y avait encore trop de saupoudrage et de crédits inutilisés, malgré les efforts de tous – administration d'Etat, notamment préfectorale, DATAR, collectivités locales à tous les niveaux.

« Ainsi, au titre du FNADT, on a consacré l'année dernière 2 millions de francs pour une maternité collective de truies dans les Hautes-Pyrénées, 2 millions de francs pour une sculpture monumentale dans une vieille ville historique d'Indre-et-Loire, un million de francs pour aménager la terrasse d'un hôtel de ville en Auvergne, 2 millions de francs pour un centre de vacances d'un comité d'entreprise dans une île du littoral atlantique, 1,5 million pour un gîte d'étape dans les Cévennes...

« Chacun de ces investissements est utile, mais avons-nous besoin d'un fonds national d'aménagement et de développement du territoire – et donc du concours de l'ensemble des contribuables français – pour financer des équipements de ce genre à ce niveau-là ? Personnellement, je réponds non, et je considère que c'est probablement du gaspillage financier, et plus encore un gaspillage de temps et une complication de procédure inutile ! Ayons donc le courage de concentrer l'action sur quelques opérations régionales importantes, plutôt que de faire du saupoudrage !

« Le complément logique du saupoudrage est la sous-consommation des crédits. En matière de primes d'aménagement du territoire, l'année dernière, un tiers des crédits à peu près n'a pas été consommé ! »

Source : Jean François-Poncet, Bilan d'application de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, rapport d'information n° 475 (1995-1996), commission des Affaires économiques et du Plan

De même, dans son rapport d'enquête précité³¹ sur la section générale du FNADT (1998), l'inspection générale des finances préconise la mise en place de critères d'attribution des crédits du FNADT, parmi lesquels un montant minimal des opérations subventionnées (fixé à un million de francs).

2. Des opérations qui restent de petite taille

a) La fixation d'un seuil minimal dans le cas de la section générale

Conformément aux recommandations de l'inspection générale des finances, un montant minimal des subventions a été fixé dans le cas de la **section générale**. Ainsi, selon la circulaire du 9 novembre 2000, « pour ce qui concerne les opérations d'investissement d'intérêt régional, les préfets de région veilleront à ne proposer au financement par la section générale que les projets pour lesquels les demandes de subvention au titre du FNADT sont supérieures à **2 MF** [soit environ **300.000 euros**], et qui concernent des

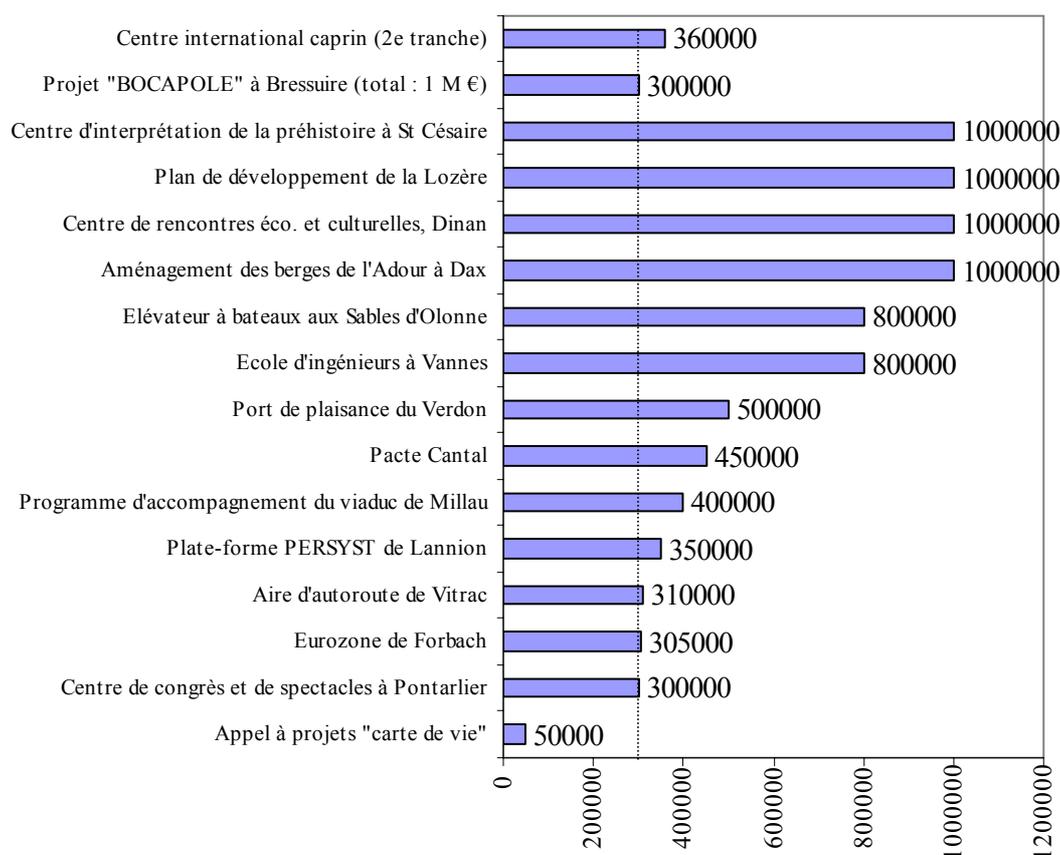
³¹ *Rapport d'enquête de Madame Valérie Desmouceaux, inspecteur des finances, sur le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) – section générale, février 1998.*

