

N° 87

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 2001

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 2002, 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° 4

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET ENVIRONNEMENT :

I.- AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Rapporteur spécial: M. Roger BESSE

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR	3
I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2002	4
A. EVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	5
1. <i>La masse totale des crédits</i>	5
2. <i>Un budget traditionnellement marqué par des reports importants</i>	6
B. LA DATAR	7
1. <i>Evolution des crédits</i>	7
2. <i>L'évolution des rémunérations d'activité</i>	8
C. LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PAT)	9
D. LE FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE	11
1. <i>Evolution de la répartition des crédits du fonds depuis 1997</i>	11
2. <i>Evolution des crédits entre 1997 et 2002</i>	14
3. <i>L'utilisation du FNADT de 1997 à 2000</i>	15
E. LA DEPENSE FISCALE	19
II. PRINCIPAUX ENJEUX	22
A. LES ENJEUX DE LA RÉFORME DE LA PAT	22
1. <i>L'ancienne carte de la PAT n'était plus conforme au droit communautaire depuis le 1^{er} janvier 2000</i>	22
2. <i>La nouvelle carte de la PAT</i>	23
B. LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : UNE PÉRIODE DE TRANSITION ?	27
1. <i>Certaines réformes annoncées tardent à entrer en vigueur</i>	28
2. <i>Les fonds créés par la loi du 4 février 1995 en déshérence</i>	31
C. L'INSUFFISANTE PÉRÉQUATION DES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGIONS	35
D. LA CRÉATION DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX	37
1. <i>La création de l'AFII</i>	37
2. <i>Présentation de l'AFII</i>	37
E. LA CRÉATION D'ENTREPRISE EN ZONE DÉFAVORISÉE	38
1. <i>Un outil essentiel de la politique d'aménagement du territoire</i>	38
2. <i>L'amélioration du cadre juridique</i>	39
EXAMEN EN COMMISSION	40
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	43

OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

Le projet de budget de l'aménagement du territoire pour 2002 suscite les observations suivantes :

- les crédits affichent une augmentation de 6,8 % (suivant une diminution de 9,8 % en 2001) et s'élèvent à 285 millions d'euros. Cette augmentation (comme d'ailleurs la diminution observée l'année dernière) est due essentiellement aux mouvements affectant les crédits de la prime d'aménagement du territoire. Ces fluctuations sont sans conséquence sur le montant des crédits disponibles car les crédits de la PAT donnent lieu à des reports importants d'année en année ;

- ce budget doit être analysé à la lumière du passé récent : en 1998 et 2000, l'écart entre le budget voté par le Parlement et les crédits disponibles en début d'exercice était d'environ 40 %. Cela traduit l'importance des crédits reportés d'une année sur l'autre ;

- contrairement à ce qui était le cas les années précédentes, l'évolution des crédits du FNADT est caractérisée par une augmentation de la part des dépenses d'investissement au détriment de celle des dépenses d'intervention ;

- votre rapporteur regrette que les dispositifs d'aide à finalité régionale, au premier rangs desquels la PAT, aient été mis entre parenthèses au 1^{er} janvier 2000, et que le décret instaurant la « nouvelle PAT » n'ait été publié qu'en avril 2001 ;

- il déplore la suppression du fonds de gestion de l'espace rural (FGER) et du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN) ;

- votre rapporteur regrette que l'Etat n'ait pas choisi de moduler l'importance de son effort financier dans le cadre des contrats de plan en fonction du niveau de développement des territoires ;

- il approuve la création d'une agence française pour les investissements internationaux (AFII) ;

- votre rapporteur rappelle que la création et la reprise d'entreprise en milieu rural sont un élément essentiel de la politique d'aménagement du territoire. Il se félicite donc de l'élargissement du domaine de compétence des plates-formes d'initiative locale (PFIL), qui avait fait l'objet de sa part de plusieurs propositions d'amendement, par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2000.

I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2002

L'aménagement du territoire est un objectif dont la mise en œuvre incombe à un grand nombre de ministères. L'effort financier total de l'Etat est retracé chaque année dans un « jaune » budgétaire.

Les crédits figurant dans le fascicule « Aménagement du territoire et environnement. I. - Aménagement du territoire » sont les crédits gérés directement par le ministère de l'aménagement du territoire, c'est-à-dire par la DATAR.

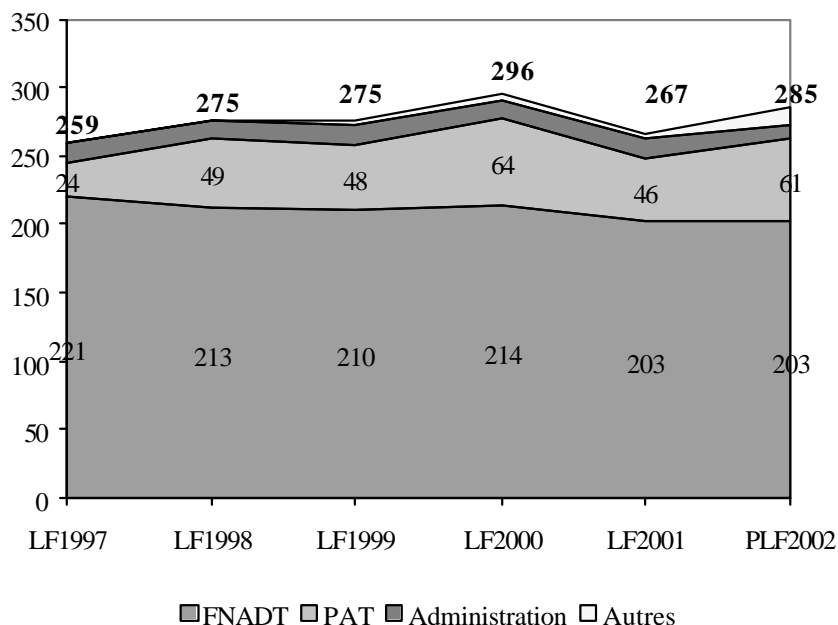
Comme chaque année, ces crédits se répartissent en trois grandes masses :

- 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 2002 :

Le budget de l'aménagement du territoire de 1997 à 2002

en millions d'euros



Source : « bleus » budgétaires.

Ainsi, de 1997 à 2002, le budget de l'aménagement du territoire est passé de 259 millions d'euros à 285 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 10,6 %.

A. EVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

1. La masse totale des crédits

Le projet de budget de l'aménagement du territoire pour 2002 s'établit à **285 millions d'euros**. Il est supérieur de 18,3 millions d'euros à celui de l'année dernière, soit une augmentation de **6,8 %**.

Comme l'année dernière, la variation des crédits d'une année sur l'autre est due essentiellement aux mouvements affectant les crédits de la **prime d'aménagement du territoire**, qui augmentent de 15,3 millions d'euros entre 2001 et 2002 (et de 37,4 millions d'euros depuis 1997).

2. Un budget traditionnellement marqué par des reports importants

Les reports de crédits de l'aménagement du territoire

Reports de l'année 1999 sur l'année 2000

(en millions d'euros)

	1. LFI 2000	2. Reports 1999	3. Disponible 2000 (1+2)	4. PLF 2001	5. 2001 /LFI 2000 (%)	6. 2001/ dispo 2000 (%)
Titre III	18,16	1,86	20,03	18,84	4	-6
Titre IV	70,06	22,37	92,43	83,54	19	-10
Titre VI	207,81	93,04	300,85	164,26	-21	-45
Total	296,04	117,28	413,32	266,64	-10	-35

Sources : projet de loi de finances pour 2001, projet de loi de règlement pour 1999

Reports de l'année 2000 sur l'année 2001

(en millions d'euros)

	1. LFI 2001	2. Reports 2000	3. Disponible 2001 (1+2)	4. PLF 2002	5. 2002 /LFI 2001 (%)	6. 2002/ dispo 2001 (%)
Titre III	18,84	1,87	20,71	14,1	-25	-32
Titre IV	83,98	22,37	106,35	91,17	9	-14
Titre VI	164,29	93,04	257,33	194,2	18	-25
Total	267,10	117,28	384,38	299,47	12	-22

Sources : projet de lois de finances pour 2002, DATAR

Les tableaux ci-dessus montrent qu'il existe un décalage important entre le montant des crédits votés en loi de finances et le montant des crédits disponibles au titre de l'exercice.

Cet écart s'explique par le montant structurellement élevé des **crédits non consommés** et reportés d'un exercice à l'autre. Par exemple, en 2000 117,28 millions d'euros ont été reportés vers l'exercice 2001, soit 44 % des crédits votés en loi de finances pour 2001 (267,10 millions d'euros).

Chaque année, on constate sur le budget de l'aménagement du territoire cet écart de l'ordre de 40 % entre les crédits votés et les crédits disponibles. Aussi, en dépit du taux très élevé de consommation des crédits de l'aménagement du territoire par rapport aux crédits votés en loi de finances (96 % en 1998 et 1999, 93 % en 2000), le stock de crédits reportés est reconduit (voire légèrement augmenté) d'année en année car le taux de consommation par rapport aux crédits disponibles reste insuffisant (68 % en 1998, 69 % en 1999, 66 % en 2000).

Récapitulatif de l'exécution des exercices 1998, 1999 et 2000

Exercice 1998

En millions d'euros

	LFI 1998	Disponible	Consommés	Reports sur 99
Titre III	13,43	13,53	13,22	0,07
Titre IV	44,96	57,40	40,06	17,34
Titre VI	216,89	315,25	212,59	102,66
Total	275,28	386,19	265,87	120,07

Exercice 1999

	LFI 1999	Disponible	Consommés	Reports sur 00
Titre III	16,58	16,69	14,50	1,86
Titre IV	45,03	67,80	45,43	22,37
Titre VI	213,23	297,35	204,31	47,31
Total	274,84	381,85	264,24	117,28

Exercice 2000

	LFI 2000	Disponible	Consommés	Reports sur 01
Titre III	18,16	20,03	9	4,18
Titre IV	70,06	92,43	38	63,91
Titre VI	207,81	300,85	227	85,01
Total	296,04	413,32	273,97	153,09

Sources : projets de loi de règlement pour 1998, 1999 et 2000.

