

N° 74

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,  
Sénateur,  
*Rapporteur général.*

TOME III

### LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES (Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 18

#### ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, TOURISME ET MER :

#### III. – AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

*Rapporteur spécial : M. Roger BESSE*

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345  
Sénat : 73 (2004-2005)

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>7</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE : LE PROJET DE BUDGET POUR 2005 .....</b>	<b>11</b>
<b>I. DES CRÉDITS EN DIMINUTION DE 2,8 % .....</b>	<b>13</b>
<b>II. LA DATAR.....</b>	<b>14</b>
A. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS DE PLUS DE 500.000 EUROS EN 2005 .....	14
1. <i>Rappel : la création en 2002 de l'agence française pour les investissements internationaux.....</i>	14
2. <i>La légère diminution des moyens des services en 2005 .....</i>	16
a) Une diminution des crédits consacrés aux études.....	17
b) Une quasi-stabilité des effectifs.....	18
B. LA RÉFORME DE LA DATAR.....	19
<b>III. LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PAT).....</b>	<b>20</b>
A. DES CRÉDITS DISPONIBLES CONSTAMMENT SUPÉRIEURS AUX CRÉDITS INSCRITS EN LOI DE FINANCES .....	20
1. <i>Jusqu'en 2003, les crédits disponibles étaient nettement supérieurs à ceux inscrits en loi de finances initiale.....</i>	20
2. <i>Depuis 2003 les crédits disponibles sont inférieurs à ceux votés en loi de finances initiale .....</i>	21
B. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS DIVISÉE PAR DEUX DEPUIS 2000.....	21
1. <i>Une consommation inférieure aux crédits inscrits en loi de finances initiale en 2002 et en 2003 .....</i>	21
2. <i>Le blocage complet du dispositif en 2003.....</i>	22
3. <i>Des crédits en diminution de 3 % en 2005.....</i>	22
C. QUELLES PERSPECTIVES POUR LA PAT ? .....	22
1. <i>Une prochaine évaluation .....</i>	22
2. <i>Vers un meilleur suivi des affaires en cours .....</i>	23
<b>IV. LE FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE.....</b>	<b>23</b>
A. PRÉSENTATION DU FNADT .....	24
1. <i>Le cadre institutionnel .....</i>	24
a) <i>La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.....</i>	24
b) <i>Les comités interministériels d'aménagement et de développement du territoire .....</i>	24
c) <i>Une répartition en trois sections.....</i>	25
2. <i>L'action du FNADT.....</i>	27
a) <i>Le FNADT finance moins de 7 % de la contribution de l'Etat aux contrats de plan Etat-régions .....</i>	27
b) <i>Les principaux bénéficiaires sont les communes et les EPCI .....</i>	28
c) <i>La part croissante des crédits d'investissement .....</i>	28
d) <i>Des opérations de petite taille.....</i>	29

B. QUEL JUGEMENT PORTER SUR LA DIMINUTION DES CRÉDITS PROPOSÉE	
POUR 2005 ?.....	29
1. Des crédits en diminution de 2,9 %.....	29
2. Des crédits égaux aux crédits consommés en 2003.....	30
C. LE « SUIVI » DES SUGGESTIONS FAITES PAR VOTRE RAPPORTEUR	
SPÉCIAL.....	32
1. Les observations prises en compte.....	32
a) Le raccourcissement des délais de subvention.....	32
b) L'amélioration du suivi informatique des crédits.....	33
2. L'amélioration de l'évaluation.....	33
3. Les observations non prises en compte.....	34
a) L'absence de réforme de structure.....	34
b) Le maintien de la procédure actuelle d'instruction des dossiers.....	34
c) Le maintien de l'actuelle logique de « saupoudrage ».....	34
<b>DEUXIÈME PARTIE : LES PRINCIPAUX ENJEUX .....</b>	<b>35</b>
<b>I. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001</b>	
<b>RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF) .....</b>	<b>35</b>
A. LA MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES ».....	35
1. L'abandon du projet de mission réunissant les services du Premier ministre.....	35
a) Rappel : le projet de mission réunissant les services du Premier ministre.....	35
b) La proposition de votre commission des finances de mettre en place une mission « stratégie de l'aménagement du territoire ».....	36
2. Le présent projet de mission « politique des territoires » se conforme aux propositions de votre commission des finances.....	36
3. Une mission qui regrouperait 20 % des crédits consacrés à l'aménagement du territoire.....	39
4. L'absence de document de politique transversale.....	40
B. LE PROGRAMME « AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ».....	40
1. Un programme de faible montant.....	40
2. Une structuration en trois actions.....	41
3. Les objectifs et indicateurs : une marge indéniable d'améliorations.....	42
a) La préconisation de votre rapporteur spécial : se conformer, autant que possible, aux objectifs de la politique d'aménagement du territoire fixés par la loi du 25 juin 1999.....	43
b) Des actions qui prennent peu en compte les objectifs de la loi du 25 juin 1999.....	43
c) Des actions correspondant plus à une logique de moyens qu'à une logique de résultats.....	45
<b>II. LA CONSOMMATION DES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS .....</b>	<b>46</b>
A. UN ENJEU CONSIDÉRABLE.....	46
B. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS DÉSORMAIS SATISFAISANTE.....	47
1. La sous-consommation des crédits de 2000 à 2002.....	47
2. Les mesures prises par le gouvernement.....	48
a) L'allègement des procédures.....	48
b) Le renforcement de l'appui aux projets.....	48
c) La plus grande association des collectivités territoriales.....	49
3. Un taux de programmation désormais satisfaisant.....	49

<b>III. LE DÉVELOPPEMENT DES ZONES RURALES : VERS UN NOUVEAU DÉPART ? .....</b>	<b>50</b>
<b>A. LA RÉFORME DU ZONAGE.....</b>	<b>50</b>
1. <i>Présentation des zones de revitalisation rurale.....</i>	50
a) Les zones de revitalisation rurale font partie des territoires ruraux de développement prioritaire .....	50
b) Les exonérations fiscales et sociales en vigueur en zone rurale .....	50
c) Le coût des zones de revitalisation rurale, mal connu, varie selon la méthodologie utilisée.....	53
2. <i>Un dispositif jugé globalement peu efficace .....</i>	53
a) Le rapport Perrin-Gaillard (2001) .....	53
b) Le rapport réalisé en 2003 par trois corps d'inspection.....	54
3. <i>La mise en place de véritables « zones franches rurales » serait difficilement compatible avec le droit communautaire .....</i>	54
a) Le problème du respect des plafonds d'aide fixés par le droit communautaire .....	55
b) La difficulté à faire accepter par la Commission européenne des « zones franches rurales » ne respectant pas les plafonds communautaires.....	56
4. <i>Les réformes proposées par le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux.....</i>	57
a) La modification du zonage ZRR .....	57
b) La position de votre rapporteur spécial .....	59
<b>B. LES MESURES RELATIVES AU DÉVELOPPEMENT DES SERVICES PUBLICS EN ZONE RURALE .....</b>	<b>59</b>
1. <i>Une avancée décisive, dans le cadre du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux.....</i>	59
a) La situation actuelle.....	59
b) La réforme en cours.....	60
c) Les apports du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux.....	60
2. <i>La réforme des maisons des services publics par le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux.....</i>	62
a) Les maisons des services publics .....	62
b) Le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux : un nouveau souffle pour les maisons des services publics ?.....	63
<b>C. VERS LA CONCRÉTISATION DES OBJECTIFS AFFICHÉS EN MATIÈRE DE TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION EN ZONE RURALE ? .....</b>	<b>63</b>
1. <i>Des zones rurales tenues à l'écart.....</i>	64
a) La téléphonie mobile .....	64
b) Le haut débit.....	64
2. <i>Des objectifs ambitieux.....</i>	65
a) Des objectifs ambitieux de couverture du territoire.....	66
b) Des objectifs réaffirmés et précisés par le CIADT du 3 septembre 2003.....	66
3. <i>Le développement de l'accès au haut débit .....</i>	67
a) Les technologies hertziennes .....	67
b) Le satellite .....	67
c) Le courant porteur en ligne (CPL) .....	68
d) La mise en place d'une mission d'expertise et de conseil .....	68
4. <i>La poursuite de la couverture territoriale en téléphonie mobile.....</i>	68
a) La convention nationale tripartite .....	68
b) L'assouplissement des règles du FCTVA .....	69
5. <i>Le développement de nouveaux services.....</i>	71

D. UN NOUVEL ESSOR POUR LES PAYS ? .....	71
1. <i>L'augmentation récente du nombre de pays</i> .....	71
a) La loi « urbanisme et habitat » .....	72
b) Autres facteurs d'accélération .....	73
2. <i>Une pratique inégale selon les régions</i> .....	74
<b>IV. LA FUTURE RÉFORME DES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS.....</b>	<b>75</b>
<b>MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>77</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>78</b>

## PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le projet de budget de l'aménagement du territoire pour 2005 suscite les observations suivantes.

### 1. Evolution générale des crédits

Les crédits affichent une **diminution** de **2,8 %**, passant de 273 millions d'euros à **265 millions d'euros**. Cette évolution des crédits s'explique par un double phénomène :

1° d'une part, les crédits de la prime d'aménagement du territoire (PAT) diminueraient de 1 million d'euros ;

2° surtout, les crédits du FNADT diminueraient de 6 millions d'euros, soit 2,9 %, ce qui s'explique essentiellement :

- par l'augmentation des crédits d'intervention destinés à financer les contrats de plan Etat-régions (de 6 millions d'euros) ;

- par la diminution des crédits non contractualisés, d'intervention (- 6 millions d'euros) comme d'investissement (- 7 millions d'euros).

### 2. La mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances

**Le gouvernement propose que l'actuel budget de l'aménagement du territoire devienne à partir de 2006 un programme, dénommé « aménagement du territoire » et inclus dans la mission « politique des territoires ».**

Comme l'a indiqué votre rapporteur spécial lors de l'examen du projet de budget de l'aménagement du territoire pour 2004, il était envisagé à l'automne 2003 de réunir dans une mission unique ce qui constituait alors l'ensemble des services du Premier ministre. Dans leur récent rapport d'information, déposé le 5 mai 2004, relatif à la mise en œuvre de la LOLF<sup>1</sup>, nos collègues Jean Arthuis et Philippe Marini, respectivement président et rapporteur général de notre commission des finances, ont jugé ce projet de mission inapproprié. Ils ont en revanche préconisé la mise en place d'une

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 292 (2003-2004).

mission interministérielle « stratégie de l'aménagement du territoire », afin de regrouper les programmes « structurants ». **Ces préconisations de votre commission des finances ont été suivies.**

Cependant, **vo**tre rapporteur spécial s'interroge sur les actions et objectifs retenus.

Dans son rapport spécial relatif au projet de budget de l'aménagement du territoire pour 2004, il estimait souhaitable que les actions du programme « aménagement du territoire » soient **proches des objectifs que la loi du 25 juin 1999 fixe en matière d'aménagement du territoire**, ou que ces actions soient regroupées autour de deux objectifs globaux : celui de **l'équité** et celui de **l'efficacité économique**, qui lui semblent bien traduire les deux fonctions essentielles de la politique d'aménagement du territoire. Or, **les actions et objectifs proposés pour le présent programme ne correspondent ni aux objectifs définis par la loi du 25 juin 1999 précitée, ni aux deux objectifs globaux d'équité et d'efficacité.**

**Le projet de programme semble davantage correspondre à une logique de moyens qu'à une véritable logique d'objectifs.** L'action « développement territorial et solidarité », qui regroupe les 2/3 des crédits du programme, consiste pour 97 % en des crédits du FNADT, dont elle regroupe 79 % des crédits. Par ailleurs, la PAT et l'agence française pour les investissements internationaux (AFII), bien que poursuivant des objectifs de nature différente, ont été intégrées dans une même action, « attractivité et développement économique ». Enfin, l'action « grands programmes interministériels d'aménagement du territoire », qui réunit une part infime des crédits, se verrait associer des indicateurs correspondant essentiellement à une logique de moyens.

### **3. Le développement des zones rurales : vers un nouveau départ ?**

Conformément aux engagements pris par le Président de la République, M. Jacques Chirac, le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 3 septembre 2003, ainsi que le projet de loi pour le développement des territoires ruraux, actuellement en cours de discussion, tendent à relancer la politique de développement des zones rurales.

Parmi les mesures proposées par le projet de loi précité, on peut notamment citer l'assouplissement du régime des maisons de services publics, afin de permettre à celles-ci d'accueillir des services privés et d'autoriser des cadres non fonctionnaires à les diriger, et la réforme des zones de revitalisation rurale (ZRR). Par ailleurs, à l'initiative de notre collègue Jean-Paul Emorine, président de la commission des affaires économiques, le Sénat a adopté, avec l'avis favorable du gouvernement, un important amendement tendant à mieux encadrer les réorganisations de services publics.

Parmi les principales mesures relatives au développement des zones rurales adoptées au cours de l'année écoulée, il faut mentionner l'article 46 de la loi de finances rectificative pour 2003<sup>1</sup>, adopté à l'initiative de notre collègue Bruno Sido, prévoyant que les collectivités territoriales bénéficient des attributions du FCTVA au titre de leurs dépenses d'investissement réalisées sur la période 2003-2005 en matière d'infrastructures passives dans le cadre du plan d'action relatif à l'extension de la couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile.

#### **4. La future réforme des contrats de plan Etat-régions**

Enfin, le gouvernement devrait prochainement présenter ses propositions de réforme des contrats de plan Etat-régions.

Il a à cette fin sollicité au mois de mars 2004 l'avis, notamment, du Conseil économique et social, et de la délégation à l'aménagement du territoire de chaque chambre du Parlement. Dans son rapport d'information fait pour la délégation à l'aménagement du territoire du Sénat, notre collègue François Gerbaud propose, en particulier, de réduire le périmètre des contrats de plan Etat-régions, et de ramener leur durée à quatre ou cinq ans.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003.



L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances.

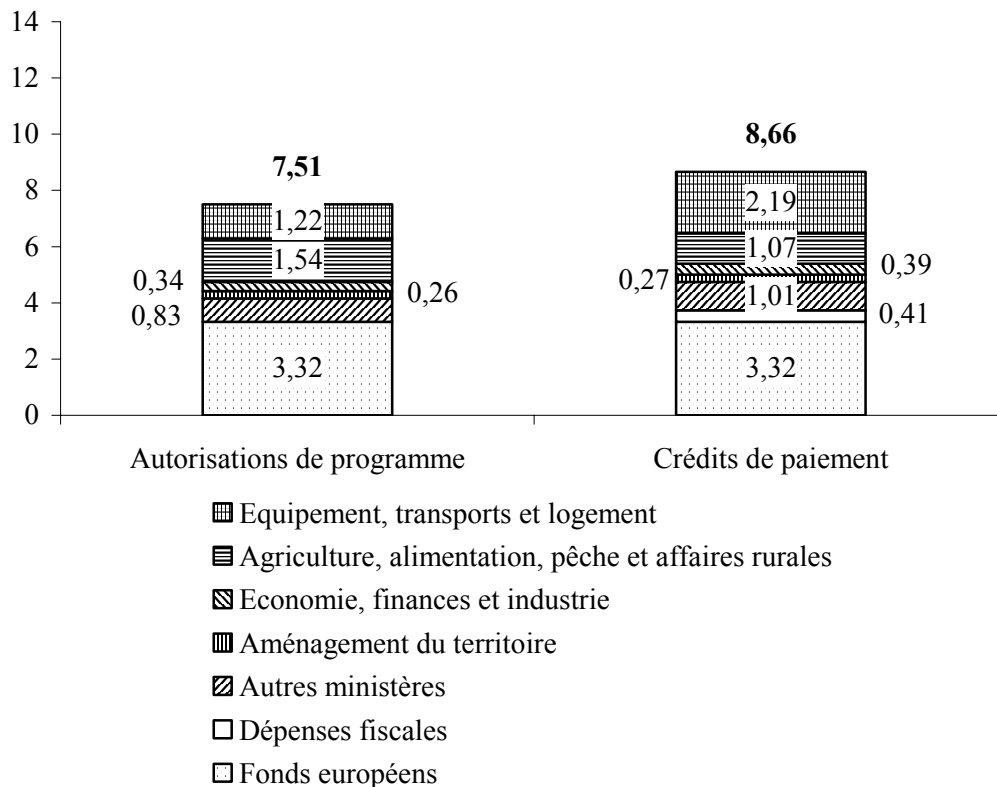
A cette date, **63 %** des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

## PREMIÈRE PARTIE : LE PROJET DE BUDGET POUR 2005

L'aménagement du territoire est un objectif dont la mise en œuvre incombe à un grand nombre de ministères. L'effort financier total des pouvoirs publics est retracé chaque année dans un « jaune » budgétaire, et s'élève à environ **7,5 milliards d'euros** en autorisations de programme et **8,7 milliards d'euros** en crédits de paiement, comme l'indique le graphique ci-après. Il importe de souligner que les fonds structurels européens correspondent à environ un tiers des crédits de paiement (soit davantage que le ministère de l'Équipement) et à près de la moitié des autorisations de programme.

### L'effort financier total en faveur de l'aménagement du territoire en 2005

(en milliards d'euros)



Source : « jaune » budgétaire « aménagement du territoire »

Les crédits figurant dans le fascicule « Equipement, transports, aménagement du territoire, tourisme et mer – III. Aménagement du territoire »<sup>1</sup> sont les crédits gérés directement par le ministère de l'aménagement du territoire, c'est-à-dire par la DATAR. Ils s'élèvent à seulement **265 millions d'euros en 2005**, soit environ 3 % des crédits consacrés à l'aménagement du territoire.

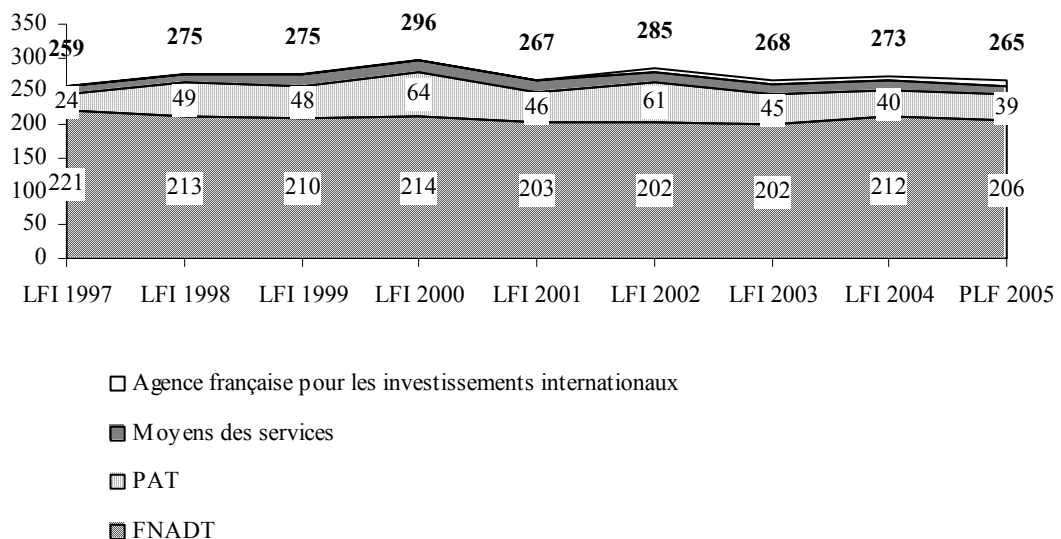
Comme chaque année, ces crédits se répartissent en trois grandes masses :

- les dépenses de fonctionnement de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) ;
- les crédits consacrés à la prime d'aménagement du territoire (PAT) ;
- les crédits du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

Le graphique ci-dessous retrace la part de ces trois postes dans le total des crédits de l'aménagement du territoire de 1997 à 2005.

