

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
AVANT-PROPOS	11
 PREMIÈRE PARTIE UN INSTRUMENT FINANCIER PEU LISIBLE DANS UN CADRE JURIDIQUE DÉPASSÉ 	
I. DES CRÉDITS DESTINÉS À FINANCER LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE L'ÉTAT	13
A. UN INSTRUMENT AU SERVICE DE LA « POLITIQUE DES TERRITOIRES »	13
1. <i>Le FNADT représente environ un quart des crédits de la mission « Politique des territoires »</i>	<i>13</i>
2. <i>Un outil de soutien à l'investissement et au fonctionnement</i>	<i>15</i>
B. UN POIDS MARGINAL DANS LA CONTRIBUTION TOTALE DE L'ÉTAT À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	17
C. UN INSTRUMENT PARMI D'AUTRES POUR SOUTENIR LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL.....	20
II. UN CADRE JURIDIQUE DÉFINI IL Y A VINGT ANS, DÉSORMAIS DÉPASSÉ.....	23
A. UNE STRUCTURE ISSUE DE LA FUSION DE SIX FONDS PRÉ-EXISTANTS.....	23
B. DES OBJECTIFS ET UNE DOCTRINE D'EMPLOI DEMEURÉS INCHANGÉS DEPUIS 2000	25
1. <i>L'inscription du FNADT dans le cadre de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire de 1999</i>	<i>25</i>
2. <i>Des incohérences entre le cadre juridique et le fonctionnement actuel du FNADT</i>	<i>26</i>
III. LA BAISSSE TENDANCIELLE DES MOYENS AFFECTÉS AU FNADT DEPUIS 2010	28
A. UNE DIMINUTION DES ENGAGEMENTS ET DES PAIEMENTS CONCERNANT PRINCIPALEMENT LA SECTION LOCALE.....	28
1. <i>Après de fortes variations au cours des années 2000, une orientation à la baisse de l'ensemble des crédits.....</i>	<i>28</i>
2. <i>Des crédits contractualisés au titre des CPER demeurant majoritaires au sein du FNADT.....</i>	<i>31</i>
B. LA RÉSORPTION PROGRESSIVE DES RESTES À PAYER	32

DEUXIÈME PARTIE

GESTION DÉCONCENTRÉE ET SOUPLESSE D'INTERVENTION : LES PRINCIPAUX ATOUTS DU FNADT

IV. DES CRÉDITS GÉRÉS À 80 % AU NIVEAU DÉCONCENTRÉ	35
A. LE PARTAGE DES RÔLES ENTRE LE CGET ET LES PRÉFECTURES	35
B. UNE GRANDE LATITUDE LAISSÉE AUX PRÉFECTURES DANS LE CADRE DES CPER.....	36
C. L'ABSENCE DE SYSTÈME D'INFORMATION FIABLE PERMETTANT DE COMPLÉTER LES DONNÉES COMPTABLES DE CHORUS	40
V. UN FONDS POLYVALENT DONT L'IMPACT EST NÉANMOINS DIFFICILE À ÉVALUER	42
A. DES INTERVENTIONS D'UNE GRANDE DIVERSITÉ AU SEIN DES CPER	42
1. CPER 2007-2014 : l'éclatement du FNADT entre différents volets.....	42
2. CPER 2015-2020 : la concentration du FNADT sur les volets territoriaux et numériques	44
B. UNE AIDE PARFOIS DÉTERMINANTE POUR LES TERRITOIRES VULNÉRABLES ET LES ZONES DE MONTAGNE	46
1. Une répartition des crédits entre régions plus ou moins corrélée au niveau de richesse	46
2. Le ciblage par certaines régions de territoires ruraux.....	47
3. Des dispositifs nationaux tendant à privilégier les territoires en difficulté	48
a) Les pôles d'excellence rurale (PER)	48
b) Les maisons de services au public	49
c) Les maisons de santé pluridisciplinaires.....	50
d) Les opérations de revitalisation des centres-bourgs.....	51
4. Le FNADT : principale source de financement de l'État en faveur de la politique des massifs	52
C. DES ÉVALUATIONS INSUFFISANTES ET TROP SOUVENT INOPÉRANTES.....	53

TROISIÈME PARTIE

REPENSER LE FNADT POUR RENFORCER SON EFFICACITÉ EN FAVEUR DES TERRITOIRES LES PLUS FRAGILES

I. DE NOUVELLES ORIENTATIONS POLITIQUES POUR LE FNADT AU SERVICE DE LA RÉUSSITE DU DÉVELOPPEMENT RURAL	55
A. MAINTENIR LE FNADT TOUT EN L'INSCRIVANT DANS LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL DE DEMAIN	55
1. Le FNADT : un instrument financier nécessaire, qui doit cependant évoluer	55
2. Un paysage institutionnel en mutation sous l'effet de la réforme territoriale.....	56
3. De nouveaux outils contractuels en faveur du développement des territoires ruraux	57
B. CONFORTER LE FNADT AU SEIN DU BUDGET DE L'ÉTAT.....	58
C. LE FNADT COMME OUTIL D'ACCOMPAGNEMENT DES FUTURS CONTRATS DE RURALITÉ	59
1. Inscrire les crédits spécifiquement dédiés aux contrats de ruralité sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »	59

2. Mettre le FNADT au service de la réussite des contrats de ruralité.....	60
a) Un soutien prioritaire à l'ingénierie de développement des intercommunalités rurales.....	60
b) Un soutien aux projets privés inscrits dans les stratégies de développement rural et associant secteur public et secteur privé.....	61
c) Une prime pour donner toutes leurs chances aux territoires ruraux en déclin démographique.....	61
II. DE NÉCESSAIRES AMÉLIORATIONS DANS LA GESTION ET LE SUIVI DU FNADT	63
A. CLARIFIER LE FONCTIONNEMENT DU FNADT ET AMÉLIORER SA LISIBILITÉ	63
1. Actualiser le cadre juridique définissant la structure et la doctrine d'utilisation du FNADT.....	63
2. Identifier le FNADT dans les documents budgétaires	64
3. Renforcer la cohérence du périmètre d'intervention du FNADT	64
B. AMÉLIORER LES OUTILS DE SUIVI, DE GESTION ET D'ÉVALUATION.....	65
1. Répondre aux lacunes en matière de système d'information	65
2. Renforcer le rôle d'animation du CGET.....	66
3. Mener des évaluations régulières et plus opérationnelles	66
EXAMEN EN COMMISSION.....	69
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	79
INFOGRAPHIE	83
ANNEXES	85

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Mes principales observations

1. **Créé en 1995**, le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) est **issu de la fusion de six fonds** intervenant en faveur de problématiques d'aménagement ou de zones géographiques spécifiques.

2. Le **cadre juridique du FNADT, inchangé depuis 2000, apparaît largement obsolète**, ce qui nuit à la lisibilité de son action. Le texte réglementaire définissant la structure et la doctrine d'emploi du fonds se réfère ainsi à de nombreuses notions devenues sans objet et ne tient pas compte des évolutions juridiques et institutionnelles intervenues depuis lors.

3. En dépit de son caractère transversal, le FNADT, doté d'environ 157 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 194 millions d'euros de crédits de paiement en 2016, représente seulement **3,4 % des crédits consacrés par l'État à la politique d'aménagement du territoire et 5 % de la contribution de l'État aux contrats de plan État-région 2015-2020**.

4. Après de fortes variations au cours des années 2000, **les moyens budgétaires affectés au FNADT sont en baisse tendancielle depuis 2010** (- 44 % en autorisations d'engagement et - 13 % en crédits de paiement). La dette exigible au titre de ce fonds a cependant été résorbée en 2009, tandis que ses restes à payer tendent à diminuer, pour s'établir à 345 millions d'euros fin 2015.

5. La gestion du FNADT repose très largement sur les **services déconcentrés de l'État, qui disposent d'une grande latitude pour décider des modalités d'affectation des crédits dans le cadre des CPER**. Seuls 20 % des crédits du fonds sont gérés directement par le Commissariat général à l'égalité des territoires.

6. Le FNADT se caractérise par **la grande diversité de ses interventions**, aussi bien en faveur de territoires urbains, périurbains ou ruraux. Le **ciblage du FNADT sur les volets territoriaux et numériques des CPER 2015-2020** constitue néanmoins un progrès, tandis que **les dispositifs nationaux, comme les maisons de services au public ou les opérations de revitalisation des centres-bourgs, tendent à cibler les territoires vulnérables**.

7. Avec 112 millions d'euros affectés aux conventions de massif sur l'ensemble de la période 2015-2020, **le FNADT constitue le principal apport financier de l'État en faveur de la politique de la montagne**. Bien que peu visible, il représente **34 % du total des financements des conventions de massif**.

8. La possibilité pour le FNADT de **financer à la fois des dépenses d'investissement et de fonctionnement**, au profit d'une grande variété d'acteurs publics et privés, en fait **un outil complémentaire, et non concurrent, des autres aides de l'État aux collectivités territoriales**, en particulier de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) à laquelle toutes les communes ne sont pas éligibles et du Fonds de soutien à l'investissement public local (FSIL), qui subventionne uniquement des dépenses d'investissement.

9. Hormis le logiciel budgétaire et comptable Chorus, il n'existe depuis 2015 et l'abandon du logiciel Présage, **aucun système d'information permettant d'effectuer le suivi du FNADT**.

10. Les **évaluations** des dispositifs financés par le FNADT sont **peu nombreuses** et s'avèrent particulièrement difficiles en l'absence de système d'information. Le FNADT intervenant la plupart du temps en complément d'autres financements publics, il est, de plus, particulièrement délicat d'isoler ses effets.

Mes dix propositions

Proposition n° 1 : à périmètre constant, stabiliser le montant du FNADT à 200 millions d'euros par an en moyenne afin de maintenir sa contribution aux CPER, tout en conservant des marges de manœuvre pour venir efficacement compléter les autres dispositifs d'aide de l'État en faveur des territoires les plus fragiles.

Proposition n° 2 : dans un objectif de cohérence budgétaire et d'efficacité d'action de l'État, **inscrire l'enveloppe de 216 millions d'euros du Fonds de soutien à l'investissement public local (FSIL) annoncée en faveur des contrats de ruralité sur le programme 112** « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission « Politique des territoires ».

Proposition n° 3 : **donner au FNADT le rôle de « facilitateur » dans la mise en place des contrats de ruralité** en lui permettant, grâce au transfert de l'enveloppe de crédits du FSIL et aux marges dégagées par l'extinction progressive de certains dispositifs, de **financer prioritairement** :

- l'« **ingénierie territoriale de développement** » des intercommunalités rurales afin de leur permettre de « monter en compétence », pour réussir leur contrat de développement et l'animer dans la durée ;

- les **projets privés inscrits dans les stratégies de développement portées par les intercommunalités rurales** et associant secteur public et secteur privé (en particulier les TPE et PME) ;

- une **prime majorant le soutien apporté aux territoires ruraux hyper-fragilisés par une baisse démographique** constante au cours des cinq dernières années, afin de leur donner toutes les chances d'enrayer le déclin et de réussir leur développement.

Proposition n° 4 : réviser le cadre juridique du FNADT afin de distinguer clairement, d'une part, une **section nationale** regroupant les crédits gérés directement par le CGET et, d'autre part, une **section territoriale** regroupant les crédits contractualisés dans le cadre des CPER (échelle régionale) et ceux prévus au titre des contrats de ruralité (échelle locale).

Proposition n° 5 : actualiser et préciser la doctrine d'emploi et les critères d'éligibilité du FNADT afin de lever les incertitudes juridiques des services instructeurs et des porteurs de projet, d'harmoniser les pratiques entre les différentes régions et d'adapter l'utilisation du fonds aux priorités définies.

Proposition n° 6 : faire figurer dans les **documents budgétaires** de la mission « Politique des territoires » le montant des crédits relevant du FNADT, et les dispositifs qu'il finance.

Proposition n° 7 : renforcer la cohérence du périmètre d'intervention du FNADT en **sortant de son champ la subvention pour charges de service public versée à Business France**.

Proposition n° 8 : mettre en place, dès 2017, **un outil informatique de suivi du FNADT harmonisé au niveau national**, simple d'utilisation et répondant aux attentes des services déconcentrés, tout en maintenant l'objectif de développer, à l'horizon 2020, **un système d'information pour l'ensemble des CPER**.

Proposition n° 9 : **renforcer le rôle d'animation du CGET** en vue de créer un véritable réseau des services déconcentrés gestionnaires du FNADT, notamment à travers le développement d'outils collaboratifs en ligne.

Proposition n° 10 : **mener des évaluations régulières et plus opérationnelles** des dispositifs financés par le FNADT, par exemple à l'aide de bilans d'activité chiffrés effectués au niveau local sur une base régulière.

Mesdames, Messieurs,

Depuis plus de vingt ans, le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) constitue l'un des instruments financiers de l'État au service de la politique d'aménagement du territoire. Il jouit pourtant d'une faible visibilité au sein du budget de l'État et de la part des élus et collectivités locales bénéficiaires. Constatant une déperdition d'information importante depuis la suppression, en 2012, du rapport annuel au Parlement sur l'activité du fonds, j'ai décidé de lui consacrer mon premier contrôle budgétaire en tant que rapporteur spécial de la mission « Politique des territoires ».

L'objectif de cette mission de contrôle est double : dresser le bilan de l'utilisation des crédits du FNADT, mais aussi identifier les perspectives d'évolution de ce fonds. Au vu de son faible montant et de la récente augmentation des aides de l'État en faveur de l'investissement des collectivités territoriales, à travers la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la création du Fonds de soutien à l'investissement public local (FSIL), la question de l'utilité du FNADT peut être posée. S'apparente-t-il à un saupoudrage de crédits ou apporte-t-il une aide décisive en faveur des territoires ? Doit-il être repensé et ciblé sur les territoires ruraux les plus fragiles pour gagner en efficacité et jouer un véritable effet de levier en faveur du développement rural ?

Pour répondre à ces questions, le présent rapport d'information s'appuie sur les réponses écrites du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), sur de nombreuses auditions et des déplacements à Strasbourg et à Lyon ainsi que sur une rencontre avec le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, Jean-Michel Baylet. Compte tenu du manque d'information disponible au niveau central, les préfectures de région, gestionnaires au niveau déconcentré, ont été interrogées par écrit. Leurs réponses apportent un éclairage très riche et concret à ces travaux.

Le présent rapport d'information ne prétend pas à l'exhaustivité mais analyse les points forts et les points faibles du FNADT dans sa gestion actuelle et propose, dans un troisième temps, de nouvelles orientations politiques à même de clarifier cet outil, de l'adapter aux évolutions territoriales et de lui permettre d'agir efficacement en faveur du développement rural.

PREMIÈRE PARTIE UN INSTRUMENT FINANCIER PEU LISIBLE DANS UN CADRE JURIDIQUE DÉPASSÉ

I. DES CRÉDITS DESTINÉS À FINANCER LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE L'ÉTAT

A. UN INSTRUMENT AU SERVICE DE LA « POLITIQUE DES TERRITOIRES »

1. Le FNADT représente environ un quart des crédits de la mission « Politique des territoires »

Le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) constitue depuis plus de vingt ans une source de financement spécifiquement dédiée à la politique d'aménagement du territoire de l'État. Aux termes de l'article 33 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995¹, le fonds « *regroupe les crédits consacrés aux interventions pour l'aménagement du territoire, à la restructuration des zones minières, à la délocalisation des entreprises, à l'aide aux initiatives locales pour l'emploi, au développement de la montagne et à l'aménagement rural* ».

Depuis la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)², le FNADT est intégré au **programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » (PICPAT)** de la mission « Politique des territoires ». En 2016, les crédits prévus au titre du FNADT représentent ainsi **75 % des autorisations d'engagement (AE) et 78 % des crédits de paiement (CP) du programme 112**, soit **157 millions d'euros en AE et 194 millions d'euros en CP**. La part résiduelle du programme correspond essentiellement à la prime d'aménagement du territoire (PAT) et aux dépenses de personnel du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Hors dépenses de personnel de titre 2, le FNADT représente 84 % des AE et 86 % des CP.

Compte tenu du changement de périmètre de la mission « Politique des territoires » et du rattachement du programme 147 « Politique de la ville » opérés par la loi de finances pour 2015³, le FNADT représente en 2016 environ **24 % des AE et 28 % des CP de la mission** et constitue, à ce titre, l'un de ses principaux instruments.

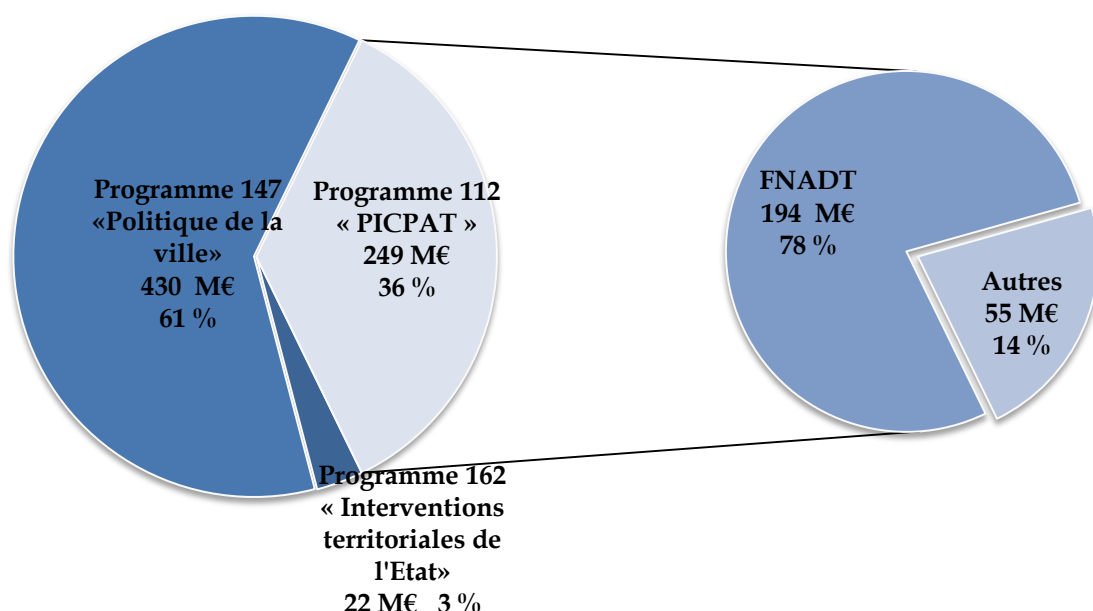
¹ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

² Loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 organique relative aux lois de finances.

³ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

La place du FNADT au sein de la mission « Politique des territoires » en 2016

(en millions d'euros de crédits de paiement)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de la loi de finances pour 2016 et du CGET)

Le FNADT intervient dans le financement des trois actions constitutives du programme 112, à savoir l'action 01 « Attractivité économique et compétitivité des territoires », l'action 02 « Développement solidaire et équilibré des territoires » et l'action 04 « Instruments de pilotage et d'études ». Le FNADT se caractérise ainsi par la **grande variété des actions et des dispositifs** qu'il finance, qui s'explique par son origine, celui-ci étant issu du regroupement de six fonds¹. De façon schématique, on peut néanmoins distinguer deux grands types d'interventions :

- d'une part, la **contribution au financement des contrats de plan État-région (CPER)** – appelés contrats de projet lors de la période de programmation 2007-2014 - qui représente environ **115 millions d'euros en AE et 112 millions d'euros en CP** en 2016 pour les CPER 2007-2014 et 2015-2020 ;

- d'autre part, les **programmes et actions définis au niveau national par le CGET**, le Premier ministre et les ministres compétents.

¹ Cf. *infra*.

Les principales actions et dispositifs financés par le FNADT en 2016

Action 01 « Attractivité économique et compétitivité des territoires »	CPER
Soutien aux structures de gouvernance des pôles de compétitivité	
Accompagnement des restructurations des sites de Défense	
Accompagnement des restructurations industrielles	x
Soutien de projets porteurs d'activité ou de grandes opérations d'aménagement	x
Subvention à Business France	
Subventions à des associations dans le domaine de l'accompagnement et du développement économique	
Action 02 « Développement solidaire et équilibré des territoires »	
Deuxième génération des pôles d'excellence rurale (PER)	
Maisons de services au public (MSAP)	
Maisons de santé pluridisciplinaires	
Actions en faveur de la cohésion et du développement des territoires	x
Ingénierie des projets relatifs à la revitalisation des centres bourgs	
Subventions à des associations (numérique, attractivité des territoires ruraux, soutien de l'ingénierie territoriale)	
Rétablissement du caractère maritime du Mont Saint Michel	x
Action 04 « Instruments de pilotage et d'études »	
Activité d'étude et de prospective du CGET	
Assistance technique des programmes européens de cohésion	
Soutien aux programmes transfrontaliers de coopération européenne	

Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet annuel de performances de la mission « Politique des territoires » annexé au projet de loi de finances pour 2016)

2. Un outil de soutien à l'investissement et au fonctionnement

Le FNADT se caractérise par **des critères d'éligibilité très larges**. En premier lieu, il peut intervenir pour **financer à la fois des dépenses d'investissement et de fonctionnement**, à condition qu'elles contribuent à la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire. Les aides au fonctionnement doivent, en principe, faire l'objet d'un examen annuel. Mais un soutien financier pluriannuel peut être prévu s'il s'inscrit dans un programme d'action précis. **Seules les subventions aux infrastructures classiques** (voirie et réseaux divers en milieu rural ou urbain), **au mobilier urbain et à l'immobilier d'entreprise sont explicitement exclues** du financement des projets d'investissement sous maîtrise d'ouvrage publique par la section locale du FNADT.

Les outils informatiques de suivi du fonds ne permettent pas d'établir précisément quels sont les montants affectés à des subventions d'investissement ou de fonctionnement, ces deux types de dépenses étant couvertes, en comptabilité budgétaire par le même titre 6 relatif aux dépenses d'intervention. Une typologie établie par le CGET permet toutefois d'identifier les dispositifs financés par le FNADT concernant majoritairement des dépenses d'investissement ou de fonctionnement. Outre

la subvention pour charges de service public à l'opérateur Business France, les subventions aux associations et le financement d'études, **le FNADT apporte un soutien au fonctionnement de certains pôles de compétitivité, aux collectivités retenues dans le cadre de l'appel à projet relatifs aux centres-bourgs ainsi qu'aux maisons de services au public (MSAP)**. Bien que les CPER soient répertoriés dans la catégorie « investissement », les aides au fonctionnement attribuées dans ce cadre sont relativement fréquentes même si les montants sont généralement faibles ; elles peuvent par exemple prendre la forme d'aides ponctuelles à l'ingénierie des collectivités territoriales ou de subvention à des syndicats mixtes intervenant dans le numérique.

Typologie des subventions par dispositifs portés par le FNADT

	Fonctionnement	Investissement
Subvention à Business France	X	
Subvention aux associations œuvrant pour l'aménagement du territoire	X	
Assistance technique et réseau du CGET	X	
Études	X	
CPER (hors études préalables)		X
Pôles de compétitivité (hors CPER)	X	
Sites de défense (hors études préalables et hors CPER)		X
Centres-bourgs (hors CPER)	X	
Maisons de santé pluridisciplinaires (hors CPER)		X
Maisons de services au public (hors CPER)	X	
Diagnostics territoriaux préalables à l'élaboration des schémas d'accessibilité aux services au public	X	
Pôles d'excellence rurale (hors CPER)		X

Source : CGET

En second lieu, **le FNADT peut apporter un soutien financier à une grande variété d'acteurs publics** – communes, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), syndicats intercommunaux, départements, régions, établissements publics (office de tourisme, établissement public de santé, université) – **ainsi qu'à des entités privées**, sous certaines conditions. Si **les aides directes aux entreprises sont en principe exclues, des exceptions sont admises** concernant les aides apportées dans le cadre d'actions relatives au tourisme, au commerce et à l'artisanat dans les zones rurales fragiles et les zones de montagne.