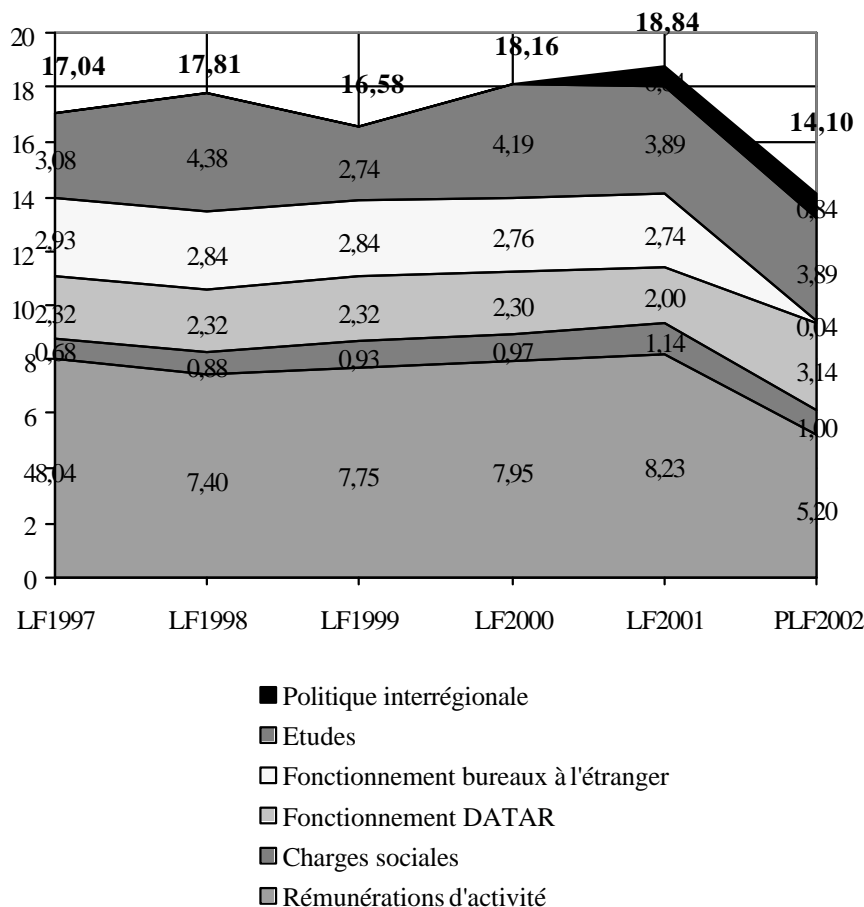
B. LA DATAR

1. Evolution des crédits

Les moyens des services connaissent une diminution importante en l'an 2002 (- 25,13 %), en rupture avec l'évolution constatée les années précédentes (augmentation de 10,5 % de 1997 à 2001).

Les moyens des services (aménagement du territoire)

En millions d'euros



Sources : projets de loi de finances

2. L'évolution des rémunérations d'activité

Cette diminution s'explique essentiellement par celle des rémunérations d'activité, qui, après avoir augmenté de 23,9 % de 1997 à 2001, diminuent de 36,9 %. Ce phénomène provient du fait que les emplois budgétaires des bureaux de la DATAR à l'étranger (28 contractuels, auxquels s'ajoutent 36 recrutés locaux, 4 CSN et 10 mises à disposition) doivent être transférés, à compter du 1^{er} janvier 2002, à **l'agence française pour les investissements internationaux**, établissement public industriel et commercial, dont la création a été publiée au journal officiel du 15 mai 2001

(cf. page 37). L'article correspondant à ces emplois (31-01-40), correspondant à plus de 2 millions d'euros en 2001, est donc supprimé.

L'évolution du nombre d'emplois de la DATAR est synthétisée dans le tableau ci-après.

Les emplois de la DATAR

	2001			2002			Ecart entre 2001 et 2002	
	France	étranger	total	France	étranger	total	emplois totaux	emplois en France
Titulaires	61	0	61	68	0	68	7	7
Contractuels	55	28	83	55	0	55	-28	0
Total	116	28	144	123	0	123	-21	7

Source : DATAR.

Ce changement de périmètre a pour conséquence une diminution des dépenses de personnel en 2002. Les dépenses que la DATAR consacre à ses agents ont évolué de la manière suivante depuis 1997 :

Les dépenses de personnel de la DATAR

(en millions d'euros)

	LF1997	LF1998	LF1999	LF2000	LF2001	PLF2002	2002/2001 (en %)
Rémunérations d'activité	8,04	7,40	7,75	7,95	8,23	5,20	-36,86
Charges sociales	0,68	0,88	0,93	0,97	1,14	1,00	-12,57
Fonctionnement DATAR	2,32	2,32	2,32	2,30	2,00	3,14	57,25
Fonctionnement bureaux à l'étranger	2,93	2,84	2,84	2,76	2,74	0,04	-98,39
Total	13,97	13,43	13,84	13,98	14,11	9,38	-33,54

Sources : projets de loi de finances.

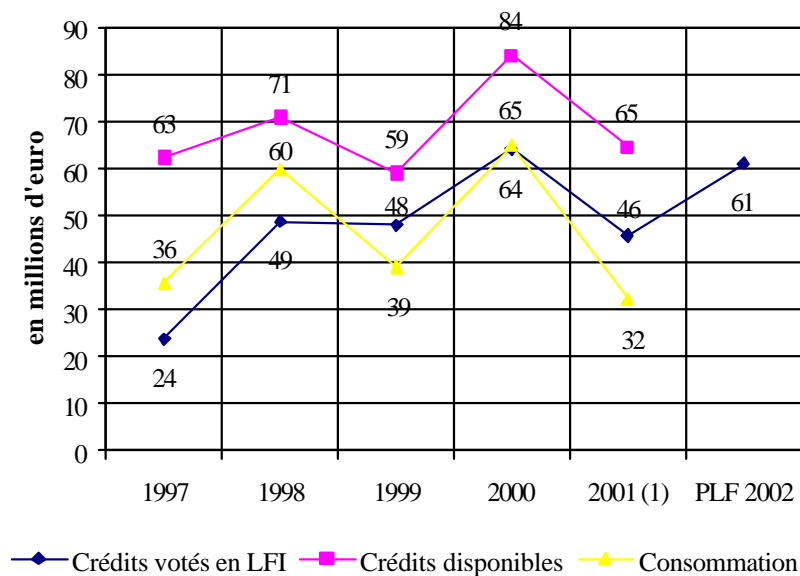
C. LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PAT)

Les crédits de la **prime d'aménagement du territoire** sont inscrits au chapitre 64-00 du budget de l'aménagement du territoire. Il s'établissent à **60,98 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2002, soit une augmentation de **33 %**.

De manière générale, les montants inscrits dans les lois de finances varient beaucoup selon les années.

Ces variations n'ont qu'une signification relative car le montant des crédits inscrits en loi de finances a peu de rapport avec, d'une part, le montant total des crédits disponibles et, d'autre part, le montant des crédits consommés. Depuis 1997, le montant des crédits inscrits en loi de finances a été inférieur à celui des crédits disponibles, comme l'indique le graphique ci après.

La prime d'aménagement du territoire (PAT)



(1) 31/08/2001

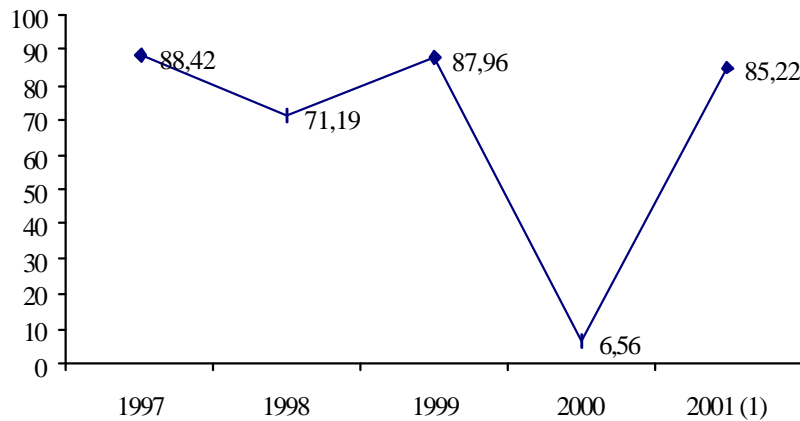
Source : DATAR

Ce décalage est rendu possible par l'importance du stock de crédits reportés d'année en année. Depuis 1997, la DATAR a d'ailleurs **engagé une politique d'apurement du stock de crédits reportés**, qui passe par un réexamen des dossiers en cours et l'annulation des crédits correspondant à des projets interrompus. En 1999, 19 millions d'euros d'autorisations de programme ont ainsi été annulées par un arrêté du 14 décembre 1999. La DATAR a indiqué à votre rapporteur que la procédure de réexamen des dossiers était à présent achevée. Votre rapporteur se réjouit de cette pratique plus conforme au principe de l'annualité budgétaire.

L'octroi de crédits est en revanche relativement stable, avec une exception pour l'année 2000. Cette dernière provient de la suspension des aides à la PAT alors décidée, en raison de l'incompatibilité, à partir du 1^{er} janvier 2000, de la PAT, telle qu'elle existait alors, avec le droit communautaire (cf. page 22).

La prime d'aménagement du territoire

Subventions accordées, en millions d'euros



(1) Prévission

Source : DATAR

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

1. Evolution de la répartition des crédits du fonds depuis 1997

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 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 FNADT représente les trois quarts du budget du ministère de l'aménagement du territoire. Ses crédits figurent aux chapitres 44-10 pour les dépenses d'intervention, et 65-00 pour les dépenses d'investissement.