**Le budget de l'aménagement du territoire de 1997 à 2005**

(en millions d'euros)



Source : « bleus » budgétaires

<sup>1</sup> Anciennement « Aménagement du territoire et environnement. I. - Aménagement du territoire », puis « Services du Premier ministre. V. - Aménagement du territoire ».

Ainsi, de 1997 à 2005, le budget de l'aménagement du territoire passerait de 259 millions d'euros à 265 millions d'euros, ce qui représenterait une augmentation nominale de 2,5 %.

## I. DES CRÉDITS EN DIMINUTION DE 2,8 %

Le projet de budget de l'aménagement du territoire pour 2005 s'établit à **265 millions d'euros**. Il est **inférieur de 7,7 millions d'euros** à celui de l'année dernière, soit une diminution de **2,8 %**.

Cette évolution des crédits s'explique par un double phénomène :

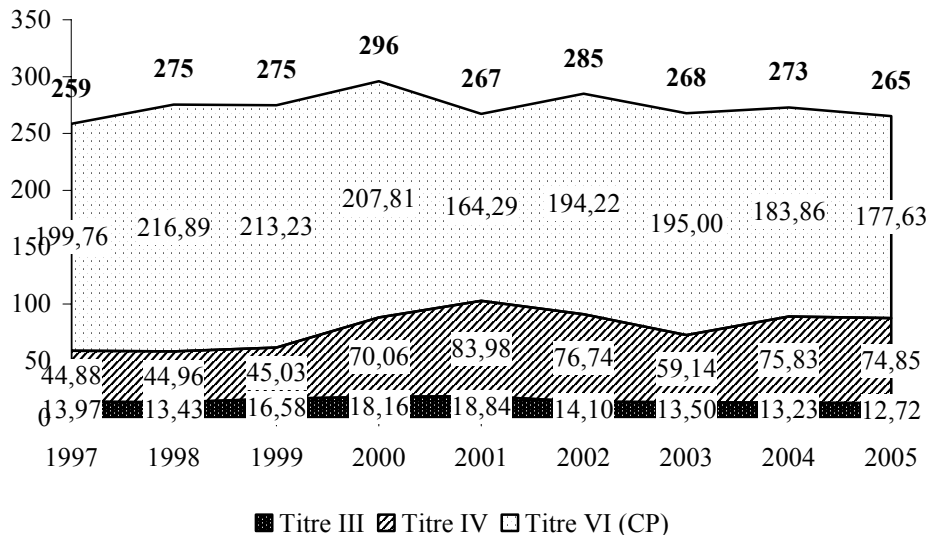
- d'une part, les crédits de la **prime d'aménagement du territoire** diminueraient de **1 million d'euros** ;

- surtout, **les crédits du FNADT diminueraient de 6 millions d'euros**.

**La diminution globale des crédits provient de celle des crédits du titre VI (subventions d'investissement),** comme l'indique le graphique ci-après. En effet, ceux-ci sont en diminution de 6,2 millions d'euros.

Les crédits inscrits en loi de finances initiale

(en millions d'euros)



Source : « bleus » budgétaires

## II. LA DATAR

### *A. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS DE PLUS DE 500.000 EUROS EN 2005*

#### **1. Rappel : la création en 2002 de l'agence française pour les investissements internationaux**

Les moyens des services ont connu en 2002 une diminution importante (- 25,13 %), en rupture avec l'évolution constatée les années précédentes (augmentation de 10,5 % de 1997 à 2001). Cette diminution s'expliquait essentiellement par celle des rémunérations d'activité, consécutive à la création de l'agence française pour les investissements internationaux, constituée à partir de personnel de la DATAR.

#### **L'agence française pour les investissements internationaux**

Les emplois budgétaires des bureaux de la DATAR à l'étranger (28 contractuels, auxquels s'ajoutaient 36 recrutés locaux, 4 CSN et 10 mises à disposition) ont été transférés, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, à l'agence française pour les investissements internationaux, établissement public industriel et commercial, dont la création avait été décidée par la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques. L'article correspondant à ces emplois (31-01-40), doté de plus de 2 millions d'euros en 2001, a donc été supprimé dans la loi de finances pour 2002.

La répartition des effectifs est actuellement de 56 personnes dans les services centraux du siège parisien et de 74 personnes dans les bureaux à l'étranger.

#### **La situation initiale : un système éclaté**

Avant la création de cette agence, les dispositifs visant à attirer les investissements étrangers en France avaient besoin d'être rationalisés. Leur complexité et parfois leur redondance avaient été dénoncées dès 1995 par le rapport dit « Sautter-Melchior » puis plus récemment par la Cour des comptes et par le rapport de notre collègue Serge Vinçon au nom de l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques.

Un texte législatif était indispensable pour créer la nouvelle agence. En effet, cet établissement ne semblait pouvoir être rattaché aisément à une catégorie existante d'établissements publics.

### **La création de l'AFII par un amendement gouvernemental à la loi sur les nouvelles réglementations économiques**

Finalement, un peu à la sauvette, le gouvernement a choisi de déposer un amendement, tendant à créer une agence regroupant tous ces dispositifs, au projet de loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles réglementations économiques, à l'occasion de son examen par le Sénat. Votre rapporteur spécial déplore cette méthode qui a interdit à la commission des finances d'examiner dans le détail le projet du gouvernement et d'envisager les aménagements qui auraient pu se révéler nécessaires. Le Sénat a néanmoins adopté cet amendement.

Votre rapporteur spécial, s'il est réservé sur la méthode retenue par le gouvernement pour la création de cet établissement public d'un type nouveau, approuve le principe d'une rationalisation des dispositifs existants.

### **Présentation de l'AFII**

Selon l'article 144 de la loi n° 2001-420, « *il est créé sous le nom d'Agence française pour les investissements internationaux, un établissement public à caractère industriel et commercial, placé sous la tutelle du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministre chargé de l'aménagement du territoire* ». L'AFII a été mise en place par le décret n° 2001-1091 du 21 novembre 2001.

Le dispositif est le suivant :

- un établissement public industriel et commercial (EPIC) basé à Paris, dénommé Agence française pour les investissements internationaux (AFII) ;
- des correspondants à l'étranger : les bureaux de la DATAR ;
- des correspondants dans les régions (un seul par région).

### **Le budget de l'AFII**

Les ressources de l'Agence sont constituées de dotations de l'Etat, de redevances pour service rendu, et du produit de ventes.

#### ***A. Le budget 2004 de l'AFII***

Pour l'exercice 2004, le budget prévisionnel de l'agence s'élève à **14,358 millions d'euros**, dont :

- une subvention de 7,310 millions d'euros en provenance du budget de l'aménagement du territoire ;
- une subvention de 4,30 millions d'euros en provenance du budget du ministère de l'économie et des finances ;
- 0,570 million d'euros correspondant à la budgétisation de personnels précédemment mis à disposition ;
- la mise à disposition, par le ministère de l'économie et des finances, de moyens matériels et humains, pour une contre-valeur de 1,434 million d'euros ;
- des investissements de 0,385 million d'euros.

A ce budget, s'ajoutent des recettes propres d'un montant de 2,024 millions d'euros (869.000 euros correspondant à la facturation de services AFII et 1,155 million d'euros correspondant à l'exécution de la convention ANIMA) et un crédit de 10 millions d'euros en dépenses et recettes au titre de la « campagne d'image de la France » dans le cadre du programme gouvernemental sur l'attractivité.

***B. Les crédits inscrits au budget de l'aménagement du territoire***

La dotation inscrite dans la loi de finances initiale pour 2003 au titre de l'aménagement du territoire était de 7,46 millions d'euros. Du fait d'une réduction de crédits par l'Assemblée nationale, cette somme était inférieure de 200.000 euros au montant inscrit dans le projet de loi de finances.

La loi de finances initiale pour 2004 a reconduit la dotation de l'AFII inscrite au budget de l'aménagement du territoire, de 7,46 millions d'euros.

**Le présent projet de loi de finances propose de réduire cette dotation de 14.920 euros, la portant ainsi à 7.445.084 euros.**

## **2. La légère diminution des moyens des services en 2005**

**La principale innovation du présent projet de budget est le regroupement des crédits de personnel dans un chapitre unique, comme l'indique le graphique ci-après.**

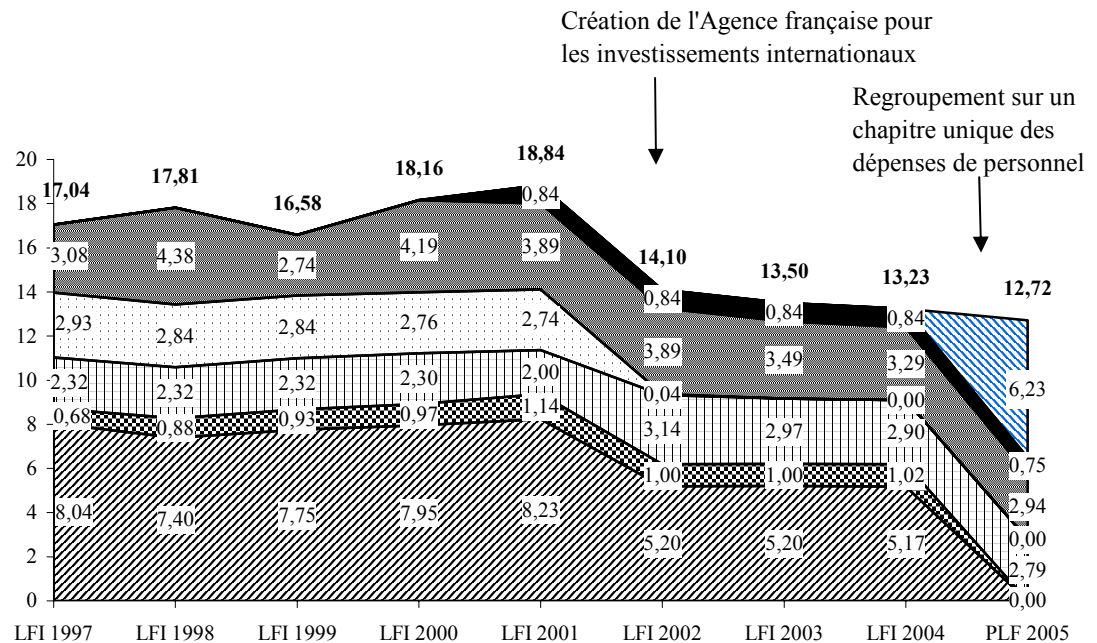
Cette démarche, qui doit permettre une meilleure gestion des moyens, s'inscrit dans l'esprit de fongibilité de la LOLF.

Au total, les crédits de personnel resteraient stables, à 6,2 millions d'euros.

Les moyens des services **diminueraient légèrement** en 2005 (de 509.596 euros).

### Les moyens des services (aménagement du territoire)

(en millions d'euros)



- Dépenses de personnel et action sociale
- Politique interrégionale
- Etudes
- Fonctionnement bureaux à l'étranger
- Fonctionnement DATAR
- Charges sociales
- Rémunérations d'activité

Sources : « bleus » budgétaires

#### a) Une diminution des crédits consacrés aux études

Cette diminution des moyens des services s'explique essentiellement par celle des crédits consacrés aux **études**, qui sont sous-consommés. Ainsi, en 2003 seulement 2,6 millions d'euros ont été consommés, sur des crédits ouverts de 3,7 millions d'euros.

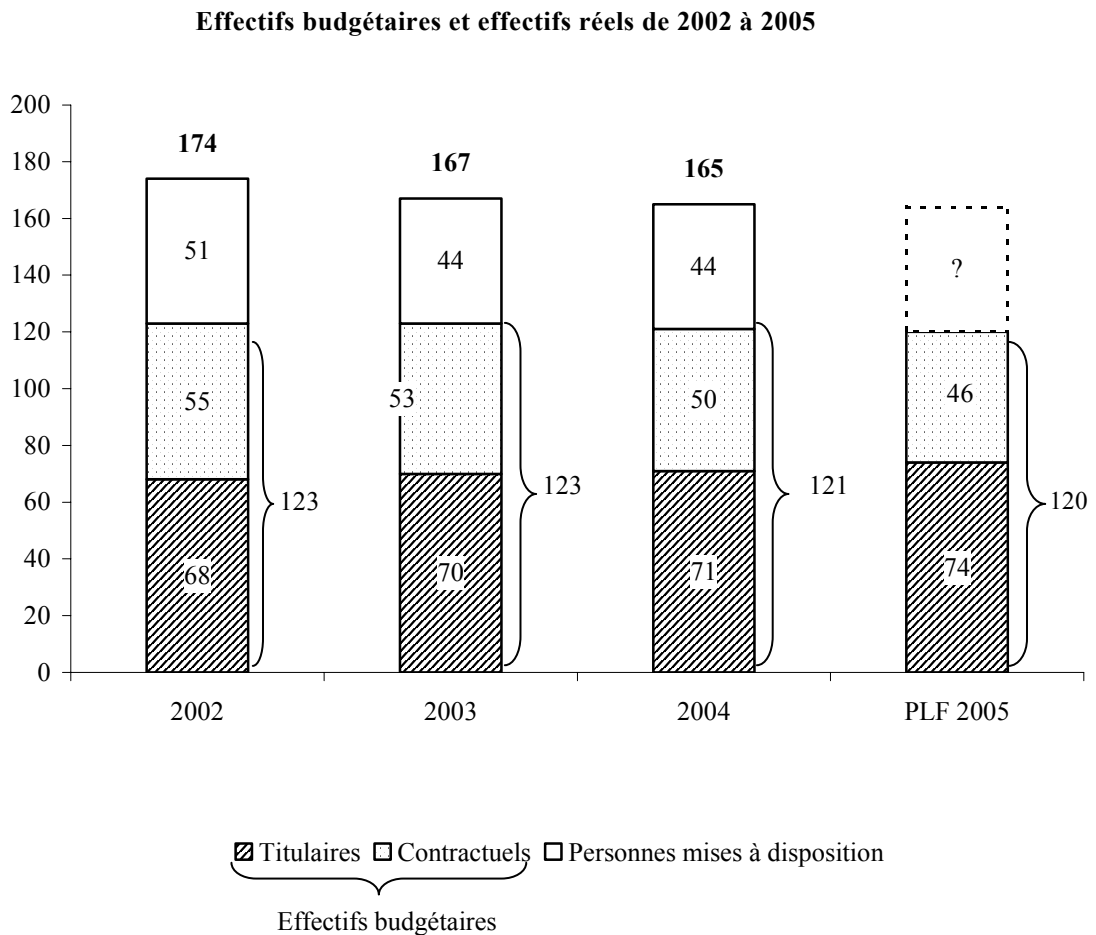
Après être passés de 3,9 en 2002 à 3,5 millions d'euros en 2003, les crédits inscrits en loi de finances initiale sont passés à 3,3 millions d'euros en 2004. Ils seraient de **2,9 millions d'euros** en 2005, soit une **diminution de l'ordre de 400.000 euros**.



*b) Une quasi-stabilité des effectifs*

Le présent projet de loi de finances prévoit une légère **diminution** des **effectifs budgétaires** de la DATAR, qui passeraient de **121** à **120** personnes. En effet, si le nombre de titulaires passerait de 71 à 74, celui de contractuels passerait de 50 à 46.

Les effectifs totaux sont nettement supérieurs aux effectifs budgétaires, du fait d'une cinquantaine de mises à disposition (généralement sans remboursement), comme l'indique le graphique ci-après.



Sources : DATAR, projet de loi de finances pour 2005

**Les commissariats de massif ne se distinguent pas juridiquement de la DATAR.** Leurs emplois figurent donc au budget de

cette dernière. Seuls existent juridiquement les « commissaires », nommés par décret par le Premier ministre.

Contrairement à celui des commissariats de massif, **le financement des commissariats au développement économique, ou « agences de développement régional », est assuré par des associations locales consacrées au développement régional**, subventionnées par la DATAR et dont les commissaires exercent les fonctions de délégué général ou de délégué adjoint<sup>1</sup>.

### ***B. LA RÉFORME DE LA DATAR***

Conformément aux déclarations faites par M. Nicolas Jacquet, alors délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, en septembre 2003, la DATAR a été réorganisée en cinq équipes (au lieu de huit) :

- l'équipe « politiques territoriales de l'Etat et développement durable » ;
- l'équipe « développement économique et attractivité » ;
- l'équipe « Europe –relations internationales » ;
- l'équipe « développement régional » ;
- l'équipe « développement local et politique rurale ».

Il existe donc désormais une équipe spécialisée dans le développement rural, ce qui n'était pas le cas auparavant.

Un « comité de pilotage » a été mis en place afin de permettre une meilleure adaptation de la DATAR à ses missions. Selon les informations fournies par la DATAR, ses travaux devraient aboutir au cours des mois qui viennent.

Par ailleurs, dans le cadre des stratégies ministérielles de réforme prescrite par le Premier ministre pour 2004 et 2005, des perspectives de rapprochements fonctionnels sont explorées, notamment avec les services du secrétariat général du gouvernement, pour mutualiser certaines tâches de gestion (marchés et gestion du personnel en particulier) et alléger le poids des tâches correspondantes.

---

<sup>1</sup> Les irrégularités suscitées par ce dispositif ont été critiquées par la Cour des comptes, dans son rapport au président de la République de 1997.

### III. LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PAT)

Les crédits de la **prime d'aménagement du territoire (PAT)** sont inscrits au chapitre 64-00 du budget de l'aménagement du territoire. Ils s'établissent à **38,922 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2004, contre 40 millions dans la loi de finances initiale pour 2004, et 45 millions dans la loi de finances initiale pour 2003.

#### **A. DES CRÉDITS DISPONIBLES CONSTAMMENT SUPÉRIEURS AUX CRÉDITS INSCRITS EN LOI DE FINANCES**

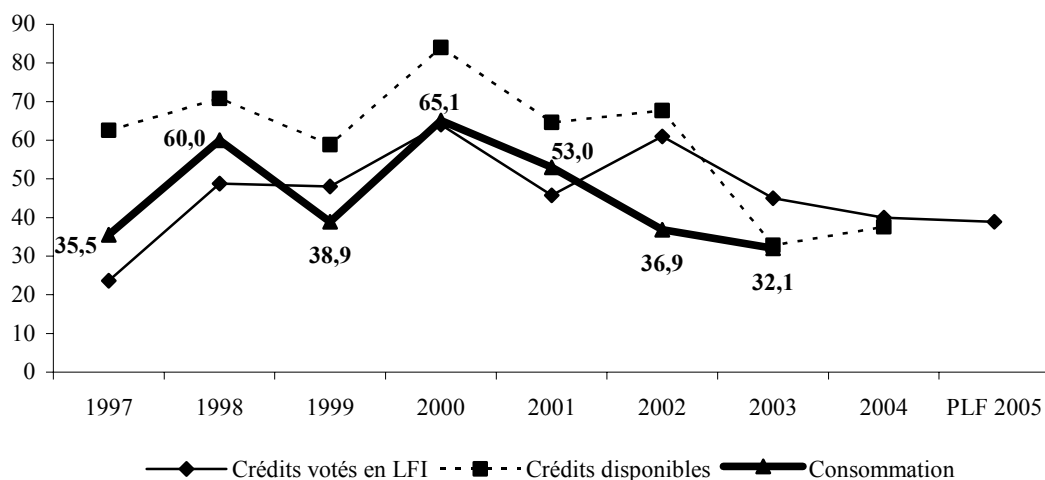
Les montants inscrits dans les lois de finances varient beaucoup selon les années.

