



N° 1112

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

TOME XIV

**FONCTION PUBLIQUE, RÉFORME de l'ÉTAT  
ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

**AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

PAR M. JACQUES LE NAY,

Député.

---

---

Voir le numéro : **1110** (annexe **25**)

Équipement et Aménagement du territoire - Environnement.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.— DANS UN CONTEXTE BUDGETAIRE DIFFICILE, LES MOYENS DESTINES A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ONT ETE RATIONALISES</b> .....	7
A.— LES MOYENS DES DIFFERENTS ACTEURS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ONT ETE ADAPTES A LEURS BESOINS.....	7
1. La délégation à l'aménagement du territoire (DATAR) .....	7
2. Les associations subventionnées par la DATAR .....	8
3. L'Agence française pour les investissements internationaux.....	9
4. Les moyens des autres ministères en faveur de l'aménagement du territoire .....	11
B.— UNE MEILLEURE ORIENTATION DE CREDITS DESTINES A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE .....	13
1. Le fonds national d'aménagement du territoire .....	13
<i>a) Un outil adapté à la dimension interministérielle de l'aménagement du territoire</i> .....	13
<i>b) En dépit d'une gestion approximative des crédits durant les précédents exercices, les moyens du FNADT ont été augmentés</i> .....	14
2. La prime d'aménagement du territoire (PAT).....	15
3. Les autres soutiens financiers au service de l'aménagement du territoire .....	16
<b>II.— LA CLARIFICATION DES PRIORITES DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE</b> .....	17
A.— REAFFIRMER LA SOLIDARITE NATIONALE EN FAVEUR DES TERRITOIRES RURAUX ET MONTAGNEUX .....	17
1. La nécessaire relance des politiques en faveur des territoires ruraux. ....	17
<i>a) Un constat : l'hétérogénéité croissante du monde rural</i> .....	17
<i>b) Un problème : l'inadaptation des politiques de développement rural à ces nouvelles réalités</i> .....	18
<i>c) L'engagement du Gouvernement sur la voie de la réforme</i> .....	20
2. Les nouvelles orientations de la politique en faveur des zones de montagne .....	22
B.— REDUIRE LA FRACTURE NUMERIQUE.....	24
1. La couverture en téléphonie mobile : un élément essentiel de cohésion territoriale .....	24

2. La desserte du territoire en liaisons Internet à haut débit : une chance pour le développement des zones fragilisées .....	25
C.— ACCOMPAGNER LES MUTATIONS ÉCONOMIQUES .....	27
<b>III.— VERS UN PERFECTIONNEMENT DES OUTILS DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE .....</b>	<b>29</b>
A.— LA REVISION A MI-PAROURS DES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGIONS .....	29
1. Les difficultés de mise en œuvre des contrats de plan 2000-2006 .....	29
2. L'opportunité de la révision des CPER à mi-parcours .....	30
B.— VERS UNE MEILLEURE UTILISATION DES FONDS COMMUNAUTAIRES DESTINES A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE .....	31
1. Des moyens importants mis à la disposition de la France .....	31
a) <i>Présentation des différents fonds</i> .....	31
b) <i>Évolution des crédits</i> .....	32
2. En dépit d'une évolution positive, l'exécution des crédits communautaire peut encore être améliorée .....	33
a) <i>Une sous-consommation importante des crédits des fonds structurels</i> .....	33
b) <i>Les mesures prises pour améliorer la consommation des crédits</i> .....	35
c) <i>Le premier semestre 2003 témoigne d'une légère amélioration de la situation</i> .....	36
3. La contribution des fonds structurels à l'efficacité de la politique nationale d'aménagement du territoire peut être développée .....	36
C.— LA REFORME NECESSAIRE DE CERTAINS DISPOSITIFS DE LA LOI VOYNET .....	38
1. La difficile mise en œuvre des schémas de service collectifs .....	38
2. L'émergence limitée des contrats de pays et des contrats d'agglomération .....	39
a) <i>Le développement limité des pays a amené la Représentation nationale à en faciliter le fonctionnement</i> .....	39
b) <i>Les contrats d'agglomération</i> .....	41
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>43</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

L'année 2004 sera, dans le domaine de l'aménagement du territoire, le temps de la mise en œuvre des orientations politiques impulsées par le Gouvernement. Ainsi, la révision à mi-parcours des contrats de plan entre l'État et les régions, engagée en 2003 et poursuivie probablement au-delà des échéances électorales du printemps, devrait permettre une réaffectation des moyens vers les projets structurants à l'échelon régional. Les diverses conventions signées en matière de téléphonie mobile ou d'accès au haut débit devraient par ailleurs orienter la progression de la couverture du territoire en technologie de la communication et de l'information.

L'année qui vient sera également l'occasion d'engager de nouvelles réformes de grande envergure. Ainsi, le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 3 septembre 2003 a fixé de nouvelles orientations en matière d'aménagement des territoires ruraux, dont les plus importantes seront débattues par votre Assemblée normalement au début de l'année prochaine dans le cadre du projet de loi sur le développement rural, qui a été présenté en Conseil des ministres le 3 septembre 2003. Ce texte permettra également de relancer la politique de continuité territoriale avec les territoires de montagne, conformément à une demande forte des parlementaires des deux assemblées.

L'année 2004 fera également date par l'examen du projet de loi relatif à la décentralisation, qui devrait permettre de transférer de nouvelles compétences aux régions et aux départements, lors duquel les élus locaux auront à cœur de vérifier que le transfert des ressources nécessaires à l'accomplissement de ces nouvelles missions sera également intégré au texte. C'est uniquement par ce transfert de ressources que la décentralisation pourra s'accompagner de la responsabilisation des élus locaux, permettant ainsi de concrétiser le principe constitutionnel d'autonomie des collectivités territoriales dans une logique toute différente de celle de la précédente législature, dont votre rapporteur regrette qu'elle se soit soldée par un accroissement de la dépendance financière des collectivités à l'égard de l'Etat.

