

N° 93

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2001

## 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 d'investissement des départements d'outre-mer,*

Par M. Roland du LUART,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; 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* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; 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, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.

---

**Outre-mer.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT PROPOS</b> .....	4
<b>PREMIÈRE PARTIE : UNE PRÉSENTATION DU FIDOM</b> .....	5
<b>I. UN FONDS D'INVESTISSEMENT AU SEIN DU BUDGET DE L'OUTRE-MER</b> .....	5
<b>A. LE REGIME JURIDIQUE DU FIDOM</b> .....	5
1. <i>Les missions du FIDOM</i> .....	5
2. <i>L'architecture du FIDOM s'inscrit dans l'esprit des lois de décentralisation</i> .....	7
3. <i>Le fonctionnement du fonds reprend les grandes orientations de la réforme de l'Etat :         interministérialité et déconcentration</i> .....	7
<b>B. LES RESSOURCES DU FIDOM</b> .....	8
1. <i>Les dotations en lois de finances</i> .....	9
2. <i>La part du FIDOM dans le budget de l'outre-mer</i> .....	12
3. <i>La répartition géographique des crédits</i> .....	13
4. <i>Les ressources humaines</i> .....	13
<b>II. LA PRATIQUE S'ÉCARTE PROGRESSIVEMENT DE L'ESPRIT DES TEXTES</b> .....	14
<b>A. LES PRINCIPES DU FIDOM SONT PROGRESSIVEMENT ABANDONNÉS</b> .....	14
1. <i>Le comité directeur marginalisé par la montée en puissance des crédits         contractualisés</i> .....	14
2. <i>La disparition des enveloppes libres d'emploi</i> .....	16
3. <i>La mise en extinction des sections décentralisées</i> .....	16
4. <i>L'abandon de la logique des blocs de compétence</i> .....	19
<b>B. UN MODE DE FONCTIONNEMENT EMPIRIQUE</b> .....	20
1. <i>Une nouvelle nomenclature</i> .....	20
2. <i>La sanctuarisation des crédits au prix de la dilution du pouvoir de décision</i> .....	21
3. <i>L'illustration de la communautarisation croissante des politiques publiques</i> .....	22
<b>C. L'AVENIR DU FIDOM</b> .....	23
1. <i>Les propositions du secrétariat d'Etat à l'outre-mer</i> .....	23
2. <i>Adapter ou supprimer le FIDOM</i> .....	26
<b>DEUXIÈME PARTIE : LA GESTION DU FIDOM</b> .....	27
<b>I. LA GESTION BUDGÉTAIRE</b> .....	27
<b>A. LE CALIBRAGE DES DOTATIONS EN LOI DE FINANCES</b> .....	27
1. <i>La détermination des montants inscrits en loi de finances</i> .....	27
2. <i>L'adéquation entre les montants inscrits en loi de finances et la consommation</i> .....	28
<b>B. LES LIENS ENTRE AUTORISATIONS DE PROGRAMME ET CREDITS DE PAIEMENT</b> .....	29
1. <i>Les délégations de crédits</i> .....	29
2. <i>La cohérence entre les ouvertures d'autorisations de programme et de crédits de         paiement</i> .....	31

C. LES REPORTS DE CREDITS .....	34
1. L'évolution du stock de reports .....	34
2. Les reports deviennent un instrument de régulation budgétaire .....	35
3. La répartition au niveau local des crédits sans emploi .....	37
<b>II. LA GESTION PAR LES SERVICES DÉCONCENTRÉS .....</b>	<b>38</b>
A. UN INSTRUMENT DE LA POLITIQUE CONTRACTUELLE DE L'ETAT .....	38
1. Le quart de la participation de l'Etat dans le financement des contrats de plan .....	38
2. Au cœur de l'enchevêtrement des différents dispositifs contractuels.....	39
3. Une gestion des crédits profondément modifiée par les nouvelles règles nationales et communautaires.....	40
B. UN INSTRUMENT DONT LA SOUPLESSE EST APPRÉCIÉE .....	41
1. Une grande liberté d'emploi des crédits .....	41
2. Quelques libertés avec l'objectif d'une gestion rigoureuse .....	42
<b>TROISIÈME PARTIE : LE CONTENU ET L'ÉVALUATION DES ACTIONS FINANCÉES PAR LE FIDOM.....</b>	<b>44</b>
<b>I. L'INFORMATION DIS PONIBLE .....</b>	<b>44</b>
A. LES RAPPORTS PRÉVUS PAR LE DÉCRET DU 17 JUILLET 1984 .....	44
1. Une évaluation inexistante .....	44
2. Des procédures qui pourraient être améliorées .....	46
B. L'INFLUENCE POSITIVE DES RÈGLES COMMUNAUTAIRES .....	47
1. L'esprit des textes communautaires.....	47
2. Les spécifications du document unique de programmation (DOCUP) .....	48
3. La traduction de cette influence dans les contrats de plan Etat-régions 2000-2006.....	49
<b>II. LES OUTILS NÉCESSAIRES .....</b>	<b>49</b>
A. COMPLÉTER L'EXISTANT PLUTÔT QUE LE DOUBLONNER.....	50
1. L'évaluation de la politique d'investissement outre-mer relève désormais du contrat de plan, voire du DOCUP .....	50
2. Les procédures contractuelles apportent certaines garanties .....	50
B. UN TABLEAU DE BORD SIMPLE ET ACCESSIBLE.....	51
1. Présenter les domaines d'intervention.....	51
2. Mesurer la sélectivité des interventions.....	52
3. Fournir un suivi fiable des engagements.....	54
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>56</b>

## AVANT PROPOS

Le présent rapport constitue l'aboutissement d'un travail entamé dès le début de l'année 2001 par votre précédent rapporteur spécial, notre collègue Henri Torre.

Dans ce cadre, il a entendu le directeur des affaires économiques, sociales et culturelles du secrétariat d'Etat à l'outre-mer et le chef du bureau 5B de la direction du budget, chargé du suivi des crédits de l'outre-mer. Il a procédé à un contrôle sur place à la sous-direction des affaires financières du secrétariat d'Etat à l'outre-mer et s'est rendu dans l'île de la Réunion, où il a rencontré les services de l'Etat, du conseil régional et du conseil général.

Le présent rapport a été réalisé pendant que, dans le même temps, le Parlement examinait la proposition de loi devenue, le 1<sup>er</sup> août 2001, la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances. Ce texte modifie les relations entre l'exécutif et le Parlement en matière de suivi de l'exécution des lois de finances. Une plus grande liberté de gestion est donnée au premier, tandis que ses obligations de rendre compte de l'emploi des crédits sont renforcées.

A cet égard, les conditions dans lesquelles le présent rapport a été réalisé sont encourageantes. Votre rapporteur se félicite de la parfaite coopération dont a fait preuve le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, et de l'esprit de transparence qui l'anime.

Votre rapporteur adresse ses remerciements aux services de l'Etat et des collectivités locales qui lui ont apporté leur collaboration, et en particulier à la direction des actions interministérielles de la préfecture de la Réunion et au département des financements publics du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, dont les agents ont déployé des efforts très importants pour fournir l'ensemble des éléments qui leur avaient été demandés.

Il remercie également les présidents de conseil général et de conseil régional des départements et collectivités d'outre-mer qui ont bien voulu lui faire part de leurs observations.

## PREMIÈRE PARTIE : UNE PRÉSENTATION DU FIDOM

### I. UN FONDS D'INVESTISSEMENT AU SEIN DU BUDGET DE L'OUTRE-MER

Le fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM) est régi par les dispositions du décret n°84-712 du 17 juillet 1984 portant réforme du fonds d'investissement des départements d'outre-mer. Sont chargés de l'exécution de ce décret « *le ministre de l'économie, des finances et du budget, le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, le secrétaire d'Etat (...) chargé du budget, et le secrétaire d'Etat (...) chargé des départements et des territoires d'outre-mer* ».

#### A. LE REGIME JURIDIQUE DU FIDOM

##### 1. Les missions du FIDOM

Les missions du FIDOM résultent des dispositions de l'article premier du décret du 17 juillet 1984, selon lesquelles le FIDOM est un fonds « *d'intervention* » devant concourir, d'une part, au **développement économique** et, d'autre part, à **l'aménagement du territoire** des départements d'outre-mer.

Pour ce faire, le fonds peut soit octroyer des aides bénéficiant à des programmes d'investissement, soit octroyer des subventions pouvant éventuellement compléter d'autres concours financiers de l'Etat.

L'emploi des crédits du FIDOM présente donc les caractéristiques suivantes :

- il n'est pas soumis à des règles de spécialité stricte (le développement économique et l'aménagement du territoire sont des notions larges) ;

- il s'inscrit dans le cadre plus large de la politique d'investissement outre-mer en appuyant des programmes d'investissement ou en agissant en complémentarité avec d'autres départements ministériels.

**HISTORIQUE DES MISSIONS, DU REGIME JURIDIQUE DU FIDOM DEPUIS SA CREATION**

<b>TEXTE</b>	<b>N°</b>	<b>DATE</b>	<b>OBJET</b>	<b>FINALITE ET CONTENU DU TEXTE</b>
Loi	n° 46-680	30.04.1946	Loi tendant à l'établissement, au financement et à l'exécution des plans d'équipement et de développement des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer	Création du Fidom par segmentation du Fonds de développement économique et social des territoires d'outre-mer (FIDES)
Ordonnance	n°58-870	24.09.1958	Gestion du fonds d'investissement des départements d'outre-mer	Apparition du terme FIDOM et répartition de ses dépenses en deux sections : une section centrale et une section locale
Décret	n°59-1066	10.09.1959	Modification de l'ordonnance n° 58-870	Modification de la gestion du FIDOM (aménagement apportés dans la composition du comité directeur jusque là commun au FIDES et au FIDOM)
Décret	n°59-1067	10.09.1959	Commissions locales des investissements publics dans les départements d'outre-mer	Mission de répartition des crédits alloués au titre de la section locale
Décret	n°60-408	26.04.1960	Organisation et gestion du fonds d'investissement des départements d'outre-mer	Autonomie du FIDOM. Présidence du nouveau comité confiée au Ministère des DOM
Décret	n°60-409	26.04.1960	Opération du fonds d'investissement des départements d'outre-mer	
Décret	n°79-507	28.06.1979	Organisation et gestion du Fidom	Suppression de l'intervention de la caisse centrale de coopération économique et institution d'une gestion budgétaire
Décret	n°84-712	17.07.1984	Refonte du FIDOM	Décentralisation au niveau régional
Décret	n°87-1048	24.12.1987	Refonte du FIDOM	Création d'une dotation totalement déconcentrée
Décret	n°89-357	05.06.1989	Modification du décret n°84-712	Les crédits des sections régionale et départementale sont versés sous forme de dotations globales au budget des collectivités

*Source : Secrétariat d'Etat à l'outre-mer*

## 2. L'architecture du FIDOM s'inscrit dans l'esprit des lois de décentralisation

L'architecture du FIDOM résultant de l'article 3 du décret du 17 juillet 1984 est marquée par la logique des « blocs de compétences », mise en avant par les lois de décentralisation. Ainsi, il est prévu que **les ressources du fonds sont réparties en trois sections**, une section générale, une section régionale et une section départementale<sup>1</sup>, en fonction des critères suivants :

- la section générale regroupe les interventions relevant de l'action directe de l'Etat ou résultant de décisions gouvernementales, ainsi que celles présentant un intérêt national.

- le montant des sections régionales et départementales résulte de celui des interventions du fonds dans les domaines de compétence confiées à ces deux catégories de collectivités locales par les lois n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi du 7 janvier 1983 précitée, ainsi que celles destinées à les adapter aux spécificités des départements d'outre-mer.

La logique décentralisatrice a perduré jusqu'à la fin des années 80 puisque le décret n°89-357 du 5 juin 1989, modifiant celui du 17 juillet 1984, a prévu que les crédits des sections régionale et départementale seraient versés sous forme de **dotation globale** au budget des collectivités bénéficiaires, inscrites en section d'investissement, et non plus sous forme de subvention à des projets spécifiques.

## 3. Le fonctionnement du fonds reprend les grandes orientations de la réforme de l'Etat : interministérialité et déconcentration

L'article 4 du décret du 17 juillet 1984 prévoit que le FIDOM est géré par un comité directeur comprenant dix-huit membres et présidé par le ministre chargé des départements d'outre-mer. Le contrôleur financier du fonds, qui est celui du ministère de l'outre-mer, assiste aux réunions du comité avec voix consultative, de même que, s'ils le souhaitent, les ministres non représentés.

---

<sup>1</sup> L'article 5 du décret du 17 juillet 1984 prévoit que les crédits de la section régionale et de la section départementale sont versés aux budgets des régions d'outre-mer, des départements d'outre-mer et des collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon. Ces deux dernières collectivités bénéficient uniquement des crédits de la section départementale.

### **La composition du comité directeur**

- le ministre chargé des départements d'outre-mer ou son représentant, président ;
- le directeur du budget au ministère chargé du budget ou son représentant ;
- le directeur du Trésor au ministère chargé de l'économie ou son représentant ;
- le directeur de la comptabilité publique au ministère des finances ou son représentant ;
- le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques ou son représentant ;
- le directeur général des collectivités locales au ministère chargé de l'intérieur ou son représentant ;
- le directeur des affaires économiques, sociales et culturelles au ministère chargé des départements d'outre-mer ou son représentant ;
- le sous-directeur des affaires économiques au ministère chargé des départements d'outre-mer ou son représentant ;
- le commissaire général au Plan ou son représentant ;
- six députés désignés par le président de l'Assemblée nationale ;
- trois sénateurs désignés par le président du Sénat.

En application de l'article 5 du décret du 17 juillet 1984, le comité est compétent pour répartir les crédits du fonds entre les trois sections.

Depuis 1989, le comité n'est plus compétent pour choisir les opérations financées par les section régionale et départementale, qui sont versées aux collectivités sous forme de dotation globale. Il n'en définit que les montants.

S'agissant de la section générale, l'article 5 prévoit que le comité la partage en deux enveloppes. Une première enveloppe dont il arrête la répartition par opération et, depuis le décret n° 87-1048 du 24 décembre 1987, une seconde qui est allouée aux représentants de l'Etat dans les collectivités éligibles au FIDOM. Ce sont les préfets qui en arrêtent, librement, la répartition par opération.

### ***B. LES RESSOURCES DU FIDOM***

En application de l'article 2 du décret du 17 juillet 1984, « *les ressources du fonds proviennent des crédits ouverts chaque année au budget du ministère chargé des départements d'outre-mer* ».

En 2001, les crédits de ce fonds proviennent de deux chapitres du budget de l'outre-mer :

- le chapitre 68-01 « *Subvention au fonds d'investissement des départements d'outre-mer (section générale)* ». Ce chapitre comprend deux

articles. L'article 10 regroupe les crédits de la section générale proprement dite. L'article 20, qui n'a été doté que de 1990 à 1993, pour un montant total de 271 millions de francs (en AP comme en CP), est consacré aux crédits destinés à la reconstruction de la Guadeloupe<sup>1</sup> à la suite du cyclone Hugo;

- le chapitre 68-03 « *Subvention au fonds d'investissement des départements d'outre-mer (sections régionales et départementales)* ».

A titre exceptionnel, le FIDOM peut également recevoir des fonds de concours<sup>2</sup>.

## **1. Les dotations en lois de finances**

### **• Les dotations en loi de finances initiale**

Dans le projet de loi de finances pour 2002, les crédits du FIDOM s'élèvent à 340,5 millions de francs en autorisations de programme (AP) et à 250,15 millions de francs en crédits de paiement (CP)<sup>3</sup>.