Il n'existe pas de statistiques détaillées, au niveau national, concernant les bénéficiaires du FNADT¹. D'après les listes de projets financés entre 2007 et 2015 transmises par les préfetures, il est possible d'estimer que **la majorité des bénéficiaires**, en termes de nombres de projets soutenus et

¹ Jusqu'en 2012, des données issues de retraitements manuels étaient néanmoins fournies dans le rapport annuel au Parlement sur l'utilisation du FNADT.

de montants versés, sont **des communes, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou des syndicats intercommunaux**. La part d'établissements publics et d'acteurs privés bénéficiaires varie fortement d'une région à l'autre. **L'octroi de subvention à des acteurs privés** apparaît toutefois **largement minoritaire** et, lorsqu'elle est plus élevée, correspond principalement à des subventions à des associations¹.

B. UN POIDS MARGINAL DANS LA CONTRIBUTION TOTALE DE L'ÉTAT À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le FNADT ne représente qu'une faible part de l'ensemble des crédits consacrés par l'État à la politique d'aménagement du territoire, estimée à **2,4 % en AE et 3,4 % en CP pour l'année 2016**. Le document de politique transversale relatif à l'aménagement du territoire recense en effet **trente programmes² relevant de quatorze missions** participant à cette politique, ce qui représente **un effort budgétaire total de 6,4 milliards d'euros en AE et de 5,7 milliards d'euros en CP** en 2016³.

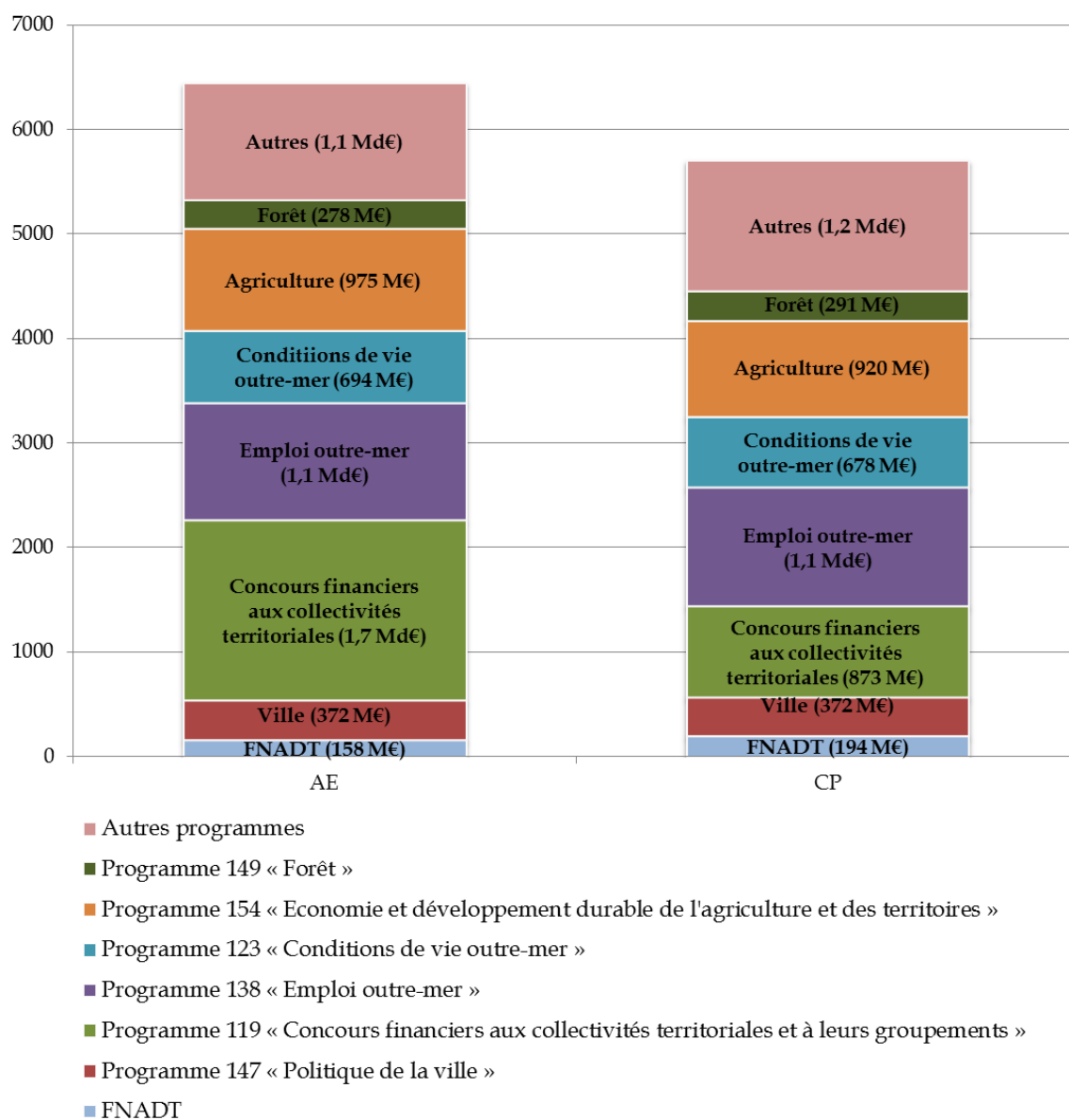
Outre les deux autres programmes de la mission « Politique des territoires », le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements », les programmes 138 « Emploi outre-mer » et 123 « Conditions de vie outre-mer » ou encore le programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires » apportent une contribution majeure à cette politique transversale.

¹ Par exemple, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, 16 % du montant total du FNADT entre 2007 et 2014 – dans et hors CPER – a été versé à des acteurs privés, principalement associatifs.

² Chaque programme n'est pas entièrement consacré à la politique d'aménagement du territoire. Au sein de chacun d'entre eux, une analyse a été conduite par le CGET pour identifier les objectifs, indicateurs et crédits directement concernés et devant, à ce titre, être intégrés au document de politique transversale, à partir des trois critères suivants : le cofinancement d'une politique conduite par le CGET, la mise en œuvre d'une politique discriminante entre territoires selon leurs caractéristiques et l'impact sur la structuration des territoires en termes d'occupation de l'espace, de localisation des activités économiques et des populations, de mobilité, de préservation des paysages et des milieux naturels.

³ Document de politique transversale « Aménagement du territoire » annexe au projet de loi de finances pour 2016.

Les principaux programmes budgétaires concourant à la politique transversale d'aménagement du territoire



NB : parmi les autres programmes contribuant à la politique d'aménagement du territoire de l'État, représentant au total 1,1 milliard d'euros, figurent notamment le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » de la mission « Politique des territoires », le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Égalité des territoires et logement », les programmes 203 « Infrastructures et services de transport », 113 « Paysage, eau et biodiversité » et 181 « Prévention des risques » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », les programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » de la mission « Recherche et enseignement supérieur », le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » de la mission « Enseignement supérieur » et les programmes 175 « Patrimoines et 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture ».

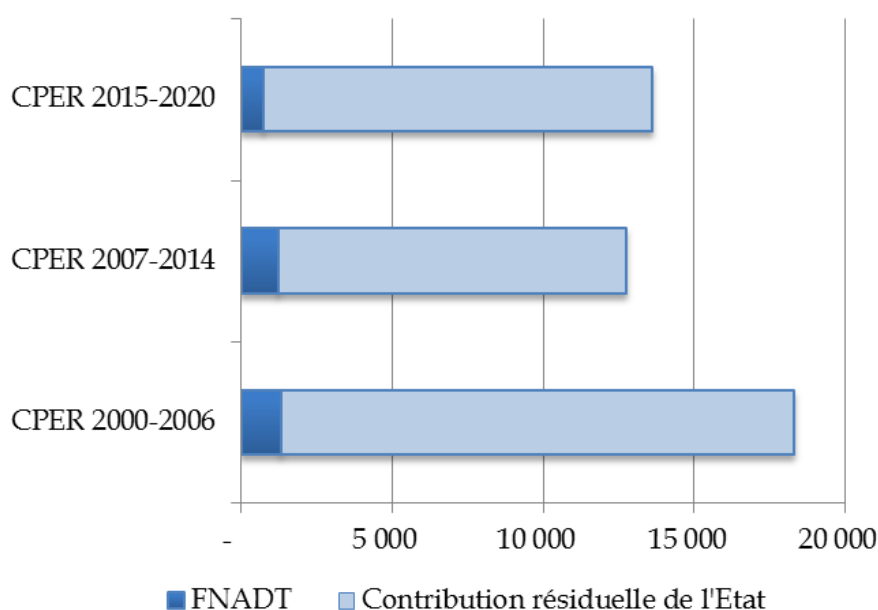
Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du document de politique transversale « Aménagement du territoire » annexé au projet de loi de finances pour 2016)

De même, le FNADT ne représente que **5 % de la contribution totale de l'État aux CPER pour la période 2015-2020, soit 725 millions d'euros**. Par rapport aux précédentes générations de contrats de projets ou de plan, la participation du FNADT est en baisse, à la fois en termes absolu et relatif. 1,3 milliard d'euros de FNADT avait été affecté aux CPER 2000-2006, soit 7 % de la contribution totale de l'État, et 1,2 milliard d'euros pour les CPER 2007-2014 ce qui correspondait à 10 % du financement de l'État. Selon le CGET, ces variations doivent néanmoins être analysées en tenant compte de l'évolution du périmètre des interventions de l'État au titre des CPER. Bien que les crédits consacrés aux routes aient été réintégrés aux CPER 2015-2020, ceux-ci ont un champ plus restreint que les contrats de projet de la précédente génération dans la mesure où les CPER 2007-2014 comprenaient également des crédits des ministères chargés de l'agriculture, de l'industrie ou encore de la santé. De plus, la durée de l'actuelle génération de CPER est de six ans contre huit pour les CPER 2007-2014.

Part du FNADT au sein de la contribution de l'État aux CPER

(montants en millions d'euros)

	CPER 2000-2006	CPER 2007-2014	CPER 2015-2020
FNADT	1 319	1 235	725
Total CPER (État)	18 310	12 758	13 602
<i>FNADT en % du total</i>	7%	10%	5%



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du CGET)

C. UN INSTRUMENT PARMI D'AUTRES POUR SOUTENIR LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Comme le suggère l'analyse du document de politique transversale précité, il existe de nombreux autres fonds, dotations ou dispositifs fiscaux financés par l'État participant à la politique d'aménagement du territoire. Les dispositifs de péréquation composant la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes figurent parmi les instruments financiers les plus puissants en faveur du développement équilibré des territoires : près de **4 milliards d'euros** sont ainsi prévus en 2016 au titre de la **péréquation verticale du bloc communal**.

D'autres outils ont des objectifs plus spécifiques, proches de ceux du FNADT et viennent fréquemment en complément de ce dernier pour financer les projets des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. À l'instar du FNADT, la **dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)**, résultant de la fusion en 2011 de la dotation globale d'équipement des communes et de la dotation de développement rural, apporte un soutien ciblé aux collectivités territoriales situées dans des zones dites « rurales ». Pour être éligibles, elles doivent remplir les critères suivants :

- pour les communes, avoir **une population inférieure ou égale à 2 000 habitants¹** ou une **population comprise entre 2 001 et 20 000 habitants et un potentiel financier inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen** de l'ensemble des communes des départements de métropole dont la population est supérieure à 2 000 habitants et n'excède pas 20 000 habitants ;

- pour les établissements publics de coopération intercommunale, disposer d'**un territoire d'un seul tenant et avoir une population inférieure à 50 000 habitants²** ou, s'ils dépassent ce seuil de population, **ne pas compter de commune de plus de 15 000 habitants parmi ses membres³**.

La hausse de 200 millions d'euros de la DETR intervenue en 2015, reconduite en 2016, a renforcé l'importance de cette dotation pour les quelques 44 800 collectivités éligibles. En outre, les aides de l'État ont été accrues en 2016 par la mise en place d'un **Fonds exceptionnel de soutien à l'investissement public local (FSIL)** de 1 milliard d'euros en faveur de l'ensemble des communes et des EPCI, dont 200 millions d'euros correspondant à la hausse de la DETR et une enveloppe de 300 millions d'euros fléchée vers les projets de revitalisation ou de développement des centres-bourgs. Le Président de la République a annoncé le 2 juin 2016, lors du congrès des maires de France, la **reconduction du fonds de soutien à**

¹ 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer.

² 150 000 habitants pour les EPCI d'outre-mer.

³ 85 000 habitants pour les EPCI d'outre-mer.

l'investissement en 2017, avec une enveloppe de 1,2 milliard d'euros dont 200 millions d'euros supplémentaires seraient affectés à la DETR.

Les principaux dispositifs financés par l'État en faveur des territoires en difficulté en-dehors du FNADT

(montants en millions d'euros)

Dispositif		Objectifs	Modalités d'intervention	Montant en 2016
DGF des communes	Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)	Aider les villes dont les ressources ne permettent pas de couvrir l'ampleur des charges auxquelles elles sont confrontées.	Dotation financière annuelle aux communes en fonction d'un indice synthétique de charges et de ressources, avec une part ciblée sur les communes les plus défavorisées.	1 910
	Dotation de solidarité rurale (DSR)	Aider les communes rurales, et notamment les bourgs-centres, dont les ressources ne permettent pas de couvrir l'ampleur des charges liées au maintien de la vie sociale en milieu rural.	Dotation financière annuelle attribuée principalement aux communes de moins de 10 000 habitants et répartie en trois fractions (bourg-centre, péréquation et cible).	1 240
	Dotation nationale de péréquation (DNP)	Assurer la péréquation de la richesse fiscale entre les communes.	Dotation financière annuelle aux communes, répartie entre une part « principale » et une part « majorée ».	794
Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)		Répondre aux besoins des territoires essentiellement ruraux en matière d'équipements structurants	Aide financière aux projets d'investissement et aux projets dans le domaine économique, social, environnemental et touristique des communes et EPCI remplissant certains critères de population et de potentiel financier.	816 (AE) 667 (CP)

Dotation globale d'équipement des départements (DGE)	Soutenir les efforts d'investissement des départements en matière d'équipement rural (infrastructures publiques en milieu rural, tourisme vert ou encore habitat rural).	Aide financière comportant une fraction principale attribuée par taux de concours et des majorations au titre des investissements fonciers et en faveur des départements les plus défavorisés.	219 (AE et CP)
Dotation politique de la ville	Soutenir les nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville.	Aide financière attribuée dans le cadre des contrats de ville.	100 (AE) 74 (CP)
Prime d'aménagement du territoire (PAT)	Soutenir l'activité économique dans les territoires en difficulté.	Aide directe à l'investissement des PME en vue créer, étendre ou diversifier leur activité.	24,6 (AE) 27,0 (CP)
Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)	Soutenir le commerce et l'artisanat dans les zones rurales ou urbaines fragiles.	Subvention aux opérations collectives des entreprises installées dans les pays, groupements de communes rurales, centres-villes et quartiers des communes de plus de 3 000 habitants et aux opérations individuelles en milieu rural.	15 (AE) 10 (CP)
Zones de revitalisation rurales (ZRR)	Favoriser le développement local et les embauches dans les territoires ruraux en difficulté économique et sociale.	Exonérations d'impôts et de cotisations sociales en faveur des entreprises et associations nouvellement créées, sous certaines conditions liées à l'effectif et à la nature de l'activité.	130
Fonds de soutien à l'investissement public local (FSIL)*	Obtenir un effet rapide et significatif sur l'investissement local.	Aides financières attribuées par les préfets dans le respect de deux enveloppes prédéfinies, l'une consacrée aux grandes priorités d'investissement des communes et intercommunalités et l'autre aux projets en faveur des bourgs-centres.	800 (AE) 120 (CP)

*Contrairement aux autres instruments figurant dans ce tableau, toutes les communes et EPCI sont, en principe, éligibles au FSIL.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des rapports annuels de performances annexés au projet de loi de finances pour 2016 et des données transmises par la direction générale des collectivités territoriales)

Les outils financiers plus ciblés en faveur des **entreprises**, tels que la **prime d'aménagement du territoire (PAT)**, le **Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)** ou les exonérations fiscales dans les **zones de revitalisation rurale (ZRR)** apportent un soutien financier nettement plus modeste, de l'ordre de quelques dizaines de millions d'euros pour la PAT et le FISAC, à 130 millions d'euros environ pour les ZRR. En particulier, la PAT et le FISAC apparaissent en perte de vitesse, malgré des réformes récentes¹.

Enfin, dans le cadre des CPER et des conventions de massif, le FNADT fait l'objet de **cofinancements** :

- d'une part, des **conseils régionaux** pour un montant total de **15,2 milliards d'euros** sur l'ensemble de la période 2015-2020, et de collectivités infra-régionales, notamment en outre-mer, en Alsace et dans les Hauts-de-France, à hauteur de 900 millions d'euros au total ;

- d'autre part, des **fonds structurels européens** – rebaptisés Fonds européens structurels d'investissement (FESI) dans le cadre de la programmation 2015-2020. Entre 2007 et 2013, les opérations cofinancées par le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et le Fonds européen de développement régional (FEDER) ou le Fonds social européen (FSE) ont représenté 789 millions d'euros, dont 240 millions d'euros provenant du programme 112 – constitué à environ 85 % en moyenne de crédits du FNADT – et **548 millions d'euros des fonds européens**. Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) peut également constituer un cofinancement du FNADT en milieu rural.

II. UN CADRE JURIDIQUE DÉFINI IL Y A VINGT ANS, DÉSORMAIS DÉPASSÉ

A. UNE STRUCTURE ISSUE DE LA FUSION DE SIX FONDS PRÉ-EXISTANTS

À sa création en 1995², le FNADT ne s'inscrivait pas dans un paysage vierge. Il fut institué afin de regrouper **six fonds**, alors inscrits au budget de l'aménagement du territoire, dont une large partie était déjà contractualisée entre l'État et la région dans le cadre des contrats de plan.

¹ Cf. décret n° 2014-1056 du 16 septembre 2014 relatif à la prime d'aménagement du territoire pour l'industrie et les services et décret n° 2015-542 du 15 mai 2015 pris pour l'application de l'article L. 750-1-1 du code de commerce l'article 61 de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises.

² Par l'article 33 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire précitée.

Les fonds concernés par la fusion au sein du FNADT sont les suivants :

- le **Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT)**, consacré pour moitié au financement des CPER et pour le reste à la poursuite des grands programmes d'équipement public ainsi qu'aux aides à la reconversion et à la modernisation industrielle. Le FIAT était le fonds d'aménagement du territoire le plus important en volume ;

- le **groupe interministériel pour la restructuration des zones minières (GIZORM)**, créé en 1972 afin de réhabiliter les trois bassins miniers du Nord-Pas-de-Calais, de Lorraine et du Centre ;

- le **Fonds d'aide à la décentralisation des entreprises privées (FAD)**, mis en place en 1990 dans le cadre de la politique de « délocalisation » des activités industrielles ou tertiaires en-dehors de la région parisienne ;

- le **Fonds régionalisé d'aides aux initiatives locales pour l'emploi (FRILE)**, dont les crédits étaient aux trois-quarts contractualisés dans le cadre des CPER depuis la création du fonds en 1989 ;

- le **Fonds d'intervention pour l'autodéveloppement de la montagne (FIAM)**, créé en 1985 afin de financer des opérations d'assistance technique, d'amélioration de la connaissance socio-économique des massifs et des campagnes d'information à destination des populations et des acteurs économiques locaux ;

- le **Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR)** institué en 1979 et recentré, en 1989, sur le développement économique de zones rurales identifiées dans les CPER. Le FIDAR comportait une part contractualisée, pour laquelle les crédits étaient délégués aux préfets de région, et une part non contractualisée réservée à des opérations de plus grande ampleur décidées au cas par cas.

L'objectif de ce regroupement – recommandé par la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) – était de **permettre une utilisation plus rapide et plus souple des crédits budgétaires**¹. De plus, la nouvelle structure devait être **pilotée et gérée par un comité interministériel unique** : le comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT), institué auprès du Premier ministre par un décret du 19 avril 1995².

¹ Sénat, rapport n° 35 (1994-1995) fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire par Gérard Larcher, Jean-Marie Giraud et Claude Belot.

² Décret n° 95-414 du 19 avril 1995 relatif au comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire et pris pour l'application de l'article 33 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

La création du FNADT s'accompagna également d'une **augmentation significative des crédits de l'ordre d'environ 20 % à périmètre constant**¹. Cet élément a certainement contribué à faire accepter l'absence de garantie concernant l'affectation aux zones concernées par des fonds géographiquement spécialisés de montants comparables à ceux dont elles avaient bénéficié les années précédentes au titre du FIDAR, du FIAM et du GIZORM.

Néanmoins, certaines **critiques furent formulées s'agissant de l'intégration du FIAM** au sein du FNADT. Le rapport d'évaluation de la politique de la montagne du conseil national de l'évaluation et du commissariat général du Plan considérait que « *les résultats obtenus au moyen du FIAM (...) plaid[aient] pour son individualisation claire au sein du FNADT, voire pour sa refondation au niveau national* »² tandis qu'une mission commune d'information du Sénat sur la politique de la montagne recommandait, en 2002, d' « *envisager le regroupement dans un fonds spécialisé de l'ensemble des crédits du FNADT en faveur des massifs* »³.

B. DES OBJECTIFS ET UNE DOCTRINE D'EMPLOI DEMEURÉS INCHANGÉS DEPUIS 2000

1. L'inscription du FNADT dans le cadre de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire de 1999

Aux termes de la circulaire du 9 novembre 2000, le FNADT a vocation à soutenir les actions concourant à mettre en œuvre les « choix stratégiques » définis par la **loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999**⁴, dite loi « Voynet ». Ces choix stratégiques sont :

- le renforcement des pôles de développement à vocation européenne et internationale ;
- le développement local, organisé dans le cadre des bassins d'emploi et fondé sur la complémentarité et la solidarité des territoires ruraux et urbains ;

¹ Le FNADT fut doté de 2 milliards de francs en autorisation de programme et de 1,8 milliard de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement par la loi n° 94-1162 du 29 décembre 1994 de finances pour 1995.

² Conseil national de l'évaluation, Commissariat général du plan, L'évaluation de la politique de la montagne, 1999.

³ Sénat, rapport d'information n° 15 (2002-2003) fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser un bilan de la politique de la montagne par Jean-Paul Amoudry.

⁴ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

- l'organisation d'agglomérations favorisant leur développement économique, l'intégration des populations, la solidarité dans la répartition des activités, des services et de la fiscalité locale ainsi que la gestion maîtrisée de l'espace ;

- le soutien des territoires en difficulté, notamment les territoires ruraux en déclin, certains territoires de montagne, les territoires urbains déstructurés ou très dégradés cumulant des handicaps économiques et sociaux, certaines zones littorales, les zones en reconversion, les régions insulaires, les départements d'outre-mer et les régions ultrapériphériques françaises.