Le projet de budget qui est soumis à l'examen de votre Assemblée permet-il de répondre à ce programme ambitieux ? Compte tenu de la situation des finances publiques de la France, la réponse à cette question appelle une analyse nuancée des imputations budgétaires multiples et de la variété des programmes destinés à soutenir la politique d'aménagement du territoire.

Avant de rentrer dans le détail, votre rapporteur voudrait néanmoins mettre en exergue deux éléments fondamentaux de ce projet de budget : en première analyse, il faut noter que le total des crédits qui sont soumis au vote des députés au titre de la section budgétaire « aménagement du territoire » rattachée aux services du Premier ministre, constituant le « bleu » budgétaire de l'aménagement du territoire, augmente de 2 %.

Mais il faut immédiatement ajouter que ces crédits ne représentent qu'une petite partie de l'effort financier du pays en faveur de l'aménagement du territoire, compte tenu du fait que les autres ministères y contribuent financièrement beaucoup, et que les fonds communautaires doivent également être intégrés dans l'analyse. Or, l'ensemble des crédits budgétaires destinés à cette politique est en augmentation de près de 6,5 %, tandis que l'effort financier en sa faveur, en intégrant les fonds communautaires, représentera 10 753,63 milliards d'euros, enregistrant une augmentation de 4,2 %. Compte tenu de la masse budgétaire considérée, il faut garder à l'esprit que cette augmentation représente 439 millions d'euros, soit près de 34 fois les moyens de fonctionnement de la DATAR.

Cette comparaison n'est pas anodine, dans la mesure où votre rapporteur doit remarquer, en seconde analyse, que les moyens de fonctionnement des différents acteurs de l'aménagement du territoire ont été rationalisés. Ainsi, les moyens des services de la DATAR reculent encore cette année de 2,27 %, tandis que ceux de l'Agence française des investissements internationaux ont été simplement reconduits, et que ceux des différentes associations subventionnées par la Délégation ont été rationalisés.

Votre rapporteur se félicite cependant de constater que cet effort de bonne gestion demandé à la Délégation et aux organismes subventionnés a, comme contrepartie, une augmentation des moyens d'intervention et de subvention de la DATAR, puisque les crédits inscrits au titre IV sont en augmentation de près de 22 %. En outre, si les crédits de paiement du titre VI enregistrent un recul de 5,7 %, les autorisations de programme de ce titre augmentent de 3,2 %.

Au-delà des considérations strictement budgétaires, votre rapporteur se félicite des nombreux engagements pris par le Gouvernement en faveur de la cohésion des territoires, propres à structurer véritablement la politique de l'aménagement du territoire en 2004 en évitant le « saupoudrage » de l'ensemble du pays, largement inefficace pour soutenir les régions fragilisées. La solidarité en faveur des territoires ruraux, la lutte contre la fracture numérique, et l'accompagnement des mutations économiques des territoires soumis à des restructurations industrielles douloureuses devrait en effet guider l'action du Gouvernement pour 2004.

## **I.— DANS UN CONTEXTE BUDGETAIRE DIFFICILE, LES MOYENS DESTINES A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ONT ETE RATIONALISES**

Le présent projet de budget pour 2004 se caractérise globalement par une augmentation des crédits de paiement des dépenses ordinaires et des dépenses en capital de 1,91 %. En outre, les autorisations de programme des dépenses en capital augmentent de 3,2 %. Ces augmentations recouvrent néanmoins certaines évolutions hétérogènes des différents titres constituant le budget de l'aménagement du territoire, qui méritent une analyse détaillée.

### **A.— LES MOYENS DES DIFFERENTS ACTEURS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ONT ETE ADAPTES A LEURS BESOINS**

#### **1. La délégation à l'aménagement du territoire (DATAR)**

La DATAR, créée par le décret n° 63-112 du 14 février 1963, est un service du Premier ministre mis à la disposition du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire. Elle coordonne la préparation des décisions gouvernementales et veille à la bonne exécution par les diverses administrations et organismes publics de leurs actions respectives en matière d'aménagement et de développement du territoire. Outre sa structure centrale, la DATAR comprend cinq commissariats à l'aménagement du territoire, 25 chargés de missions à l'animation économique, et neuf associations de développement économique régional.

— **Les moyens de fonctionnement** de la DATAR (titre III) connaissent depuis quelques années une réduction sensible; ces moyens s'élevaient en effet à 18,84 millions d'euros en 2001, à 14,1 millions d'euros en 2002 et 13,5 millions d'euros en 2003. **Pour l'année 2004, le projet de loi de finances prévoit un budget de fonctionnement de 13,2 millions d'euros, soit une baisse de 2,27 %** consécutive à la baisse de 4,27 % votée lors de la loi de finances pour 2003.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur auprès du Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, cette nouvelle baisse procède d'une volonté de remettre à plat les crédits accordés à la DATAR, au regard notamment des reports de crédits importants qu'elle enregistre depuis quelques années. Ainsi, sur les 17,1 millions d'euros de crédits disponibles en 2001 pour le titre III, 29 % de la dotation initiale soit près de 5 millions d'euros, a fait l'objet d'un report. Pour l'année 2002, sur les 18,4 millions d'euros disponibles au titre III, près de 3,3 millions d'euros ont été reportés sur l'année 2003, ce qui représente encore près de 18 % des crédits disponibles.