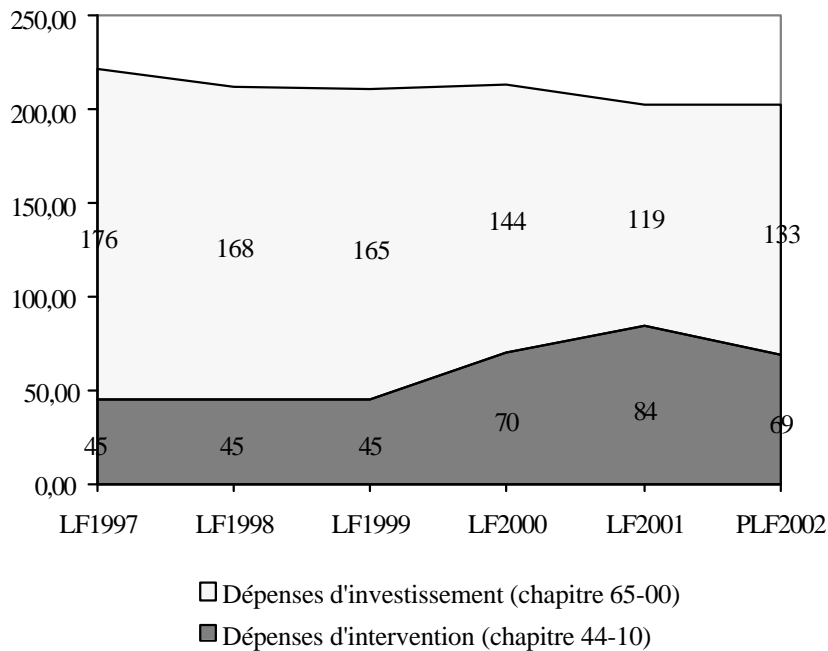
Le graphique ci-dessous, qui retrace les dotations du FNADT en loi de finances initiale depuis 1997, fait apparaître les éléments suivants :

- le montant total des crédits du fonds a tendance à diminuer ;

- la part des dépenses d'investissement dans le total se réduit au profit des dépenses d'intervention (tendance qui s'inverse cependant en 2002).

Les crédits du FNADT

En millions d'euros



Source : projets de loi de finances (1998 à 2002)

Sur le plan de sa gestion, le FNADT est divisé en trois enveloppes :

- une section locale qui regroupe, d'une part, les crédits consacrés au financement des **contrats de plan** et, d'autre part, des **crédits dits « libres d'emploi »** qui sont délégués aux préfets de région « *en fonction de la population appartenant aux zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire ou incluse dans les territoire ruraux de développement prioritaire et de la superficie de ces zones au sein de chaque région.* »

- une fois cette enveloppe déterminée, le solde constitue la **section générale** du FNADT, gérée par le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) présidé par le Premier ministre. Cette section sert à financer les décisions prises par les CIAT (programmes interrégionaux, grands programmes spécifiques à certains territoires, etc.).

Evolution de la répartition des crédits du FNADT

(en %)

	1996	1997	1998	1999	2000
Section locale contrats de plan	59	62	54	44	45
Section locale libre d'emploi	7	8	10	16	15
Section générale	34	30	36	40	40

Source : rapport au Parlement 1997, 1998, 1999, 2000.

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

La tendance constatée entre 1996 et 1999 s'est inversée en l'an 2000. En effet, la part de la section locale contractualisée a alors légèrement augmenté (passant de 44 % à 45 %).

Cette inversion de tendance s'est vraisemblablement confirmée en 2001, car **la nouvelle génération des contrats de plan sollicite le FNADT plus que ne le faisait la précédente.**

La participation du FNADT aux contrats de plan

La DATAR a transmis à votre rapporteur les informations suivantes :

« 1. Les crédits du FNADT inclus dans la nouvelle génération des contrats de plan 2000-2006, s'élèvent au total à 8.652 millions de francs dont :

- 7.330 millions de francs pour les contrats de plan stricto sensu. Une part importante de ces crédits étant destinée au financement du nouveau volet territorial des CPER ;

- 606 millions de francs de contributions du FNADT au financement des conventions interrégionales de massif ;

- 660 millions de francs destinés aux deux programmes spéciaux après-mine de Lorraine et du Nord - Pas-de-Calais ;

- 56 millions de francs consacrés à des opérations des programmes interrégionaux « Loire » et « Mont Saint-Michel ».

2. Le FNADT apportera notamment une contribution importante au nouveau volet territorial des contrats de plan qui regroupe désormais :

- les contrats de ville ;

- les contrats passés avec les pays ou avec les agglomérations, en application de la loi d'orientation du 23 juin 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire ;

- les actions concernant les réseaux de ville.

La contribution financière du FNADT à ses trois dernières politiques (pays, agglomérations, réseaux de ville) représentera au total 4.300 millions de francs. Une part substantielle de ces crédits sera destinée à soutenir l'ingénierie locale :

- dans la phase de préfiguration des pays et des agglomérations, au travers d'études ;
- dans la phase de contractualisation proprement dite, par un soutien aux structures d'animation économique mises en place ;
- et par un appui aux réseaux techniques qui soutiendront ces politiques au niveau régional.

3. En 2001, les crédits du FNADT consacrés à l'exécution des contrats de plan s'élèvent à 1 058 MF dont :

- 380 MF serviront au financement d'actions d'ingénierie locale (les agences de développement des pays et des agglomérations notamment)
- 678 MF sont affectés à des programmes d'équipement relevant du volet territorial, des politiques de massif ou des actions menées dans les zones en conversion.

4. L'emploi des crédits contractualisés du FNADT est décidé par le préfet de région en relation avec le partenaire régional. »

Il convient de souligner que le FNADT a fait l'objet d'une rénovation, par une circulaire du 9 novembre 2000, qui remplace celle du 15 février 1995. En particulier, afin d'éviter une dispersion excessive de l'aide, seules les demandes de crédits d'au moins 304 900 euros pourront faire l'objet de subventions d'investissement de la section nationale du FNADT.

2. Evolution des crédits entre 1997 et 2002

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits du FNADT (dépenses ordinaires et crédits de paiement) entre la loi de finances initiale pour 1997 et le projet de loi de finances pour 2002 :

L'évolution des crédits du FNADT entre 2000 et 2001

(en millions d'euros)

	LF 1997	LF 1998	LF 1999	LF 2000	LF 2001	PLF 2002	2002/2001 (en %)
Dépenses d'intervention (chapitre 44-10)	44,88	44,96	45,03	70,06	83,98	69,40	-17,36
non contractualisées	0,00	0,00	0,00	33,47	26,04	26,71	2,56
CPER	0,00	0,00	0,00	36,59	57,93	42,69	-26,32
Dépenses d'investissement (chapitre 65-00)	176,13	168,10	165,21	143,78	118,55	133,24	12,39
non contractualisées	0,00	0,00	0,00	89,56	76,63	42,89	-44,03
CPER	0,00	0,00	0,00	54,22	41,92	90,35	115,51
TOTAL	221,00	213,07	210,24	213,84	202,53	202,64	0,05

Source : projets de loi de finances (1998 à 2002)

Il ressort de ce tableau que :

- le mouvement de basculement des crédits du FNADT du titre VI (investissements) vers le titre IV (interventions) **s'inverse en 2002** ;

- l'enveloppe totale reste stable (+ 0,5 %). Cette stabilité se décompose en une augmentation de 33,23 % des crédits consacrés aux contrats de plan et une baisse de 32,21 % des crédits non contractualisés, destinés à financer la section locale libre d'emploi et les opérations décidées par les CIAT.

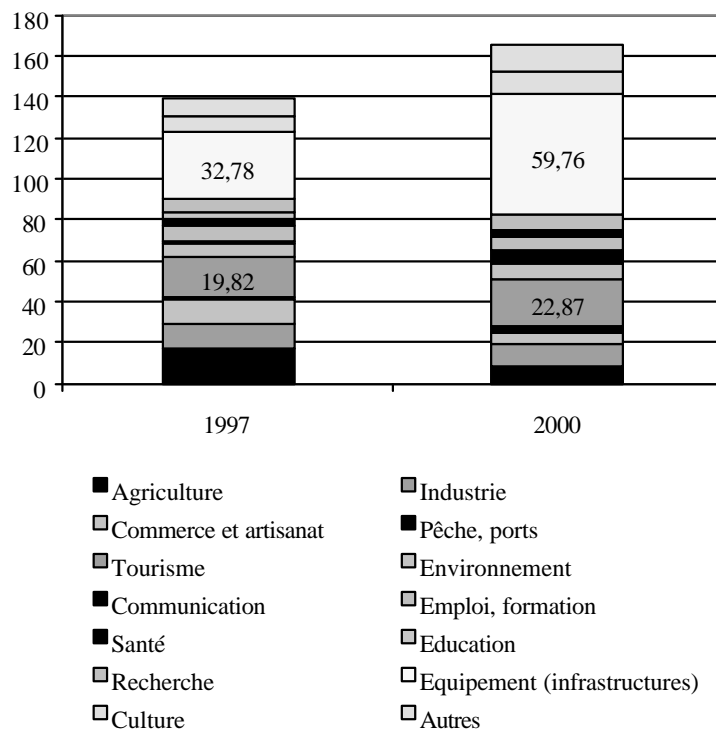
3. L'utilisation du FNADT de 1997 à 2000

- Le gouvernement remet chaque année au Parlement un rapport sur l'utilisation des crédits du FNADT.

La répartition des dépenses du FNADT entre les différentes branches d'activité, indiquée par les rapports au Parlement, a évolué depuis 1997, comme l'indique le graphique ci-après. On observe en particulier une forte croissance des dépenses d'équipement, de loin le premier poste de dépenses, qui explique la quasi-totalité de l'augmentation globale des dépenses.

Branches d'activité concernées par les dépenses du FNADT

En millions d'euros

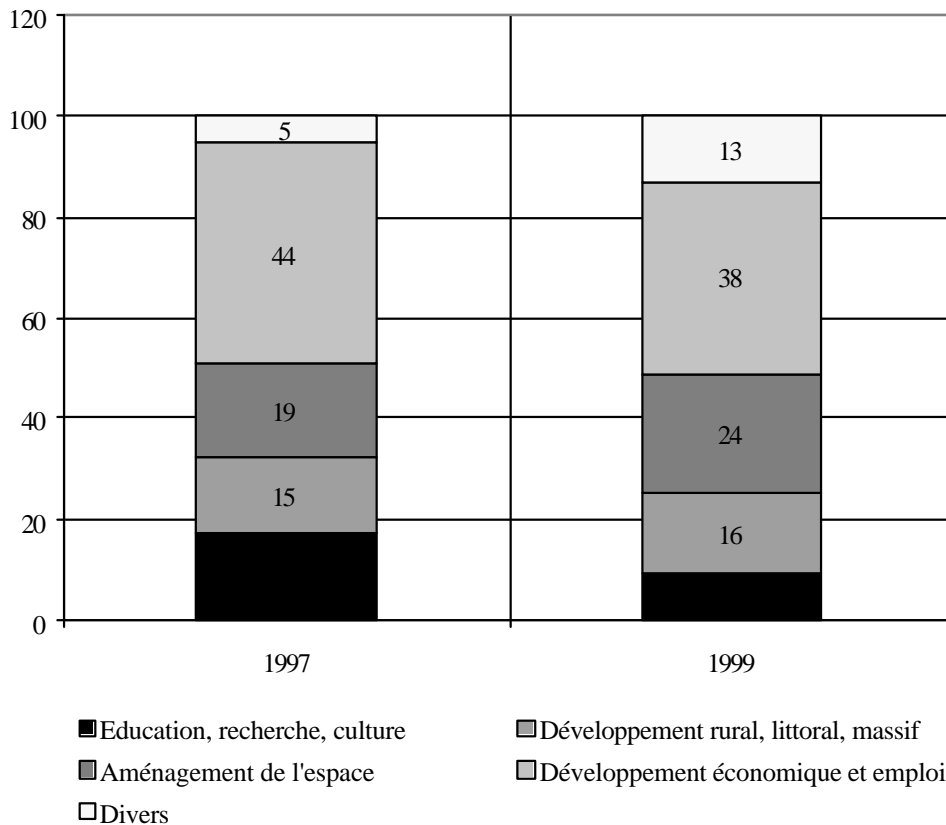


Source : DATAR

Les objectifs fournis par les dépenses du FNADT ont également évolué. Le principal objectif, celui de développement économique et d'emploi, a en effet perdu une partie de son importance, de même que celui intitulé « éducation, recherche, culture », au profit de la rubrique « divers », comme l'indique le graphique ci-après.

