

N° 68

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 2002

## 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 2003, 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° 33

**SERVICES DU PREMIER MINISTRE :**

**V. – AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

*Rapporteur spécial : M. Roger BESSE*

---

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

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37**

**Sénat : 67 (2002-2003)**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

<b>OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR</b> .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE : LE PROJET DE BUDGET POUR 2003</b> .....	7
<b>I. EVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS</b> .....	9
A. DES CRÉDITS EN DIMINUTION DE 5,8 % .....	9
B. UN BUDGET TRADITIONNELLEMENT MARQUÉ PAR DES REPORTS IMPORTANTS .....	10
C. BIEN QUE LA SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS SOIT PARTICULIÈREMENT ÉLEVÉE POUR LE TITRE IV, ON PEUT SE DEMANDER SI LES CRÉDITS PRÉVUS POUR 2003 PERMETTRONT À LA DATAR DE FAIRE FACE À SES ENGAGEMENTS.....	11
D. DES CRÉDITS POUR 2002 DONT 45 % ONT ÉTÉ « GELÉS » OU DOIVENT ÊTRE REPORTÉS VERS L'ANNÉE 2003 .....	12
<b>II. LA DATAR</b> .....	15
A. UNE DIMINUTION SYMBOLIQUE DES CRÉDITS EN 2003 .....	15
1. La création en 2002 de l'agence française pour les investissements internationaux .....	15
2. La légère diminution des moyens de la DATAR en 2003 .....	16
B. LA DIMINUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS A UX ÉTUDES .....	17
C. LA STABILISATION DES RÉMUNÉRATIONS D'ACTIVITÉ .....	18
<b>III. LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PAT)</b> .....	20
A. DES CRÉDITS DISPONIBLES CONSTAMMENT SUPÉRIEURS AUX CRÉDITS INSCRITS EN LOI DE FINANCES .....	20
B. LES TROIS QUARTS DES CRÉDITS OUVERTS EN 2002 ONT ÉTÉ « GELÉS » OU REPORTÉS .....	21
C. DES CRÉDITS POUR L'ANNÉE 2003 EN DIMINUTION DE 26,2 % .....	22
<b>IV. LE FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE</b> .....	23
A. EVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES CRÉDITS DU FONDS DEPUIS 1997.....	23
B. L'UTILISATION DU FNADT DE 1997 À 2001 .....	26
1. Les objectifs poursuivis : la réforme de l'an 2000.....	26
2. Les branches d'activité concernées .....	27
3. Les organismes bénéficiaires.....	28
4. Le FNADT finance les opérations à hauteur de 30 % environ .....	30
C. LES CRÉDITS OUVERTS EN 2002 ONT ÉTÉ « GELÉS » OU REPORTÉS À HAUTEUR DE 38 % .....	30

D. UNE DIMINUTION SYMBOLIQUE DES CRÉDITS EN 2003 .....	31
V. LA DEPENSE FISCALE .....	33
<b>DEUXIÈME PARTIE : LES PRINCIPAUX ENJEUX .....</b>	<b>36</b>
<b>I. LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : VERS UN NOUVEAU DÉPART ? .....</b>	<b>36</b>
A. L'ADOPTION TARDIVE DES SCHÉMAS DE SERVICES COLLECTIFS .....	36
B. VERS LA CONCRÉTISATION DES OBJECTIFS AFFICHÉS EN MATIÈRE DE TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION EN ZONE RURALE ? .....	37
1. <i>Des zones rurales tenues à l'écart</i> .....	37
(1) La téléphonie mobile.....	37
(2) Le haut débit .....	38
2. <i>Les objectifs ambitieux fixés lors du CIADT de Limoges restent à concrétiser</i> .....	40
a) Des objectifs ambitieux de couverture du territoire .....	40
b) Le cas de la téléphonie mobile .....	41
c) Le cas de l'Internet à haut débit .....	42
3. <i>Le rôle essentiel des collectivités territoriales</i> .....	44
a) Un rôle important .....	44
b) Une simplification du cadre juridique par la loi du 17 juillet 2001 .....	44
c) Permettre aux collectivités locales de jouer un rôle d'opérateur ou de subventionner des opérateurs ? .....	45
d) Expérimenter diverses solutions techniques .....	46
C. LA MISE EN PLACE DES PAYS ET DES AGGLOMÉRATIONS .....	47
1. <i>Les pays</i> .....	47
a) Régime juridique .....	47
b) Un dispositif surtout appliqué dans le Grand Ouest et la région Centre .....	48
c) Le rôle de la DATAR.....	49
2. <i>Les agglomérations</i> .....	49
D. VERS LA RÉVISION DES ZONAGES ? .....	51
1. <i>L'intention maintes fois affirmée de réviser les zonages par le précédent gouvernement</i> .....	51
2. <i>Les zonages en zone rurale</i> .....	52
3. <i>Quelles réformes ?</i> .....	54
<b>II. LES ENJEUX DE LA RÉFORME DE LA PAT .....</b>	<b>55</b>
A. L'ANCIENNE CARTE DE LA PAT N'ÉTAIT PLUS CONFORME AU DROIT COMMUNAUTAIRE DEPUIS LE 1 <sup>ER</sup> JANVIER 2000 .....	55
1. <i>Le régime général des aides d'Etat</i> .....	55
a) Les aides d'Etat sont généralement interdites dans le cadre de l'Union européenne .....	55
b) Il existe une dérogation dans le cas des aides à finalité régionale .....	56
2. <i>L'obligation d'instaurer un nouveau dispositif à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000</i> .....	56
a) Les nouvelles règles .....	56
b) La mise entre parenthèses des aides à finalité régionale en 2000.....	57

B. LA NOUVELLE CARTE DE LA PAT.....	58
1. <i>Les modalités d'élaboration du nouveau zonage</i> .....	58
(1) La France a déterminé elle-même le zonage PAT.....	58
(2) La méthodologie suivie .....	58
2. <i>La nouvelle carte est entrée en vigueur en l'an 2001</i> .....	60
3. <i>Le nouveau régime</i> .....	60
4. <i>Quelles perspectives ?</i> .....	63
<b>III. CERTAINES OBSERVATIONS FORMULEES L'ANNÉE DERNIÈRE</b>	
<b>DEMEURENT MALHEUREUSEMENT D'ACTUALITÉ</b> .....	64
A. LA QUESTION LANCINANTE DES SERVICES PUBLICS EN ZONE RURALE.....	64
1. <i>Un dispositif institutionnel inadapté</i> .....	64
2. <i>Le cas des services publics industriels et commerciaux</i> .....	65
3. <i>Quelles perspectives ?</i> .....	65
4. <i>Les maisons des services publics</i> .....	66
a) Des organismes au statut variable créés par convention .....	66
b) Une forte hétérogénéité .....	67
B. LES FONDS SPÉCIALISÉS CRÉÉS PAR LA LOI DU 4 FÉVRIER 1995 EN	
DÉSHÉRENCE.....	68
1. <i>Des fonds ont été supprimés</i> .....	68
a) Le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables	
(FITTVN) .....	68
b) Le fonds de gestion de l'espace rural (FGER) .....	69
2. <i>Les fonds subsistants</i> .....	71
a) Le fonds national de développement des entreprises (FNDE) .....	71
b) Le fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) .....	72
C. L'INSUFFISANTE PÉRÉQUATION DES CONTRATS DE PLAN ETAT-	
RÉGIONS .....	73
D. LES ZONES RURALES, OUBLIÉES DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT	
DU TERRITOIRE ? .....	75
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	76
<b>MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	78
1. <i>Crédits reconductibles</i> .....	78
a) La suppression des crédits de l'Institut des hautes études de développement et	
d'aménagement du territoire .....	78
b) La réduction des crédits de l'agence française pour les investissements	
internationaux.....	78
2. <i>Crédits non reconductibles</i> .....	79

## OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

Le projet de budget de l'aménagement du territoire pour 2003 suscite les observations suivantes.

### **Evolution générale des crédits**

Les crédits affichent une **diminution** de **5,8 %** (suivant une augmentation de 6,8 % en 2002), passant de 285 à 269 millions d'euros. Cette diminution (comme d'ailleurs l'augmentation observée l'année dernière) est due essentiellement aux mouvements affectant les crédits de la prime d'aménagement du territoire (PAT). Ces fluctuations sont généralement sans conséquence sur le montant des crédits disponibles car les crédits de la PAT donnent lieu à des reports importants d'année en année.

Dans le cadre des mesures de régulation budgétaire décidées en août 2002, sur les 388 millions d'euros ouverts au 31 août 2002<sup>1</sup>, seulement 214 échappent à la régulation, les crédits « gelés » (124 millions d'euros) ou reportés vers l'année 2003 (51 millions) correspondant à 45 % des crédits totaux (à titre de comparaison, 60 % des crédits ouverts ont été consommés de 1997 à 2001). Les crédits concernés par la régulation ont été, pour l'essentiel, ceux destinés aux subventions et aux investissements du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (77 millions d'euros « gelés » et 30 millions d'euros reportés) et à la PAT (40 millions d'euros « gelés »). En ce qui concerne les autorisations de programme, seule la PAT est concernée : 5,5 millions d'euros (sur 66,32 inscrits en loi de finances initiale) sont « gelés ».

### **Le fonds national d'aménagement et de développement du territoire et la prime d'aménagement du territoire**

Conformément à la tendance observée depuis 2002, l'évolution des crédits du FNADT est caractérisée par une diminution de la part des dépenses d'intervention au profit de celle des dépenses d'investissement, que l'on considère généralement comme plus efficaces comme instruments de rééquilibrage du territoire. Votre rapporteur spécial estime que cette évolution va dans le bon sens.

---

<sup>1</sup> Les crédits ouverts comprennent, notamment, les reports de l'année précédente.

L'autre grand instrument de la politique d'aménagement du territoire inscrit à ce budget, la prime d'aménagement du territoire (PAT), est depuis son instauration l'objet de débats. En particulier, la question d'une éventuelle révision de la carte PAT<sup>1</sup> a pu être posée.

### **Observations sur certains aspects de la politique d'aménagement du territoire**

Votre rapporteur spécial déplore que le précédent gouvernement ait repoussé autant que possible l'adoption des schémas de services collectifs : ainsi, leur décret d'approbation a été publié au journal officiel du 24 avril 2002, soit entre les deux tours de l'élection présidentielle.

Il souhaite en particulier souligner l'enjeu essentiel que constitue pour les zones rurales le développement des technologies de l'information et de la communication (TIC). On pourrait envisager à cet égard de permettre aux collectivités locales de jouer un rôle d'opérateur ou de subventionner des opérateurs (comme le préconise l'ART) ou d'expérimenter diverses solutions techniques (satellitaire en particulier).

La réforme des zonages, maintes fois annoncée par le précédent gouvernement, et qui a fait l'objet, notamment, d'un rapport de nos collègues députés Geneviève Perrin-Gaillard et Philippe Duron (remis au Premier ministre le 27 mai 2001), demeure à l'ordre du jour.

En ce qui concerne les services publics en zone rurale, le réexamen actuellement en cours du dispositif institutionnel (commissions départementales et coordination des préfets pour la fermeture de services publics) ne doit pas conduire à accélérer leur désengagement de certaines zones du territoire, sous couvert de modernisation ; par ailleurs, les préconisations faites en 1999 par notre collègue Gérard Larcher<sup>2</sup> dans le cas de La Poste demeurent d'actualité.

---

<sup>1</sup> Comme le suggère le rapport d'information de la mission commune d'information chargée de dresser un bilan de la politique de la montagne (rapport d'information n° 15, 2002-2003).

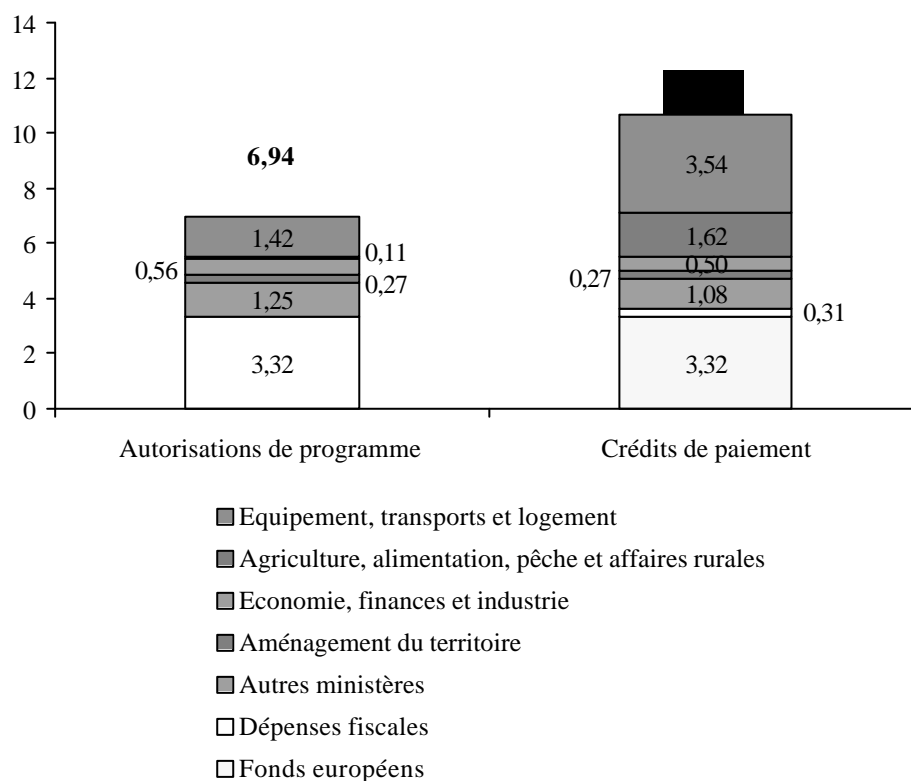
<sup>2</sup> Gérard Larcher, *Sauver la Poste : est-il encore temps pour décider ?*, rapport d'information 463 (98-99), commission des affaires économiques.

## PREMIÈRE PARTIE : LE PROJET DE BUDGET POUR 2003

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 milliards d'euros en autorisations de programme et 11 milliards d'euros en crédits de paiement<sup>1</sup>, 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 autant que le ministère de l'Equipement) et à la moitié des autorisations de programme.

### L'effort financier total en faveur de l'aménagement du territoire en 2003

(en milliards d'euros)



Source : « jaune » budgétaire

<sup>1</sup> L'écart entre AP et CP vient du fait que certains ministères (celui de l'Agriculture et, surtout, celui de l'Equipement) ont des CP nettement supérieurs aux AP.

Les crédits figurant dans le fascicule « Services du Premier ministre. V. – 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 269 millions d'euros, soit environ 2,5 % des crédits consacrés à l'aménagement du territoire.

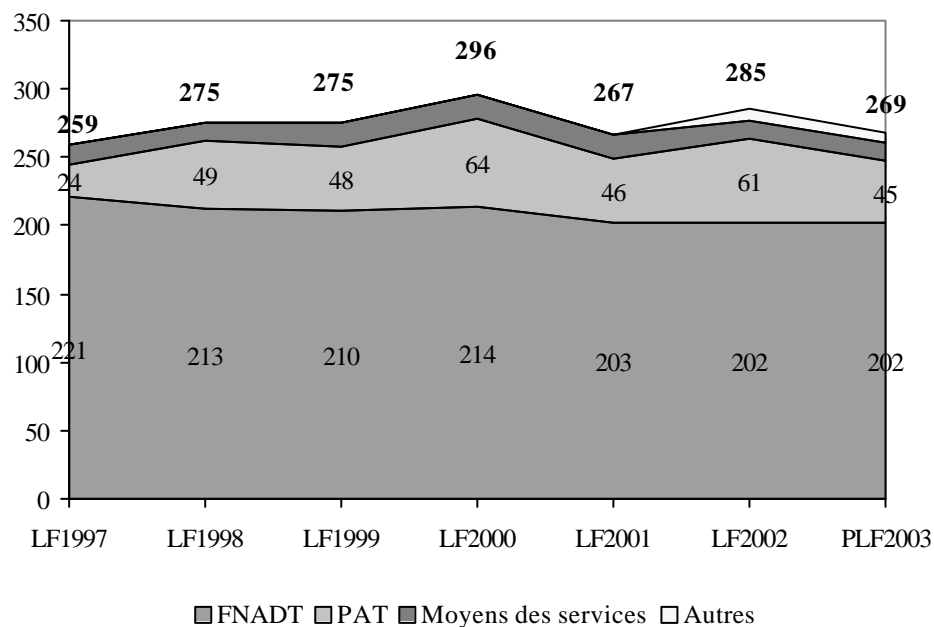
Comme chaque année, ces crédits se répartissent en trois grandes masses :

- 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 2003 :

#### Le budget de l'aménagement du territoire de 1997 à 2003

(en millions d'euros)



Source : « bleus » budgétaires.