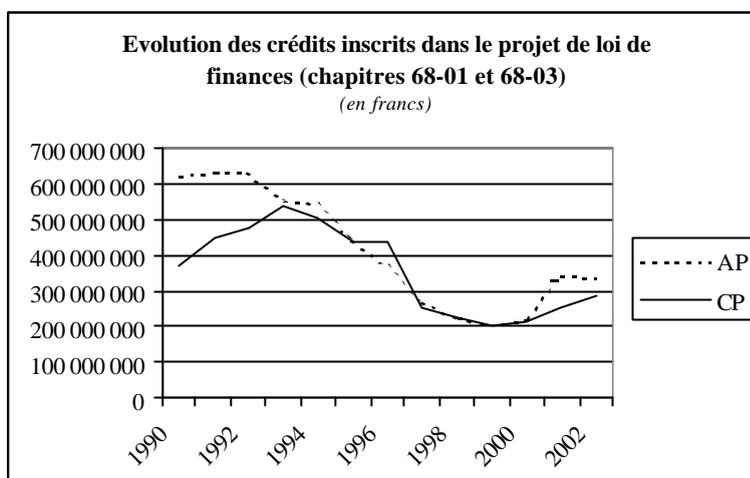
En 1990, le FIDOM était doté de 622,5 millions de francs en AP et de 367 millions de francs en CP. Le montant des crédits inscrits en loi de finances a diminué, en treize ans, d'environ 45 % en AP et de plus de 30 % en CP.

---

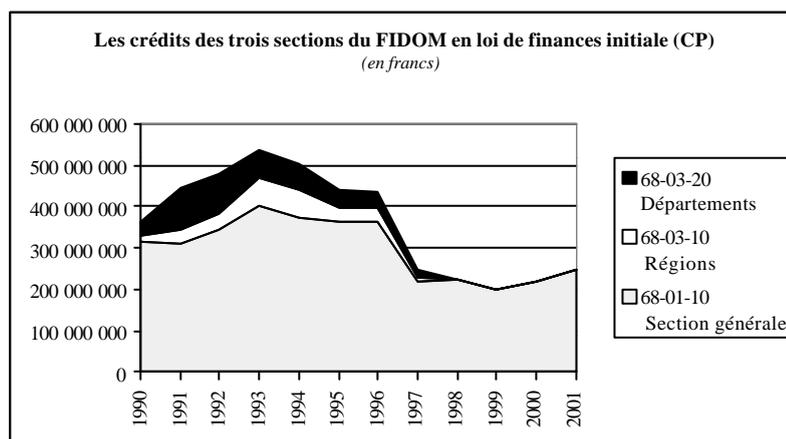
<sup>1</sup> Ces crédits ont été inscrits dans le chapitre budgétaire du FIDOM car, sans doute pour des raisons pratiques, on a précisé leurs conditions d'utilisation par voie réglementaire en ajoutant un chapitre (articles 15 à 20) au décret n°84-712 portant réforme du fonds d'investissement des départements d'outre-mer plutôt qu'en prenant un décret spécifique.

<sup>2</sup> Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a indiqué à votre rapporteur qu'un arrêté du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie « en date du 24 janvier 2000 (JO du 24 mars 2000) portant ouverture de crédits de fonds de concours a abondé le FIDOM à hauteur de deux millions de francs pour l'installation d'un réseau VHF pour la couverture complète des eaux côtières de la Martinique. Ce fonds de concours a fait l'objet d'une convention en date du 9 juillet 1999 passée entre le président du conseil régional et le préfet de la région Martinique. Les crédits du FIDOM ont été délégués en AP et en CP au préfet de la région Martinique le 23 mai 2000 ».

<sup>3</sup> Ces montants sont « à structure constante », c'est-à-dire sans tenir compte des crédits du fonds de développement mahorais et de la dotation de rattrapage et de premier équipement des communes de Mayotte, qui sont inscrits à compter de 2002 au sein du chapitre 68-01 du budget de l'outre-mer.

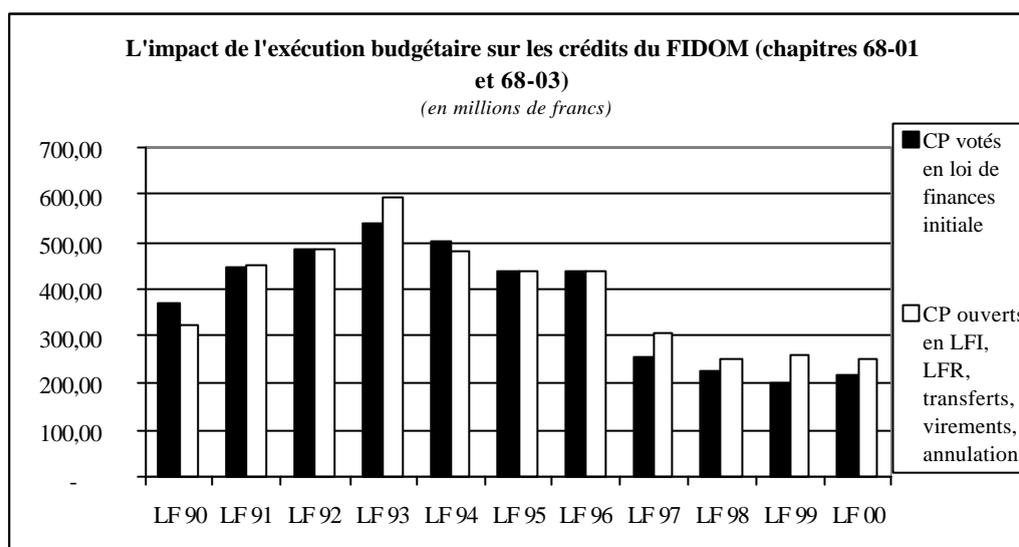


La répartition de l'enveloppe entre les trois sections du FIDOM a également évolué. En 1991, les dotations décentralisées constituaient environ 30 % du total des crédits inscrits en loi de finances. En 1997, cette part était tombée à 13 %. Depuis 1998, le chapitre 68-03, qui regroupe les deux sections décentralisées, n'est plus doté en crédits de paiement (il ne l'est plus en autorisations de programme depuis 1997).



## • L'impact de l'exécution budgétaire

La comparaison des montants inscrits en loi de finances initiale et des montants en fin d'exercice<sup>1</sup> fait apparaître que l'exécution budgétaire a plutôt tendance à majorer les crédits du FIDOM, notamment depuis 1997.



Données chiffrées : secrétariat d'Etat à l'outre-mer, lois de finances

## • La répartition par paragraphe des lois de finances exécutées

La réduction des moyens de la section générale du FIDOM depuis le milieu des années 90 (- 38,7 %) s'est appliquée uniformément aux deux grands postes de dépenses du fonds identifiés par la comptabilité budgétaire, les subventions aux collectivités locales et aux établissements publics (- 38,9 % depuis 1995) d'une part, et les subventions aux entreprises (- 37,1 %) d'autre part.

<sup>1</sup> Une fois intervenus les mouvements de crédits résultants des virements, transferts et annulations de crédits, ainsi que des dispositions des lois de finances rectificatives (mais hors reports de crédits). Les montants retenus pour les exercices 1990 à 1993 ne tiennent pas compte des crédits destinés à la reconstruction de la Guadeloupe.

**La répartition par paragraphe des dépenses de la section générale du FIDOM  
(chapitre 68-01) depuis 1995**

(en francs)

Paragraphe	1995	part dans le total 1995	1996	1997	1998	1999	2000	part dans le total 2000	Evol. en %
10 subventions aux collectivités	260 881 143	34,7	224 804 214	105 063 825	162 277 082	106 645 344	159 523 906	34,3	-38,9
20 subventions aux autres administrations	272 258	0,0	6 496 736	4 831 894	7 609 884	830 362	780 000	0,2	186,5
30 subventions aux entreprises	114 447 488	15,2	116 901 223	96 546 486	100 557 903	55 802 115	71 950 015	15,5	27,1
Total	375 600 880	50	348 202 173	206 442 205	270 444 869	163 277 821	232 253 921	50,0	-38,2

Données chiffrées : direction générale de la comptabilité publique

Les moyens consacrés aux subventions aux autres administrations ont presque triplé, mais leur part dans le total reste minime.

## 2. La part du FIDOM dans le budget de l'outre-mer

Le FIDOM a suivi, de manière plus prononcée encore, le mouvement de marginalisation des dépenses d'investissement au sein du budget de l'outre-mer, constaté depuis la première moitié des années 90. Alors que le budget total du ministère a triplé entre 1991 et 2001, les dépenses en capital n'ont progressé que de 70 % au cours de la même période.

Les crédits du FIDOM ont, pour leur part, diminué d'environ 45 %. Leur part dans le budget de l'outre mer a été diminuée par cinq et leur part dans les dépenses d'investissement du secrétariat d'Etat a été divisée par trois.

### La part du FIDOM dans les crédits du ministère de l'outre-mer (CP)

(en millions de francs)

	1991	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
FIDOM (68-01+68-03)	446,4	437,8	434,4	251,3	247,5	198,8	217,5	250,2
Section générale	311,0	361,6	367,2	218,0	232,5	198,8	217,5	250,2
Sections décentralisées	135,4	76,2	67,2	33,3	15,0	-	-	-
Dépenses en capital	971,7	1 088,6	1 667,3	1 285,4	1 391,1	1 667,9	1 655,2	1 651,7
Budget voté	2 184,9	2 460,4	4 858,9	4 865,9	5 230,4	5 604,0	6 373,2	6 825,3
<b>Part du FIDOM dans les dépenses en capital (en %)</b>	<b>45,9</b>	<b>40,2</b>	<b>26,1</b>	<b>19,6</b>	<b>17,8</b>	<b>11,9</b>	<b>13,1</b>	<b>15,1</b>
Part section générale dans les dépenses en capital (en %)	32,0	33,2	22,0	17,0	16,7	11,9	13,1	15,1
<b>Part du FIDOM dans le budget voté (en %)</b>	<b>20,4</b>	<b>17,8</b>	<b>8,9</b>	<b>5,2</b>	<b>4,7</b>	<b>3,5</b>	<b>3,4</b>	<b>3,7</b>
Part section générale dans le budget voté (en %)	14,2	14,7	7,6	4,5	4,4	3,5	3,4	3,7

Données chiffrées : « verts » budgétaires

### 3. La répartition géographique des crédits

La répartition géographique des crédits délégués au cours de la dernière décennie laisse apparaître que le **FIDOM est un instrument fortement péréquateur**, en particulier sa section générale. Rapportées au nombre d'habitants, les attributions du FIDOM bénéficient surtout aux trois collectivités les moins favorisées. Saint-Pierre-et-Miquelon a perçu, entre 1990 et 2000, 41.277 francs par habitant (soit 36 fois plus que la Martinique), Mayotte a reçu 4.113 francs par habitant, et la Guyane a bénéficié de 3.384 francs par habitant.

La répartition géographique des crédits du FIDOM (crédits délégués de 1990 à 2000)

(en francs)

	Chapitre 68-01	en % du total	en francs/habitant	Chapitre 68-03	en % du total	en francs/habitant
Guadeloupe	520 252 369.8	16.5	1 233.9	216 425 553.8	25.8	513.3
Martinique	436 609 652.5	13.9	1 144.6	191 652 209.0	22.8	502.4
Guyane	532 317 540.5	16.9	3 384.7	123 395 351.6	14.7	784.6
Réunion	861 785 638.7	27.3	1 222.3	201 538 495.9	24.0	285.8
Saint Pierre et Miquelon	260 705 533.0	8.3	41 277.0	36 093 937.0	4.3	5 714.7
Mayotte	540 132 839.6	17.1	4 113.1	70 935 921.8	8.4	540.2
<b>Total</b>	<b>3 151 803 574.0</b>	<b>100.0</b>	<b>1 748.0</b>	<b>840 041 469.0</b>	<b>100.0</b>	<b>465.9</b>
Total hors Saint Pierre et Miquelon	2 891 098 041.0	91.7	1 609.1	803 947 532.0	95.7	447.4

Les populations prises en compte sont les populations issues du recensement de 1999 (INSEE Première, n°665, juillet 1999)

Données financières : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

### 4. Les ressources humaines

Les deux chapitres budgétaires relatifs au FIDOM sont gérés par le bureau (« *département* ») des financements publics et de la programmation du secrétariat d'Etat à l'outre-mer. Ce bureau appartient, au sein de la direction des affaires économiques, sociales et culturelles de l'outre-mer, à la sous-direction des affaires économiques. Il comprend cinq agents : une administratrice civile, détachée de la région Ile-de-France, une attachée d'administration centrale, dont le secrétariat d'Etat à l'outre-mer est l'administration d'origine, une cadre C, mise à disposition par le ministère du budget, une secrétaire et, depuis le mois de septembre 2001 et à titre provisoire, une attachée principale d'administration centrale mise à disposition par le ministère du budget.

Outre le FIDOM, le département des financements publics gère également le fonds d'investissement pour le développement économique et

social (FIDES). Il participe à la négociation des contrats de plan Etat-régions et en assure le suivi et, si les procédures prévues sont mises en place, l'évaluation.

**Votre rapporteur s'interroge sur la capacité du département des financements publics, en l'état actuel de ses moyens humains, à faire face au défi de l'évaluation des politiques publiques.** Aujourd'hui, ses capacités, dont votre rapporteur salue la qualité, sont entièrement absorbées par le suivi budgétaire et comptable des crédits. A moins d'une amélioration significative du suivi de leurs engagements par les préfetures qui permettrait de libérer les agents de l'administration centrale de certaines tâches, il est craint que le suivi qualitatif de l'emploi des crédits ne puisse pas prendre une place plus grande dans l'activité du département.

## II. LA PRATIQUE S'ÉCARTE PROGRESSIVEMENT DE L'ESPRIT DES TEXTES

### A. LES PRINCIPES DU FIDOM SONT PROGRESSIVEMENT ABANDONNÉS

#### 1. Le comité directeur marginalisé par la montée en puissance des crédits contractualisés

Le comité directeur du FIDOM, chargé de répartir les crédits du fonds, ne s'est plus réuni depuis le 14 juin 1994. La décision de ne plus le réunir n'a jamais été formalisée.

La mise en sommeil de l'instance qui faisait la singularité du FIDOM s'explique par le décalage croissant entre, d'une part, la solennité de sa composition (qui comprend notamment un ministre, neuf parlementaires et six directeurs d'administration centrale) et, d'autre part, sa marge de décision de plus en plus réduite.

La réduction de la marge de décision du comité directeur du FIDOM provient du fait qu'une fraction croissante des crédits du FIDOM sert à financer la part de l'Etat dans les contrats de plan Etat-régions. Comme le soulignait un participant à la dernière réunion du comité directeur, en 1994, « *il faut rappeler la réalité des choses. Les répartitions que vous faites aujourd'hui sont, dans une large mesure, des répartitions contraintes pour tout le monde, y compris le ministre. Le montant des crédits affectés aux contrats de plan n'est pas quelque chose que le comité directeur du FIDOM peut remettre en cause* ».

Le tableau ci-dessous fait apparaître la **corrélation** entre la réduction de la fréquence des réunions du comité directeur et l'augmentation du pourcentage des crédits du FIDOM qui sont contractualisés :

	Nombre de réunions du comité directeur	Pourcentage des crédits délégués consacrés aux contrats de plan
<b>Xème plan</b>	<b>9</b>	<b>22%</b>
1989	2	10%
1990	2	38%
1991	2	22%
1992	1	24%
1993	2	19%
<b>XIème plan</b>	<b>1</b>	<b>69%</b>
1994	1	62%
1995	0	82%
1996	0	70%
1997	0	60%
1998	0	70%
1999	0	69%
<b>XIIème plan</b>		
2000	0	79%
2001		91%

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

Le dessaisissement du comité directeur est d'autant plus important que, comme l'a indiqué à votre rapporteur le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, celui-ci n'est pas consulté à l'occasion du choix des opérations contractualisées financées à partir des crédits du FIDOM car « *la consultation de cette instance lors des négociations de ces contrats n'est pas prévue par les textes, elle n'a donc pas été mise en œuvre* ».

En l'absence de réunion du comité directeur, les crédits non contractualisés sont désormais répartis par le « *comité restreint* » du FIDOM, auquel le comité directeur peut déléguer sa compétence, en application de l'article 6 du décret du 17 juillet 1984 et selon des modalités prévues par le règlement intérieur du FIDOM. En pratique, **le comité directeur n'a jamais établi son règlement intérieur** et n'a donc jamais pu préciser les modalités de sa délégation de compétence au comité restreint.

Le comité restreint s'est réuni deux fois en 1994 et, depuis, une fois par an.