Selon le CGET, les orientations stratégiques énoncées dans la loi du 25 janvier 1999 demeurent largement d'actualité et les dispositifs financés par le FNADT s'inscrivent toujours dans ce cadre, notamment au travers du financement des CPER et des actions de maintien des services publics dans les territoires ruraux. Les objectifs de performance du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » – objectif n° 1 « Soutenir la compétitivité et l'attractivité des territoires » et objectif n° 2 « Accompagner les mutations économiques et renforcer la cohésion sociale et territoriale » – reprennent en partie les orientations stratégiques définies par la loi du 25 janvier 1999.

Cependant, ces orientations présentent un caractère très général et s'avèrent, par conséquent, inadaptées pour définir le contenu des actions promues par le FNADT et garantir leur efficacité.

2. Des incohérences entre le cadre juridique et le fonctionnement actuel du FNADT

Au-delà des grands principes énoncés à l'article 33 de la loi du 4 février 1995 précitée, l'unique texte de référence décrivant la structure et la gestion du FNADT est une circulaire du 9 novembre 2000¹. Toutefois, sa lecture ne permet pas d'appréhender correctement le fonctionnement actuel du fonds.

En premier lieu, le **texte se réfère à de nombreuses notions ou principes aujourd'hui sans objet** ou à des entités qui n'existent plus. Ainsi, il énonce que le FNADT se compose de deux sections, l'une générale, l'autre locale et que cette section locale se divise en une section contractualisée dans le cadre des CPER et une section libre d'emploi, déléguée aux préfets de région afin de leur permettre de répondre aux enjeux spécifiques de leur territoire. Or **la section locale libre d'emploi du FNADT n'est plus utilisée depuis 2008**, les crédits de paiement venus abonder cette sous-section jusqu'en 2012 découlant d'engagements antérieurs pris dans quelques

¹ Circulaire du 9 novembre 2000 relative aux interventions du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

régions. Cette composante représentait environ 15 % des crédits du fonds au début des années 2000. D'après le CGET, cette section permettait de donner davantage de marges de manœuvre aux préfets dans le choix des projets à subventionner ou de finaliser les plans de financement de projets présentant un intérêt local spécifique.

La circulaire du 9 novembre 2000 mentionne également le **comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT)**, chargé de définir les orientations du fonds et d'arrêter les décisions relatives à l'affectation des crédits de sa section générale jusqu'à son remplacement, entre 2005 et 2009, par le comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT). Le comité, momentanément renommé CIADT, s'est réuni pour la dernière fois le 11 mai 2010 afin de décider de la poursuite de la politique en faveur des pôles de compétitivité et de la mise en place d'un plan d'action en faveur des territoires ruraux. Conformément à l'article 2 du décret du 31 mars 2014 portant création du **CGET**, il revient désormais directement à ce dernier de proposer au Premier ministre, au ministre chargé de l'égalité des territoires et au ministre chargé de la ville les orientations générales relatives à l'affectation des crédits du FNADT.

Parmi les autres passages de la circulaire devenus sans objet ou portant à confusion figurent également l'autorisation, pour la section locale contractualisée du FNADT, de financer toute opération prévue dans les CPER alors même qu'il a été décidé, au titre des CPER de la génération 2015-2020, de cibler l'emploi du FNADT sur les volets territoriaux et numériques des contrats ou encore la mention des « opérations d'investissement d'intérêt régional », qui ne correspondent à aucun type d'opération précis.

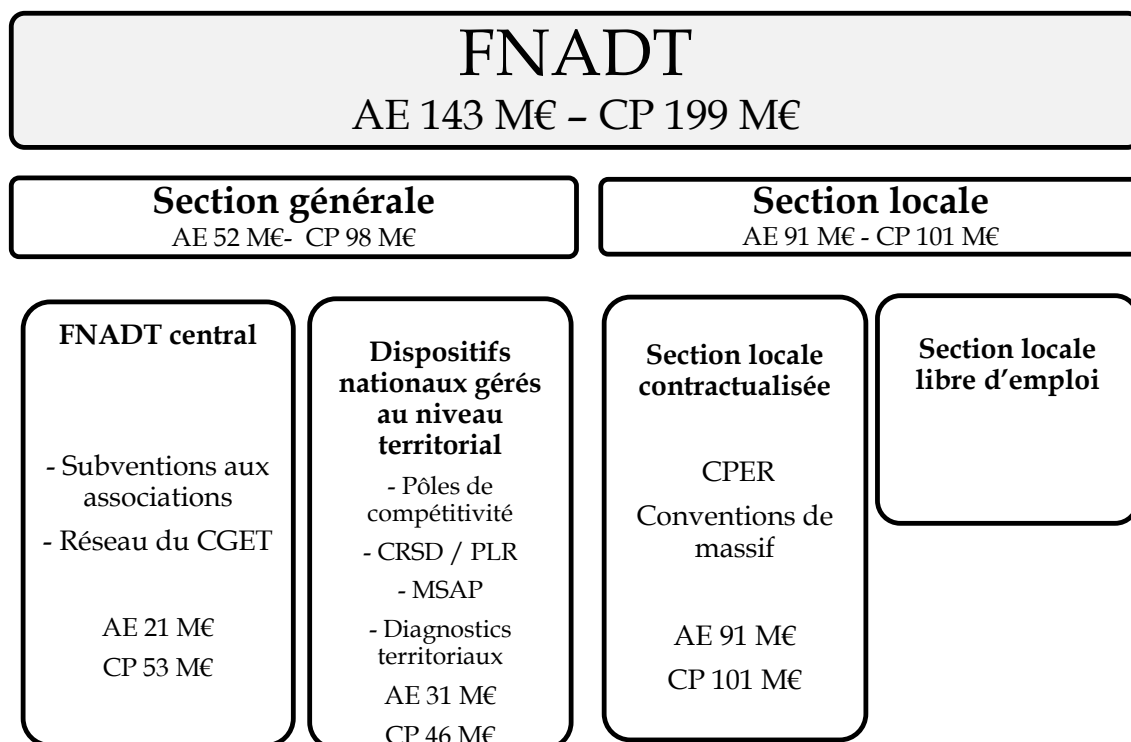
En second lieu, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances et l'éclatement consécutif du FNADT au sein de différentes actions du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »¹ ont accentué **le décalage entre les modalités de gestion du fonds et sa structure juridique**. La distinction entre « section générale » et « section locale » du FNADT, inscrite à l'article 33 de la loi de 1995, ne correspond en effet ni à la maquette ou à la nomenclature budgétaire, ni aux modalités de gestion des crédits, dans la mesure où une partie de la section générale est gérée au niveau déconcentrée. La section générale se distingue de la section locale uniquement par ses modalités de gouvernance, la première relevant du Premier ministre et des ministres compétents, à travers le CGET, tandis que la section locale correspond aujourd'hui exclusivement aux crédits affectés aux CPER.

Dans les rapports annuels au Parlement sur l'utilisation des crédits du FNADT, réalisés jusqu'en 2012, la DATAR ne retenait d'ailleurs pas la

¹ Cf. tableau *supra*

distinction par section pour décrire le FNADT mais les notions de « FNADT central » et « FNADT régional », correspondant, d'une part, aux crédits gérés au niveau national par le CGET et, d'autre part, aux crédits gérés par les services déconcentrés de l'État.

Schéma de la structure du FNADT



NB : montants exécutés en 2015.

Source : commission des finances du Sénat

En définitive, le FNADT correspond aujourd'hui davantage à un ensemble de lignes budgétaires qu'à un véritable fonds.

III. LA BAISSÉ TENDANCIELLE DES MOYENS AFFECTÉS AU FNADT DEPUIS 2010

A. UNE DIMINUTION DES ENGAGEMENTS ET DES PAIEMENTS CONCERNANT PRINCIPALEMENT LA SECTION LOCALE

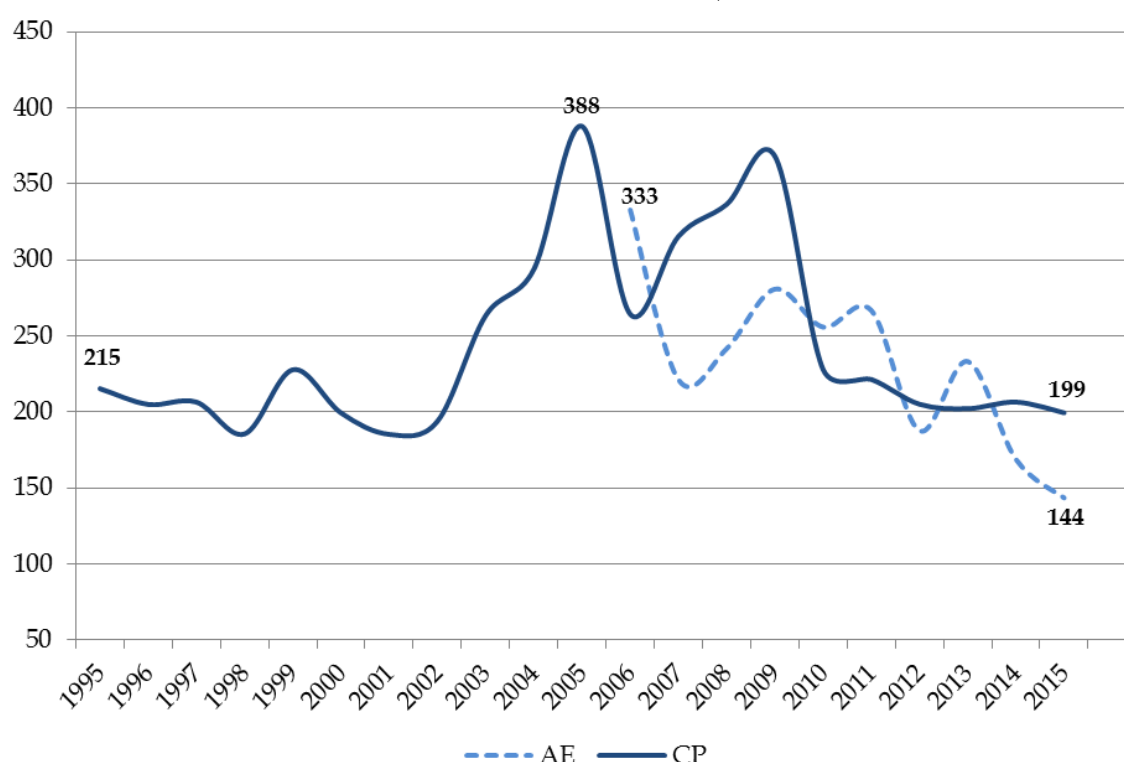
1. Après de fortes variations au cours des années 2000, une orientation à la baisse de l'ensemble des crédits

Le volume de crédits consommés par le FNADT en 2015 se situe à un niveau proche de celui enregistré à sa création vingt ans plus tôt, soit

environ 200 millions en euros courants. L'analyse de l'exécution du fonds depuis 1995 montre toutefois **des fluctuations importantes**, avec un pic de crédits consommés de 388 millions d'euros en 2005 et un creux de 185 millions d'euros en 2002. Le montant des autorisations d'engagement exécutées a quant à lui été divisé par deux entre 2006 et 2015, passant de 333 à 144 millions d'euros, tout en enregistrant, dans l'intervalle, de fortes variations.

Évolution des crédits exécutés du FNADT depuis 1995

(montants en millions d'euros courants)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du CGET)

Les fortes hausses de crédits de paiement en 2005, puis en 2009, s'expliquent par la volonté de résorber la dette exigible de l'État au titre du FNADT. Une dotation de 70 millions d'euros de crédits de paiement avait ainsi été allouée en 2009, dans le cadre du plan de relance économique en vue d'« accélérer » certaines dépenses de l'État¹.

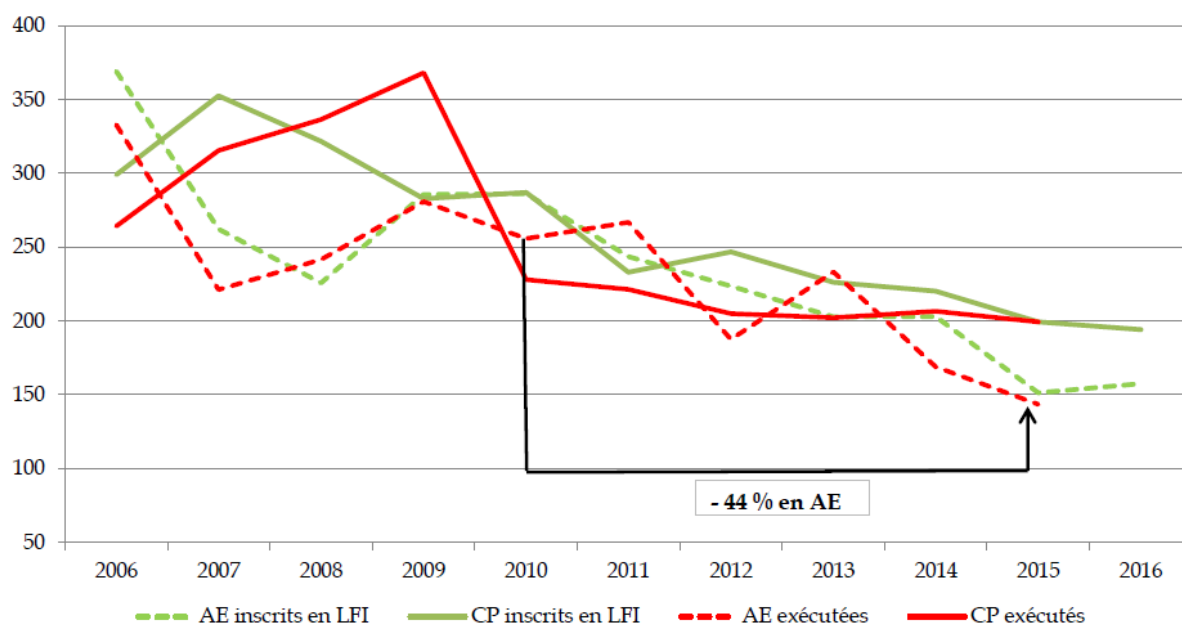
Depuis lors, on observe une baisse tendancielle des crédits du FNADT, à la fois dans la programmation en loi de finances initiale et dans la consommation. Cette diminution concerne en premier lieu **les autorisations d'engagement, en retrait de 45 % entre la loi de finances initiale pour 2010**

¹ Cour des comptes, Notes sur l'exécution budgétaire, Mission « Politique des territoires », exercice 2008 et exercice 2009.

et la loi de finances pour 2016 et de 44 % si l'on considère l'exécution entre 2010 et 2015. Les crédits de paiement ont quant à eux enregistré une baisse de 13 % en exécution au cours de la même période.

Comparaison des crédits votés et exécutés du FNADT depuis 2006

(montants en millions d'euros courants)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du CGET)

Les écarts entre la prévision et l'exécution des crédits sont très variables d'une année à l'autre : si le taux d'exécution était très proche de 100 % en 2015, en AE comme en CP, seuls 84 % des AE et 83 % des CP initialement prévus ont été effectivement consommés en 2012. Au cours des cinq dernières années, on observe plus fréquemment une sous-exécution du FNADT – le taux d'exécution n'ayant dépassé les 100 % qu'à deux reprises, en 2011 et 2013 s'agissant des AE.

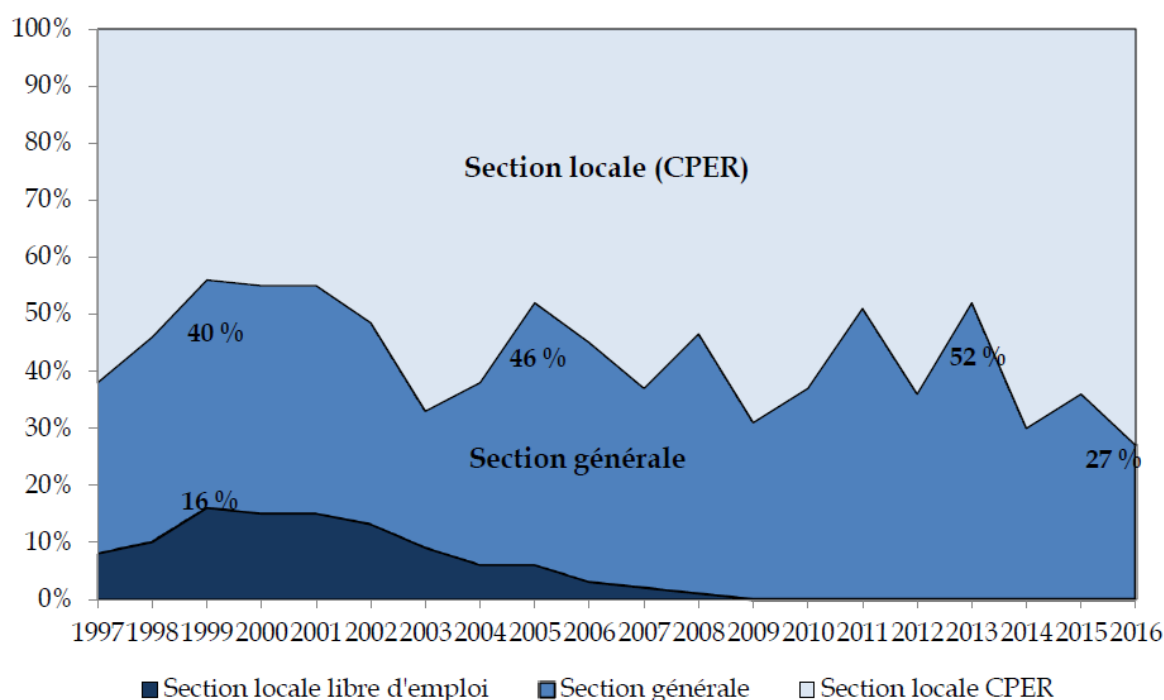
Selon le CGET, les sous et surconsommations du FNADT sont liées aux spécificités des différents dispositifs qu'il finance et, en particulier, au calendrier des CPER. Par exemple, l'année de transition entre deux générations de CPER se traduit régulièrement par une sous-consommation des AE dans la mesure où les nouveaux contrats sont en cours de signature. A contrario, le déploiement d'un nouveau dispositif en cours d'année peut se traduire par une consommation supérieure aux prévisions.

2. Des crédits contractualisés au titre des CPER demeurant majoritaires au sein du FNADT

Comme indiqué précédemment, les crédits du FNADT se répartissent aujourd'hui en deux sections, l'une générale correspondant aux subventions et dispositifs décidés au niveau national, et l'autre locale finançant les CPER. La section locale libre d'emploi, qui représentait environ 15 % des crédits programmés au début des années 2000, n'est plus abondée par des engagements depuis 2009. Depuis 2010, **la section locale, dévolue au CPER, représente chaque année entre 65 % et 50 % des nouveaux engagements du FNADT**, cette proportion variant en fonction du rythme de mise en œuvre des CPER. La répartition entre sections générale et locale apparaît plus équilibrée si l'on considère les crédits de paiement : en moyenne, 55 % des crédits de paiement ont été consommés au titre de la section locale entre 2013 et 2015.

Répartition des engagements du FNADT par section depuis 1997

(en pourcentage du total des crédits engagés)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du CGET)

La baisse des crédits observée au cours des dernières années **concerne principalement la section locale alimentant les CPER**. Un point bas fut atteint en 2015 – année de transition entre deux générations de contrats – avec un montant d'AE exécuté inférieur à 100 millions d'euros. La légère hausse des crédits affectés aux CPER prévue en 2016 tient compte des

prévisions d'avancement des contrats. Néanmoins, l'État s'étant engagé à affecter une somme de 725 millions d'euros de FNADT pour les CPER 2015-2020 contre 1,23 milliard d'euros pour les contrats de projets 2007-2013, soit une contribution annuelle théorique de 120 millions d'euros, il apparaît évident que les crédits de la section locale affectés aux CPER seront inférieurs à ceux observés à la fin des années 2000.

Évolution des crédits du FNADT par section

(en millions d'euros)

	Exécution 2010		Exécution 2011		Exécution 2012		Exécution 2013		Exécution 2014		Exécution 2015		LFI 2016		Écart 2015/2010	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Section locale (CPER)	161,9	147,5	131,2	135,0	120,8	129,8	111,5	117,5	118,5	118,7	91,3	101,3	115,4	112,6	-44 %	-31 %
Section générale (hors CPER)	94,0	79,3	135,7	86,0	66,8	75,1	121,7	84,7	50,3	87,8	52,2	98,2	42,2	81,6	-44 %	24 %
Total	255,9	228,1	266,9	221,5	187,7	205,1	233,2	202,2	168,9	206,6	143,5	199,5	157,5	194,2	-44 %	-13 %

NB : en 2010, 2011 et 2012, l'écart entre le montant total et la somme des deux sections correspond aux crédits résiduels de la section locale libre d'emploi.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du CGET)

L'évolution des crédits de la section générale est nettement **plus erratique**, ce qui peut s'expliquer par la grande variété des dispositifs financés. Si le niveau des CP est demeuré globalement stable au cours des cinq dernières années, il convient de noter la diminution des engagements au titre de cette section depuis 2014.

B. LA RÉSORPTION PROGRESSIVE DES RESTES À PAYER

Après avoir connu des problèmes de sous-consommation à la fin des années 1990, liés à la complexité des projets et au caractère tardif des réunions du CIADT¹, alors responsable de l'attribution des fonds de la section générale, le FNADT a fait face à **des tensions importantes en raison du manque de crédits de paiement disponibles**. Il en est résulté une dette, atteignant 122 millions d'euros fin 2006, et la formation de restes à payer² très élevés.

¹ Cf. Sénat, rapport d'information n° 17 (2003-2004) fait par Roger Besse au nom de la commission des finances sur le FNADT.

² Les restes à payer résultent de la différence entre les engagements juridiques (qui correspondent aux autorisations d'engagement) et les paiements de l'année (effectués en crédits de paiement) sans considération du service fait.

Les abondements exceptionnels effectués en 2009 dans le cadre du plan de relance économique ont permis de **résorber en totalité la dette exigible du FNADT**. En revanche, des restes à payer résultant d'engagements juridiques antérieurs ont subsisté.

Compte tenu du cadre contractualisé dans lequel s'inscrit largement le FNADT et de la nature des opérations qu'il finance – majoritairement des opérations d'investissement – l'existence d'un décalage entre l'engagement juridique à réaliser une dépense et le paiement de celle-ci est normal¹. Toutefois, **les restes à payer ont atteint près de 668 millions d'euros fin décembre 2008**, traduisant notamment un retard dans la mise en œuvre des opérations engagées au titre des CPER 2000-2006.

Depuis lors, des efforts réguliers ont été fournis pour réduire les restes à payer du FNADT, qui s'élevaient à **345,6 millions d'euros au 31 décembre 2015**, soit une baisse de 18 % par rapport à l'année précédente. La réduction du délai moyen entre la décision d'octroi d'une subvention au titre du FNADT et le début d'exécution du projet – estimé à 301 jours par le SGAR de la région Pays de la Loire ou environ six mois par les SGAR d'Île-de-France et d'Auvergne-Rhône-Alpes² – devrait permettre d'éviter la reconstitution de restes à payer élevés.

Évolution des restes à payer du FNADT depuis 2008

(montants en millions d'euros)

	Montant des restes à payer	Variation annuelle
31 décembre 2008	667,9	
31 décembre 2009	530,5	-21 %
31 décembre 2010	461,0	-13 %
31 décembre 2011	482,5	5 %
31 décembre 2012	452,5	-6 %
31 décembre 2013	468,7	4 %
31 décembre 2014	423,9	-10 %
31 décembre 2015	345,6	-18 %

Source : CGET

¹ En 2010, la Cour des comptes estimait le rythme d'exécution du FNADT à quatre ans en moyenne.