<sup>1</sup> Anciennement « Aménagement du territoire et environnement. I. - Aménagement du territoire ».



Ainsi, de 1997 à 2003, le budget de l'aménagement du territoire est passé de 259 millions d'euros à 269 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de près de 4 %.

## I. EVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

### A. DES CRÉDITS EN DIMINUTION DE 5,8 %

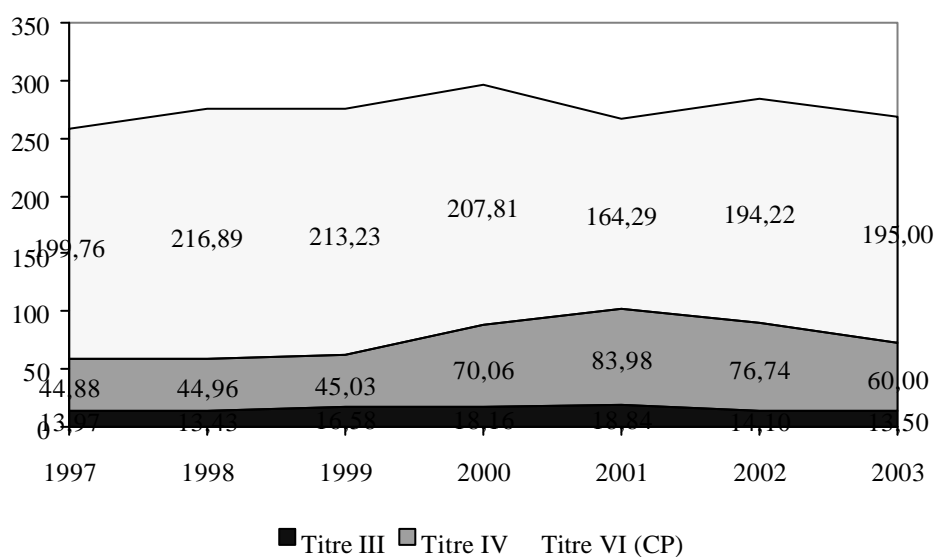
Le projet de budget de l'aménagement du territoire pour 2003 s'établit à **269 millions d'euros**. Il est inférieur de 16,6 millions d'euros à celui de l'année dernière, soit une diminution de **5,8 %**.

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 diminuent de 16 millions d'euros entre 2002 et 2003.

**Cette diminution concerne essentiellement les crédits du titre IV (interventions publiques)**, comme l'indique le graphique ci-après. En effet, ceux-ci sont en diminution de 16,7 millions d'euros.

#### Les crédits inscrits en loi de finance initiale

(en millions d'euros)

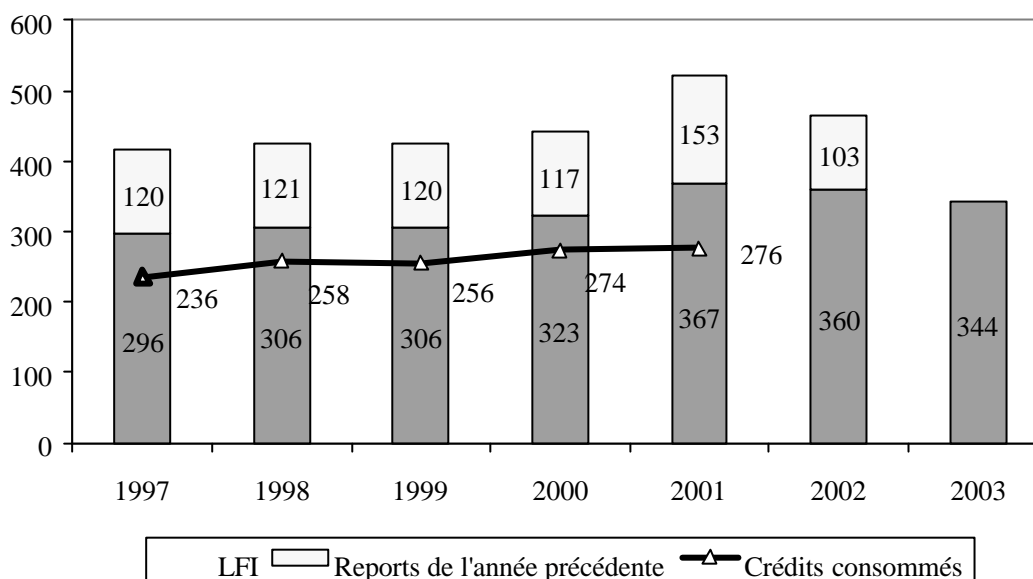


Source : « bleus » budgétaires

## B. UN BUDGET TRADITIONNELLEMENT MARQUÉ PAR DES REPORTS IMPORTANTS

### Crédits disponibles et crédits consommés

(en millions d'euros)



N.B. titre VI = autorisations de programmes.

Source : DATAR

Le graphique ci-avant montre 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 2001, sur 520 millions d'euros ouverts, seulement 276 ont été consommés, et 103 ont été reportés vers l'exercice 2002, soit 30 % des crédits votés en loi de finances pour 2002 (360 millions d'euros).

De 1997 à 2001, on constate chaque année sur le budget de l'aménagement du territoire que les crédits disponibles sont supérieurs d'environ 40 % aux crédits votés. Aussi, **en dépit du taux élevé de consommation des crédits de l'aménagement du territoire par rapport aux crédits votés en loi de finances (de l'ordre de 80 % chaque année), le stock de crédits reportés est reconduit (voire légèrement augmenté)**

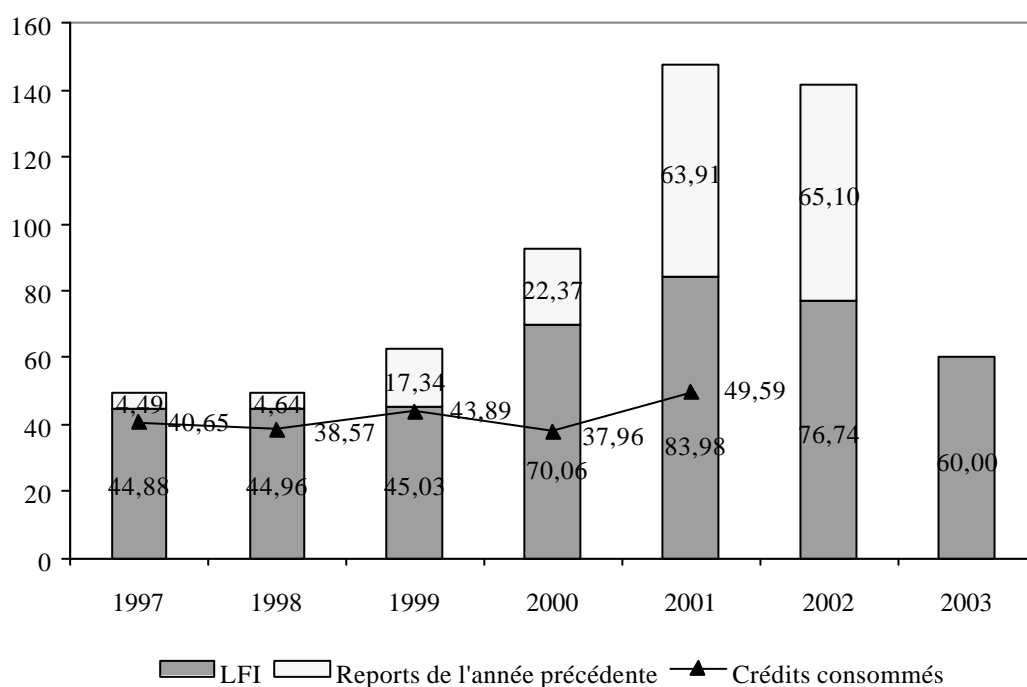
**d'année en année car le taux de consommation par rapport aux crédits disponibles reste insuffisant (de l'ordre de 60 % chaque année). Cette sous-consommation concerne peu la prime d'aménagement du territoire (PAT), dont 75 % des crédits ouverts et 115 % des crédits inscrits en loi de finances initiale ont été consommés chaque année.**

***C. BIEN QUE LA SOUS-CONSUMMATION DES CRÉDITS SOIT PARTICULIÈREMENT ÉLEVÉE POUR LE TITRE IV, ON PEUT SE DEMANDER SI LES CRÉDITS PRÉVUS POUR 2003 PERMETTRONT À LA DATAR DE FAIRE FACE À SES ENGAGEMENTS***

La sous-consommation des crédits concerne en particulier le titre IV (interventions publiques), comme l'indique le graphique ci-après. Ce titre est constitué en quasi-totalité de crédits du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

**Interventions publiques (titre IV) : crédits disponibles et crédits consommés**

*(en millions d'euros)*



Source : DATAR

La dotation de 60 millions d'euros prévue pour l'année 2003 correspond donc aux consommations antérieurement constatées.

**La diminution des crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2003 par rapport à ceux de la loi de finances initiale pour 2002 peut donc sembler *a priori* constituer donc un retour à une meilleure pratique budgétaire, tendant à déterminer les crédits en fonction de leur consommation probable.**

**On peut cependant se demander si ces crédits seront suffisants.** En effet, selon la DATAR, le financement des CPER par celle-ci s'est élevé, pour le titre IV, à environ 20 millions d'euros en l'an 2000, 30 millions d'euros en 2001 et 40 millions d'euros en 2003, la consommation prévue pour 2003 étant de 45 millions d'euros environ (la consommation annuelle théorique pour respecter les engagements des CPER étant de 50 millions d'euros). A titre de comparaison, les crédits correspondants inscrits au projet de loi de finances pour 2003 sont de seulement 20 millions d'euros.

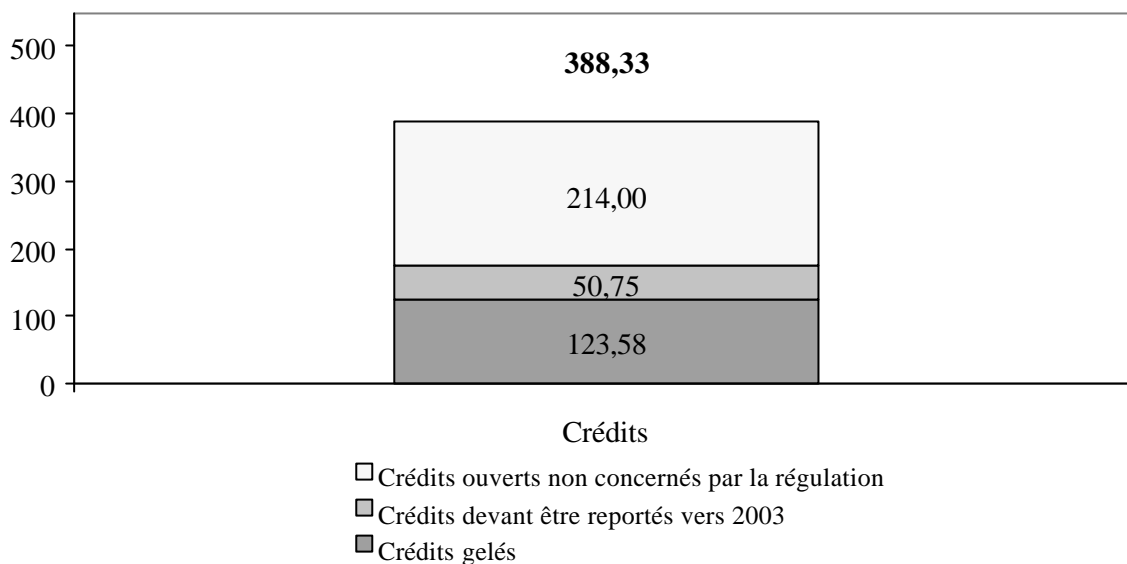
C'est pourquoi le ministère du budget se serait engagé à reporter 30 millions d'euros de crédits de l'année 2002 vers l'année 2003. Cette sous-évaluation des crédits inscrits en projet de loi de finances, traduit un certain manque de sincérité budgétaire.

***D. DES CRÉDITS POUR 2002 DONT 45 % ONT ÉTÉ « GELÉS » OU DOIVENT ÊTRE REPORTÉS VERS L'ANNÉE 2003***

En application de la régulation budgétaire décidée en août 2002, une part importante des crédits inscrits en loi de finances pour l'année 2002 ont été « gelés » ou reportés vers l'année 2003, comme l'indique le graphique ci-après.

### La régulation budgétaire d'août 2002

(en millions d'euros)



Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

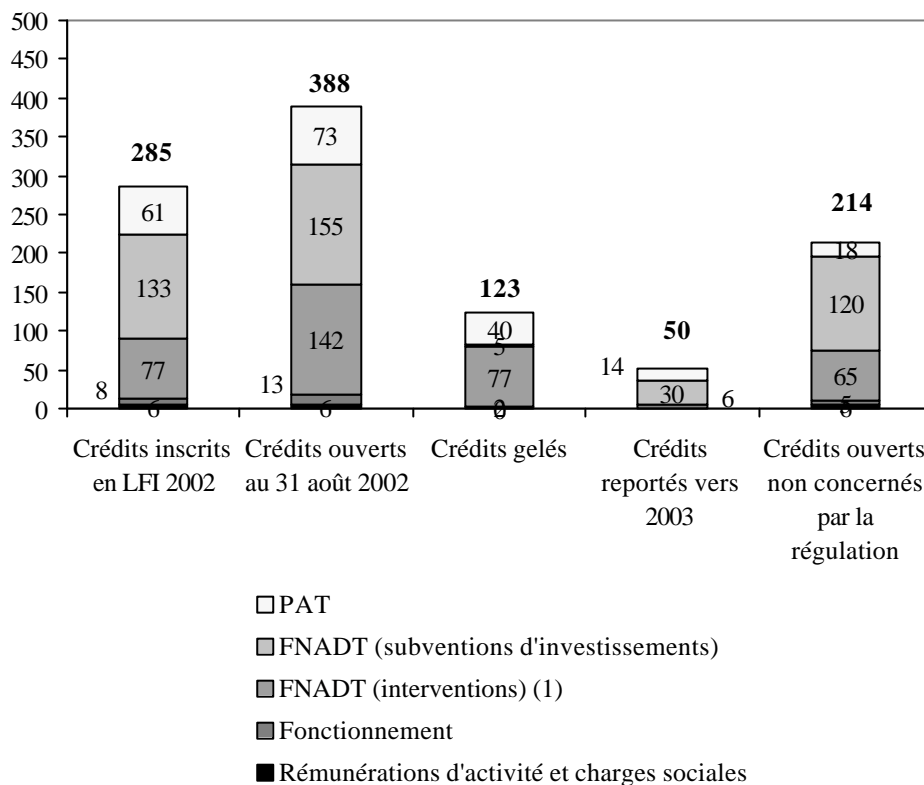
Ainsi, sur les 388 millions d'euros ouverts au 31 août 2002, seulement 214 échappent à la régulation, les crédits « gelés » (124 millions d'euros) ou devant être reportés vers l'année 2003 (51 millions) correspondant à 45 % des crédits totaux.

A titre de comparaison, de 1997 à 2001, seulement 60 % des crédits disponibles (80 % des crédits inscrits en loi de finances initiale) ont été consommés.

Le graphique ci-après indique plus précisément la nature de ces crédits.

**La régulation budgétaire d'août 2002 : le détail des « gels » et des reports de crédits**

(en millions d'euros)



(1) Totalité du chapitre 44-10 (FNADT et prospection des investissements internationaux)

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

On observe que les crédits touchés ont été, pour l'essentiel, ceux destinés aux subventions et aux investissements du FNADT (77 millions d'euros « gelés » et 30 millions d'euros reportés) et à la PAT (40 millions d'euros « gelés »).

Si la sous-consommation des crédits du FNADT est une pratique courante, celle des crédits de la PAT l'est moins. Ainsi, sur la période 1997-2001, en moyenne 75 % des crédits ouverts et 115 % des crédits inscrits en loi de finances initiale au titre de la PAT ont été consommés chaque année.

En ce qui concerne les autorisations de programme, seule la PAT est concernée par la régulation : 5,5 millions d'euros (sur 66,32 inscrits en loi de finances initiale) sont « gelés ».