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer semble regretter la très forte contractualisation des crédits du FIDOM et la disparition du pouvoir de décision du comité. Le compte rendu de la réunion du comité restreint du 31 mars 1999 indique en effet qu' « *une remarque identique à celle qui a été*

*faite sur le FIDES est formulée pour le FIDOM, à savoir la faible marge laissée au secrétariat d'Etat à l'outre-mer, compte tenu des opérations contractuelles et obligatoires ».*

## **2. La disparition des enveloppes libres d'emploi**

Les administrations centrales ont tenté de compenser, dans des proportions certes très inférieures, la réduction des marges de manœuvre du comité directeur par la « reconcentration » du pouvoir de décision sur les derniers crédits non contractualisés.

Depuis 1997, les « dotations allouées au représentant de l'Etat » mentionnées à l'article 5 du décret du 17 juillet 1984 ont disparu. L'intégralité des crédits non contractualisés est désormais répartie par le comité restreint.

La disparition des enveloppes déconcentrées est regrettée par les agents des services déconcentrés de l'Etat rencontrés à la Réunion, pour lesquels ces enveloppes constituaient l'un des derniers leviers d'action autonomes, en dehors des procédures contractuelles.

En effet, les enveloppes contractualisées, même si elles représentent un volume de crédits déconcentrés supérieur à celui des anciennes enveloppes déconcentrées, présentent « l'inconvénient » de ne pouvoir être utilisées que sur décision des instances regroupant les différents cocontractants.

## **3. La mise en extinction des sections décentralisées**

Conformément à l'orientation préconisée par la « lettre plafond » du 7 août 1996, les sections décentralisées du FIDOM ont été mises en extinction à compter de l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 1997. A compter de cette date, le chapitre 68-03 du budget de l'outre-mer n'a pas été doté en autorisations de programme.

La suppression des sections décentralisées s'est déroulée dans des conditions pour le moins inélégantes :

- elle n'a donné lieu à **aucune consultation** des départements et régions d'outre-mer ;

- **l'Etat n'a pas pris la peine d'inscrire les crédits nécessaires à l'apurement de la « dette » contractée auprès des collectivités locales.** En effet, au cours des exercices précédant 1997, les lois de finances avaient ouvert des autorisations de programmes sans les accompagner immédiatement des crédits de paiement nécessaires. Les collectivités locales ont donc avancé les sommes nécessaires à la réalisation des projets financés à partir de ces

autorisations de programmes, sans se douter que les crédits de paiement ne seraient jamais délégués.

#### **Un dossier en instance de règlement**

Dans son rapport spécial sur les crédits de l'outre-mer inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997<sup>1</sup>, votre rapporteur constatait le choix de supprimer les sections décentralisées du FIDOM et soulignait que *« les élus domiens ne manqueront pas de rappeler la politique conduite lors de la dernière décennie et au début des années 1990 qui a consisté à maintenir un niveau d'autorisations de programme sur les dotations du FIDOM-décentralisé sans l'accompagner de la mise en place des crédits de paiement correspondants »*.

Cela n'a pas manqué de se produire. Dans un courrier adressé en janvier 2001 au président du conseil général de la Guadeloupe, le secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer indique que *« en 1999, informé de cette situation, le Premier ministre a décidé qu'une solution devait être apportée avant la fin de la législature à une situation qui avait incontestablement pesé sur les finances des collectivités concernées »*.

Une étude menée par les services des secrétariats d'Etat au budget et à l'outre-mer a été lancée de manière à évaluer le montant de la « dette » de l'Etat aux collectivités locales.

La dette théorique s'élève à 300 millions de francs. Cependant, les remboursements de l'Etat ne peuvent intervenir que pour des opérations effectivement engagées et payées en application d'une délibération de la collectivité concernée.

A quelques mois de la fin de la législature, il ne semble pas que les évaluations proposées par l'Etat recueillent l'accord de l'ensemble des collectivités.

Les élus locaux d'outre-mer restent, cinq ans après, encore choqués par la suppression du FIDOM décentralisé, auquel ils attachaient souvent une importance particulière. Les crédits du FIDOM étaient principalement utilisés pour financer les compétences transférées (voirie, collèges, lycées) mais votre rapporteur a constaté qu'ils pouvaient également (bien que ce ne soit pas prévu par le décret de 1984) servir d'instrument de solidarité financière avec les communes. Ainsi, le conseil régional de la Guyane a indiqué que le FIDOM décentralisé était utilisé pour financer *« l'aménagement et l'équipement touristique en faveur des communes »*. A la Réunion, le conseil général consacrait l'intégralité du FIDOM décentralisé aux investissements des communes et, parfois, de l'office national des forêts (ONF).

Le président du conseil général de la Réunion estime en conséquence que *« l'extinction du FIDOM au niveau des sections locales décidée unilatéralement par le gouvernement au 1<sup>er</sup> janvier 1997 a été très*

<sup>1</sup> Sénat, 1996-1997, n° 86, tome III, annexe 32.

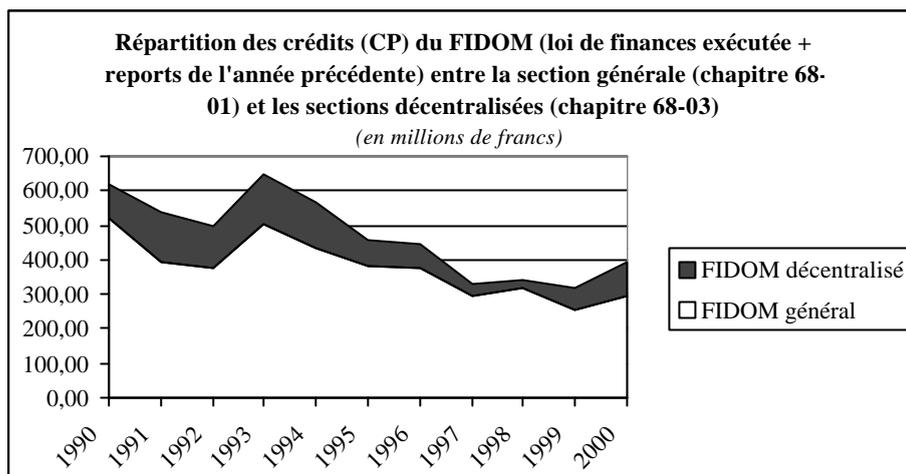
*préjudiciable à l'action de nos collectivités dans le domaine du développement et de l'aménagement du territoire* ». La suppression est également considérée comme une injustice car, comme le souligne le président du conseil général de la Guadeloupe, le «*principe de décentralisation a été rapidement battu en brèche par les dysfonctionnements [l'écart entre AP et CP] que notre collectivité a relevés et dénoncés* ». En d'autres termes, les collectivités locales estiment avoir payé les erreurs de gestion de l'Etat.

Les raisons qui ont conduit l'Etat à supprimer les sections décentralisées, sans même essayer de remédier à d'éventuels dysfonctionnements, sont stupéfiantes.

Dans son rapport spécial sur les crédits de l'outre-mer inscrit dans le projet de loi de finances pour 1997, votre rapporteur évoquait l'argumentation du gouvernement justifiant la suppression du FIDOM décentralisé : «*les amputations importantes et régulières pratiquées depuis le début de la décennie sur le chapitre concerné ont, en effet, conduit à minorer fortement la part de cette ressource dans les budgets des départements et régions d'outre-mer. Le FIDOM décentralisé ne représenterait plus que 1 % environ des recettes de ces collectivités, même si localement, et pour telle opération particulière, le taux de participation du fonds peut encore atteindre des niveaux significatifs* ». En d'autres termes, **le gouvernement a préféré supprimer le FIDOM décentralisé plutôt que de le doter, puis de continuer à lui supprimer ses crédits en cours d'année !**

Aucune considération relative à l'efficacité de la dépense publique, ou même à la façon la plus optimale de dépenser les crédits destinés à favoriser l'investissement outre-mer, n'a semble-t-il été prise en compte dans la décision de supprimer le FIDOM décentralisé.

Pour mémoire, il convient de préciser que l'absence de dotation en loi de finances ne signifie pas que les sections décentralisées ont totalement disparu depuis 1998. Compte tenu des reports de crédits, les sections décentralisées représentaient encore le quart des crédits disponibles du FIDOM dans son ensemble au titre de l'exercice 2000. Les sections décentralisées seront totalement éteintes lorsque ces crédits auront été consommés ou annulés.



#### 4. L'abandon de la logique des blocs de compétence

La répartition des crédits du FIDOM en trois sections s'inscrivait dans la logique des blocs de compétence mise en avant par les lois de décentralisation :

- les sections régionales et départementales devaient permettre aux régions et aux départements de financer des actions dans les domaines de compétence qui leur ont été transférés par les lois de décentralisation ;

- la section générale, si elle a vocation à financer les actions relevant de la compétence de l'Etat, n'a pas un objet aussi précisément déterminé : elle regroupe les interventions relevant de « *l'action directe de l'Etat ou résultant de décisions gouvernementales ou encore présentant un intérêt national, notamment à l'égard des collectivités locales des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte* ». Le respect de la logique des blocs de compétence s'est heurté dès la fin des années 80 à un autre principe important en matière de décentralisation, celui de l'autonomie locale, en application duquel le décret n° 89-357 du 5 juin 1989 prévoit que les crédits des sections décentralisées sont versés sous forme de dotation globale (obligatoirement inscrite en section d'investissement). Dès lors, il n'était plus comptablement possible de vérifier que les crédits du FIDOM servaient bien à financer certaines compétences plutôt que d'autres.

**Par la suite, le choix de contractualiser les crédits du FIDOM contenait implicitement la décision d'abandonner la logique des blocs de compétences**, avec laquelle la contractualisation est incompatible puisqu'elle consiste précisément à faire financer des projets par différents cocontractants, indépendamment des compétences légales des uns et des autres.

Votre rapporteur a demandé au secrétariat d'Etat à l'outre-mer de classer les dépenses du FIDOM au titre des contrats de plan 1994-1999 en fonction des domaines de compétences transférées aux régions et aux départements et des domaines de compétences de l'Etat. Le secrétariat d'Etat a répercuté cette demande aux préfetures. Seules trois réponses (sur six) lui sont parvenues, et seule une réponse s'est révélée exploitable. En Guyane, sur 195 actions financées dans le cadre du contrat de plan, 30 concernaient les compétences de l'Etat (15 %), 8 les compétences transférées aux régions (4 %) et 50 les compétences transférées aux départements (26 %). 77 actions relevaient du domaine de compétence des communes (39 %).

Il ressort de cet exemple que **la suppression des sections décentralisées à compter de 1997 et le développement de la contractualisation n'ont pas forcément conduit le FIDOM à se désengager du financement des compétences des régions et des départements**. Cela s'explique par le fait que les besoins d'investissement outre-mer sont dans une large mesure concentrés dans les domaines relevant de la compétence des collectivités locales et notamment des communes (dont le décret du 17 juillet 1984 ne prévoit pas que leurs compétences peuvent être financées par le FIDOM). L'accent mis par le décret de 1984 sur le financement des compétences transférées est perdu de vue au profit d'une logique de financement des besoins.

Il est à noter que la conjugaison de la suppression des sections décentralisées et du développement de la contractualisation traduisent une **recentralisation**, au profit de l'Etat, du pouvoir de décision dans des domaines de compétence transférées aux collectivités locales. Comme l'a montré notre collègue Pierre André<sup>1</sup>, « *l'Etat se sert des contrats de plan pour imposer certaines politiques aux collectivités locales* ». Outre-mer, ce phénomène ne se traduit pas tant, comme en métropole, par le financement par les collectivités de politiques qui devraient n'être financées que par l'Etat, mais, plutôt, par la **mise en place au profit de l'Etat d'un pouvoir de codécision dans les domaines de compétence des collectivités locales**.

## **B. UN MODE DE FONCTIONNEMENT EMPIRIQUE**

### **1. Une nouvelle nomenclature**

L'utilisation des crédits du FIDOM obéit aujourd'hui à des règles totalement différentes de celles fixées par le décret du 17 juillet 1984. Il ne reste plus qu'une des trois sections prévues à l'origine, la section générale. Au

---

<sup>1</sup> Pierre André, *Les troisièmes contrats de plan Etat-régions (1994-1999) : une ambition inachevée*, Sénat, n° 446, 1999-2000, p. 248.

sein de cette section, les neuf dixièmes des crédits sont contractualisés et échappent au pouvoir de décision du comité directeur du FIDOM, pourtant chargé de répartir les crédits. En contrepartie, le comité (restreint, le comité directeur n'étant plus réuni) décide désormais de l'utilisation de tous les crédits non contractualisés, les dotations déconcentrées auprès des préfets étant ainsi de fait supprimées.

Le compte-rendu de la réunion du comité restreint du FIDOM du 23 juin 2000 résume la manière dont se déroule la répartition des crédits du FIDOM aujourd'hui. Il indique que « *les membres du comité avaient à répartir une enveloppe composée d'engagements contractuels, de dépenses dites obligatoires, faisant suite à un arbitrage rendu par le cabinet du Premier ministre, et de dépenses diverses à la demande des préfets* ». Au sein de cette nouvelle nomenclature, le comité se contente de prendre acte des deux premières enveloppes (les crédits contractualisés et les dépenses résultant d'un arbitrage du cabinet du Premier ministre). Son pouvoir ne porte que sur les dépenses diverses, les membres du comité restreint répartissant l'enveloppe disponible entre différents projets présélectionnés par les préfets.

Le comité restreint ne se prononce que sur des autorisations de programme. La mise en place des crédits de paiement revient aux services du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, en fonction de l'avancement des opérations sur le terrain.

#### Répartition des autorisations de programmes de 1996 à 2000

(en millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	Total	% 96-00
Engagements contractuels	183,2	126,7	169,0	169,8	187,8	648,7	70%
Dépenses "obligatoires"	51,0	65,7	32,0	15,3	9,6	173,6	19%
Dépenses diverses	3,9	21,7	24,4	21,7	25,2	98,9	11%
<b>Total</b>	<b>238,1</b>	<b>214,1</b>	<b>225,4</b>	<b>206,7</b>	<b>222,6</b>	<b>884,4</b>	<b>100%</b>

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

## 2. La sanctuarisation des crédits au prix de la dilution du pouvoir de décision

La contractualisation des crédits du FIDOM se traduit par une perte de pouvoir importante pour le secrétariat d'Etat à l'outre-mer. A l'origine, c'est sur proposition du ministre chargé de l'outre-mer que le comité directeur se prononçait sur la répartition des crédits du FIDOM.

Aujourd'hui, le secrétariat d'Etat ne participe que marginalement à la détermination des enveloppes contractualisées sur le FIDOM puisque, comme

l'a indiqué à votre rapporteur le directeur des affaires économiques, sociales et culturelles au secrétariat d'Etat à l'outre-mer, « *l'essentiel se passe en réunion d'arbitrage à Matignon* ».

Quant à la répartition des enveloppes contractualisées entre les différents projets faisant l'objet d'un financement du FIDOM, elle est discutée par les services déconcentrés de l'Etat avec les autres signataires des contrats de plan.

En revanche, **la contractualisation présente l'avantage pour le secrétariat d'Etat à l'outre-mer de mettre ses crédits relativement à l'abri de la régulation budgétaire** puisque l'Etat est, sinon juridiquement, du moins « moralement » tenu de respecter ses engagements de dépenses. La règle de « dégageant d'office » en matière de fonds structurels européens<sup>1</sup> renforce la nécessité pour l'Etat de tenir ses engagements contractuels.

Il est permis de penser que, sans la contractualisation, le montant des crédits du FIDOM serait aujourd'hui inférieur à son niveau actuel, si l'on en juge par le sort réservé aux crédits non contractualisés :

- les sections décentralisées ont été supprimées ;
- les crédits non contractualisés de la section générale ont diminué de 36 % depuis 1996, passant de 54,9 millions de francs à 34,8 millions de francs (en autorisations de programme).

### **3. L'illustration de la communautarisation croissante des politiques publiques**

L'évolution du FIDOM ne se comprend pas à la lumière des seuls enjeux budgétaires nationaux. Si le FIDOM est de plus en plus sollicité pour financer les contrats de plan, ce n'est pas seulement parce que l'Etat a besoin de trouver des crédits pour financer sa part des contrats, c'est surtout parce que plus le volume des contrats de plan est important, plus la France pourra recevoir de fonds structurels européens.