² Réponses au questionnaire écrit de votre rapporteur spécial.

DEUXIÈME PARTIE

GESTION DÉCONCENTRÉE ET SOUPLESSE D'INTERVENTION : LES PRINCIPAUX ATOUTS DU FNADT

IV. DES CRÉDITS GÉRÉS À 80 % AU NIVEAU DÉCONCENTRÉ

A. LE PARTAGE DES RÔLES ENTRE LE CGET ET LES PRÉFECTURES

La gestion du FNADT s'inscrit dans le chaînage entre responsable de programme (RPROG), responsable de budget opérationnel de programme (RBOP) et responsable d'unité opérationnelle (RUO) défini par la loi organique relative aux lois de finances. S'agissant du FNADT, le **commissaire général à l'égalité des territoires est responsable de programme (RPROG)**, comme pour l'ensemble des crédits du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».

Environ **20 % des crédits du FNADT sont gérés directement par le CGET au niveau du BOP central**. Toutefois, la mise en œuvre des quelques 80 % de crédits restants relève des **préfets de région, responsables des BOP régionaux**, qui regroupent à la fois des crédits de la section locale au titre des CPER et des conventions de massif, ainsi que des crédits de la section générale, correspondant à des dispositifs décidés au niveau national mais dont la mise en œuvre est territorialisée (par exemple, le soutien aux pôles de compétitivité ou les contrats de redynamisation des sites de défense jusqu'en 2015). Les préfets de région, en tant que RBOP, s'appuient sur les **secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR)** dans la gestion quotidienne des crédits. Au fil de chaque exercice budgétaire, un dialogue de gestion s'instaure entre le CGET et les SGAR en vue de la délégation progressive des AE et des CP.

La répartition des crédits du FNADT entre le BOP central et les BOP régionaux

(montants en millions d'euros)

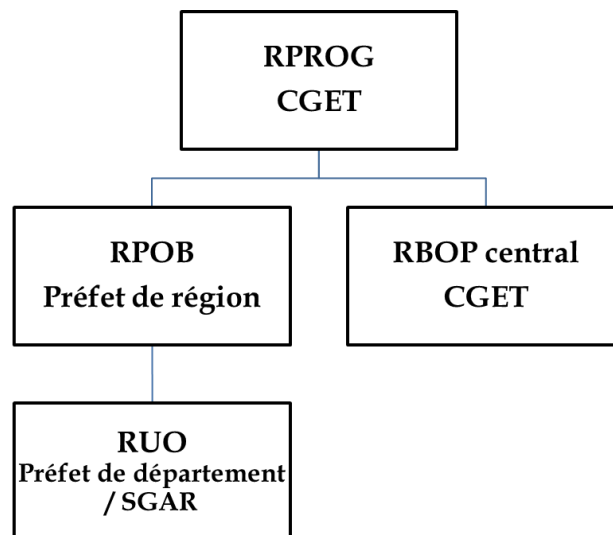
	2013		2014		2015		Moyenne	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
BOP central	80,2 34%	25,0 12%	15,4 9%	34,8 17%	21,0 15%	52,6 26%	38,9 21%	37,5 18%
BOP régionaux	153,0 66%	177,2 88%	153,5 91%	171,7 83%	122,5 85%	146,9 74%	143,0 79%	165,3 82%
Total	233,2	202,2	168,9	206,6	143,5	199,5	181,9	202,8

Source : CGET

La **fonction de RUO** est quant à elle **majoritairement exercée par les préfets de département** et plus marginalement par les SGAR pour les opérations à caractère régional, les études ou, dans certaines régions, le volet numérique des CPER. Dans les régions monodépartementales, comme la Guyane ou la Guadeloupe, en Corse ainsi qu'en Île-de-France, la préfecture de région est responsable de BOP et d'UO unique.

En tant que responsables d'UO, les **services des préfectures de département** peuvent se voir subdéléguer les crédits par les préfectures de région et **conduisent l'ensemble des procédures administratives et financières** des dossiers de subvention au titre du FNADT : collecte et instruction des demandes, signature des conventions financières avec les maîtres d'ouvrage, paiements. Les **sous-préfectures** constituent également un lien de proximité avec les porteurs de projet.

Schéma de gestion du FNADT



Source : commission des finances du Sénat

B. UNE GRANDE LATITUDE LAISSÉE AUX PRÉFECTURES DANS LE CADRE DES CPER

Les réponses des préfets de région et des SGAR mettent en évidence **la diversité des modalités de répartition des crédits et de sélection des opérations** financées par le FNADT dans le cadre des CPER. De plus, ces modalités de sélection ont sensiblement évolué entre la génération de contrats 2007-2014 et la période 2015-2020, notamment dans les régions concernées par la réforme territoriale.

Au-delà du **fléchage thématique et des critères définis dans les contrats**, qui constituent un cadrage minimal, on peut identifier trois **grands types de procédures**, avec de multiples variantes :

- le recours à des **appels à projets** thématiques. Compte-tenu d'un retour d'expérience mitigé, la plupart des régions ont abandonné ce type de procédure. Le SGAR de la région Centre Val-de-Loire indique avoir constaté un « **effet d'engouffrement** » **au moment de la clôture des appels à projets**, conduisant à l'accumulation d'un grand nombre de dossiers sur une courte période et à des difficultés pour les instruire et mobiliser les financements nécessaires ;

- la sélection, en amont du CPER, de **listes de projets à financer dans le cadre de conventions territoriales**, avec des départements, des pays, des agglomérations voire des intercommunalités. La répartition préalable de l'enveloppe de crédits entre départements, pays ou agglomérations a parfois été opérée **à partir des besoins recensés sur le terrain ou selon un critère de proportionnalité par rapport au nombre d'habitants**, ce qui induit un biais dans l'affectation des crédits, préjudiciable aux zones rurales. Par exemple, au titre des CPER 2007-2014, la préfecture de la région Bretagne a signé des conventions territoriales avec les 21 pays bretons. Toutefois, « *le poids du critère démographique dans la répartition des enveloppes a conduit pour 2015-2020 à privilégier des approches différenciées et ciblées selon les types de territoires* »¹. La région Champagne-Ardenne a elle aussi abandonné ce type de procédure à l'issue de la génération de CPER 2007-2014 au vu de « *la faible consolidation des programmations affichées par les territoires* » nécessitant la réorientation des crédits en cours de programmation vers d'autres territoires ou projets ;

- la **sélection des opérations au fil de l'eau** par un comité de programmation se réunissant une à plusieurs fois par an, conformément aux priorités définies dans le CPER. Dans ce cadre, les préfectures de département ou les sous-préfectures sont généralement chargées d'inciter à la remontée de projets au niveau régional. Il s'agit désormais de **la procédure de sélection privilégiée car elle garantit une certaine souplesse et apparaît plus compatible avec le contexte de diminution des crédits**.

Dans le cadre de la réforme territoriale, certaines régions fusionnées ont harmonisé leurs procédures de sélection des projets. Ceci est toutefois apparu plus complexe dans les régions ayant alloué, en début de programmation, des enveloppes de crédits par département, par pays ou agglomération.

¹ Réponse du préfet et du SGAR de la région Bretagne au questionnaire de votre rapporteur spécial.

Modalités de sélection des projets cofinancés par le FNADT dans le cadre des CPER

Région		CPER 2007-2014	CPER 2015-2020
Alsace Champagne- Ardenne Lorraine	Alsace	Sélection au fil de l'eau des projets inscrits dans les priorités du CPER.	Procédure de sélection des projets au fil de l'eau, en deux temps : 1) procédure écrite pour veiller à la cohérence des projets au sein de la nouvelle région ; 2) sélection par un comité de programmation propre au volet territorial .
	Champagne-Ardenne	Conventions territoriales avec 21 pays et deux parcs naturels régionaux.	
	Lorraine	Sélection au fil de l'eau des projets inscrits dans les priorités du CPER. et appels à projets sur le volet territorial.	
Auvergne- Rhône Alpes	Auvergne	Liste de projets inscrits et contractualisés en début de programmation à l'issue d'une concertation avec les collectivités.	Liste de projets inscrits et contractualisés en début de programmation à l'issue d'une concertation avec les collectivités.
	Rhône Alpes		
Aquitaine- Limousin Poitou- Charentes	Limousin	Conventions territoriales pluriannuelles actant la liste des projets soutenus et le montant des crédits affectés.	Programmation annuelle de projets sur propositions des préfets de département, en conformité avec les orientations du CPER.
	Aquitaine	Sélection au fil de l'eau des projets inscrits dans les priorités du CPER.	
	Poitou-Charentes	Identification d'une liste d'opérations prioritaires en début de contrat, puis programmation arrêtée annuellement.	
Bourgogne Franche- Comté	Bourgogne	Délégation d'une enveloppe de crédits à chaque département, en fonction des besoins issus des contrats de pays et contrats d'agglomération, en conformité avec les orientations du CPER.	Classement des dossiers par un comité technique régional , composé de représentants du SGAR et des préfetures. Fléchage d'une partie du FNADT vers des contrats de territoire cosignés par l'État, le conseil régional, les PETR et certains pays. Appels à projets
	Franche-Comté	Délégation d'une enveloppe de crédits à chaque département, calculée au prorata de la population. Programmation établie par chaque département en fonction des orientations du CPER.	
Bretagne		Opérations inscrites dans le cadre de conventions territoriales signées avec les 21 pays bretons (liste de projets et enveloppe de crédits).	Recours à plusieurs modalités de sélection : - opérations inscrites dans le cadre du contrat État-région-association des îles du Ponant - opérations inscrites dans les contrats métropolitains signés avec Rennes et Brest ; Pour les crédits restants, sélection au fil de l'eau sur la base d'un cahier des charges.
Île-de-France		Sélection au fil de l'eau des projets inscrits dans les priorités du CPER.	Remontée des projets en début d'année par les préfetures, puis sélection en comité de programmation.

DEUXIÈME PARTIE

GESTION DÉCONCENTRÉE ET SOUPLESSE D'INTERVENTION : LES PRINCIPAUX ATOUTS
DU FNADT

Provence-Alpes-Côte d'Azur		Sélection au fil de l'eau des projets inscrits dans les priorités du CPER.	
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées		Sélection au fil de l'eau des projets inscrits dans les priorités du CPER.	
Normandie	Basse-Normandie	Répartition préalable de la dotation de l'État entre pays ou communautés d'agglomération , en tenant compte de la taille des territoires, pour la durée du CPER. Sélection dans le cadre d'une revue de projet organisée par chaque pays ou agglomération avec les services de l'État et du conseil régional, sur la base des critères du CPER.	
	Haute-Normandie	Sélection au fil de l'eau des projets inscrits dans les priorités du CPER.	
Centre-Val de Loire		2007-2011 : Sélection au fil de l'eau et appels à projets sur certaines thématiques du volet territorial 2011-2014 : Sélection au fil de l'eau des projets inscrits dans les priorités du CPER.	Sélection au fil de l'eau des projets inscrits dans les priorités du CPER.
Pays de la Loire		Opérations inscrites dans le cadre de neuf conventions territoriales négociées au début du contrat, précisant soit le montant du financement accordé ou modalités de sélection en cas d'enveloppe pluriannuelle (guichet ou appel à projets).	Opérations inscrites dans des conventions signées avec quatre départements sur cinq . Dans un département, mise en place d'un comité de sélection, piloté par le préfet de département, et qui sélectionne les opérations financées chaque année. Obligation de respecter un cahier des charges arrêté par le préfet de région.
Corse		Sélection au fil de l'eau des projets inscrits dans les priorités du CPER, après avis du comité régional de programmation des aides (COREPA)	
Nord-Pas-de-Calais Picardie	Nord-Pas de Calais	Sélection au fil de l'eau des projets inscrits dans les priorités du CPER.	
	Picardie		
Guadeloupe		Sélection au fil de l'eau des projets inscrits dans les priorités du CPER.	
Guyane		Sélection au fil de l'eau des projets inscrits dans les priorités du CPER.	

Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses des préfets de région au questionnaire de votre rapporteur spécial)

Dans la majorité des cas, on observe que **les pays, agglomérations et départements sont les interlocuteurs privilégiés**, ou parfois uniques, dans le cadre des CPER, ce qui peut conduire à laisser de côté les intercommunalités rurales. Toutefois, dans plusieurs régions, des efforts ont été accomplis pour descendre à une échelle de contractualisation plus fine, en ciblant les intercommunalités rurales.

C. L'ABSENCE DE SYSTÈME D'INFORMATION FIABLE PERMETTANT DE COMPLÉTER LES DONNÉES COMPTABLES DE CHORUS

Comme pour l'ensemble des crédits de l'État, **les opérations budgétaires et comptables du FNADT sont retracées dans le logiciel Chorus¹**. Les restitutions issues de Chorus, renseignées aux niveaux national et régional, permettent d'opérer le suivi et le pilotage budgétaire du fonds et alimentent des tableaux de bord de gestion tenus par le CGET². En complément des nomenclatures de programme, **une codification spécifique aux CPER** a été introduite en 2015³ afin d'améliorer le suivi des crédits contractualisés et d'identifier les régions auxquelles correspondent les crédits engagés.

Chorus s'avère toutefois insuffisant dans la mesure où il ne permet pas de suivre les opérations individuellement et ne distingue pas les mouvements comptables de l'année en cours et ceux des années précédentes. De plus, il ne donne pas accès aux dossiers antérieurs à 2010. Les services des SGAR et des préfectures de région responsables d'UO s'appuient donc, dans leur **gestion quotidienne, sur des tableaux de type Excel, non harmonisés au niveau national**, renseignant notamment la date de signature de la convention d'attribution de la subvention, les engagements et paiements réalisés, les restes à payer, les cofinancements ou toute autre observation concernant l'avancée du projet. Ces outils internes sont utilisés dans le cadre du dialogue de gestion entre les SGAR et les préfectures de département afin d'anticiper les demandes de crédits de paiement.

Entre 2007 et 2015, les projets financés par le FNADT contractualisés dans le cadre des CPER faisaient également l'objet d'un **suivi par le logiciel Présage**, initialement conçu pour les fonds européens puis étendu à l'ensemble des CPER. Compte tenu du bilan négatif de cette application, dont l'interface présentait des problèmes d'ergonomie et les données étaient peu fiables, le dispositif n'a pas été reconduit pour **le suivi de la nouvelle génération de CPER 2015-2020**.

¹ Avant le déploiement du système d'information Chorus, les crédits du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » dont ceux du FNADT, étaient suivis à travers les progiciels Accord Lolf en administration centrale et Nouvelle dépense locale (NDL) en services déconcentrés, les deux systèmes se déversant dans un infocentre interministériel baptisé INDIA. Dans les notes d'exécution budgétaires des exercices 2008, 2009 et 2010, la Cour des comptes avait relevé des écarts importants entre les données des systèmes comptables utilisés en interne par la DATAR et celles de la comptabilité de l'État, en particulier concernant les engagements. Ces problèmes ont été résolus grâce à l'outil Chorus.

² Au format Excel.

³ Circulaire du 2 juin 2015 relative au suivi, à la gestion et à l'évaluation des CPER.

Les insuffisances du logiciel Présage et les incertitudes de l'outil Synergie relevées par la Cour des comptes

Dans le cadre d'une enquête sur les CPER demandée par la commission des finances du Sénat, en application de l'article 58, paragraphe 2° de la loi organique relative aux lois de finances et remise en 2014, la Cour des comptes a mis en évidence le caractère défaillant du système d'information Présage :

« Le système d'information Présage, censé constituer la clef de voûte de la gouvernance et l'outil de suivi partagé de l'exécution des contrats, s'est révélé très insuffisant pour des raisons qui tiennent à la fois à sa conception et à son manque d'appropriation par les acteurs, en particulier régionaux. Opérationnel pour le suivi des crédits européens, il ne donne qu'une image incomplète de ceux relevant de l'État et une vision très déformée de ceux des régions. La majorité de celles-ci, dotées de leurs propres logiciels, ne l'utilisent d'ailleurs pas. »

La Cour des comptes recommandait ainsi de :

« Lever les incertitudes liées à la mise au point du nouvel outil informatique Synergie pour le suivi commun des fonds européens et des CPER (calendrier de déploiement, financement, engagement des partenaires à l'utiliser) », tout en s'inquiétant du coût très élevé du projet, estimé à 55 millions d'euros sur la période 2013-2022.

Source : Sénat, rapport d'information n° 36 (2014-2015) fait au nom de la commission des finances par Albéric de Montgolfier sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux contrats de projets État-régions.

Un nouveau logiciel, dénommé **Synergie**, devait initialement se substituer à Présage pour le suivi commun des fonds européens et des CPER 2015-2020. Cet outil a néanmoins rencontré **des difficultés de conception, entraînant d'importants retards**. Ainsi, Synergie n'a été déployé qu'au début de l'année 2017 auprès des conseils régionaux autorités de gestion des fonds structurels européens. De plus, **l'objectif de recourir à Synergie pour les CPER 2015-2020 a été provisoirement abandonné**. En l'absence de substitut à Présage, le CGET s'est engagé à mettre en place un outil informatique de *reporting* spécifiquement dédié aux CPER – sans toutefois en indiquer le calendrier précis et, dans l'intervalle, a recommandé aux SGAR l'utilisation de tableaux de suivi à l'aide de tableurs basiques¹. Bien que le CGET ait transmis aux SGAR un tableau « type », les réponses des services déconcentrés au questionnaire écrit ont permis de constater qu'**il n'existe, à ce jour, pas d'outil de suivi harmonisé des CPER et du FNADT** ; la typologie et la précision des données renseignées varie ainsi fortement d'une région à l'autre.

Le regroupement de certaines régions dans le cadre de la réforme territoriale a d'ailleurs mis en évidence les différences en matière d'outils et de modalités de suivi d'une région à l'autre. Dans la plupart des régions concernées, des efforts d'harmonisation ont ainsi dû être entrepris afin d'établir un outil commun à l'échelle de la nouvelle région.

¹ Format Excel ou Libreoffice.

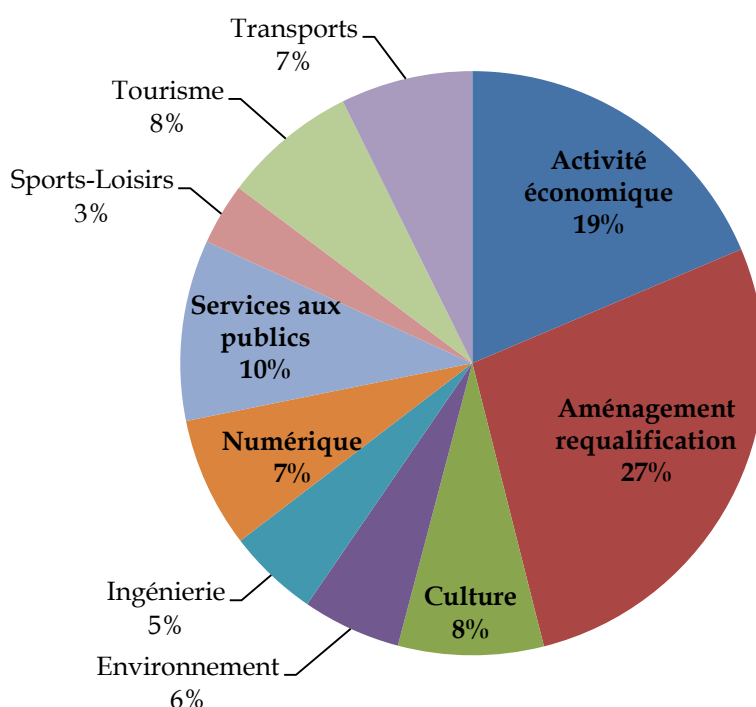
V. UN FONDS POLYVALENT DONT L'IMPACT EST NÉANMOINS DIFFICILE À ÉVALUER

A. DES INTERVENTIONS D'UNE GRANDE DIVERSITÉ AU SEIN DES CPER

1. CPER 2007-2014 : l'éclatement du FNADT entre différents volets

Au titre des CPER 2007-2014, l'enveloppe de FNADT affectée par région pouvait être répartie entre les différents volets et axes thématiques. Au total, **409 millions d'euros – soit 42 % du FNADT fléché sur les CPER – ont été dépensés dans le cadre du « volet territorial »**. Le volet territorial a vocation à regrouper des projets de plus petite taille, s'inscrivant dans des démarches de développement infra-régional. L'inscription de ce volet dans les contrats n'étant pas obligatoire pour la période 2007-2014, les crédits restants ont été répartis entre les autres volets.

Répartition par thématique* des projets financés par le FNADT dans le cadre des CPER 2007-2014



*volet territorial et grands projets

Source : CGET

On constate néanmoins **une répartition thématique des crédits similaire si l'on compare les volets territoriaux ou l'ensemble des CPER**. Entre 2007 et 2014, le FNADT contractualisé au titre des CPER a financé principalement des opérations d'aménagement ou de requalification

d'espace public (à hauteur de 265 millions d'euros, soit 27 %), des actions de soutien à l'activité économique (à hauteur de 180 millions d'euros, soit 19 %) et des projets en faveur du maintien des services aux publics (97 millions d'euros, soit 10 %).

Typologie des projets financés par thématique

Thème	Types de projet
Activité économique	Aménagement de ZI, ZAC / Restructurations, friches/ Acquisition foncière/parc d'entreprises Pôles de compétitivité (gouvernance et animation) soutien à l'innovation, y compris en lien avec les filières agricoles, forêts....
Aménagement-requalification	Voiries et réseaux divers (VRD), aménagement centre-bourg, requalification espaces publics, réhabilitation cités minières
Culture	Monuments (restauration...), Salles de spectacles, Musées, Communication / événements
Environnement	Agenda 21, Observatoires biodiversité, aménagements (barrages, berges, littoral...), plan climat-énergie, diagnostic thermique...
Ingénierie	Études, formations, poste de chef de projet, diagnostic (coopérations territoriales...), animation de réseaux... Coopération transfrontalière
Numérique	Infrastructures haut-débit, téléphonie Usage du numérique, GIP, aménagement espaces publics numériques...
Services aux publics	RSP, Maisons de services, multiservices... (création et fonctionnement) Santé (création et fonctionnement de MSP, Télémédecine) Enfance (création de crèches, de structure multi accueil, Personnes âgées / handicapées (création de résidences spécialisées, services à domicile.
Sports-Loisirs	Construction/aménagement de centres aqualudiques / piscines Construction (et études) équipements sportifs
Tourisme	Thermalisme (animations, études) Stations de ski / refuges / pistes (animation, acquisition) Hébergement (gîtes, camping...) Actions de communication
Transports	Portuaire, fluvial (aménagement et étude ports fluviaux, ports de plaisance) Aménagement Vélo routes, pistes cyclables Ferroviaire / Gares (études), PEM Soutien au covoiturage.

Source : CGET

Il s'agit pour la plupart d'**opérations de petite taille**, comme le laissent clairement apparaître les listes de projets transmises par les services des SGAR. Certaines opérations se limitent à quelques milliers d'euros.

Au vu de ces éléments, la Cour des comptes concluait, à l'été 2014 que « les volet territoriaux présentent un contenu d'une grande diversité, ce qui ne permet pas d'en dégager de véritable ligne directrice. En tout état de cause, ils ne

seront utiles que s'ils sont concentrés sur quelques thématiques bien identifiées et en évitant le saupoudrage »¹.