opérations ou des tranches d'opérations dont le coût excède 10 MF [soit environ 1,5 million d'euros] ».

Il est fréquent que des subventions soient proches de cette limite, comme l'indique le graphique ci-après. L'une d'entre elles lui est même inférieure, semble néanmoins pouvoir se justifier par sa nature.

1^{re} programmation 2003 du FNADT (section générale) : subventions accordées

(en euros)



Source : DATAR

b) Faut-il augmenter le montant minimal de subvention dans le cas de la section générale ?

Certains estiment que le problème du « saupoudrage » des actions du FNADT n'a pas été résolu.

Ainsi, dans son rapport au président de la République portant sur l'année 2001, la Cour des comptes considère que le FNADT « n'a pas réussi à concentrer ses interventions sur des opérations réellement significatives dans le domaine de l'aménagement du territoire ».

De fait, les opérations financées par le FNADT sont généralement de petite taille. En l'an 2000, il a financé plus de **3.000 projets**, dont **2.000 concernaient des subventions de moins de 2 millions de francs (soit environ 300.000 euros)** et 600 des subventions comprises entre 2 et 5 millions de francs (soit entre 300.000 euros et 750.000 euros environ)³².

Ainsi, la plupart des subventions de la section locale sont d'un montant inférieur au seuil minimal fixé dans le cas de la section générale.

Il semble néanmoins utile que la **section locale** continue de pouvoir subventionner de petites opérations, du moins tant que les crédits correspondants n'auront pas été transférés aux collectivités territoriales.

En revanche, il pourrait être utile **d'accroître** le montant minimal des subventions de la **section générale**.

B. AU NIVEAU LOCAL, UN ÉQUILIBRE QUI PRIVILÉGIE FORTEMENT LA « SOLIDARITÉ »

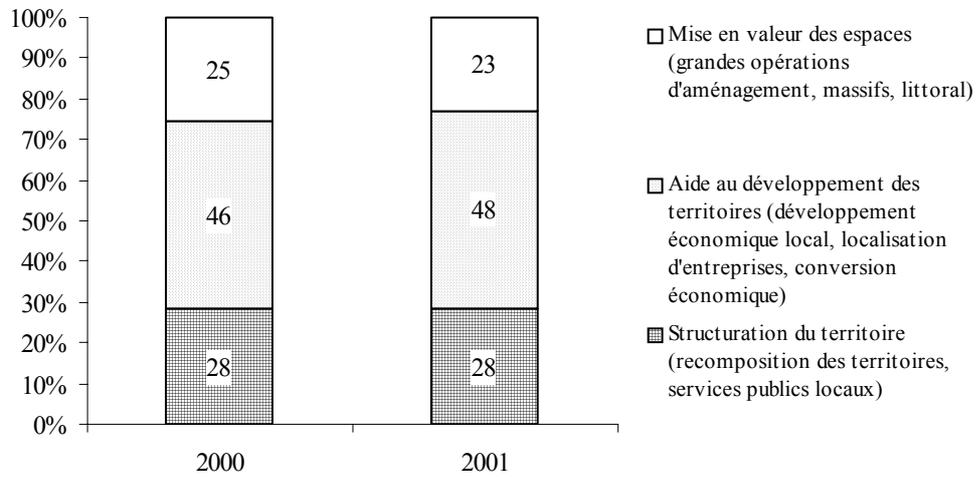
Malgré l'inscription dans la loi du 25 juin 1999 d'objectifs correspondant à une logique d'« efficacité »³³, **la logique de « solidarité » domine nettement** au niveau local.