#### **1. Jusqu'en 2003, les crédits disponibles étaient nettement supérieurs à ceux inscrits en loi de finances initiale**

Ces variations n'ont eu jusqu'à récemment qu'une signification relative, le montant des crédits inscrits en loi de finances ayant alors peu de rapport avec, d'une part, le montant total des crédits disponibles et, d'autre part, le montant des crédits consommés. **De 1997 à 2002, le montant des crédits inscrits en loi de finances a été nettement inférieur à celui des crédits disponibles, comme l'indique le graphique ci-après.**

La prime d'aménagement du territoire (PAT)

(en millions d'euros)



Source : DATAR

**Ce décalage était rendu possible par l'importance du stock de crédits reportés d'année en année.**

**2. Depuis 2003 les crédits disponibles sont inférieurs à ceux votés en loi de finances initiale**

**Depuis 2003 en revanche, la PAT ne bénéficie plus du « matelas » jusqu'alors constitué par les reports de crédits.** En 2003, les crédits disponibles ont été de seulement 32,8 millions d'euros, contre 45 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale. De même, en 2004 les crédits disponibles au 31 juillet étaient de 37,6 millions d'euros, contre 40 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale.

***B. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS DIVISÉE PAR DEUX DEPUIS 2000***

**1. Une consommation inférieure aux crédits inscrits en loi de finances initiale en 2002 et en 2003**

Comme l'indique le graphique ci-avant, **la consommation des crédits PAT diminue chaque année depuis l'an 2000.** Celle-ci, de **65,1 millions d'euros en l'an 2000**, a été de 53 millions d'euros en 2001, 36,9 millions d'euros en 2002 et **32,1 millions d'euros en 2003.**

Ainsi, **les crédits consommés ont été inférieurs, en 2002 et en 2003, à ceux inscrits en loi de finances initiale :** alors que les seconds étaient de respectivement 61 millions d'euros et 45 millions d'euros, les 32 millions d'euros.

La nature de cette faible consommation des crédits inscrits en loi de finances a eu une origine différente en 2002 et 2003. En **2002**, le taux de consommation des crédits disponibles a été de seulement 54 %. En **2003** en revanche, ce taux de consommation a été de près de 100 %, l'écart par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale s'expliquant par des **annulations de crédits de 43 millions d'euros**, soit presque égales aux crédits inscrits en loi de finances initiale (45 millions d'euros).

## 2. Le blocage complet du dispositif en 2003

**Le « gel » des autorisations de programme en fin d'année 2003 a suscité d'importantes difficultés.**

Ainsi, la Cour des comptes indique, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2003, que « *le gel de 30,8 millions d'euros sur le chapitre 64-00 « prime d'aménagement du territoire » du fascicule des services généraux du Premier ministre (aménagement du territoire), soit 71 % des crédits ouverts et 98 % des crédits disponibles, s'est traduit par le **blocage complet du dispositif** » et qu' « **aucune des décisions prises par le comité interministériel d'aide à la localisation des activités (CIALA) de l'automne 2003 n'a pu être financée en 2003** ».*

Selon les indications fournies par la DATAR, « *ce « gel » est lié à la position du contrôle financier qui n'a pas voulu viser les affectations d'autorisations de programme et engagements de conventions se rapportant aux trois derniers CIALA de l'année au motif que les crédits de paiement disponibles ne permettaient pas la couverture des opérations si des paiements rapides devaient intervenir, et à la contestation par la direction du budget des conditions de réemplois des autorisations de programme dégagées en gestion* ».

La DATAR a indiqué à votre rapporteur spécial qu'une étude interne était en cours pour préciser, à travers l'échelonnement des paiements, la durée de vie moyenne d'un dossier et donc des clés de couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement.

## 3. Des crédits en diminution de 3 % en 2005

Les crédits proposés pour 2005 sont de **38,92 millions d'euros**, ce qui correspond à une diminution de 3 % par rapport aux crédits inscrits dans la loi de finances initiale pour 2004, mais à une augmentation de 3,5 % par rapport aux crédits disponibles en 2004.

### C. QUELLES PERSPECTIVES POUR LA PAT ?

#### 1. Une prochaine évaluation

Dans son rapport précité sur l'exécution des lois de finances pour 2003, la Cour des comptes déplore qu' « **aucune évaluation complète du dispositif n'a été faite à ce jour** ».

La DATAR a indiqué à votre rapporteur spécial que **les « premiers éléments d'appréciation de l'efficacité de l'attribution de la PAT » seront rassemblés pour le premier trimestre 2005**, dans le cadre d'une étude exhaustive des dossiers soutenus en 1997 (dossiers donc terminés sur lesquels une mesure complète peut-être faite, y compris quant au maintien des emplois « primés » pendant les deux années consécutives au programme).

Un système d'informations relatives à la PAT est en voie d'achèvement et devrait être opérationnel en 2005. Il devrait permettre d'améliorer notablement le suivi et l'évolution du dispositif PAT.

## **2. Vers un meilleur suivi des affaires en cours**

Dans son rapport précité, la Cour des comptes estime que les contraintes liées à la régulation budgétaire *« pourraient être atténuées si l'ordonnateur disposait d'un système d'information qui lui permette de suivre avec précision l'avancement de chacun des dossiers et de prévoir les besoins en crédits de paiement. Pour cela, le suivi précis du stock des affaires en cours serait nécessaire »*.

Selon les informations fournies par la DATAR à votre rapporteur spécial, **un tel système d'information doit être opérationnel en 2005**. Il devrait permettre de mieux coordonner le travail entre la programmation et le suivi financier et de simplifier les tâches de gestion tout en améliorant les restitutions d'informations. Toutefois, la DATAR estime que, l'évolution des projets de développement des entreprises étant très dépendante de la conjoncture économique, ce système d'information ne pourra apporter qu'une réponse partielle à l'évaluation des besoins en crédits de paiement.

## **IV. LE FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE**

Votre rapporteur spécial suit depuis plusieurs années avec une attention particulière la gestion du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), au sujet duquel il a présenté en 2003 un **rapport d'information**<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 17 (2003-2004).

## **A. PRÉSENTATION DU FNADT**

### **1. Le cadre institutionnel**

#### *a) La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*

Le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) a été créé par l'article 33 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995<sup>1</sup>, dite « Pasqua-Hoeffel », pour regrouper les crédits de cinq fonds existant alors, « *consacrés aux interventions pour l'aménagement du territoire, à la restructuration des zones minières, à la délocalisation des entreprises, à l'aide aux initiatives locales pour l'emploi, au développement de la montagne et à l'aménagement rural* » :

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

#### *b) Les comités interministériels d'aménagement et de développement du territoire*

Le décret n° 95-414 du 19 avril 1995<sup>2</sup> a institué auprès du Premier ministre un comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT).

---

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

<sup>2</sup> 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.

Ce comité définit les orientations relatives à l'emploi de ce fonds, et arrête les décisions relatives à l'affectation des crédits de sa section générale.

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

Depuis 1995, année de création du FNADT, se sont tenus douze CIADT, les derniers étant ceux :

- du 3 septembre 2003, consacré au monde rural ;
- du 18 décembre 2003, relatif notamment à la réforme des contrats de plan Etat-région, au développement des grandes métropoles françaises, à la politique des transports et au développement de l'Internet haut débit sur l'ensemble du territoire ;
- du 14 septembre 2004, relatif en particulier aux « pôles de compétitivité » et à un plan d'accompagnement du haut débit en zone rurale.

*c) Une répartition en trois sections*

La loi n° 95-115 du 4 février 1995<sup>1</sup> prévoit que les crédits du FNADT sont répartis entre une section générale et une section locale à gestion déconcentrée au niveau régional. Cette disposition est précisée par la circulaire du Premier ministre du 9 novembre 2000 relative aux interventions du FNADT.

(1) La section générale

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

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

---

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



Selon la circulaire du 9 novembre 2000, « *la section générale contribue au financement de la **politique nationale** d'aménagement du territoire* ».

(2) Une section locale servant essentiellement au financement des contrats de plan Etat-régions

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

(3) C'est le Premier ministre qui décide de la répartition des crédits non contractualisés

Si l'on connaît le montant des crédits affectés au financement des contrats de plan, c'est le Premier ministre qui décide<sup>1</sup>, de manière discrétionnaire, de la répartition des crédits restants entre la partie non contractualisée de la section locale<sup>2</sup> et la section générale.

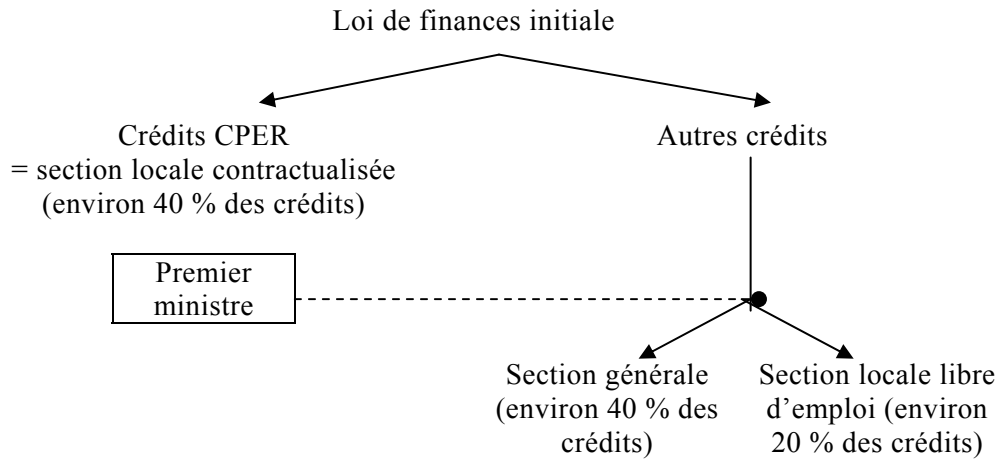
Le mécanisme de répartition des crédits entre les différentes sections est donc le suivant.

---

<sup>1</sup> Sur proposition du ministre en charge de l'aménagement du territoire.

<sup>2</sup> S'agissant de la section locale, il est ensuite procédé à une répartition des crédits entre les régions. Pour ce qui est de crédits contractualisés, cette répartition se fait en fonction du contenu de chacun des contrats de plan, de leurs avenants et des conventions interrégionales de massif. La répartition entre les régions des crédits relevant de la section locale non contractualisée est arrêtée en fonction de critères démographiques, économiques et sociaux.

### La répartition des crédits du FNADT entre sections

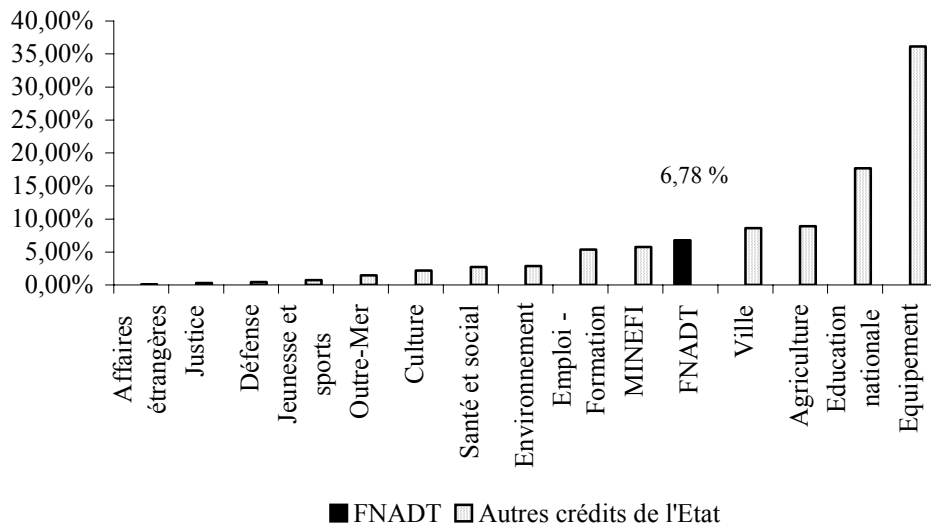


## 2. L'action du FNADT

a) *Le FNADT finance moins de 7 % de la contribution de l'Etat aux contrats de plan Etat-régions*

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

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



Source : DATAR

*b) Les principaux bénéficiaires sont les communes et les EPCI*

Les bénéficiaires du FNADT sont principalement les **collectivités locales** (environ 30 % des subventions) et les **structures intercommunales** (environ 15 %).

Il est à noter que les subventions aux **associations** représentent une part non négligeable des crédits : de l'ordre de 10 %. Dans son rapport public pour 2001, la Cour des comptes a déploré le manque de transparence des subventions aux associations.

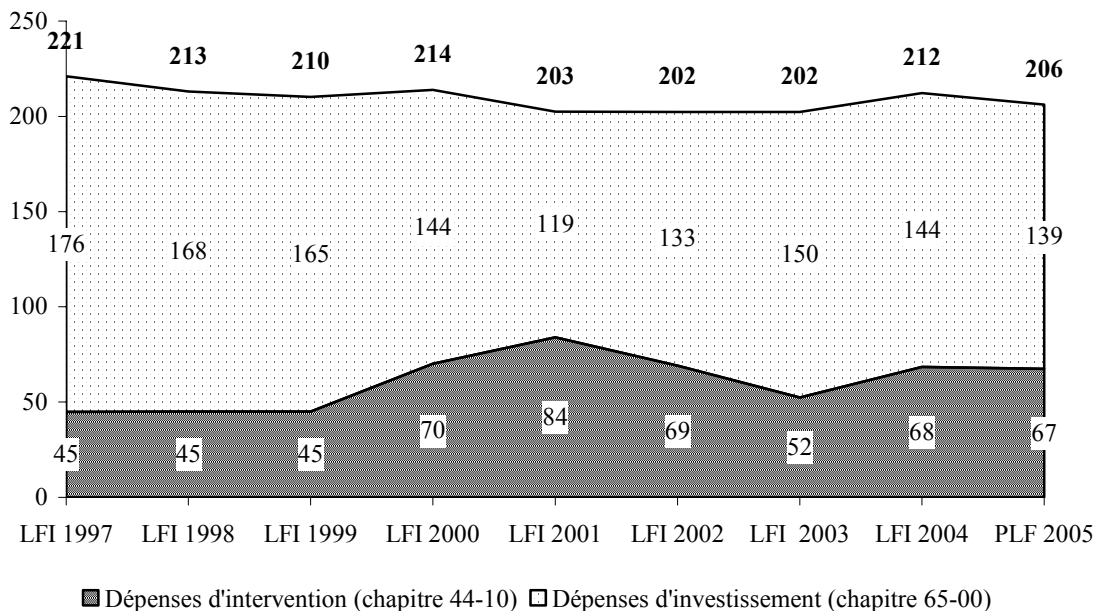
Les autres crédits sont attribués à des entreprises, des particuliers et des établissements publics.

*c) La part croissante des crédits d'investissement*

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

**Les crédits du FNADT**

*(en millions d'euros)*



Source : lois de finances, projet de loi de finances pour 2005

*d) Des opérations de petite taille*

Selon le dernier rapport au Parlement sur l'utilisation des crédits du FNADT qui a été transmis à votre rapporteur spécial, en 2001, le FNADT a financé 2.133 projets, dont 93,3 % avaient un budget inférieur à 700.000 euros. 3,4 % des opérations ont eu un coût compris entre 700.000 euros et 1.500.000 euros, et 3,3 % ont coûté plus de 1.500.000 euros<sup>1</sup>.

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

***B. QUEL JUGEMENT PORTER SUR LA DIMINUTION DES CRÉDITS PROPOSÉE POUR 2005 ?***

**1. Des crédits en diminution de 2,9 %**

Les crédits demandés pour 2005 pour le **FNADT** s'élèvent à **206 millions d'euros**, contre 212 millions d'euros en 2004, ce qui représente **une diminution de 2,9 %**.

Cette diminution, de plus de 6 millions d'euros, s'explique essentiellement :

- par l'augmentation des crédits d'intervention destinés à financer les contrats de plan Etat-régions (de 6 millions d'euros) ;

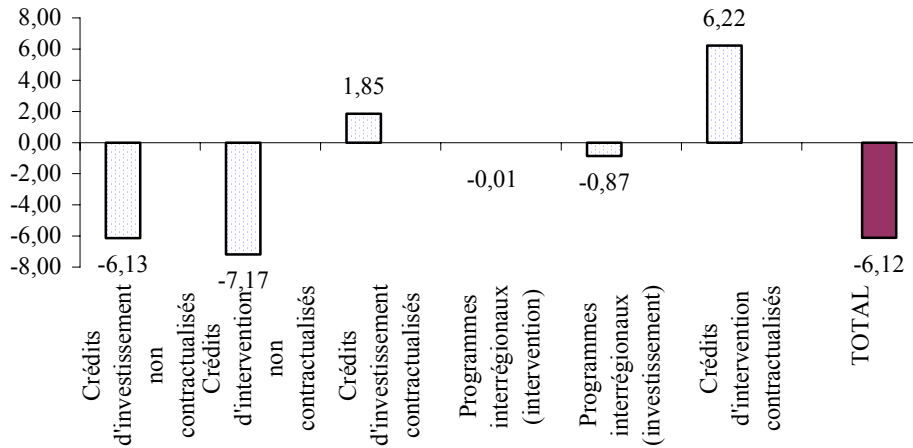
- par la diminution des crédits non contractualisés, d'intervention (- 6 millions d'euros) comme d'investissement (- 7 millions d'euros).

---

<sup>1</sup> Source : rapport au Parlement sur l'utilisation des crédits pour l'année 2001.

**La diminution des crédits du FNADT proposée pour 2005**

(en millions d'euros)



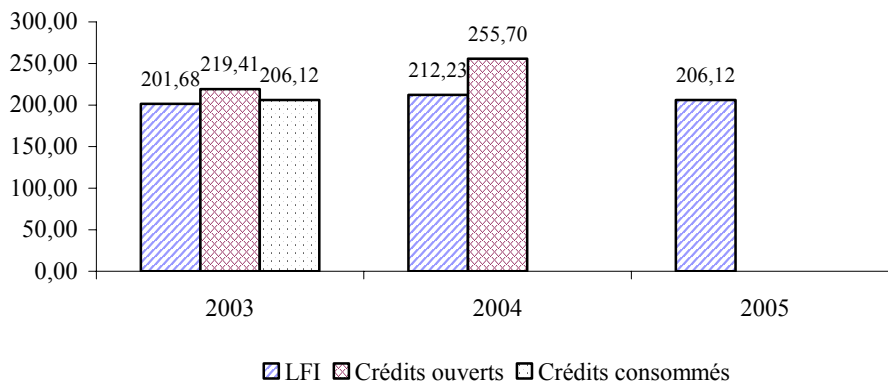
Source : « bleu » budgétaire

**2. Des crédits égaux aux crédits consommés en 2003**

Les crédits proposés pour 2005, de 206,12 millions d'euros, sont **égaux à ceux consommés en 2003**, comme l'indique le graphique ci-après.

**Le FNADT : les crédits inscrits en LFI, les crédits ouverts et les crédits consommés**

(en millions d'euros)



Source : DATAR

Ainsi, le présent projet de loi de finances propose en réalité une **stabilité** des crédits consommés, si l'on suppose que les crédits disponibles seront égaux inscrits à ceux inscrits en loi de finances initiale.