2. CPER 2015-2020 : la concentration du FNADT sur les volets territoriaux et numériques

Compte tenu de la diminution des crédits de 1,2 milliard d'euros à 725 millions d'euros entre les deux générations de contrats, il a été décidé de **cibler le FNADT sur le volet territorial, à hauteur d'environ 600 millions d'euros, et sur le volet numérique des CPER 2015-2020**. Selon le CGET, le volet territorial *« rendu obligatoire, (...) porte néanmoins une souplesse d'intervention, en particulier par le biais des crédits du FNADT (...). L'élaboration du contenu du volet territorial a en effet été laissée à la négociation des partenaires régionaux, selon un principe de co-construction en fonction des enjeux territoriaux et en cohérence avec les orientations de l'État »².*

À partir des maquettes financières des contrats de plan signés en 2015³, le CGET a établi une typologie des financements contractualisés par l'État dans les volets territoriaux. Sur les 524 millions d'euros de FNADT programmés à cette date, **35 % sont ciblés sur des actions visant à soutenir les territoires fragiles et à améliorer l'accès aux services au public**, dont 38 millions d'euros en faveur des territoires ruraux et périurbains et 45 millions d'euros pour les villes petites et moyennes.

Le **deuxième axe d'intervention** du FNADT dans le cadre des volets territoriaux est **l'appui aux « coopérations territoriales structurantes »** représentant 121 millions d'euros sur l'ensemble de la période, dont 26 millions d'euros en faveur des métropoles, près de 40 millions d'euros pour les pôles métropolitains et 33 millions d'euros au profit de la gestion intégrée du littoral.

Il convient de souligner que **3,7 % des crédits (19,6 millions d'euros) sont fléchés sur le soutien à l'ingénierie territoriale** pour la période 2015-2020, dans neuf régions sur 21. Par exemple, dans le Nord-Pas-de-Calais est prévue une aide à la structuration d'un réseau régional d'ingénierie de l'aménagement, conjointement avec l'appui des agences d'urbanisme. Dans la région Île-de-France, un soutien à l'ingénierie est également prévu pour les EPCI de la grande couronne parisienne.

¹ Rapport d'information n° 36 (2014-2015) fait au nom de la commission des finances par le sénateur Albéric de Montgolfier sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux contrats de projets État-régions.

² CGET, Première analyse du volet territorial des contrats de plan État-région 2015-2020, novembre 2015.

³ Afin de tirer les conséquences de la réforme territoriale, le Premier ministre a lancé, le 8 mai 2016, une révision des CPER, qui doit être finalisée à l'été 2016. Sauf cas particuliers, le CGET indique que cette révision ne devrait pas avoir d'impact sur le FNADT.

DEUXIÈME PARTIE

GESTION DÉCONCENTRÉE ET SOUPLESE D'INTERVENTION : LES PRINCIPAUX ATOUTS
DU FNADT**Répartition par type d'intervention des financements contractualisés par l'État
et les conseils régionaux dans les volets territoriaux des CPER 2015-2020***(montants en millions d'euros)*

Typologie des interventions	Crédits FNADT	Autres crédits État*	Conseils régionaux	Nombre de régions concernées**
Soutenir les territoires les plus en difficulté et améliorer l'accès aux services au public	186,3	854,5	584	
Territoires vulnérables en mutations socio-économiques	53,2		41,1	8
Quartiers prioritaires de la politique de la ville		846	330,9	21
Territoires ruraux et périurbains	38,5		147,1	6
Villes petites et moyennes	45,3		15,5	6
Services au public	32,9		19,5	9
Accès aux soins	13	8,5	28,5	7
Usages du numérique	3,5		1,5	3
Appuyer les coopérations territoriales structurantes et les dynamiques de territoires	121,1	5,5	406,7	
Métropoles	26,4		5,0	5
Territoires de projets	17,5	5,5	235,6	7
Pôles métropolitains	39,9		139,3	6
Coopérations transfrontalières	4,4		5,3	3
Gestion intégrée du littoral	32,9		21,5	5
Accompagner le développement local et favoriser l'attractivité des territoires	70,1	161,4	144,4	
Coopérations économiques, emploi et innovation	37,8		13,2	5
Patrimoine naturel et culturel, tourisme et écologie	17,8	19,6	15,0	8
Projets culturels		126,3	75,4	16
Projets autres crédits	14,5	15,6	40,8	5
Soutenir l'ingénierie territoriale et l'aménagement du territoire	43,8	145,8	318,4	
Ingénierie territoriale	19,6		22,2	9
Ingénierie foncière	12,1		10,7	5
Etablissements publics d'aménagement	12,2	145,8	85,6	5
Territoires bâtisseurs (Ile-de-France)			200,0	1
Interventions transversales	102,9		522,8	
Interventions thématiques diverses***	67,6		54,8	3
Contractualisation couvrant le périmètre régional****	35,3		468,0	4
Total	524,2	1167,2	1976,4	

*BOP écologie, urbanisme, culture, agriculture, défense + crédits ANRU, ADEME, CNDS, VNF, ARS

**modalités d'intervention identifiées spécifiquement au sein des maquettes financières des volets territoriaux des CPER par des crédits contractualisés de l'Etat et/ou des régions

***enveloppes globales thématiques (Aquitaine, Bretagne, Picardie)

****enveloppes globales territorialisées (Auvergne, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes)

Source : CGET

Enfin, en dépit de l'effort de ciblage des actions des volets territoriaux 2015-2020, près de 20 % des crédits du FNADT programmés dans ce cadre n'ont pas pu être classés par le CGET. Plusieurs régions ont fait part de leur volonté d'orienter les soutiens financiers du FNADT vers des projets « structurants » afin d'éviter le saupoudrage.

Toutefois, comme l'illustre l'exemple de l'ingénierie territoriale, des aides de faibles montants peuvent parfois apporter un soutien décisif aux territoires les moins bien dotés.

B. UNE AIDE PARFOIS DÉTERMINANTE POUR LES TERRITOIRES VULNÉRABLES ET LES ZONES DE MONTAGNE

1. Une répartition des crédits entre régions plus ou moins corrélée au niveau de richesse

Aux termes de la circulaire du 9 novembre 2000, la section locale du FNADT est répartie en fonction du contenu de chaque contrat de plan, en tenant compte de critères démographiques, économiques et sociaux.

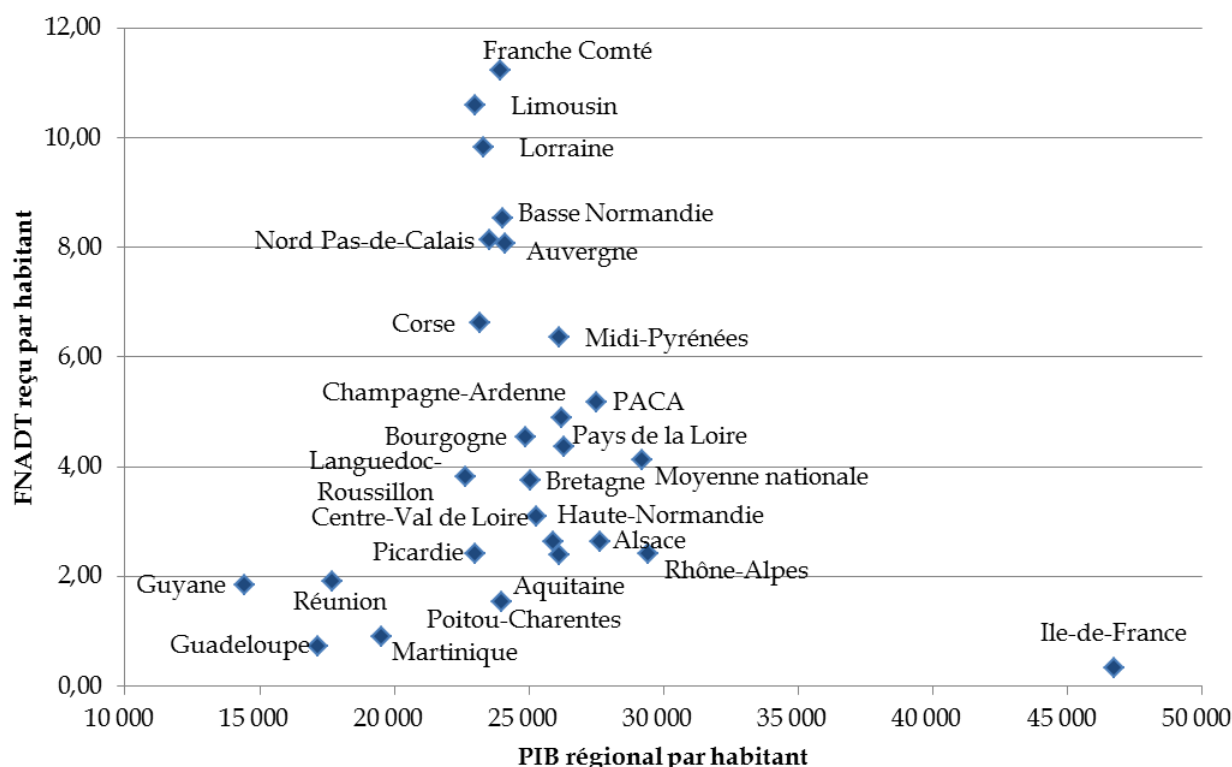
La comparaison du FNADT versé par habitant en moyenne entre 2001 et 2013 et du PIB moyen de chaque région sur cette même période confirme qu'il n'y a **pas de corrélation stricte entre le niveau de richesse et le FNADT reçu**. Néanmoins, les principales régions bénéficiaires au cours des dernières années tendent à avoir un PIB par habitant inférieur à la moyenne nationale. Certaines d'entre elles présentent un caractère majoritairement rural, tel que le Limousin ou l'Auvergne, tandis que d'autres sont des régions confrontées à des enjeux de reconversion économique, comme la Lorraine ou le Nord Pas-de-Calais. L'Île-de-France est la région ayant reçu le plus faible montant de FNADT par habitant (environ 33 centimes en moyenne entre 2001 et 2013).

La répartition du FNADT s'explique également pour une large part par le **niveau d'aide versé par les fonds antérieurs au FNADT** – par exemple le Nord Pas-de-Calais se distingue de la Picardie en raison de la contribution antérieure du GIZORM à la restructuration du bassin minier – et par les opérations d'aménagement de grande envergure décidées au niveau national. La Basse-Normandie a ainsi bénéficié d'un niveau d'aide élevé en raison de **l'opération de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel**.

Les régions ultra-marines constituent un cas à part : même si elles perçoivent de faibles montants de FNADT, elles bénéficient également d'aides financières spécifiques de l'État.

Classement des régions en fonction du FNADT reçu par habitant et du PIB par habitant entre 2001 et 2013

(euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du CGET et de l'INSEE)

2. Le ciblage par certaines régions de territoires ruraux

L'analyse des crédits programmés dans le cadre des CPER indique que **le FNADT finance à la fois des territoires urbains, péri-urbains et ruraux**. Considérant que la notion de ruralité est complexe à définir et que l'approche démographique retenue par l'Insee – consistant à classer comme rurales les communes de moins de 2 000 habitants – est « *très réductrice et peu adaptée aux enjeux d'aménagement du territoire* »¹, le CGET ne fournit pas de statistiques par catégorie de territoire ; le système de suivi du FNADT ne le permet d'ailleurs pas.

Si le FNADT intervient avant tout en faveur de territoires « fragiles » ou « vulnérables » qu'ils soient urbains ou ruraux, **certaines régions ont mis en place des actions de soutien spécifiques en faveur des territoires ruraux**. À titre d'exemple, la région Pays de la Loire a sélectionné douze territoires à dominante rurale au titre du volet territorial du CPER 2015-2020, dont huit présentent des enjeux de revitalisation économique et quatre présentent des

¹ Réponse du CGET au questionnaire de votre rapporteur spécial.

« singularités »¹. La **région Bourgogne** a quant à elle décidé de flécher 2 millions d'euros de FNADT sur des **territoires « hyper-ruraux »**² cumulant faible densité démographique, vieillissement de la population et éloignement des pôles de centralité.

3. Des dispositifs nationaux tendant à privilégier les territoires en difficulté

Malgré les réticences du CGET à classer les interventions du FNADT entre territoires urbains et ruraux, les **comités interministériels de la ruralité** tenus depuis mars 2015³ ont promu les **actions de soutien du fonds destinées aux territoires ruraux**. D'après la typologie transmise par le CGET, il est ainsi possible de classer dans cette catégorie les pôles d'excellence rurale, les actions de soutien aux maisons de services au public (MSAP), aux maisons de santé et les opérations de revitalisation des centres-bourgs, qui représentent un **montant total de FNADT de 19,6 millions d'euros en AE et 30,2 millions d'euros en CP en 2016**.

Typologie des dispositifs nationaux financés par le FNADT

(montants en millions d'euros)

Dispositif	Territoires ruraux	Autres territoires	Montant prévu en 2016
Pôles d'excellence rurale	x		16,6 (CP)
Sites de défense (CRSD / PLR)		x	10,4 (AE) 15,5 (CP)
Maisons de services au public (MSAP)	x		7,2 (AE) 7,6 (CP)
Maisons de santé pluridisciplinaires	x		2,0 (CP)
Revitalisation des centres-bourgs	x		6,0 (CP)

Source : CGET

a) Les pôles d'excellence rurale (PER)

En **décembre 2005**, un **premier appel à projets** baptisé « pôles d'excellence rurale » (PER) fut lancé par la DATAR, en vue de soutenir des projets innovants et créateurs d'emplois en milieu rural. Il s'agissait du premier appel à projets sélectif visant spécifiquement les territoires ruraux

¹ Risques majeurs, insularité, territoires concernés par le transfert de l'aéroport du Grand Ouest.

² Pays du Nivernais Morvan et Pays du Châtillonnais.

³ Comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015 à Laon, Comité interministériel aux ruralités du 14 septembre 2015 à Vesoul et comité interministériel aux ruralités du 20 mai 2016 à Privas.

en France. Était éligible à ce dispositif **toute structure porteuse de projet, localisée en dehors d'une aire urbaine de plus de 30 000 habitants**, mettant en place une **démarche partenariale entre le secteur public et le secteur privé** et nécessitant une **subvention de l'État d'un montant minimal de 300 000 euros**. Le taux maximal de la subvention était fixé à 33 % mais pouvait être porté à 50 % en zone de revitalisation rurale et à 75 % dans les départements d'outre-mer. Le projet devait également s'inscrire dans l'une des quatre thématiques prédéfinies : la promotion des richesses naturelles, culturelles et touristiques, les bioressources, l'offre de services et l'accueil aux nouvelles populations ainsi que les enjeux technologiques des productions industrielles, artisanales et de services.

Selon une évaluation conduite en 2011¹, les 379 PER labellisés par l'État ont produit **un effet de levier économique significatif**, en permettant de **créer ou de maintenir 3 500 emplois au total**. En outre, l'appel à projets a été « *effectivement déclencheur de projets* », tandis que « *l'apprentissage de la coopération public-privé [a] constitu[é] une valeur ajoutée pour presque tous les territoires participants* »².

Au regard de ces résultats positifs, un **deuxième appel à projets fut lancé fin 2009** au titre duquel **263 nouveaux projets** furent sélectionnés entre 2010 et 2011. Ces projets sont aujourd'hui, pour la plupart, achevés. Il n'existe toutefois pas d'évaluation concernant cette deuxième génération de PER.

b) Les maisons de services au public

En 2013, le **programme national de maisons de services au public** (MSAP) s'est substitué à l'initiative « **Relais services publics** », initiée en 2006, et de l'expérimentation « + de services au public » lancée en 2010 pour une durée de trois ans. Ces deux précédentes initiatives avaient permis de donner un élan aux initiatives de mutualisation des services au public, sous forme de guichet unique. En 2014, on comptait en effet **363 Relais services publics**, répartis dans 19 régions et 65 départements.

Les maisons de services au public sont des lieux d'accueil disposant d'un ou plusieurs agents chargés d'informer les usagers et de les accompagner dans leurs démarches, par exemple en matière de prestations sociales et d'aide à l'emploi. À ce titre, elles « *peuvent rassembler des services publics relevant de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, d'organismes nationaux ou locaux chargés d'une mission de service public ainsi que*

¹ Tercia consultants, *Bilan-évaluation de l'appel à projets pôles d'excellence rurale première génération*, septembre 2011.

² Ibid.

les services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population »¹ et font l'objet d'une convention-cadre conclue par les participants.

Afin de répondre au déficit de services de proximité dans les zones rurales, le Gouvernement a fixé **l'objectif d'atteindre 1 000 maisons de services au public d'ici la fin de l'année 2016**². Jusqu'en 2015, le FNADT subventionnait 25 % du budget de fonctionnement des maisons labellisées, avec un plancher de subvention à 10 000 euros et un plafond à 17 500 euros, le reste du financement étant porté par les porteurs de projet.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, l'aide s'élève à **50 % du budget de fonctionnement, avec un plancher à 10 000 euros et un plafond à 35 000 euros**, grâce au fonds national inter-opérateur³, doté de 19 millions d'euros pour trois ans et rattaché par voie de fonds de concours au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».

Par ailleurs, La Poste s'est engagée à accueillir 500 maisons de services au public dans ses bureaux situés en zone rurale, couvrant ainsi la moitié des frais de fonctionnement des maisons, et à déployer 1 000 facteurs-guichetiers afin de maintenir une présence postale dans les territoires à faible activité.

Au 18 mai 2016, on recensait **495 maisons de services au public**, soit une progression de 36 % par rapport à août 2015. Si l'objectif d'atteindre 1 000 maisons permet, sans aucun doute, d'engager une dynamique en faveur de ce type de projet, l'intégration de ces nouvelles maisons dans la stratégie de développement du territoire et **la capacité des collectivités à les animer et à les faire évoluer constituent un enjeu essentiel** pour leur réussite et leur prospérité à moyen et long termes.

c) Les maisons de santé pluridisciplinaires

Dans les zones rurales, la section générale du FNADT est également intervenue en faveur du développement des maisons de santé pluridisciplinaires. Un **plan de déploiement de 250 maisons en milieu rural**⁴ a ainsi été défini en 2011, pour une durée de trois ans. La subvention s'élevait à **100 000 euros par maison**⁵, à condition que celle-ci soit située dans une zone fragile identifiée par le schéma régional d'organisation des soins, et destinée à couvrir des dépenses d'investissement.

¹ Article 27 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, tel que modifié par l'article 100 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Cf. Priorité n° 1 du comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015.

³ Auquel contribuent les opérateurs nationaux participant aux MSAP, tels que Pôle emploi, La Poste ou la Caisse nationale d'allocations familiales.

⁴ Cet objectif fut ensuite relevé à 300 maisons de santé. Pour mémoire, le Gouvernement a fixé l'objectif de 1 400 maisons de santé en service d'ici 2018, sur l'ensemble du territoire.

⁵ Financés par la section générale.

Bien que le plan de 2011-2013 soit aujourd'hui achevé¹, les maisons de santé peuvent également être financées par du FNADT mais uniquement dans le cadre des CPER, selon les orientations retenues par les régions².

Le soutien financier du FNADT aux maisons de santé n'en demeure pas moins marginal, ces dernières étant principalement financées par les agences régionales de santé, à travers le Fonds d'intervention régionale (FIR), par les collectivités territoriales, la DETR, et, depuis 2016, le FSIL.

d) Les opérations de revitalisation des centres-bourgs

Le programme de revitalisation des centres-bourgs a été lancé en 2014, sur une base expérimentale, par un appel à manifestation d'intérêt (AMI) du CGET à destination des **communes centres-bourgs, rurales ou périurbaines, de moins de 10 000 habitants**. Environ 300 centres-bourgs éligibles ont été identifiés par les services déconcentrés de l'État, parmi lesquels seuls 54 ont été retenus. Au sein des 230 millions d'euros prévus pour ces lauréats, le **FNADT finance environ 15 millions d'euros d'aide à l'ingénierie** sur l'ensemble de la période. Les communes lauréates peuvent également être inscrites, au titre de cette expérimentation, au sein du volet territorial des CPER et ainsi bénéficier du soutien du conseil régional.

Sources de financement en faveur des centres-bourgs

(montants en millions d'euros)

Enveloppes définies dans le cadre de l'AMI « centres-bourgs » pour la période 2014-2020	
FNADT (ingénierie)	15
Aides à la pierre	15
Aides de l'agence nationale de l'habitat (Anah)	200
Fonds de soutien à l'investissement public local (FSIL)	
Enveloppe centres-bourgs et villes de moins de 50 000 habitants	300

Source : commission des finances du Sénat

Au regard de l'intérêt suscité par l'AMI centres-bourgs, une enveloppe de 300 millions d'euros a été identifiée au sein du FSIL afin de soutenir les opérations de revitalisation des centres-bourgs et des villes de moins de 50 000 habitants. Enfin, certains comités de massif, comme le massif central, ont lancé des appels à projets spécifiques en faveur de l'attractivité des centres-bourgs.

¹ Des crédits de paiement d'un faible montant sont toutefois encore inscrits en 2016 en vue de couvrir les engagements réalisés entre 2011 et 2013

² À titre d'exemple, la région Centre-Val de Loire a fléché une part importante de l'enveloppe de FNADT attribuée pour 2007-2013 sur le soutien aux maisons de santé.

Ces initiatives sont, certes, positives mais devront, à l'avenir, être davantage coordonnées, afin d'éviter une trop grande complexification pour les porteurs de projet.

4. Le FNADT : principale source de financement de l'État en faveur de la politique des massifs

À la suite de l'intégration du FIAM au sein du FNADT, celui-ci participe au **financement des conventions interrégionales de massif**, à hauteur de **120 millions d'euros pour la période 2007-2014** et de **112 millions d'euros pour 2015-2020**, soit un montant annuel en légère hausse.

Le FNADT constitue ainsi le principal instrument financier de soutien de l'État en faveur de la politique de la montagne, définie par la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne¹. Sur la période 2015-2020, il représente en effet **73 % de l'aide de l'État et près de 34 % du total des financements** au profit des conventions de massif². Parmi les cinq massifs, le massif central est le mieux doté par le FNADT (35 millions d'euros).

Maquette de financement des conventions de massif 2015-2020*

(en millions d'euros)

	État	Régions	Départements	Total
Massif des Alpes	50,8	46,1		96,9
<i>Dont FNADT</i>	27,0			
Massif du Jura	13,5	15,5		29,0
<i>Dont FNADT</i>	13,0			
Massif central	36,7	43,3	10,0	90,0
<i>Dont FNADT</i>	35,0			
Massif des Pyrénées	38,5	38,5		77,0
<i>Dont FNADT</i>	22,0			
Massif des Vosges	15,3	25,1	0,5	40,9
<i>Dont FNADT</i>	15,0			
Total	154,89	168,5	10,5	333,9

* Hors FEDER.

Source : CGET

À l'instar des CPER, les conventions interrégionales de massif **financent des actions très diverses, qui font l'objet de peu d'évaluations**. Cette situation est regrettable, en particulier dans la perspective de l'examen

¹ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

² Ces conventions couvrent environ 6 000 communes situées en zone de montagne, pour 6,1 millions d'habitants.

du projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, présenté en Conseil des ministres le 14 septembre dernier. Elle **contribue à l'affaiblissement de la politique dédiée à la montagne** constaté par les députées Annie Genevard et Bernadette Laclais dans leur rapport sur l'acte II de la loi « montagne », remis au Premier ministre en juillet 2015¹.