## II. LA DATAR

### A. UNE DIMINUTION SYMBOLIQUE DES CRÉDITS EN 2003

#### 1. 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 1er 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 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.

#### 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.

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.

### **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). 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 sont constituées de dotations de l'Etat, de redevances pour service rendu, et du produit de ventes. Son budget est de l'ordre de 15 millions d'euros, dont 80 % de ressources budgétaires par des subventions directes du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et de la DATAR.

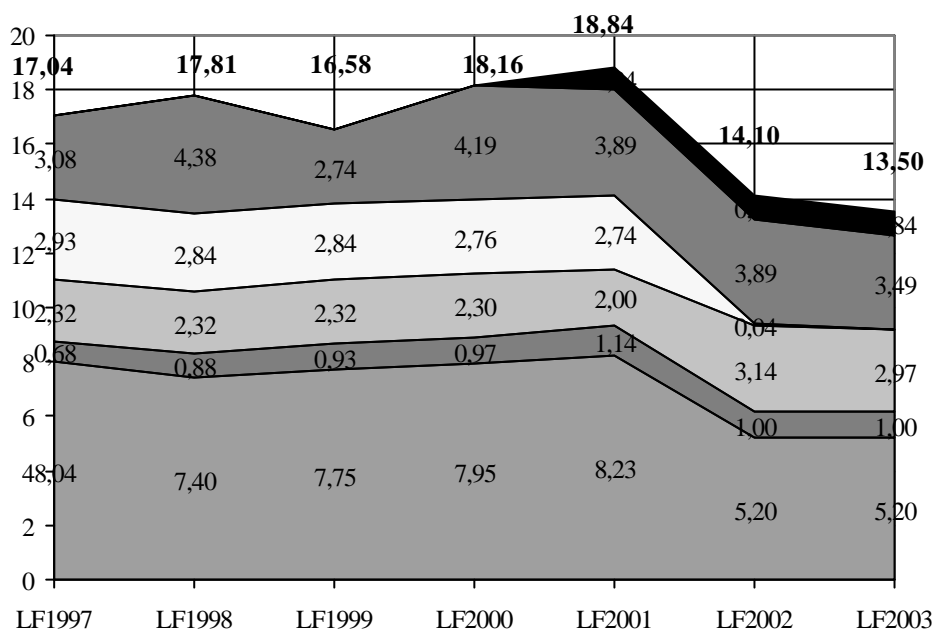
## **2. La légère diminution des moyens de la DATAR en 2003**

**Les moyens des services de la DATAR diminuent légèrement en 2003 (de 600.000 euros), comme l'indique le graphique ci-après.**



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

(en millions d'euros)



- Politique interrégionale
- Etudes
- Fonctionnement bureaux à l'étranger
- Fonctionnement DATAR
- Charges sociales
- Rémunérations d'activité

Sources : projets de loi de finances

### B. LA DIMINUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX ÉTUDES

Cette diminution s'explique essentiellement par celle des crédits consacrés aux études, qui passent de 3,9 à 3,5 millions d'euros, soit une diminution de l'ordre de 400.000 euros.

Cette diminution vient du fait que la DATAR est parvenue en 2002 à la fin d'un cycle d'études de trois ans, et qu'un certain délai est nécessaire afin que le cycle suivant puisse être mis en place.

### C. LA STABILISATION DES RÉMUNÉRATIONS D'ACTIVITÉ

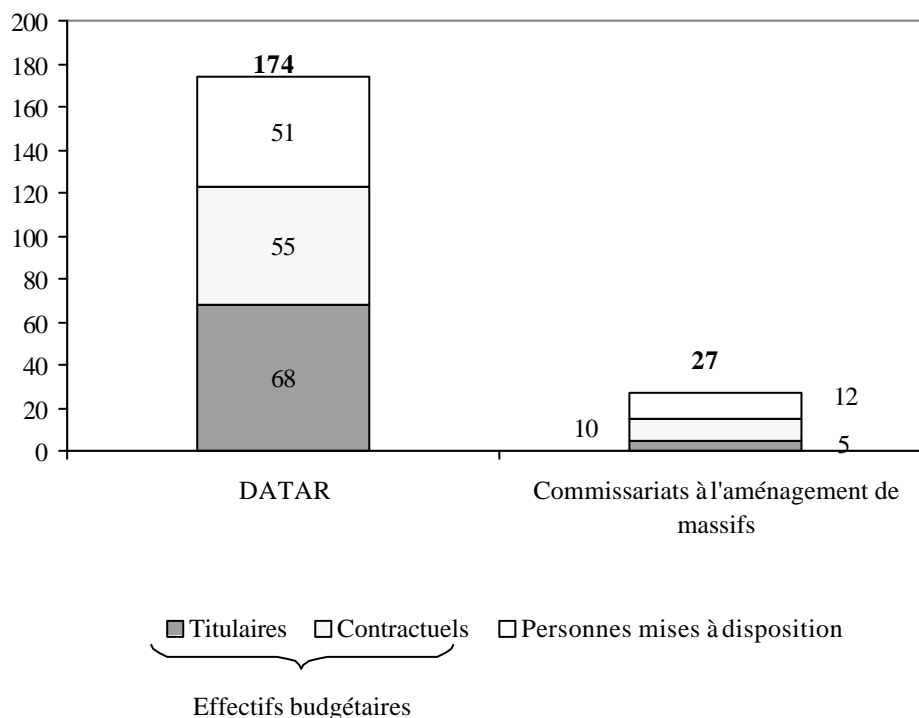
Les rémunérations d'activité se stabiliseraient en revanche à leur niveau de 2002, de l'ordre de 5,2 millions d'euros. Conformément à la lettre de cadrage du Premier ministre du 5 juillet 2002, aucune mesure catégorielle n'est proposée dans le présent projet de loi de finances.

Il convient à cet égard de souligner que la nomenclature serait modifiée. En effet, l'article 20 du chapitre 34-98, correspondant à la dotation de la représentation permanente auprès de la Commission européenne, serait supprimé dans un souci de simplification, étant entendu que ces crédits ont seulement fait l'objet d'un transfert vers l'article 10 de ce chapitre.

Le présent projet de loi de finances prévoit une stabilisation des effectifs budgétaires de la DATAR à 123 personnes. Le nombre de titulaires passerait de 68 à 70, par la titularisation de deux contractuels.

Il faut souligner que les effectifs totaux étaient en 2002 de 201 personnes, du fait de nombreuses mises à disposition (généralement sans remboursement) et de l'existence de six commissariats à l'aménagement des massifs, comme l'indique le graphique ci-après.

Effectifs budgétaires et effectifs réels en 2002

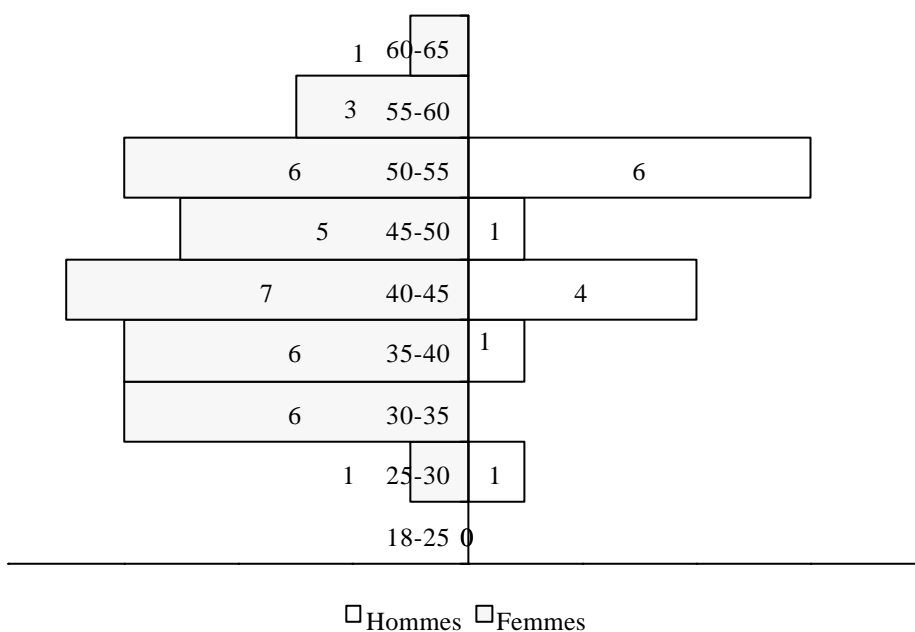


Source : DATAR

Les commissariats de massif n'ont aucune existence juridique ; aussi leurs emplois ne sont pas budgétisés. En effet, seuls existent juridiquement les « commissaires », nommés par décret par le Premier ministre et dont les fonctions ne sont pas assurées sur des emplois budgétaires de l'Etat. Le financement des commissariats 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>.

Le personnel de la DATAR est essentiellement féminin et connaît une proportion importante de personnes âgées de 40 à 45 ans et de 50 à 55 ans, comme l'indique le graphique ci-après.

**Pyramide des âges du personnel titulaire de la DATAR**



Source : DATAR

<sup>1</sup> Les irrégularités suscitées par ce dispositif ont été critiquées par la Cour des comptes, dans son rapport public de 1981, et 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 **45 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2003, ce qui correspond à une diminution de **26 %**.

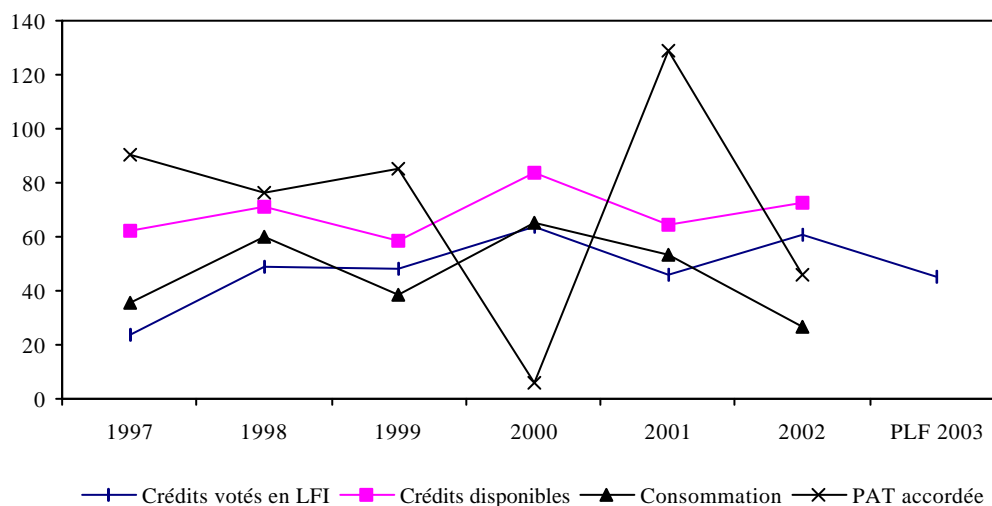
#### A. DES CRÉDITS DISPONIBLES CONSTAMMENT SUPÉRIEURS AUX CRÉDITS INSCRITS EN LOI DE FINANCES

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)

(en millions d'euros)



Source : DATAR

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

L'octroi de crédits est en revanche relativement stable, avec une exception pour les années 2000 et 2001. Celle-ci provient de la suspension des aides à la PAT alors décidée, en raison de l'incompatibilité, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000, de la PAT, telle qu'elle existait alors, avec le droit communautaire. Un « rattrapage » des octrois de crédits a ensuite eu lieu en 2001.

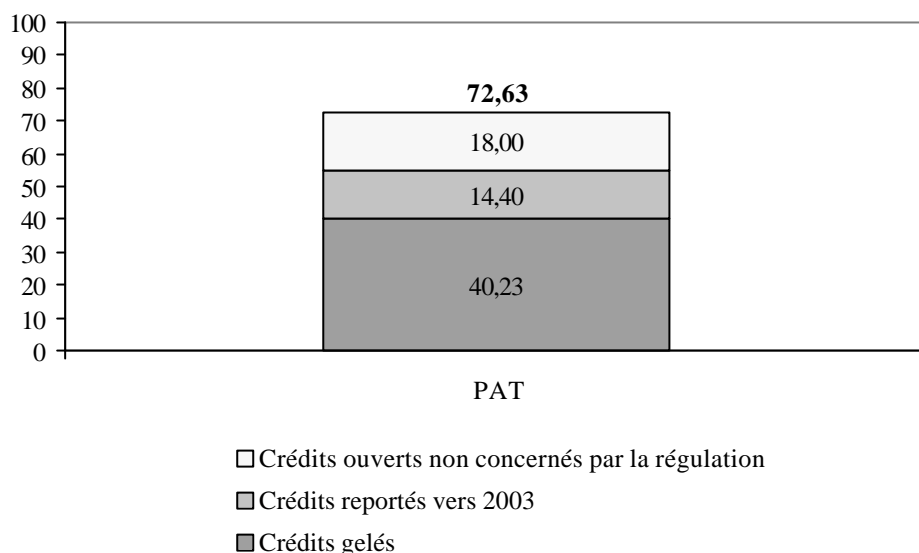
Sur la période 1997-2001, le montant global des subventions accordées a été de 386 millions d'euros courants, contre seulement 230 millions d'euros inscrits en crédits de paiement en lois de finances initiales. Par ailleurs, sur cette période **le taux de consommation a été en moyenne de 115 % pour les crédits inscrits en loi de finances initiale et de 75 % pour les crédits disponibles**. On ne peut donc parler de sous-consommation des crédits.

***B. LES TROIS QUARTS DES CRÉDITS OUVERTS EN 2002 ONT ÉTÉ  
« GELÉS » OU REPORTÉS***

Les crédits de la PAT ont été fortement touchés par les mesures de régulation budgétaire décidées en août 2002. En effet, la majorité des crédits (55,4 %) a été « gelée », et une partie importante (19,8 %) devant être reportée vers 2003, comme l'indique le graphique ci-après. Ainsi, les crédits ouverts non concernés par la régulation correspondent à seulement 24,8 % des crédits.

### La régulation budgétaire de la PAT décidée en août 2002

(en millions d'euros)



Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Par ailleurs, 5,5 millions d'euros d'autorisations de programme (sur 66,32 inscrits en loi de finances initiale) ont été « gelés ».

### C. DES CRÉDITS POUR L'ANNÉE 2003 EN DIMINUTION DE 26,2 %

Les crédits demandés pour l'année 2003 sont de 45 millions d'euros, contre 61 millions en loi de finances initiale pour 2002, ce qui représente une diminution de 26,2 %.

Cela vient notamment du fait qu'il est prévu d'accorder relativement peu de PAT en 2002. On peut rappeler à cet égard que 5,5 millions d'euros d'autorisations de programme (sur 66,32 millions inscrits en loi de finances initiale pour 2002) ont été « gelés ».

Cependant, sous réserve des nouvelles mesures de régulation budgétaire qui pourraient être décidées, les reports de crédits de l'année 2002 seraient relativement importants (14,4 millions d'euros selon les mesures de régulation budgétaire décidées en août 2002, voire davantage si une partie des crédits « gelés » étaient reportés en 2003), ce qui permettrait de maintenir les crédits disponibles à 59,4 millions d'euros (contre 72,6 en 2002). A titre de comparaison, 53 millions d'euros ont été consommés en

2001. En outre, les autorisations de programme augmenteraient légèrement, passant de 66,3 à 67 millions d'euros.

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

##### **A. 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, 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* ».

Les crédits du FNADT figurent aux chapitres 44-10 pour les dépenses d'intervention, et 65-00 pour les dépenses d'investissement.

Le FNADT est géré par un comité présidé par le Premier ministre et ses crédits sont répartis entre une section générale et une section locale à gestion déconcentrée au niveau régional.

Le décret n° 95-414 du 19 avril 1995 a institué auprès du Premier ministre un comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT)<sup>1</sup>. Ce comité assure la gestion du FNADT. Il définit les orientations relatives à l'emploi de ce fonds, et arrête les décisions relatives à l'affectation des crédits de sa section générale.

Depuis 1995, année de création du FNADT, se sont tenus sept CIADT. Le dernier, qui s'est tenu à Limoges le 9 juillet 2001, a notamment décidé de mesures dans les domaines suivants :

- approbation des schémas de services collectifs ;
- achèvement de la couverture en téléphonie mobile et déploiement des réseaux à haut débit ;

---

<sup>1</sup> 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).