Les graphiques ci-après répartissent les engagements de crédits en 2000 et 2001 selon les agrégats retenus par la DATAR, et selon **des agrégats déterminés par votre rapporteur spécial**, plus proches des objectifs fixés par la loi du 25 juin 1999.

³² Source : rapport au Parlement sur l'utilisation des crédits pour l'année 2000.

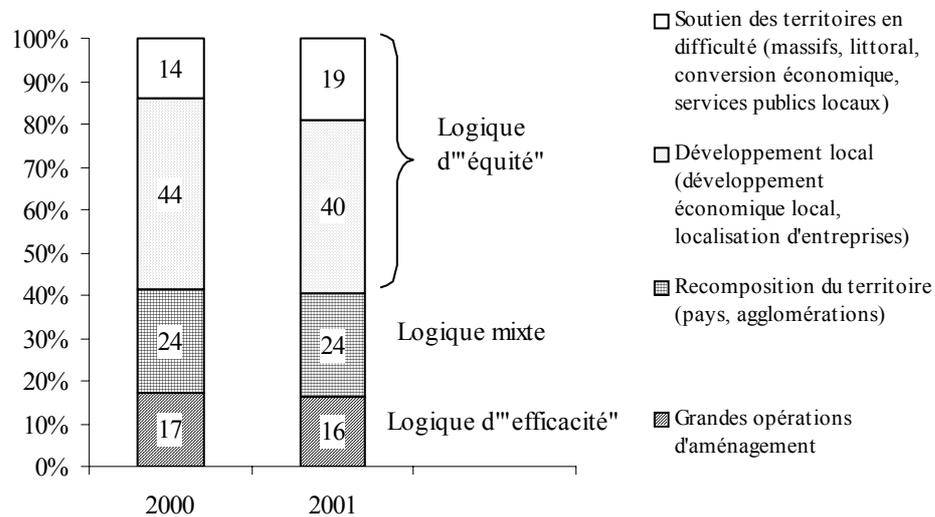
³³ La distinction entre logiques d'« équité » et d'« efficacité » est présentée en page 33 du présent rapport.

La répartition par objectif des engagements de crédits du FNADT, selon la DATAR



Sources : rapports au Parlement sur l'utilisation des crédits du FNADT pour les années 2000 et 2001

La répartition par objectif des engagements de crédits du FNADT, selon une nomenclature plus proche de celle de la loi du 15 juin 1999



Sources : rapports au Parlement sur l'utilisation des crédits du FNADT pour les années 2000 et 2001 ; calculs de votre rapporteur spécial

1. Une logique qui demeure avant tout celle de la « solidarité »

Il ressort des chiffres fournis par la DATAR que le FNADT continue de privilégier une logique de « solidarité ».

Les actions relatives à « l'aide au développement des territoires » correspondent à **près de la moitié** des crédits. Cette proportion tombe néanmoins à **40 % ou 45 %** si l'on excepte de cet agrégat les actions destinées à la conversion économique.

La part des engagements destinés à la « structuration du territoire » est de l'ordre de **30 %** selon la DATAR, et d'environ **25 %** si l'on en exclut les actions en faveur des services publics locaux.

Les engagements correspondant aux objectifs législatifs répondant à une logique d'« efficacité » (« organisation d'agglomérations » et « renforcement de pôles de développement à vocation européenne et internationale ») sont donc faibles. Ils se limitent en effet à une partie de ceux destinés aux grandes opérations d'aménagement (de l'ordre de 15 millions d'euros par an) et aux agglomérations³⁴.

2. Les territoires les plus en difficulté sont-ils suffisamment pris en compte ?

Les territoires **les plus en difficulté** bénéficient cependant **moins** du FNADT que les agrégats retenus par la DATAR pourraient le laisser penser.

Selon le rapport annuel au Parlement, les actions en faveur des **territoires les plus en difficulté**, regroupées dans l'agrégat « mise en valeur des espaces », correspondraient à environ **un quart** des engagements.