C. DES ÉVALUATIONS INSUFFISANTES ET TROP SOUVENT INOPÉRANTES

L'intervention du FNADT dans son ensemble n'a jamais fait l'objet d'une évaluation. L'approche retenue est celle d'**une évaluation par type de dispositif financé**. À ce jour, seule la première génération de pôles d'excellence rurale, dont la mise en œuvre est aujourd'hui achevée, a donné lieu à de tels travaux. Les contrats de revitalisation des sites de défense font, quant à eux, l'objet d'un bilan individualisé à la fin de chaque contrat ; cependant aucune synthèse de ces bilans n'a été rendue publique.

S'agissant des projets financés par le FNADT dans le cadre des **CPER 2007-2014**, un bilan chiffré par thématique a été réalisé par le CGET sur le fondement des données issues du logiciel Présage². Une étude globale des effets des opérations inscrites dans les CPER 2007-2014, tous volets confondus, est actuellement en cours. Celle-ci devrait comporter une analyse spécifique des opérations financées par le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».

D'autres évaluations ont été annoncées par le CGET, concernant le programme des centres-bourgs³ et les maisons de services au public⁴.

¹ Annie Genevard et Bernadette Laclais, « Un acte II de la loi montagne : pour un pacte renouvelé de la nation avec les territoires de montagne », rapport au Premier ministre, juillet 2015.

² Cf. *supra*.

³ Deux outils ont été mis en place pour assurer le suivi-évaluation du programme : une grille de critères à remplir par les porteurs de projets permettant d'évaluer le programme grâce à des données quantitatives et un revenu de projet annuel par chaque porteur de projet.

⁴ Une enquête nationale auprès des maisons de services au public a été réalisée par le CGET et la Caisse des dépôts et consignations en 2015 afin de mieux connaître le fonctionnement des maisons et de connaître leurs attentes en termes de cadre de travail, formations et animation.

**Évaluations et bilans de dispositifs financés par le FNADT
transmis et prévus par le CGET**

Dispositif évalué	Organisme pilote	Année
Pôles d'excellence rurale – Bilan de l'appel à projets	Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux	2008
Pôles d'excellence rurale – Bilan-évaluation	DATAR	2011
CPER 2007-2014 – Impact sur l'emploi	CGET	2016/2017
Centres-bourgs	CGET	2016
Maisons de service au public – Objectif de 1000 maisons	CGET	2017

Source : commission des finances du Sénat

Les démarches d'évaluation des dispositifs financés par le FNADT sont confrontées à **deux difficultés majeures**, qui sont d'autant plus fortes dans le cadre des CPER :

- le FNADT intervient souvent **en complément d'autres financements publics** de l'État, des collectivités territoriales ou de l'Union européenne. Aussi est-il parfois délicat d'isoler les effets propres du FNADT ;
- **l'absence de système d'information fiable** concernant à la fois la typologie des dépenses, des bénéficiaires et les effets des dispositifs complique la collecte de données et leur synthèse régulière au niveau national.

Dans une enquête sur les CPER 2007-2014, la Cour des comptes souligne ainsi l'insuffisance du dispositif d'évaluation, due à une mise en œuvre défailante, aux carences des outils de suivi et aux désaccords des différents partenaires concernant les indicateurs et les critères d'évaluation¹. Elle relève également **l'absence d'évaluation de l'impact des volets territoriaux des CPER** – financés en grande partie par le FNADT – **sur le développement des territoires ruraux** alors même que la DATAR a fait procéder à des évaluations des volets ferroviaires ou universitaires des contrats.

¹ Sénat, rapport d'information n° 36 (2014-2015) fait au nom de la commission des finances par Albéric de Montgolfier sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux contrats de projets État-régions.

TROISIÈME PARTIE

REPENSER LE FNADT POUR RENFORCER SON EFFICACITÉ EN FAVEUR DES TERRITOIRES LES PLUS FRAGILES

I. DE NOUVELLES ORIENTATIONS POLITIQUES POUR LE FNADT AU SERVICE DE LA RÉUSSITE DU DÉVELOPPEMENT RURAL

A. MAINTENIR LE FNADT TOUT EN L'INSCRIVANT DANS LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL DE DEMAIN

1. Le FNADT : un instrument financier nécessaire, qui doit cependant évoluer

En débutant ce contrôle budgétaire, je n'ai exclu aucune hypothèse quant à l'avenir du FNADT, son maintien ou sa réorganisation. Le FNADT représente en effet un faible montant, comparativement à d'autres dotations comme la DETR, et seulement 5 % de la contribution de l'État aux CPER 2015-2020, sans pour autant faire l'objet d'un ciblage précis. La recherche d'une plus grande efficacité aurait donc pu conduire à proposer l'intégration du FNADT au sein d'un autre outil de financement.

Il ressort toutefois des auditions, déplacements et consultations écrites effectués **un bilan globalement positif du FNADT**, malgré son manque de lisibilité et ses difficultés d'évaluation.

Sa souplesse et sa polyvalence ont été largement citées comme des atouts indéniables pour permettre à l'État de soutenir des projets innovants ou complexes, contribuant à la politique d'aménagement du territoire. La possibilité pour le FNADT de financer à la fois des dépenses d'investissement et de fonctionnement, ainsi que des acteurs privés, en fait **un outil complémentaire, et non concurrent, de la DETR, du FSIL et des fonds structurels européens**. À cet égard, les doctrines définies dans plusieurs régions, consistant à privilégier l'utilisation de certaines aides à différentes échelles territoriales ou à rechercher la complémentarité entre la DETR et le FSIL, participent à un effort, souhaitable, de mise en cohérence des moyens budgétaires de l'État.

Compte tenu de sa complémentarité, il apparaît nécessaire de conserver le FNADT. Cependant, les mutations institutionnelles, la nouvelle organisation territoriale et les logiques locales résolument tournées vers des stratégies globales de développement et de contractualisation, ainsi que la nécessité de **réduire les inégalités territoriales** qui se creusent, doivent **nous conduire à repenser le rôle du FNADT pour le rendre plus efficace**.

2. Un paysage institutionnel en mutation sous l'effet de la réforme territoriale

Si certains des objectifs de la loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire demeurent d'actualité – notamment le soutien aux territoires ruraux en déclin et aux zones urbaines en difficulté – les lois de réforme territoriale adoptées au cours des dernières années¹ conduisent à des changements institutionnels dont la politique d'aménagement du territoire doit tenir compte.

Parmi les évolutions en cours revêtant une importance spécifique pour le FNADT, il convient de citer :

- **l'élargissement et le renforcement des intercommunalités.** Selon l'assemblée des communautés de France (AdCF), les intercommunalités de plus de 50 communes, au nombre de 46 au 1^{er} janvier 2016, pourraient être quatre fois plus nombreuses début 2017² au regard des projets de schémas départementaux de coopération intercommunale. En outre, **le nombre d'intercommunalités devrait diminuer de 40 %**, passant d'environ 2 000 à ce jour à 1 300 début 2017 ;

- les nombreux regroupements de communes au sein de **communes nouvelles**. Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), 1 090 communes se sont regroupées en 317 communes nouvelles en 2015, alors même que les fusions et associations ne représentaient auparavant que quelques communes chaque année. Ce mouvement devrait s'amplifier ;

- la mise en place des **métropoles**, désormais au nombre de quinze (Nice, Lyon, Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse, Nancy, Grand Paris, Aix-Marseille-Provence) ;

- l'établissement d'une **nouvelle carte des régions**, dont le nombre a été réduit de 22 à 13 en métropole, et la réforme parallèle de l'administration territoriale de l'État.

Ces profonds changements institutionnels ont été décrits et analysés avec justesse par nos collègues membres de la commission des lois, Mathieu Darnaud, René Vandierendonck, Pierre-Yves Collombat et

¹ Cf. Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi Maptam ; loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral ; loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes ; loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe.

² AdCF, « Communautés XXL : s'adapter au changement d'échelle », janvier 2016.

Michel Mercier, dans le cadre d'une mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre de la réforme territoriale¹.

3. De nouveaux outils contractuels en faveur du développement des territoires ruraux

Parallèlement aux changements institutionnels en cours, émerge une nouvelle façon de penser et de concevoir le développement local et l'aménagement du territoire, à laquelle le FNADT doit s'adapter. Une **approche intégrée, reposant sur des stratégies globales définies au niveau local**, est désormais privilégiée ; l'objectif étant de donner les moyens aux collectivités locales d'être actrices de leur propre développement et de s'inscrire dans une vision prospective.

Dans le cadre de la réforme de la politique de la ville², **des contrats de ville uniques** ont été créés, tenant compte des enjeux de développement économique, de développement urbain et de cohésion sociale et associant les citoyens concernés. À la fin novembre 2015, 122 contrats de ville avaient été signés sur les 390 prévus. Parmi les parties prenantes à ces contrats, 120 communes sont éligibles à la dotation politique de la ville (DPV), fixée à 100 millions d'euros en 2016.

Dans cette même logique, j'ai défendu dès mon arrivée au Sénat en 2015, une proposition de loi, déposée précédemment par Pierre Jarlier et les membres du groupe Union des démocrates et indépendants du Sénat. Elle visait à **instaurer des contrats territoriaux de développement rural**³ afin d'« *initier une réelle dynamique territoriale dans les secteurs ruraux en difficulté* »⁴. Les contrats, signés sur une période pluriannuelle, devaient être conclus entre l'État et les territoires répondant aux critères des zones de revitalisation rurale. **Cette proposition de loi fut adoptée par le Sénat le 22 octobre 2015**, contre l'avis de la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité de l'époque, qui avait alors considéré que ce texte proposait des solutions inadaptées aux questions pertinentes soulevées.

Le 20 mai 2016, lors du troisième comité interministériel aux ruralités, le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, Jean-Michel Baylet, a annoncé la création de « **contrats de ruralité** », similaires aux contrats territoriaux de développement rural proposés quelques mois plus tôt par le Sénat. Aux termes de la circulaire du 23 juin 2016⁵, ces contrats seront **signés entre l'État**

¹ Sénat, rapport d'information n° 493 (2015-2016) fait par Mathieu Darnaud, René Vandierendonck, Pierre-Yves Collombat et Michel Mercier, au nom de la commission des lois.

² Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

³ Proposition de loi n° 470 (2014-2015) visant à instaurer des contrats territoriaux de développement rural.

⁴ Exposé des motifs de la proposition de loi précitée.

⁵ Circulaire du 23 juin 2016 du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales à l'attention des préfets de région et de département.

et les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) ou, à défaut, les intercommunalités intéressées pour une durée de six ans et auront « *pour objectif de coordonner tous les outils, dispositifs et moyens existants pour développer les territoires ruraux et accélérer la réalisation de projets concrets au service des habitants et des entreprises* »¹.

Les premiers contrats devront être élaborés avant la fin de l'année 2016, en vue d'une signature avant le 30 juin 2017. Ils seront « *notamment financé[s], sur une base annuelle, par le Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) qui comportera dès 2017 une part spécifiquement dédiée aux contrats de ruralité* »² cumulable avec la DETR et avec l'autre part du FSIL.

B. CONFORTER LE FNADT AU SEIN DU BUDGET DE L'ÉTAT

L'analyse chiffrée du FNADT a mis en évidence la **baisse tendancielle des crédits au cours des dernières années**, les AE consommées diminuant de 44 % et les CP de 13 % entre 2010 et 2015. Interrogé sur l'adaptation du cadre législatif actuel du FNADT, le CGET répondait ainsi que « *la difficulté [provient] plutôt d'une diminution continue, et particulièrement forte depuis deux ans, des moyens budgétaires disponibles, qui limitent la capacité d'intervention au titre du programme 112* »³.

Compte tenu de la nécessité de conforter le FNADT, en raison de son caractère complémentaire avec les autres outils de financement, et de l'importance de maintenir sa contribution aux volets territoriaux des CPER, le montant de 200 millions d'euros par an en moyenne apparaît comme un seuil minimum en-dessous duquel l'efficacité de l'action du FNADT pourrait être remise en question. De plus, une nouvelle baisse des crédits tendrait à le marginaliser vis-à-vis des autres moyens d'action de l'État : aujourd'hui, la DETR perçue par l'ensemble des départements d'une région pour une seule année est, en moyenne, supérieure aux six années de FNADT prévus au titre des CPER 2015-2020.

Proposition n° 1 : à périmètre constant, stabiliser le montant du FNADT à 200 millions d'euros par an en moyenne afin de maintenir sa contribution aux CPER, tout en conservant des marges de manœuvre pour venir efficacement compléter les autres dispositifs d'aide de l'État en faveur des territoires les plus fragiles.

¹ Circulaire du 23 juin 2016 précitée.

² Circulaire du 23 juin 2016 précitée.

³ Réponse du CGET au questionnaire de votre rapporteur spécial.

C. LE FNADT COMME OUTIL D'ACCOMPAGNEMENT DES FUTURS CONTRATS DE RURALITÉ

1. Inscrire les crédits spécifiquement dédiés aux contrats de ruralité sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »

Je me réjouis de l'annonce du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, Jean-Michel Baylet, de la mise en place des contrats de ruralité sur des périodes de six ans et d'un financement dédié au sein du FSIL. Pour 2017, l'enveloppe consacrée aux contrats de ruralité devrait s'élever à 216 millions d'euros.

Pour l'exercice 2016, les crédits du FSIL ont été inscrits sur le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » du budget de l'État. Or **les contrats de ruralité poursuivent des objectifs similaires à ceux des dispositifs actuellement financés par le FNADT** et leur mise en œuvre est assurée par les **préfectures, sous l'égide du CGET**. De plus, la circulaire indique que les contrats de ruralité devront être coordonnés avec les actions des volets territoriaux des CPER.

Aussi serait-il tout à fait cohérent d'inscrire ces crédits sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission « Politique des territoires ». Le programme 112 financerait ainsi **deux outils de contractualisation complémentaires : les CPER à l'échelle régionale et les contrats de ruralité à l'échelon local**.

Suivant la même logique, il convient de souligner que la dotation politique de la ville, venant en appui des contrats de ville, est actuellement financée à partir du programme 147 « Politique de la ville » de la mission « Politique des territoires ».

Proposition n° 2 : dans un objectif de cohérence budgétaire et d'efficacité d'action de l'État, inscrire l'enveloppe de 216 millions d'euros du Fonds de soutien à l'investissement public local (FSIL) annoncée en faveur des contrats de ruralité sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission « Politique des territoires ».

2. Mettre le FNADT au service de la réussite des contrats de ruralité

À l'avenir, l'inscription de l'enveloppe du FSIL en faveur des contrats de ruralité au sein même du FNADT permettrait de **faire bénéficier les partenaires des futurs contrats de la souplesse de cet outil** et d'apporter ainsi un complément particulièrement utile aux autres sources de financement (DETR, FSIL de « droit commun », PAT, volets territoriaux des CPER, FEDER, FEADER et FSE), coordonnées dans le cadre du contrat.

Les **marges de manœuvre dégagées par l'extinction progressive de certains dispositifs actuellement financés par la section générale du FNADT** pourraient également être utilisées pour compléter les financements des projets portés dans le cadre des contrats de ruralité. À budget global constant, on peut estimer qu'environ 15 millions d'euros en engagements et en paiements pourraient être disponibles à l'horizon 2018-2019¹.

Dans tous les cas, **l'accompagnement du FNADT devrait être prioritairement ciblé sur trois types d'actions, actuellement mal prises en compte par les autres outils de financement.**

a) Un soutien prioritaire à l'ingénierie de développement des intercommunalités rurales

Tout d'abord, le FNADT devrait avoir pour objectif de **financer l'ingénierie territoriale de développement des intercommunalités rurales, essentielle à la réussite des contrats de ruralité**, et de permettre ainsi à ces territoires de monter en compétence et d'animer leurs projets dans la durée.

Contrairement au FSIL, qui peut uniquement subventionner des opérations d'investissement des collectivités territoriales², le FNADT finance déjà de l'aide à l'ingénierie, que ce soit dans le cadre des centres-bourgs ou des volets territoriaux des CPER. Au-delà du financement d'études ou de diagnostics auxquels un soutien direct peut être apporté par le CGET³ ou le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), du soutien à l'ingénierie financière proposée par la Caisse des dépôts et consignations ou encore à l'ingénierie foncière par les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer), il s'agirait ici de **cibler prioritairement l'« ingénierie territoriale de développement » des intercommunalités rurales en renforçant leurs compétences en interne pour leur donner toutes les chances de réussir leur mutation. L'objectif**

¹ Du fait de la fin du financement des pôles de compétitivité (2,9 millions d'euros en AE et CP par an sur la période 2013-2018), des contrats de redynamisation des sites de défense et des plans locaux de redynamisation (pour lesquels 7 millions d'euros restaient à engager en 2016 et 2017) et des pôles d'excellence rurale (dont le financement a été intégralement assuré en AE et pour lesquels 16,6 millions d'euros de CP ont été prévus en 2016).

² Cf. circulaire du 15 janvier 2016 du Premier ministre à l'attention des préfets.

³ Par exemple, par la fourniture de kits méthodologiques, la mise à disposition de cartographies ou d'études de l'observatoire des territoires.

serait de favoriser, dans les secteurs ruraux, le développement de nouvelles activités et la création d'emplois par l'innovation, par exemple dans les domaines du numérique, de l'économie collaborative, de la transition énergétique ou de la valorisation des ressources locales.

La circulaire du 23 juin 2016 relative aux contrats de ruralité indique que *« l'État et les collectivités signataires, ainsi que les autres acteurs publics mobiliseront les outils d'ingénierie de projet dont ils disposent pour accompagner les intercommunalités rurales ne disposant pas des compétences nécessaires »*. Cet engagement est, certes, essentiel mais il n'apparaît pas suffisant pour **« faire vivre » les contrats dans la durée, particulièrement dans les zones les plus fragiles.**

En partant de **l'hypothèse d'une aide de 100 000 euros par an en moyenne à l'ingénierie** pour chaque contrat de ruralité et de l'objectif de 100 contrats de ruralité durant la première année, seuls **10 millions d'euros** seraient nécessaires en 2017. À l'issue de la montée en charge des contrats de ruralité, si l'on considère l'objectif de 500 contrats, une enveloppe de **50 millions d'euros** devrait être prévue.

b) Un soutien aux projets privés inscrits dans les stratégies de développement rural et associant secteur public et secteur privé

Poursuivant la même logique de complémentarité entre moyens d'action de l'État, une part du FNADT octroyée dans le cadre des contrats de ruralité pourrait être dévolue en priorité aux **acteurs privés, et plus particulièrement aux très petites et moyennes entreprises (TPE et PME)**, participant au projet de territoire défini par l'EPCI ou le PETR. Il s'agirait ici de promouvoir la réalisation de **projets de partenariat entre le secteur public et le secteur privé.**

Cette proposition se fonde notamment sur l'expérience positive des pôles d'excellence rurale (PER), dans le cadre desquels de nouvelles activités économiques ont pu prendre leur essor grâce au soutien financier ponctuel apporté par le FNADT.

Si l'on considère un montant d'aide moyen de 40 000 euros par an par contrat, l'enveloppe financière requise s'élèverait à **4 millions d'euros en 2017 et 20 millions d'euros à terme**, si 500 contrats de ruralité étaient signés.

c) Une prime pour donner toutes leurs chances aux territoires ruraux en déclin démographique

Enfin, l'intervention du FNADT dans le cadre des contrats de ruralité pourrait également **cibler les territoires ruraux en situation de grande difficulté, en raison d'une baisse démographique constante au cours des dernières années.** Le critère de l'évolution négative de la population du territoire sur une durée d'au moins cinq ans présenterait l'avantage d'être simple, lisible et d'**inciter les territoires les plus directement menacés par le déclin démographique à conclure des contrats**

de ruralité et à définir une nouvelle stratégie de développement. Ce « coup de pouce » aurait pour objectif d'éviter que certains territoires ne franchissent un « seuil d'irréversibilité », en-dessous duquel il deviendrait impossible d'attirer de nouveaux habitants ou de nouvelles activités.

La prime pourrait s'élever à 200 000 euros par an, soit 1,2 million d'euros sur la durée complète d'un contrat. Une clause de revoyure à mi-parcours – soit après trois années – pourrait être introduite pour évaluer les effets de ce financement complémentaire et décider de son éventuel maintien. **Selon l'Insee, quatorze départements métropolitains ont enregistré une baisse de leur population entre 2008 et 2015¹.** Si l'on se fonde sur l'hypothèse d'une prime attribuée **dès 2017** dans chacun des quatorze départements touchés par une baisse démographique, **l'enveloppe budgétaire annuelle s'élèverait à 2,8 millions d'euros.** À terme, si trois primes étaient attribuées par département – soient 42 contrats au total – 8,4 millions d'euros seraient nécessaires.

Proposition n° 3 : donner au FNADT le rôle de « facilitateur » dans la mise en place des contrats de ruralité en lui permettant, grâce au transfert de l'enveloppe de crédits du FSIL et aux marges dégagées par l'extinction progressive de certains dispositifs, de financer prioritairement :

- l'« ingénierie territoriale de développement » des intercommunalités rurales afin de leur permettre de « monter en compétence », pour réussir leur contrat de développement et l'animer dans la durée ;

- les projets privés inscrits dans les stratégies de développement portées par les intercommunalités rurales et associant secteur public et secteur privé (en particulier les TPE et PME) ;

- une prime majorant le soutien apporté aux territoires ruraux hyper-fragilisés par une baisse démographique constante au cours des cinq dernières années, afin de leur donner toutes les chances d'enrayer le déclin et de réussir leur développement.

¹ Cf. tableau en annexe.

II. DE NÉCESSAIRES AMÉLIORATIONS DANS LA GESTION ET LE SUIVI DU FNADT

A. CLARIFIER LE FONCTIONNEMENT DU FNADT ET AMÉLIORER SA LISIBILITÉ

1. Actualiser le cadre juridique définissant la structure et la doctrine d'utilisation du FNADT

Les textes législatifs et réglementaires relatifs au FNADT apparaissent aujourd'hui en décalage avec la réalité du fonctionnement du fonds, ce qui est préjudiciable à sa lisibilité. Comme souligné précédemment, la circulaire du 9 novembre 2000 comporte de nombreuses références devenues sans objet, dont celle relative à la section locale libre d'emploi.

Une mise à jour de la circulaire s'avère donc nécessaire. Ainsi, la section dite « générale » pourrait être rebaptisée « **section nationale** » – cette dénomination décrivant de façon plus adéquate le contenu de cette section. Pour cela, une modification de l'article 33 de la loi du 4 février 1995 précitée, relatif au FNADT, devrait être opérée.

De plus, la circulaire pourrait tirer les conséquences des nouvelles orientations politiques du FNADT proposée dans le présent rapport, en renommant la section locale en « section territoriale » et en indiquant que cette dernière a vocation à financer les dispositifs territoriaux contractualisés, au titre des CPER et des contrats de ruralité.

Proposition n° 4 : réviser le cadre juridique du FNADT afin de distinguer clairement, d'une part, une section nationale regroupant les crédits gérés directement par le CGET et, d'autre part, une section territoriale regroupant les crédits contractualisés dans le cadre des CPER (échelle régionale) et ceux prévus au titre des contrats de ruralité (échelle locale).

Par ailleurs, la révision de la circulaire relative au FNADT serait l'occasion de clarifier et de **mettre à jour les critères d'éligibilité du fonds**. Plusieurs services gestionnaires des SGAR ou des préfectures de département ont indiqué rencontrer fréquemment des difficultés pour déterminer les conditions d'éligibilité de certains projets ou entités, par exemple les sociétés d'économie mixte, ou encore pour cerner les contours de l'interdiction de subventionner l'immobilier d'entreprise. Dans le cadre de cette révision, le principe d'interdiction des subventions aux infrastructures classiques, au mobilier urbain et à l'immobilier d'entreprise devra néanmoins être maintenu.