- accompagnement des mutations économiques ;
- relance de la politique du littoral et mesures territoriales spécifiques (estuaire de la Gironde, littoral Languedoc...) ;
- mesures concernant la modernisation de l'agriculture bretonne ;
- mesures territoriales en faveur des zones de conversion : Sambre –Avesnois, Vierzon –Salbris, Carcassonne, Tarbes.

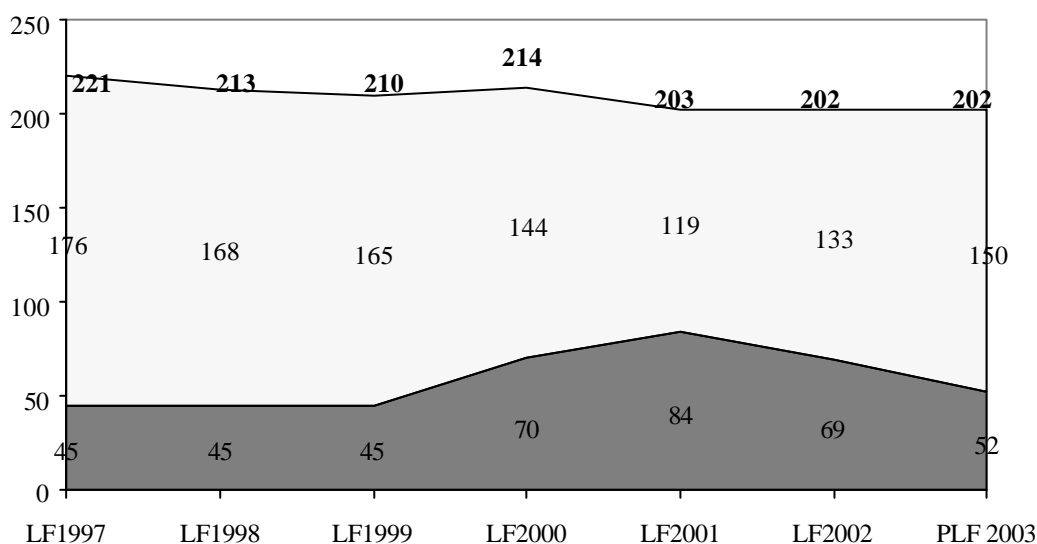
Le graphique ci-après, qui retrace les dotations du FNADT en loi de finances initiale depuis 1997, conduit à distinguer deux périodes :

- de 1997 à 2001, **le montant total des crédits du fonds a eu tendance à diminuer, de même que la part des dépenses d'investissement ;**

- depuis 2002, on assiste à une stabilisation des crédits du fonds et à l'augmentation de la part des dépenses d'investissement (ce qui s'explique par le financement des contrats de plan 2000-2006).

#### Les crédits du FNADT

(en millions d'euros)



■ Dépenses d'intervention (chapitre 44-10) □ Dépenses d'investissement (chapitre 65-00)

Source : projets de loi de finances (1998 à 2003)



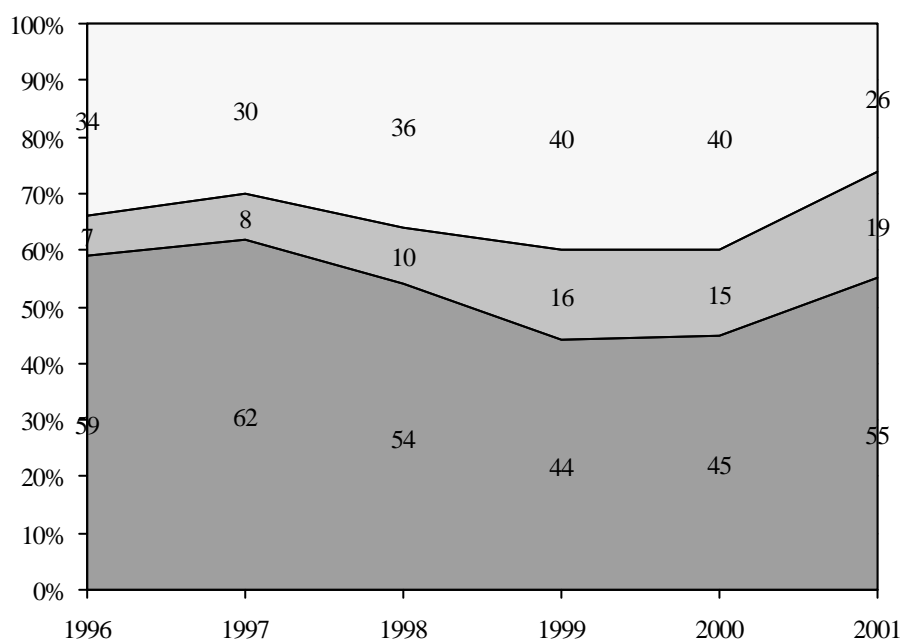
Sur le plan de sa gestion, le FNADT est divisé en trois enveloppes :

- 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 (CIADT) présidé par le Premier ministre. Cette section sert à financer les décisions prises par les CIADT.

**Evolution de la répartition des crédits du FNADT (crédits engagés)**

(en %)



Section locale contrats de plan ■ Section locale libre d'emploi □ Section générale

Sources : rapport au Parlement 1997, 1998, 1999, 2000, 2001.

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, avant d'augmenter en 2001, comme l'indique le graphique ci-avant.

Cette évolution s'explique par le début du financement des contrats de plan Etat-région 2000-2006.

## ***B. L'UTILISATION DU FNADT DE 1997 À 2001***

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

### **1. Les objectifs poursuivis : la réforme de l'an 2000**

Depuis l'an 2000 la DATAR ventile ses dépenses entre différents objectifs s'inspirant de la loi d'orientation du 25 juin 1999.

En effet, la doctrine d'emploi du fonds a été adaptée par une circulaire du Premier ministre du 9 novembre 2000 (qui abrogeait celle du 15 février 1995). Cette circulaire prévoit explicitement que *« le fonds a vocation à soutenir, en investissement comme en fonctionnement, les actions qui concourent à mettre en oeuvre les choix stratégiques de la politique d'aménagement du territoire, tels qu'ils ont été définis à l'article 2 de la loi d'orientation du 25 juin 1999 »*<sup>1</sup>.

Dans ses rapports au Parlement, la DATAR s'inspire des objectifs fixés par cette loi<sup>2</sup>.

L'objectif de « mise en valeur des espaces », c'est-à-dire d'aide aux territoires en difficulté, ne correspondrait qu'à un quart des dépenses, comme l'indique le graphique ci-après.

---

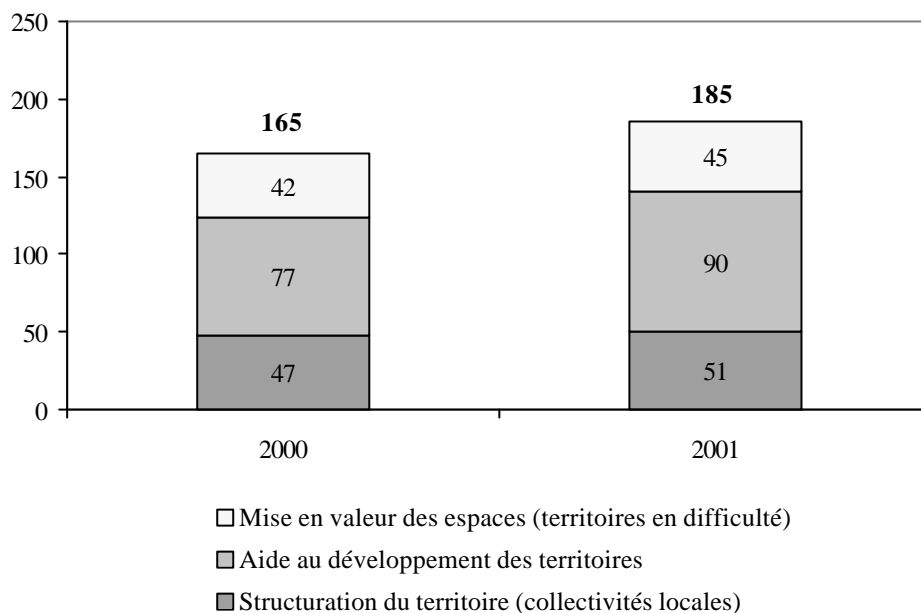
<sup>1</sup> Elle estime en outre qu' « au regard des objectifs fixés par la loi d'orientation, certains types d'action constituent des champs d'intervention privilégiés pour le fonds » :

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

<sup>2</sup> Elle ne mentionne pas cependant d'objectif de « renforcement de pôles de développement à vocation européenne et internationale », fixé par la loi du 25 juin 1999.

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

(en millions d'euros)



Source : rapports au Parlement sur l'utilisation des crédits du FNADT

Votre rapporteur spécial estime qu'une **part plus importante** des crédits devrait être destinée au développement des territoires en difficulté.

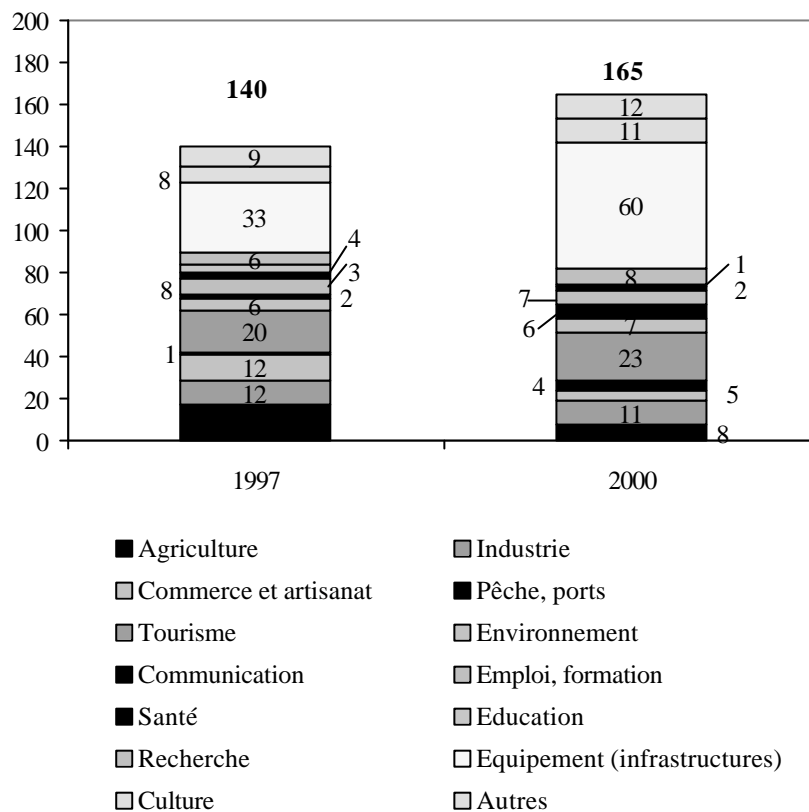
## 2. Les branches d'activité concernées

La répartition des dépenses du FNADT entre les différentes branches d'activité, indiquée par les rapports au Parlement, a évolué depuis 1997. 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 entre 1997 et 2000<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Le rapport au Parlement relatif à l'année 2001 ne fournit à cet égard pas de données chiffrées.

**Branches d'activité concernées par les dépenses du FNADT**  
(en millions d'euros)



Source : DATAR

Votre rapporteur spécial approuve bien entendu cette évolution.

### 3. Les organismes bénéficiaires

En l'an 2001, les bénéficiaires du FNADT ont été principalement les collectivités locales (31 %) et les structures intercommunales (25 %).

Il est à noter que les subventions aux **associations** représentent une part non négligeable des crédits : 11 % en l'an 2001. Cette pratique permet notamment de débudgétiser certains emplois. En effet, la DATAR devait être, dans l'esprit de ses fondateurs, une administration légère, dépourvue de services déconcentrés. Aussi, pour assurer le relais de la DATAR dans les régions au titre de la reconversion industrielle, de l'industrialisation ou de l'aménagement des massifs montagneux, le Premier ministre nomme par décret des « commissaires » le financement des commissariats étant 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. Les irrégularités suscitées par ce dispositif ont été critiquées par la Cour des comptes, dans son rapport public de 1981, et son rapport au président de la République de 1997 : dans ce dernier rapport, la Cour indique qu' « à l'occasion de chacun de [ses] contrôles, sans exception, [elle] a relevé des irrégularités financières dans l'emploi des subventions de l'Etat ».

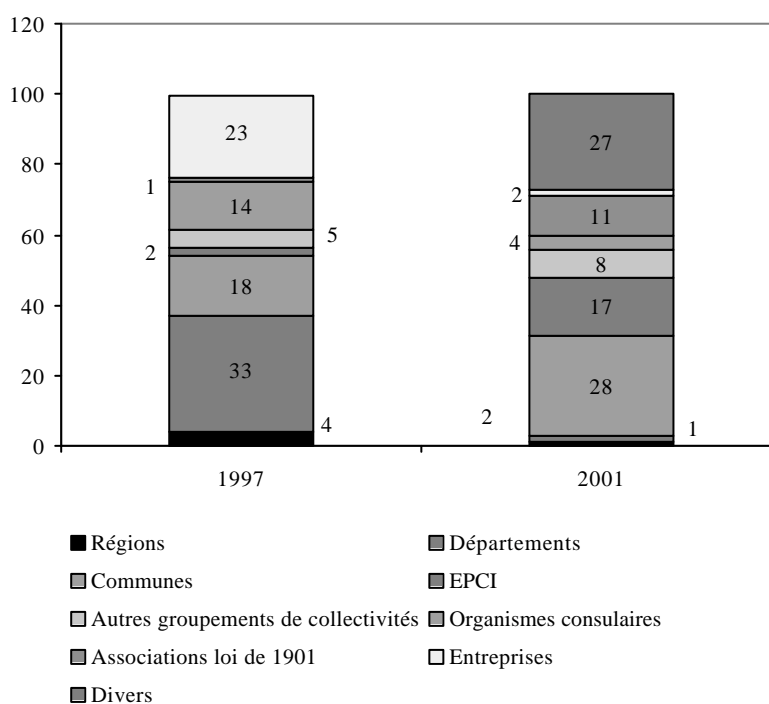
Les autres crédits sont attribués à des entreprises, des particuliers et des établissements publics.

La nature des bénéficiaires a considérablement évolué depuis 1997 :

- la part globale des collectivités locales (y compris les structures intercommunales) est passée de 61,5 % en 1997 à 56 % en 2002 ;
- la part des groupements de collectivités est passée de 7 % à 25 % ;
- la part des entreprises est passée de 23 % à 2 %, et celle des organismes consulaires de 14 % à 4 %.

#### Organismes bénéficiaires du FNADT

(en %)



Source : rapports au Parlement

#### **4. Le FNADT finance les opérations à hauteur de 30 % environ**

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).

#### ***C. LES CRÉDITS OUVERTS EN 2002 ONT ÉTÉ « GELÉS » OU REPORTÉS À HAUTEUR DE 38 %***

Les crédits du FNADT sont régulièrement sous-consommés.

- Ainsi, l'arrêté du 31 mai 2001 portant annulation de crédits a annulé 100 millions de francs (15 millions d'euros) sur le chapitre 44-10 « Fonds national d'aménagement et de développement du territoire ». Cette annulation représentait 18 % de la dotation de ce chapitre en loi de finances pour 2001 (548 millions de francs, soit 85 millions d'euros).

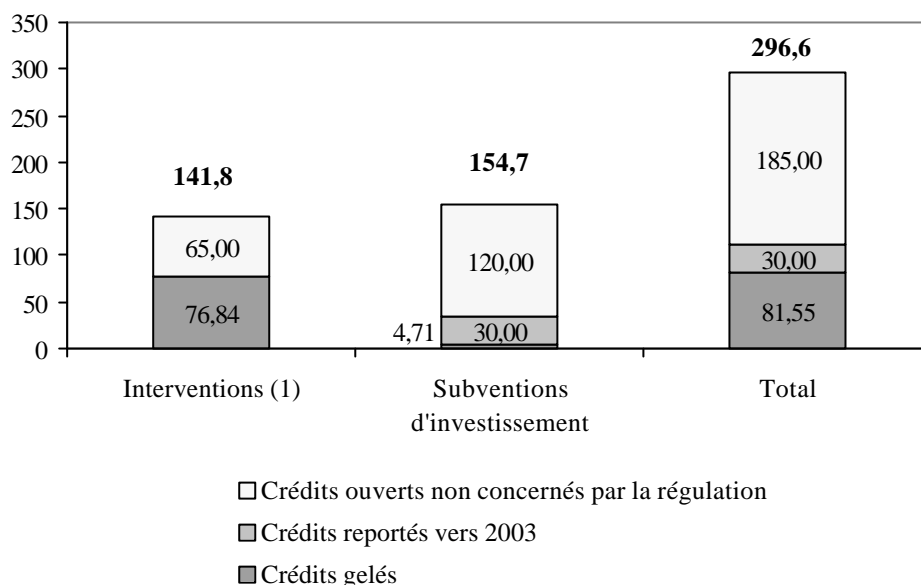
L'annulation concernait l'article 20 relatif au financement du volet territorial des contrats de plan, doté de 380 millions de francs (60 millions d'euros). Plus du quart des crédits de cet article ont été annulés.