### **L'Institut des Hautes Études de Développement et d'Aménagement du Territoire européens (IHEDATE)**

#### **1. La suppression des crédits de l'IHEDAT dans le projet de loi de finances pour 2003**

A l'initiative de l'Assemblée nationale, les crédits du FNADT destinés, dans le projet de loi de finances pour 2003, à financer l'Institut des Hautes Études de Développement et d'Aménagement du Territoire (IHEDAT), ont été supprimés.

Le chapitre 44-10 a ainsi été réduit de 500.000 euros.

L'IHEDAT avait été créé en l'an 2000 à l'initiative de M. Jean-Louis Guigou, alors délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

Selon l'auteur de l'amendement, la même formation pourrait être dispensée par les instituts d'études politiques, par les troisièmes cycles universitaires, voire par l'école nationale d'administration.

Le ministre a déclaré qu'il s'agissait non d'une suppression, mais d'une suspension, qui permettrait de mener, pendant un an, une réflexion nécessaire.

#### **2. La création de l'IHEDATE à l'automne 2004**

A la suite de la mise en place, en janvier 2003, d'un groupe de travail sur ce thème, la DATAR a rédigé un rapport, proposant d'utiliser le prochain pôle européen d'administration publique de Strasbourg comme tête de réseau. L'ancien IHEDAT devait devenir le Centre de ressources européen en aménagement et développement des territoires (CREADT).

**En juillet 2004 ont été déposés les statuts de l'IHEDATE, l'Institut des Hautes Etudes en Aménagement et Développement des Territoires Européens.** Il s'agit d'une association loi de 1901. Le budget, de 500.000 euros, doit être assuré à parts égales par les quatre collèges qui le composent :

- Etat et établissements (éventuellement la Caisse des dépôts et consignations) ;
- collectivités territoriales ;
- entreprises privées ;
- auditeurs.

Le contenu pédagogique doit être marqué par les thématiques européennes, et notamment celles de l'élargissement.

Le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer doit inaugurer la session de l'IHEDATE 2004-2005 le 15 décembre 2004. Les séminaires doivent commencer fin janvier 2005.

### ***C. LE « SUIVI » DES SUGGESTIONS FAITES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL***

Dans son rapport d'information précité sur le FNADT présenté en 2003<sup>1</sup>, votre rapporteur spécial proposait notamment :

- d'accroître le montant de la section locale non contractualisée, afin de permettre aux préfets de décider localement de subventionner tel ou tel projet ;

- d'assouplir l'interdiction du financement des investissements en infrastructures « classiques » par la section locale ;

- d'améliorer l'instruction des dossiers ;

- d'accélérer le versement des subventions ;

- d'améliorer le suivi informatique des crédits ;

- de développer l'évaluation ;

- d'accroître la diffusion du rapport au Parlement ;

- de concentrer davantage les subventions.

#### **1. Les observations prises en compte**

La DATAR a pris en compte certaines observations de votre rapporteur spécial, ce dont il convient de se féliciter.

##### *a) Le raccourcissement des délais de subvention*

Ainsi, la DATAR indique qu'une meilleure anticipation des programmations FNADT lui a permis de raccourcir sensiblement les délais de versement des subventions. En 2003, la totalité des subventions

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 17 (2003-2004).

programmées et gérées en centrale a pu être versée avant le 31 décembre 2003.

*b) L'amélioration du suivi informatique des crédits*

La DATAR a en outre amélioré le suivi informatique des crédits, grâce aux logiciels ACCORD et INDIA.

## **2. L'amélioration de l'évaluation**

La DATAR ne prévoit pas de mesure spécifique destinée à améliorer l'évaluation du FNADT.

Cependant, l'évaluation de l'action du FNADT devrait s'effectuer dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF.

En outre, le contenu du **rapport au Parlement** sur l'utilisation des crédits du FNADT, que le gouvernement doit présenter chaque année à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances<sup>1</sup>, a été **considérablement amélioré. Sa diffusion demeure cependant toujours aussi confidentielle.**

### **L'absence d'accroissement de la diffusion du rapport au Parlement**

Certains ministères accordent une large diffusion aux rapports au Parlement que la loi prévoit au sujet de la mise en œuvre de certaines dispositions.

Ainsi, les rapports au Parlement relatifs à la mise en œuvre des zones franches urbaines<sup>2</sup> sont publiés sur le site gouvernemental <http://i.ville.gouv.fr>, destiné à l'information sur la politique de la ville.

En revanche, le rapport au Parlement sur l'utilisation des crédits du FNADT, que le gouvernement doit présenter chaque année à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances, fait l'objet d'une diffusion restreinte.

---

<sup>1</sup> La loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée prévoit qu'à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances de l'année, un rapport est fait au Parlement sur l'utilisation des crédits du fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

<sup>2</sup> Bilan des zones franches urbaines (ZFU) - Rapport au Parlement.



### 3. Les observations non prises en compte

#### *a) L'absence de réforme de structure*

Il n'est envisagé ni d'accroître le montant de la section locale non contractualisée, ni d'assouplir l'interdiction du financement des investissements en infrastructures « classiques » par la section locale, comme le suggérait votre rapporteur spécial dans le rapport d'information précité.

#### *b) Le maintien de la procédure actuelle d'instruction des dossiers*

La DATAR indique qu'il « *n'est pas envisagé de revoir [la] procédure d'instruction des dossiers* », estimant que celle-ci « *permet aux services déconcentrés de l'Etat d'instruire les dossiers de manière efficace et aux porteurs de projet de bénéficier, dans leur propre région, d'une assistance technique et de conseils pour le montage de leur demande de financement* » et que « *sur la base de cette instruction régionale, la DATAR est en mesure de proposer, pour ce qui concerne la section générale du fonds, l'examen final de l'ensemble des dossiers en comité national de programmation* ». Cependant, il est vrai que les imperfections relevées par l'inspection des finances en 1998 provenaient moins des règles elles-mêmes que de leur application.

#### *c) Le maintien de l'actuelle logique de « saupoudrage »*

Par ailleurs, il n'est pas envisagé d'accroître le montant minimal des subventions du FNADT, de 300.000 euros pour les dépenses d'investissement financées par la section générale<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Selon la circulaire du 9 novembre 2000, « pour ce qui concerne les opérations d'investissement d'intérêt régional, les préfets de région veilleront à ne proposer au financement par la section générale que les projets pour lesquels les demandes de subvention au titre du FNADT sont supérieures à 2 millions de francs [soit environ 300.000 euros], et qui concernent des opérations ou des tranches d'opérations dont le coût excède 10 millions de francs [soit environ 1,5 million d'euros] ».

## DEUXIÈME PARTIE : LES PRINCIPAUX ENJEUX

### I. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)

Le gouvernement propose que l'actuel budget de l'aménagement du territoire devienne à partir de 2006 **un programme, dénommé « aménagement du territoire »** et inclus dans la mission « politique des territoires ».

#### A. LA MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES »

##### 1. L'abandon du projet de mission réunissant les services du Premier ministre

A la fin de l'année 2004, le gouvernement envisageait de réunir dans une mission unique l'ensemble des services du Premier ministre.

###### a) *Rappel : le projet de mission réunissant les services du Premier ministre*

Comme l'a indiqué votre rapporteur spécial lors de l'examen du projet de budget de l'aménagement du territoire pour 2004, il était envisagé à l'automne 2003 de réunir dans une mission unique ce qui constituait alors **l'ensemble des services du Premier ministre**, à l'exception des Journaux officiels<sup>1</sup>, c'est-à-dire, outre la DATAR :

- les services généraux du Premier ministre ;
- le secrétariat général de la Défense nationale ;
- le commissariat général du Plan ;
- le conseil économique et social.

---

<sup>1</sup> En effet, l'article 18 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 prévoit que « les budgets annexes constituent une mission ».

Les crédits de paiement correspondants étaient de l'ordre de **1,5 milliard d'euros**.

Cette mission aurait compris quatre programmes :

- « **aménagement du territoire** » (267 millions d'euros) ;
- « direction de l'action du gouvernement » (497 millions d'euros) ;
- « communication et audiovisuel » (624 millions d'euros) ;
- « sécurité et défense » (89 millions d'euros).

*b) La proposition de votre commission des finances de mettre en place une mission « stratégie de l'aménagement du territoire »*

Dans leur récent rapport d'information, déposé le 5 mai 2004, relatif à la mise en œuvre de la LOLF<sup>1</sup>, **nos collègues Jean Arthuis et Philippe Marini, respectivement président et rapporteur général de votre commission des finances, ont jugé ce projet de mission inapproprié.**

**Ils ont en revanche préconisé la mise en place d'une mission interministérielle « stratégie de l'aménagement du territoire »**, afin de regrouper les **programmes « structurants »**. Cette mission devait rassembler les programmes « aménagement du territoire » et « interventions territoriales de l'Etat » de ce qui constituait alors le projet de mission « premier ministre », ainsi que les programmes « soutien des politiques d'équipement », « aménagement, urbanisme et ingénierie publique » et « information géographique et cartographique » de ce qui constituait alors le projet de mission « logement, aménagement et tourisme ».

Faute de regrouper les crédits d'une politique identifiable comme telle, la mission « logement, aménagement et tourisme » proposée dans la maquette gouvernementale devait ainsi être éclatée entre les missions « stratégie de l'aménagement du territoire », « logement et urbanisme » (pour le programme « logement ») et « politique économique » (s'agissant du programme « tourisme »).

## **2. Le présent projet de mission « politique des territoires » se conforme aux propositions de votre commission des finances**

Conformément aux préconisations de votre commission des finances, **le gouvernement, dans la maquette validée le 16 juin 2004,**

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 292 (2003-2004).

**propose désormais d'intégrer les crédits de l'aménagement du territoire au sein d'une mission interministérielle dédiée à cette politique, dénommée « politique des territoires ».**

**Le projet de mission « politique des territoires »**

(en millions d'euros)

Programmes proposés par votre commission des finances (mai 2004) (1)	Programmes proposés par le gouvernement	Responsables	Montants		
			2004	2005	2005/2004 (en %)
Soutien des politiques d'équipement	Stratégie en matière d'équipement	Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer Directeur des affaires économiques et internationales	132	134	1,5
Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	1.334	1.347	1,0
Information géographique et cartographique	Information géographique et cartographique	Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer Directeur général de l'institut géographique national	76	76	0,0
-	Tourisme	Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer Directeur du tourisme	77	79	2,6
<b>Aménagement du territoire</b>	<b>Aménagement du territoire</b>	<b>Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale</b>	<b>273</b>	<b>265</b>	<b>-2,9</b>
Interventions territoriales de l'Etat	Interventions territoriales de l'Etat	Services du Premier ministre Gestion par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales (MISILL) : secrétaire général	0	0	0
	<b>TOTAL</b>		<b>1.892</b>	<b>1.901</b>	<b>0,5</b>

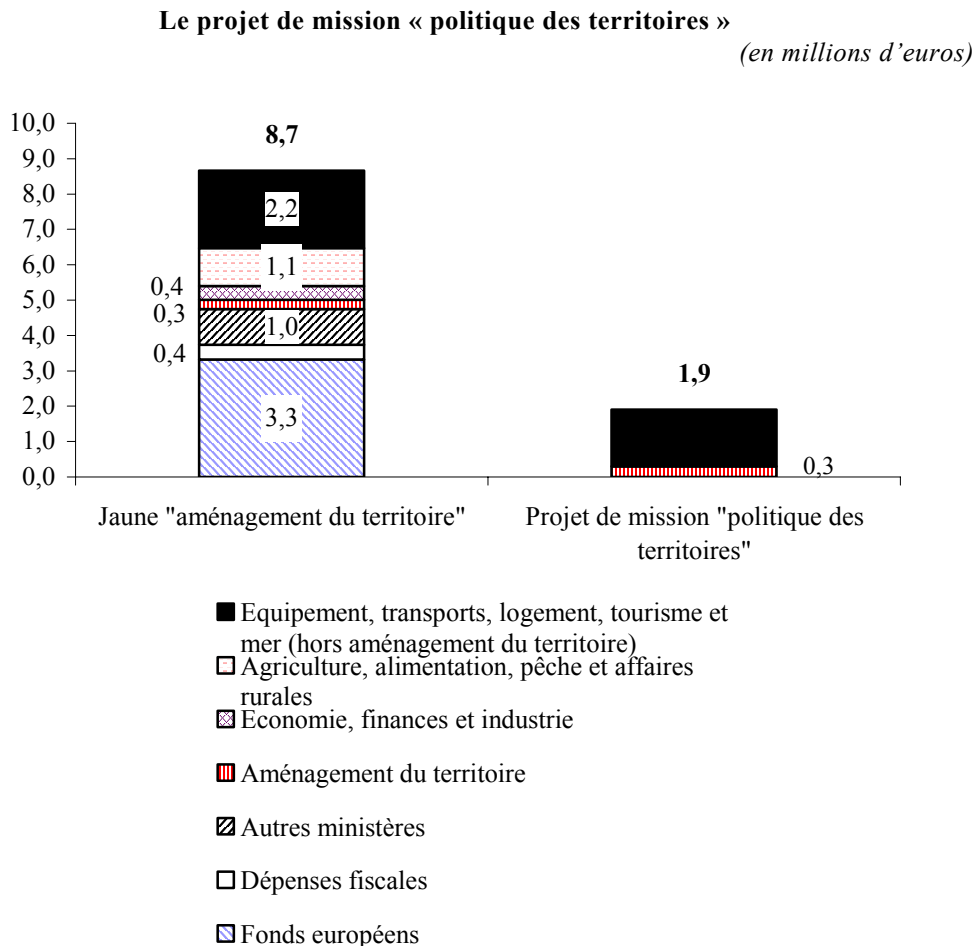
(1) Rapport d'information n° 292 (2003-2004) de nos collègues Jean Arthuis et Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances, déposé le 5 mai 2004.

Sources : rapport d'information n° 292 (2003-2004) précité ; « Présentation indicative des crédits du budget général selon les principes de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) »

La seule différence par rapport aux préconisations de votre commission des finances est que le programme « tourisme » a été intégré non à la mission « politique économique », mais à la présente mission « politique des territoires ».

### 3. Une mission qui regrouperait 20 % des crédits consacrés à l'aménagement du territoire

Les crédits de la mission « politique des territoires » correspondrait à environ **20 % de l'ensemble des crédits consacrés à l'aménagement du territoire**, comme l'indique le graphique ci-après.



Sources : jaune « aménagement du territoire » ; « Présentation indicative des crédits du budget général selon les principes de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) »

Les crédits concernés font actuellement tous partie des divers budgets du **ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.**

#### **4. L'absence de document de politique transversale**

Compte tenu de l'écart entre le montant des crédits réunis dans le projet de mission interministérielle et celui des crédits concourant à la politique d'aménagement du territoire, nos collègues Jean Arthuis et Philippe Marini, dans le rapport d'information précité, estimaient *« souhaitable qu'un **document de politique transversale (DPT)** permette de retracer l'ensemble des dotations concourant à l'aménagement du territoire, ainsi que les objectifs correspondants »*.

En réponse à une question posée à ce sujet par votre rapporteur spécial, **le secrétariat d'Etat à l'aménagement du territoire a jugé qu'un tel document n'était pas indispensable**, du fait de l'existence du « jaune » budgétaire et de la taille de la mission « politique des territoires ».

#### **B. LE PROGRAMME « AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »**

##### **1. Un programme de faible montant**

**Le programme « aménagement du territoire » aurait donc un montant relativement faible (265 millions d'euros).**

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002, la Cour des comptes estime que *« l'objectif de limiter le budget de l'Etat à 150 programmes ne sera pas atteint si un trop grand nombre de programmes restent en deçà du milliard d'euros »*. Elle estime en particulier que des agrégats d'un montant inférieur à 500 millions d'euros constituent des *« situations extrêmes qu'il paraît nécessaire de limiter, sinon d'éviter, lors de l'élaboration des futurs programmes »*.

Le programme « aménagement du territoire » envisagé regroupe donc des crédits d'un montant particulièrement modeste, ce qu'il semblait difficile d'éviter, à moins d'accroître considérablement les moyens de la DATAR.

## 2. Une structuration en trois actions

Le programme « aménagement du territoire » serait structuré en **trois actions** :

- l'action « **attractivité et développement économique** » (81 millions d'euros), réunissant les crédits relatifs à la PAT et à l'AFII, et une partie des crédits non contractualisés (intervention et investissement) du FNADT ;

- l'action « **développement territorial et solidarité** » (168 millions d'euros), réunissant la majeure partie des crédits du FNADT (intervention et investissement, contractualisés ou non) et les deux tiers des crédits relatifs aux programmes interrégionaux ;

- l'action « **grands programmes interministériels d'aménagement du territoire** » (16 millions d'euros), consistant essentiellement en crédits du FNADT non contractualisés.

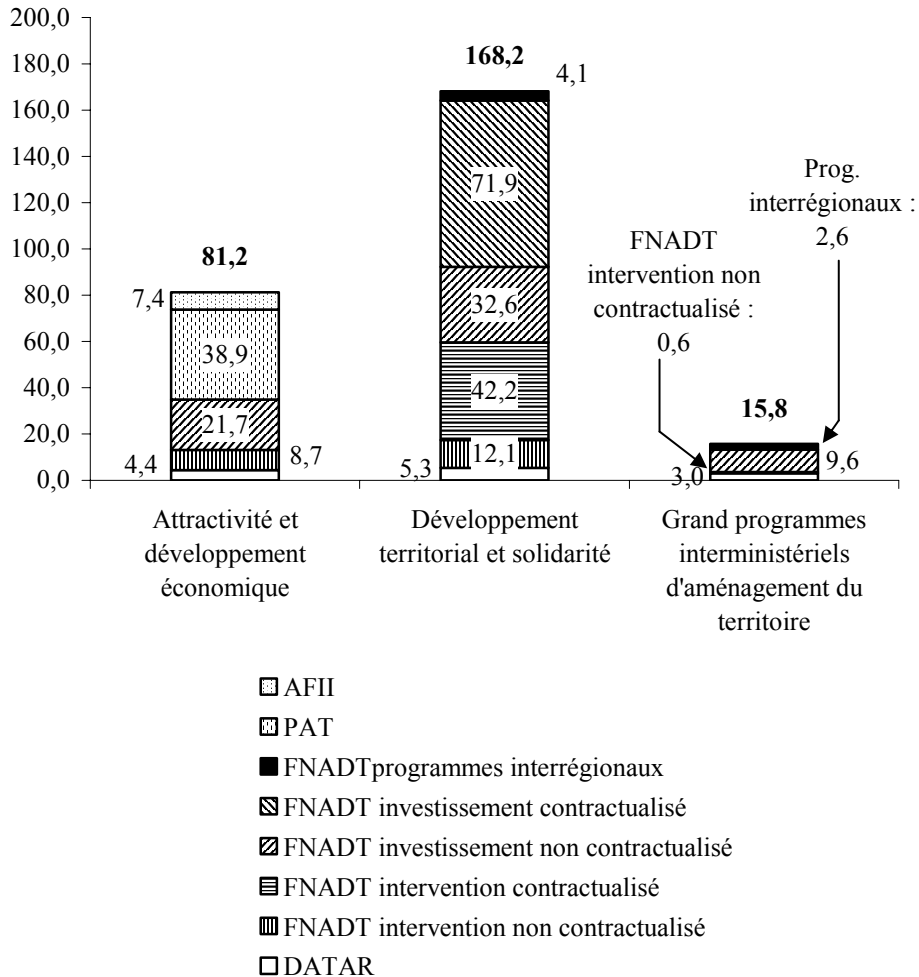
Chacune de ces actions se verrait également attribuer une partie des crédits de fonctionnement de la DATAR.