Ces reports sont particulièrement importants lorsque l'on considère uniquement les moyens mobilisés pour **le matériel et le fonctionnement des services de la DATAR** (chapitre 34-98). Sur les 11,5 millions d'euros disponibles en 2001 sur ce chapitre, 5 millions d'euros, soit près de la moitié des crédits, ont été

reportés sur 2002. En outre, sur les 12,3 millions d'euros disponibles sur ce chapitre en 2002, près de 3,3 millions d'euros ont été reportés sur 2003, soit près de 26 % de la dotation initiale. En dépit d'une certaine amélioration dans la gestion des crédits, votre rapporteur estime nécessaire que les crédits disponibles sur le chapitre 34-98 fassent l'objet d'une régularisation. A ce titre, il faut donc se féliciter du fait que la baisse prévue par le projet de loi de finances pour 2004 des crédits du titre III porte essentiellement sur les crédits du chapitre 34-98, qui enregistrent une réduction de 300 000 euros.

— S'agissant des **crédits d'intervention**, votre rapporteur se félicite de l'augmentation importante des crédits inscrits au titre IV, qui passent de 59,1 millions d'euros à 75,7 millions d'euros, soit une augmentation de près de 28 %. En revanche, les crédits du titre VI passent en crédits de paiement de 195 millions d'euros en 2003 à 183,8 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004. La portée de cette baisse est néanmoins atténuée par le fait que les autorisations de programme passent de 270 millions en 2003 à 278,8 millions dans le présent projet de loi de finances.

Votre rapporteur estime donc que les moyens d'intervention de la DATAR ont été largement préservés, ce qui constitue une contrepartie à l'effort de bonne gestion des moyens des services qui est imposé à cette administration. Néanmoins, il faut rappeler les critiques qui ont été formulées par la Cour des comptes dans son rapport public pour 2001. Pour cette dernière, elle reste une administration de mission accordant trop peu d'importance à ses fonctions de gestionnaire des crédits de l'aménagement du territoire. La Cour des comptes rappelle en particulier le fait que, sur 104 agents employés au siège parisien, l'équipe chargée des questions financières au sein du secrétariat général se réduit à un seul agent de catégorie A, assisté d'un agent de catégorie B et de six agents de catégorie C. En réponse à ces critiques, la DATAR s'est engagée à renforcer ses moyens en ce domaine, mais votre rapporteur ne peut qu'appeler à la poursuite de ces réformes afin de tendre vers une gestion efficace du budget de la DATAR.

## **2. Les associations subventionnées par la DATAR**

La DATAR subventionne un nombre important d'associations de nature diverse par le biais des crédits inscrits au titre VI. Ainsi, en 2002, près de 67 associations ont été subventionnées pour un montant total de 25,6 millions d'euros :

— 8 associations à vocation régionale, support des commissaires à la reconversion industrielle, à l'industrialisation ou à l'aménagement des massifs bénéficient d'un soutien régulier et important ;

— l'association à vocation nationale « *Entreprise, territoire et développement ETD* » dont les missions sont très imbriquées avec celles de la DATAR a été subventionnée en 2003 à hauteur de 1,74 million d'euros, tandis que la subvention de l'association « *Invest in France network* » a été supprimée suite à la création de l'AFII ;

– enfin, 13 associations bénéficient d'un concours régulier de la DATAR, en raison de leur situation de tête de réseau, comme par exemple l'Union nationale des acteurs et structures de développement local (UNADEL).

Dans son rapport annuel de 1997, la Cour des comptes avait mis en évidence l'absence de contrôle tangible de la DATAR sur la régularité et la qualité de l'utilisation des crédits accordés à ces associations. La juridiction financière s'était en particulier penchée sur la situation des agents de l'Etat mis à disposition bénéficiant souvent d'une double rémunération. En outre, plusieurs détournements de subventions avaient été relevés, y compris pour financer des actions ou des personnels qui devraient être à la charge de l'Etat. Dans son rapport annuel de 2001, la Cour des comptes constate des améliorations, notant qu'il a été mis fin aux situations les plus critiquables, mais souligne encore que leur gestion peut gagner en rigueur. Votre rapporteur appelle donc la DATAR à poursuivre ses efforts dans ce domaine.

### **3. L'Agence française pour les investissements internationaux**

L'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) a été créée par l'article 144 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques afin d'offrir un interlocuteur unique aux investisseurs internationaux. Cette création permettait ainsi de mettre fin à la superposition des structures destinées à attirer en France les investissements étrangers (DATAR, délégation aux investissements internationaux du ministère de l'Economie, association « Invest in France network »).

Suite au décret n° 2001-1091 du 21 novembre 2001, l'AFII a pris la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial, placé sous la double tutelle du ministère chargé de l'économie et des finances et du ministère chargé de l'aménagement du territoire. Il a été créé à partir de la réunion des équipes de trois structures précédemment en charge de promouvoir la France comme terre d'accueil des investissements internationaux. Le décret précité précise que l'AFII, présidée par l'ambassadeur délégué aux investissements internationaux <sup>(1)</sup>, est dirigée par un conseil d'administration comprenant dix-huit membres, dont huit représentants de l'Etat, quatre représentants des collectivités locales, quatre personnalités qualifiées en matière économique et deux représentants du personnel.

L'AFII, qui travaille en partenariat avec les régions, est chargée d'une triple mission :

- maximiser le nombre d'emplois, le volume d'investissement et la valeur ajoutée amenée en France ;
- optimiser la répartition géographique des projets ;
- accroître l'attractivité des sites pouvant accueillir des projets.

---

<sup>(1)</sup> Suite au décret du 30 janvier 2003 portant nomination d'une ambassadrice itinérante déléguée aux investissements internationaux, cette fonction est actuellement assurée par Mme Clara Gaynard.



Lors de l'audition de Mme Clara Gaymard, ambassadrice déléguée aux investissements internationaux, le 8 juillet 2003, votre rapporteur a pu constater que l'activité de l'AFII était en cours de restructuration autour de trois fonctions principales :

– l'ingénierie de projet : l'AFII centralise les informations sur les intentions d'investissement des grands groupes internationaux par le biais d'un système d'intelligence économique classique – surveillance des entreprises par Internet, accès à des banques de données payantes. Elle procède ensuite à la rédaction de fiches d'alerte qui donneront lieu éventuellement à une prospection ciblée.