Néanmoins, si l'on retranche de cet agrégat les « grandes opérations d'aménagement » (respectivement 17 % et 16 % en 2000 et 2001), qui concernent surtout les pôles de développement existants, et si on lui ajoute les actions en faveur des services publics locaux et de la conversion économique (respectivement 4 % et 8 % en 2001), **c'est moins de 20 % des engagements qui correspondent aux territoires les plus en difficulté.**

Ces considérations doivent cependant être nuancées par le fait que la **frontière** entre les agrégats « aide au développement du territoire » et « soutien des territoires en difficulté » semble **assez floue**, dans la mesure en particulier où la ventilation des crédits entre les différents objectifs est laissée

³⁴ *Le rapport au Parlement ne permet pas de distinguer ces derniers, inclus dans un objectif de « recomposition des territoires » comprenant également les crédits correspondant à la politique de « pays ».*

à l'appréciation des services régionaux, ce qui peut conduire à des pratiques différentes d'une région à l'autre.

C. LA RÉPARTITION DES SUBVENTIONS ENTRE RÉGIONS EST-ELLE SATISFAISANTE ?

La loi du 25 juin 1999 ne fixe pas explicitement l'objectif d'un rééquilibrage territorial au niveau interrégional³⁵. Néanmoins, elle prévoit, à l'article 1^{er} de la loi du 4 février 1995, que la politique d'aménagement du territoire permet « *un développement équilibré de l'ensemble du territoire national* », et tend à « *réduire les inégalités territoriales* ». Par ailleurs, le rééquilibrage interrégional a longtemps été un objectif privilégié de la politique d'aménagement du territoire.

Il peut donc sembler intéressant de se demander dans quelle mesure les crédits du FNADT concourent à cet objectif.

Interrogée à ce sujet par votre rapporteur spécial, **la DATAR a indiqué ne pas disposer du montant des subventions cumulées par région**. Votre rapporteur spécial a donc calculé ces montants à partir des différents rapports au Parlement.

1. Une répartition proche de celle des contrats de plan Etat-régions

Il convient tout d'abord de rappeler que le FNADT contribue, par sa section locale, au financement des contrats de plan Etat-régions. Les engagements concernés sont de l'ordre de 45 millions d'euros par an.

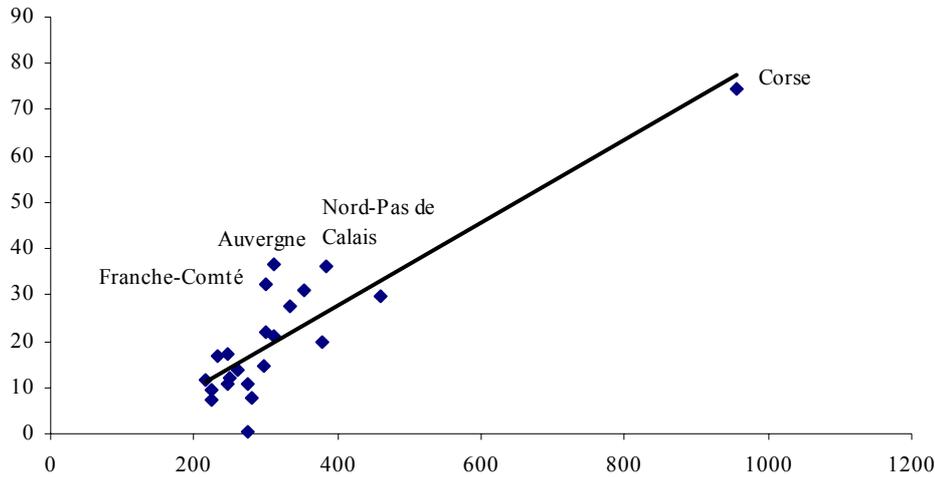
Ainsi, la répartition des engagements du FNADT entre régions est évidemment **très proche** de celle prévue pour la contribution de l'Etat par les **contrats de plan Etat-régions 2000-2006**, financée à hauteur d'environ 7 % par le FNADT, comme l'indique le graphique ci-après.

³⁵ On a vu que ses objectifs, inscrits à l'article 2 de la loi du 4 février 1995 modifiée, étaient au nombre de quatre : soutien des territoires en difficulté, développement local, organisation d'agglomérations et renforcement de pôles de développement à vocation européenne et internationale.