Objectifs poursuivis par les dépenses du FNADT

En %



Sources : rapports au Parlement 1997 et 1999.

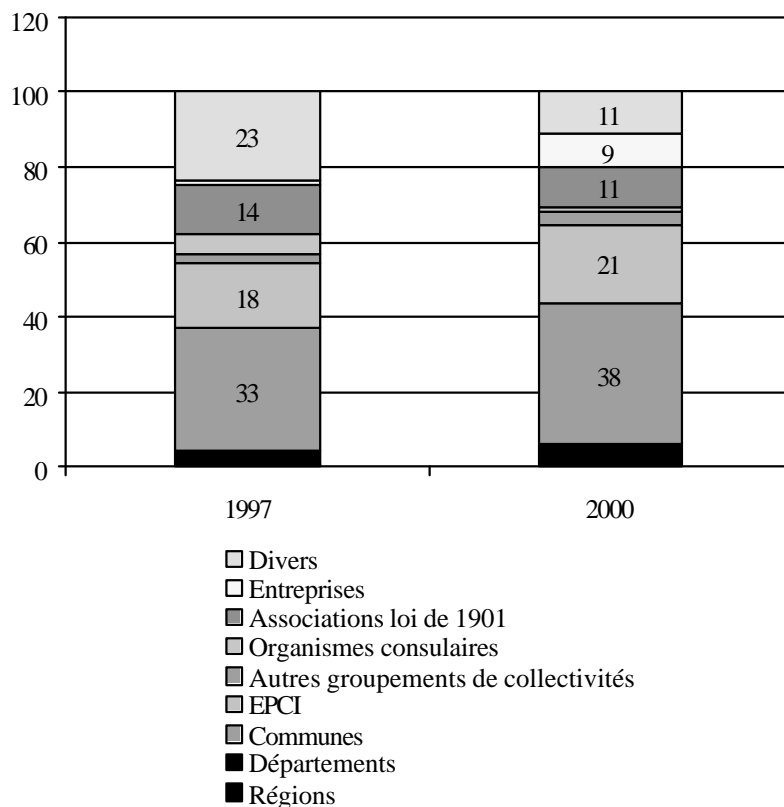
On observe également que le FNADT a principalement financé des opérations relatives au développement économique et à l'emploi (de l'ordre de 40 % des dépenses). Ensuite viennent l'aménagement de l'espace (20 %) et le développement rural et littoral et la politique des massifs (15 %).

En l'an 2000, les bénéficiaires du FNADT ont été principalement les collectivités locales (44 %) et les structures intercommunales (24 %). Il est à noter que les subventions aux **associations** représentent une part non négligeable des crédits : 11 % en l'an 2000. **Votre rapporteur spécial déplore le manque de transparence des informations fournies à ce sujet, qui conduit à s'interroger sur la pertinence de certaines de ces**

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

Organismes bénéficiaires du FNADT

En %



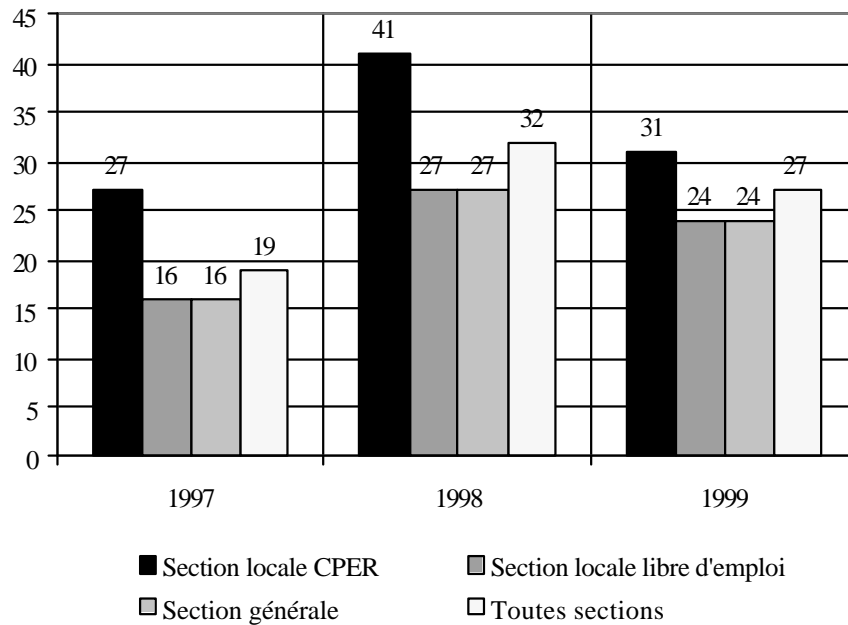
Source : rapports au Parlement

Par rapport à 1997, on observe une augmentation de la part des dépenses en faveur des communes et des EPCI, au détriment de la rubrique « divers ».

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

Part moyenne du FNADT dans le budget global des opérations

en %



Sources : rapports au Parlement 1997, 1998 et 1999.

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

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

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

Les crédits annulés, ainsi que 100 autres millions gelés, devraient être ouverts de manière progressive au cours des exercices 2003, 2004, 2005 et 2006. Dans le cas contraire, l'Etat ne respecterait pas ses engagements contractuels.

Si cette annulation n'est pas condamnable en elle-même (il est pertinent de redéployer les crédits non utilisés), elle est révélatrice de la précipitation de la politique du gouvernement en matière de contrats de plan et de leur volet territorial : on a voulu mener une politique d'affichage en inscrivant des montants élevés de crédits (prélevés d'ailleurs sur les crédits d'investissement du FNADT) alors que les partenaires n'étaient pas prêts à absorber de telles enveloppes.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que le volet territorial des contrats de plan figure parmi les priorités du gouvernement en matière d'aménagement du territoire.

E. LA DEPENSE FISCALE

Votre rapporteur a demandé au ministère de l'aménagement du territoire de récapituler le coût pour l'Etat et les collectivités locales des dispositifs d'exonérations fiscales prévus par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et par le pacte de relance pour la ville.

La DATAR lui a transmis le tableau ci-dessous, qui fait apparaître une dépense fiscale d'environ 624,6 millions d'euros (contre 503 millions d'euros selon le tableau communiqué par la DATAR l'année dernière).

Il est regrettable que, en dehors des zones franches urbaines et des zones de redynamisation urbaine, qui ont fait ces dernières années l'objet de nombreux rapports, l'impact de cette dépense sur l'activité et la création d'emploi ne fasse pas l'objet d'une évaluation plus rigoureuse, notamment dans les zones de revitalisation rurale.

Surtout, votre rapporteur spécial juge ces dépenses fiscales **insuffisantes** dans le cas des **zones rurales**.

Le coût pour l'Etat ou les collectivités locales des exonérations fiscales prévues par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et par le pacte de relance pour la ville

(en millions d'euros)

Article du code général des impôts	Nature de la mesure	Estimation du coût pour 2001	Collectivités supportant la charge
IMPOTS SUR LES BENEFICES			
44 sexies	Exonération puis allègement dégressif d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés en faveur des entreprises nouvellement créées dans les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire classées pour les projets industriels, les territoires ruraux de développement prioritaire ou les zones de dynamisation urbaine.	168	Etat
44 octies	Exonération plafonnée d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés en faveur des entreprises implantées dans une zone franche urbaine.	76	Etat
223 nonies	Exonération de l'imposition forfaitaire annuelle pour les sociétés exerçant l'ensemble de leurs activités en zone franche urbaine, exonérées d'impôt sur les sociétés en application de l'article 44 octies visé ci-dessus.	3	Etat
DROITS D'ENREGISTREMENT			
722 bis	Réduction à 0 % du droit budgétaire dû sur la fraction de la valeur taxable des fonds de commerce ou clientèles cédées qui n'excède pas 700.000 F, situés en zones franches urbaines, en zones de redynamisation urbaine, ou dans certaines communes des territoires ruraux de développement prioritaire	12	Etat
1594 F ter	Abattement sur l'assiette des droits d'enregistrement dus à raison des ventes d'immeubles d'habitation, institué sur délibération du conseil général qui peut limiter l'abattement aux biens situés dans les zones de revitalisation rurale	non chiffré	Départements Etat
IMPOT SUR LE REVENU			
81-24	Exonération des primes versées par l'Etat aux agents publics ou salariés au titre d'opérations de délocalisation	0,76	Etat
199 terdecies-0 A	Relèvement des plafonds annuels sous lesquels est calculée la réduction d'impôt sur le revenu de 25 % accordée au titre de la souscription en numéraire au capital de sociétés non cotées	4,6	Etat
TAXE PROFESSIONNELLE			
1465 et 1465 B	Exonération de taxe professionnelle, sur délibération des collectivités locales, pour les entreprises procédant à certaines opérations de décentralisation, extensions ou créations d'activités ou de services ou à des reprises d'établissements en difficulté dans les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire ou dans les territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP)	138	Collectivités locales
1465 A	Exonération de taxe professionnelle pour certaines extensions ou créations d'activités dans les zones de revitalisation rurale	16	Compensation ETAT-FNP (1)

1466 A	Exonération de TP pour les entreprises qui procèdent à certaines opérations dans les zones urbaines sensibles	0,24	Collectivités locales
1466 A I bis et I ter	Exonération des établissements existants au 1/01/1997 et des créations et extensions d'établissements dans les zones de redynamisation urbaine	66	Compensation ETAT-FNP (1) FNPTP (2)
1466 A I quater	Exonération des établissements existants au 1 01 1997 et des créations et extensions d'établissements dans les zones franches urbaines	50	Compensation ETAT-FNPTP
1466 B	Exonération de TP pour les entreprises qui procèdent à certaines opérations dans la zone franche Corse	24	Compensation par l'Etat
TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES BATIES			
1383 B	Exonération des immeubles professionnels situés en zone franche urbaine	66	Compensation ETAT

(1) FNP = Fonds national de péréquation

(2) FNPTP = Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle

Source : DATAR

II. PRINCIPAUX ENJEUX

A. LES ENJEUX DE LA RÉFORME DE LA PAT

1. L'ancienne carte de la PAT n'était plus conforme au droit communautaire depuis le 1^{er} janvier 2000

a) Les nouvelles règles

Par courrier du 24 février 1998, la Commission européenne a signifié à tous les Etats membres que de nouvelles règles relatives aux aides à finalité régionale allaient s'appliquer en Europe à compter du 1^{er} janvier 2000.