Cette annulation s'expliquait par la très mauvaise consommation de la dotation de cet article en 2000, consécutive aux retards pris dans la mise en œuvre des contrats de plan et des nouvelles procédures du volet territorial.

- Le FNADT a été en outre fortement touché par les mesures de régulation budgétaire décidées en août 2002, comme l'indique le graphique ci-après.

### La régulation budgétaire du FNADT décidée en août 2002

(en millions d'euros)



(1) Totalité du chapitre 44-10 (FNADT et prospection des investissements internationaux)

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

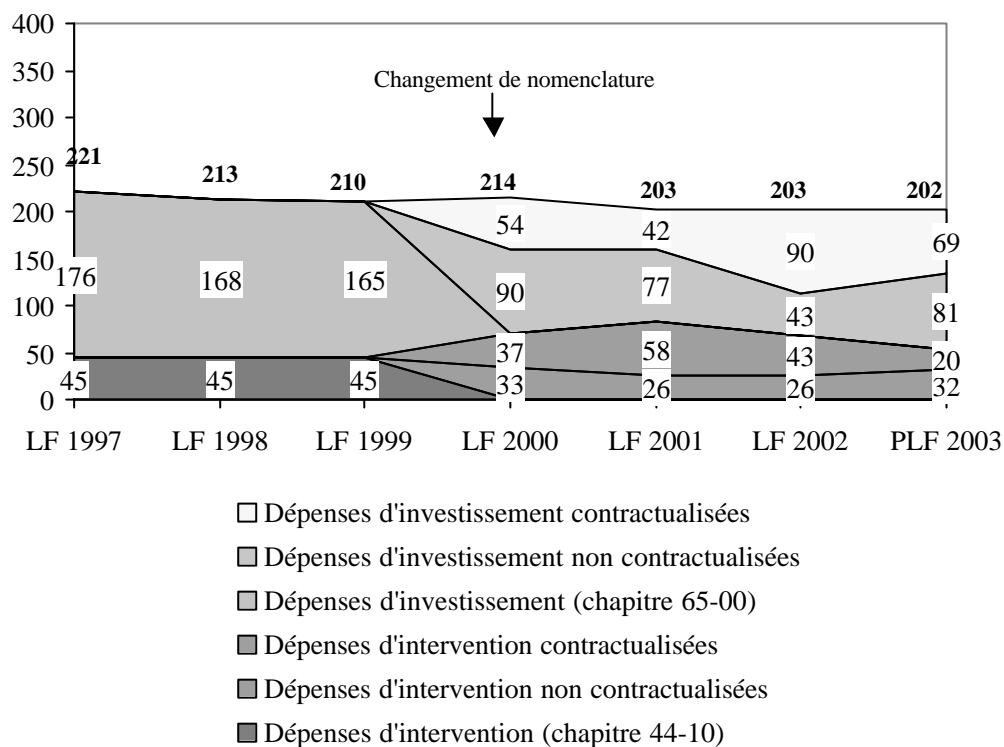
Ainsi, les crédits ouverts ont été réduits de 37,6 % (« gels » et reports de crédits). Les crédits les plus concernés sont ceux relatifs aux interventions, tant en valeur absolue (« gel » de 76,8 millions d'euros) qu'en valeur relative (54,2 % des crédits). Les crédits destinés à financer des subventions d'investissement sont moins réduits (report de 30 millions d'euros vers 2003 et « gel » de 4,7 millions d'euros, soit une diminution globale de 22,4 %).

#### D. UNE DIMINUTION SYMBOLIQUE DES CRÉDITS EN 2003

Le graphique ci-après retrace l'évolution des crédits du FNADT entre la loi de finances initiale pour 1997 et le projet de loi de finances pour 2003.

### L'évolution des crédits du FNADT entre 1997 et 2003

(en millions d'euros)



Source : projets de loi de finances (1998 à 2003)

Il ressort de ce graphique qu'il convient de distinguer deux périodes depuis l'année 2000 :

- jusqu'en 2001, on a observé un mouvement de basculement des crédits du FNADT du titre VI (investissements) vers le titre IV (interventions) ;

- depuis 2002, les crédits d'intervention diminuent au profit des crédits d'investissement.

Par ailleurs, l'enveloppe totale diminue légèrement (- 0,15 %).



Cette diminution recouvre une évolution contrastée selon le type de crédits :

- les dépenses contractualisées diminuent de 53 % dans le cas des interventions et de 24 % dans celui des investissements ;

- les dépenses non contractualisées progressent de 23 % dans le cas des interventions et de 89 % dans celui des investissements.

## V. 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	Coût en 2001	Coût en 2002 (estimation)	Observations
<b>IMPOTS SUR LES BENEFICES</b>				
<b>44 sexies</b>	Exonération puis allègement dégressif d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés en faveur des entreprises nouvellement créés 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.	215	210	
<b>44 octies</b>	Exonération plafonnée d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés en faveur des entreprises implantées dans une zone franche urbaine.	75	90	
<b>223 nonies</b>	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	2	
<b>DROITS D'ENREGISTREMENT</b>				
<b>722 bis</b>	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	12,5	12,5	
<b>1594 F ter</b>	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	non chiffré	
<b>1594 F quinquies E</b>	Réduction à 0,60 % des droits perçus au profit des départements à raison des acquisitions d'immeubles ruraux situés en territoire rural de développement prioritaire effectuées par ou en vue de les donner à bail à un jeune agriculteur, pour la fraction de leur valeur taxable n'excédant pas 650.000 F.	non chiffré	non chiffré	
<b>IMPOT SUR LE REVENU</b>				
<b>81-24</b>	Exonération des primes versées par l'Etat aux agents publics ou salariés au titre d'opérations de délocalisation	0,5	0,5	

<b>TAXE PROFESSIONNELLE</b>				
<b>1465 et 1465 B</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	137	Exonérations sur délibération des collectivités locales, non compensées
<b>1465 A</b>	Exonération de taxe professionnelle pour certaines extensions ou créations d'activités dans les zones de revitalisation rurale	16	15,7	Compensation E FNP (1)
<b>1466 A I</b>	Exonération de TP pour les entreprises qui procèdent à certaines opérations dans les zones urbaines sensibles	0,24	0,26	Exonérations sur délibération des collectivités locales, non compensées
<b>1466 A I bis et I ter</b>	Exonération des établissements existants au 1/01/1997 et des créations et extensions d'établissements dans les zones de redynamisation urbaine	66	43	Compensation FNPTP (1)
<b>1466 A I quater</b>	Exonération des établissements existants au 1 01 1997 et des créations et extensions d'établissements dans les zones franches urbaines	50	47	Compensation FNPTP (1)
<b>1466 B</b>	Exonération de TP pour les entreprises qui procèdent à certaines opérations dans la zone franche Corse	24	18	Compensation par l'Etat
	<b>TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES BATIES</b>			
<b>1383 B</b>	Exonération des immeubles professionnels situés en zone franche urbaine	11	5,6	Compensation

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

Source : DATAR

## **DEUXIÈME PARTIE : LES PRINCIPAUX ENJEUX**

### **I. LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : VERS UN NOUVEAU DÉPART ?**

La politique d'aménagement du territoire mise en œuvre par le précédent gouvernement présentait 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 ont été, dans la pratique, vidés de leur contenu ;

- un flou dans le calendrier de la mise en œuvre des instruments nouveaux, si bien qu'il était difficile de savoir si l'on connaissait une période de transition ou de stagnation.

#### ***A. L'ADOPTION TARDIVE DES SCHÉMAS DE SERVICES COLLECTIFS***

En particulier, la loi du 25 juin 1999 prévoyait que les nouveaux schémas de services collectifs devaient entrer en vigueur avant le 31 décembre 1999, notamment pour servir de base à la négociation des nouveaux contrats de plan. Finalement, le calendrier a été inversé.

La procédure suivie a été extrêmement longue, le précédent gouvernement ayant attendu jusqu'au dernier moment pour publier le décret d'approbation de ces schémas (cette publication a en effet eu lieu entre les deux tours de l'élection présidentielle !) :

- finalisation des schémas le 26 octobre 2000 ;

- concertation régionale et nationale, qui s'est close avec l'avis des deux délégations parlementaires à l'aménagement et au développement durable du territoire ;

- arbitrages lors du CIADT du 9 juillet 2001 ;

- approbation par le décret n° 2002-560 du 18 avril 2002, publié au journal officiel du 24 avril.

Les schémas de services collectifs 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.

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

Votre rapporteur spécial souhaite particulièrement insister cette année sur l'entrée dans ce qu'il est convenu d'appeler la « société de l'information ». Celle-ci 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**

(1) 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 (2,6 milliards de francs).

(2) Le haut débit

Selon le schéma de services collectifs de l'information et de la communication, les études convergeraient pour montrer que les dorsales (« backbones ») seraient suffisamment dimensionnées pour répondre à la forte croissance des besoins. Dès lors, la question des hauts débits se poserait essentiellement au niveau des réseaux intermédiaires et des réseaux terminaux d'accès aux usagers finaux, c'est-à-dire à celui de la « boucle locale ».

Selon la DATAR, 80 % du territoire, représentant 25 % de la population, constitueraient des territoires « *de fragilité* ». La demande étant « *trop faible pour assurer aux opérateurs une quelconque rentabilité* », la DATAR estime que sans intervention des pouvoirs publics, « *ces territoires sont structurellement exclus du haut débit* ».

La désertion des zones rurales par les entreprises pourrait de ce fait être importante au cours des prochaines années. La DATAR précise que « *les études menées (...) avec l'observatoire ORTEL en 2001 ont montré qu'à l'échéance de 3 ans, l'absence d'une offre de services haut débit conduira un nombre substantiel de PMI/PME (plus de 30 %) à quitter leur site d'implantation pour rejoindre le pôle d'activités voisin bien desservi* ».

Une telle situation serait d'autant plus absurde que l'Etat dispose d'instruments efficaces pour favoriser l'implantation d'entreprises en zone défavorisée, comme l'indique l'encadré ci-après.

## **LA CRÉATION D'ENTREPRISE EN ZONE DÉFAVORISÉE : LES PLATES-FORMES D'INITIATIVE LOCALE**

### **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 (PFIL) dans le soutien à la création d'entreprise dans les parties les plus fragiles du territoire.

Ces associations, qui rassemblent des acteurs et 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. Selon les données figurant sur le site Internet de France initiative réseau (l'association qui fédère les PFIL)<sup>1</sup>, leur nombre est passé de 87 en 1996 à 228 en l'an 2000. En l'an 2000, elles ont financé 4.600 entreprises (contre 2.800 en 1999 et 1.950 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), et ont permis la création de 11.000 emplois (contre 7.000 emplois en 1999, et 4.300 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.

### **L'amélioration du cadre juridique**

**Il y a deux ans, 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.**

---

<sup>1</sup> <http://www.fir.asso.fr>

## **2. Les objectifs ambitieux fixés lors du CIADT de Limoges restent à concrétiser**

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) Le cas de la téléphonie mobile*

Le précédent gouvernement a décidé la mise en place d'un dispositif de soutien public à l'investissement des collectivités locales et des opérateurs pour la construction de stations de base équipées.

Selon ses termes, « *cet engagement vise à assurer dans les trois prochaines années [en 2003 au plus tard] la couverture de l'ensemble des lieux de vie permanents et occasionnels (sites touristiques) et des axes de transport prioritaires, conformément aux objectifs fixés par le schéma de services collectifs de l'information et de la communication* ». Seraient donc concernés, notamment, l'ensemble des centres de village qui ne sont aujourd'hui couverts par aucun réseau.

Le coût global de la réalisation de cet objectif a été évalué à 1,4 milliard de francs (215 millions d'euros) sur le territoire métropolitain. Ce chiffre prend en compte l'accord conclu entre le précédent gouvernement et les trois opérateurs mobiles pour la mise en place d'un système d'itinérance locale dans les zones à couvrir (il s'agit de déployer pour chaque zone concernée un réseau unique accessible aux abonnés des trois opérateurs mobiles).

Ces investissements devaient être cofinancés par les opérateurs à hauteur de 400 millions de francs (60 millions d'euros) et par l'Etat à hauteur de 500 millions de francs (75 millions d'euros), les collectivités locales devant financer les 500 millions de francs (75 millions d'euros) restants. Les investissements de l'Etat et des collectivités locales devaient concerner les stations de base équipées. Le Massif central était considéré comme « zone prioritaire » pour ce dispositif.

Toutefois, à l'issue de la procédure d'attribution des deux premières licences UMTS, la solution de l'itinérance locale a été abandonnée au profit de celle du partage d'infrastructures. Le financement reposait sur une contribution de l'Etat de 44 millions d'euros, toujours à parité avec les collectivités locales, et sur une contribution de chacun des deux opérateurs de 76,2 millions d'euros.

Ainsi que le soulignent nos collègues Bruno Sido, Gérard Larcher, Pierre Hérisson, François Trucy et Paul Girod dans une proposition de loi récemment adoptée par votre Assemblée<sup>1</sup>, « *l'on peut légitimement s'interroger sur le bien-fondé d'un tel revirement* ». En particulier, « *le coût global de mise en oeuvre de l'itinérance locale pourrait représenter la moitié du coût de la couverture territoriale reposant sur la mutualisation*

---

<sup>1</sup> Proposition de loi relative à la couverture territoriale en téléphonie mobile de deuxième génération par la mise en oeuvre prioritaire de prestations d'itinérance locale entre opérateurs, 3 août 2002 (n° 409).

*d'infrastructures* ». C'est pourquoi cette proposition de loi réhabilite la solution de l'itinérance locale, en lui offrant un cadre législatif. Elle tend à imposer l'itinérance dans les zones que les collectivités locales auront identifiées selon la méthodologie mise au point par l'Autorité de régulation des télécommunications, dans le cadre de la convention qu'elle a signée le 17 octobre 2001 avec l'Association des départements de France.

Cette proposition de loi a contribué à l'adoption d'une position commune par les trois opérateurs, le 24 septembre 2002. Ceux-ci ont accepté une solution technique mixte mêlant mutualisation d'infrastructures et itinérance locale.

### *c) Le cas de l'Internet à haut débit*

Dans le cadre du programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI), le précédent gouvernement a fixé pour objectif l'accès de tous au réseau Internet à haut débit d'ici à l'année 2005.

Les travaux menés sur la diffusion du « haut débit », notamment par le Conseil Economique et Social (rapport de juin 2001) ou par l'Observatoire des Télécommunications dans la Ville (rapport du groupe «Rural » présidé par le président de la Fédération nationale des maires ruraux, mars 2002), établissent un même constat : laissé à la seule dynamique du marché, l'essor du haut débit conduirait, à l'échéance de 2005, à une polarisation accrue, une part significative de la population (20 à 25 % selon les estimations) et des territoires n'ayant aucun accès au haut débit à des conditions économiquement viables.

Afin d'atteindre son objectif, le précédent gouvernement a chargé la Caisse des dépôts et consignations de mettre « *ses capacités d'expertise et d'appui au service des collectivités locales pour accompagner et créer un effet de levier dans le déploiement de projets d'infrastructures, de contenus et d'usages que celles-ci engagent* ». La Caisse des dépôts et consignations doit intervenir financièrement de deux manières :

– par un accompagnement en investissement sur ses fonds propres, à hauteur de 1,5 milliard de francs (230 millions d'euros) sur 5 ans ;

– par des prêts à taux préférentiels sur 30 ans aux collectivités locales, en cofinancement avec les établissements de crédits, à l'intérieur d'une enveloppe de 10 milliards de francs (1,5 milliard d'euros).