Il n'est pas actuellement prévu de sous-actions.



**Le projet de programme « aménagement du territoire » : correspondance avec l'actuel budget de l'aménagement du territoire**

(en millions d'euros)



Source : secrétariat d'Etat à l'aménagement du territoire

**3. Les objectifs et indicateurs : une marge indéniable d'améliorations**

Les objectifs et indicateurs permettent de définir plus précisément le contenu des actions. **Celles-ci ne se conforment qu'imparfaitement aux préconisations faites par votre rapporteur spécial dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2004.**

a) *La préconisation de votre rapporteur spécial : se conformer, autant que possible, aux objectifs de la politique d'aménagement du territoire fixés par la loi du 25 juin 1999*

Dans son rapport relatif au projet de budget de l'aménagement du territoire pour 2004, **votre rapporteur spécial estimait souhaitable que les actions du programme « aménagement du territoire » soient proches des objectifs que la loi du 25 juin 1999<sup>1</sup> fixe en matière d'aménagement du territoire :**

- « *soutien des territoires en difficulté* » ;

- « *développement local, organisé dans le cadre des bassins d'emploi et fondé sur la complémentarité et la solidarité des territoires ruraux et urbains* » ;

- « *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* » ;

- « *renforcement de pôles de développement à vocation européenne et internationale, susceptibles d'offrir des alternatives à la région parisienne* ».

S'il n'était peut-être pas pertinent de retenir chacun de ces objectifs, il pouvait sembler opportun de prendre en considération **deux objectifs globaux** : celui de **l'équité** et celui de **l'efficacité économique**. Comme le souligne un rapport du Conseil d'analyse économique (2001)<sup>2</sup>, « *si le développement local au sein de pays et le soutien des territoires en difficulté figurent parmi [les choix destinées à favoriser l'équité], les deux autres stratégies retenues – renforcement de pôles de développement à vocation européenne et internationale et organisation d'agglomérations – apparaissent plus marquées par la recherche de l'efficacité* ».

b) *Des actions qui prennent peu en compte les objectifs de la loi du 25 juin 1999*

**Les actions et objectifs proposées pour le présent programme ne correspondent ni aux objectifs définis par la loi du 25 juin 1999 précitée, ni aux deux objectifs globaux d'équité et d'efficacité, comme l'indique le tableau ci-après.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

<sup>2</sup> Louis-André Gérard-Varet et Michel Mougeot, « L'Etat et l'aménagement du territoire », in *Aménagement du territoire, rapport du Conseil d'analyse économique, 2001*.

**Le projet de programme « aménagement du territoire »**

<b>Actions</b>	<b>Objectifs</b>	<b>Indicateurs</b>
Attractivité et développement économique	Aider les entreprises à créer des emplois dans les zones les plus fragiles du territoire national <i>Remarque : cet objectif correspond à la mise en œuvre de la PAT</i>	Différentiel d'évolution des taux de chômage entre les zones PAT et l'ensemble du territoire national Nombre d'emplois effectivement créés par les entreprises bénéficiaires de la PAT deux ans après la fin de leur programme
	Favoriser les projets d'implantation et de développement d'entreprises internationalement mobiles <i>Remarque : cet objectif correspond à l'action de l'AFII</i>	Nombre d'emplois prévus associés à des investissements internationalement mobiles Montant des investissements prévus associés à des concrétisations de projets internationalement mobiles
	Favoriser les implantations d'emplois publics dans les métropoles régionales et dans les secteurs prioritaires d'Ile-de-France	Nombre d'emplois publics nouvellement implantés ou délocalisés dans les métropoles régionales et dans les sites prioritaires de l'Ile-de-France
Développement territorial et solidarité	Assurer l'égal accès de la population française aux technologies de l'information et de la communication	Nombre de communes pouvant accéder à la téléphonie mobile Nombre de communes pouvant accéder au haut débit
	Assurer l'égal accès des populations aux services de proximité	Taux de diffusion sur le territoire des expériences innovantes mises en place dans le cadre des expérimentations et appels à projets pilotés par la DATAR
	Favoriser les coopérations intercommunales dans le cadre des politiques contractuelles	Part de la population couverte par un contrat territorial : pays, agglomération, métropole, PNR... Part des actions portées par des maîtres d'ouvrage français dans la mise en œuvre des volets interrégional et transfrontalier des programmes européens
Grands programmes interministériels d'aménagement du territoire	Soutenir la mise en œuvre des grands programmes interministériels d'aménagement du territoire	Rapport entre le montant total des crédits mobilisés par l'Etat, et les montants engagés par la DATAR sur les grands programmes ministériels Pourcentage d'opérations pour lesquelles les délais de réalisation prévus sont respectés

Source : secrétariat d'Etat à l'aménagement du territoire

**Les objectifs ne correspondent pas à ceux fixés par la loi du 25 juin 1999 précitée.** Certes, le secrétariat d'Etat considère que tel est le cas. En réponse à une question de votre rapporteur spécial, il écrit en effet : « *Les objectifs ont été définis en fonction des priorités fixés à la DATAR par le gouvernement lors du CIADT de décembre 2002. Ces priorités découlent des choix stratégiques énoncés fixés par la loi du 25 juin 1999. Sont ainsi notamment repris le renforcement de pôles de développement à vocation européenne et internationale, la solidarité entre territoires, l'organisation d'agglomérations favorisant le développement*

*économique... »*. Cependant, seuls les objectifs « aider les entreprises à créer des emplois dans les zones les plus fragiles du territoire national » et « favoriser les coopérations intercommunales dans le cadre des politiques contractuelles » correspondent à des objectifs fixés par la loi précitée. Par ailleurs, l'objectif de « *renforcement de pôles de développement à vocation européenne et internationale* », évoqué par la DATAR, ne correspond à aucun des objectifs du projet de programme transmis par la DATAR.

La distinction entre **l'équité et l'efficacité économique**, qui constituent, aux yeux de votre rapporteur spécial, les deux objectifs essentiels de la politique d'aménagement du territoire, **n'apparaît pas clairement non plus** à la lecture des actions et des objectifs. Chacune des deux principales actions – attractivité et développement économique, développement territorial et solidarité – réunit à la fois des objectifs tendant à l'équité et des objectifs tendant à l'efficacité. La fonction des « grands programmes interministériels d'aménagement du territoire » semble quant à elle ambiguë, dans la mesure où ces programmes sont souvent destinés au renforcement des pôles de développement existants. Ainsi, le rapport au Parlement relatif à l'utilisation des crédits du FNADT en 2001 donne comme exemples de « *grandes opérations d'aménagement* » « *le contrat triennal Strasbourg ville européenne 2000-2002* » ou « *l'opération Euroméditerranée à Marseille* ».

*c) Des actions correspondant plus à une logique de moyens qu'à une logique de résultats*

Le projet de programme « aménagement du territoire » semble répondre essentiellement à une logique de moyens :

- l'action « développement territorial et solidarité » correspond à peu près à l'actuel FNADT ;

- l'action « attractivité et développement économique » réunit essentiellement les crédits de la PAT et de l'AFII, qui poursuivent des objectifs différents puisque la seconde cherche à attirer les entreprises étrangères, que ce soit ou non en zone défavorisée ;

- l'action « grands programmes interministériels d'aménagement du territoire » n'a quant à elle pas d'objectif clairement identifié, dans la mesure où ceux indiqués sont de purs objectifs de moyens.

## II. LA CONSOMMATION DES FONDS STRUCTURELS EUROPEENS

Les fonds structurels (Fonds européen de développement régional, fonds social européen, Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, instrument financier d'orientation de la pêche) sont, avec le Fonds de cohésion – auquel la France n'a pas accès –, l'instrument financier de la politique régionale communautaire.

### A. UN ENJEU CONSIDERABLE

La France pourrait bénéficier d'environ **16 milliards d'euros sur la période 2000-2006**, soit **plus de 2 milliards d'euros par an**, ce qui **représente un montant dix fois supérieur au budget de la DATAR** (de l'ordre de 200 millions d'euros chaque année). **L'enjeu est donc considérable.**

Les fonds structurels sont gérés en trois branches, très inégalement dotées en crédits :

- les programmes d'initiative nationale (94 % des crédits) ;
- les programmes d'initiative communautaire (5,35 %) ;
- les actions innovatrices (0,65 %).

Les fonds structurels poursuivent trois objectifs :

- l'objectif 1 (« promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement ») concerne les départements d'outre-mer et, à titre transitoire, la Corse et le Hainaut ;

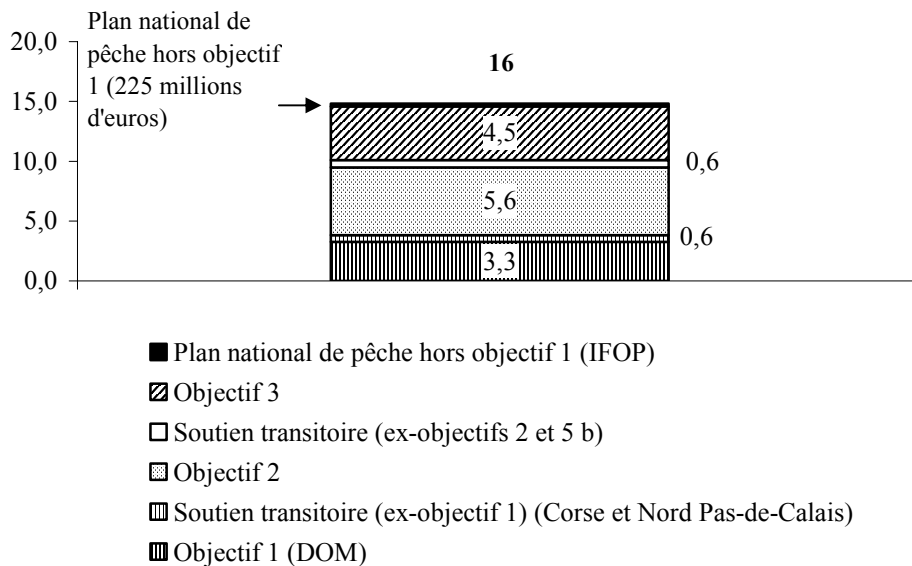
- l'objectif 2 (« soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle ») concerne les territoires à vocation industrielle ou rurale de France métropolitaine confrontés à l'impératif d'une reconversion de leur activité ;

- l'objectif 3 (« soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et des systèmes d'éducation, de formation et d'emploi pour les régions hors objectif 1 ») concerne toutes les régions hors objectif 1.

Le graphique ci-après indique la répartition des crédits par objectif.

### Financements communautaires de la France sur la période 2000-2006

(en milliards d'euros)



Source : DATAR

## B. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS DÉSORMAIS SATISFAISANTE

### 1. La sous-consommation des crédits de 2000 à 2002

A la fin de l'année 2002, deuxième année de mise en œuvre de la programmation 2000-2006, le taux de programmation des crédits était de seulement **15 %**, et son taux de réalisation de **6 %**. A titre de comparaison, le taux de programmation théorique des crédits est de l'ordre de **15 %** par an, soit **30 %** sur deux ans.

Cette sous-consommation des crédits était d'autant plus préoccupante que la règle dite de « **dégagement d'office** » consistait pour la Commission européenne à supprimer la part des crédits européens non justifiés dans les deux ans de leur engagement. Il aurait pu en résulter pour la France des pertes importantes de moyens financiers, en raison du remboursement des fonds non consommés.

## 2. Les mesures prises par le gouvernement

A l'été 2002, le gouvernement a engagé une profonde réforme visant à simplifier et améliorer la gestion des fonds structurels, en particulier par la circulaire du Premier ministre du 15 juillet 2002 et à la suite du Conseil des ministres du 31 juillet 2002.

### *a) L'allègement des procédures*

Les mesures mises en œuvre consistaient tout d'abord à alléger les procédures :

- suppression des conventions pour les subventions inférieures à 23.000 euros pour les organismes privés et de 100.000 euros pour les organismes publics ;

- simplification du contenu des dossiers de demande d'aide ainsi que des modalités de leur engagement financier ;

- suppression du visa individuel du contrôleur financier par projet pour les subventions d'un montant inférieur à 23.000 euros ;

- diminution des délais d'arrivée des crédits communautaires à l'échelon local grâce à la mise en place de fonds de concours locaux qui évitent le passage des crédits communautaires par le niveau national ;

- possibilité de confier la fonction d'autorité de paiement au Trésor public ou, après expertise, à un autre organisme public compétent.

### *b) Le renforcement de l'appui aux projets*

L'appui aux projets a été renforcé par :

- l'élargissement des possibilités d'intervention des fonds européens par une meilleure valorisation des domaines d'éligibilité autorisés par les règlements communautaires ;

- le renforcement du dispositif régional d'animation pour apporter un appui technique aux porteurs de projets ;

- la modification du décret de décembre 1999, relatif aux subventions de l'Etat pour les projets d'investissements, afin de subventionner des opérations ayant connu un début d'exécution avant le dépôt de la demande de subvention.

*c) La plus grande association des collectivités territoriales*

Enfin, les collectivités territoriales qui le souhaitent pourront jouer un rôle accru.

Tout d'abord, dans le cadre de la procédure dite de « **subvention globale** », les collectivités peuvent assumer, dans leur domaine de compétences, la gestion déléguée d'une partie du programme de leur région, au-delà du seuil de 25 % de son montant total qui était fixé jusqu'à présent (lettre du Premier ministre aux préfets de région du 7 août 2002). Toutefois, la gestion du programme reste exercée sous la responsabilité du préfet de région, qui conserve les fonctions d'autorité de gestion et de paiement.

Ensuite, le gouvernement a décidé d'expérimenter le **transfert** des fonctions **d'autorité de gestion** et **d'autorité de paiement** des fonds structurels aux collectivités territoriales ou à diverses organismes. Le préfet de région et le conseil régional d'Alsace ont ainsi signé, le 6 septembre 2002, un protocole confiant l'autorité de gestion et l'autorité de paiement à la région. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003, la région Alsace bénéficie de la maîtrise directe des fonds structurels européens et en assume la responsabilité financière devant la Commission européenne, en lieu et place des services de l'Etat.

Enfin, l'article 44 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit qu'à titre expérimental et dans le cadre d'une convention, l'Etat peut confier aux régions ou à la collectivité territoriale de Corse<sup>1</sup>, la fonction d'autorité de gestion et celle d'autorité de paiement de programmes relevant, pour la période 2000-2006, de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne. L'Etat peut aussi confier cette mission aux conseils généraux lorsque les actions relèvent du Fonds social européen (FSE).

**Votre rapporteur spécial se félicite de l'ensemble de ces mesures, qui tendent à accroître la consommation des fonds structurels, tout en renforçant le rôle des collectivités territoriales.**

### **3. Un taux de programmation désormais satisfaisant**

Selon les indications fournies par le secrétariat d'Etat à l'aménagement du territoire, **les 2/3 des crédits européens sont programmés**, ce qui signifie que l'on a atteint et même dépassé le rythme optimal de progression, c'est-à-dire de sélection et d'engagement des

---

<sup>1</sup> Ou, si celles-ci ne souhaitent pas participer à une expérimentation, aux autres collectivités territoriales, à leurs groupements ou à un groupement d'intérêt public.



opérations. Ainsi, les programmes régionaux objectifs 1 et 2 atteignaient, à la date du 1<sup>er</sup> août 2004, un taux de programmation de **64,6 %**.

### **III. LE DÉVELOPPEMENT DES ZONES RURALES : VERS UN NOUVEAU DÉPART ?**

Le **comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 3 septembre 2003**, ainsi que le **projet de loi relatif au développement des territoires ruraux**, examiné le même jour en Conseil des ministres et **actuellement en cours de discussion<sup>1</sup>**, tendent à relancer la politique de développement des zones rurales.

#### ***A. LA RÉFORME DU ZONAGE***

##### **1. Présentation des zones de revitalisation rurale**

###### *a) Les zones de revitalisation rurale font partie des territoires ruraux de développement prioritaire*

La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire distingue deux zonages pour les zones rurales (articles 42 et 52) :

- les territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP) ;
- les zones de revitalisation rurale (ZRR), qui font partie des premiers.

###### *b) Les exonérations fiscales et sociales en vigueur en zone rurale*

Les exonérations fiscales et sociales en faveur des zones rurales en vigueur dans les ZRR, spécifiques ou non à ces dernières, constituent un dispositif complexe, comprenant 17 exonérations fiscales et 2 exonérations de cotisations sociales, synthétisées par le tableau ci-après.

---

<sup>1</sup> *Adopté en deuxième lecture par l'Assemblée nationale le 14 octobre 2004, et transmis au Sénat le 15 octobre 2004, où son examen est envisagé pour le mois de janvier 2005.*

**Les exonérations fiscales et sociales en zone rurale**

	Zones d'application	Champ		Durée de l'aide	Base juridique
<b>Exonérations de taxe professionnelle</b>					
Exonération de TP décidée par les collectivités territoriales	Zones éligibles à la PAT, TRDP	Décentralisation, extension ou création d'activité, reprise d'établissements en difficulté (depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 1995)	Activités industrielles, recherche scientifique et technique, services de direction, d'études d'ingénierie, d'informatique	5 ans	Article 1465 du CGI
Exonération de TP	ZRR	- extensions ou créations d'activités (depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 1995) - décentralisation, reconversion, reprise d'établissements en difficulté (depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 1998)			Article 1465 A du CGI
Exonération de TP pour les artisans	ZRR	Création d'activité artisanale (depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 1998)			
Abattement TP diffusion presse écrite	Zones éligibles à la PAT, TRDP	Entreprises qui vendent des écrits périodiques en qualité de mandataires inscrits au conseil supérieur des messageries de presse		-	Article 1469 A <i>quater</i> du CGI
Exonération de TP pour les médecins et auxiliaires médicaux	Communes de moins de 2.000 habitants	Installation		2 ans	1464 D du CGI
<b>Entreprises nouvelles</b>					
Exonération de TP pour les entreprises nouvelles	Zones éligibles à la PAT, TRDP, ZRU	Entreprises nouvelles exonérées d'IR ou d'IS (articles renvoyant aux entreprises visées aux articles 44 <i>sexies</i> et 44 <i>septies</i> du CGI)		2 ans	1464 B du CGI
Exonération de TFPB pour les entreprises nouvelles					1383 A du CGI
Exonération de taxes CCI pour les entreprises nouvelles					1602 A du CGI
Exonération de taxes chambres de métiers pour les entreprises nouvelles					
Exonération d'IS/IR de 2 ans pour les entreprises nouvelles				Entreprises nouvelles	Article 44 <i>sexies</i> du CGI
Exonération d'IS/IR de 4 ans pour les entreprises nouvelles	ZRR	4 ans			
<b>Autres exonérations fiscales</b>					
Amortissement exceptionnel des immeubles	ZRR, ZRU	Entreprises qui font construire des immeubles neufs à usage industriel et commercial dans les PME		-	Article 39 <i>quinquies</i> D du CGI
Étalement des plus-values à court terme	ZAT, TRDP	Activités industrielles, recherche scientifique et technique, service de direction, d'études d'ingénierie, d'informatique		-	1 bis de l'article 39 <i>quaterdecies</i> du CGI

	Zones d'application	Champ	Durée de l'aide	Base juridique
Dispense de réintégration de loyer par le crédit preneur d'immeuble	ZAT, TRDP, ZRU	Immeubles à usage industriel et commercial	-	Article 239 <i>sexies</i> D du CGI
Crédit d'impôt recherche	Plus de zones spécifiques	Dépenses de personnel : chercheurs et techniciens de recherche	-	Article 16 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
Réduction de droits de mutation pour acquisition de fonds de commerce	TRDP, ZRU, ZFU	Acquisitions de fonds de commerce et de clientèle	-	Article 722 <i>bis</i> du CGI
Réduction d'IRPP investissements locatifs dans les résidences de tourisme	TRDP, zones concernées par l'objectif 2 des fonds structurels	Contribuables réalisant certains investissements	-	Articles 199 <i>decies</i> E et suivants du CGI
<b>Exonérations sociales</b>				
Exonération de cotisations sociales patronales pour l'embauche des 1 <sup>er</sup> à 50 <sup>e</sup> salariés (1)	ZRR, ZRU	Entreprises et groupements d'employeurs	1 an	Article L. 322-13 du code du travail
Exonération de cotisations d'allocations familiales sur les bas salaires (1) (2)	ZRR	Secteur agricole	-	Articles L. 241-6-2 du code de la sécurité sociale et L. 722-20 du code rural

*ZRR : zones de revitalisation rurales. TRDP : territoires ruraux de développement prioritaire. ZRU : zones de redynamisation urbaines. PAT : prime à l'aménagement du territoire.*

*(1) Depuis la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi, ces dispositions ont perdu une grande part de leur intérêt.*

*(2) Depuis la loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 de finances rectificative pour 2001, l'exonération de cotisations patronales d'allocations familiales ne subsiste que pour certains secteurs de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche.*

*Source : Joël Bourdin, rapport pour avis n° 264 (2003-2004), fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux*

*c) Le coût des zones de revitalisation rurale, mal connu, varie selon la méthodologie utilisée*

Le coût des ZRR est **mal connu**. En particulier, le rapport remis en mai 2003 par trois corps d'inspection<sup>1</sup> ne fournit d'indication de coût que pour quatre des seize exonérations fiscales.