Ce courrier demandait aux Etats de modifier tous leurs dispositifs d'aide à finalité régionale pour qu'ils soient conformes aux nouvelles règles à compter du 1^{er} janvier 2000.

Les principaux régimes d'aide à finalité régionale concernés en France par ces modifications étaient : la PAT, l'exonération de taxe professionnelle en zone PAT « industrie », les aides à l'immobilier d'entreprise des collectivités locales (décret n° 82-809), les aides à l'investissement des PMI (FDPMI), les aides au tourisme, les aides des sociétés de conversion (FIBM, FINORPA, SODIV, SODIE etc...).

Le Parlement tenu à l'écart ?

Dans le questionnaire qu'il avait adressé en juillet 1999 à la ministre de l'aménagement du territoire, dans la perspective de l'examen de la loi de finances pour 2000, votre rapporteur avait posé la question suivante : « Préciser la nature des réglementations européennes auxquelles le projet de réforme de la PAT doit se conformer. »

La ministre avait transmis la réponse suivante : « La réglementation européenne, à laquelle doit se conformer la réforme PAT, est fixée par les lignes directrices des aides à finalités régionale et l'article 88.3 du Traité CE. »

Sans être inexacte, cette réponse apparaît a posteriori comme lacunaire. Votre rapporteur estime que cette question fournissait à la ministre l'occasion d'indiquer que le régime de la PAT ne serait plus conforme au droit communautaire à compter du 1^{er} janvier 2000.

b) La mise entre parenthèse des aides à finalité régionale en 2000

Le gouvernement a décidé de suspendre les aides de la PAT à partir du 1^{er} janvier 2000.

Par conséquent, en l'an 2000, le comité interministériel d'aide à la localisation d'activités (CIALA) ne s'est réuni qu'une seule fois et n'a pas examiné les dossiers déposés après le 31 décembre 1999¹.

Outre la PAT, le fonds d'aide à la délocalisation, le FAD, dont les crédits figurent au sein du FNADT mais qui sont, comme ceux de la PAT, attribués par le comité interministériel d'aide à la localisation d'activités (CIALA), a également été suspendu en l'an 2000.

2. La nouvelle carte de la PAT

a) Les modalités d'élaboration du nouveau zonage

La DATAR a transmis à votre rapporteur la « méthodologie » de l'élaboration de la nouvelle carte de la PAT :

¹ Paradoxalement, la consommation des crédits de la PAT est pourtant meilleure en 2000 qu'en 1999.

METHODE DE ZONAGE DE LA CARTE PAT « INDUSTRIE » POUR 2000-2006

3 SERIES DE CRITERES DE ZONAGE

1) Une série de critères d'aménagement du territoire :

Cette série comporte 2 critères cumulatifs qui permettent de classer en zone PAT 15.3 millions d'habitants

***Un critère mesurant la faiblesse de la richesse de la zone :**

les zones d'emploi ayant un revenu net imposable moyen par foyer fiscal inférieur à 78.454 F par foyer fiscal
(moyenne nationale)

et *Un critère mesurant la fragilité de la zone

- les zones ayant un taux chômage supérieur à la moyenne nationale (11,3 % en 1998)
- ou**
- les zones ayant une baisse de la population supérieure à 1,2 % (entre 1990 et 1995)

2) Une série de critères « mutations industrielles »

Avec 2 critères alternatifs, qui permettent de classer 3,7 millions d'habitants en zone PAT « industrie »

***Un critère mesurant les pertes d'emploi :**

- les zones d'emploi ayant de fortes suppression d'emplois décidées depuis 1996
- et**
- celles ayant un taux chômage supérieur à 10 %

***Un critère de mesure des emplois dans secteurs « sensibles »**

- les zones d'emploi avec un nombre élevé d'emplois dans les secteurs sensibles (textile, automobile, chantiers navals, armement, etc)
- et**
- celles ayant un taux de chômage supérieur à 10 %

3) Une troisième série de critères :

Cette série permet de sélectionner les grandes agglomérations fortement touchées par le chômage

***Un critère pour les zones en soutien transitoire de l'objectif 1 des fonds structurels**

***Un critère destiné à certaines zones urbaines sensibles :**

- les zones ou agglomérations ayant un taux de chômage élevé supérieur à 13,9 %
- certaines zones éligibles à l'objectif 2 des fonds structurels au titre des critères « ville »

b) La nouvelle carte est entrée en vigueur en l'an 2001

En droit interne, la nouvelle carte des zones PAT n'est entrée en vigueur qu'au mois d'avril dernier, avec la parution du nouveau décret relatif à la PAT (décret n° 2001-312 du 11 avril 2001 relatif à la prime d'aménagement du territoire). C'est ce décret qui sert de base juridique interne à la carte des aides à finalité régionale établie sous l'autorité de la commission européenne.

Le retard s'explique ainsi, selon la DATAR :

- Le projet de carte PAT a été adressé en juin 1999 à la Commission ; celle-ci a pris des délais pour répondre ;

- la Commission a refusé la première carte en septembre 1999, au motif que l'Etat avait découpé le zonage à l'intérieur des zones d'emploi (pour ajuster au mieux le zonage) ce que la Commission n'acceptait pas.

L'Etat a donc adressé une nouvelle carte le 24 janvier 2000 à la Commission après avoir révisé la méthode.

La Commission a finalement approuvé la carte par décision du 13 mars 2000.

La révision du zonage s'est faite avec une réduction de population imposée par Bruxelles (moins 3,6 millions d'habitants) ; l'exercice de zonage est donc devenu très difficile, puisqu'il a fallu faire sortir des zones anciennement éligibles.

La méthode de zonage devait répondre aux nouvelles exigences de la Commission :

- n'utiliser qu'une unité statistique pour le zonage (la zone d'emploi)
- classer la totalité de la zone ou l'exclure en totalité
- avoir des zones éligibles d'au moins 100.000 habitants
- définir une méthode avec 5 critères statistiques maximum
- classer les zones en ordre croissant selon la gravité des critères statistiques

La méthode de zonage a été évoquée et discutée devant le CNADT ; plusieurs scénarios ont été présentés au CNADT, ce qui a donné lieu à de nombreux débats.

c) Le nouveau régime

Le zonage a été modifié. Désormais, la PAT ne concerne plus que 34 % de la population (contre 40 % auparavant).

Depuis longtemps, votre rapporteur estimait que les seuils d'éligibilité à la prime d'aménagement du territoire devaient être abaissés. Il se félicite que le nouveau régime de la PAT aille dans ce sens, en portant le critère d'éligibilité à 15 emplois créés (contre 20 emplois précédemment). Dans le cas des activités industrielles (en zones de «PAT industrielle»), le critère d'investissement passe à 2,3 millions d'euros (contre 3 millions d'euros précédemment).

- Les conditions d'attribution de la PAT varient selon la zone concernée.

Dans les zones de « **PAT industrielle** », la prime peut être attribuée à des entreprises industrielles, à hauteur d'au maximum 11,5 % à 23 % de l'investissement, selon la zone concernée (pour un montant maximum par emploi créé compris entre 8 000 euros et 11 000 euros selon la zone concernée) ou aux entreprises qui exercent des activités de services rendus aux entreprises, à hauteur d'au maximum 11,5 % à 23 % du coût salarial de l'emploi créé (pour un montant maximum de 11 000 euros par emploi).

Dans les zones de « **PAT tertiaire** » (ensemble du territoire national à l'exception de l'Ile-de-France et de la région lyonnaise), la prime peut être attribuée aux petites et moyennes entreprises qui exercent des activités de services rendus aux entreprises, dans la limite de 17 % du coût salarial de l'emploi créé (pour un montant maximum de 11 000 euros par emploi).

Dans toutes ces zones, la prime peut être attribuée aux entreprises qui mettent en oeuvre un programme de recherche et de développement, dans la limite des plafonds autorisés par l'encadrement communautaire des aides à la recherche et au développement (pour un montant maximum de 11 000 euros par emploi).

- Les entreprises peuvent bénéficier de la prime :
 - Pour des programmes de création ou d'extension d'activités ;
 - Pour des programmes de délocalisation d'activités issue des zones d'Ile-de-France les plus favorisées ;
 - Pour des programmes de recherche et de développement.

En cas d'extension d'activité, les créations d'emplois doivent, en outre, correspondre à une augmentation d'au moins 50 % de l'effectif de l'établissement concerné par l'extension, sauf si plus de trente emplois sont créés.

- La prime d'aménagement du territoire est attribuée par décision du ministre chargé de l'aménagement du territoire, après avis d'un comité interministériel.

L'attribution de la prime est décidée en prenant en considération la capacité d'attirer le projet dans la zone éligible et le besoin de financement qu'il requiert. Le montant de la prime accordée par emploi créé peut être modulé, en tenant compte notamment de l'effet structurant du projet, de la situation socio-économique du bassin d'emploi et de l'importance du montant de l'investissement.

Il peut être dérogé au montant maximum par emploi créé pour des opérations exceptionnelles, soit par leur coût, soit par l'intérêt économique qu'elles présentent, notamment lorsqu'elles sont localisées dans les régions où existent des problèmes particulièrement graves d'emploi ou de déclin démographique.