Parallèlement, l'AFII joue un rôle d'intégrateur par le biais du système informatique « SINPA », qui permet de centraliser les informations relatives aux différents sites français pouvant intéresser les investisseurs internationaux. Elle met en relation les investisseurs potentiels et les représentants des sites français propres à répondre à leur demande, organise l'invitation de ces premiers sur le territoire national en impliquant l'ensemble des partenaires concernés sur le territoire français, notamment les élus locaux ;

– les actions de promotion et de prospection : l'AFII appuie les collectivités locales dans leur volonté d'attirer les investisseurs en leur fournissant les outils de marketing territorial qui leur manquent bien souvent. Elle propose donc à ces collectivités un service payant de promotion de leur territoire, afin que celles-ci puissent transmettre un message clair aux investisseurs internationaux ;

– une action de promotion de l'image de la France à l'étranger : selon l'ambassadrice déléguée aux investissements internationaux, l'image de la France à l'étranger est actuellement relativement dégradée, notamment à cause des nombreuses grèves intervenues en 2003 ou par le biais de mesures législatives comme les 35 heures. L'AFII tente donc de diffuser quelques données simples sur l'attractivité du territoire national, afin que les investisseurs ne se fient pas à une image biaisée des conditions économiques du pays (par exemple sur le prix de l'électricité, du téléphone, sur la qualité de la formation de la main-d'œuvre).

L'AFII a en outre développé des outils permettant d'évaluer l'efficacité de son action :

#### INDICATEURS D'ACTIVITÉ DE L'AFII EN 2002

<b>Indicateurs d'activité</b>	
Nombre d'entreprises prospectées	30 228
Nombre d'interventions à des séminaires ou colloques	93
Nombre total d'actions menées avec des agences locales de développement	124
Nombre de projets examinés	423
Nombre de visites	242
Nombre de projets de reprise de sites en difficulté suivis par l'AFII	44
<b>Indicateurs de résultats</b>	
Nombre de projets aboutis suivis par l'AFII	154
Nombre d'emplois créés ou sauvegardés par l'AFII	9 220

Source : AFII, 2002

Votre rapporteur se félicite de voir l'action de l'AFII évaluée de manière aussi rationnelle. Mme Clara Gaymard a en outre apporté les clarifications à certaines questions posées par votre rapporteur :

– à la question de savoir pourquoi la création de l'AFII avait entraîné la création de 10 emplois budgétaires, alors qu'elle résultait d'un regroupement de réseaux préexistants, l'ambassadrice déléguée a répondu que la forme juridique de l'AFII impliquait certaines sujétions en matière de comptabilité publique. Elle a déploré devoir employer plusieurs personnes ayant les mêmes fonctions, et s'est interrogée sur la possibilité d'assouplir le principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable dans des structures dont l'effectif est aussi réduit ;

– sur la question du loyer conséquent de l'Agence, qui s'élevait à 1,3 million d'euros en 2002, Mme Clara Gaymard a précisé que ce montant était versé au fonds de garantie automobile, propriétaire de l'immeuble. Elle a estimé que ce loyer correspondait aux prix du marché pratiqués dans le 8<sup>ème</sup> arrondissement de Paris. Le fonds de garantie a en effet fourni à l'AFII un comparatif des loyers de ce quartier, que l'Agence a jugé convainquant. Mme Clara Gaymard a par ailleurs évoqué, à l'horizon de 2006, la possibilité d'installer l'Agence dans les locaux d'Ubifrance, qui devrait quitter ses locaux parisiens pour s'installer à Marseille.

Eu égard à la qualité de la gestion de l'Agence constatée au cours de cet entretien, votre rapporteur approuve le montant des crédits prévu par le projet de loi de finances pour 2004 au profit de l'AFII, d'un montant de 7,5 millions d'euros, soit le même montant qu'en 2003.

#### **4. Les moyens des autres ministères en faveur de l'aménagement du territoire**

L'aménagement du territoire est une politique transversale impliquant de nombreux ministères, qui disposent alors de leurs propres instruments pour contribuer au développement équilibré du pays. Si la DATAR assure un rôle de coordination des interventions, en indiquant les priorités, elle ne dispose que d'un budget limité comparé à l'ensemble des crédits budgétaires ou à l'effort financier total de la Nation en faveur de l'aménagement du territoire.

**EVOLUTION DE L'EFFORT FINANCIER DE LA NATION EN FAVEUR DE  
L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

*(en millions d'euros)*

	<b>Loi de finances initiale pour 2003</b>		<b>Projet de loi de finances pour 2004</b>	
	Autorisations de programme	Crédits de paiements	Autorisations de programme	Crédits de paiement
Budget de l'aménagement du territoire	270,0	267,6	278,8	272,7
Autres crédits budgétaires en faveur de l'aménagement du territoire	3 565,8	6 491,4	3 214,65	6 930,0
<b>Total des crédits budgétaires</b>	<b>3 835,9</b>	<b>6 759,0</b>	<b>3 493,5</b>	<b>7 202,7</b>
Dépenses fiscales		277,0		272,1
<b>Total de l'effort du budget de l'État</b>	<b>3 835,9</b>	<b>7 036,0</b>	<b>3 493,5</b>	<b>7 474,8</b>
Fonds européens	3 278,8	3 278,8	3 278,8	3 278,8
<b>Total général</b>	<b>7 114,65</b>	<b>10 314,8</b>	<b>6 772,25</b>	<b>10 753,63</b>

Source : Jaune budgétaire « Aménagement du territoire »

Votre rapporteur se félicite de constater que les crédits budgétaires des autres ministères destinés à l'aménagement du territoire sont en progression importante, puisqu'ils augmentent de près de 7 %, cette augmentation représentant un peu moins de deux fois le budget de la DATAR.