CPER 2000-2006 : part de l'Etat et engagements du FNADT

(euros/ habitant)

(engagements de crédits du
FNADT 1997-2001)



(contribution de l'Etat pour
les CPER 2000-2006)

Sources : Datar, Insee

2. La Corse est la région de loin la plus subventionnée

Les graphiques ci-après indiquent la répartition des crédits et des engagements entre les différentes régions depuis 1997.

La courbe correspond à la relation tendancielle entre le PIB par habitant et les aides du FNADT. Les régions situées au-dessus sont donc plus aidées que les autres compte tenu de leur revenu par habitant, celles situées en-dessous sont moins aidées.

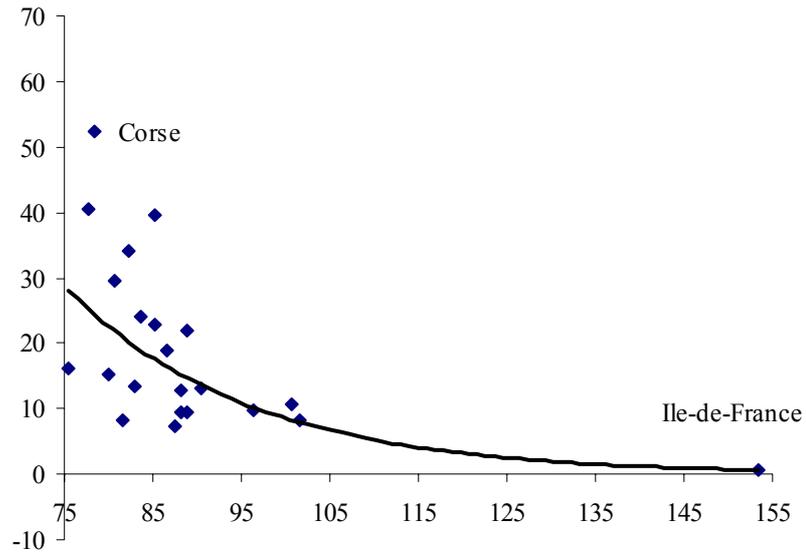
Ils montrent que, tout comme les contrats de plan Etat-régions, **le FNADT a fortement favorisé la Corse**, comme l'indiquent les graphiques ci-après.

PIB par habitant et dépenses du FNADT

Régions de métropole

1° Répartition des crédits décidée en CIADT et réunions interministérielles

Répartition des crédits du
FNADT 1997-2000 (euros/ habitant)

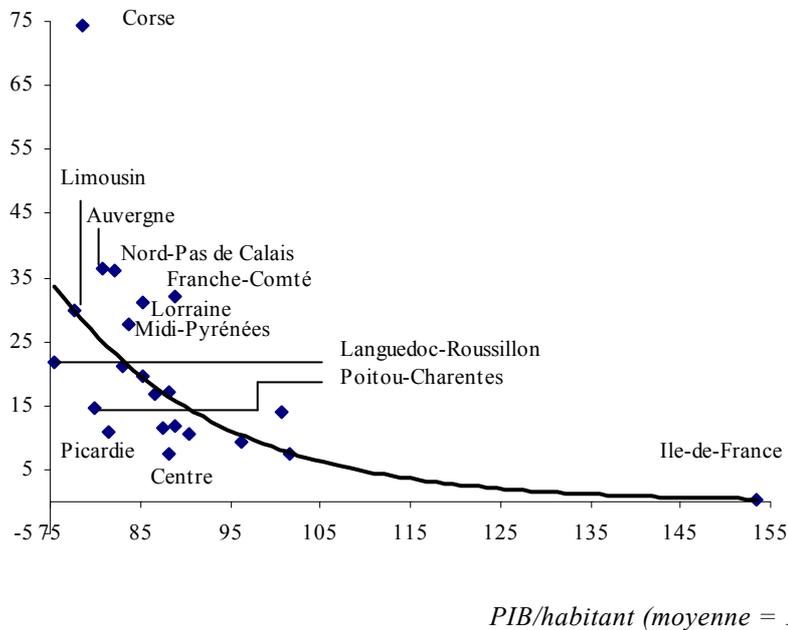


PIB/habitant (moyenne = 100) (1996)

Sources : Insee, rapports au Parlement sur l'utilisation des crédits du
FNADT

2° Engagements de crédits

Engagements de crédits du
FNADT 1997-2001 (euros/ habitant)



Sources : Insee, rapports au Parlement sur l'utilisation des crédits du
FNADT

Ces graphiques permettent également de mettre en évidence le caractère privilégié de l'**Ile-de-France** en matière de **PIB par habitant**, deux fois plus élevé que celui des régions les plus pauvres. Les subventions par habitant dont elle bénéficie étant quasiment nulles, il semble difficile d'en critiquer le montant, à moins d'envisager une contribution négative.