Le premier versement de la prime est égal au tiers de son montant. Le solde est ensuite versé en une ou plusieurs fois : chaque versement complémentaire est calculé en fonction des emplois créés et des investissements réalisés au moment du versement, déduction faite des précédents versements.

La création des emplois et la réalisation des investissements retenus pour le calcul de la prime doivent intervenir dans un délai de trois ans.

B. LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : UNE PÉRIODE DE TRANSITION ?

La politique d'aménagement du territoire mise en œuvre par le gouvernement actuel présente deux caractéristiques :

- un délaissement des dispositifs traditionnels : les outils financiers créés par la loi du 4 février 1995 n'ont pas été remis en cause par la loi du 25 juin 1999, mais ils sont, dans la pratique, vidés de leur contenu ;

- un flou dans le calendrier de la mise en œuvre des instruments nouveaux, si bien qu'il est difficile de savoir si la période actuelle est une période de transition ou de point mort.

1. Certaines réformes annoncées tardent à entrer en vigueur

a) A quand une révision des zonages ?

Lors de son audition par votre commission des finances le 27 octobre 1999, la ministre de l'aménagement du territoire a estimé que les dispositifs de zonage existants étaient « nombreux, complexes et incompréhensibles » et que la plupart d'entre eux « ne servaient à rien ».

Malgré son *a priori* négatif à l'endroit des zonages, elle avait déclaré, lors de la discussion en séance des crédits de l'aménagement du territoire le 4 décembre 1999 : « *Ce n'est donc qu'au cours de l'année 2000 que nous procéderons à la réforme des zonages et, à l'occasion du projet de loi de finances pour 2001, nous soumettrons des propositions qui tiendront compte non seulement des résultats du recensement mais aussi des négociations en cours au niveau communautaire sur le régime d'exonération de taxe professionnelle en zonage.* »

Finalement, le gouvernement a choisi d'attendre et, après avoir demandé un rapport sur le même sujet à Jean Auroux en 1998, a nommé nos collègues députés Geneviève Perrin-Gaillard et Philippe Duron parlementaires en mission. La mission parlementaire devait produire un état des lieux des zonages en France ainsi que des propositions, en concentrant son attention sur les zonages d'intervention et les zonages environnementaux.

Le rapport a été remis au Premier ministre le 27 mai dernier.

Il propose, afin de rendre plus lisible le dispositif actuel, de simplifier les zonages, par exemple en fusionnant certains d'entre eux (zones urbaines sensibles et zones de redynamisation urbaine) ¹ ou en harmonisant les procédures de classement d'espaces de valeur patrimoniale et paysagère.

Le rapport préconise également de renforcer le rôle de la contractualisation.

Enfin, la législation serait modifiée afin d'élargir les possibilités d'intervention des collectivités territoriales dans le domaine économique.

b) Les schémas de service

La loi du 25 juin 1999 prévoyait que les nouveaux schémas de service devaient entrer en vigueur avant le 31 décembre 1999, notamment pour servir

¹ La fusion des ZFU et ZRU est mise en œuvre par l'article 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 (volet social du nouveau dispositif) et par l'article 8 du projet de loi de finances pour 2002 (volet fiscal du nouveau dispositif).

de base à la négociation des nouveaux contrats de plan. Finalement, le calendrier a été inversé.

Le 26 octobre 2000, les schémas ont été finalisés.

Ils ont ensuite fait l'objet d'une concertation régionale et nationale, qui s'est close avec l'avis des deux délégations parlementaires à l'aménagement et au développement durable du territoire.

Sur la base des différents avis émis lors de ces consultations, le Gouvernement a modifié les projets initiaux. Arbitrés lors du CIADT du 9 juillet 2001, les schémas, dans leur version définitive, ainsi que le décret d'approbation auquel ils sont annexés, ont été transmis pour avis au Conseil d'Etat.

Les schémas portent sur neuf politiques publiques structurantes pour l'aménagement du territoire que sont l'enseignement supérieur et la recherche, la culture, la santé, l'information et la communication, les transports de marchandises et les transports de voyageurs, l'énergie, les espaces naturels et ruraux, et le sport.

c) La question lancinante des services publics en zone rurale

- **La levée en 1998 du moratoire sur les fermetures de services publics en milieu rural**

Un moratoire opposable aux fermetures de services publics en milieu rural a été mis en place le 10 mai 1993. 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. Aussi, sa levée 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.

L'évolution de l'implantation territoriale des services publics, en particulier en zone rurale, fait désormais l'objet d'un processus de coordination, de concertation et de compensation, décrit dans les circulaires susdites, et que la DATAR et les préfets sont chargés de mettre en œuvre.

- **Les maisons des services publics**

Le cadre 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, dans son article 30-V ;

- la loi 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, dans ses articles 27 à 30.

Le décret n°2001-494 du 6 juin 2001, pris pour l'application des articles 27 et 29 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 et relatif aux maisons des services publics, précise les dispositions à suivre, notamment dans l'hypothèse d'un groupement d'intérêt public.

La DATAR a transmis à votre rapporteur spécial les informations suivantes.

« Résultant d'initiatives et de négociations locales », les maisons des services publics sont « très hétérogènes. L'Etat ne participe pas à toutes. Il n'en existe d'ailleurs à ce jour ni recensement, ni suivi centralisés. La Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat renouvelle pendant l'été 2001 l'effort de recensement auquel elle avait procédé en 1999.

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.

Le CIADT du 9 juillet 2001 a décidé la création d'un comité de suivi des maisons des services publics, afin que les administrations, les organismes publics et les associations d'élus puissent se concerter au niveau central. Il a également décidé de lancer un appel à projets doté de 10 millions de francs afin d'aider la constitution de nouvelles maisons des services publics ».

d) la politique des pays et des agglomérations

A la date du 20 juillet 2001, plus de 280 pays, constitués, en cours de constitution ou en projet, étaient répertoriés au niveau national.

La parution, le 19 septembre 2000, du décret n°2000-09 d'application de l'article 22 de la LOADT du 4 février 1995 modifiée a permis d'initier les procédures de reconnaissance des périmètres (d'étude ou définitifs) de nombre d'entre eux.

Interrogée par votre rapporteur spécial sur sa contribution au financement des pays, la DATAR a fourni les informations suivantes.

Elle indique que *« Depuis le comité interministériel du 15 décembre 1997, la DATAR a consacré une part significative de crédits du FNADT à la politique de pays, tant pour soutenir les capacités d'animation et d'études de pays en phase de préfiguration que pour soutenir certains de leurs investissements »*.

Ainsi, la DATAR a lancé en 1998 plusieurs appels à projets en faveur des pays, et en 1999 a apporté un soutien à l'ingénierie territoriale au sein des pays.

En outre, la DATAR *« a soutenu sur la section générale du FNADT, notamment dans le cadre des décisions du CIADT, de nombreux projets d'investissement intégrés au sein d'une stratégie de pays. Le pays devient progressivement le cadre d'intervention de référence de la DATAR pour son action en faveur du développement local »*.

Enfin, la DATAR indique que les CPER 2000-2006 *« prévoient une mobilisation sans précédent en faveur des pays. Sur l'ensemble des régions françaises, 4,3 milliards de francs de crédits FNADT ont ainsi été réservés et contractualisés avec les collectivités régionales pour accompagner les démarches territoriales de pays, d'agglomération et de parcs naturels régionaux. Aucune ventilation précise n'a encore été établie entre ces trois catégories de territoires, mais il ne fait pas de doute qu'une part importante de ces crédits pourra être mobilisée par les pays au cours de la période 2000-2006. Le FNADT servira en l'occurrence à accompagner les besoins d'ingénierie de ces territoires de projet mais également à financer les actions de développement ou d'aménagement innovantes ne pouvant bénéficier d'autres moyens ministériels »*.

2. Les fonds créés par la loi du 4 février 1995 en déshérence

La loi du 4 février 1995 avait créé des fonds destinés à être les instruments financiers d'une politique ambitieuse d'aménagement du territoire. Où en sont ces fonds aujourd'hui ?

a) L'ancien fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN)

L'article 22 du projet de loi de finances pour 2001 a supprimé le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables, ce à quoi s'était opposé le Sénat.

Dans son questionnaire relatif à la loi de finances pour 2002, votre rapporteur a demandé à la DATAR de présenter la répartition dans le budget de l'Etat des anciens crédits du FITTVN. Cette question est demeurée sans réponse.

b) Le fonds national de développement des entreprises (FNDE)

Le FNDE, créé par le CIADT du 15 décembre 1997, n'a jamais eu d'existence véritable. Par exemple, il ne dispose pas d'un comité de gestion. Il n'est pas non plus identifié en tant que tel dans les documents budgétaires.

Il comprend la DATAR, la Direction du Trésor, la Direction du Budget, la DARPMI, la DECAS, ainsi que des organismes gestionnaires : la BDPME/SOFARIS, la Caisse des dépôts et consignations. Son secrétariat est assuré par la DATAR.

Le label « FNDE » est utilisé pour englober diverses mesures d'aides aux entreprises.

c) Le fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA)

La loi du 4 février 1995 avait créé le fonds de péréquation des transports aériens (FPTA), financé par une taxe spécifique. L'article 75 de la loi de finances pour 1999 l'a transformé en FIATA, financé par une fraction du produit de la taxe de l'aviation civile.

Le nouveau FIATA finance les infrastructures aéroportuaires, mais également l'ancienne mission du FPTA : le versement de subventions aux compagnies aériennes qui exploitent des lignes peu rentables mais dont l'intérêt d'aménagement du territoire est avéré.

Ce fonds constitue un élément extrêmement précieux. Aussi, votre rapporteur spécial s'inquiétait l'année dernière de constater que la section « transport aérien » du fonds, qui verse les subventions, n'était pas dotée dans le projet de loi de finances pour 2001.

Cette absence de dotation s'explique par la masse importante de crédits reportés d'année en année depuis 1996 en raison de la faible consommation constatée au cours des premiers exercices.

Votre rapporteur se réjouit de constater que la section « transport aérien » du FIATA fait l'objet d'une nouvelle dotation dans le projet de loi de finances pour 2002, de 15,245 millions d'euros.

Il s'inquiète cependant de la réduction du trafic aérien qui pourrait résulter des **attentats** du 11 septembre 2001, et se demande si des **crédits plus importants** ne seraient pas justifiés.

d) Le fonds de gestion de l'espace rural (FGER)

- Le fonds de gestion de l'espace rural, créé par l'article 38 de la loi du 4 février 1995, n'a jamais réellement fonctionné.