La contribution la plus importante provient du ministère des Transports, finançant les charges d'infrastructures ferroviaires et de désendettement (chapitre 45-43) à hauteur de 2 805,7 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 20 % par rapport à 2003. La seconde participation la plus importante provient du ministère de l'Agriculture, puisqu'il mobilisera près de 1 226 millions d'euros, soit près de 35 millions d'euros de plus qu'en 2003. En revanche, votre rapporteur remarque que la contribution du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie recule de près de 13 %, principalement à cause de la baisse de la dotation de développement industriel régional en faveur des petites et moyennes industries.

## B.— UNE MEILLEURE ORIENTATION DE CREDITS DESTINES A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

### 1. Le fonds national d'aménagement du territoire

#### *a) Un outil adapté à la dimension interministérielle de l'aménagement du territoire*

Le FNADT, créé par l'article 33 de la LOADT n° 95-115 du 4 février 1995, est un outil interministériel de gestion des crédits destinés à soutenir des opérations favorables à l'aménagement du territoire dans des secteurs d'activité extrêmement divers, tels que les infrastructures d'équipement, l'industrie, la recherche, le tourisme, l'environnement ou encore la formation professionnelle.

Ce fonds, dont les crédits sont répartis en deux chapitres budgétaires (44-10 pour les interventions publiques et 65-00 pour les subventions d'investissement), comprend une section locale, en partie contractualisée, et une section générale, dont les crédits sont affectés après avis du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) créé par le décret n° 95-414 du 19 avril 1995. En vertu de l'article 3 de ce décret, le CIADT, présidé par le Premier ministre, « *arrête les décisions relatives à l'affectation des crédits de sa section générale* », et peut se réunir en « *formation spécialisée (...) pour la répartition entre régions des dotations de la section locale* », les fonds étant ensuite gérés dans chaque région sous l'autorité des préfets de région.

- La section générale du FNADT est utilisée plus particulièrement pour soutenir des projets d'envergure - trop coûteux pour être financés dans le cadre de la section locale - lorsqu'ils sont favorables à l'emploi, à la mise en valeur du patrimoine naturel et culturel, ou encore aux services publics, en tenant compte des priorités de la politique d'aménagement du territoire.

- La section locale du FNADT est elle-même divisée en deux parties :

- une partie alimentant les contrats de plan Etat-régions (CPER), qui finance plus particulièrement les contrats de pays et d'agglomération, et soutient la politique des massifs, les programmes de conversion, le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication et les opérations interrégionales ;

- une partie dite de libre d'emploi, dont le dernier rapport sur l'utilisation du FNADT fourni par la DATAR affirme qu'elle est « *nettement plus orientée en direction (...) des services publics et des projets d'aménagement et de développement durable menés dans un cadre intercommunal* ». Le montant des financements accordés dans ce cadre est fonction de la superficie et de la population couvertes par la PAT ou par le dispositif des territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP).

Enfin, le FNADT finance également la subvention d'exploitation de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII).

***b) En dépit d'une gestion approximative des crédits durant les précédents exercices, les moyens du FNADT ont été augmentés***

Votre rapporteur n'évoquera que rapidement les approximations de la gestion du FNADT durant les exercices budgétaires précédents, qui ont fait l'objet de critiques de la part de la Cour des comptes dans ses rapports publics de 1997 et 2001.

La gestion du FNADT devait en principe être clarifiée par la circulaire du Premier ministre en date du 9 novembre 2000. Ce texte prévoit que seules les demandes de subventions supérieures à 304 898 euros possédant une envergure au moins régionale sont éligibles à la section générale du FNADT. En outre, les procédures de mobilisation des crédits ont été précisées, puisque les demandes doivent être expertisées par les services déconcentrés de l'Etat sous l'autorité des secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR), puis transmises par les préfets de région à la DATAR pour instruction.

En dépit de cette circulaire, la Cour des comptes a renouvelé ses critiques sur plusieurs points dans son rapport public pour 2001. S'agissant de la mauvaise consommation des crédits inscrits au FNADT, la Cour observe que les réunions du CIADT sont « *trop tardives et aboutissent à ce que les premières subventions ne sont guère attribuées qu'au second semestre et que systématiquement, une partie des crédits de l'exercice est reportée sur l'exercice suivant* ».

Cette sous-consommation récurrente des crédits du FNADT ne semble pas, en dépit des critiques répétées de la Haute juridiction financière, en voie de résorption. Au titre de l'année 2001, les crédits initiaux votés s'élevaient à près de 84 millions d'euros, mais se sont élevés en exécution à près de 116 millions d'euros, dont 65 millions ont ensuite été reportés sur l'exercice suivant. Au titre de l'année 2002, les crédits initiaux se sont élevés à 76,7 millions d'euros, mais sont ensuite passés à près de 101 millions d'euros en exécution, dont 32 millions d'euros ont ensuite été reportés sur l'exercice 2003.

Votre rapporteur ne peut que regretter l'importance de la différence entre les crédits votés par le Parlement et les crédits réellement mobilisés par le biais du FNADT, ce qui constitue une atteinte à la sincérité du budget de l'aménagement du territoire. Votre rapporteur se montre également circonspect envers les explications fournies par les services de la DATAR selon lesquelles les opérations programmées sur un exercice budgétaire donné nécessitent d'importants délais de préparation, parce qu'elles sollicitent la participation de nombreux co-financeurs (ministères, collectivités locales, partenaires privés). En effet, les crédits du FNADT ne sont pas les seuls, loin s'en faut, à supposer un co-financement par les collectivités locales.