Surtout, comme le souligne notre collègue Joël Bourdin dans son rapport pour avis<sup>2</sup> fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi précité, il varie selon la **méthodologie** utilisée :

- si l'on fait la somme des exonérations fiscales et sociales en ZRR, **qu'elles soient ou non spécifiques à ces dernières**, le coût des ZRR serait de l'ordre de **220 millions d'euros** ;

- en revanche, si l'on raisonne en « **avantage relatif** », c'est-à-dire si l'on ne prend en compte que les exonérations fiscales et sociales **propres** aux ZRR, le coût des ZRR est **considérablement plus faible**, voire **peu significatif (quelques dizaines de millions d'euros)**, du fait en particulier de l'exonération quasi totale de cotisations sociales employeurs au niveau du SMIC existant au niveau national.

## **2. Un dispositif jugé globalement peu efficace**

*a) Le rapport Perrin-Gaillard (2001)*

Dans leur rapport remis au Premier ministre le 27 mai 2001<sup>3</sup>, nos collègues députés Geneviève Perrin-Gaillard et Philippe Duron, parlementaires en mission, portent un jugement critique sur les ZRR.

En particulier, ils estiment que « *l'impact du dispositif est assez faible. A titre d'exemple, en 1998, seules 405 entreprises sont concernées par l'exonération de T.P. pour des extensions ou créations d'activités et l'Etat n'y a consacré que 86 millions de francs* <sup>4</sup> ».

---

<sup>1</sup> *Rapport de l'Inspection générale des finances, du Conseil général du génie rural, des eaux et forêts et de l'Inspection générale des affaires sociales, « Les mesures de revitalisation des zones rurales (ZRR) et des territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP) », mai 2003.*

<sup>2</sup> *Avis n° 264 (2003-2004).*

<sup>3</sup> *Geneviève Perrin-Gaillard et Philippe Duron, Du zonage au contrat, une stratégie pour l'avenir, 2001.*

<sup>4</sup> *Soit 13 millions d'euros.*

*b) Le rapport réalisé en 2003 par trois corps d'inspection*

A la suite du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 13 décembre 2002, et d'une demande formulée le 29 janvier 2003 par le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, l'Inspection générale des finances, le Conseil général du génie rural, des eaux et forêts et l'Inspection générale des affaires sociales ont remis en mai 2003 un rapport d'inspection du dispositif ZRR<sup>1</sup>.

Ce rapport est lui aussi critique sur l'efficacité des ZRR :

- l'évaluation du dispositif ZRR serait très insuffisante ;
- le dispositif serait peu utilisé, et les effectifs bénéficiant des exonérations sociales en diminution ;
- le nombre d'emplois en ZRR aurait diminué depuis 1990, alors qu'il augmentait sur le reste du territoire.

**3. La mise en place de véritables « zones franches rurales » serait difficilement compatible avec le droit communautaire**

Auditionné le mercredi 9 avril 2003 par la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire, M. Hervé Gaymard, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, a évoqué **la nécessité d'un « débat sur les zones franches rurales »**.

Cette remarque faisait suite à de nombreuses **propositions en ce sens**, présentées par nos collègues sénateurs et députés, parmi lesquelles il convient de citer, en premier lieu, la proposition de loi de modernisation de la politique de la montagne et de revitalisation rurale<sup>2</sup>, déposée le 24 juillet 2003 par notre collègue le président Christian Poncelet. De même, votre rapporteur spécial proposait, dans son rapport spécial relatif aux crédits de l'aménagement du territoire pour 2004, de « *mettre en place de véritables zones franches en faveur des zones rurales les plus défavorisées* ».

Comme le souligne notre collègue Joël Bourdin, dans son rapport pour avis précité sur le projet de loi relatif au développement des territoires

---

<sup>1</sup> Rapport de l'Inspection générale des finances du Conseil général du génie rural, des eaux et forêts et de l'Inspection générale des affaires sociales, « Les mesures de revitalisation des zones rurales (ZRR) et des territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP) », mai 2003.

<sup>2</sup> Proposition de loi n° 420, XII<sup>ème</sup> législature.

ruraux, la création de zones franches rurales se heurterait cependant à **d'importantes contraintes liées au droit communautaire.**

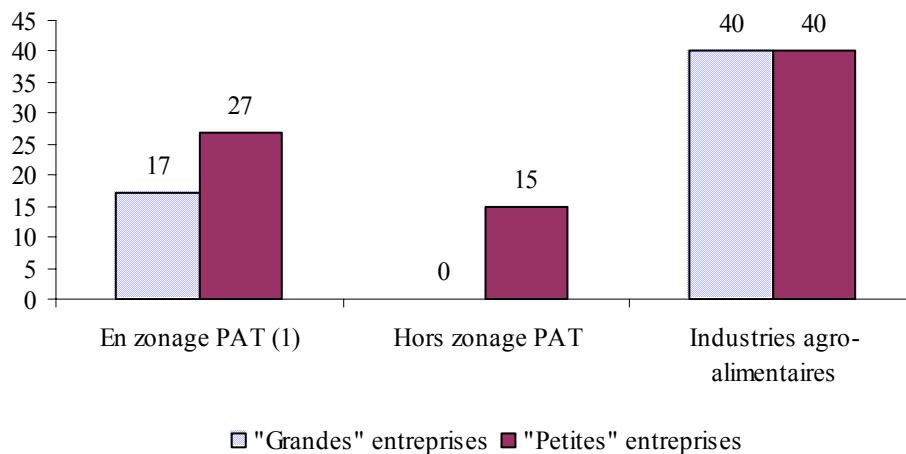
*a) Le problème du respect des plafonds d'aide fixés par le droit communautaire*

Le principal problème, qui concerne également le dispositif actuel de ZRR et de TRDP, est celui du respect des **plafonds d'aide** fixés par le droit communautaire.

Le montant maximal des « aides d'Etat » autorisées par le droit communautaire **varie selon que l'entreprise est ou non comprise dans le zonage de la prime d'aménagement du territoire (PAT)**, comme l'indique le graphique ci-après.

**Le montant maximal des aides d'Etat autorisées au titre de l'aménagement du territoire**

*(en % de l'investissement)*



(1) Le taux indiqué est le taux normal.

*Source : rapport de l'Inspection générale des finances, du Conseil général du génie rural, des eaux et forêts et de l'Inspection générale des affaires sociales, « Les mesures de revitalisation des zones rurales (ZRR) et des territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP) », mai 2003*

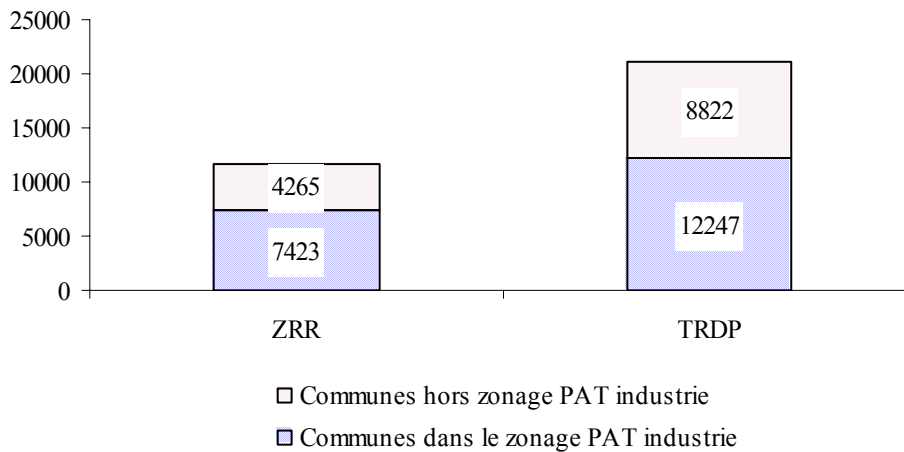
La règle dite *de minimis* permet cependant d'attribuer une aide d'au plus **100.000 euros** pendant 3 ans, sans obligation de notification.

Les services gestionnaires des aides et des exonérations fiscales et sociales ne disposant pas de moyens de gestion centralisée, **ces plafonds peuvent ne pas être respectés.**

Ce risque est d'autant plus important que **le zonage des ZRR et des TRDP ne correspond qu'imparfaitement à celui de la PAT**, comme l'indique le graphique ci-après.

#### Coïncidence du zonage PAT et des zonages ZRR et TRDP

(en nombre de communes)



Source : rapport d'inspection précité, mai 2003

*b) La difficulté à faire accepter par la Commission européenne des « zones franches rurales » ne respectant pas les plafonds communautaires*

Il serait d'autant plus difficile de faire accepter par la Commission européenne d'éventuelles « zones franches rurales » ne respectant pas les plafonds indiqués ci-avant que **celle-ci a refusé de donner un tel accord dans le cas des 41 nouvelles zones franches urbaines** créées par la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Le projet de loi **ayant été présenté au Parlement**

**avant l'autorisation de la Commission européenne<sup>1</sup>**, comme l'avait d'ailleurs déploré notre collègue Eric Doligé dans son rapport pour avis sur le projet de loi précité, **les nouvelles ZFU ont dû être mises en conformité** avec le droit communautaire de la concurrence par la loi n° 2003-1312 du 31 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003, ce qui impliquait notamment :

- le respect de la règle *de minimis* ;
- la concentration sur les seules PME ;
- l'exclusion de certains secteurs<sup>2</sup>.

La décision de la Commission européenne s'explique par le fait que, bien que le régime des nouvelles zones franches urbaines (ZFU) soit presque identique à celui des ZFU de « première génération », **le quasi-doublement du nombre de zones concernées imposait le respect de règles plus strictes.**

**La Commission européenne aurait probablement une position analogue en cas de création de « zones franches rurales ».**

**Votre rapporteur spécial regrette que le droit communautaire de la concurrence rende ainsi impossible une véritable politique de développement des territoires ruraux.**

#### **4. Les réformes proposées par le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux**

##### *a) La modification du zonage ZRR*

Le projet de loi précité relatif au développement des territoires ruraux propose de **modifier le zonage** des ZRR.

##### (1) Le maintien à moyen terme du zonage des TRDP

Le zonage des TRDP est devenu obsolète puisqu'il repose, entre autres, sur les anciens zonages de l'Union européenne (période 1994-1999). Ainsi, il pourrait sembler utile de déconnecter le zonage TRDP du zonage communautaire.

---

<sup>1</sup> En effet, alors que le projet de loi précité avait été déposé à l'Assemblée nationale le 18 juin 2003, la France devait envoyer le 23 juillet 2003 sa réponse à un « questionnaire complémentaire » de la Commission européenne.

<sup>2</sup> Sont exclus du bénéfice des nouvelles ZFU les secteurs de la construction automobile, de la construction navale, de la fabrication de fibres textiles artificielles ou synthétiques, de la sidérurgie ou des transports routiers de marchandises.



Le projet de loi précité ne fait aucune proposition en la matière. Cependant, le compte-rendu du CIADT précité du 3 septembre 2003 indique l'intention du gouvernement « *d'engager la refonte du dispositif TRDP, qui sera maintenu en l'état jusqu'au 31 décembre 2006, mais devra ensuite être rénové* ».

- (2) La réforme du zonage des ZRR par l'obligation d'appartenance à un EPCI à fiscalité propre

Le projet de loi précité propose en revanche d'actualiser le zonage ZRR, à partir de 2004, en faisant référence aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dans la définition du zonage.

- (3) La nécessité de poursuivre à moyen terme la réforme du zonage : supprimer les TRDP et donner davantage de pouvoir aux collectivités territoriales ?

S'inspirant partiellement des analyses des rapports Auroux<sup>1</sup> et Perrin-Gaillard<sup>2</sup>, le rapport d'inspection précité de mai 2003 fait un certain nombre de propositions de réforme, qui ne sont pas toutes reprises par le projet de loi précité. En particulier, parmi les préconisations de réforme à moyen terme faites par le rapport d'inspection précité, le projet de loi précité ne reprend pas celle de **supprimer le zonage TRDP**.

Le gouvernement envisage cependant de suivre à moyen terme cette seconde proposition. Le dossier de presse du CIADT précité du 3 septembre 2003 indique en effet sa volonté « *d'engager la refonte du dispositif TRDP, qui sera maintenu en l'état jusqu'au 31 décembre 2006, mais devra ensuite être rénové* ».

- (4) L'absence de prise en compte de la décentralisation

Enfin, le projet de loi précité ne propose pas de prendre en compte le développement de la **décentralisation**.

La proposition de loi précitée du 24 juillet 2003, déposée par notre collègue le président Christian Poncelet, propose de charger les **départements** de mettre en oeuvre des programmes de développement concertés en partenariat avec l'Etat et, à sa demande, la région. En contrepartie, les moyens correspondants seraient accordés aux départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale.

---

<sup>1</sup> Jean Auroux, *Réforme des zonages et aménagement du territoire, rapport au Premier ministre, 1998.*

<sup>2</sup> Geneviève Perrin-Gaillard et Philippe Duron, *Du zonage au contrat, une stratégie pour l'avenir, 2001.*

Le rapport d'inspection précité de mai 2003 propose quant à lui de remplacer les exonérations sociales par des aides attribuées par les **régions**. Par ailleurs, la logique actuelle de zonage serait remplacée par une logique de projet intercommunal, également impulsée par la région.

Sans doute était-il trop tôt pour effectuer de telles réformes. Il n'en demeure pas moins nécessaire de **réfléchir, dès à présent, à leurs modalités.**

*b) La position de votre rapporteur spécial*

Votre rapporteur spécial se félicite de la volonté du gouvernement d'effectuer une réforme du zonage, qu'il appelle de ses vœux depuis plusieurs années.

En effet, il y a quatre ans, lors de son audition par votre commission des finances le 27 octobre 1999, la ministre de l'aménagement du territoire du précédent gouvernement avait estimé que les dispositifs de zonage existants étaient « *nombreux, complexes et incompréhensibles* » et que la plupart d'entre eux « *ne servaient à rien* ».

Finalement, le précédent gouvernement avait choisi d'attendre et, après avoir demandé un rapport sur le même sujet à Jean Auroux en 1998, avait nommé nos collègues députés Geneviève Perrin-Gaillard et Philippe Duron parlementaires en mission, qui avaient remis leur rapport au Premier ministre le 27 mai 2001.

**La réforme proposée par le gouvernement était donc depuis longtemps attendue.**

***B. LES MESURES RELATIVES AU DÉVELOPPEMENT DES SERVICES PUBLICS EN ZONE RURALE***

**1. Une avancée décisive, dans le cadre du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux**

*a) La situation actuelle*

Le moratoire opposable aux fermetures de services publics en milieu rural mis en place le 10 mai 1993 a été levé en 1998 par le gouvernement de M. Lionel Jospin. Selon la DATAR, ses effets auraient été limités, la plupart des services publics étant installés dans des communes plus importantes que celles qui étaient visées. Sa suppression a été décidée lors du CIADT du 15 décembre 1998, et confirmée par les circulaires du

Premier ministre aux ministres et aux préfets du 7 juillet 2000, publiées au Journal officiel du 12 juillet 2000.

**Désormais, le cadre institutionnel de l'organisation des services publics en zone rurale comporte deux dispositifs essentiels :**

- les commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics créées par la loi n° 95-115 du 4 février 1995, qui jouent un rôle consultatif en matière d'organisation des services publics ;

- la circulaire du 7 juillet 2000, qui prévoit, à la suite du CIADT du 15 décembre 1998, que les projets de fermeture des services publics doivent être coordonnés sous l'égide des préfets.

Cependant, les commissions départementales jouent un faible rôle, faute de pouvoir de décision, et la coordination prévue est restée lettre morte. Cette situation est reconnue par la DATAR, qui, en réponse à une question posée par votre rapporteur spécial, a émis un jugement extrêmement critique sur ce dernier dispositif, *« perçu, par les acteurs, comme tellement complexe qu'ils renoncent en pratique à l'appliquer »*. Selon la DATAR, *« aucun plan départemental triannuel d'organisation des services n'a été reçu par les préfetures. Aucune fermeture prononcée dans les formes ainsi définies n'a été recensée par la DATAR, aucun dossier n'a été transmis par les préfets aux ministres »*.

*b) La réforme en cours*

Une réforme du dispositif institutionnel a été décidée par les CIADT des 13 décembre 2002 et 4 septembre 2003.

Le 21 juillet 2003, un accord national a été conclu entre l'Etat, l'association des maires de France (AMF), les présidents des conseils généraux concernés et les grands organismes gérant des services de proximité (opérateurs de services en réseau et organismes à vocation sociale).

Sur la base de cet accord, une « expérience pilote » a été lancée dans les départements de Charente, Corrèze, Dordogne et Savoie. Il s'agissait de permettre le maintien d'une offre satisfaisante de services publics à l'échelle des « bassins de vie ».

*c) Les apports du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux*

A l'initiative de **notre collègue Jean-Paul Emorine**, président de la commission des affaires économiques et rapporteur du **projet de loi**

**précité relatif au développement des territoires ruraux**, le Sénat, avec l'avis favorable du gouvernement, a adopté un **important amendement**, qui modifie l'article 29 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Désormais, le projet de loi prévoit que **l'Etat établit, pour assurer l'égal accès de tous au service public, les objectifs d'aménagement du territoire et de services rendus aux usagers que doit prendre en compte tout établissement, organisme ou entreprise chargé d'un service public** dès lors qu'ils ne sont pas déjà pris en compte au titre de ses obligations de service universel. Dans tous les cas où ces objectifs n'auront pas été précisés à la date de promulgation de la future loi, ils seront fixés par le gouvernement au plus tard le 30 juin 2005 par voie contractuelle, réglementaire ou par l'acte autorisant l'exercice de missions ou de prestations de service public, après consultation des associations représentatives des élus par le ministre en charge de l'aménagement du territoire.