Il ne dispose pas de la personnalité morale. Il est géré par le ministère de l'Agriculture et ses crédits figurent au chapitre 44-83 du budget de ce ministère. Ces crédits sont presque intégralement déconcentrés. Ils sont alors distribués par le préfet dans le cadre d'orientations pluriannuelles départementales définies après consultation d'une commission départementale de gestion de l'espace (CODEGE).

Il a pour objet de soutenir les actions concourant, notamment, à l'entretien et à la réhabilitation d'espaces agricoles.

Sa ligne budgétaire a été supprimée en 1999, et n'a pas été rétablie par la suite. Cette situation s'explique notamment par l'ampleur des reports de l'année *n-1*, que le tableau ci-après permet de mettre en évidence.

Les crédits du FGER depuis 1997

En millions d'euros

Année	LFI	Annulations de crédits	Reports de l'année n-1	Crédits ouverts	Crédits consommés
1997	22,87	22,11	46,19	46,95	27,59
1998	21,34	6,71	18,60	33,23	13,26
1999	-	-	20,05	20,05	10,32
2000	-	-	9,73	9,73	ND
2001	-	-	7,32	7,32	ND

Source : DATAR.

Votre rapporteur regrette la suppression du FGER, qui en son temps s'était révélé extrêmement utile pour les zones rurales, touchées par la dégradation de leur situation économique.

- Les dotations du FGER ont été intégrées en 2000 dans le fonds de financement des **contrats territoriaux d'exploitation (CTE)**. Les CTE ont été créés par la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole.

Toute personne physique ou morale exerçant une activité agricole peut souscrire avec l'autorité administrative un CTE. Celui-ci comporte un ensemble d'engagements, portant sur les orientations de la production de l'exploitation, l'emploi et ses aspects sociaux, la contribution de l'activité de

l'exploitation à la préservation des ressources naturelles, à l'occupation de l'espace ou à la réalisation d'actions d'intérêt général et au développement de projets collectifs de production agricole.

Le CTE a pour objectif d'inciter les exploitations agricoles à développer un projet économique global qui intègre les fonctions de l'agriculture mentionnées à l'article 1^{er} de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole ¹.

Le préfet arrête un ou plusieurs CTE types, avec lesquels doivent être compatibles les CTE.

Les CTE sont financés par un «fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation», dont les opérations sont inscrites au budget du ministère de l'agriculture dans les conditions fixées par la loi de finances. Le projet de loi de finances pour 2002 prévoit de le doter de 76 millions d'euros.

Alors que l'objectif de départ était de 100 000 contrats à la fin de la législature, seulement 19 000 contrats, représentant près de 5 % des exploitations françaises, ont été signés. L'essor, tardif, semble cependant enclenché.

Selon les informations publiées par le gouvernement, 27 % des aides aux investissements iraient à l'amélioration des performances environnementales et du bien-être des animaux et 12 % à l'amélioration de la qualité des produits. Un exploitant toucherait en moyenne 26 680 euros par contrat.

- L'article 33 de la loi n°99-553 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire a créé un autre fonds, le fonds de gestion des milieux naturels (FGMN), destiné à appuyer financièrement les projets d'intérêt collectif spécifiquement orientés vers la protection, la réhabilitation ou la gestion des milieux ou habitats naturels. Ce fonds, qui ne remplace donc aucunement le FGER, finance, notamment, la mise en place du réseau Natura 2000 et des actions communautaires (LIFE).

¹ Ces fonctions sont au nombre d'une quinzaine, allant de « l'installation en agriculture » à « l'organisation d'une coexistence équilibrée, dans le monde rural, entre les agriculteurs et les autres actifs ruraux ».

C. L'INSUFFISANTE PÉRÉQUATION DES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGIONS

Les contrats de plan pourraient utilement jouer un rôle péréquisiteur puisqu'ils sont destinés à financer des actions structurantes favorables au développement économique.

Dans son rapport public de 1998, la Cour des comptes a constaté que les précédentes générations de CPER ne remplissaient pas cet objectif :

« La décision a été prise en CIAT, au début de l'année 1993, de moduler la contribution de l'Etat aux troisièmes contrats de plan sur la base de critères objectifs permettant d'aider davantage les régions les moins favorisées. Il s'agissait de s'affranchir de la règle implicite selon laquelle l'Etat, jusqu'alors, apportait autant que les régions, favorisant ainsi celles qui faisaient un effort financier plutôt que celles qui avaient le plus de besoins.

Les régions métropolitaines ont ainsi été classées en trois groupes, en fonction de trois éléments : le potentiel fiscal par habitant en 1992 ; la moyenne du taux de chômage au cours des années 1990, 1991 et 1992 ; la variation de l'emploi entre 1984 et 1991. Par rapport aux contrats précédents, leurs enveloppes financières devaient être majorées, selon ce classement, de 23,5 %, 14,1 % et 9,4 % en francs courants, l'Ile-de-France devant avoir, pour sa part, une dotation réduite de 10 %.

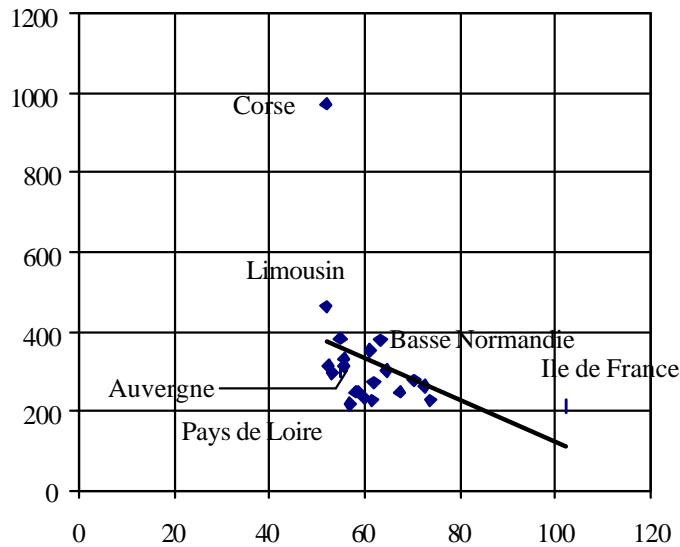
Cette décision n'a pas été respectée. (...) A deux exceptions près (Picardie et Nord-Pas-de-Calais) les régions ont obtenu une majoration supérieure à celle qui avait été annoncée ; que la dotation de l'Ile-de-France a été elle aussi augmentée ; que chacun des trois groupes s'est vu attribuer en moyenne à peu près la même augmentation (42 % pour le premier, 38 % pour chacun des deux autres) et, surtout, que le classement relatif des régions a été complètement bouleversé. »

Plus le potentiel fiscal d'une région est élevé et plus, du point de vue de la péréquation, le montant de son attribution par habitant devrait être faible.

Cette règle est globalement respectée par les contrats de plan 2000-2006, comme l'indique le graphique ci-après.

Comparaison des enveloppes par habitant au titre des contrats de plan 2000-2006 et du potentiel fiscal des régions

Enveloppe du contrat de plan, par habitant (en francs par habitant)



Potentiel fiscal par habitant (en francs)

Source : Michel Mercier, rapport au nom de la mission d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation (n° 447, 1999-2000).

En effet, la tendance (représentée par la droite) indique que les enveloppes de contrat de plan sont d'autant plus élevées que le potentiel fiscal de la région est faible.

Cependant, on observe également que certaines régions sont éloignées de cette droite. Les régions situées au-dessus reçoivent beaucoup de subventions par rapport à leur potentiel fiscal, celles situées en-dessous étant dans la situation inverse. Ainsi, la Corse est la région qui bénéficie le plus des contrats de plan. Paradoxalement, l'Ile de France figure parmi les régions favorisées par les contrats de plan. Inversement, certaines régions reçoivent peu de subventions par rapport à leur potentiel fiscal, ce qui dans certains cas peut sembler difficile à justifier (Auvergne).

Ce graphique montre donc que **la pratique de l'aménagement du territoire ne correspond pas toujours aux objectifs affichés**. Dans certains cas, elle tend à rendre les régions les plus riches encore plus riches, et les régions les plus pauvres encore plus pauvres.

D. LA CRÉATION DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX

1. La création de l'AFII

a) 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 ont 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.

b) La création de l'AFII par un amendement gouvernemental à la loi sur les nouvelles régulations 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 régulations économiques à l'occasion de son examen par le Sénat. Votre rapporteur 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.

Les conditions d'application de la loi doivent être fixées par un décret d'application actuellement soumis au Conseil d'Etat, section Finances. Il devrait être publié à l'automne, à une date qui sera celle de création effective de l'Agence.

Votre rapporteur, 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.

2. Présentation de l'AFII

Selon l'article 144 de la loi sur les nouvelles régulations économiques promulguée le 15 mai 2001, « *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 ».

Le dispositif est le suivant :

- un établissement public industriel et commercial basé à Paris, dénommé Agence française pour les investissements internationaux (AFII). Son conseil d'administration sera ouvert aux collectivités locales et aux entreprises ;

- des correspondants à l'étranger : les bureaux de la DATAR ;

- des correspondants dans les régions (un seul par région) qui pourront être soit les commissaires de la DATAR, soit des agents des collectivités locales. La désignation des correspondants résultera du dialogue local entre les différents partenaires.

Les ressources de l'Agence seront constituées de dotations de l'Etat, de redevances pour service rendu, et du produit de ventes. Le projet de budget pour 2002 est de l'ordre de 15 millions d'euros, dont 80 % de ressources budgétaires par des subventions directes du MINEFI et de la DATAR.

E. LA CRÉATION D'ENTREPRISE EN ZONE DÉFAVORISÉE

1. Un outil essentiel de la politique d'aménagement du territoire

Le soutien à la création d'entreprise est une nécessité qui ne concerne pas que les nouvelles technologies. La création d'activité est une composante essentielle d'une politique d'aménagement du territoire fructueuse.

Depuis plusieurs années maintenant, votre rapporteur souligne l'intérêt des plates-formes d'initiative locale dans le soutien à la création d'entreprise dans les parties les plus fragile du territoire.

Ces associations, qui rassemblent des acteurs publics et privés, ainsi que des fonds publics et privés, attribuent des prêts d'honneur aux créateurs d'entreprise. Elles suivent la mise en place des projets par le biais de parrainages.