3. Le cas des autres régions métropolitaines

Les graphiques ci-avant montrent qu'en règle générale, **plus une région est riche, moins elle bénéficie de subventions du FNADT**.

Sur la base des engagements de crédits, les régions bénéficiant le plus du FNADT (plus de 25 euros par habitant depuis 1997) sont, outre la Corse, les suivantes :

- les régions minières en reconversion (Nord-Pas de Calais, Lorraine) ;
- le Massif central (Auvergne et Limousin) ;

- la région Midi-Pyrénées ;
- la Franche-Comté.

Cela correspond globalement à ce qu'on peut attendre d'une politique visant à limiter les déséquilibres entre régions³⁶.

4. Les investissements en infrastructures privilégient les régions minières et la Corse

Les économistes s'accordent généralement à penser que les dépenses contribuant le plus au développement économique sont celles en **infrastructures**. Ceci s'explique par l'impact positif d'une bonne dotation en équipements publics sur les productivités du travail - la main d'œuvre - et du capital - investissements privés - des secteurs économiques marchands. En particulier, les équipements dits de « réseaux » (transports, eau, assainissement...) auraient une contribution sur l'efficacité productive de l'économie nettement supérieure à celle des équipements dits de superstructures (éducation, culture, santé, protection sociale...) ³⁷. Par exemple, les investissements de transports diminuent les coûts en même temps qu'ils élargissent la taille des marchés, celui du travail notamment.

Or, la logique du FNADT est de concentrer ces subventions sur les **zones minières**. On peut rappeler à cet égard que l'un des cinq fonds regroupés lors de la création du FNADT était le fonds de restructuration des zones minières (GIRZOM). Ainsi, dans le cas de la section locale, la circulaire du 9 novembre 2000 prévoit qu' « à l'exception des programmes concernant la restructuration des zones minières inscrits dans les contrats de plan, le subventionnement d'infrastructures classiques (voirie et réseaux divers en milieu rural ou urbain), de mobilier urbain et d'immobilier d'entreprise est exclu du financement des projets d'investissement sous maîtrise d'ouvrage publique »³⁸.

³⁶ Il faut cependant souligner certains points.

Certaines régions au PIB par habitant inférieur à 85 % de la moyenne nationale sont peu subventionnées : Languedoc-Roussillon et, surtout, Poitou-Charentes et Picardie.

D'une manière générale, des régions au PIB par habitant analogue bénéficient de subventions par habitant différentes : par exemple, alors que la Franche-Comté et la région Centre ont un PIB par habitant de l'ordre de 90 % de la moyenne nationale, la première a reçu 32 euros par habitant, et la seconde 7,5.

³⁷ TETRA, *L'impact économique des grandes opérations d'aménagement : rapport final*, ministère de l'équipement, des transports et du tourisme. Direction des affaires économiques et internationales, 1996.

³⁸ Une dérogation n'est possible que dans le cas de certains dossiers, en raison de leur qualité environnementale, du niveau de service induit ou parce qu'ils répondent à l'impératif de renouvellement urbain. La décision est prise par le comité de programmation de la DATAR.