Au sein des DOCUP, les crédits de l'Etat et des collectivités locales ne font qu'un et constituent la « contrepartie nationale » des fonds structurels.

Outre-mer, le volume des fonds structurels potentiellement attribués aux régions françaises est passé de 11,5 milliards de francs pour la période 1994-1999 à 23 milliards de francs pour la période 2000-2006.

---

<sup>1</sup> Voir Deuxième partie, II, A, 3.

En réponse à une question relative à l'influence de la contractualisation sur la quantité et la qualité des opérations financées par le FIDOM, le directeur des affaires économiques, sociales et culturelles au secrétariat d'Etat à l'outre-mer a répondu que le problème ne se posait pas en ces termes. En réalité, «*c'est parce qu'il y a des contrats qu'on utilise le FIDOM*», et l'appel croissant au FIDOM pour financer les contrats provient de la nécessité de trouver des contreparties aux fonds structurels.

### **C. L'AVENIR DU FIDOM**

#### **1. Les propositions du secrétariat d'Etat à l'outre-mer**

**Lorsque la pratique diverge à ce point des textes, il est souvent plus facile de modifier les textes que la pratique.**

Aussi, votre rapporteur a demandé au secrétaire d'Etat à l'outre-mer s'il convenait de modifier le décret n°84-712 du 17 juillet 1984 portant réforme du fonds d'investissement des départements d'outre-mer. Il a reçu la réponse suivante :

**Réponse du secrétaire d'Etat à l'outre-mer à la question : Faut-il modifier le décret n° 84-712 du 17 juillet 1984 ?**

Une des principales difficultés rencontrées pour la bonne application des textes régissant les crédits du FIDOM réside dans l'effacement du rôle du comité directeur, ce qui s'explique par l'importance prise par la contractualisation des crédits inscrits à ce chapitre budgétaire.

En effet, l'évolution croissante de la contractualisation des crédits inscrits au FIDOM a privé, de facto, le comité directeur de la réalité de son pouvoir d'affectation ce qui a rendu moins nécessaire sa convocation. L'évolution des crédits contractualisés (70% en 1995 ; 95% en 2001) a rendu inopérante l'orientation qui avait été prise de redonner un rôle actif au comité directeur.

Ainsi, les crédits non contractualisés et relevant donc effectivement de la décision du comité directeur (ou par délégation du comité restreint) s'élevaient, *pour les quatre DOM, St-Pierre-et-Miquelon et Mayotte*, à 24 MF en 1995, 28 MF en 1996, 30 MF en 1997, 18 MF en 1998, 29 MF en 1999 et 32 MF en 2000). Le niveau relativement limité de ces crédits, et par suite des enjeux, ont paru disproportionnés avec la mobilisation d'un comité directeur pour statuer sur leur utilisation.

A la lumière de cette évolution, le secrétariat d'Etat à l'outre-mer proposera une réforme des textes en vigueur concernant la gestion du FIDOM.

Les évolutions à mettre en œuvre devront s'inscrire dans le cadre plus large des dispositions de la loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer (LOOM) qui prévoit des modalités de suivi des comptes économiques et sociaux des départements d'outre-mer.

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

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer propose de mettre à profit la création de cette Commission, dont les règles doivent être fixées par un prochain décret, pour clarifier les structures de suivi des crédits d'investissements de l'Etat outre-mer.

La Commission de l'article 74 se substituerait au comité directeur du FIDOM. La question se posera de lui laisser un rôle décisionnel, devenu résiduel au vu de la part prépondérante des crédits du FIDOM qui sont contractualisés, ou de ne lui confier qu'un rôle consultatif ce qui, en première analyse, paraît juridiquement possible.

Le décret du 17 juillet 1984 sur le FIDOM devrait par conséquent être aménagé en ce sens.

A noter que pour procéder à cette substitution, il importe d'étendre la compétence de cette Commission à Mayotte qui est éligible au FIDOM. Un amendement au projet de loi relatif à Mayotte, adopté lors de la première lecture à l'Assemblée nationale le 4 avril dernier [2001], permet cette extension.

Telles sont les perspectives d'évolution du texte régissant le FIDOM.

Votre rapporteur salue la volonté du gouvernement de faire évoluer un texte devenu obsolète.

Cependant, l'idée du gouvernement d'étendre le champ du rapport de la commission des comptes économiques et sociaux des départements d'outre-mer créée par l'article 74 de la loi d'orientation pour l'outre-mer au compte-rendu de l'utilisation des crédits du FIDOM, appelle une triple réaction :

- en 1994, le ministre chargé de l'outre-mer a indiqué au comité directeur du FIDOM, selon le procès verbal de la séance du 14 juin 1994, qu'il avait « obtenu que le Premier ministre redonne vie à la **commission de coordination des investissements publics d'outre-mer**<sup>1</sup>, ce qui devrait nous permettre de renforcer la cohérence des financements de l'Etat ». Cette initiative est restée sans lendemain. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer n'a pas été en mesure de fournir à votre rapporteur la date de la dernière réunion de la commission ;

- la commission créée par l'article 74 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 « transmet chaque année au gouvernement et au Parlement un rapport d'évaluation sur la mise en œuvre des dispositions de la présente loi. Ce rapport dresse notamment un bilan détaillé du coût des

<sup>1</sup> La commission interministérielle de coordination des investissements publics dans les départements d'outre-mer a été créée par le décret n° 70-1026 du 5 novembre 1970. Sa compétence a été étendue aux territoires d'outre-mer par le décret n° 81-287 du 25 mars 1981. Elle est compétente pour assurer la coordination des investissements réalisés chaque année outre-mer par les différents départements ministériels. Elle examine chaque année un rapport d'exécution.

*mesures et de leur efficacité en matière d'emploi et d'insertion. Ce rapport analyse également la situation des femmes et l'impact des mesures visant à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes* ». La présentation des dépenses d'investissement de l'Etat évoquée par le gouvernement dans sa réponse ci-dessus n'est nullement évoquée, pas plus que le compte rendu de la situation économique et sociale des DOM, de Saint-Pierre et Miquelon et de Mayotte ;

- quand bien même la commission assurerait un suivi des dépenses du chapitre 68-01, il n'en reste pas moins que le FIDOM, en tant que fonds doté d'une existence juridique, semble avoir vécu dans l'esprit du gouvernement, qui **n'envisage pas de redonner au comité directeur un rôle dans la détermination de l'utilisation des crédits du fonds.**

#### **Les indications apportées par le gouvernement à la Cour des comptes**

En réponse à des observations formulées par la Cour des comptes, dont la teneur n'a pas été communiquée à votre rapporteur, le gouvernement a indiqué que « *à la lumière des observations de la Cour, des évolutions de la structure des crédits inscrits au FIDOM et compte tenu de la pratique observée ces dernières années, le SEOM proposera de procéder à une réforme des textes en vigueur concernant la gestion du FIDOM.*

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

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

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

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

*Le secrétariat d'Etat a également indiqué à la Cour qu'il veillerait « à la révision des modalités réglementaires fixant l'organisation et le fonctionnement du FIDOM en tenant compte [de l'] articulation avec la commission de l'article 74 de la loi d'orientation pour l'outre-mer étant précisé que le décret d'application de cet article ne pourra confier à ladite commission qu'un rôle de suivi de l'emploi du FIDOM. En effet, après expertise, il apparaît que la présence d'élus locaux en son sein renvoie à un niveau législatif l'attribution d'un rôle plus complet (même consultatif). »*

**Les précisions apportées à la Cour des comptes renforcent votre rapporteur dans son sentiment que la commission créée par l'article 74 de la loi d'orientation pour l'outre-mer ne constitue pas l'outil approprié dans le cadre duquel pourraient s'inscrire les évolutions du régime juridique du FIDOM.**

## 2. Adapter ou supprimer le FIDOM

Votre rapporteur partage le sentiment du gouvernement quant à la nécessité de modifier les textes qui régissent le FIDOM. Il considère que le gouvernement devra trancher entre deux solutions possibles :

- **adapter le FIDOM au nouveau contexte de la contractualisation**, en réformant son architecture. Les crédits du fonds pourraient être répartis en deux sections, l'une pour les crédits contractualisés, l'autre pour les crédits non contractualisés. Dans l'attente de la réforme de la nomenclature budgétaire prévue par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, ces sections pourraient faire l'objet de deux articles distincts au sein du chapitre 68-01 du budget du ministère de l'intérieur, à l'image de ce qui est pratiqué pour le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

Les missions du comité directeur seraient revues (de même que sa composition). Le comité pourrait se prononcer sur l'utilité des dépenses du FIDOM et émettre, avant la négociation des contrats de plan, un avis aussi bien sur la proportion de crédits contractualisés que sur le choix des secteurs dans lesquels le FIDOM est appelé à intervenir dans le cadre des contrats de plan.

Le pouvoir du comité restreint en matière de répartition des crédits non contractualisés pourrait être explicitement reconnu.

Cette solution présente l'avantage de préserver au FIDOM une spécificité, puisque l'évaluation de ses performances reviendrait à un organe original, le comité directeur composé à la fois d'élus et de représentants de l'exécutif, ces derniers provenant de différents ministères. Par ailleurs, le maintien du comité restreint chargé de répartir les crédits non contractualisés marquerait l'affirmation du principe de l'existence de tels crédits.

- **tirer les conséquences de la banalisation du FIDOM en le supprimant**. Le chapitre 68-01 deviendrait un chapitre d'investissement « de droit commun », dont les crédits pourraient ou non être contractualisés (la répartition en deux articles étant de toute façon nécessaire), selon la volonté du gouvernement. Dans l'hypothèse où ils subsisteraient, les crédits non contractualisés seraient exclusivement gérés par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

## **DEUXIÈME PARTIE : LA GESTION DU FIDOM**

### **I. LA GESTION BUDGÉTAIRE**

#### **A. LE CALIBRAGE DES DOTATIONS EN LOI DE FINANCES**

##### **1. La détermination des montants inscrits en loi de finances**

Le montant des autorisations de programme constitue le point de départ du mode de calcul des crédits inscrits en loi de finances.

Dans le contexte de la contractualisation, le montant des autorisations de programme inscrit dans les projets de loi de finances est celui de la « tranche » annuelle des contrats de plan Etat-région. Ces derniers étant étalés sur sept ans, le montant des autorisations de programme au titre d'une année constitue le septième du montant total des crédits du FIDOM inscrits dans les contrats de plan. A ces crédits s'ajoutent ceux destinés à financer les opérations « hors contrats de plan ».

Les autorisations de programmes sont traduites en crédits de paiement selon une clef établie par la direction du budget au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. La clef est aujourd'hui de 30 % la première année, 30 % la deuxième année et 40 % la troisième année.

Pour la détermination des enveloppes inscrites dans les lois de finances initiales, une autorisation de programme est donc considérée comme étant consommée en trois ans. Cette supposition est purement statistique car, en pratique, votre rapporteur a constaté à la Réunion que les projets réalisés en trois ans représentaient le quart des projets achevés en 1999 et le dixième des projets achevés en 2000<sup>1</sup>.

Les montants résultant de l'application de la clef de répartition peuvent être modifiés, à la hausse par exemple pour achever dans les délais l'exécution des contrats de plan, ou, le plus souvent, à la baisse afin de tenir compte des reports de crédits.

Ils peuvent également être modifiés en cours d'année, soit par des lois de finances rectificatives, soit par des mouvements de crédit réglementaires.

---

<sup>1</sup> Voir B, 2.

### Les crédits (CP) de la section générale (chapitre 68-01-10)

(en millions de francs)

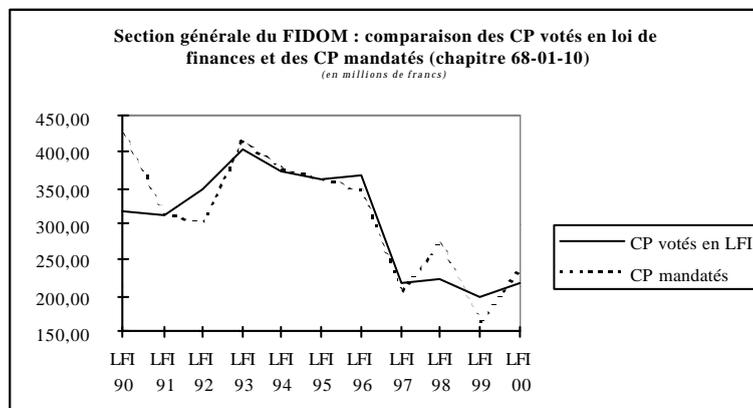
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Voté en LFI	317,0	311,0	345,9	402,7	373,8	361,0	367,2	218,0	225,0	198,8	217,5
LFI modifiée par transferts, virements, annulations, LFR	213,0	278,9	318,2	421,7	352,5	365,6	368,2	272,7	221,3	215,8	200,9
Disponible (reports n-1+LFI modifiée)	465,9	321,0	322,3	441,9	377,6	366,2	372,0	297,0	311,8	257,2	294,4
Crédits délégués	449,7	355,4	302,2	421,9	377,6	366,2	372,0	232,1	271,9	191,2	234,3
Crédits mandatés	423,9	316,8	302,1	416,9	377,0	362,4	347,7	206,4	270,4	163,7	232,3
Ecart mandaté/voté	34%	2%	-13%	4%	1%	0%	-5%	-5%	20%	-18%	7%
Ecart mandaté/LFI modifiée	99%	14%	-5%	-1%	7%	-1%	-6%	-24%	22%	-24%	16%

Données chiffrées : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

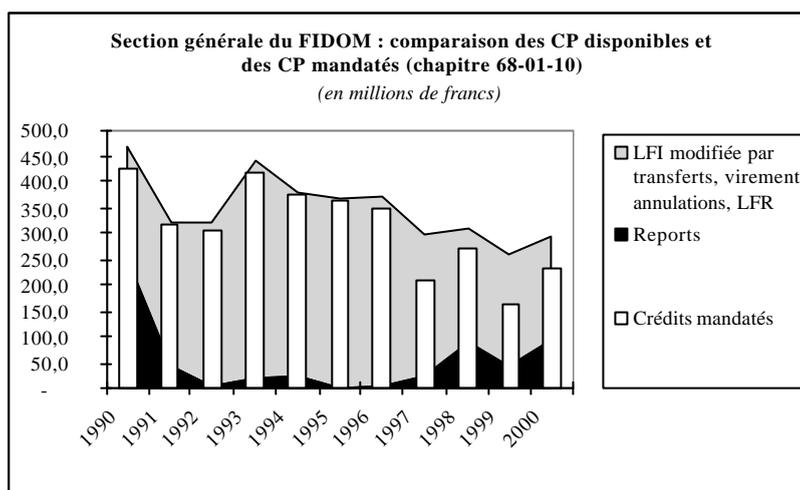
Entre 1990 et 2000, neuf fois sur onze, les montants après mouvements de crédits ont été plus éloignés de la consommation réelle que les montants inscrits en loi de finances.

## 2. L'adéquation entre les montants inscrits en loi de finances et la consommation

Depuis l'exécution de la loi de finances pour 1997, l'adéquation entre les montants inscrits en loi de finances et la consommation se dégrade. L'écart entre les deux montants, alternativement à la hausse et à la baisse, dépassait 20 % en 1997, 1998 et 1999, avant de redescendre en 2000. Cette séquence contraste avec la période 1993-1997, au cours de laquelle l'écart dépassait rarement 5 %, la baisse de la consommation accompagnant celle des dotations en loi de finances.



Lorsque l'on tient compte des reports de crédits et des modifications apportées en cours d'exercice, par voie législative ou réglementaire, au montant de CP inscrit en loi de finances initiale, on constate que **le montant des crédits consommés est systématiquement inférieur à celui des crédits disponibles, et que l'écart se creuse depuis 1997.**



Par conséquent, la part des crédits reportés sur l'exercice suivant dans le total des crédits disponibles au titre d'un exercice s'accroît :

**Répartition des crédits disponibles au titre d'un exercice entre les crédits mandatés et les crédits reportés sur l'exercice suivant**

(en millions de francs)

	1990	1996	1997	1998	1999	2000
Crédits mandatés	423.9	347.7	206.4	270.4	163.7	232.3
Report n + 1	42.1	24.3	90.5	41.4	93.6	62.2
% des crédits mandatés dans le total	91.0	93.5	69.5	86.7	63.6	78.9

**B. LES LIENS ENTRE AUTORISATIONS DE PROGRAMME ET CREDITS DE PAIEMENT**

**1. Les délégations de crédits**

Les crédits de la section générale du FIDOM font l'objet d'une gestion largement déconcentrée, qui s'explique par la prépondérance des

crédits contractualisés, gérés par les préfetures. Les crédits non contractualisés sont gérés directement par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

**Taux de déconcentration des crédits de la section générale du FIDOM**

	1990	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000
% des crédits déconcentrés dans le total des crédits ouverts	42 %	23 %	91 %	79 %	66 %	77 %	77 %	79 %

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

C'est le secrétariat d'Etat à l'outre-mer qui procède à la délégation des crédits aux ordonnateurs secondaires.