Le précédent gouvernement a également décidé d'ouvrir la possibilité d'un recours aux infrastructures du Réseau de Transport et d'Electricité (RTE), pour le déploiement de réseaux de télécommunication en fibres optiques qui desserviraient les zones les moins équipées. Cette technologie représente en effet un coût deux à trois fois moins élevé que l'enterrement de la fibre optique. L'intérêt principal du RTE réside dans le réseau à haute tension (63 ou 90 kV), qui assure la répartition de l'électricité à l'échelle régionale et départementale et dessert généralement la périphérie des principales agglomérations de chaque département (à partir de 5.000 à 7.000 habitants, ce qui représente environ les deux tiers de la population française).

D'autres technologies, susceptibles de se développer à plus long terme, concernent l'offre de services de télécommunications à haut débit par **radio** ou par **satellite**.

#### **Un enjeu essentiel : le haut débit par satellite**

Alors que le gouvernement rappelle opportunément l'importance qu'il attache à la généralisation de l'accès à l'Internet à haut débit sur l'ensemble du territoire, il est dommageable **qu'une réglementation inappropriée entrave le déploiement de la technologie de l'Internet à haut débit par satellite en France.**

La technologie satellitaire permet de relier n'importe quel point du territoire par l'intermédiaire d'une antenne parabolique au réseau Internet à haut débit avec une puissance, voie montante et descendante, supérieure à celle de l'ADSL<sup>1</sup>.

Cette technologie en plein essor dans le reste de l'Europe n'est pas viable économiquement en France, les **redevances de mise à disposition et de gestion de fréquences radioélectriques** grevant lourdement son développement.

Or, 8.000 communes rurales isolées continuent à se dévitaliser et à se désertifier, tenues à l'écart des grands réseaux modernes de communication. Ces zones en grave difficulté ne peuvent raisonnablement espérer être reliées au haut débit par le système ADSL avant de nombreuses années. Il sera alors trop tard pour elles.

Il faut rompre le carcan qui étouffe des milliers de communes de cette France rurale. Pour cela, il faut **réduire de manière drastique la fiscalité néfaste pesant sur le système satellitaire**, et obtenir de l'autorité de régulation des télécommunications **l'attribution des fréquences** qui permettront à des zones entières de territoire, et particulièrement aux régions de montagne, de surmonter les handicaps liés à leur isolement.

---

<sup>1</sup> *Asymmetric Digital Subscriber Link.*

La Caisse des dépôts et consignations a vu le nombre de dossiers de financement d'infrastructures passer de 60 à 120 projets depuis le CIADT de Limoges, et estime qu'elle aura financé, à la fin de l'année 2002, une vingtaine de ces projets. C'est encore peu comparé aux besoins.

### **3. Le rôle essentiel des collectivités territoriales**

#### *a) Un rôle important*

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.

#### *b) 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.

*c) Permettre aux collectivités locales de jouer un rôle d'opérateur ou de subventionner des opérateurs ?*

Dans son rapport sur l'adaptation de la régulation publié en juillet 2002, l'ART estime nécessaire d'aller plus loin.

En effet, le dispositif actuel présente un double inconvénient :

- un manque de clarté du cadre juridique : selon l'ART, les débats qui ont entouré la rédaction d'un projet de circulaire d'application ont mis en lumière les difficultés de mise en œuvre du dispositif, notamment lorsqu'il s'agit d'établir une frontière entre « réseaux de télécommunications » et « infrastructures passives », débat qui se heurte selon elle à « des difficultés techniques insurmontables » ;

- l'impossibilité pour certaines zones d'être desservies par les opérateurs dans des conditions de rentabilité suffisante, même avec une aide des collectivités locales.

Ainsi, l'ART propose de permettre aux collectivités locales :

– de subventionner les opérateurs (afin de respecter les principes de la concurrence, établis au niveau européen, il sera vraisemblablement nécessaire de définir les zones dans lesquelles cette intervention se justifie) ;

– de jouer un rôle d'opérateur dans les zones les moins desservies (les collectivités territoriales devant respecter certaines règles afin de ne pas fausser la concurrence).

Les collectivités locales ne pourraient cumuler ces deux types d'intervention sur une même zone géographique.

#### *d) Expérimenter diverses solutions techniques*

Plusieurs solutions techniques pourraient être expérimentées afin de démocratiser l'accès à l'Internet à haut débit. Ainsi qu'on a eu l'occasion de le souligner, les technologies radio et satellitaire constituent des solutions d'accès potentiellement économiques.

Lors de son audition par la mission commune d'information sur la montagne, le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire a indiqué que « *plusieurs expérimentations de grande ampleur permettant de tester des technologies alternatives fixes et sans fil pourraient être lancées : un campus universitaire, un ensemble de résidences, une gare, un aéroport, un ensemble de communes... (...) Ces expérimentations pourraient s'appuyer sur des dispositifs de coopération entre entreprises, établissements de recherche-développement et acteurs publics locaux, l'Etat intervenant par un abondement financier jouant un effet levier (...) et, au besoin, en levant les obstacles réglementaires* » .

En conclusion, on peut souligner que les collectivités locales doivent faire preuve de patience et de prudence en matière d'investissements dans les infrastructures de télécommunication. En effet, elles engagent des initiatives qui pourraient être dépassées sur le plan technologique, alors qu'elles devront rembourser des annuités d'emprunt durant de nombreuses années. En particulier, le Conseil d'administration de France Télécom a décidé d'ouvrir le haut débit par le biais de l'ADSL, qui permet d'utiliser les fils existants, alors que certaines technologies permettront de disposer d'un débit supérieur (fibre optique, boucle locale radio, satellite).

## **C. LA MISE EN PLACE DES PAYS ET DES AGGLOMÉRATIONS**

Par ailleurs, les pays et les agglomérations sont progressivement mis en place.

### **1. Les pays**

#### *a) Régime juridique*

Les pays ont été créés par la loi n° 95-115 du 4 février 1995, et leur régime juridique a été modifié par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999.

La procédure de création d'un pays est la suivante :

- initiative de communes ou de groupements de communes ;
- avis conforme de la ou des conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire (CRADT) intéressées ;
- avis de la ou des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) compétentes, ainsi que du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés et des départements et régions concernés ;
- arrêt du périmètre d'étude par le ou les représentants de l'Etat concernés ;
- élaboration d'une charte de pays par les communes et par leurs groupements, en association avec le ou les départements et la ou les régions intéressés ;
- adoption de la charte par les communes et leurs groupements ;
- arrêt par le ou les représentants de l'Etat dans la ou les régions concernées du périmètre définitif du pays.

Les communes et les groupements de communes qui constituent le pays doivent<sup>1</sup> soit créer un groupement d'intérêt public (GIP) de développement local, soit se constituer en syndicat mixte.

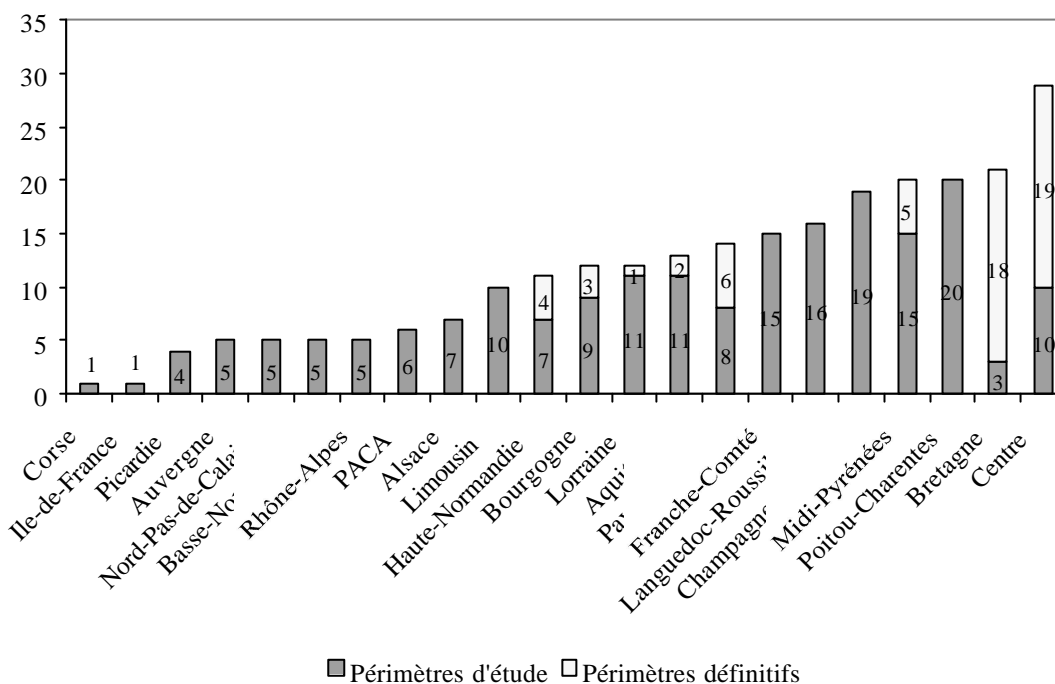
---

<sup>1</sup> Sauf si le pays est préalablement organisé sous la forme d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre intégrant l'ensemble des communes inscrites dans son périmètre.

*b) Un dispositif surtout appliqué dans le Grand Ouest et la région Centre*

Les périmètres de pays sont au nombre de 242 (191 périmètres d'étude et 56 périmètres définitifs), si l'on déduit les doubles comptes liés aux périmètres inter-régionaux. Leur répartition géographique (périmètres d'étude et périmètres définitifs) est indiquée par le graphique ci-après. On observe qu'ils sont particulièrement nombreux dans les régions du Grand Ouest et dans la région Centre, ce que la DATAR attribue respectivement à des pratiques anciennes de développement local (héritières des premiers contrats de pays des années 1970) et à une forte implication du conseil régional.

**Répartition géographique des pays**



Source : DATAR

A la date du 26 août 2002, environ 320 pays, constitués, en cours de constitution ou en projet, étaient répertoriés au niveau national.



### *c) Le rôle de la DATAR*

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.

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, les CPER 2000-2006 prévoient une mobilisation sans précédent en faveur des pays. Le FNADT servira 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 agglomérations**

Les contrats d'agglomération ont été institués par l'article 46 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (modifiant l'article 23 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995).

Les aires urbaines concernées sont celles comptant au moins 50.000 habitants et dont une ou plusieurs communes-centre comptent plus de 15.000 habitants.

La procédure est la suivante :

- les EPCI et les communes concernés décident d'élaborer un projet d'agglomération ;

- ces délibérations ou, à défaut, d'autres adoptées dans les mêmes formes créent le conseil de développement<sup>1</sup> ;

- le conseil de développement est consulté au cours de l'élaboration du projet d'agglomération ;

- le projet définitif est soumis pour avis au conseil de développement ;

---

<sup>1</sup> Composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs.

- le projet d'agglomération est approuvé par délibérations concordantes des EPCI et des communes intéressés ;

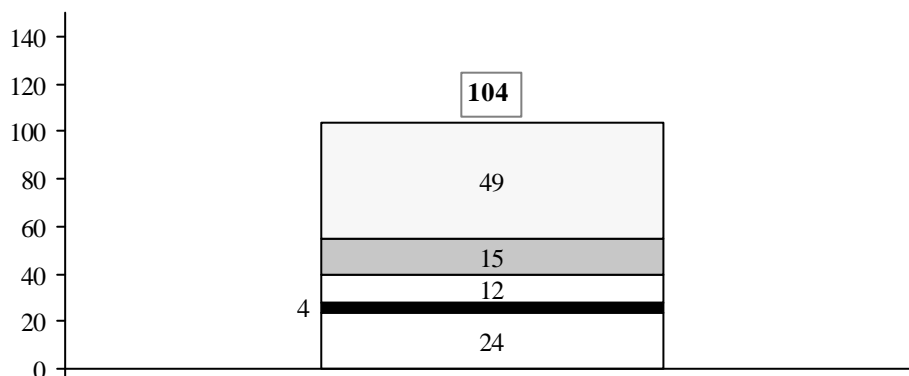
- le contrat particulier (qui définit, notamment, les moyens financiers que les différents signataires s'engagent à y consacrer) est élaboré conjointement avec l'Etat et la région ainsi que, le cas échéant, le département ;

- il est conclu entre, d'une part, l'Etat, la région et, le cas échéant, le département et, d'autre part, l'agglomération.

Pour conclure un contrat particulier en application du ou des contrats de plan Etat-régions, les agglomérations devront s'être constituées en EPCI à taxe professionnelle unique (TPU) d'au moins 50.000 habitants et comprenant une ou plusieurs communes centre de plus de 15.000 habitants<sup>1</sup>.

Cette procédure est relativement longue, ce qui contribue à expliquer que seulement quatre contrats d'agglomération aient été signés (Le Creusot-Montceau les Mines, Bordeaux, Elbeuf et Dijon), et que les autres projets soient souvent peu avancés, comme l'indique le graphique ci-après.

#### Les contrats d'agglomération en juillet 2002



- Projet non encore élaboré
- Périmètre délimité
- Contrats d'agglomération approuvés par le conseil communautaire
- Contrats d'agglomération signés
- intercommunalités d'agglomération n'ayant pas répondu

Source : DATAR

<sup>1</sup> A titre transitoire, les communes et les EPCI compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique des agglomérations n'étant pas constituées sous cette forme pourront conclure ce contrat particulier, jusqu'au 31 décembre 2003.

La DATAR a assuré en 1999-2000 un soutien en ingénierie (à hauteur de 640.000 euros) ainsi que le financement partiel des « diagnostics d'agglomération » réalisés par les services déconcentrés du ministère de l'Équipement (1 million d'euros). Par ailleurs, le FNADT contribue (par l'intermédiaire de sa section déconcentrée) au financement de la part du financement des contrats d'agglomération devant être assurée par l'État (de 17 % à 40 % pour les quatre contrats existants), ainsi qu'au financement du soutien à l'ingénierie décidé par les préfets.

#### **D. VERS LA RÉVISION DES ZONAGES ?**

##### **1. L'intention maintes fois affirmée de réviser les zonages par le précédent gouvernement**

Lors de son audition par votre commission des finances le 27 octobre 1999, la ministre de l'aménagement du territoire du précédent gouvernement 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<sup>1</sup>, a nommé nos collègues députés Geneviève Perrin-Gaillard et Philippe Duron parlementaires en mission. Nos collègues ont remis leur rapport au Premier ministre le 27 mai 2001<sup>2</sup>.

---

<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.*

## **2. Les zonages en zone rurale**

Dans le cas des zones rurales, le zonage est déterminé de manière contractuelle par l'Etat et les régions (sauf dans le cas de la PAT, dont les modalités de détermination du zonage ont été présentées ci-avant). La L.O.A.D.T. du 4 février 1995 distingue deux zonages pour les zones rurales (articles 42 et 52) :

- les territoires ruraux de développement prioritaire (T.R.D.P.) ;
- les zones de revitalisation rurale (Z.R.R.), qui font partie des premiers.

Les principales caractéristiques de ces deux dispositifs sont présentées dans le tableau ci-après.

**TRDP et ZRR**

	<b>Territoires ruraux de développement prioritaire</b>	<b>Zones de revitalisation rurale</b>
Critères utilisés pour la détermination du zonage	Zones rurales caractérisées par leur faible niveau de développement économique.	Territoires dont la densité démographique est la plus faible, soit les communes des arrondissements dont la densité est égale ou inférieure à 33 habitants/km <sup>2</sup> , ou des cantons dont la densité est égale ou inférieure à 31 habitants/km <sup>2</sup> , dès lors que ces arrondissements ou cantons satisfont également à l'un des trois critères suivants : <ul style="list-style-type: none"> <li>- déclin de la population totale</li> <li>- déclin de la population active</li> <li>- taux de la population active agricole, supérieur au double de la moyenne nationale.</li> </ul> Les Z.R.R. incluent également les communes situées dans les cantons dont la densité démographique est égale ou inférieure à 5 habitants/km <sup>2</sup> .
Zones couvertes (1999) :		55 % des T.R.D.P.
- nombre de communes	21.053	11.674
- population concernée	12.937.766	4.443.914
Nature du dispositif	Soutiens particuliers aux entreprises, via des exonérations (taxe professionnelle, impôt sur les sociétés, charges sociales patronales, taxe foncière, droit de mutation sur les commerces, etc.) et aux particuliers dans le domaine du logement (réduction de la taxe départementale de publicité foncière).	Exonérations en faveur des entreprises (taxe professionnelle, impôt sur les sociétés, cotisations patronales, sécurité sociale, cotisation d'allocations familiales, taxe foncière, droit de mutations par communes, etc.), et d'avantages pour les particuliers (réduction de la taxe départementale de publicité foncière).