Le préfet de département jouera un rôle important :

- il devra proposer toute action visant à garantir que l'offre d'accès aux services publics *« est adaptée aux caractéristiques des territoires, concourt à leur attractivité et au maintien de leurs équilibres »* ;

- il devra être informé des perspectives d'évolution de l'organisation des services publics, et transmettre ces informations au président du conseil général, au président du conseil régional et au président de l'association des maires du département ;

- il disposera d'un délai de trois mois pour mener la concertation locale sur tout projet dont il aura été informé, *« en collaboration étroite avec les élus et en liaison avec les représentants du service public concerné, au sein de la **commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics** »*.

Par ailleurs, si le projet de réorganisation s'avère incompatible avec les objectifs de qualité de service et d'aménagement du territoire fixés par l'Etat au niveau national, le préfet pourra **saisir le ministre de tutelle de l'organisme concerné et le ministre en charge de l'aménagement du territoire, qui statueront dans un délai de deux mois par une décision s'imposant à l'organisme.**

**Votre rapporteur spécial estime que ces efforts vont dans le bon sens et méritent d'être poursuivis.**

## **2. La réforme des maisons des services publics par le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux**

### *a) Les maisons des services publics*

#### (1) Des organismes au statut variable créés par convention

Le régime juridique de la constitution des maisons des services publics résulte de deux lois : la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, et la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

La loi n° 2000-321 précitée définit les maisons des services publics comme :

- réunissant des services publics relevant de l'Etat ou de ses établissements publics, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, des organismes de sécurité sociale ou d'autres organismes chargés d'une mission de service public parmi lesquels figure au moins une personne morale de droit public ;

- résultant d'une convention approuvée par le représentant de l'Etat dans le département.

Leur statut n'est pas défini. Il est cependant indiqué qu'elles peuvent être créées sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP).

Les services publics concernés peuvent être proposés, notamment en milieu rural, de façon itinérante dans le cadre géographique défini par la convention.

Par ailleurs, l'Etat rembourse aux collectivités territoriales concernées tout ou partie des rémunérations et des charges directes ou indirectes liées à la mise à disposition de personnels et de locaux, dès lors que ces services publics sont situés dans des zones de revitalisation rurale (ZRR) ou dans des zones urbaines sensibles (ZUS).

#### (2) Une forte hétérogénéité

Résultant d'initiatives et de négociations locales, et n'impliquant pas nécessairement la participation de l'Etat, les maisons des services publics sont hétérogènes.

La délégation interministérielle à la réforme de l'Etat a procédé, en 1999, puis en 2001, à un recensement de ces entités. Une enquête par

questionnaire, menée par la DATAR, est en cours. Environ 350 structures ont été recensées.

Leurs modalités de financement reflètent leur hétérogénéité. Selon une tendance fréquente, chaque administration ou organisme participant prend en charge ses salariés et son équipement informatique, ainsi qu'une quote-part de charges communes. Il n'existe pas de mécanisme de péréquation financière entre territoires.

*b) Le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux : un nouveau souffle pour les maisons des services publics ?*

Le projet de loi précité relatif au développement des territoires ruraux propose d'adapter le régime juridique des maisons de services publics, afin de permettre à celles-ci **d'accueillir des personnes dont l'activité ne relève pas d'une mission de service public** dans le respect des règles de la concurrence et d'autoriser des cadres non fonctionnaires à les diriger.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit que, pour maintenir la présence dans une commune d'un service public de proximité, la personne publique qui en a la charge peut, dans le respect des règles applicables, notamment, en matière de concurrence, de déontologie et de confidentialité, confier, par convention, l'exécution de ce service à une personne **dont l'activité habituelle ne relève pas d'une mission de service public**.

A l'occasion du débat de ces dispositions au Sénat, M. **Frédéric de Saint-Sernin**, secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire, a déclaré, en réponse à une intervention de notre collègue Aymeri de Montesquiou, qu'il avait demandé aux préfets de région que la **part libre d'emploi du FNADT**, soit attribuée en priorité, notamment, aux « *études de faisabilité des maisons des services publics et, plus généralement, [à] l'amélioration, la modernisation et l'organisation du fonctionnement des services publics locaux* ». Par ailleurs, il a indiqué que le ministre de l'intérieur avait accepté que les mêmes orientations soient fixées au titre de la **dotation globale d'équipement** et de la **dotation de développement rural**.

**C. VERS LA CONCRÉTISATION DES OBJECTIFS AFFICHÉS EN MATIÈRE DE TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION EN ZONE RURALE ?**

L'entrée dans la « société de l'information » peut constituer pour les zones rurales un facteur de développement ou de déclin, selon qu'elles y ont ou non accès.

En effet, les technologies de l'information et de la communication (TIC) présentent l'avantage de permettre de s'émanciper, dans une certaine mesure, des contraintes géographiques qui empêchent habituellement les industries de s'implanter en zone rurale : si les industries traditionnelles obligent à réunir un grand nombre de personnes en un même lieu, ce qui favorise les zones densément peuplées, ces contraintes concernent relativement peu les entreprises du secteur des TIC.

Cependant, les zones rurales sont actuellement à l'écart des réseaux de téléphonie mobile et d'Internet à haut débit. Or, il est aujourd'hui essentiel pour une entreprise de disposer de l'accès aux réseaux de télécommunications modernes.

## **1. Des zones rurales tenues à l'écart**

### *a) La téléphonie mobile*

En ce qui concerne la téléphonie mobile, dans son rapport remis au Parlement en juillet 2001, en application de l'article L. 35-7 du code des postes et télécommunications, le gouvernement a établi un état des lieux de la couverture du territoire, dont il ressortait, notamment, les éléments suivants :

- 91,6 % du territoire métropolitain était couvert par au moins un réseau mobile GSM ;

- 1.480 communes ne disposaient d'aucune couverture effective de leur centre (ce chiffre a été depuis contesté, une estimation de 4.000 à 5.000 communes étant désormais jugée plus vraisemblable) ;

- une couverture de 100 % du territoire coûterait 400 millions d'euros.

### *b) Le haut débit*

A la demande du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'Aménagement du territoire, M. Jean-Paul Delevoye de l'époque, la DATAR a publié en 2003 une étude<sup>1</sup>, commandée à l'Observatoire régional des télécommunications (Ortel)<sup>2</sup>, dressant un état

---

<sup>1</sup> Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, *L'état des régions dans la société de l'information*, 19 juin 2003.

<sup>2</sup> Cet observatoire, animé par les cabinets TACTIS et IDATE, a été créé en 2000 grâce au soutien de la DATAR, du ministère de l'Industrie (DIGITIP), de huit régions (Alsace, Auvergne, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Limousin, Lorraine, Nord Pas-de-Calais et Rhône Alpes), de l'Autorité de régulation des télécommunications (ART), des opérateurs de télécommunications (France Télécom, Association française des opérateurs de réseaux et de

des lieux territorial des technologies de l'information et de la communication.

Cette étude constate que le haut débit était fin 2002 accessible à seulement 74 % de la population française, représentant 21 % du territoire. Ainsi, **26 % de la population française, soit 15 millions de personnes, sont situés dans des communes ne disposant d'aucune offre (hors satellite et liaisons louées).**

En outre, à la fin de l'année 2002, le pourcentage de la population située dans une zone couverte totalement ou partiellement par au moins une technologie haut débit variait de 0 % à 40 % pour six départements, alors que ce taux était supérieur à 90 % dans neuf autres départements.

**Selon cette étude, la France serait ainsi organisée en trois catégories de territoires :**

- les zones de « concurrence », représentant 2 % du territoire et 32 % de la population, offrant un potentiel économique important et situées à proximité des grands réseaux d'infrastructures nationaux et internationaux ;

- les zones « d'opportunité », représentant environ 20 % du territoire et 42 % de la population, disposant d'un potentiel économique sensibilisé aux technologies de l'information mais isolées des grandes infrastructures de télécommunications des nouveaux opérateurs, ou offrant un potentiel trop insuffisant dans l'immédiat pour attirer les investisseurs ;

- les zones « de fragilité », représentant environ 78 % du territoire et 26 % de la population, caractérisées par l'absence de solution technologique haut débit de masse hors l'offre par satellite et la liaison louée.

## **2. Des objectifs ambitieux**

Parmi les trois objectifs de la loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications, l'aménagement du territoire était, à côté de l'ouverture à la concurrence et du renforcement du service public, l'une des toutes premières priorités du législateur et du Sénat en particulier.

Avec le lancement du programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI) en 1997, le précédent gouvernement a affiché sa volonté de créer une « société de l'information pour tous ».



Les objectifs proclamés par les gouvernements successifs sont ambitieux. Encore faut-il que les moyens prévus soient rapidement mis en œuvre, faute de quoi le déclin des zones rurales pourrait encore s'accélérer.

*a) Des objectifs ambitieux de couverture du territoire*

Les deux principaux objectifs sont fixés par le schéma de services collectifs de l'information et de la communication :

– « *l'établissement d'une couverture territoriale complète des lieux de vie permanents et occasionnels (sites touristiques), ainsi que des axes de transport prioritaires, pour la téléphonie mobile* », à l'horizon 2003 ;

– « *la disponibilité d'une offre de connexion à 2 Mbits/s à un coût abordable (...) à l'échéance 2005* ».

Ces objectifs ont été confirmés dans le cadre du comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT) de Limoges (9 juillet 2001). Le précédent gouvernement a en outre réaffirmé à cette occasion sa volonté d'« *assurer un déploiement équilibré des réseaux d'information et de communication sur tout le territoire, en particulier dans les zones défavorisées, les moins développées économiquement ou les moins peuplées* » et d'« *accompagner dans les territoires la dynamique du PAGSI* ».

Ces objectifs ont été une nouvelle fois affirmés par le président de la République lors de son discours d'Ussel (13 avril 2002). Il a alors déclaré que l'Etat « *s'engager[ait] aux côtés des collectivités locales, pour garantir l'accès de chaque commune au haut débit d'ici cinq ans* », et que « *d'ici trois ans, l'ensemble du territoire français devr[ait] être couvert par la téléphonie mobile* ».

*b) Des objectifs réaffirmés et précisés par le CIADT du 3 septembre 2003*

Le CIADT du 3 septembre 2003 a réaffirmé l'objectif d'offrir d'ici 2007 à toutes les communes de France un accès à haut débit, en particulier pour les zones qui ne bénéficieront pas de l'investissement des opérateurs privés.

Ainsi, le CIADT précité a fixé plusieurs objectifs à l'échéance de quatre ans :

- la couverture de 99 % de la population métropolitaine en téléphonie mobile ;

- la disponibilité d'une offre de connexion à l'internet haut débit pour les 15 millions de Français qui en resteraient exclus à moyen terme sans intervention publique ;

- le déploiement d'une offre très haut débit dans les zones d'activités et certaines agglomérations.

### **3. Le développement de l'accès au haut débit**

#### *a) Les technologies hertziennes*

Le gouvernement a supprimé en 2003 les redevances sur les paraboles de télécommunications et attribué pendant dix-huit mois les licences Wi-Fi à titre expérimental, conformément aux décisions du CIADT du 13 décembre 2002.

Le CIADT a décidé de supprimer toute autorisation administrative pour le recours aux technologies hertziennes pour développer les réseaux à haut débit, cette autorisation devant être remplacée par une simple déclaration à l'Autorité de Régulation des Télécommunications (ART).

Par ailleurs, les fréquences Wi-Fi seront désormais attribuées gratuitement, sur la période 2004-2006, aux collectivités locales qui en feront la demande, sous réserve de disponibilité des fréquences correspondantes. L'Etat ne percevra de redevance ni sur les paraboles ni sur les fréquences allouées aux réseaux locaux.

#### *b) Le satellite*

Dans le cas des technologies satellitaires, le CIADT a décidé la création d'un mécanisme d'amortissement exceptionnel, apportant une réduction d'impôts aux entreprises qui décideraient d'acquérir un terminal pour l'accès à l'internet haut débit par satellite.

Par ailleurs, le gouvernement a demandé aux préfets de régions d'étudier, avec les collectivités locales qui le souhaiteraient, les conditions de mobilisation des crédits du contrat de plan Etat-Région, et des fonds européens afin de financer l'accès des territoires à l'internet haut débit par satellite.

En complément, le CIADT a demandé au Centre national d'études spatiales (CNES), en liaison avec le ministère délégué à l'industrie et le ministère délégué à la recherche et aux nouvelles technologies, d'étudier la faisabilité technique d'un projet de développement satellitaire visant au développement compétitif de nouveaux services multimédias en zones

rurales, ainsi que son coût financier qui prendra en compte la mise en œuvre de partenariats publics/privés.

*c) Le courant porteur en ligne (CPL)*

La technologie des Courants Porteurs en Ligne (CPL) permet de transmettre des données à haut débit et de téléphoner par le biais du réseau de distribution électrique basse tension et depuis peu, moyenne tension.

Le CIADT a demandé au ministère de l'Industrie d'étudier les conditions favorisant le développement de réseaux de desserte grâce aux CPL en zone rurale.

*d) La mise en place d'une mission d'expertise et de conseil*

L'ensemble de ces décisions du CIADT doit bénéficier, pour leur mise en œuvre, de l'appui d'une mission d'expertise et de conseil, dont le CIADT a confié la création à la DATAR, à l'autorité de régulation des télécommunications (ART), au centre national d'études spatiales (CNES) et à la Caisse des dépôts et consignations (CDC), en partenariat avec les ministères et les acteurs publics concernés.

Le CIADT a en outre décidé d'engager une réflexion sur les dispositions d'ordre législatif ou réglementaire définissant le cadre dans lequel les opérateurs pourraient se voir obligés de fournir des informations relatives aux réseaux qu'ils ont établis, et les conditions dans lesquelles les informations ainsi fournies pourraient être utilisées.

#### **4. La poursuite de la couverture territoriale en téléphonie mobile**

*a) La convention nationale tripartite*

Le 15 juillet 2003, a été signée une convention nationale de mise en œuvre du plan d'extension de la couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile, associant l'Etat, les acteurs institutionnels et les opérateurs.

Cette convention précise que les zones blanches seront couvertes majoritairement selon la technique de l'itinérance locale. Les opérateurs s'engagent à réaliser des tests techniques d'ici novembre et à rendre l'itinérance opérationnelle fin 2003.

Les collectivités territoriales mettant des infrastructures passives (pylônes, « points hauts »...) à disposition des opérateurs verraient ceux-ci les équiper des infrastructures radio et de transmission nécessaires.

Deux phases sont prévues : une première phase, concernant 1.250 sites ; une seconde phase, portant sur la période 2005-2006, et dont les plans de financement doivent être proposés aux collectivités locales avant le 15 juin 2004.

*b) L'assouplissement des règles du FCTVA*

- (1) Un rôle important des collectivités territoriales en matière de financement des infrastructures

L'article L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales prévoit que les collectivités, ou les établissements publics de coopération intercommunale ayant bénéficié d'un transfert de compétence à cet effet, peuvent créer des infrastructures destinées à supporter des réseaux de télécommunications (canalisations, chambres de tirage ou fibres noires destinées à supporter des réseaux filaires, pylônes et alimentation électrique pour les infrastructures de boucle locale radio ou de téléphonie mobile...). Ces infrastructures peuvent ensuite être mises à la disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs par voie conventionnelle, dans des conditions « *objectives, transparentes et non discriminatoires* ».

Ainsi, les collectivités locales sont appelées à jouer un rôle important en matière de financement des infrastructures.

Tel est tout d'abord le cas en ce qui concerne la téléphonie mobile . Ce mouvement devrait s'accélérer, dans la mesure où le CIADT de Limoges a, comme on l'a vu, décidé de mettre en place un système de cofinancement des infrastructures de téléphonie mobile entre l'Etat et les collectivités locales, le Massif central étant considéré comme « zone prioritaire ».

En ce qui concerne l'Internet à haut débit, de nombreuses collectivités locales se sont engagées dans la réalisation de réseaux de collecte à haut débit. Il s'agit de réseaux intermédiaires entre ceux de desserte des clients et les réseaux longue distance. L'objectif est de rendre ainsi possible l'apparition d'offres de services à haut débit de la part des opérateurs.

- (2) Une simplification du cadre juridique par la loi du 17 juillet 2001

Après une première modification intervenue dans la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, les modalités d'intervention des collectivités locales

ont été simplifiées par la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel.

La loi du 17 juillet 2001 a supprimé les conditions jusqu'alors exigées par l'article L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales, qui limitaient, à l'excès, leurs initiatives en ce domaine :

– obligation pour la collectivité locale d'établir, par « constat de carence », que France Telecom n'était pas en mesure de lui fournir le service demandé ;

– amortissement sur huit ans des infrastructures réalisées par une collectivité locale.

La possibilité est également reconnue aux collectivités territoriales de mettre les infrastructures concernées à la disposition, non seulement des opérateurs de réseaux, mais également d'utilisateurs finaux.

En outre, les collectivités territoriales ont désormais l'autorisation de déduire, du coût de location facturé aux opérateurs, les subventions publiques qui peuvent être consenties « dans certaines zones géographiques ». Ainsi, les collectivités territoriales des zones rurales devraient pouvoir subventionner les infrastructures de télécommunications.

(3) Rendre éligibles au FCTVA les investissements concernés : un engagement du CIADT du 3 septembre 2003

Le CIADT du 3 septembre 2003 a décidé de prendre les mesures nécessaires afin de **rendre éligibles au fond de compensation de la TVA (FCTVA)**, à titre dérogatoire, les investissements réalisés, sous maîtrise d'ouvrage publique, par les collectivités territoriales sur la période 2004-2005 au titre de leur participation au plan d'action relatif à l'extension de la couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile.

(4) Des engagements mis en œuvre à l'initiative de notre collègue Bruno Sido

A la fin de l'année 2003, le gouvernement n'avait inscrit cet engagement dans aucun projet de loi. A l'initiative de notre collègue Bruno Sido, le Sénat a adopté un amendement au projet de loi de finances rectificative pour 2003<sup>1</sup>, insérant un article 46 complétant l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales par un alinéa prévoyant que les collectivités territoriales et leurs groupements bénéficient des attributions du FCTVA au titre de « *leurs dépenses d'investissement réalisées sur la période 2003-2005, sous maîtrise d'ouvrage publique, en matière d'infrastructures passives intégrant leur patrimoine dans le cadre*

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003.

*du plan d'action relatif à l'extension de la couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile ».*

## **5. Le développement de nouveaux services**

Enfin, le CIADT précité prévoit d'encourager la création et la diffusion de nouvelles pratiques de l'Internet, en particulier en prenant appui sur les spécificités du monde rural.

Le CIADT a en particulier décidé le lancement d'un appel à projets, intitulé « Téléc centres et téléactivités », afin de soutenir les initiatives des collectivités locales en zone rurale dans leurs projets de développement du télétravail.

Le gouvernement a en outre mandaté le ministre de l'aménagement du territoire, en liaison avec le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, pour mettre en œuvre des incitations fiscales favorisant l'implantation d'entreprises tertiaires sur des sites dédiés aux nouvelles technologies.

### ***D. UN NOUVEL ESSOR POUR LES PAYS ?***

Les pays sont définis par l'article 22 de la loi précitée n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite « loi Pasqua », dans sa rédaction résultant de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite « loi Voynet ».

L'article 22 précité prévoit que le pays « *constitue le cadre de l'élaboration d'un projet commun de développement durable destiné à développer les atouts du territoire considéré et à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural* », dénommé « **charte de développement du pays** ».