- Pour les autorisations de programme, la délégation intervient en deux fois au cours de l'exercice. En début d'exercice, avant la réunion du comité restreint, une première tranche est déléguée correspondant à 50 % des crédits délégués au cours de l'exercice précédent. La deuxième délégation intervient après la réunion du comité et son montant correspond au solde des crédits de la tranche annuelle des contrats de plan, auquel s'ajoutent les crédits « hors contrat de plan ». La procédure est la même pour tous les bénéficiaires du FIDOM.

Il convient de relever que, à chaque délégation, l'ensemble des crédits destinés à financer les contrats de plan sont regroupés au sein d'une même autorisation de programme. Votre rapporteur se demande si de telles autorisations de programme « fourre-tout », dont le montant peut dépasser plusieurs dizaines de millions de francs, peuvent encore être considérées comme couvrant « *une tranche [d'une même opération en capital] constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent et de nature à être mise en service sans adjonction* », pour reprendre la définition des autorisations de programme donnée par l'article 12 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances.

- Pour les crédits de paiement, le secrétariat d'Etat délègue les crédits en fonction des besoins constatés dans les différentes préfetures. Il joue le rôle de plaque tournante et il lui revient d'arbitrer entre les priorités des uns et des autres.

Cette méthode, qui permet de « coller » au plus près des besoins et d'éviter de déléguer des CP qui ne seront pas consommés, n'a pas que des avantages. Les gestionnaires locaux ont regretté de ne pas connaître en début d'année le montant de l'enveloppe dont ils disposeront pour l'exercice. Aucune dépense sur le FIDOM n'étant engagée tant que les CP n'ont pas été délégués, cette situation les empêche de pouvoir planifier de manière

**cohérente leurs dépenses**<sup>1</sup>. Ils sont en outre étonnés que les délégations de CP intervenant au cours d'un exercice soient inférieures au montant théorique permettant l'exécution des contrats de plan<sup>2</sup>.

Outre la gêne qu'elle occasionne pour les services déconcentrés, cette situation est aussi dommageable pour la crédibilité de l'Etat puisqu'elle aboutit à bloquer la mise en œuvre de certains projets alors que les autres cocontractants sont en mesure d'engager leur part du financement. Ainsi, les services du conseil régional de la Réunion ont indiqué que certains engagements sur la section générale du FIDOM étaient retardés par prudence par le trésorier payeur général, qui ne connaît pas toujours à l'avance le montant de CP dont il pourra disposer. Il arrive également que le maître d'ouvrage avance les crédits nécessaires, en attendant que l'Etat soit en mesure d'honorer ses engagements.

La situation actuelle semble pourtant être meilleure qu'elle a pu être, si l'on en juge par les indications fournies par les services du conseil général de la Réunion : *« jusqu'en 1996, les délais de versement atteignaient jusqu'à 500 jours, soit plus de 16 mois. La moyenne de versement des fonds FIDOM était de 201 jours. Cela était dû essentiellement à l'absence de crédits de paiement au moment de l'appel des fonds. Depuis 1997, les versements s'effectuent plus rapidement et ne dépassent pas 90 jours. Le nombre de jours moyen est de 46 jours hormis deux programmes (...) qui ont déjà été réalisés totalement, mais dont la participation du FIDOM général n'a pas encore été versée au département »*.

## **2. La cohérence entre les ouvertures d'autorisations de programme et de crédits de paiement**

Pour la détermination du solde budgétaire du budget de l'Etat, seuls les crédits de paiement sont pris en compte. Il n'en reste pas moins que, les crédits de paiement étant définis par l'article 12 de l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 comme *« la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes »*, les autorisations de programme peuvent être considérées comme une **dette** devant être acquittée, c'est-à-dire traduite en crédits de paiement.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution entre 1995 et 2000 de la « dette » du FIDOM, c'est-à-dire le montant de crédits de paiement nécessaire

---

<sup>1</sup> En 1999, les CP ont été délégués à la préfecture de la Réunion le 19 février, le 25 mai et le 18 octobre. En 2000, les délégations sont intervenues le 3 mars et le 18 août.

<sup>2</sup> Pour la Réunion, 480 millions de francs ont été contractualisés sur le FIDOM pour la période 2000-2006, soit 68,5 millions de francs par an. En 2000, 49,7 millions de francs de CP ont été délégués.

pour couvrir l'ensemble des autorisations de programme ouvertes et non encore intégralement financées.

**Evolution de la « dette » de la section générale du FIDOM (chapitre 68-01 article 10)**

*(en francs)*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AP en compte	2 313 974 593,74	2 342 156 560,63	2 323 104 060,47	2 555 054 144,87	2 595 286 595,68	2 522 745 309,96
CP consommés	1 378 083 176,02	1 544 598 976,59	1 606 180 993,74	1 812 747 781,90	1 828 332 058,10	1 777 548 466,49
"Dette" du FIDOM	935 891 417,31	797 557 584,04	716 923 066,73	742 306 362,97	766 954 537,58	745 196 843,47
Dotations I EI	361 000 000,00	367 150 000,00	218 000 000,00	225 000 000,00	198 750 000,00	217 500 000,00
"Dette"/(dotations I EI)	2,6	2,2	3,3	3,3	3,9	3,4

*Données chiffrées : secrétariat d'Etat à l'outre-mer ; lois de finances*

Il ressort que :

- **la dette du FIDOM a tendance à se réduire.** Cela s'explique par le fait que, entre 1993 et 2000, le montant des AP ouvertes en lois de finances était très proche de celui des CP. Dans les lois de finances pour 2001 et 2002, l'écart entre les montants d'AP et de CP inscrits dans les lois de finances s'étend à nouveau, ce qui devrait théoriquement se traduire dans les années à venir par une augmentation du montant des dotations en crédits de paiement ou, à défaut, par un accroissement de la dette du FIDOM ;

- **le taux de « couverture » de cette dette par les crédits de paiement inscrits en loi de finances ne s'améliore pas.** En 1995, en l'absence de toute ouverture d'AP nouvelle, la dotation des CP en loi de finances permettait de faire disparaître le stock d'AP en 2,6 années. Avec la dotation en CP de 2000, il fallait 3,4 années pour faire disparaître le stock d'AP.

Le calcul de la « dette » du FIDOM se heurte à une difficulté matérielle préoccupante : la confusion qui semble régner au niveau déconcentré dans la gestion des autorisations de programme. Il apparaît en effet que certaines opérations, terminées, ne se traduisent pas par la clôture des autorisations de programme correspondantes. De plus, certaines autorisations de programme restent « en vie » pendant des périodes pouvant dépasser la dizaine d'années car, en raison du financement de plusieurs opérations sur une même AP, il faut attendre la réalisation de toutes les opérations pour clôturer l'autorisation de programme. Enfin, les crédits de paiement correspondant au financement de certaines opérations ne seraient pas non plus toujours imputés sur la même autorisation de programme.

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer consacre une énergie considérable à tenter de rétablir une cohérence de la comptabilité des engagements sur les crédits du FIDOM.

### Exemples de désordres constatés par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer

L'examen par le département des financements publics de l'exercice 1999 lui permet de relever les points suivants :

- s'agissant de la Guyane : beaucoup d'autorisations de programme ont été affectées et engagées en dépassement du montant des AP ; certains mandatements ne sont pas conformes aux mandatements mentionnés dans les situations précédentes ; tous les montants des AP du programme Phèdre sont erronés et aucun ne correspond aux AP déléguées ou diminuées d'une annulation budgétaire ;

- s'agissant de la Martinique : pour plusieurs autorisations de programme, on constate un montant d'affectation et d'engagement supérieur à leur montant initial délégué ;

- s'agissant de la Réunion : sont constatés des écarts tant sur les engagements que sur les paiements.

Ce manque de rigueur dans le suivi des engagements par les services déconcentrés est d'autant plus regrettable qu'il **ternit la capacité des services déconcentrés, constatée à la Réunion au moins, à mobiliser les crédits nécessaires à la réalisation des opérations financées par le FIDOM dans des délais raisonnables**. Ainsi, en 1999 et en 2000, 80 % des opérations ont été réalisées dans un délai de 5 ans.

#### Délai de réalisation des opérations de la section générale du FIDOM constaté à la Réunion en 1999 et en 2000

Année de création des opérations	Part (en %) dans les opérations clôturées en 1999	Part (en %) dans les opérations clôturées en 2000
<b>n</b>	<b>7,7</b>	<b>5,5</b>
<b>n-1</b>	<b>17,1</b>	<b>28,8</b>
<b>n-2</b>	<b>26,5</b>	<b>11,0</b>
<b>n-3</b>	<b>25,6</b>	<b>23,3</b>
<b>n-4</b>	<b>10,3</b>	<b>20,5</b>
<b>n-5</b>	<b>6,0</b>	<b>9,6</b>
<b>n-6</b>	<b>1,7</b>	<b>0,0</b>
<b>n-7</b>	<b>3,4</b>	<b>0,0</b>
<b>n-8</b>	<b>0,9</b>	<b>0,0</b>
<b>n-9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,0</b>
<b>n-10</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>n-15</b>	<b>0,0</b>	<b>1,4</b>
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Source : préfecture de la Réunion

## C. LES REPORTS DE CREDITS

### 1. L'évolution du stock de reports

Après avoir beaucoup baissé au début des années 90, la part des reports dans le total des crédits disponibles au cours d'un exercice augmente depuis 1997, notamment en crédits de paiement.

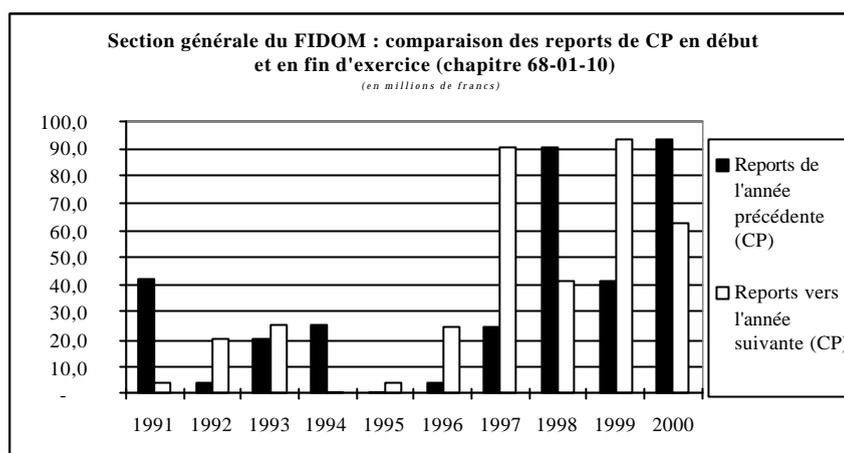
#### Part des reports (CP) dans les crédits du chapitre 68-01-10

(en millions de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Reports n-1	252,9	42,1	4,2	20,2	25,1	0,6	3,8	24,3	90,5	41,4	93,6
LF (dont transferts, virements, annulations, LER)	213,0	278,9	318,2	421,7	352,5	365,6	368,2	272,7	221,3	215,8	200,9
Disponible (reports n-1+LEF)	465,9	321,0	322,3	441,9	377,6	366,2	372,0	297,0	311,8	257,2	294,4
<b>Part des reports dans le disponible (en %)</b>	<b>54,3</b>	<b>13,1</b>	<b>1,3</b>	<b>4,6</b>	<b>6,6</b>	<b>0,2</b>	<b>1,0</b>	<b>8,2</b>	<b>29,0</b>	<b>16,1</b>	<b>31,8</b>
<b>Autorisations de programme</b>											
Reports n-1	306,7	119,5	76,7	51,8	97,5	91,1	25,4	40,3	107,6	28,6	44,2
LF (dont transferts, virements, annulations, LER)	413,0	412,6	434,3	416,6	372,7	278,9	238,1	193,2	218,2	221,7	238,2
Disponible (reports+LEF)	719,7	532,1	511,0	468,4	470,2	370,0	263,5	233,4	325,8	250,3	282,4
<b>Part des reports dans le disponible (en %)</b>	<b>42,6</b>	<b>22,5</b>	<b>15,0</b>	<b>11,1</b>	<b>20,7</b>	<b>24,6</b>	<b>9,6</b>	<b>17,3</b>	<b>33,0</b>	<b>11,4</b>	<b>15,6</b>

Données chiffrées : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

Même si la tendance à l'augmentation des reports est manifeste, il apparaît que, lorsqu'une mauvaise consommation des crédits au cours d'un exercice a provoqué une forte augmentation des reports, ceux-ci ne se « sédimentent » pas et le stock de reports « dégonfle » l'année suivante (sans toutefois revenir au niveau initial) :



## 2. Les reports deviennent un instrument de régulation budgétaire

Au sein des reports de crédit, il convient de distinguer deux enveloppes distinctes : les **crédits non délégués**, qui sont les crédits disponibles pour l'exercice mais qui n'ont pas été délégués aux préfetures, et les **crédits sans emploi**, qui sont les crédits délégués aux préfetures qui n'ont pas été consommés.

Depuis 1997, la part des crédits non délégués au sein des crédits disponibles pour l'exercice augmente. **Alors qu'en 1996, la totalité des CP étaient délégués, ce taux est tombé à 80 % en 2000. 60,1 millions de francs étaient disponibles mais n'ont pas été délégués.**

### Evolution du taux de délégation des crédits (CP) du chapitre 68-01

(en millions de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Disponible (reports n-1+LFI modifiée)	465,9	321,0	322,3	441,9	377,6	366,2	372,0	297,0	311,8	257,2	294,4
Crédits délégués	449,7	355,4	302,2	421,9	377,6	366,2	372,0	232,1	271,9	191,2	234,3
Crédits non délégués	16,2	-34,4	20,1	20,0	-	-	-	64,9	39,9	66,0	60,1
% de crédits non délégués	3	-11	6	5	0	0	0	22	13	26	20

*Données chiffrées : secrétariat d'Etat à l'outre-mer*

En revanche, **une fois délégués, les crédits du FIDOM sont plutôt bien consommés**. En 1999, les crédits sans emplois s'élevaient à 27 millions de francs, et à 2 millions de francs en 2000.