Proposition n° 5 : actualiser et préciser la doctrine d'emploi et les critères d'éligibilité du FNADT afin de lever les incertitudes juridiques des services instructeurs et des porteurs de projet, d'harmoniser les pratiques entre les différentes régions et d'adapter l'utilisation du fonds aux priorités définies.

2. Identifier le FNADT dans les documents budgétaires

Les **projets et rapports annuels de performances de la mission « Politique des territoires »**, annexés chaque année au projet de loi de finances et au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, **n'indiquent pas le montant des crédits relevant du FNADT**, au sein du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».

Jusqu'en 2012, **un rapport au Parlement sur l'utilisation des crédits du FNADT** apportait chaque année un éclairage spécifique sur l'exécution du fonds et les dispositifs financés. L'obligation d'établir ce rapport a néanmoins été supprimée par la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures¹. Il en est résulté une déperdition d'information importante concernant le FNADT, qui n'a pas été compensée par un enrichissement significatif des documents budgétaires.

Bien que le CGET considère que le FNADT correspond en réalité à un ensemble de lignes budgétaires plutôt qu'à un véritable fonds, ce dernier a une existence juridique et est identifié comme tel par les services gestionnaires au niveau déconcentré. L'insertion dans les documents budgétaires d'un tableau synthétique relatif au FNADT, détaillant pour chaque section du fonds les dispositifs financés et les actions budgétaires auxquels ils se rattachent, permettrait d'améliorer la lisibilité desdits documents, tout en renforçant la visibilité du FNADT.

Proposition n° 6 : faire figurer dans les documents budgétaires de la mission « Politique des territoires » le montant des crédits relevant du FNADT, et les dispositifs qu'il finance.

3. Renforcer la cohérence du périmètre d'intervention du FNADT

Héritée du regroupement des six fonds préexistants, la grande variété des interventions du FNADT constitue l'une de ses caractéristiques essentielles. Cependant, **l'hétérogénéité des actions financées semble s'être**

¹ Article 80 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

accrue au fil des années. Cette situation tend à nuire à la lisibilité du FNADT, a fortiori, lorsqu'il intervient pour soutenir des dispositifs déjà majoritairement financés par d'autres programmes budgétaires.

Par exemple, le FNADT subventionne le fonctionnement des structures de gouvernance et d'animation de plusieurs pôles de compétitivité, alors même que l'aide à la gouvernance des pôles est financée majoritairement par le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie ». Le FNADT verse également une **subvention pour charges de services publics de 6,3 millions d'euros en AE et CP en 2016 à l'opérateur Business France**, pourtant financé à hauteur de 104 millions d'euros environ par le programme 134 précité. Selon la Cour des comptes, *« la question du maintien d'une subvention pour charges de service public en provenance du programme 112 peut être posée, son montant représentant une fraction désormais limitée des ressources de l'opérateur et n'étant pas fixé en fonction de ses besoins, mais en appliquant une diminution chaque année. L'ensemble des crédits pourraient utilement être regroupés sur le programme 134, pour une unité de programmation et de suivi »*¹.

Proposition n° 7 : renforcer la cohérence du périmètre d'intervention du FNADT en sortant de son champ la subvention pour charges de service public versée à Business France.

B. AMÉLIORER LES OUTILS DE SUIVI, DE GESTION ET D'ÉVALUATION

1. Répondre aux lacunes en matière de système d'information

Le logiciel budgétaire et comptable Chorus est insuffisant pour assurer le suivi quotidien des crédits du FNADT. En outre, depuis l'abandon du logiciel Présage en 2015, qui présentait lui-même de nombreuses limites, le risque de carences en matière de suivi et de *reporting* au niveau national des crédits contractualisés dans le cadre des CPER est plus élevé.

À brève échéance, le déploiement d'un système d'information commun à l'ensemble des CPER et aux fonds structurels européens, à partir de Synergie, semble irréaliste. Cependant, cet objectif ne doit pas être abandonné. Par ailleurs, il ressort des réponses des services territoriaux de l'État au questionnaire adressé dans le cadre de cette mission, le besoin de mettre en place un outil informatique de suivi commun à l'ensemble des SGAR et des préfectures de département. Le CGET a indiqué qu'il menait actuellement des travaux en ce sens. Il convient de progresser rapidement

¹ Cour des comptes, Note de l'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « Politique des territoires » pour l'exercice 2015.

sur cette question, essentielle pour les évaluations futures des actions financées par le FNADT.

Proposition n° 8 : mettre en place, dès 2017, un outil informatique de suivi du FNADT harmonisé au niveau national, simple d'utilisation et répondant aux attentes des services déconcentrés, tout en maintenant l'objectif de développer, à l'horizon 2020, un système d'information pour l'ensemble des CPER.

2. Renforcer le rôle d'animation du CGET

En tant que responsable du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », dont relève le FNADT, le CGET est chargé du pilotage des crédits et du dialogue avec les responsables de budgets opérationnels de programme (BOP) au niveau déconcentré. Si certains SGAR considèrent que le CGET remplit cette fonction de façon satisfaisante, d'autres services ont exprimé le souhait que le CGET soit plus proactif et qu'il renforce son rôle d'animateur du réseau des responsables de BOP, par exemple à travers l'organisation de réunions ou de visio-conférences annuelles, de formations, le développement du réseau extranet du CGET ou encore la mise en place d'outils collaboratifs en ligne. Cette attente est apparue d'autant plus forte parmi les services des régions « fusionnées » dans le cadre de la réforme territoriale.

Proposition n° 9 : renforcer le rôle d'animation du CGET en vue de créer un véritable réseau des services déconcentrés gestionnaires du FNADT, notamment à travers le développement d'outils collaboratifs en ligne.

3. Mener des évaluations régulières et plus opérationnelles

Les carences en matière d'évaluation du FNADT, et plus particulièrement des crédits contractualisés au titre des CPER, ont été décrites dans la seconde partie du présent rapport. **La crédibilité et l'avenir du FNADT passent nécessairement par l'amélioration de son dispositif d'évaluation**, qui dépend lui-même de l'existence d'un système d'information fiable.

L'évaluation du dispositif de soutien à la revitalisation des centres-bourgs a été lancée en 2016 et le déploiement des maisons de services au public sera opportunément évalué en 2017. Une attention particulière devra toutefois être portée afin que ces évaluations soient plus

opérationnelles et deviennent de véritables outils d'aide à la décision pour les élus et acteurs locaux concernés par ces dispositifs.

Dans le cadre des futurs contrats de ruralité, les partenaires pourraient, par exemple, être invités à tenir des tableaux de bord harmonisés, renseignant un nombre limité de critères économiques et sociaux afin de faciliter le travail ultérieur d'évaluation, tout en leur permettant de mesurer régulièrement les effets des projets soutenus dans le cadre des contrats.

Proposition n° 10 : mener des évaluations régulières et plus opérationnelles des dispositifs financés par le FNADT, par exemple à l'aide de bilans d'activité chiffrés effectués au niveau local sur une base régulière.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 21 septembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a entendu une communication de M. Bernard Delcros, rapporteur spécial, sur le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – Le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) constitue depuis vingt ans l'un des instruments financiers de l'État au service de la politique d'aménagement du territoire. Il jouit pourtant d'une faible visibilité au sein du budget de l'État et de la part des élus et collectivités territoriales bénéficiaires. En outre, il a subi une baisse régulière depuis quelques années.

À travers ce contrôle budgétaire, mon objectif était double : dresser un bilan de l'utilisation des crédits du FNADT et identifier ses perspectives d'évolution. Pour ce faire, je me suis appuyé sur les informations transmises par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et sur de nombreuses auditions. J'ai effectué plusieurs déplacements pour comprendre les diverses modalités de gestion de ce fonds par les préfets de région. J'ai également interrogé par écrit l'ensemble des préfetures de région.

En préambule, quelques faits méritent d'être rappelés afin de mieux appréhender le FNADT. Tout d'abord, ce fonds a été institué en 1995 afin de regrouper six fonds ciblés sur certaines thématiques ou zones géographiques, dont le fonds d'intervention pour l'autodéveloppement de la montagne (FIAM), créé par la loi relative au développement et à la protection de la montagne du 9 janvier 1985. De prime abord, cette fusion fut contestée mais pour calmer les réticences, le fonds fut abondé de 20 % supplémentaires.

De par son origine, le FNADT se caractérise par l'hétérogénéité de ses interventions, qui concernent à la fois des territoires ruraux, urbains, des anciennes régions minières en reconversion ou encore des zones de montagne. On peut toutefois distinguer deux grands types de soutien : la « section générale » finance les programmes et actions définis au niveau national par le CGET – dont des subventions à des associations, le programme de maisons de services au public, les maisons de santé, ou encore l'appel à projets en faveur des centres-bourgs – et la section « locale » qui est aujourd'hui exclusivement consacrée aux contrats de plan État-région (CPER) et aux conventions de massif. Selon le rythme de consommation des CPER, la section locale représente chaque année entre 50 % et 65 % des nouveaux engagements, soit environ 100 millions d'euros.

Enfin, le poids du FNADT dans la contribution totale de l'État à l'aménagement du territoire est marginal. Avec environ 200 millions d'euros en crédits de paiement en 2016, il représente 27 % de la mission « Politique des territoires ». Enfin, seuls 5 % de la contribution de l'État aux CPER 2015-2020 proviennent du FNADT.

J'en viens maintenant à mes principales observations. Premièrement, le cadre juridique du FNADT est aujourd'hui dépassé. Les objectifs du fonds sont ceux définis par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 et la circulaire décrivant le cadre d'emploi du fonds n'a pas été modifiée depuis 2000. Elle se réfère à des notions qui n'existent plus et ne tient pas compte des évolutions territoriales intervenues depuis lors. Cette situation nuit à la lisibilité du FNADT.

Deuxièmement, les moyens budgétaires affectés au FNADT sont en baisse constante depuis 2010. Les autorisations d'engagement ont diminué de 44 % et les crédits de paiement de 13 % entre 2010 et 2015.

Troisièmement, j'ai constaté des lacunes importantes en matière de suivi informatique des crédits, ce qui constitue un obstacle à l'évaluation régulière des programmes portés par ce fonds.

Quatrièmement, on observe des différences d'approche importantes suivant les régions dans la mise en œuvre des crédits consacrés aux CPER. Jusqu'en 2015, les préfets de région disposaient d'une grande liberté quant à l'utilisation de ce fonds. Depuis, l'enveloppe du fonds consacrée aux CPER est ciblée sur le volet territorial et sur le numérique. En revanche, de grandes différences subsistent concernant la concertation et la programmation des crédits qui se fait soit au fil de l'eau, soit à l'occasion d'appel à projet, soit encore par voie de conventionnement territorial avec des pays ou des agglomérations qui accompagnent les territoires sur la durée du CPER. Ainsi, en Bretagne, le FNADT contractualisé au titre des CPER 2007-2014 avait été entièrement affecté au travers de conventions avec les 21 pays bretons.

Même si le CGET se refuse à opérer une distinction stricte entre territoires ruraux et urbains, les programmes nationaux lancés ces dernières années sont plutôt orientés vers des territoires à dominante rurale, à travers les pôles d'excellence rurale, les maisons de services au public, les maisons de santé ou, plus récemment, la revitalisation des centres-bourgs. Enfin, le FNADT continue d'être la principale source de financement de l'État en faveur de la politique de la montagne et apporte, à ce titre, une aide déterminante au fonctionnement des comités de massif.

Cinquièmement, la souplesse et la polyvalence ont été largement citées comme deux atouts indéniables du FNADT. Celui-ci se distingue en effet des autres aides de l'État par le fait qu'il finance à la fois des dépenses d'investissement et de fonctionnement, ainsi que des acteurs privés

(associations ou, sous certaines conditions, entreprises). Loin d'être concurrent de la dotation d'équipement aux territoires ruraux (DETR), du Fonds de soutien à l'investissement public local (FSIL) ou encore des fonds structurels européens, le FNADT apparaît largement complémentaire.

Ces différents constats m'ont amené à formuler dix propositions : trois d'entre elles visent à donner de nouvelles orientations politiques au FNADT, tandis que les sept suivantes concernent la gestion, le suivi et les outils d'évaluation.

Ma première proposition est de stabiliser, à périmètre constant, le montant du FNADT à 200 millions d'euros par an en moyenne afin de maintenir sa contribution aux CPER et aux conventions interrégionales de massif, tout en conservant des marges de manœuvre pour venir utilement compléter les autres aides de l'État en faveur des territoires les plus fragiles. Ce montant apparaît comme un seuil minimum en dessous duquel l'efficacité de l'action du FNADT pourrait être remise en question.

Par ailleurs, les mutations institutionnelles, la nouvelle organisation territoriale et les logiques locales résolument tournées vers des stratégies globales de développement et de contractualisation doivent nous conduire à repenser le rôle du FNADT pour le rendre plus efficace. Dans le même esprit que la proposition de loi visant à instaurer des contrats territoriaux de développement rural, que j'ai défendue en octobre 2015 et que le Sénat a adopté, le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, a annoncé, le 22 mai 2016, la création de contrats de ruralité. Ces derniers seront signés entre l'État et les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) ou les intercommunalités intéressées, pour une durée de six ans. En 2017, une enveloppe de 216 millions d'euros au sein du FSIL serait consacrée à ces contrats.

Ma deuxième proposition consiste à inscrire l'enveloppe du FSIL dévolue aux contrats de ruralité sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission « Politique des territoires », qui contient déjà le FNADT. Cela serait à la fois plus cohérent sur le plan budgétaire, dans la mesure où cette mission finance déjà les contrats de ville, et plus efficace en réunissant au sein d'un même programme les crédits contractualisés au niveau régional au titre des CPER, et ceux contractualisés au niveau local à travers les contrats de ruralité.

Ma troisième proposition vise à faire du FNADT l'outil d'accompagnement des futurs contrats de ruralité. Grâce au transfert de l'enveloppe de crédits du FSIL et aux marges dégagées par l'extinction progressive de certains dispositifs, le FNADT pourrait être utilisé pour financer en priorité trois catégories de dépenses : tout d'abord, je propose de cibler l'« ingénierie territoriale de développement » des intercommunalités rurales afin de leur permettre de « monter en compétence » pour réussir leur contrat de développement et l'animer dans la durée. Au 1^{er} janvier 2017, la

refonte de la carte intercommunale sera effective, ce qui implique la fusion d'intercommunalités rurales. Pour que ces fusions réussissent, les compétences internes de ces intercommunalités devront monter en puissance en vue de développer de nouveaux champs de création d'activités et d'emplois. C'est un sujet que je connais bien, en tant qu'élu d'un territoire rural de moyenne montagne. Selon une première estimation, en partant de l'hypothèse d'une aide de 100 000 euros par an à l'ingénierie pour chaque contrat de ruralité et en retenant l'objectif de 100 contrats la première année, seuls 10 millions d'euros seraient nécessaires en 2017.

Ensuite, un soutien pourrait également être apporté aux projets privés inscrits dans les stratégies de développement portées par les intercommunalités rurales et associant secteur public et secteur privé, en particulier les très petites, petites et moyennes entreprises. Nous avons tout intérêt à encourager les partenariats entre l'action publique et des initiatives privées pour construire des projets et créer des emplois, notamment autour des filières locales, du tourisme, du numérique et de la transition énergétique. Il ne s'agit pas ici de tout financer mais de permettre à certains projets à forte valeur ajoutée de voir le jour. Avec un montant d'aide d'environ 40 000 euros par an et par contrat, l'enveloppe financière s'élèverait à 4 millions d'euros en 2017 et 20 millions d'euros à terme, si 500 contrats de ruralité étaient signés.

Enfin, le FNADT pourrait financer une prime majorant le soutien apporté aux territoires ruraux hyper-fragilisés par une baisse démographique constante au cours des cinq dernières années, afin de leur donner toutes les chances d'enrayer le déclin et de réussir leur développement. Ce coup de pouce aurait pour objectif d'éviter que dans ces départements, les territoires concernés ne franchissent un « seuil d'irréversibilité », en-dessous duquel il deviendrait impossible de conserver les services nécessaires pour installer de nouvelles activités et attirer de nouveaux habitants. En partant de l'hypothèse d'une aide de 200 000 euros par an et par contrat, un peu moins de 3 millions d'euros seraient nécessaires en 2017 et, à terme, 8 millions d'euros si trois contrats étaient signés dans chacun de ces départements.

Mes sept propositions suivantes ont pour objet d'améliorer la gestion du FNADT et de tirer les conséquences des nouvelles orientations proposées. Il s'agit notamment de réviser le cadre juridique du FNADT afin de distinguer clairement la section nationale regroupant les crédits gérés directement par le CGET et, la section territoriale regroupant les crédits contractualisés dans le cadre des CPER, à l'échelle régionale, et ceux prévus au titre des contrats de ruralité, à l'échelle locale.

Je propose aussi d'actualiser et de préciser la doctrine d'emploi et les critères d'éligibilité du FNADT, de faire figurer dans les documents budgétaires le montant des crédits relevant du FNADT et les dispositifs qu'ils financent, de renforcer la cohérence du périmètre d'intervention du

fonds en sortant de son champ la subvention pour charges de service public versée à Business France, qui s'élève en 2016 à 6 millions d'euros alors même que Business France reçoit environ 104 millions d'euros de la mission « Économie »

Il conviendrait également de mettre en place, dès 2017, un outil informatique de suivi du FNADT harmonisé au niveau national et, à l'horizon 2020, un système d'information pour l'ensemble des CPER, d'améliorer le rôle d'animation du CGET auprès des services déconcentrés gestionnaires du FNADT, notamment à travers le développement d'outils collaboratifs en ligne. Enfin, je suggère de mener des évaluations régulières et plus opérationnelles des dispositifs financés, par exemple à l'aide de bilans d'activité chiffrés effectués au niveau local sur une base régulière.

En conclusion, le FNADT peut demain, si nous le voulons, avoir un réel effet de levier en faveur du développement rural à condition de renforcer la section territoriale pour mieux accompagner les stratégies de développement rural et de mettre l'accent sur les territoires ruraux les plus fragiles pour les aider à réussir leur mutation. J'espère que ces travaux pourront être utiles dans la perspective du projet de loi de finances pour 2017.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Dans le cadre des CPER, le FNADT intervient dans divers secteurs avec des montants relativement faibles : tourisme et culture, 8 % chacun, sports et loisirs 3 %... quel saupoudrage ! N'aurions-nous pas intérêt à créer un dispositif unique afin d'être plus efficaces et de réduire les coûts de gestion ?

M. Maurice Vincent. – Les centres-villes et les centre-bourgs souffrent de plus en plus d'une urbanisation extensive ; cela concerne aussi bien les villes moyennes que les territoires ruraux. Que faire pour leur venir en aide ?

M. Vincent Delahaye. – Les 216 millions affectés au FSIL financeront-ils les contrats de ruralité ? Dans quel programme ces contrats étaient-ils financés jusqu'à présent ?

Peut-on avoir des précisions sur ce que vous avez appelé l'ingénierie territoriale de développement ?

M. Didier Guillaume. – La France est une et indivisible, mais elle est diverse, y compris dans la ruralité. Plutôt que de modifier le FNADT, ne conviendrait-il pas de repenser l'aide aux territoires dans sa globalité pour une meilleure efficacité ? Ce fonds permet de saupoudrer des crédits ici ou là mais, en matière d'aménagement du territoire, la technocratie semble avoir pris l'ascendant, au détriment des élus. J'ai un avis mitigé sur le rôle du CGET car lorsque l'on cherche à imposer des critères de sélection de l'extérieur, cela ne fonctionne pas.

Enfin, je suis tout à fait favorable à une meilleure coopération entre le public et le privé. C'est ainsi que nous pourrions enclencher une dynamique vertueuse.

M. Vincent Capo-Canellas. – Le FNADT soutient les territoires fragilisés. À ce titre, n'oublions pas les territoires urbains et péri-urbains. Ce fonds leur vient-il en aide ?

M. Serge Dassault. – Qu'entendez-vous par territoires ruraux fragiles ? Les zones frappées par les inondations du printemps dernier sont-elles concernées ?

Qu'entendez-vous également par « mutation des territoires ruraux » ?

M. Vincent Eblé. – Bien sûr, il convient d'accompagner la grande ruralité. Alors que l'argent public se fait rare, nous nous devons de l'utiliser à bon escient et ne pas le consacrer uniquement à ces territoires en déshérence. N'oublions pas les zones rurales ou péri-urbaines en croissance qui doivent faire face à des dépenses publiques. Alors que, depuis de nombreuses années, nous avons remplacé les impôts directs par des dotations d'État dont le niveau est figé à celui prévalant au moment de la réforme, ces zones en croissance sont aujourd'hui pénalisées et ne peuvent procéder aux investissements nécessaires. Repensons tous les dispositifs en faveur des territoires pour n'en oublier aucun.

M. François Marc. – Je soutiens la quatrième proposition qui tente de clarifier ce qui ressort des décisions prises au niveau national et des initiatives définies au niveau territorial. Cette révision juridique est souhaitable.

Pour ce qui concerne la troisième proposition, le Sénat a travaillé durant des mois sur la réforme territoriale qui a précisé les compétences des uns et des autres. Dès lors que la région et les intercommunalités sont responsables de l'aménagement du territoire, l'ingénierie devrait leur revenir. L'essentiel de l'effort national devrait donc porter sur la solidarité en faveur des territoires les plus fragiles.

M. Jean-François Husson. – L'État est responsable de l'aménagement du territoire : il doit veiller à l'équité entre les territoires et poursuivre le mouvement de décentralisation. Arrêtons de montrer les zones rurales du doigt et élargissons notre réflexion à des territoires plus vastes comprenant à la fois l'hyper-ruralité, mais aussi les villes moyennes, voire les agglomérations ou les métropoles. L'argent public devenant plus rare, nous devons faire en sorte qu'à l'avenir, la mobilisation conjuguée des dotations des collectivités et de l'État aide à structurer les territoires. Dans le domaine de l'éducation, par exemple, on constate que l'école ne se limite plus au temps d'enseignement mais offre un accueil avant la classe et des activités périscolaires.

M. Éric Doligé. – J'aimerais savoir quels sont les coûts de gestion de chacun des dossiers gérés par le FNADT.

Devant le Conseil de l'immobilier de l'État, Business France indiquait que l'État envisageait de lui faire payer des loyers pour les bâtiments qui sont mis à sa disposition, soit un coût de plusieurs millions d'euros. Attention de ne pas assécher son budget !

M. Jean-Claude Requier. – Prenons garde au saupoudrage des crédits.

Qu'entend-on par ingénierie territoriale ? Je me méfie des études - et des normes - qui se multiplient. Les élus locaux n'en veulent plus.

M. Thierry Carcenac. – La réforme territoriale a précisé le rôle de chacun mais beaucoup reste encore à faire. Soyons attentifs à éviter le saupoudrage. Pourtant, des crédits même minimes sont efficaces dans certaines zones. Dans mon département, 5 000 euros suffisent à soutenir des activités artisanales ou commerciales. Le FNADT doit-il se préoccuper de ces petites opérations ? La question reste posée.

M. Jacques Chiron. – Avec Bernard Lalande, Richard Yung et Éric Doligé, nous sommes en train de contrôler Business France : la proposition numéro sept retient donc toute notre attention.