*Source : Geneviève Perrin-Gaillard et Philippe Duron, Du zonage au contrat, une stratégie pour l'avenir, 2001*

Le rapport Perrin-Gaillard est assez critique sur ces dispositifs. En particulier, il estime, dans le cas des ZRR, 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 »*. Il estime que *« la mise en valeur des Z.R.R. peut très bien se fonder sur d'autres critères que la démographie. A titre d'exemple, l'I.F.E.N. a constaté que 20 % des communes classées en Z.R.R. présentent des espaces remarquables du point de vue de leur patrimoine naturel (parcs, réserves, etc.). Il s'agit bien d'une ressource qui peut constituer une plus value économique potentielle pour ces territoires ruraux. De même, les Z.R.R. regroupent l'essentiel de la richesse forestière française, ce qui représente un potentiel insuffisamment exploité sur le plan économique »*.

Par ailleurs, l'Union européenne apporte son soutien aux territoires ruraux souffrant d'un déclin démographique à travers l'objectif 2.

### **3. Quelles réformes ?**

Les rapports Auroux et Perrin-Gaillard s'accordent à souligner l'inadaptation du système actuel. Cependant, leurs préconisations ne se recoupent pas totalement.

Tous deux sont favorables à une plus grande concentration des aides sur le territoire et à un allègement des zonages.

Cependant, ils divergent sur la question importante d'un éventuel découplage des aides européennes de celles de l'Etat. Proposée par le rapport Auroux, cette orientation est critiquée par le rapport Perrin-Gaillard, qui estime que *« si l'objectif est d'inverser durablement la tendance au déclin de certains territoires, il importe plutôt de leur apporter des aides fortes, et donc cumulatives, mais limitées dans le temps »*.

Le rapport Perrin-Gaillard préconise, notamment :

- de procéder à l'évaluation des zonages existants ;
- de profondément réformer le zonage en faveur des zones rurales (réintégration des bourgs centres dans le zonage Z.R.R. et suppression des TRDP en 2003) ;

- de passer à une logique de « territorialisation », afin de remplacer à l'horizon 2006 le système de zonages par une contractualisation fondée sur des projets de territoire, liant mesures de développement économique et de protection de l'environnement, dans le cadre des pays, des agglomérations et des parcs naturels régionaux ;

- de renforcer la décentralisation pour favoriser la responsabilisation des acteurs en matière de développement durable ;

- de développer les dispositifs d'évaluation.

Interrogée par votre rapporteur spécial au sujet de la réforme des zonages, la DATAR a indiqué que « *cette question est aujourd'hui relancée avec la nouvelle étape de la décentralisation, et s'inscrit dans le large débat avec l'ensemble des acteurs, que le gouvernement a souhaité organiser cet automne, dans la perspective notamment d'arrêter les premières orientations à l'occasion d'un CIADT en décembre* ».

**Votre rapporteur spécial juge nécessaire de mettre en place de véritables zones franches en faveur des zones rurales les plus défavorisées.**

## **II. LES ENJEUX DE LA RÉFORME DE LA PAT**

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

### **A. L'ANCIENNE CARTE DE LA PAT N'ÉTAIT PLUS CONFORME AU DROIT COMMUNAUTAIRE DEPUIS LE 1<sup>ER</sup> JANVIER 2000**

#### **1. Le régime général des aides d'Etat**

*a) Les aides d'Etat sont généralement interdites dans le cadre de l'Union européenne*

Les aides publiques versées aux entreprises sont soumises à la réglementation européenne en matière de concurrence, issue des articles 92 et 93 du Traité instituant le Communauté européenne (TCE), qui interdisent les aides faussant la concurrence au sein du Marché commun, dénommées « aides d'Etat ». Cette réglementation n'a cessé de se développer ces

dernières années et fait l'objet d'un contrôle toujours plus strict de la Commission européenne.

Le pouvoir d'appréciation sur les projets d'aides notifiés par les Etats appartient exclusivement à la Commission européenne sous le contrôle du juge communautaire.

Des dérogations, pour la plupart prévues dans le Traité, peuvent atténuer cette interdiction. Tel est le cas, à certaines conditions, des mesures destinées à aider le développement économique des régions en difficulté.

*b) Il existe une dérogation dans le cas des aides à finalité régionale*

Les aides d'Etat à finalité régionale<sup>1</sup> ne peuvent être autorisées que dans certaines zones (dénommées par référence aux dispositions du traité CE qui leur servent de base juridique) :

– les zones 87.3.a (régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire) ;

– les zones 87.3.c (zones définies par les Etats parmi des critères choisis parmi une liste de cinq).

**2. L'obligation d'instaurer un nouveau dispositif à partir du 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2000.

---

<sup>1</sup> JOCE C 74 du 10.03.1998 et JOCE C 258 du 09.09.2000 – ces lignes directrices ne s'appliquent pas aux secteurs de la pêche et de l'agriculture, qui sont régis par des dispositions spécifiques.



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<sup>er</sup> janvier 2000.

#### *b) La mise entre parenthèses des aides à finalité régionale en 2000*

Le gouvernement a décidé de suspendre les aides de la PAT à partir du 1<sup>er</sup> 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 1999<sup>1</sup>.

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.

---

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

## **B. LA NOUVELLE CARTE DE LA PAT**

### **1. Les modalités d'élaboration du nouveau zonage**

(1) La France a déterminé elle-même le zonage PAT

Les Etats ont eux-mêmes déterminé leur zonage 87.3.c, dans le respect de certaines règles fixées au niveau communautaire.

Un plafond de population a été déterminé pour chaque Etat au niveau communautaire, en fonction d'un pourcentage global pour l'Union européenne, réparti en fonction de divers critères (dont le PIB par habitant, le taux de chômage et les inégalités entre régions). Dans le cas de la France, ce plafond est de 36,7 % de la population.

Les Etats ont ensuite eux-mêmes établi le zonage 87.3.c. sur leur territoire.

Ils ont pour cela utilisé divers critères, parmi une liste de cinq établie au niveau communautaire.

Par ailleurs, afin d'éviter un « mitage » du territoire n'incluant dans le zonage que les zones potentielles d'implantation d'entreprises, les Etats avaient l'obligation de prendre comme échelon du zonage une entité unique. La France a retenu celle du bassin d'emploi.

Enfin, les Etats avaient la possibilité d'inclure dans le zonage 87.3.c. les zones éligibles à l'objectif 2.

(2) La méthodologie suivie

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

**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 suppressions 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 ».

## **2. 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 2001, 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 a été évoquée et discutée devant le CNADT ; plusieurs scénarios ont été présentés au CNADT, ce qui a donné lieu à de nombreux débats.

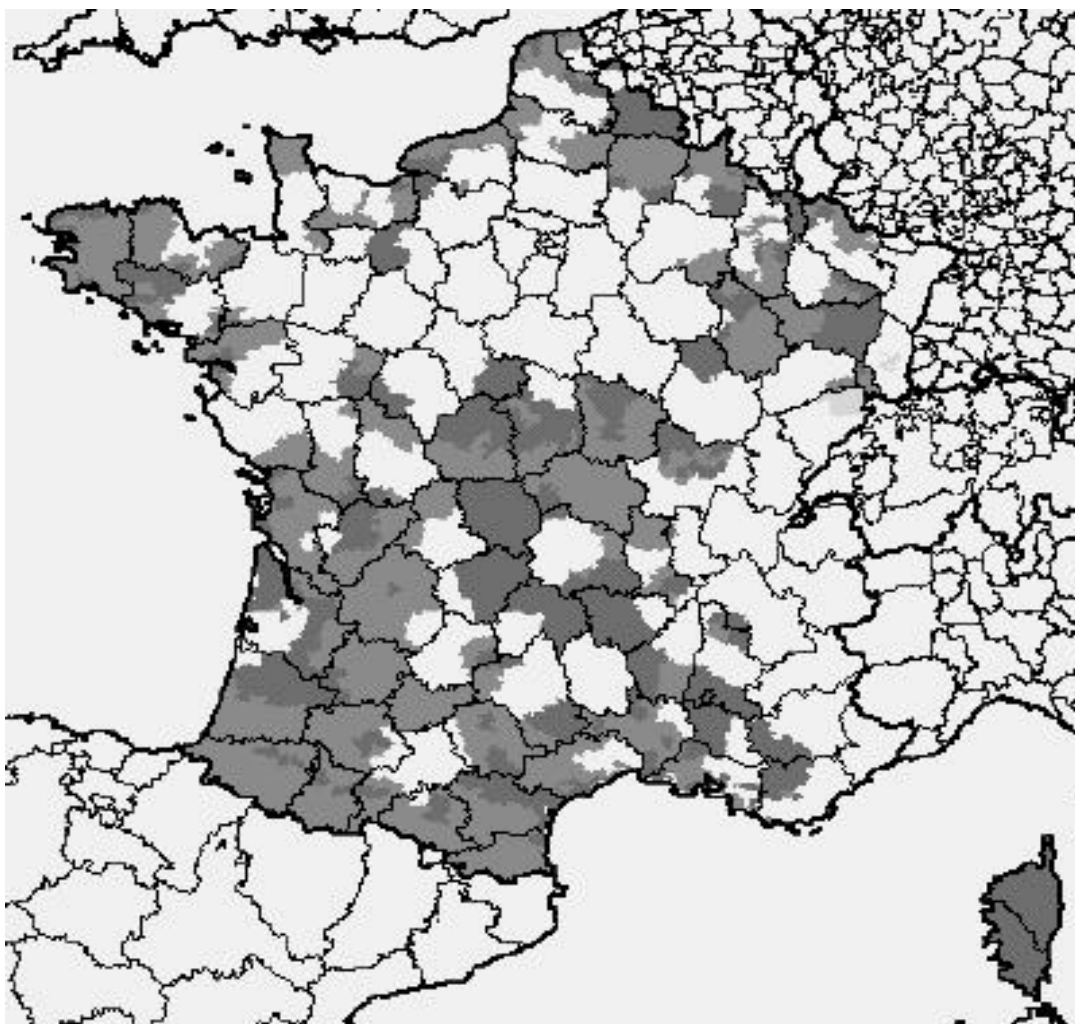
## **3. Le nouveau régime**

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

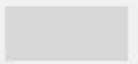


Depuis longtemps, votre rapporteur estimait que les seuils d'éligibilité à la prime d'aménagement du territoire devaient être abaissés. Il se félicite que le nouveau régime de la PAT aille dans ce sens, en portant le critère d'éligibilité à 15 emplois créés (contre 20 emplois précédemment). Dans le cas 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).

Le zonage se répartit de la manière indiquée par la carte et le tableau ci-après.

**Zonage de la PAT (projets industriels)**



**Taux (selon la définition de l'investissement)**

	Définition communautaire (1)	Définition de la DATAR
	10 %	11,5 %
	15 %	17 %
	20 %	23 %

(1) Equivalent subvention net (ESN), calculé par la Commission européenne selon des modalités explicitées dans ses Lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionales (98/C 74/06).

Sources : Commission européenne, DATAR

Zones	Critère	Part de la population	Régime	Article du traité CE concerné	Taux de subvention autorisé (en % de l'investissement (1) (2))
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion	PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire	2,8 %	« aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi »	Article 87 paragraphe 3, point a), du traité CE.	65 %
169 zones d'emplois	<ul style="list-style-type: none"> <li>– revenu net imposable moyen par foyer fiscal ;</li> <li>– taux de chômage ;</li> <li>– poids relatif de secteurs industriels potentiellement en crise ;</li> <li>– importance des suppressions d'emplois par rapport à la population.</li> </ul>	32,3 %	« aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun »	Article 87 paragraphe 3, point c) du traité CE.	20 % à l'exception de : <ul style="list-style-type: none"> <li>– 15 % pour les zones d'emploi ou parties de zones d'emplois qui bénéficiaient jusqu'en 1999 de plafonds d'intensité égaux à 17% ESN ;</li> <li>– 10% pour les zones en Alsace et dans le Doubs (Franche-Comté).</li> </ul>
14 zones d'emploi	Zones bénéficiaires de l'objectif 2 des fonds structurels.	1,6 %			

(1) L'investissement est défini par la notion d' « équivalent subvention net » (ESN). L'ESN indique l'intensité nette de la subvention, c'est-à-dire l'avantage final que l'entreprise est censée retirer de l'aide. Il est calculé par la commission selon des modalités explicitées dans ses Lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionales (98/C 74/06).

Selon les modalités de calcul retenues par la DATAR, ces taux sont de 11,5 %, 17 % et 23 %.

(2) Pour les PME, ces intensités sont augmentées de 10 points de pourcentage bruts.

#### 4. Quelles perspectives ?

Le zonage retenu a parfois pu être contesté.

En effet, la France aurait pu inclure d'autres zones dans cette carte, dans la mesure où le plafond de la population habitant dans les zones concernées (36,7 %) n'aurait pas été dépassé.

En particulier, les Etats avaient la possibilité d'inclure dans le zonage 87.3.c. les zones éligibles à l'objectif 2. Ainsi, rien n'empêchait la France d'inclure dans la carte PAT, par exemple, la Lozère, éligible à cet objectif.

C'est pourquoi, dans son récent rapport d'information<sup>1</sup>, la mission commune d'information chargée de dresser un bilan de la politique de la montagne propose de revoir ce zonage d'ici à l'année 2006. En réponse à une question posée à ce sujet par votre rapporteur spécial, la DATAR a estimé que, compte tenu en particulier de la nécessité d' *« exclure d'autres territoires actuellement classés dans la carte PAT industrie, pour un montant de population équivalent aux zones entrantes »*, il n'était *« pas envisagé que l'Etat procède d'ici à 2006 à une modification du zonage PAT industrie, à moins que la commission européenne n'assouplisse la procédure de zonage, ce qui serait une rupture par rapport à l'évolution constatée au cours des années passées »*.

En tout état de cause, la question se pose de la détermination du zonage PAT au-delà de l'année 2006.

On peut également s'interroger sur l'avenir de la PAT si les aides aux entreprises devaient être régionalisées.

---

<sup>1</sup> Jean-Paul Amoudry, *L'avenir de la montagne : un développement équilibré dans un environnement préservé, rapport d'information n° 15 (2002-2003), mission commune d'information chargée de dresser un bilan de la politique de la montagne.*

### III. CERTAINES OBSERVATIONS FORMULEES L'ANNÉE DERNIÈRE D'ACTUALITÉ DEMEURENT MALHEUREUSEMENT

#### A. LA QUESTION LANCINANTE DES SERVICES PUBLICS EN ZONE RURALE

##### 1. Un dispositif institutionnel inadapté

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 rôle insignifiant, 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* ».

Ainsi, selon les informations fournies par la DATAR, « *un réexamen global de ce dispositif est en cours* ». Il s'agirait d'instaurer « *une véritable concertation sur l'implantation territoriale des services publics,*



*entre élus et responsables des services, au triple niveau local, départemental et régional».*

**Votre rapporteur estime que ces intentions sont louables. Cependant, il s'inquiète des modalités d'une éventuelle réforme. En effet, le dispositif actuel correspond à un moratoire de fait. S'il était modifié, il ne faudrait pas que cela ait pour conséquence, sous couvert d'une fausse modernisation, d'entraîner l'abandon des zones rurales par les services publics.**

## **2. Le cas des services publics industriels et commerciaux**

On peut en particulier s'inquiéter de l'implantation de certains services publics industriels et commerciaux. Dans le cas de La Poste on peut s'interroger sur les conséquences de la libéralisation progressive du marché du courrier (qui concernera les plis de plus de 100 grammes en 2003 et de plus de 50 grammes en 2003 - contre 350 grammes actuellement -, avant une éventuelle libéralisation totale en 2009).

Comme le soulignait en 1999 le rapport d'information de notre collègue Gérard Larcher<sup>1</sup>, près d'un cinquième des 17.000 points de contact postaux enregistrent moins de deux heures d'activité par jour. Par ailleurs, La Poste ne semble pas pouvoir supporter seule le coût de cette présence sur l'ensemble du territoire. Ainsi, sur les 17.000 bureaux de poste, seulement 12.000 sont de plein exercice, l'objectif des dirigeants de La Poste étant de les ramener à 8.000, les autres devant être transformés en « points contact postaux » (dans les bureaux de tabac, les cafés, les épiceries, les supérettes...).