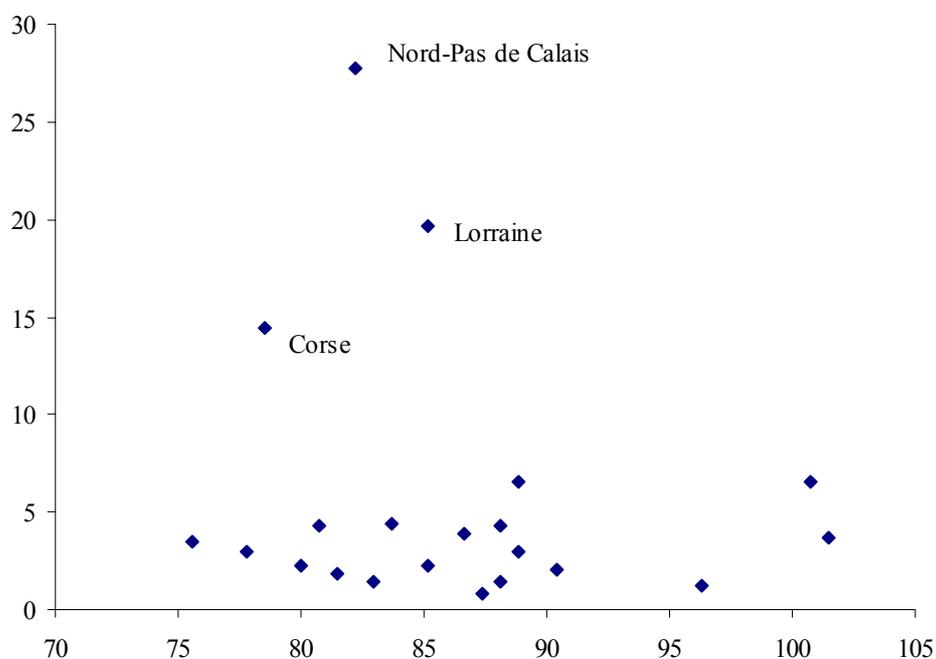
Certaines zones minières ont d'ailleurs moins bénéficié des aides de l'Etat que d'autres. On peut en particulier s'interroger sur le traitement de certaines d'entre elles, celles du Massif Central en particulier (telles que Decazeville).

Ainsi, de 1997 à 2001 les subventions du FNADT destinées à financer des infrastructures ont nettement privilégié le **Nord-Pas de Calais**, la **Lorraine** et, dans une moindre mesure, la **Corse**, comme l'indique le graphique ci-après.

Investissements d'infrastructures

Crédits engagés de 1997 à 2001

Montant des investissements (euros/habitant)



PIB/habitant (moyenne = 100) (1996)

Sources : Insee, rapports au Parlement sur l'utilisation des crédits du FNADT

Il n'est donc pas impossible que le FNADT ait surtout contribué au développement économique de **trois régions** : le **Nord-Pas de Calais**, la **Lorraine** et la **Corse**.

Cette appréciation doit cependant être considérée avec **prudence**. Il est en effet probablement trop schématique d'opposer des investissements en infrastructures, qui contribueraient fortement au développement économique, et les autres dépenses, qui y contribueraient peu. Il est cependant difficile d'être plus précis, compte tenu des insuffisances de l'évaluation de l'impact des opérations financées.

On peut néanmoins **s'interroger** sur la pertinence de **l'interdiction, dans le cas de la section locale, des financements d'infrastructures**. Il s'agissait, selon les indications fournies par la DATAR, de mettre fin à « *certaines dérives* » constatées par la Cour des comptes. Ces dernières concernaient en particulier l'immobilier d'entreprises, qui fait l'objet de règles d'encadrement extrêmement strictes, de niveau national ou communautaire. L'objectif était également d'éviter que le FNADT se transforme en outil de financement des infrastructures, ce qui l'empêcherait d'« exister » face au budget du ministère de l'Équipement (qui doit financer 35 % des contrats de plan Etat-régions, contre 7 % pour le FNADT). **On peut cependant se demander si l'on n'est pas allé trop loin.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 8 octobre 2003 sous la présidence de M. Jean Arthuis, la commission a entendu une communication de **M. Roger Besse, rapporteur spécial, sur le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)**.

M. Roger Besse a indiqué que sa communication faisait suite à un contrôle sur pièces et sur place effectué dans les locaux de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR).

Il a rappelé que le FNADT avait été créé par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, afin de regrouper les crédits des cinq principaux fonds existant alors en matière d'aménagement du territoire. Il a indiqué que ce fonds était doté d'environ 200 millions d'euros, dont 150 millions d'euros de subventions d'investissement, et qu'il représentait les trois quarts du budget de la DATAR, 3 % des dépenses publiques relatives à l'aménagement du territoire, et 7 % des engagements pris par l'Etat dans le cadre des contrats de Plan Etat-région.

Il a précisé que le FNADT était divisé en deux sections, d'un montant analogue : l'une, dite « générale », finançait en principe des opérations d'intérêt national, décidées par le Premier ministre lors des « comités interministériels de l'aménagement et du développement du territoire » (CIADT) ; l'autre, dite « locale » et déléguée aux préfets de région, servait en quasi-totalité à financer les contrats de plan Etat-régions, une petite part, dite « libre d'emploi », permettant au préfet de décider lui-même de financer certaines opérations.