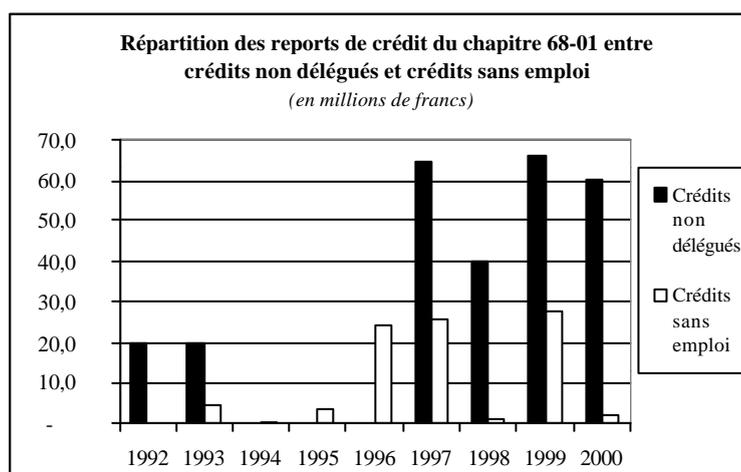
**Evolution des crédits sans emploi de la section générale et des sections décentralisées entre 1991 et 2000 (et pour quelques uns des exercices clos au cours de la période)**

*(en francs)*

	Délégations	Consommation	Crédits sans emploi	% des crédits sans emploi dans les crédits délégués
<b>CHAPITRE 68.01</b>	<b>3 151 803 574,01</b>	<b>3 027 630 005,72</b>	<b>124 173 568,29</b>	<b>3,9</b>
1991	283 532 707,00	283 532 632,07	74,93	0,0
1992	263 300 000,00	263 208 311,29	91 688,71	0,0
1996	347 661 016,24	320 675 037,38	26 985 978,86	7,8
1997	231 362 116,55	205 720 009,93	26 652 106,62	11,5
1998	185 484 868,97	184 057 309,76	1 427 559,21	0,8
1999	191 023 004,15	163 085 540,69	27 937 463,46	14,6
2000	234 283 852,00	232 193 922,60	2 089 929,40	0,9
<b>CHAPITRE 68.03</b>	<b>840 041 468,99</b>	<b>829 869 259,62</b>	<b>10 172 209,37</b>	<b>1,2</b>
1990	83 243 789,99	83 043 741,81	200 048,18	0,2
1991	144 152 678,00	142 616 555,24	1 536 122,76	1,1
1992	124 715 200,00	124 055 200,00	660 000,00	0,5
1996	69 575 497,00	69 575 497,00	0,00	0,0
1997	33 300 000,00	33 300 000,00	0,00	0,0
1998	15 000 000,00	14 999 970,00	30,00	0,0
1999	10 000 030,00	10 000 030,00	0,00	0,0
2000	0,00	0,00	0,00	
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>3 991 845 043,00</b>	<b>3 857 499 265,34</b>	<b>134 345 777,66</b>	<b>3,4</b>

*Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer*

**Par conséquent, c'est principalement l'évolution des crédits non délégués qui explique l'accroissement du montant des reports de crédits depuis 1997 :**



La dégradation du taux de délégation des crédits s'explique par la modification des pratiques de l'administration en matière de régulation budgétaire. **Alors que jusqu'au milieu des années 90, la régulation se traduisait souvent par des annulations de crédits, elle est aujourd'hui moins voyante et repose sur les « contrats de gestion »** entre le ministère du budget et les ministères dépensiers.

Ces « contrats » ne sont pas des documents formalisés, mais la nouvelle dénomination des gels de crédit. Le ministère du budget indique au secrétariat d'Etat à l'outre-mer le montant des crédits qui doivent être « mis en réserve », c'est-à-dire qui ne doivent pas être dépensés. En 2000, le montant du « contrat de gestion » était de 60 millions de francs pour la section générale du FIDOM. Le montant des crédits non délégués s'établissait pour sa part à 60,1 millions de francs et le montant des crédits reportés sur l'exercice 2001 était de 62,2 millions de francs. **La régulation budgétaire explique donc 96,4 % du montant des reports de crédits de 2000 vers 2001.**

Ce constat tranche avec l'explication des reports de crédits donnée par l'administration en réponse au questionnaire budgétaire préparatoire à la discussion du projet de loi de finances pour 2001, selon laquelle les reports s'expliquaient par :

*« - des complications rencontrées localement lors du montage des opérations ;*

*- des difficultés à mobiliser les financements locaux pour les opérations cofinancées par les collectivités locales ;*

*- du rejet tardif de certaines dépenses par les payeurs locaux. »*

Si les difficultés évoquées ci-dessus existent bel et bien, elles ne constituent pas l'explication principale des reports dans les années récentes.

### **3. La répartition au niveau local des crédits sans emploi**

Une fois les crédits délégués par l'administration centrale, leur taux de consommation au plan local est élevé. Le plus fort taux de crédits sans emploi pour la période 1990-2000 est constaté en Guyane, où il s'établit à 9,6 %. A titre de comparaison, le budget total du secrétariat d'Etat à l'outre-mer s'élevait en 1999 à 5.604 millions de francs et 1.133 millions de francs ont été reportés vers l'exercice 2000, soit 20 % de la dotation en loi de finances.

**La consommation des crédits du chapitre 68-01 (crédits délégués de 1990 à 2000)**

*(en francs)*

	<b>Délégations</b>	<b>% du total</b>	<b>Consommation</b>	<b>% du total</b>	<b>Crédits sans emploi</b>	<b>% du total</b>	<b>Crédits délégués sans emplois (en %)</b>
Guadeloupe	520 252 369,75	16,5	499 693 045,25	16,5	20 559 324,50	16,6	4,0
Martinique	436 609 652,54	13,9	409 516 312,56	13,5	27 093 339,98	21,8	6,2
Guyane	532 317 540,51	16,9	481 342 701,91	15,9	50 974 838,60	41,1	9,6
Réunion	861 785 638,65	27,3	847 837 509,07	28,0	13 948 129,58	11,2	1,6
Saint Pierre et Miquelon	260 705 532,97	8,3	255 537 075,24	8,4	5 168 457,73	4,2	2,0
Mayotte	540 132 839,59	17,1	533 703 361,69	17,6	6 429 477,90	5,2	1,2
<b>Total</b>	<b>3 151 803 574,01</b>	<b>100,0</b>	<b>3 027 630 005,72</b>	<b>100,0</b>	<b>124 173 568,29</b>	<b>100,0</b>	<b>3,9</b>

*Données chiffrées : secrétariat d'Etat à l'outre-mer*

La décomposition des crédits sans emploi en fonction de leur origine géographique met en évidence des écarts importants entre les différents bénéficiaires du FIDOM. La part de la Guyane, de la Guadeloupe et de la Martinique dans le total des crédits sans emplois est supérieure à leur part dans le total des crédits délégués. La Réunion, Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon sont dans la situation inverse.

## **II. LA GESTION PAR LES SERVICES DÉCONCENTRÉS**

### **A. UN INSTRUMENT DE LA POLITIQUE CONTRACTUELLE DE L'ETAT**

#### **1. Le quart de la participation de l'Etat dans le financement des contrats de plan**

Pour les contrats de plan Etat-régions 2000-2006, le FIDOM représente chez tous ses bénéficiaires entre 20 % et 30 % de la part de l'Etat dans le financement des contrats de plan.

**La part du FIDOM dans la participation de l'Etat au financement du XIIème  
contrat de plan (2000-2006)**

*(en millions de francs)*

	<b>Part Etat</b>	<b>Part SEOM</b>	<b>Part FIDOM</b>	<b>Part FIDOM dans part Etat (en %)</b>
Guyane	1.221,0	286,0	268,5	22,0
Réunion	2.016,0	480,0	480,0	23,8
Martinique	1.119,0	330,0	330,0	29,5
Guadeloupe	1.284,0	270,0	270,0	21,0
<i>Total DOM</i>	<i>5.640,0</i>	<i>1.368,0</i>	<i>1.348,5</i>	<i>23,9</i>
Mayotte	1.800,0	584,3	531,5	29,5
Saint-Pierre-et-Miquelon	109,5	29,6	29,6	27,0
<i>Total COM</i>	<i>1.909,5</i>	<i>613,9</i>	<i>561,1</i>	<i>29,4</i>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>7.549,5</b>	<b>1.979,9</b>	<b>1.909,6</b>	<b>25,3</b>

*Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer*

Les agents des services déconcentrés de l'Etat rencontrés à la Réunion ont indiqué à votre rapporteur que l'implication financière du FIDOM n'était évoquée que tardivement pendant la procédure de négociation des contrats, lorsque les modalités de financement de certains projets concrets étaient discutées. Les débats portent alors sur l'utilité de faire intervenir un « *complément FIDOM* » plutôt que les « *crédits directs* » des ministères techniques.

Le décret du 17 juillet 1984 avait prévu que les crédits du FIDOM pourraient « *éventuellement compléter d'autres concours financiers de l'Etat* ». En pratique, le fonds intervient le plus souvent en complément d'autres concours financiers de l'Etat.

## **2. Au cœur de l'enchevêtrement des différents dispositifs contractuels**

L'action publique au niveau local laisse de moins en moins d'autonomie aux acteurs locaux. Ces derniers sont contraints non seulement d'agir ensemble dans le cadre des procédures contractuelles, mais également d'assurer la cohérence entre les procédures et, en particulier, entre les contrats de plan Etat-région et le document unique de programmation (DOCUP). Il en résulte la mise en place de dispositifs « *gigognes* ».

Ainsi, à la Réunion, la plupart des actions inscrites dans le contrat de plan sont la déclinaison d'actions inscrites dans le DOCUP. De même, au sein du contrat de plan sont reprises les actions décidées dans le cadre du Fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU). Avec l'extension des FRAFU à l'ensemble des départements d'outre-mer par la loi d'orientation

pour l'outre-mer du 13 décembre 2000, ce schéma devrait se retrouver bientôt dans l'ensemble des collectivités bénéficiaires du FIDOM.

Les procédures contractuelles modifient l'action publique sur deux points :

- les enveloppes sont déterminées sur une base pluriannuelle, ce qui apporte une certaine sécurité aux gestionnaires locaux ;

- elles modifient les conditions de la prise de décision puisque les projets sont étudiés dans le cadre d'instances regroupant les différents partenaires. Chaque niveau de partenariat dispose de son instance<sup>1</sup>, ce qui peut entraîner certaines lourdeurs dans le processus de prise de décision, voire des conflits entre les différents niveaux.

Le principe de l'annualité reste de mise s'agissant de l'affectation des crédits si bien que, tant sur le plan juridique que sur le plan pratique, la contractualisation ne fait aucune différence pour les gestionnaires locaux. Par ailleurs, le champ couvert par les contrats de plan est tellement vaste que la plupart des besoins constatés sur le terrain peuvent être rattachés à l'un de ses objectifs, et être financés par les crédits du contrat de plan.

### **3. Une gestion des crédits profondément modifiée par les nouvelles règles nationales et communautaires**

Plusieurs dispositions intervenues dans les années récentes sont de nature à inciter les agents des services de l'Etat gestionnaires du FIDOM à améliorer la sélectivité des actions qu'ils choisissent de financer.

Le décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement limite à 80 % la part des financements publics (Etat, collectivités locales, Union européenne) dans le coût total d'un projet (article 10). Il dispose également que les arrêtés de subvention deviennent caduques si l'opération subventionnée n'a reçu aucun commencement d'exécution au terme d'un délai de deux ans (article 11) et que les projets sont réputés terminés dans un délai de quatre ans (article 12)<sup>2</sup>. Dans ce dernier cas, le reversement des acomptes et avances versés peut être demandé.

Des règles comparables existaient déjà s'agissant du FIDOM, mais n'étaient pas toujours respectées. Ainsi, la circulaire du ministre de l'outre-mer adressée le 24 juillet 1995 aux préfets des régions et collectivités éligibles

---

<sup>1</sup> Il en existe même parfois plusieurs, une instance « technique » et une instance plus « politique ».

<sup>2</sup> A la Réunion, environ le quart des opérations terminées en 1999 avaient été commencées plus de quatre ans auparavant. Cette proportion atteignait 35 % en 2000.

au FIDOM soulignait l'importance de « *limiter désormais la validité de l'arrêté à une durée de deux ans, exceptionnellement renouvelable si le retard est manifestement dû à un événement imprévisible. Cette disposition vise à éviter le gel inutile d'autorisations de programme pour des projets insuffisamment préparés comme cela est parfois le cas actuellement* ».

Mais surtout, l'article 31 du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels prévoit que « *la part d'un engagement qui n'a pas été réglée par l'acompte ou pour laquelle aucune demande de paiement recevable (...) n'a été présentée à la Commission (...) est **dégagée d'office** par la commission ; la participation des Fonds à cette intervention en est réduite d'autant* ».

Les agents des services déconcentrés de l'Etat à la Réunion ont indiqué à votre rapporteur que les dispositions de ces deux textes allaient le contraindre, plus encore qu'aujourd'hui, à ne retenir lors des réunions de programmation que les projets suffisamment « *mûrs* ». En effet, **si la France venait à perdre le bénéfice de fonds structurels en raison de la lenteur de la mise en place des projets retenus, les avantages retirés de l'augmentation de la masse des crédits contractualisés seraient singulièrement amputés.**

En outre, l'article 44 du règlement du 21 juin 1999 prévoit une procédure d'**émulation** entre les différentes régions bénéficiaires des fonds structurels puisqu'il crée une « *réserve de performance* », distribuée en 2004 aux « *programmes opérationnels ou aux documents uniques de programmation ou à leurs axes prioritaires qui sont considérés comme étant performants* ». Les indicateurs de performance sont définis par l'Etat membre, en concertation avec la Commission européenne.

## **B. UN INSTRUMENT DONT LA SOUPLESSE EST APPRÉCIÉE**

### **1. Une grande liberté d'emploi des crédits**

Le champ d'action du FIDOM est très vaste puisqu'il a vocation « *à concourir au développement économique et à l'aménagement du territoire des départements d'outre-mer* », selon les termes de l'article premier du décret du 17 juillet 1984.

En conséquence, le principe de spécialité des crédits s'applique de manière souple, ce qui permet aux crédits du fonds d'être facilement mobilisés pour faire face à des besoins urgents. Cette possibilité est renforcée par le fait que les crédits du FIDOM sont désormais quasiment intégralement contractualisés, donc déconcentrés.

La souplesse du FIDOM lui permet aussi d'avoir un effet de levier en facilitant le financement de projets dont les ministères techniques ne peuvent pas, à eux seuls, prendre en charge l'intégralité du coût.

Il est cependant difficile de s'assurer que le FIDOM apporte dans tous les cas un *bonus*, c'est-à-dire qu'il permet d'accroître le nombre de projets réalisés. Parfois, les ministères techniques peuvent avoir tendance à réduire le montant de leur participation, sachant que le FIDOM pourra jouer le rôle de variable d'ajustement.

Il n'existe pas, dans les textes qui régissent le FIDOM, de disposition comparable à celle de la circulaire du 9 novembre 2000 relative aux interventions du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, selon laquelle le fonds *«apporte le soutien de l'Etat aux seules opérations qui ne peuvent être financées par les ministères au seul moyen des ressources dont ils disposent, ou ne peuvent l'être en totalité alors que leur réalisation est essentielle à la réussite du projet [...] concerné. Il intervient en complément des fonds publics et privés mobilisés pour ces opérations»*.

## 2. Quelques libertés avec l'objectif d'une gestion rigoureuse

Votre rapporteur observe que, bien que pouvant être utilisés pour financer des actions dans un grand nombre de domaines, les crédits du FIDOM restent des crédits du titre VI, c'est-à-dire des subventions d'investissement. Or, il lui semble que le fonds est parfois utilisé pour financer des dépenses dont l'imputation sur le titre IV (dépenses d'intervention) plutôt que sur le titre VI pourrait être envisagée.

**Un certain désordre est constaté dans la gestion des autorisations de programme.** Par exemple, les crédits engagés à la Réunion au cours de l'exercice 1999 l'ont été à partir d'autorisations de programme déléguées à partir de 1994 et jusqu'en 1999. Au terme de l'exercice 1999, les AP déléguées en 1997 et 1998 étaient intégralement consommées, tandis qu'il restait des crédits disponibles sur les AP ouvertes au cours des trois exercices précédents.

Cette pratique est contraire au principe de bonne gestion qui voudrait que les AP les plus anciennes soient consommées intégralement avant de «toucher» aux AP plus récentes, voire de demander des AP nouvelles. Elle est également contraire à la circulaire du 24 juillet 1995 qui jugeait *«inadmissible que soient réclamés davantage de crédits nouveaux alors que le volume des autorisations de programme non engagées, dont certaines ont une dizaine d'année d'ancienneté, s'accroît chaque année davantage»*.

Votre rapporteur a également constaté que des opérations de nature très différente pouvaient être financées à partir d'une même autorisation de

programme. Ainsi, alors que l'article 12 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances dispose qu'une même opération en capital peut être divisée en tranches «*formant un ensemble cohérent et de nature à être mise en service sans adjonction* » (ces tranches pouvant faire l'objet d'autorisations de programme séparées), en pratique, c'est l'inverse qui est constaté : une seule autorisation de programme, formant un ensemble incohérent, finance plusieurs opérations en capital<sup>1</sup>.