Dans ces circonstances, votre rapporteur accueille avec circonspection l'augmentation des crédits du FNADT prévue par le présent projet de loi. Cette augmentation porte essentiellement sur les crédits du chapitre 44-10, qui passent de près de 59 millions d'euros en 2003 à un peu moins de 76 millions d'euros en 2004.

S'agissant du chapitre 65-00, qui abonde les subventions d'investissement du FNADT, les crédits de paiement sont en léger repli, de 150 millions d'euros en 2003 à près de 144 millions d'euros en 2004. Mais la portée de cette diminution est limitée par le fait que, dans le même temps, les autorisations de programme enregistrent une augmentation de près de 12 %, passant de 203 millions d'euros en 2003 à presque 229 millions d'euros en 2004. Dans un contexte budgétaire tendu, l'augmentation des moyens en faveur de l'aménagement du territoire souligne la volonté du Gouvernement de favoriser un développement équitable du territoire. Mais votre rapporteur appelle les différents partenaires responsables de la gestion du FNADT à utiliser au mieux les crédits accordés, conformément au vote du Parlement.

## **2. La prime d'aménagement du territoire (PAT)**

Créée par le décret n° 82-379 du 6 mai 1982, la prime d'aménagement du territoire est un outil en faveur de l'emploi dans les régions. Elle prend la forme d'une subvention d'investissement accordée par le ministre de l'aménagement du territoire, après consultation du Comité interministériel d'aide à la localisation d'activités (CIALA), à des entreprises situées dans certaines zones fragiles et dont l'activité peut entraîner l'emploi permanent d'un nombre minimum de salariés. Aide d'Etat à finalité régionale, elle est soumise à la réglementation communautaire relative aux aides publiques visant à préserver des situations de concurrence normale. Le zonage a fait l'objet d'une approbation officielle le 1<sup>er</sup> mars 2000. Il doit s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2006. Rappelons qu'il s'est traduit par une réduction de la population couverte de 3,6 millions d'habitants pour l'ensemble du territoire national.

Un nouveau régime de la prime a été fixé par le décret n° 2001-312 du 11 avril 2001, permettant l'élargissement des activités éligibles aux activités de service, et l'abaissement du montant rendant un projet éligible à cette prime. Ces nouvelles dispositions doivent permettre à la PAT de mieux soutenir les activités de service tout en étant mieux adaptées à la localisation des activités sur le territoire grâce à la mise en place d'un nouveau zonage.

Par ailleurs, cette réforme aurait dû conduire à une meilleure consommation des crédits inscrits au chapitre 64-00, suite notamment au bilan mitigé dressé par la Cour des comptes dans son rapport public de 1997. La DATAR a réagi en améliorant le suivi des crédits mobilisés par le biais de la PAT, notamment grâce à un rapprochement entre le service financier de la Délégation et le Comité interministériel d'aide à la localisation des activités (CIALA). Mais votre rapporteur déplore que la consommation des crédits inscrits sur ce chapitre n'ait pas été améliorée : le taux de consommation était en effet de près de 82 % en 2001, de 54,5 % en 2002, et seulement de 40,2 % au 30 juin 2003.

Eu égard à cette faible mobilisation des crédits de la PAT, votre rapporteur se félicite de l'annonce qui a été faite par le Gouvernement le 7 février 2003 d'accorder, après avis du CIALA, une prime à l'aménagement du territoire à 27 entreprises qui se sont engagées à créer près de 2 400 emplois en réalisant par ailleurs près de 1,2 milliard d'euros d'investissements. Ces entreprises vont

bénéficiaire d'une aide de 20 millions d'euros, s'engageant en contrepartie à créer ces emplois dans les trois années à venir et à les maintenir ensuite au moins cinq ans sous peine de devoir rembourser les aides perdues. Au regard du bilan de la PAT en 2002, ces décisions pour 2003 confirment l'effort consenti par le Gouvernement en faveur de la création d'emplois dans les bassins les plus sensibles.

### **3. Les autres soutiens financiers au service de l'aménagement du territoire**

– **Le fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA)** institué par l'article 35 de la loi d'orientation n° 95-1115 pour l'aménagement et le développement du territoire, est un compte d'affectation spéciale qui permet, entre autres, de soutenir financièrement les lignes intérieures non rentables.

Votre rapporteur se félicite de constater que le budget du FIATA enregistre une augmentation de près de 67 % entièrement financée par la taxe d'aviation civile, dont le produit est désormais affecté pour près de 37 % au FIATA, le reste revenant au budget annexe de l'aviation civile. Ces moyens nouveaux permettront d'augmenter de 75 % les subventions aux entreprises de transports aériens en vue d'assurer l'équilibre des dessertes aériennes réalisées dans un but d'aménagement du territoire, ce qui permettra d'augmenter la subvention aux lignes faisant déjà l'objet d'une convention – 19 liaisons nationales – mais aussi de financer onze liaisons nouvelles, pour un montant de 9,2 millions d'euros.

En outre, le FIATA prendra en charge, à partir de 2004, la dotation de continuité territoriale prévue par l'article 60 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer. Aux termes de cet article, *« l'État verse aux régions de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, à la collectivité départementale de Mayotte, à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et à Wallis-et-Futuna une dotation de continuité territoriale dont le montant évolue comme la dotation globale de fonctionnement. Cette dotation est destinée à faciliter les déplacements des résidents de ces collectivités entre celles-ci et le territoire métropolitain. Elle contribue à financer une aide au passage aérien des résidents dans des conditions déterminées par la collectivité »*. Le principe d'une aide destinée à faciliter les liaisons aériennes entre la métropole et les collectivités d'outre-mer est très intéressante, mais votre rapporteur s'interroge sur l'opportunité de faire peser le financement de celle-ci uniquement sur les compagnies aériennes, via le FIATA.