M. Roger Besse, rapporteur spécial, a fait, à titre liminaire, quelques remarques méthodologiques. Il a indiqué que les objectifs poursuivis par le FNADT, tels qu'ils figuraient dans le rapport annuel au Parlement, présentaient certaines différences, dont la nécessité ne paraissait pas toujours évidente, par rapport à ceux figurant dans la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, ce qui « complexifiait » quelque peu l'évaluation de l'action du FNADT. Il a ajouté que l'action du FNADT s'insérait dans l'ensemble, beaucoup plus vaste, de la politique d'aménagement du territoire, et considéré que la répartition des subventions du FNADT entre régions, qui dépend largement des contrats de plan Etat-régions, dépassait le champ du présent contrôle. Il a déploré que la DATAR n'évalue pas davantage son action, et que son rapport annuel au Parlement sur l'utilisation des crédits du FNADT ne soit pas plus largement diffusé, et en particulier consultable sur son site Internet.

Considérant les règles de gestion du FNADT, il a indiqué que celui-ci finançait presque exclusivement de petites opérations, et suggéré d'accroître, dans le cas de la section générale, le montant minimal des subventions du fonds et des opérations financées. Il s'est en outre interrogé sur la pertinence d'une règle de gestion du FNADT, selon laquelle, à l'exception des programmes concernant la restructuration des zones minières inscrits dans les contrats de plan, le subventionnement d'infrastructures classiques (voirie et réseaux divers en milieu rural ou urbain), de mobilier urbain et d'immobilier d'entreprise est exclu du financement des projets d'investissement sous maîtrise d'ouvrage publique.

Au sujet des modalités pratiques de gestion du FNADT, **M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a indiqué que le suivi informatique des crédits commençait juste à être mis en place, la DATAR étant incapable, jusqu'au début de cette année, d'indiquer en temps réel le montant des crédits dépensés au niveau déconcentré. Il a déploré que la section générale, censée financer des projets d'importance nationale, joue souvent un rôle d'accompagnement des projets locaux, contrairement à ce que prévoyait la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée, du fait notamment du faible montant de la section locale non contractualisée.

Il a indiqué que les crédits d'investissement du FNADT étaient sous-consommés : si le FNADT consommait à peu près les 200 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale, il ne consommait pas le « matelas », de l'ordre de 50 millions d'euros, que constituaient les reports de crédits de l'année précédente, et qui depuis l'année 2001 font régulièrement l'objet de mesures de régulation budgétaire.

Un débat s'est alors instauré.

M. Jean Arthuis, président, s'est félicité d'un tel contrôle, portant sur les missions du FNADT.

MM. Philippe Adnot et Roland du Luart ont estimé que le FNADT devait constituer un instrument aussi globalisé que possible, et continuer de pouvoir financer des opérations de petite taille. **M. Michel Moreigne**, après avoir souligné l'excellence du diagnostic porté par le rapporteur spécial, s'est interrogé sur la part des crédits du FNADT destinée à favoriser le développement des territoires les plus en difficulté, et a considéré que la section locale libre d'emploi du FNADT devait voir ses crédits augmentés.

M. Jean Arthuis, président, a jugé que ce n'était pas le rôle de l'Etat que de financer des petites opérations, et qu'il fallait accroître les crédits de la section locale libre d'emploi du FNADT.

En réponse, **M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a estimé que les petits projets devaient continuer de pouvoir être financés par la section locale libre d'emploi.

M. Philippe Adnot a considéré que les moyens correspondant aux petits projets devaient être décentralisés. **M. Michel Moreigne** a, quant à lui, affirmé qu'une meilleure déconcentration serait suffisante.

M. Roger Besse, rapporteur spécial, s'est interrogé sur le bien-fondé de la fusion au sein du FNADT du fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne (FIAM). **M. Jacques Oudin** a indiqué qu'il était favorable à l'existence de fonds spécialisés, et qu'il souhaitait la création d'un tel fonds chargé de financer les infrastructures de transports.

Puis la commission a **donné acte à M. Roger Besse de sa communication et a autorisé la publication de ses conclusions sous forme d'un rapport d'information.**