Le succès des plates formes est réel. Leur nombre est passé de 87 en 1996 à 228 aujourd'hui. Selon les chiffres fournis par la DATAR, en l'an 2000, elles ont financé 4 600 entreprises (contre 2800 en 1999 et 1950 en 1998), ont accordé 212 millions de francs (32 millions d'euros) de prêts d'honneur (les prêts bancaires s'élevant à 800 millions de francs, soit

122 millions d'euros, l'effet de levier des prêts d'honneur se renforçant selon la DATAR), et ont permis la création de 11 000 emplois (contre 7 000 emplois en 1999, et 4300 emplois en 1998).

Il convient de souligner le taux élevé d'entreprises survivantes après 5 ans d'activité (80 %).

Ces résultats ont été obtenus, notamment, par la mobilisation des acteurs locaux, en particulier de 10 000 bénévoles (administrateurs, membres du comité d'agrément et parrains), qui complètent l'action des 300 permanents des associations.

Lors de son déplacement à la Réunion en 1999, il avait été indiqué à votre rapporteur que 10 % des emplois créés dans l'île résultaient d'entreprises aidées par la plate-forme. Votre rapporteur a pu constater que le fonctionnement des autres plate-formes visitées en 1999 (Marseille, Besançon, Aurillac, Rodez, Orléans) était également satisfaisant.

2. L'amélioration du cadre juridique

Il y a un an, votre rapporteur déplorait que l'activité des plates-forme se heurte à des contraintes législatives. En particulier, la rédaction de l'article 238 *bis* du code général des impôts limitait le bénéfice de l'agrément du ministère des finances aux seules associations qui aidaient à la création d'entreprise. Par conséquent, une plate-forme qui aidait à la création mais aussi à la reprise d'entreprise ne pouvait plus bénéficier de l'agrément.

Pourtant, l'aide à la reprise d'entreprise est essentielle dans les zones marquées par le déclin économique. C'est pourquoi, à trois reprises depuis 1999 (projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, projet de loi de finances pour 2000, proposition de loi « entreprise et territoire »), votre rapporteur spécial a proposé un **amendement** destiné à remédier à cette incohérence.

Votre rapporteur spécial se réjouit que ce problème ait été **résolu** par l'article 43 de **la loi n° 2000-1353 du 30 décembre 2000 de finances rectificative pour 2000.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 15 novembre 2001 sous la présidence de M. Roland du Luart, vice-président, la commission a examiné les crédits de l'aménagement du territoire et de l'environnement – I. Aménagement du territoire, sur le rapport de M. Roger Besse, rapporteur spécial.

M. Roger Besse, rapporteur spécial, a indiqué que le budget de l'aménagement du territoire s'élevait à un peu moins de 300 millions d'euros. Il a précisé que, selon le « jaune », l'ensemble des dépenses de l'Etat relatives à la politique d'aménagement du territoire atteignait près de 8 milliards d'euros, dont plus de la moitié correspondant à des dépenses du ministère de l'équipement. Il a ajouté que le budget de l'aménagement du territoire ne correspondait donc qu'à environ 3,5 % des dépenses consacrées à l'aménagement du territoire.

Il a indiqué qu'au mois de juillet de l'année 2001, il avait adressé au délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, ainsi qu'aux préfets de région, un questionnaire relatif à l'utilisation des crédits du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Si le premier lui avait rapidement et complètement répondu, il a déploré attendre encore la réponse de près de la moitié des préfets.

Il a indiqué que le budget de l'aménagement du territoire rassemblait les crédits gérés par la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), c'est-à-dire le budget de fonctionnement de la DATAR, la prime d'aménagement du territoire (PAT) et le FNADT. Il a constaté que le projet de loi de finances pour 2002 montrait un budget plus dynamique que celui pour l'année 2001 (+ 6,8 %, au lieu d'une diminution de 9,8 %), et qu'il s'élevait à 285 millions d'euros. Il a précisé que cette augmentation était due essentiellement aux mouvements affectant les crédits de la prime d'aménagement du territoire, sans conséquence sur le montant des crédits disponibles, les crédits de la PAT donnant lieu à des reports importants d'année en année.

Exprimant ses principales observations, il a tout d'abord abordé la question de la réforme de la prime d'aménagement du territoire (PAT). Il a rappelé que, le 24 février 1998, la Commission européenne avait indiqué à la France qu'elle devait mettre sa carte et ses dispositifs d'aide en conformité avec les nouvelles règles communautaires relatives aux aides à finalité régionale avant le 31 décembre 1999. Il a observé que la France n'avait pas satisfait à temps à cette obligation, la nouvelle carte de la PAT n'ayant été approuvée par la Commission qu'au mois de mars de l'année 2000 et le décret relatif au régime des aides étant seulement paru au mois d'avril de l'année 2001. Il a indiqué que, depuis la réforme, la PAT ne concernait plus que 34 %

de la population (contre 40 % auparavant). Il a précisé qu'elle prévoyait trois catégories d'aides : celles relatives aux projets industriels, celles relatives aux entreprises de services à l'industrie et celles concernant les projets de recherche-développement. Il a souligné que le Gouvernement n'avait pas été totalement transparent à l'occasion de cette réforme, puisqu'il savait déjà, lors du vote des crédits de la PAT en 1999, que celle-ci ne pourrait pas être attribuée en l'an 2000 aux nouveaux dossiers.

Il a considéré que la politique d'aménagement du territoire donnait une impression de flou. Il a constaté que les dates annoncées étaient souvent repoussées. Il a observé que la réforme des zonages, annoncée il y a deux ans par la ministre pour la loi de finances pour 2001, n'avait pas dépassé le stade des rapports, le dernier en date étant celui remis au Premier ministre par Mme Geneviève Perrin-Gaillard et M. Philippe Duron le 27 mai 2001. Il a déploré que les schémas de services, prévus pour une publication avant le 31 décembre 1999 par la loi « Voynet » de manière à servir de base aux contrats de plan, puis arbitrés lors du CIADT du 9 juillet 2001, étaient encore au Conseil d'Etat, ainsi que le décret d'approbation auquel ils étaient annexés. Il a affirmé que les fonds créés par la loi « Pasqua » du 4 février 1995 étaient soit supprimés, soit vidés de leur contenu. Il a souligné que si le fonds de gestion de l'espace rural existait encore juridiquement, il n'était pas prévu de le doter en 2002. Il a considéré que le fonds national de développement des entreprises n'avait jamais existé concrètement et que le sigle FNDE servait de label à diverses mesures d'aide aux entreprises. Il a rappelé que le projet de loi de finances pour 2001 avait supprimé le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN). Il a estimé que, si le fonds d'intervention pour les aéroports et les transports aériens (FIATA) était doté dans le projet de loi de finances pour 2002 (contrairement à ce qui avait été le cas l'année précédente), on pouvait se demander si ses crédits étaient suffisants, alors que l'avenir du transport aérien semblait soumis à de fortes incertitudes, en particulier depuis le 11 septembre 2001, et que l'aide aux lignes aériennes non rentables constituait un élément essentiel de la politique de désenclavement.

Enfin, il a insisté sur l'enjeu essentiel que constituait la création d'entreprise en zone défavorisée. Il a rappelé que, depuis plusieurs années, il soulignait l'intérêt des plates-formes d'initiative locale dans le soutien à la création d'entreprise dans les parties les plus fragiles du territoire. Il a indiqué que ces associations, qui rassemblaient des acteurs publics et privés, ainsi que des fonds publics et privés, attribuaient des prêts d'honneur aux créateurs d'entreprise, et suivaient la mise en place des projets par le biais de parrainages. Il a estimé que les plates-formes connaissaient un réel succès. Il a indiqué que leur nombre était passé de 87 en 1996 à 228 en 2001, et qu'en 2000, elles avaient financé 4.600 entreprises, accordé 212 millions de francs de prêts d'honneur et permis la création de 11.000 emplois. Il s'est félicité de la réforme, par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2000, de l'article 238 bis du code général des impôts, qui limitait jusqu'alors le

bénéfice de l'agrément du ministère des finances aux seules associations qui aidaient à la création d'entreprise, et rappelé qu'il avait déposé à plusieurs reprises un amendement en ce sens.

Il a déploré que les nouvelles dispositions de la loi d'orientation sur l'aménagement du territoire ne se soient pas traduites par des changements notables. Il a estimé que les inégalités régionales s'accroissaient. Il a considéré que les dispositifs de péréquation et de rééquilibrage du territoire n'étaient pas à la hauteur des enjeux. Il a jugé que les zonages relatifs à la PAT et les zonages européens étaient déterminés de façon arbitraire. Il a déploré que, du fait de leur caractère tardif, les neuf schémas de services collectifs aient été sans effet sur le contenu des contrats de plan État-régions. Il a regretté la poursuite du recul des services publics en zone défavorisée. Il a néanmoins souligné l'apparition de nouveaux concepts, comme celui de maison des services publics, lui semblant aller dans le bon sens. Il a déploré que l'essentiel des moyens de l'aménagement du territoire soit consacré aux zones urbaines, et en particulier que le réseau TGV et le réseau de télécommunications à haut débit laissent à l'écart un tiers du territoire.

M. Aymeri de Montesquiou a demandé à M. Roger Besse, rapporteur spécial, si le Gouvernement menait des actions soutenant le développement des réseaux de télécommunication à haut débit dans les régions les plus défavorisées, comme il s'y était engagé à l'occasion du comité interministériel d'aménagement du territoire de Limoges.

En réponse, M. Roger Besse, rapporteur spécial, a indiqué que, selon les informations qui lui avaient été communiquées, de telles actions étaient effectivement prévues, bien qu'aucun crédit ne leur ait encore été affecté, et que les régions concernées n'aient pas encore été déterminées.

M. Roland du Luart, président, a demandé à M. Roger Besse, rapporteur spécial, ce qu'était l'agence française pour les investissements internationaux.

En réponse, M. Roger Besse, rapporteur spécial, a indiqué que cette agence regroupait les divers organismes chargés jusqu'alors de favoriser les investissements étrangers en France. Il a déploré qu'elle ait été créée, un peu à la sauvette, par un amendement du Gouvernement à l'occasion de la discussion de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques. Il a néanmoins estimé que sa création était justifiée.

La commission, suivant la proposition de son rapporteur spécial, a décidé de proposer au Sénat de rejeter les crédits du budget de l'aménagement du territoire pour 2002.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les crédits du titre IV du budget de l'aménagement du territoire ont été majorés, à titre non reconductible, de 336.400 euros, sur 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 ».