La charte **n'a pas de statut juridique**. En revanche, en l'adoptant, les collectivités s'engagent politiquement à tenir compte des principes qu'elle pose et des orientations qu'elle fixe.

#### **1. L'augmentation récente du nombre de pays**

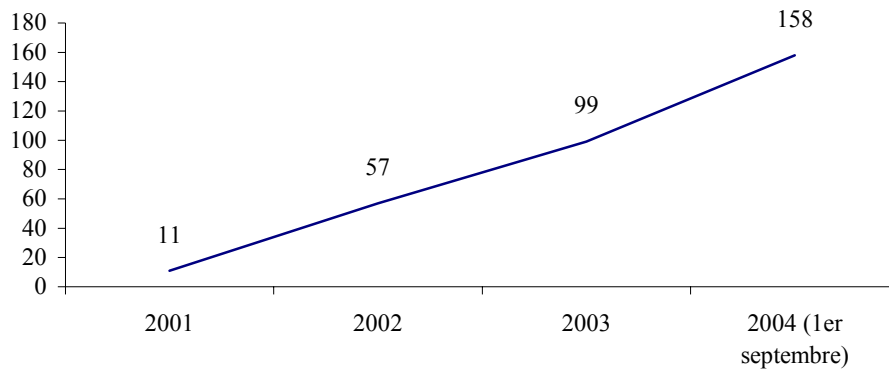
**Le nombre de pays reconnus par arrêté préfectoral a connu une augmentation importante depuis le début de l'année 2003. Il est en**

effet passé de 57 au 1<sup>er</sup> janvier 2003 à 99 au 1<sup>er</sup> janvier 2004 et **158** au 1<sup>er</sup> septembre 2004.

A ces 158 pays reconnus s'ajoutent environ 200 pays en projet.

### Le nombre de pays

(au 31 décembre)



Source : DATAR

#### a) La loi « urbanisme et habitat »

Cette progression s'explique en partie par **la simplification des procédures de constitution des pays introduite dans la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 « urbanisme et habitat ».**

La loi précitée a supprimé la reconnaissance des pays en deux phases (périmètre d'étude / périmètre définitif) : désormais les communes ou les EPCI à fiscalité propre concernés adressent au préfet leurs délibérations portant sur la charte de développement du pays et son périmètre. Après avis des conseils régionaux et départementaux, le préfet vérifie que le pays peut être formé et publie son périmètre par arrêté.

### **La simplification de la procédure de création des « pays »**

*« S'agissant de la création des pays, la loi « Voynet », rappelons-le, avait prévu trois étapes :*

*- la définition d'un périmètre d'études, sur proposition des communes et groupements de communes intéressées, par le préfet de région une fois obtenu :*

*. l'avis conforme de la ou des CRADT concernées ;*

*. l'avis de la ou des commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI) concernées ;*

*. l'avis du ou des préfets de départements concernés ;*

*. l'avis du ou des préfets de régions concernées ;*

*- l'élaboration d'une charte par les communes et leurs groupements en association avec les départements et les régions ;*

*- la définition d'un périmètre définitif par le préfet de région dans les formes et selon les procédures prévues pour le périmètre d'études.*

*Les nouvelles dispositions (...) proposent de simplifier ce dispositif à l'extrême.*

*Le préfet de région n'assurera plus qu'un contrôle de légalité sur des propositions émanant des communes et des EPCI à fiscalité propre sur le simple avis de la CDCI et du conseil régional.*

*S'agissant du Conseil de développement, la loi « Voynet » prévoyait qu'il serait composé de représentants des milieux sociaux, culturels et associatifs et participerait à l'élaboration de la charte du « pays ».*

*Les dispositions nouvelles prévoient seulement l'association de la « société civile » à l'élaboration du projet de « pays » au sein d'un conseil de développement librement organisé.*

*Pour « contracter », la loi « Voynet » prévoyait que le « pays » devait créer une personne morale, à savoir un groupement d'intérêt public de développement local ou un syndicat mixte.*

*Le dispositif adopté par les députés supprime cette obligation. Les collectivités ou groupements de collectivités existants (communes ou EPCI à fiscalité propre) pourront désormais « contracter » directement, les communes ou intercommunalité ayant la possibilité de désigner un ou plusieurs chefs de file pour assurer la mise en oeuvre de leurs projets.*

*Pour l'essentiel, ces dispositions rétablissent la philosophie de la loi « Pasqua » fondée sur la liberté locale et la souplesse. »*

*Source : Dominique Braye et Charles Guené, rapport n° 175 (2002-2003), commission des affaires économiques*

#### **b) Autres facteurs d'accélération**

L'accélération du rythme de création des pays provient également :

- de l'aboutissement de démarches engagées dans les territoires depuis plusieurs années ;

- de l'échéance du 31 décembre 2004 pour la signature des contrats de territoire en application du volet territorial des contrats de plan Etat-région.

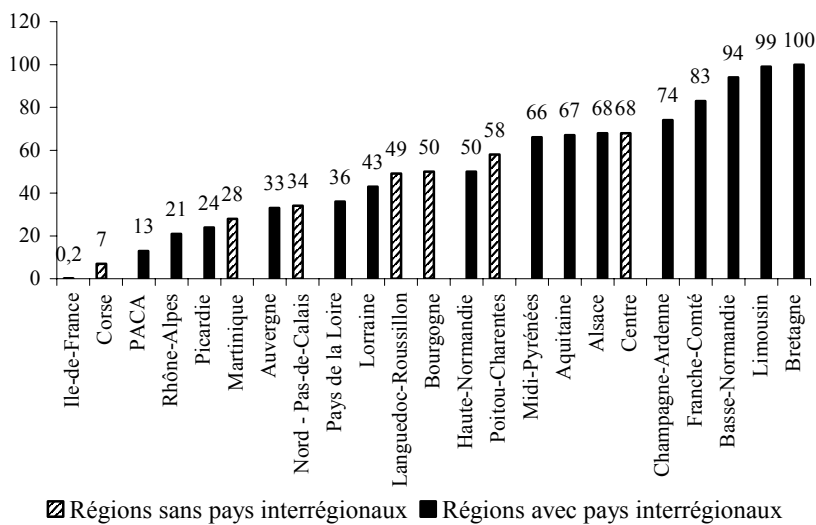


## 2. Une pratique inégale selon les régions

La part de la population couverte par un pays varie fortement selon les régions, comme l'indique le graphique ci-après.

La part de la population couverte par un « pays » (1<sup>er</sup> septembre 2004)

(en %)



Source : DATAR

Les pays concernent une part infime de la population de la région Ile-de-France. En revanche, la Basse-Normandie, le Limousin et la Bretagne ont la quasi-totalité de leur population couverte par un pays.

Selon la DATAR, les disparités entre les régions s'expliquent notamment par :

- les traditions locales plus ou moins fortes de coopération intercommunale ;
- le soutien inégal des conseils régionaux à cette politique ;
- les particularités géographiques et socio-économiques, plus ou moins propices à la constitution de pays.

#### IV. LA FUTURE RÉFORME DES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS

A l'occasion du CIADT du 18 décembre 2003, le gouvernement a estimé que les contrats de plan Etat-régions présentaient « *de nombreux signes d'essoufflement* » :

- leurs finalités seraient peu lisibles ;
- la procédure serait inadaptée (dispersion des financements, insuffisance de la péréquation, manque d'évaluation, rigidité des cadres budgétaires, inadaptation de la durée des contrats aux cycles économiques et aux mandats des exécutifs régionaux, partenariat déséquilibré) ;
- leur exécution serait de plus en plus difficile (taux réels d'exécution en baisse) ;
- la nouvelle étape de décentralisation et les orientations présentées par la Commission européenne sur la réforme de l'objectif 2 des fonds structurels justifieraient de les repenser en profondeur.

Lors du CIADT précité, le gouvernement a proposé « *que les futurs contrats portent sur une durée plus courte, sur un plus petit nombre de politiques structurantes, et que soient mis en place parallèlement des cadres budgétaires plus stables, facilitant le respect des engagements respectifs* ». Il s'est en outre engagé « *à ce que cette nouvelle politique se traduise par une plus grande péréquation entre les régions* ».

Le Premier ministre a, par lettre du 1<sup>er</sup> mars 2004, adressé les propositions du gouvernement aux délégations à l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale et du Sénat, au Conseil Economique et Social, ainsi qu'à l'association des régions de France, à l'assemblée des départements de France, à l'association des maires de France et à l'assemblée des communautés de France, afin de recueillir leur avis.

Deux inspecteurs généraux (MM. Yvon Ollivier, inspecteur général des finances et Richard Castera, inspecteur général de l'administration), ont été par ailleurs missionnés par le Premier ministre pour produire, à l'automne 2004, la synthèse de ces contributions, qui doit permettre au gouvernement de proposer un nouveau cadre contractuel lors d'un prochain CIADT de fin d'année.

Les trois institutions consultées – le Conseil économique et social, le Sénat et l'Assemblée nationale – ont remis leur rapport entre juin et octobre 2004, comme l'indique le tableau ci-après.

**Les rapports remis par les trois institutions consultées**

<b>Institution</b>	<b>Date de remise du rapport</b>	<b>Auteur</b>	<b>Titre</b>
Conseil économique et social	Juin 2004	M. Francis Vandeweeeghe	« Décentralisation, nouvelle politique contractuelle et avenir des contrats de plan Etat-régions »
Délégation à l'aménagement du territoire du Sénat	16 juillet 2004	M. François Gerbaud	« Etat-régions : de nouveaux contrats pour l'aménagement du territoire » (rapport d'information n° 418)
Délégation à l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale	12 octobre 2004	MM. Louis Giscard d'Estaing et Jacques Le Nay	« La réforme des contrats de plan Etat-régions » (rapport d'information n°1836)

Dans son rapport pour avis, notre collègue François Gerbaud estime :

- que le périmètre des contrats de plan Etat-régions doit être restreint à un nombre limité de projets susceptibles d'exercer un impact structurant pour l'aménagement du territoire : infrastructures de transport et de communication, recherche, enseignement supérieur, ainsi qu'une ou deux priorités propres à chaque région ;

- que ces contrats devraient être davantage adossés à un cadre stratégique, à l'échelon national comme au niveau régional ;

- que si le volet territorial (pays, agglomérations) peut demeurer dans les contrats de plan Etat-régions, il n'est pas opportun d'imposer à l'Etat d'être partie prenante aux contrats qui en découlent, alors qu'il est tout à fait pertinent de permettre et d'encourager une contractualisation séparée de l'Etat avec des groupes de régions ou des métropoles, en vue de faire avancer des projets particuliers ;

- que la durée des contrats de plan devrait être ramenée à quatre ou cinq ans (contre sept ans actuellement) ;

- que la péréquation devrait être accrue, « à condition toutefois qu'elle ne conduise pas à léser certaines régions au profit d'autres » ;

- que la visibilité aux crédits des contrats de plan dans les lois de finances devrait être améliorée ;

- que ceux-ci devraient être plus fongibles au niveau local ;

- que les actions ainsi financées devraient être systématiquement évaluées.

## **MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a **majoré**, à titre **non reconductible**, le chapitre 44-10 (« *fonds national d'aménagement et de développement du territoire et prospection des investissements internationaux* ») article 10 (« *fonds national d'aménagement et de développement du territoire non contractualisé* »), à hauteur de **17.000 euros**.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 2 novembre 2004 sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'examen des crédits de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer : III – Aménagement du territoire, sur le rapport de **M. Roger Besse, rapporteur spécial**.

Après avoir rappelé que le budget de l'aménagement du territoire rassemblait le budget de fonctionnement de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), la prime d'aménagement du territoire (PAT) et le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), **M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a indiqué que le projet de budget de l'aménagement du territoire pour 2005 s'établissait à 265 millions d'euros, ce qui représentait une diminution de 2,8 %. Il a précisé que, selon le « jaune » intitulé « Aménagement du territoire », l'ensemble des crédits de paiement relatifs à la politique d'aménagement du territoire s'élèverait à près de 9 milliards d'euros. Il a ajouté qu'au total, le budget de l'aménagement du territoire ne correspondrait donc, qu'à environ 3 % des crédits consacrés à l'aménagement du territoire.

Il a indiqué que la diminution des crédits proposée pour 2005, de 6 millions d'euros, s'expliquait essentiellement, d'une part, par la diminution des crédits de la prime d'aménagement du territoire (PAT), d'1 million d'euros, et, d'autre part, par celle des crédits du FNADT, de 6 millions d'euros. Il a ajouté que le présent projet de budget proposait de réduire les moyens de fonctionnement des services d'environ 500.000 euros, du fait essentiellement de la baisse des crédits relatifs aux études, sous consommés en 2003.

**M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a indiqué que le gouvernement proposait que l'actuel budget de l'aménagement du territoire devienne à partir de 2006 un programme, dénommé « aménagement du territoire » et inclus dans une mission « politique des territoires », dotée de 2 milliards d'euros et correspondant à environ 20 % des crédits publics relatifs à l'aménagement du territoire. Il a rappelé qu'il avait été envisagé, à l'automne 2003, de réunir dans une mission unique ce qui constituait alors l'ensemble des services du Premier ministre, ce que la commission des finances avait jugé inapproprié. Il a souligné que le projet de mission « politique des territoires » était conforme, dans ses grandes lignes, aux préconisations faites par MM. Jean Arthuis, président, et Philippe Marini, rapporteur général, dans leur récent rapport d'information, déposé le 5 mai 2004, sur la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (rapport d'information n° 292, 2003-2004).

**M. Roger Besse, rapporteur spécial**, s'est interrogé sur la pertinence des actions et objectifs proposés pour le programme « aménagement du territoire ». Il a déploré que ces actions ne correspondent ni aux objectifs fixés par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (n° 99-533 du 25 juin 1999) en matière d'aménagement du territoire, ni aux deux objectifs globaux d'équité et d'efficacité économique, qui lui semblaient bien traduire les deux fonctions essentielles de la politique d'aménagement du territoire. Il a considéré que le projet de programme correspondait davantage à une logique de moyens qu'à une véritable logique d'objectifs. Il a jugé que les crédits regroupés dans l'action « développement territorial et solidarité » se différenciaient peu de ceux de l'actuel FNADT, que l'action « attractivité et développement économique », regroupant essentiellement les crédits de la PAT et de l'agence française pour les investissements internationaux (AFII), était peu cohérente, et que les indicateurs de l'action « grands programmes interministériels d'aménagement du territoire », qui réunissait une part infime des crédits, correspondaient essentiellement à une logique de moyens.

**M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a rappelé que, conformément aux engagements pris par le Président de la République, M. Jacques Chirac, le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 3 septembre 2003, ainsi que le projet de loi pour le développement des territoires ruraux, actuellement en cours de discussion, tendaient à relancer la politique de développement des zones rurales. Parmi les mesures proposées par le projet de loi précité, il a notamment mentionné l'assouplissement du régime des maisons de services publics, afin de permettre à celles-ci d'accueillir des services privés et d'autoriser des cadres non fonctionnaires à les diriger, et la réforme des zones de revitalisation rurale (ZRR). Par ailleurs, il s'est félicité de ce qu'à l'initiative de M. Jean-Paul Emorine, président de la commission des affaires économiques, le Sénat ait adopté, avec l'avis favorable du gouvernement, un important amendement tendant à mieux encadrer les réorganisations de services publics. Il a en outre rappelé que l'article 46 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003), résultant d'un amendement présenté par M. Bruno Sido, prévoyait que les collectivités territoriales puissent bénéficier des attributions du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) au titre de leurs dépenses d'investissement réalisées sur la période 2003-2005 en matière d'infrastructures passives dans le cadre du plan d'action relatif à l'extension de la couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile. Il a cependant jugé que l'efficacité de telles mesures ne pouvait qu'être limitée, dès lors que le développement des territoires ruraux ne s'inscrivait pas dans une politique plus vaste, comprenant notamment celle des transports. Montrant à ses collègues une carte du réseau de trains à

grande vitesse, il a jugé que la politique de transports ne favorisait pas le développement économique du Massif Central.

**M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a rappelé l'intention du gouvernement de réformer les contrats de plan Etat-régions. Il a indiqué que celui-ci, au mois de mars 2004, avait sollicité à ce sujet l'avis des délégations à l'aménagement du territoire du Sénat et de l'Assemblée nationale. Il a souligné que, dans son rapport d'information fait au nom de la délégation à l'aménagement du territoire du Sénat, M. François Gerbaud proposait, en particulier, de réduire le périmètre des contrats de plan Etat-régions et de ramener leur durée à quatre ou cinq ans.

En conclusion, **M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a salué la volonté du gouvernement de favoriser le développement des territoires ruraux. Aussi a-t-il préconisé l'adoption du budget de l'aménagement du territoire pour 2005.

Un débat s'est ouvert.

**M. Jean Arthuis, président**, a souligné que, comme le rapporteur spécial l'avait indiqué, le budget de l'aménagement du territoire ne comprenait qu'une faible part des crédits publics relatifs à l'aménagement du territoire.

**MM. Yann Gaillard et Michel Sergent** ont exprimé leur inquiétude quant à la future réforme des fonds structurels. **M. Michel Sergent** a déploré les conditions dans lesquelles certains services publics se désengageaient des zones rurales. **M. Jean Arthuis, président**, a rejoint ses deux collègues dans leurs préoccupations. Il a toutefois estimé que l'augmentation du budget des communautés européennes conduirait inévitablement à celle des prélèvements obligatoires. **M. Alain Lambert** a estimé qu'il n'était pas souhaitable d'accroître ces derniers.

En réponse, **M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a indiqué que, selon les indications fournies par le secrétariat d'Etat à l'aménagement du territoire, les programmes régionaux objectifs 1 et 2 avaient atteint, à la date du 1er août 2004, un taux de programmation de 64,6 %, ce qui signifiait que la France avait rattrapé son retard en matière de consommation des fonds structurels.

**M. Jean Arthuis, président**, a souhaité rendre hommage au gouvernement, estimant que la réduction en 2005 des crédits du budget de l'aménagement du territoire contribuait utilement à la maîtrise de la dépense publique.

Après avoir pris acte de l'avis favorable donné par **M. Roger Besse, rapporteur spécial**, à l'adoption de ces crédits, la

commission a alors décidé de **réserver sa position** sur le budget de l'aménagement du territoire jusqu'à l'examen des crédits des routes et de la sécurité routière.

Réunie le **24 novembre 2004**, la commission, après avoir décidé de recommander au Sénat l'adoption des crédits de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer :  
II. – Transports et sécurité routière : Routes et sécurité routière, a décidé de proposer au Sénat **l'adoption de l'ensemble des crédits** du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer.

Elle a **confirmé** cette position lors de sa réunion du **jeudi 25 novembre 2004**, après avoir pris acte des modifications votées par l'Assemblée nationale.



Réunie le mardi 2 novembre 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé, sur le **rapport de M. Roger Besse, rapporteur spécial**, à l'examen des **crédits de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer – III. Aménagement du territoire, inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005.**

Après avoir pris acte de l'avis favorable donné par **M. Roger Besse, rapporteur spécial**, à l'adoption de ces crédits, la commission a alors décidé de **réserver sa position** sur le budget de l'aménagement du territoire jusqu'à l'examen des crédits des routes et de la sécurité routière.

Réunie le **24 novembre 2004**, la commission, après avoir décidé de recommander au Sénat l'adoption des crédits de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer : II. – Transports et sécurité routière : Routes et sécurité routière, a décidé de proposer au Sénat **l'adoption** de l'ensemble des crédits du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer.

Elle a **confirmé** cette position lors de sa réunion du jeudi 25 novembre 2004, après avoir pris acte des modifications votées par l'Assemblée nationale.