– **Le Fonds national de développement des entreprises (FNDE)**, créé par l'article 43 de la loi d'orientation n° 95-115 pour l'aménagement et le développement du territoire, est un instrument financier destiné, en intervenant prioritairement dans les territoires fragiles, à aider les petites entreprises à accéder au crédit. Ce dispositif est déterminant pour soutenir les entreprises en création ou en phase de premier développement. Il mobilise des ressources d'origine diverse : certains crédits du FNADT ou du secrétariat d'Etat à l'Industrie, des interventions de la Caisse des dépôts et consignations, ou encore des financements de la BDPME-Sofaris.

## **II.— LA CLARIFICATION DES PRIORITES DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

Votre rapporteur se félicite de constater que les crédits de l'Aménagement du territoire seront mobilisés au profit d'objectifs qui ont fait l'objet d'une clarification évitant ainsi tout risque de « saupoudrage » inefficace des territoires.

### **A.— REAFFIRMER LA SOLIDARITE NATIONALE EN FAVEUR DES TERRITOIRES RURAUX ET MONTAGNEUX**

#### **1. La nécessaire relance des politiques en faveur des territoires ruraux**

Comme le soulignait déjà votre rapporteur lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2003, les dernières échéances électorales ont montré que les habitants des territoires ruraux les plus pauvres et les plus enclavés pouvaient éprouver un dangereux sentiment d'abandon vis-à-vis du reste de la collectivité nationale. Ce constat a donc poussé le Gouvernement à engager une vaste réflexion sur la place des territoires ruraux dans notre pays, et sur la politique qui doit être menée afin d'assurer leur développement économique.

##### ***a) Un constat : l'hétérogénéité croissante du monde rural***

Une étude prospective de la DATAR, rendue publique lors du CIADT du 3 septembre 2003 et intitulée « *Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement durable* » apporte un éclairage nouveau sur le visage actuel du monde rural.

Selon cette étude, le monde rural ne s'identifie plus avec le monde agricole, et « n'est plus non plus ce lieu d'exode que l'attractivité des villes semblait avoir placé sans recours à la remorque de la modernité ». Il apparaît en effet désormais que le solde migratoire s'est inversé, puisque l'espace rural connaît une progression démographique de près de 450 000 habitants entre 1975 et 1999, dont près de 250 000 entre 1990 et 1999, principalement du fait de ménages actifs travaillant dans les pôles urbains ou de retraités qui désirent venir s'établir dans des communes rurales.

L'espace rural, que l'on imagine encore trop souvent dépendant de la production agricole, est donc traversé par des dynamiques nouvelles qu'il faut accompagner et encourager. L'étude de la DATAR met en particulier en évidence le fait que la fonction « résidentielle » de l'espace rural connaît un développement spectaculaire. En effet, une partie des espaces ruraux est en train de passer sous influence urbaine, essentiellement à la périphérie des aires urbaines. De ce fait, la population résidant dans les zones périurbaines est passée de 8,8 à 12,5 millions d'habitants entre 1990 et 1999.



En outre, cette étude souligne le fait que l'emploi en milieu rural connaît désormais une légère croissance, de l'ordre de 1 %, mais la progression est beaucoup plus nette, de l'ordre de 8 % si l'on fait abstraction de l'évolution de l'emploi agricole. De fait, l'agriculture n'est plus l'activité dominante en terme d'emplois et de valeur ajoutée dans les campagnes. Les agriculteurs représentent en effet 8 % des actifs localisés dans les espaces ruraux ; ils sont désormais quatre fois moins nombreux que les ouvriers, et leur effectif régresse de près de 3 % par an. A l'inverse, la part des emplois industriels des espaces ruraux est passée entre 1975 et 1999 de 20 à 25 % du total des effectifs, sachant par ailleurs que cette évolution est encore plus marquée dans certaines branches, dont certaines dépendent il est vrai de l'agriculture comme par exemple l'agro-alimentaire, mais d'autres en sont indépendantes comme la plasturgie ou la filière des composants électroniques. Enfin et surtout, les territoires ruraux connaissent un important développement de leurs activités touristiques : avec 320 millions de nuitées, et une croissance régulière de la fréquentation, la campagne est le deuxième espace touristique des Français (entre 35 et 40 % des destinations touristiques).

Ces dynamiques économiques permettent donc de distinguer trois types d'espaces ruraux différents :

– Les « campagnes des villes », qui regroupent environ 750 cantons, connaissent en règle générale une certaine croissance démographique, mais leur développement est en grande partie lié à la présence d'un grand pôle urbain à proximité.

– Les nouvelles campagnes en recherche d'équilibre, dont les perspectives de développement sont en grande partie liées à l'activité touristique.

– Les campagnes les plus fragilisées, marquées par le recul économique et démographique, couvrent près de 800 cantons, soit près du tiers du territoire national. Ces espaces connaissent à la fois une faible densité de la population, une tendance à la mono activité, et une évolution démographique régressive. Il s'agit soit de territoires vieillis et peu denses à dominante agricole, soit d'espaces ruraux ouvriers traditionnels au tissu industriel en déclin.

Cette typologie, pour théorique qu'elle soit, pousse votre rapporteur à penser que les politiques de développement rural doivent évoluer afin que les aides soient concentrées prioritairement sur les zones les plus fragiles, sans pratiquer un saupoudrage inefficace sur une partie importante du territoire national. En outre, ces aides doivent prendre en compte le fait que le développement des territoires ruraux ne repose plus uniquement sur les activités agricoles mais également sur les activités industrielles et tertiaires.

### ***b) Un problème : l'inadaptation des politiques de développement rural à ces nouvelles réalités***

Une évaluation des politiques de développement rural a été réalisée par le Commissariat général du Plan, dans un rapport rendu public en juin 2003 sous le titre « *Les politiques de développement rural* »<sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> « *Les politiques de développement rural* », Conseil national de l'évaluation du Commissariat général du Plan, juin 2003.