## **3. Quelles perspectives ?**

La mission commune d'information chargée de dresser un bilan de la politique de la montagne<sup>2</sup> propose d'améliorer le **cadre de la coopération locale en matière de services publics**, ce qui pourrait notamment passer par :

– au niveau national, l'adoption de dispositions législatives et/ou la conclusion d'un accord-cadre (fixant notamment les modalités de participation des collectivités locales au financement du maintien des services publics concernés, ainsi que la manière dont l'Etat assurerait ce

---

<sup>1</sup> Rapport précité.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 15 (2002-2003).

financement dans le cas des communes disposant d'un « projet de territoire ») ;

– dans le cas de La Poste, l'inclusion dans le prochain contrat de Plan Etat-La Poste des obligations en matière de maintien des bureaux de poste en zone de montagne (proposition qu'on pourrait envisager d'étendre à l'ensemble des zones rurales).

Dans le cas de **La Poste**, on peut rappeler en outre les propositions faites par notre collègue Gérard Larcher dès 1997, et renouvelées en 1999<sup>1</sup>. Notre collègue propose, notamment, les mesures suivantes :

– faire supporter par La Poste, en tout point du territoire, le coût du service universel postal ;

– faire assumer par l'Etat les incidences financières des actions exigées de La Poste, quand elles correspondent aux normes d'aménagement postal des territoires établies par la loi d'orientation postale à élaborer ;

– possibilité pour les élus locaux de fixer, sur les territoires où ils ont autorité, des normes plus ambitieuses que celles définies par le législateur, en mobilisant les ressources nécessaires au financement des surplus de dépenses pouvant en résulter, quand ces normes excèdent les limites de la solidarité nationale instituée par le Parlement ;

– instituer un fonds d'aide à la modernisation du réseau postal, financé par une partie de la taxe professionnelle versée par France Télécom, ou du produit d'une hausse du prix du timbre, pour soutenir ces initiatives locales.

#### **4. Les maisons des services publics**

##### *a) 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.

---

<sup>1</sup> Gérard Larcher, *Sauver la Poste : est-il encore temps pour décider ?*, rapport d'information 463 (98-99), commission des affaires économiques.

La loi n° 2000-321 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).

#### *b) 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. LES FONDS SPÉCIALISÉS CRÉÉS PAR LA LOI DU 4 FÉVRIER 1995 EN DÉSHÉRENCE***

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

### **1. Des fonds ont été supprimés**

#### *a) Le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN)*

Le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN), qui était un compte spécial du Trésor, a été créé par l'article 37 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 à l'initiative du Sénat, afin de répondre à un besoin essentiel, à savoir le développement de nouvelles infrastructures.

Toutefois, entre 1996 et 1999, l'effort consenti par l'Etat pour les investissements dans le domaine des routes et des transports terrestres a diminué de 1.200 millions d'euros, alors que la création d'un compte spécial du Trésor avait pour justification la nécessité d'augmenter les moyens.

L'article 22 du projet de loi de finances pour 2001 a supprimé le FITTVN, ce à quoi s'était opposé le Sénat.

Les crédits correspondants ont été intégrés au budget des transports, grâce à la création de nouveaux articles, de la manière indiquée par le tableau ci-après.

**La budgétisation du FITTVN**

(en millions d'euros)

	<b>2000 FITTVN</b>	<b>Articles d'accueil</b>	<b>2001 LFI</b>
<b>Voies navigables – réseau Etat</b>	3,04	53-46/80	2,744
<b>Voies navigables – réseau transféré</b>	73,17	63-44/50	80,80
<b>Infrastructures ferroviaires</b>	233,70	63-44/30	258,249
<b>Transport combiné</b>		45-41/10	94,518
		63-44/60	17,99
	112,81	Total	112,508
<b>Etudes</b>		53-47/10	1,06
		53-47/80	1,21
		63-43/05	1,06
		63-44/05	1,219
	5,33	Total	4,54
<b>Total</b>	428,05		458,84

Source : DATAR

Cette rebudgétisation faisait notamment suite aux critiques de la Cour des comptes et de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) menée par l'Assemblée nationale. En revanche, le ministère de l'équipement, des transports et du logement semblait peu favorable à la suppression du FITTVN, dont il préconisait la modernisation.

Le FITTVN jouait un rôle non négligeable dans le financement routier et autoroutier. Les programmes spécifiques d'aménagement du Massif central (les autoroutes A 20 et A 75, le programme spécifique d'accélération de la RN7) et la mise aux normes autoroutières de la RN 10 dans les Landes avaient par exemple été financés par le FITTVN depuis 1996.

*b) 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 disposait pas de la personnalité morale. Il était géré par le ministère de l'Agriculture, et ses crédits figuraient au chapitre 44-83 du budget de ce ministère. Ces crédits étaient presque intégralement déconcentrés. Ils étaient 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 avait 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)**, sur le chapitre 44-84, créé à cet effet, du budget du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales. Les CTE ont été instaurés par la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole<sup>1</sup>.

Les crédits correspondants ont été de 76 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2002, le présent projet de loi de finances prévoyant d'élever ce montant à 200 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> 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 1er de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole. Le préfet arrête un ou plusieurs CTE types, avec lesquels doivent être compatibles les CTE.

Le dispositif a été suspendu le 6 août 2002 à cause de son coût. En effet, les 76 millions d'euros prévus étaient inférieurs de 24 millions aux crédits nécessaires pour honorer les contrats. On a en effet pu estimer qu'à dispositif inchangé, le coût pour l'année 2003 serait de 328 millions d'euros. Selon le gouvernement, il n'est cependant pas question de supprimer ce dispositif. En réponse à notre collègue député Claude Gagnol, le ministre de l'Agriculture a récemment indiqué que tous les contrats seraient « *honorés, examinés ou signés* », en fonction de leurs avancées, et accompagnés « *d'un dispositif plus simple, resserré sur des mesures agri-environnementales efficaces et plafonnées budgétairement* ».

- 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).

## **2. Les fonds subsistants**

### *a) Le fonds national de développement des entreprises (FNDE)*

Le fonds national de développement des entreprises (FNDE) a été créé par l'article 43 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995. Les conditions de sa mise en oeuvre ont été définies par le CIADT du 15 décembre 1997.

Le FNDE a pour objet d'aider les petites entreprises à se constituer des fonds propres.

Il n'est pas identifié en tant que tel dans les documents budgétaires et ne dispose pas d'un comité de gestion. Il fonctionne en mobilisant des fonds d'origine multiple (FNADT, Caisse des dépôts et consignations, BDPME-Sofaris).

Il intervient à trois niveaux :

- prêts d'honneur effectués par les plate-formes d'initiative locale (PFIL) ;
- garanties pour les prêts d'honneur et les autres prêts bancaires ;
- intervention des sociétés de capital-risque régionales.

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.

*b) 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 assure 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. La charge nette et les recettes prévues pour 2003 sont de 70,580 millions d'euros (contre 89,946 en 2002).

Les **attentats** du 11 septembre 2001 ont entraîné des surcoûts importants, en partie pris en charge par le FIATA :

- les dépenses exceptionnelles liées à l'application du plan VIGIPIRATE, ainsi que les dépenses non reconductibles d'acquisition de matériels, ont eu un coût estimé à 105,1 millions d'euros et ont été en partie financées par le FIATA, à hauteur de 9,3 millions d'euros ;

- dans le cas des dépenses correspondant à des mesures pérennes (notamment l'exploitation des dispositifs d'inspection-filtrage des personnels et des bagages de soute), le coût a été estimé à 104,5 millions d'euros (dont 16,1 millions pris en charge par le FIATA, le solde l'étant par la taxe d'aéroport).

Ce fonds constitue un élément extrêmement précieux. Aussi, votre rapporteur spécial s'inquiétait en l'an 2000 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'expliquait 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.

La **section « transport aérien »** du FIATA a fait l'objet d'une nouvelle dotation dans la loi de finances pour 2002, de 15,245 millions d'euros, et les crédits demandés pour 2003 sont légèrement supérieurs : 16 millions d'euros.



### **C. L'INSUFFISANTE PÉRÉQUATION DES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS**

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 %.*

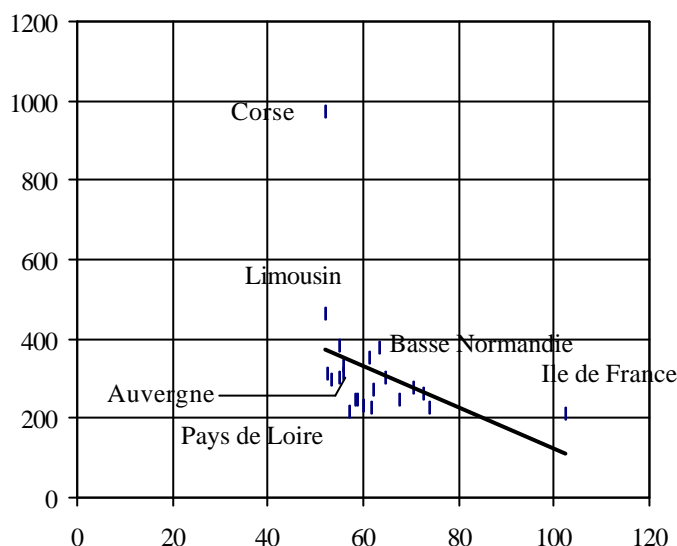
*Cette décision n'a pas été respectée. (...) A deux exceptions près (Picardie et Nord-Pas-de-Calais) les régions ont obtenu une majoration supérieure à celle qui avait été annoncée ; que la dotation de l'Ile-de-France a été elle aussi augmentée ; que chacun des trois groupes s'est vu attribuer en moyenne 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 euros par habitant)*



*Potentiel fiscal par habitant (en euros)*

*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. LES ZONES RURALES, OUBLIÉES DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ?***

La politique d'aménagement du territoire a délaissé ces dernières années le monde rural, comme l'a souligné le Président de la République dans son discours d'Ussel du 13 avril dernier.

Il est grand temps de définir pour ces zones une nouvelle politique dynamique et ambitieuse.

Cette nouvelle politique passe par la création de nouvelles activités en zone rurale car chacun sait qu'en l'absence d'emplois nouveaux, il est vain de prétendre retenir, et plus encore d'attirer, des populations.

Pour cela chacun est conscient qu'il faudra faire appel à des mécanismes d'exonération ou allègement de charges, en un mot à la création de **zones franches rurales**.

Peu importe l'appellation, l'important est d'encourager la création d'activités, en s'appuyant également sur les plates-formes d'initiatives locales qui ont fait leurs preuves, sur l'intercommunalité lorsqu'elle marche, sur les fonds européens, sur le FISAC (fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce) au service du petit commerce et sur des sociétés de capital-risque adaptées à de petits projets.

En un mot, **il faut faire feu de tout bois avant que le monde rural isolé, trop longtemps oublié, ne tombe en cendres**.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 29 octobre 2002, la commission des finances, présidée par M. Jean Arthuis, président, a procédé à **l'examen des crédits de l'aménagement du territoire pour 2003**, sur le rapport de **M. Roger Besse, rapporteur spécial**.

**M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a indiqué que les crédits du budget de l'aménagement du territoire s'élevaient à 269 millions d'euros, et précisé que selon le « jaune » relatif à l'aménagement du territoire, l'ensemble des dépenses ayant trait à cette politique atteindrait près de 7 milliards d'euros, dont plus de la moitié correspondant à des dépenses du ministère de l'équipement. Le budget de l'aménagement du territoire rassemble les crédits gérés par la DATAR, c'est-à-dire 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** a indiqué que le présent projet de loi de finances prévoyait un budget moins dynamique que celui de l'année dernière, avec une diminution des crédits de 5,8 %, (au lieu d'une augmentation de 6,8 %). Cette diminution, comme d'ailleurs l'augmentation observée l'an dernier, est due en grande partie 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.

**M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a affirmé que les crédits « gelés » ou « reportés » en 2002 correspondaient à 45 % des crédits totaux. Il a souligné que la sous-consommation des crédits de l'aménagement du territoire n'était pas une nouveauté, 40 % des crédits ouverts, en moyenne, n'ayant pas été consommés de 1997 à 2001.

Il a estimé que l'on était à la croisée des chemins de la politique d'aménagement du territoire. Il a affirmé que le précédent gouvernement avait donné l'impression de naviguer à vue, repoussant à plusieurs reprises la réalisation de certaines réformes : celle des zonages, annoncée par la ministre pour la loi de finances pour 2001, n'a pas dépassé le stade des rapports, et le décret d'approbation des schémas de services collectifs, dont la mise en place était prévue pour le 31 décembre 1999 au plus tard, n'a été publié au journal officiel que le 24 avril 2002. Certains des fonds spécialisés créés par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 ont été supprimés : fonds de gestion de l'espace rural (FGER), supprimé en 1999, et fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN), supprimé par la loi de finances pour 2001.

**M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a considéré que le développement des technologies de l'information et de la communication (TIC) en zone rurale constituait un enjeu essentiel. Il a envisagé, afin de favoriser le développement des TIC dans les zones rurales, de permettre aux collectivités locales de jouer un rôle d'opérateur ou de subventionner des opérateurs (comme le préconisait l'autorité de régulation des télécommunications), ou d'expérimenter diverses solutions techniques (comme l'utilisation du réseau EDF). Il a ajouté que les collectivités locales, souvent impécunieuses, devaient être aidées financièrement pour pouvoir mener une telle politique.

Abordant la question de la réforme des zonages, il a proposé d'expérimenter la création de zones franches rurales centrées sur les zones les plus fragiles, comme le propose le récent rapport de la mission commune d'information chargée de dresser un bilan de la politique de la montagne.

Se félicitant de l'intention, annoncée par la DATAR, de réformer le dispositif institutionnel relatif aux services publics en zone rurale, il a estimé qu'une réforme éventuelle ne devait pas conduire, sous couvert de modernisation, à accélérer leur désengagement de certaines zones du territoire, ce qui se traduirait par une suppression du moratoire de fait existant actuellement.

Il a enfin indiqué que la carte PAT pouvait, d'un point de vue juridique, être révisée d'ici à l'année 2006, et s'est interrogé sur l'avenir de ce dispositif en cas de reconnaissance, aux collectivités locales, de davantage de pouvoirs en matière d'aide aux entreprises.

**M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a alors proposé que la commission émette un avis favorable à ce projet de budget.

**M. Jean Arthuis, président**, a estimé que la question de l'utilisation par les collectivités territoriales des crédits des fonds structurels communautaires devait être abordée à l'occasion du débat sur la décentralisation, et s'est demandé s'il était justifié que la DATAR poursuive un objectif de développement de l'intercommunalité.

**M. Jean-Philippe Lachenaud** a regretté que ce projet de budget ne traduise pas encore d'inflexion significative de la politique d'aménagement du territoire. Il a estimé, **avec M. Roger Besse, rapporteur spécial**, qu'une telle réorientation était nécessaire dès l'année 2004.

A l'issue de cet examen, la commission a décidé de proposer au Sénat **d'adopter les crédits de l'aménagement du territoire**.

## MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a réduit les crédits de l'aménagement du territoire de 660.000 euros (titre IV).

### 1. Crédits reconductibles

L'Assemblée nationale a adopté deux mesures d'économie, à l'initiative de notre collègue député Louis Giscard d'Estaing, s'élevant au total à 700.000 euros (titre IV).

#### *a) La suppression des crédits de l'Institut des hautes études de développement et d'aménagement du territoire*

Le chapitre 44-10 a été réduit de 500.000 euros. Il s'agit de supprimer les crédits affectés à (IHEDAT), créé en l'an 2000 à l'initiative de M. Jean-Louis Guigou, délégué à l'aménagement du territoire.

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.

#### *b) La réduction des crédits de l'agence française pour les investissements internationaux*

Les crédits destinés à l'agence française pour les investissements internationaux ont été réduits de 200.000 euros.

Cette structure, créée en 2001 par la loi sur les nouvelles régulations économiques (n° 2001-420 du 15 mai 2001), regroupe les différents acteurs chargés de prospecter les investissements étrangers.

Selon le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, cette diminution de crédits ne met pas en péril les capacités opérationnelles de l'agence.

## **2. Crédits non reconductibles**

L'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par le gouvernement tendant à majorer les crédits du titre IV, à titre non reconductible, à hauteur de 40.000 euros.

Réunie le mardi 29 octobre 2002, 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** des services généraux du Premier ministre, V. – **aménagement du territoire**, inscrits dans le **projet de loi de finances pour 2003**. Elle a décidé de proposer au Sénat **l'adoption** de ces crédits.

Elle a **confirmé** cette position lors de sa réunion du jeudi 21 novembre 2002, après avoir pris acte des modifications votées à l'Assemblée nationale.