Votre rapporteur considère qu'aujourd'hui, la gestion des autorisations de programme, et demain des autorisations d'engagement, ne peut se faire que par la délégation d'enveloppes globalisées. Il estime cependant qu'il serait utile de trouver les modalités permettant de ne financer, à partir d'une même autorisation d'engagement, que des opérations s'inscrivant dans le cadre d'une même politique. Ainsi, la comparaison du taux de consommation des différentes autorisations de programme permettrait d'avoir une idée des conditions de mise en œuvre des différents volets des contrats de plan.

---

<sup>1</sup> L'article 8 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances semble autoriser le financement de plusieurs opérations par une même « autorisation d'engagement », celle-ci devant couvrir « un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction ». Le principe de la cohérence est conservé.

## TROISIÈME PARTIE : LE CONTENU ET L'ÉVALUATION DES ACTIONS FINANÇÉES PAR LE FIDOM

### I. L'INFORMATION DISPONIBLE

#### A. LES RAPPORTS PRÉVUS PAR LE DÉCRET DU 17 JUILLET 1984

##### 1. Une évaluation inexistante

Le décret du 17 juillet 1984 portant réforme du fonds d'investissement dans les départements d'outre-mer prévoit la réalisation annuelle de trois types de rapports :

- l'article 5 dispose que « *chaque année, en fin d'exercice, le président du conseil général et le président du conseil régional adressent au préfet un état détaillé de la réalisation du programme d'investissement de l'exercice et de l'utilisation des dotations reçues* » au titre des **sections décentralisées**.

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer n'a pas été mesure de communiquer les rapports transmis aux préfets depuis 1995, indiquant que « *les régions et les départements n'ont pas tous systématiquement transmis directement les états détaillés prévus. Toutefois, des états détaillés ont été reconstitués* ». Les états reconstitués présentent un bilan de la consommation des crédits des sections décentralisées, mais ne mentionnent ni la nature des opérations financées, ni le bilan de l'utilisation des crédits ;

- l'article 10 prévoit que le **ministre** chargé des départements d'outre-mer « *présente chaque année au comité directeur un rapport sur l'exécution des opérations de la section générale, visé par le contrôleur financier du fonds* ». Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer n'a pas pu communiquer les rapports présentés par le ministre depuis 1995 car « *la réunion du comité directeur ne s'étant pas tenue depuis 1994, il ne lui a donc pas été présenté de rapport* » ;

- l'article 10 prévoit aussi que les **préfets** « *transmettent au ministère chargé des départements d'outre-mer un rapport sur l'exécution de l'ensemble des opérations du FIDOM réalisées l'année précédente dans leur département* ».

Par la circulaire du 24 juillet 1995, le ministre de l'outre-mer, insatisfait de la qualité des rapports transmis par les préfets, a précisé les règles devant présider à leur élaboration :

**Les instructions données aux préfets par le ministre de l'outre-mer pour l'élaboration des rapports d'exécution (circulaire du 24 juillet 1995)**

*« Le caractère disparate et incomplet des rapports établis actuellement nécessite une harmonisation de leur présentation et de leur teneur afin de permettre une exploitation au niveau central de données homogènes.*

*Le bilan quantitatif des engagements et paiements de l'année écoulée devra être établi selon le cadre joint en annexe. Ce cadre vous permettra d'établir au 31 décembre de l'année la situation comptable des autorisations de programme reportées sur l'exercice suivant et des crédits de paiement sans emploi, visées par le Trésorier payeur général afin d'attester la concordance des écritures comptables au plan local.*

*Il permettra de connaître précisément d'une part, les opérations en cours engagées antérieurement (et non pas seulement les masses financières globalisées) ainsi que le taux de réalisation effectifs des projets et d'autre part, l'affectation des crédits délégués au cours du dernier exercice.*

*Le rapport ne peut se borner à la production d'un état quantitatif, il doit comporter un volet qualitatif par des commentaires explicatifs sur les résultats de la gestion annuelle.*

*Désormais, ces rapports devront impérativement m'être adressés avant la fin du mois de février afin de me mettre en mesure de remplir mes obligations d'information. »*

La situation n'a pas évolué depuis 1995. Les rapports transmis par les préfets n'ont pas retenu la présentation homogène qui leur était demandée, si bien que les comparaisons restent difficiles, voire impossibles. Les documents transmis ne constituent d'ailleurs pas vraiment des rapports mais une accumulation de données comptables ou de « fiches projets », sans qu'aucun sommaire permette de s'y retrouver. Les données présentées ne sont pas expliquées, aucune synthèse n'y figure et les principales tendances ne sont pas explicitées. Aucun bilan qualitatif n'est réalisé.

Les délais, quant à eux, sont rarement respectés. En 2001, le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a reçu le rapport d'exécution relatif à la gestion 2000 de Saint-Pierre-et-Miquelon le 19 janvier, de la Guadeloupe le 4 avril, de la Réunion le 11 juin, de Mayotte et de la Martinique le 18 juillet et de la Guyane le 26 juillet.

## 2. Des procédures qui pourraient être améliorées

Dans sa circulaire aux préfets du 24 juillet 1995, le ministre de l'outre-mer soulignait que « *l'obligation de transmettre chaque année au ministère un rapport sur l'exécution des opérations du FIDOM a tendance à être perdue de vue et gêne le ministère, lui-même astreint à la présentation annuelle d'une synthèse au comité directeur et de compte rendus aux commissions parlementaires dans le cadre du projet de loi de finances* ».

Aujourd'hui, le ministère s'est largement affranchi de ses obligations d'information mais la gêne reste réelle.

Sans retour des préfectures, le secrétariat d'Etat à l'outre-mer est incapable de suivre l'évolution des engagements et de procéder au « pointage » de la consommation des autorisations de programme. Pour réaliser ces opérations, le secrétariat d'Etat ne dispose aujourd'hui que de moyens « artisanaux ». Un agent s'atelle à « éplucher » les documents transmis par les préfectures, en relevant les incohérences et les points qui suscitent des interrogations. L'examen des engagements d'un seul département d'outre-mer peut l'occuper pendant plusieurs semaines. Une fois cette étape terminée, une lettre est adressée aux préfectures leur demandant de justifier les différents points relevés. Les dernières lettres envoyées portent sur la gestion 1999<sup>1</sup>. A ce jour, aucune réponse n'est parvenue au secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

**La défaillance des préfectures s'explique notamment par le fait que le suivi des crédits et l'évaluation de leur impact figurent toujours au bas de la liste des priorités des services de l'Etat.** A la Réunion, au mois de juillet 2001, les procédures d'évaluation des contrats de plan, auxquelles des crédits sont pourtant réservés<sup>2</sup>, n'avaient toujours pas commencé à être mises en œuvre.

Votre rapporteur considère qu'il appartient à l'administration centrale **d'apporter aux services déconcentrés les outils nécessaires au changement de culture que constitue la transition d'une logique de dépense vers une logique de résultat.** Il observe que l'administration du secrétariat d'Etat n'adresse pas chaque année aux préfectures d'instructions sur la nature des informations à faire remonter, contrairement par exemple à la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), qui adresse chaque année aux préfectures une circulaire relative à la préparation du

---

<sup>1</sup> Fax du département des financements publics à la préfecture de Guyane du 18 août 2000, courrier au préfet de la Martinique du 10 janvier 2001, fax à la préfecture de Guadeloupe du 15 août 2000, courrier au préfet de la Réunion du 26 septembre 2000, courrier au préfet de Mayotte du 4 août 2000.

<sup>2</sup> Le contrat de plan Etat-région de la Martinique fixe à 1,5 million de francs le montant de l'enveloppe réservée au financement de l'évaluation.

rapport annuel au Parlement sur la gestion du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Ce document, qui reste insuffisant car ne comportant aucune évaluation de l'impact de l'emploi des crédits, présente néanmoins l'avantage de procurer une vision d'ensemble (bien que peu précise) de ce à quoi servent les crédits du fonds.

A cet égard, il serait bienvenu que le secrétariat d'Etat adresse chaque année aux préfetures des tableaux standardisés, que les préfetures se contenteraient de remplir.

**Il serait également heureux que les agents de l'administration centrale qui gèrent le FIDOM puissent se rendre sur place et avoir un contact direct avec les services déconcentrés.** Aucun des gestionnaires actuels du FIDOM au niveau central ne s'est jamais rendu à titre professionnel dans les collectivités locales éligibles au FIDOM. Pourtant, la récente visite à la Réunion du contrôleur financier du secrétariat d'Etat à l'outre-mer été jugée très utile par les agents des services déconcentrés.

En tout état de cause, il est nécessaire de revoir les méthodes de collecte d'information, afin que la qualité de la gestion du FIDOM ne repose plus, comme c'est le cas actuellement, sur la seule bonne volonté des agents mais sur des procédures bien établies.

## ***B. L'INFLUENCE POSITIVE DES RÈGLES COMMUNAUTAIRES***

### **1. L'esprit des textes communautaires**

Le règlement communautaire du 21 juin 1999 comporte des dispositions qui, si elles sont véritablement appliquées, pourraient contribuer à accélérer le passage de la culture de la dépense à la culture du résultat en favorisant l'évaluation systématique des actions financées à partir d'indicateurs de performance. Dans ses considérants, il dispose notamment que :

- « *il convient en particulier de considérer la recherche de l'efficacité comme principe fondamental (...)* ;

- *des indicateurs et des rapports annuels d'exécution sont essentiels pour le suivi (...)* ;

- *l'efficacité et l'effet des activités des fonds structurels dépendent aussi d'une amélioration et d'un approfondissement de l'évaluation (...)* ;

- *il convient d'évaluer les interventions en vue de leur préparation, de leur révision à mi-parcours et de l'appréciation de leur effet* ».

## 2. Les spécifications du document unique de programmation (DOCUP)

Le document unique de programmation (DOCUP) qui, en langage communautaire se définit comme « *un seul document, approuvé par la Commission et regroupant les éléments contenus dans un cadre communautaire d'appui et dans un programme opérationnel* »<sup>1</sup>, est le document en application duquel sont versés les fonds structurels européens dans une région éligible pendant une période donnée. La période actuelle couvre les années 2000 à 2006.

Le DOCUP<sup>2</sup> établit un diagnostic socio-économique de la région concernée, à partir duquel sont identifiés des priorités hiérarchisées. Ces priorités sont déclinées en axes de gestion, dont découlent des mesures.

Pour évaluer l'impact des fonds structurels au terme de la période de programmation, des indicateurs sont déterminés pour chacune des priorités identifiées. Ces indicateurs sont soit des **indicateurs généraux** (pour apprécier l'évolution économique, on prend par exemple en compte l'évolution du fret aérien ou portuaire, pour apprécier la situation environnementale on retient entre autres la consommation d'électricité), soit des **indicateurs « sectoriels »**, plus précis. Par exemple, pour apprécier l'impact de la politique de création d'emplois, on retient, entre autres, le taux de croissance du chiffre d'affaires des secteurs soutenus.

Pour chacun des indicateurs sectoriels, on fixe des **objectifs chiffrés** à atteindre (par exemple, pour le chiffre d'affaires dans l'industrie, on retient une croissance de 4 % par an). A la fin de la période de programmation, la comparaison des résultats obtenus avec les objectifs affichés doit permettre d'évaluer rapidement le degré de succès des politiques menées.

Le DOCUP s'accompagne d'un document plus détaillé, le « complément de programmation », qui détaille le contenu des différentes mesures selon une **méthodologie stricte**. Il est tout d'abord procédé à un bilan des expériences passés dans le domaine concerné (bilan qualitatif, quantitatif et recensement des difficultés rencontrées). Les objectifs recherchés sont ensuite présentés, ainsi que les modalités techniques permettant de les atteindre. Après avoir estimé l'impact prévisible de la mesure, des indicateurs d'évaluation ont proposés.

---

<sup>1</sup> Article 9 du règlement du 21 juin 1999.

<sup>2</sup> Les remarques de votre rapporteur relatives aux DOCUP résultent de l'analyse du DOCUP 2000-2006 de l'île de la Réunion.

### 3. La traduction de cette influence dans les contrats de plan Etat-régions 2000-2006

Les contrats de plan Etat-région signés dans les collectivités éligibles au FIDOM pour la période 2000-2006 ne se caractérisent pas par la même rigueur d'analyse et de présentation que le DOCUP, en dépit de la vocation comparable de ces deux types de documents (fournir un cadre pour l'emploi de crédits publics dans des domaines jugés prioritaires au cours d'une période donnée).

Si les contrats de plan comportent tous un diagnostic de la situation socio-économique, dont sont déduits les grands axes de l'action publique, ils **restent vagues s'agissant des objectifs à atteindre**. Ils ne comportent pas d'indicateurs de performance globale, à l'image des indicateurs « structurels » du DOCUP.

La présentation des mesures n'est pas réalisée selon une méthodologie aussi rigoureuse que celle du complément de programmation. **Aucun bilan des expériences passées n'est réalisé et, si des objectifs sont fixés, les indicateurs permettant de mesurer la performance ne sont pas toujours identifiés.**

La présentation des mesures financées dans les contrats de plan Etat-région de la Martinique, de la Guadeloupe et de Saint-Pierre-et-Miquelon ne comporte jamais d'indicateur de performance. Le contrat de la Guadeloupe en est pratiquement exempt. A la Réunion, l'absence d'indicateurs est constatée pour une bonne partie des mesures. A la Guyane, en revanche, toutes les mesures sont accompagnées de trois types d'indicateurs (de réalisation, de résultat et d'impact).

## II. LES OUTILS NÉCESSAIRES

Pour les parlementaires, l'important n'est pas de savoir si les crédits d'un chapitre budgétaire augmentent ou diminuent, mais si cela vaut la peine d'inscrire des crédits. S'agissant d'un chapitre d'investissement tel que le FIDOM, cela signifie que **les parlementaires doivent pouvoir disposer d'outils leur permettant de mesurer la corrélation entre les sommes investies et les résultats obtenus.**

## **A. COMPLÉTER L'EXISTANT PLUTÔT QUE LE DOUBLONNER**

### **1. L'évaluation de la politique d'investissement outre-mer relève désormais du contrat de plan, voire du DOCUP**

L'analyse de l'emploi des seuls crédits du FIDOM pourrait donner une image déformée de la politique d'investissement outre-mer, que le FIDOM ne finance que dans une faible proportion.

En outre, le FIDOM intervient rarement seul. Une politique, voire un projet spécifique, est pratiquement toujours cofinancé.

Par conséquent, et compte tenu de l'ampleur des besoins en matière d'évaluation de l'efficacité de la dépense publique, consacrer des moyens et du temps à un examen de l'impact socio-économique de l'emploi des seuls crédits du FIDOM ne serait pas forcément très utile ou opérant.

L'effort devrait plutôt consister à **s'assurer du respect des obligations d'évaluation prévues par les procédures des DOCUP et des contrats de plan, qui portent sur l'ensemble des politiques menées et des projets financés, indépendamment de l'origine des fonds**. A la lumière de ces évaluations, les financeurs pourront décider s'ils souhaitent continuer ou non à consacrer des crédits à tel ou tel projet.

Le contrôle parlementaire peut également porter sur les conditions dans lesquelles ont été négociés les contrats de plan et, une fois ces documents signés, sur la manière dont les différents cocontractants honorent leurs engagements financiers.

### **2. Les procédures contractuelles apportent certaines garanties**

Les procédures contractuelles présentent de nombreux inconvénients (dilutions des responsabilités, reprise en main de fait par l'Etat de domaines de compétence des collectivités locales, lourdeurs dans le processus de prise de décision, opacité de la gestion des crédits) mais également quelques avantages. Outre qu'elles favorisent la concentration des crédits publics dans les domaines jugés prioritaires, elles permettent que l'emploi de ces crédits soit décidé au niveau local (s'agissant de l'Etat, au niveau déconcentré), au plus près des besoins.

Cette proximité, conjuguée à la collégialité des prises de décision, constitue une forme de garantie de la qualité des projets aidés.

## **B. UN TABLEAU DE BORD SIMPLE ET ACCESSIBLE**

Le développement des procédures contractuelles n'exonère pour autant pas les administrations centrales de leur obligation de suivi et d'évaluation de l'emploi des crédits dont la gestion leur est confiée chaque année à l'occasion du vote de la loi de finances.