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – Lorsque j'ai commencé ce rapport, je n'avais aucun *a priori*. Je n'excluais aucune hypothèse quant à l'avenir du FNADT, son maintien ou sa réorganisation. Je considère, au terme de ce travail, que ce fonds est complémentaire des autres mécanismes de soutien qui existent. Faut-il repenser l'intégralité de la politique menée en faveur de l'aménagement du territoire ? Nous pourrions certainement ouvrir ce débat et envisager de rassembler dans une grande mission toutes les actions de l'État en faveur de l'aménagement du territoire. Mais en l'état actuel des choses, la suppression du FNADT priverait les territoires les plus fragiles d'un dispositif souple et utile.

Compte tenu de son faible montant, le FNADT ne peut répondre à toutes les besoins, notamment des centres-bourgs et des centres-villes, au-delà de l'ingénierie. Des financements complémentaires sont donc prévus au profit des contrats de ville et des centres-bourgs. Après l'appel à manifestation d'intérêt ayant retenu 54 lauréats, la deuxième génération de centres-bourgs bénéficie ainsi d'une enveloppe de 300 millions du FSIL. Des régions ont également inscrit les centres-bourgs dans leur contrat de plan et certains comités de massif ont lancé des appels à projets. D'ailleurs, à ce sujet, comment voulez-vous que les élus locaux s'y retrouvent ? Nous devons être plus cohérents à l'avenir et donner davantage de lisibilité aux élus.

Concernant les contrats de ruralité, ceux-ci n'existaient pas jusqu'à présent. Les premiers devraient être signés avant la fin de l'année. Le

Gouvernement a annoncé que 216 millions leur seraient consacrés. Par cohérence, je propose qu'ils figurent, comme les contrats de ville, dans la mission « Politique des territoires ».

En ce qui concerne l'ingénierie territoriale, il ne s'agit pas de payer des cabinets d'audit pour réaliser des études supplémentaires. Il s'agit de financer de l'ingénierie de développement interne pour aider les intercommunalités rurales à monter en compétences, c'est complètement différent.

Je me méfie quelque peu des polémiques concernant le saupoudrage des crédits. Certes, les projets de grande ampleur sont nécessaires, mais n'oublions pas les petits projets dès lors qu'ils s'inscrivent dans des stratégies globales de développement et qu'ils permettent de créer de l'activité et de l'emploi, même à petite échelle. Certes, les territoires urbains et péri-urbains doivent être pris en compte, mais le FNADT ne peut tout financer, vu le montant de sa dotation. Si on vise son efficacité, il doit être ciblé. Une réflexion plus globale peut cependant être conduite.

En réponse à la question sur les critères de l'hyper-fragilité, je veux rappeler que les territoires les plus fragiles sont, à mon sens, ceux qui continuent à perdre des habitants et enregistrent un décrochage qui peut amener à des situations d'irréversibilité. Est-il acceptable d'envisager de rayer certains territoires de la carte ? D'autres régions connaissent aussi des difficultés, comme les inondations que vous évoquez, mais le problème est tout autre et le FNADT ne viendra pas dédommager ces dégâts. Par mutation des territoires ruraux, je fais référence à la nécessité pour certains secteurs, notamment en montagne, de développer par l'innovation, de nouvelles activités, de nouveaux emplois en substitution de ceux perdus en masse dans l'agriculture durant la deuxième moitié du XX^e siècle. Il faut désormais bâtir la ruralité de demain, qui ne sera pas celle d'hier. Un nouveau modèle doit être inventé. Enfin, la contractualisation doit être soutenue car elle permet aux territoires d'inscrire leurs projets dans la durée et donne de la lisibilité aux élus.

Mais je rejoins tout à fait certains de mes collègues sur le fait que la ruralité doit être traitée sur une plus large échelle, en incluant les villes moyennes et même les grandes villes. Ainsi, la solidarité doit aussi se conduire au niveau régional dans une logique de complémentarité ville-campagne. Cependant, l'État ne doit pas pour autant se départir de sa mission de solidarité nationale et d'aménagement du territoire.

Concernant le coût de traitement des projets financés par le FNADT, aujourd'hui, nous n'avons pas de visibilité en raison de l'absence de système d'information permettant de retracer les frais de gestion.

Enfin, en réponse à une question, je précise que mon intention n'est pas de récupérer les crédits actuellement versés à Business France. Il s'agirait de transférer les 6 millions d'euros actuellement versés par la mission

« Politique des territoires » vers la mission « Économie » afin de renforcer la cohérence budgétaire.

La commission a donné acte de sa communication à M. Bernard Delcros, rapporteur spécial, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales

- M. Jean-Michel BAYLET, ministre.

Ministère de l'intérieur

- M. Yves SEGUY, sous-directeur de l'administration territoriale.

Direction du budget

- M. Olivier MEILLAND, chef du bureau du logement, de la ville et des territoires ;
- M. Sébastien COURET, adjoint au chef de bureau.

Direction générale des collectivités locales

- Mme Françoise TAHERI, sous-directrice des finances locales et de l'action économique ;
- M. Adrien BAYLE, adjoint à la cheffe du bureau des concours financiers.

Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

- Mme Marie-Caroline BONNET-GALZY, commissaire générale à l'égalité des territoires ;
- Mme Caroline LARMAGNAC, directrice de cabinet ;
- M. Jean-Luc HICKEL, secrétaire général ;
- M. Romain ORNATO, responsable de la programmation et des affaires financières.

Association des régions de France (ARF)

- M. Pascal GRUSELLE, conseiller affaires européennes, aménagement du territoire et outre-mer ;
- M. Jérôme LARUE, conseiller finances, fiscalité et droit.

Association des maires ruraux de France

- Mme Nadine KERSAUDY, secrétaire générale.

Association des communautés de France (ADCF)

- M. Sébastien MARTIN, président de la communauté du Grand Chalon (Saône-et-Loire) et vice-président de l'ADCF à l'aménagement du territoire ;
- Mme Montaine BLONSARD, chargée des relations avec le Parlement.

Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) de Bretagne

- Mme Cécile GUYADER, secrétaire générale pour les affaires régionales ;
- M. Corentin BOURZEIX, pôle modernisation et moyens du SGAR (gestionnaire du BOP 112) ;
- M. Olivier BERNICOT, chargé de mission aménagement du territoire et logement.

Déplacement à Strasbourg (16 juin 2016) :

Préfecture de région et Secrétariat général pour les affaires régionales et européennes (SGARE)

- M. Stéphane FRATACCI, préfet de région.
- M. Jacques GARAU, secrétaire général pour les affaires régionales et européennes ;
- M. François SCHRICKE, adjoint en charge des politiques publiques ;
- Mme Françoise LAGRIFFOUL, chef du bureau du pilotage de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et des affaires financières ;
- Mme Danielle BALU, adjointe au chef du bureau du pilotage de la LOLF et des affaires financières ;
- M. Jacques LALLEMENT, chargé de mission Aménagement du territoire, contractualisation et enseignement supérieur.

Commissariat à l'aménagement du massif des Vosges

- Mme Audrey MULLER, adjointe au commissariat à l'aménagement du massif des Vosges.

Maison de service au public de Schirmeck (Communauté de communes de la vallée de la Bruche)

- M. Mohamed SAADALLAH, sous-préfet de Molsheim ;
- M. Laurent BERTRAND, maire de Schirmeck.

Déplacement à Clermont-Ferrand et Lyon (1^{er} et 2 septembre 2016) :

Préfecture de région et Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) Auvergne Rhône-Alpes

- M. Michel DELPUECH, préfet de région ;
- M. Guy LÉVI, secrétaire général pour les affaires régionales ;
- Mme Frédérique GOMEZ, commissaire de massif central ;
- M. Patrick POQUET, chargé de mission CPER, aménagement du territoire et numérique ;
- M. Christian TOURNADRE, chargé de mission ;
- Mme Jacqueline ANDRIEUX, chargée de mission SGAR ;
- M. Ludovic GRAIMPREY, secrétaire général pour les affaires régionales ;
- M. Stéphane TRONTIN, préfecture du Rhône, DIA ;
- M. Jean-Luc GALLAND, préfecture de l'Allier ;
- Mme Nathalie BROYARD, préfecture de l'Ardèche.

INFOGRAPHIE

RAPPORT D'INFORMATION DE LA COMMISSION DES FINANCES



Bernard DELCROS (Sénateur du Cantal)
Rapporteur spécial de la mission « Politique des territoires »



septembre 2016

Repenser le FNADT en faveur du développement rural



36 personnes entendues



7 territoires rencontrés



1 enquête auprès
des préfectures de région

Créé en 1995, le **Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)** finance des programmes nationaux en faveur des territoires urbains, périurbains et ruraux ainsi qu'une partie des contrats de plan État-région (CPER). Doté d'environ 200 millions d'euros de crédits de paiement en 2016, il relève du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission « Politique des territoires » du budget de l'État.

FNADT

Section générale

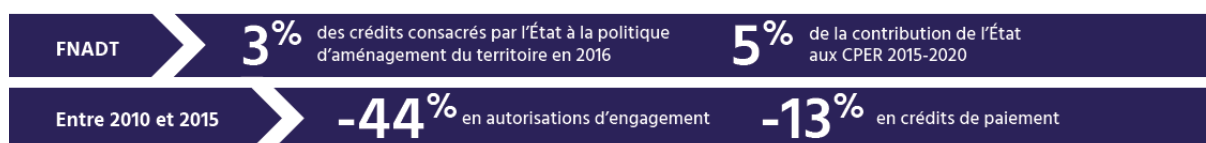
Subventions aux associations
Financement du réseau du CGET
Dispositifs nationaux

Section locale

CPER
Conventions de massif

Constats

Un outil peu lisible, dont les moyens diminuent...



... mais une intervention parfois déterminante pour les territoires vulnérables et les zones de montagne.

- Financement des volets territoriaux des CPER 2015-2020 (600 millions d'euros).
- Participation au financement des maisons de services au public (MSAP), des maisons de santé, des opérations de revitalisation des centres-bourgs et des pôles d'excellence rurale.
- Financement de la politique de la montagne à travers les conventions interrégionales de massif (112 millions d'euros pour la période 2015-2020).

Les avantages du FNADT

Souplesse d'intervention

Aide à l'investissement et au fonctionnement
Soutien des acteurs publics et privés

Complémentarité avec les autres aides de l'État et les fonds européens

Propositions

Un fonds à conserver

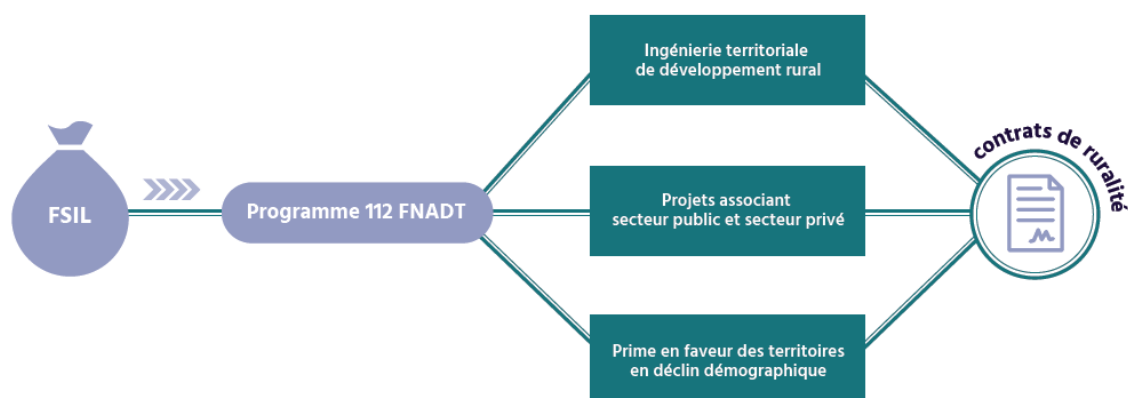
- 1 ■ À périmètre d'intervention constant, stabiliser le montant du FNADT à 200 millions d'euros par an en moyenne.

Des orientations pour l'avenir : mettre le FNADT au service de la réussite des contrats de ruralité

- 2 ■ Inscrire l'enveloppe de 216 millions d'euros du fonds de soutien à l'investissement public local (FSIL) dévolue aux contrats de ruralité sur le programme budgétaire relatif au FNADT.

- 3 ■ Grâce au transfert de l'enveloppe de crédits du FSIL et aux marges dégagées par l'extinction progressive de certains dispositifs, cibler le soutien du FNADT sur les territoires ruraux les plus fragiles en finançant :

- l'« ingénierie territoriale de développement » afin de permettre aux intercommunalités rurales de « monter en compétence » pour réussir leur contrat et l'animer dans la durée ;
- les projets privés inscrits dans les stratégies de développement des intercommunalités rurales ;
- une prime majorant le soutien apporté aux territoires ruraux hyper-fragilisés par une baisse démographique pour les aider à réussir leur mutation.



En complément



7 propositions

pour adapter le cadre juridique, les outils de gestion, de suivi et d'évaluation du FNADT aux nouvelles orientations politiques.

ANNEXES

Évolution du montant annuel moyen de FNADT versé par habitant par région

(en euros par habitant)

Régions	Moyenne annuelle par habitant 2001-2015	2001	2013		2014		2015		Évolution 2015/2001
			AE	CP	AE	CP	AE	CP	
Alsace	2,63	3,02	0,96	1,06	1,27	0,88	1,27	0,88	-71 %
Aquitaine	2,39	2,23	0,99	1,52	1,37	1,32	1,37	1,32	-41 %
Auvergne	8,07	6,30	6,09	5,00	6,10	5,38	6,10	5,38	-15 %
Basse-Normandie	8,54	4,14	7,07	10,61	4,98	9,77	1,99	6,54	58 %
Bourgogne	4,55	3,03	3,28	4,34	3,10	3,30	2,47	3,28	8 %
Bretagne	3,75	8,88	2,59	1,94	2,22	2,42	1,54	1,80	-80 %
Centre	3,09	1,79	2,96	3,16	2,45	2,43	1,11	2,53	41 %
Champagne-Ardenne	4,89	1,73	3,45	4,65	3,38	5,00	3,90	4,56	163 %
Corse	6,61	5,62	7,94	5,75	3,86	4,75	1,14	7,47	33 %
Franche-Comté	11,23	8,95	4,53	5,78	5,11	5,14	3,70	4,58	-49 %
Guadeloupe	0,72	1,12	0,01	0,12	0,20	0,10	1,45	0,36	-68 %
Guyane	1,85	0,46	0,09	0,55	0,11	0,94	3,40	0,83	82 %
Haute-Normandie	2,63	0,77	2,69	2,67	3,04	2,31	2,31	2,30	198 %
Île de France	0,33	0,13	0,51	0,37	0,31	0,32	0,23	0,24	81 %
Languedoc-Roussillon	3,82	3,62	1,85	2,24	1,87	2,07	2,11	2,92	-19 %
Limousin	10,59	2,64	6,97	6,94	5,30	7,55	5,84	6,04	129 %
Lorraine	9,82	5,77	6,58	9,01	8,90	8,65	7,30	7,69	33 %
Martinique	0,91	0,43	0,07	0,46	0,31	0,56	1,95	-	-100 %
Mayotte	0,03	-	-	-	-	-	3,39	0,46	
Midi-Pyrénées	6,35	7,74	2,81	3,52	4,01	3,86	3,21	2,73	-65 %
Nord-Pas-de-Calais	8,14	9,05	3,30	3,40	3,35	4,37	1,71	3,27	-64 %
PACA	5,19	2,91	3,43	4,54	2,96	3,42	2,72	2,65	-9 %
Pays-de-Loire	4,37	2,33	2,41	3,81	2,81	3,71	1,53	2,79	19 %
Picardie	2,41	1,54	3,54	2,07	3,07	2,62	3,42	2,59	0,69
Poitou-Charentes	1,54	0,64	1,08	1,40	1,10	1,00	0,65	0,72	0,12
Réunion	1,92	1,92	0,28	0,34	0,24	0,15	0,99	0,64	- 0,67
Rhône-Alpes	2,40	1,38	1,21	1,59	1,28	1,71	0,74	1,21	- 0,12
Moyenne nationale par habitant	4,11	3,08	3,55	3,07	2,44	2,97	2,18	3,03	- 0,01

Source : CGET

Évolution de la population par département de 2008 à 2015

Département	Estimations de population au 1 ^{er} janvier 2015 (p)	Variation relative annuelle 2008-2015 (en %)		
		Totale	Due au solde naturel	Due au solde apparent des entrées et des sorties
Ain	634 173	1,30%	0,50%	0,80%
Aisne	538 743	0,00%	0,30%	-0,30%
Allier	343 680	0,00%	-0,30%	0,30%
Alpes-de-Haute-Provence	162 924	0,40%	-0,10%	0,50%
Hautes-Alpes	140 706	0,70%	0,10%	0,60%
Alpes-Maritimes	1 081 821	0,00%	0,10%	-0,10%
Ardèche	323 543	0,50%	0,00%	0,50%
Ardennes	278 970	-0,30%	0,20%	-0,50%
Ariège	153 011	0,30%	-0,20%	0,50%
Aube	308 085	0,30%	0,20%	0,10%
Aude	370 056	0,80%	-0,10%	0,90%
Aveyron	278 062	0,10%	-0,20%	0,30%
Bouches-du-Rhône	2 007 684	0,30%	0,50%	-0,20%
Calvados	693 277	0,30%	0,30%	0,00%
Cantal	146 299	-0,20%	-0,50%	0,30%
Charente	354 586	0,10%	-0,10%	0,20%
Charente-Maritime	639 596	0,60%	-0,20%	0,80%
Cher	311 768	-0,10%	-0,10%	0,00%
Corrèze	238 713	-0,20%	-0,40%	0,20%
Corse-du-Sud	152 720	1,20%	0,00%	1,20%
Haute-Corse	174 178	1,00%	0,00%	1,00%
Côte-d'Or	533 023	0,30%	0,30%	0,00%
Côtes-d'Armor	599 438	0,40%	-0,10%	0,50%
Creuse	119 381	-0,50%	-0,80%	0,30%
Dordogne	418 219	0,30%	-0,40%	0,70%
Doubs	536 474	0,40%	0,50%	-0,10%
Drôme	501 154	0,70%	0,30%	0,40%
Eure	599 518	0,50%	0,40%	0,10%
Eure-et-Loir	435 171	0,40%	0,40%	0,00%
Finistère	907 423	0,30%	0,00%	0,30%
Gard	748 509	1,10%	0,20%	0,90%
Haute-Garonne	1 335 366	1,30%	0,60%	0,70%
Gers	191 639	0,50%	-0,30%	0,80%
Gironde	1 542 964	1,20%	0,30%	0,90%
Hérault	1 123 990	1,40%	0,30%	1,10%
Ille-et-Vilaine	1 039 983	1,00%	0,50%	0,50%

Indre	225 590	-0,40%	-0,30%	-0,10%
Indre-et-Loire	606 164	0,50%	0,30%	0,20%
Isère	1 253 614	0,80%	0,60%	0,20%
Jura	259 455	-0,10%	0,10%	-0,20%
Landes	405 213	1,20%	0,00%	1,20%
Loir-et-Cher	332 775	0,30%	0,00%	0,30%
Loire	761 357	0,40%	0,30%	0,10%
Haute-Loire	227 509	0,40%	-0,10%	0,50%
Loire-Atlantique	1 358 627	1,10%	0,50%	0,60%
Loiret	670 906	0,40%	0,40%	0,00%
Lot	173 021	0,00%	-0,40%	0,40%
Lot-et-Garonne	334 106	0,30%	-0,10%	0,40%
Lozère	76 204	-0,10%	-0,30%	0,20%
Maine-et-Loire	809 505	0,60%	0,50%	0,10%
Manche	500 019	0,10%	0,00%	0,10%
Marne	572 968	0,20%	0,40%	-0,20%
Haute-Marne	179 638	-0,50%	-0,10%	-0,40%
Mayenne	307 831	0,20%	0,30%	-0,10%
Meurthe-et-Moselle	729 664	0,00%	0,30%	-0,30%
Meuse	190 550	-0,30%	0,10%	-0,40%
Morbihan	747 458	0,70%	0,10%	0,60%
Moselle	1 047 013	0,10%	0,20%	-0,10%
Nièvre	212 111	-0,60%	-0,50%	-0,10%
Nord	2 607 174	0,20%	0,60%	-0,40%
Oise	822 858	0,40%	0,60%	-0,20%
Orne	286 256	-0,30%	-0,10%	-0,20%
Pas-de-Calais	1 466 483	0,10%	0,40%	-0,30%
Puy-de-Dôme	646 537	0,40%	0,10%	0,30%
Pyrénées-Atlantiques	670 434	0,50%	0,00%	0,50%
Hautes-Pyrénées	228 304	0,00%	-0,20%	0,20%
Pyrénées-Orientales	472 033	1,00%	0,00%	1,00%
Bas-Rhin	1 118 009	0,30%	0,40%	-0,10%
Haut-Rhin	763 716	0,30%	0,40%	-0,10%
Rhône	1 816 373	1,00%	0,80%	0,20%
Haute-Saône	238 181	0,00%	0,10%	-0,10%
Saône-et-Loire	555 840	0,00%	-0,10%	0,10%
Sarthe	572 135	0,30%	0,30%	0,00%
Savoie	429 253	0,70%	0,40%	0,30%
Haute-Savoie	791 094	1,40%	0,60%	0,80%
Paris	2 218 536	0,00%	0,70%	-0,70%
Seine-Maritime	1 255 587	0,10%	0,40%	-0,30%
Seine-et-Marne	1 391 429	0,90%	0,80%	0,10%
Yvelines	1 424 411	0,20%	0,80%	-0,60%
Deux-Sèvres	372 586	0,30%	0,10%	0,20%

Somme	571 595	0,10%	0,20%	-0,10%
Tarn	386 004	0,50%	0,00%	0,50%
Tarn-et-Garonne	255 666	1,20%	0,20%	1,00%
Var	1 041 681	0,60%	0,10%	0,50%
Vaucluse	554 619	0,40%	0,40%	0,00%
Vendée	667 970	1,10%	0,20%	0,90%
Vienne	433 682	0,30%	0,20%	0,10%
Haute-Vienne	375 363	0,10%	0,00%	0,10%
Vosges	371 792	-0,30%	0,00%	-0,30%
Yonne	340 884	-0,10%	0,00%	-0,10%
Territoire de Belfort	145 074	0,30%	0,40%	-0,10%
Essonne	1 279 864	0,90%	0,90%	0,00%
Hauts-de-Seine	1 603 379	0,50%	1,00%	-0,50%
Seine-Saint-Denis	1 573 959	0,60%	1,30%	-0,70%
Val-de-Marne	1 372 018	0,70%	1,00%	-0,30%
Val-d'Oise	1 210 318	0,50%	1,10%	-0,60%
France de province	52 203 328	0,50%	0,30%	0,20%
France métropolitaine	64 277 242	0,50%	0,40%	0,10%
Guadeloupe	400 132	-0,10%	0,60%	-0,70%
Guyane	254 541	2,20%	2,40%	-0,20%
Martinique	378 243	-0,70%	0,50%	-1,20%
La Réunion	843 529	0,60%	1,20%	-0,60%
Dom	1 876 445	0,40%	1,10%	-0,70%
France métropolitaine et Dom	66 153 687	0,50%	0,40%	0,10%

(p) : résultats provisoires arrêtés fin 2015

Source : Insee - Estimations de population