Votre rapporteur souhaite pouvoir disposer d'informations susceptibles de permettre aux parlementaires d'apporter un consentement plus éclairé qu'il ne l'est aujourd'hui à l'occasion de l'examen annuel du projet de budget du secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

Ces informations devraient apporter un éclairage sur l'efficacité de la gestion des crédits confiés au secrétariat d'Etat à l'outre-mer, en partant du principe que la détermination des domaines dans lesquels ces crédits sont utilisés relève désormais de fait de la décision conjointe des cosignataires des contrats de plan et des bénéficiaires des fonds structurels.

Le tableau de bord que votre rapporteur appelle de ses vœux comporterait trois parties :

- un rappel des principaux domaines d'intervention du FIDOM ;
- un état de l'évolution des engagements financiers ;
- une appréciation de la sélectivité des opérations financées par le FIDOM.

### **1. Présenter les domaines d'intervention**

La présentation des domaines d'intervention pourrait tout d'abord comporter une répartition des crédits du fonds entre crédits contractualisés et crédits non contractualisés, de manière à apprécier la marge de manœuvre du secrétariat d'Etat à l'outre-mer dans la détermination de l'emploi des crédits du chapitre 68-01.

Cette présentation comporterait ensuite trois rubriques :

- **répartition des interventions du FIDOM par secteur d'activité.** **Aujourd'hui, cette information « basique » n'est pas disponible.** Les interventions du FIDOM seraient mesurées, d'une part, par l'évolution des engagements (AP) en cours pour les exercices les plus récents et, d'autre part, par un état des dépenses réelles au titre des mêmes exercices ;

- **répartition des interventions du FIDOM par type de bénéficiaire.** Les interventions seraient mesurées de la même manière que précédemment, et seraient fournies selon une présentation plus détaillée que ne le fait la nomenclature d'exécution de la comptabilité publique, qui distingue seulement quatre types de bénéficiaires (subventions aux collectivités locales et établissements publics, subventions aux autres administrations, subventions aux entreprises et dépenses liées au versement de subventions).

Il serait notamment utile de distinguer les subventions aux collectivités locales (en incluant les établissements publics de coopération intercommunale) de celles aux établissements publics. S'agissant des entreprises, il conviendrait de bénéficier d'une ventilation des crédits par taille des entreprises bénéficiaires (nombre de salariés, chiffre d'affaires) et, pour chaque « strate » d'entreprises, de connaître le nombre d'entreprises entre lesquelles les crédits ont été répartis.

Ces résultats devraient, dans les rapports des préfets, être déclinées par collectivité bénéficiaire du FIDOM. Les préfets devraient également fournir, en annexe de leurs rapports annuels, la liste des établissements publics et des associations ayant reçu des subventions du FIDOM, et le montant de la subvention reçue ;

- **une présentation des autres financeurs des projets** dans lesquels intervient le FIDOM, et notamment la part des financements privés.

## **2. Mesurer la sélectivité des interventions**

Pour les parlementaires, il importe de savoir si les projets financés à partir d'un chapitre budgétaire sont de bons projets. Etant donné qu'il est illusoire d'envisager que chaque parlementaire, voire chaque rapporteur, procède à une expertise technique et à une étude d'impact de chacun des projets, il convient de leur fournir des indicateurs, qui seront autant d'**indices de la qualité de la gestion** des crédits.

Votre rapporteur a établi une liste d'informations que le secrétariat d'Etat à l'outre-mer pourrait collecter chaque année auprès des préfetures, et communiquer au Parlement avant le début de l'examen du projet de loi de finances. Cette liste demande évidemment à être améliorée ou enrichie.

Au cours de la rédaction du présent rapport, votre rapporteur a demandé à la préfecture de la Réunion de lui communiquer certaines de ces informations, et il a toujours reçu une réponse dans un délai inférieur à quarante-huit heures. Par conséquent, les propositions qu'il fait ci-après ne lui semblent pas irréalistes :

• **Opérations créées au cours d'un exercice<sup>1</sup>**

- nombre d'opérations créées ;
- montant total des engagements correspondants à ces opérations (ainsi que les montants minimum, maximum, moyen, médian) ;
- répartition des opérations en fonction de leur coût ;
- part du FIDOM dans le coût total des opérations ;
- part du FIDOM dans la part du financement revenant à l'Etat.

• **Opérations créées au cours d'un exercice précédent**

Pour chacun des exercices précédents :

- nombre d'opérations terminées (en précisant leur montant et leur part dans le total du coût des opérations créées au cours de l'exercice) ;
- délai de réalisation des opérations terminées ;
- statut des opérations qui ne sont pas terminées (combien sont en cours, combien sont « en panne », combien ont été abandonnées).

• **Opérations terminées au cours d'un exercice**

- nombre d'opérations terminées ;
- montant total des opérations terminées (ainsi que les montants minimum, maximum, moyen, médian) ;
- répartition des opérations par année de démarrage ;
- pour chacune des années de démarrage, montant moyen des opérations terminées ;
- répartition des opérations par origine de l'arrêt (projet mené à terme/ interrompu avant terme)

• **Opérations en cours au titre d'un exercice**

- combien d'opérations sont en cours au titre de l'exercice ;
- répartition de ces opérations par année de démarrage ;
- montant total des opérations en cours (ainsi que les montants minimum, maximum, moyen, médian) ;
- répartition des opérations en fonction de leur coût ;

---

<sup>1</sup> Pour chacun des résultats ci-après, il serait utile de préciser la part des opérations effectuées dans le cadre du DOCUP ou du contrat de plan, de manière à mesurer l'influence du cadre « juridique » dans lequel est financée une opération sur l'efficacité de sa mise en œuvre.

- nombre d'opérations en cours n'ayant jamais fait l'objet d'un paiement, n'ayant pas fait l'objet de paiement au cours de l'année précédente, depuis, deux ans, trois ans, etc.

- part du coût total des opérations en cours ayant déjà fait l'objet de paiements/part restant à payer.

Votre rapporteur estime qu'une information centrée sur le suivi des opérations présente plusieurs avantages :

- l'information obtenue est plus concrète et permet de savoir aisément si les projets décidés sont réalisés ou pas, si on a affaire à du « saupoudrage » ou pas, etc. ;

- les services déconcentrés gestionnaires semblent plus à l'aise avec les données relatives aux opérations qu'avec les données comptables (comme en témoigne le désordre qui règne dans le suivi des autorisations de programme) ;

- les procédures de collecte de l'information semblent relativement aisées à mettre en œuvre, notamment si les services « instructeurs » disposent de fiches standardisées à remplir aux différentes étapes de la vie d'une opération. Sachant que le nombre d'opérations est limité (à la Réunion, le nombre d'opérations commencées ou terminées au cours d'un exercice oscille entre 70 et 150 par an), la charge pour chacun des services instructeurs ne devrait pas être trop lourde.

### **3. Fournir un suivi fiable des engagements**

L'amélioration de l'information disponible sur les opérations en cours ne saurait dispenser d'une amélioration dans le domaine du suivi des engagements financiers, indispensable aussi bien pour des raisons tenant au principe de transparence budgétaire que pour la bonne gestion des crédits par les administrations centrales.

Votre rapporteur observe que les annexes « bleues » au projet de loi de finances pour 2001 et 2002 consacrées au budget de l'outre-mer font état de la mise en place en 2001 d'un « *tableau de bord de suivi* » des crédits. Un tel instrument, s'il est souhaitable et souhaité tant par le ministère du budget que le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, n'existe pas aujourd'hui.

La mise en œuvre des contrats de plan Etat -régions pour la période 2000-2006 s'accompagne cependant d'un progrès notable. Désormais, à chaque délégation, les crédits de paiement sont « fléchés », c'est-à-dire qu'ils sont répartis en différentes enveloppes. Cette procédure a pour objet d'isoler

les crédits de paiement servant à financer les contrats de plan, de manière à en mesurer de manière plus précise qu'auparavant le rythme d'exécution.

S'il appartient au secrétariat d'Etat à l'outre-mer de déterminer avec les préfetures le meilleur moyen de mettre un terme au désordre qui règne aujourd'hui dans le suivi des engagements, et en particulier de lien entre les autorisations de programme ouvertes et les crédits de paiement engagés, il reste que les parlementaires doivent pouvoir disposer d'informations fiables en matière d'engagement des crédits.

Dans cette perspective :

- les services déconcentrés devraient établir un « **reporting** » **mensuel** de leur consommation des crédits, en précisant à quelles autorisations de programme correspondent les paiements effectués.

La « courbe de consommation des crédits » qui en résulterait pourrait en outre aider l'administration centrale à mieux ajuster les dates auxquelles elle procède aux délégations de crédits ;

- les services déconcentrés devraient systématiquement, pour chaque AP déléguée, indiquer **quelles opérations sont financées à partir de cette AP** (et quelle proportion du montant total de l'AP représentent ces opérations) ;

- avant chaque nouvelle délégation d'AP, les services déconcentrés devraient **expliquer**, pour chacune des AP déléguées antérieurement, **pourquoi les crédits disponibles n'ont pas tous été engagés**.

La condition du succès de la mise en œuvre de tels principes simples repose sur la qualité de la communication entre l'administration centrale et les préfetures, et l'établissement de « fiches » standardisées que les préfetures pourraient remplir dans un temps réduit, et que l'administration pourrait exploiter facilement.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 21 novembre 2001, sous la présidence de M. Roland du Luart, vice-président, La commission a ensuite entendu une communication de M. Roland du Luart sur la mission de contrôle de M. Henri Torre, relative au fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM).

M. Roland du Luart a indiqué que ce travail constituait l'aboutissement d'une mission entreprise par le précédent rapporteur spécial, M. Henri Torre. Il s'est félicité de l'esprit de transparence qui a animé le secrétaire d'Etat et ses services tout au long de cette mission.

Il a indiqué que ce travail avait consisté en une comparaison entre, d'une part, le fonctionnement du FIDOM tel qu'il est prévu par les textes et, d'autre part, ce fonctionnement dans la réalité, et qu'il en était ressorti un décalage total, qui permet d'illustrer combien a évolué la mise en œuvre des politiques publiques au cours des vingt dernières années.

M. Roland du Luart a souligné que le FIDOM était le « navire amiral » de la politique d'investissement outre-mer, géré par un comité directeur composé d'un aréopage de personnalités distinguées et comportant en particulier le ministre de l'outre-mer, cinq directeurs d'administration centrale, le directeur de l'INSEE, le commissaire général au Plan et neuf parlementaires.

Il a précisé que l'objet du FIDOM était de financer des actions devant concourir, d'une part, au développement économique et, d'autre part, à l'aménagement du territoire des départements d'outre-mer.

M. Roland du Luart a expliqué que le comité répartissait les crédits du fonds en trois sections, une section générale, une section départementale et une section régionale.

Le rapporteur spécial a relevé que, aujourd'hui, le FIDOM était un instrument nettement moins imposant qu'il en avait l'air à la lecture du décret de 1984 car son poids financier s'était considérablement réduit au cours de la dernière décennie et que, des trois sections créées par le décret précité, il ne restait plus aujourd'hui que la section générale, les deux sections décentralisées ayant été mises en extinction à compter de 1997. Il a jugé les conditions de cette mise en extinction particulièrement inélégantes puisque d'une part, les collectivités locales n'avaient pas été consultées, et, d'autre part, l'Etat s'était désengagé sans prendre la peine d'inscrire les crédits

de paiement correspondant à des autorisations de programme déjà ouvertes et dont les collectivités locales avait assuré le « préfinancement ».

M. Roland du Luart a insisté sur le fait que le pouvoir de décision du comité directeur sur l'emploi des crédits du FIDOM avait été court-circuité par l'accroissement de la part des crédits du fonds consacrée au financement des contrats de plan Etat-région car, d'une part, le montant des enveloppes consacrées au financement des contrats de plan Etat-région est décidé conjointement par l'Etat et les régions, et, d'autre part, l'utilisation des crédits est décidée au plan local, par les services déconcentrés de l'Etat et les services de collectivités locales cocontractantes.

Il a constaté que, entre les deux, le comité directeur n'avait plus de marge de manœuvre et se bornait à prendre acte de la part des crédits du FIDOM consacrée aux contrats de plan. Aujourd'hui, cette part est d'environ 90 %.

Le rapporteur spécial a ajouté que le décalage entre la composition du comité directeur et la réduction de son pouvoir avait conduit, à partir de 1994, à ne plus le réunir et à faire exercer ses prérogatives par un comité restreint composé de représentants des différentes administrations concernées.

Il a estimé que le FIDOM était une institution un peu poussiéreuse, régie par des textes datés, alors que les crédits qu'il est censé gérer étaient au contraire au cœur de la mutation des formes d'action publique en matière d'investissement.

M. Roland du Luart a jugé que les crédits du FIDOM se prêtaient bien à l'évolution des formes de l'action publique en matière d'investissement, marquées par le développement des procédures contractuelles, en raison de la souplesse d'emploi de ses crédits et de leur spécialité peu marquée.

Il a noté que la contractualisation croissante se traduisait, pour les parlementaires, par une plus grande opacité quant à l'utilisation de l'argent public car les crédits destinés au financement des contrats de plan sont délégués aux préfectures sous forme d'enveloppes globalisées, qui sont réparties au niveau local et, pour les services de l'Etat, par un bouleversement des modes de fonctionnement car il faut désormais agir dans le cadre d'instances partenariales.

Au total, M. Roland du Luart a constaté que l'originalité du FIDOM, sa gestion par un comité directeur, avait été sacrifiée aux nécessités nouvelles de l'action publique.

Il a observé qu'aujourd'hui, l'Etat cherchait à contractualiser le plus possible les crédits du FIDOM, qui viennent ainsi accroître le montant des « contreparties nationales » permettant de bénéficier d'un montant supérieur de fonds structurels européens.

Le rapporteur spécial a préconisé une modification du décret de 1984 afin d'adapter le régime juridique du FIDOM au nouveau contexte.

Pour finir, le rapporteur spécial a insisté sur la difficulté d'apprécier l'efficacité de l'emploi de crédits sans vocation précise, sinon celle de participer au financement de projets d'investissement dans les domaines les plus divers.

Il a pourtant jugé nécessaire, pour garantir le succès de la mise en œuvre de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, de disposer d'outils d'évaluation de l'efficacité des dépenses.

Il s'est félicité que les règles communautaires imposent aux gestionnaires publics des obligations d'évaluation très contraignantes, de nature à accélérer l'adoption par les services de l'Etat d'une logique de résultat.

Le rapporteur spécial a aussi considéré que les parlementaires devraient insister sur la nécessité d'élaborer des indicateurs de la qualité de la gestion des crédits qui permettraient de répondre à des questions simples, notamment sur le délai de réalisation des projets financés, sur la proportion des crédits financés au titre d'un exercice qui n'arrive jamais à son terme, sur la proportion des projets en cours et « en panne » depuis deux ans ou sur le montant moyen des subventions.

Il a jugé que des indicateurs de ce type permettraient de se rendre compte de la qualité du suivi des projets réalisés par les services de l'Etat et de la sélectivité des procédures d'attribution des subventions et que, à partir de ce minimum nécessaire, des contrôles plus poussés pourraient le cas échéant être entrepris.

M. Roland du Luart a conclu que l'urgence consistait avant tout aujourd'hui à mettre en place, dans les services de l'Etat, les procédures permettant de dépasser la logique de dépense, sans pour autant détourner les services de l'Etat de leurs tâches opérationnelles.

M. Jean-Philippe Lachenaud a jugé qu'il était nécessaire que subsistent certains crédits dont l'emploi ne serait pas encadré à l'avance par des contrats ou des contraintes communautaires, afin de préserver une certaine souplesse.

M. Claude Lise a félicité le rapporteur d'avoir procédé à cet examen, à ses yeux nécessaire, du FIDOM. En tant qu'ancien membre du comité directeur, il a fait part du sentiment d'opacité qu'il retirait de ses réunions. En tant que président de conseil général, il a déclaré avoir été victime de la mise en extinction brutale des sections décentralisées du fonds.

M. Roland du Luart a indiqué que la gestion actuelle du FIDOM était dans une certaine mesure plus souple que l'ancienne, centralisée, car ses crédits étaient gérés de manière déconcentrée et répartis sur une base annuelle par les différents partenaires locaux.

A l'issue de cette présentation, la commission a alors donné acte à M. Roland du Luart de sa communication et décidé que les conclusions de sa mission feraient l'objet d'une publication sous la forme d'un rapport d'information.