De cette étude très complète, votre rapporteur retire plusieurs idées qu'il convient de garder à l'esprit dans la perspective du projet de loi sur le développement des territoires ruraux :

– La politique nationale en faveur du développement rural souffre d'un manque de moyens. En dix ans (de 1990 à 1999), les différents dispositifs opérationnels relevant de la politique de développement rural ont engendré une dépense moyenne annuelle estimée à 2,3 milliards d'euros (soit environ 177 euros par habitants des espaces ruraux par an). Les études de terrain réalisées par le Commissariat Général du Plan soulignent en outre les fortes disparités dans l'affectation des crédits de développement dont le montant total demeure toujours très largement inférieur à la dotation de fonctionnement des communes et au soutien communautaire au revenu des agriculteurs.

– Les différents outils mis en place par l'État souffrent d'un manque de lisibilité. Au total, ce sont en effet 12 lois et 59 dispositifs opérationnels qui ont été identifiés par le Commissariat Général du Plan, qui se répartissent de la manière suivante :

- Douze dispositifs se rattachent au domaine des activités agricoles et sylvicoles. Une partie d'entre eux vise à améliorer les conditions de production en renforçant les structures foncières (opérations groupées d'aménagement foncier, associations foncières pastorales, sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) ou en développant le capital productif (dotation jeune agriculteur, plans d'amélioration matérielle). Par ailleurs, la valorisation des produits agricoles est recherchée par des mesures en faveur des productions de qualité et de la promotion des produits. Elle passe, en particulier, par un soutien à la société pour l'expansion des ventes de produits agricoles et alimentaires (SOPEXA) ;

- Six dispositifs visent à développer des activités du secteur secondaire et tertiaire. Trois d'entre eux sont constitués par des soutiens à l'investissement attribués à l'ensemble des entreprises non agricoles situées dans des zonages construits en fonction de la fragilité socio-économique : les zones de revitalisation rurale (ZRR), territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP), zones bénéficiant de la prime à l'aménagement du territoire (PAT). Trois autres dispositifs englobent des aides collectives localisées en faveur du commerce, de l'artisanat et du tourisme, en particulier les opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce (ORAC), les opérations « *Mille villages* », et des Pays d'accueil touristique ;

- Cinq dispositifs agri-environnementaux ont été créés au cours de la période prise en compte par cette étude : le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA), le plan de développement durable (PDD), les mesures agri-environnementales (MAE) ou les opérations locales agri-environnementales (OLAE) et le fonds de gestion de l'espace rural (FGER). Elles visent agir sur les effets négatifs et positifs de la production agricole sur l'environnement ou encore à financer des services d'entretien de l'espace distincts de l'acte de production agricole. Le domaine de l'environnement mobilise en outre une dizaine de dispositifs ;

- S'agissant des services collectifs et individuels aux particuliers, les principaux outils sont constitués par les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), le fonds d'amortissement des charges d'électrification, et le fonds national pour le développement des adductions d'eau. En outre, l'action en faveur des services publics ruraux s'est concrétisée par plusieurs procédures, telles que le moratoire sur les services publics, les schémas départementaux d'organisation et de modernisation des services publics, les Maisons de service public.

– Ces dispositifs souffrent d'un manque d'efficacité, du fait d'une certaine inadaptation aux évolutions récentes du monde rural. Si des effets bénéfiques ont été relevés dans le domaine de la mise à niveau des infrastructures et des réseaux (électrification, assainissement, et adduction d'eau), les actions en faveur du maintien des services publics en zone rurale et surtout les actions en faveur de l'industrie sont encore insuffisantes.

### *c) L'engagement du Gouvernement sur la voie de la réforme*

Les différents problèmes soulevés par votre rapporteur pourront être débattus prochainement, puisque, conformément aux engagements du Président de la République en faveur du monde rural, le Conseil des ministres du mercredi 3 septembre 2003 a examiné le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux. Le Premier ministre a en outre réuni le même jour un Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) consacré exclusivement au monde rural.

Votre rapporteur se félicite des mesures annoncées lors de ces deux rendez-vous, qui permettront d'apporter une réponse politique ambitieuse aux problèmes évoqués précédemment :

– Le Gouvernement s'est engagé à rénover et renforcer deux dispositifs spécifiques de soutien au monde rural résultant de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 : les territoires ruraux de développement prioritaires (TRDP), ainsi que les zones de revitalisation rurale (ZRR).

**Les TRDP**, créés par le décret n° 94-1139 du 26 décembre 1994, recouvrent un territoire délimité par un accord entre l'État et les régions largement inspiré des zonages communautaires : les espaces couverts représentent 54,6 % du territoire national et regroupent 21,5 % de la population française.

**Les ZRR**, créées par le décret n° 96-119 du 14 février 1996, recouvrent quant à elles un territoire plus limité (33,4 % du territoire national et 7,38 % de la population française). Pour être éligibles à cette aide, les communes devaient en effet se caractériser à la fois par une densité de population inférieure à certaines normes, et par un déclin de population ou une surreprésentation des activités agricoles).

Votre rapporteur insiste sur la nécessité de revoir rapidement le zonage des ZRR, en prenant en compte les données fournies par la DATAR, dont les cartes montrent que les zones aidées par le biais du dispositif des ZRR, déterminées il y a plus de 10 ans, ne correspondent plus nécessairement aux zones fragilisées en 2003.

Le zonage des ZRR sera donc rénové, dans la mesure où il s'appuie sur le zonage des TRDP devenu obsolète puisqu'il repose, entre autres, sur les anciens zonages européens pour la période 1994 à 1999. Les deux zonages doivent donc être

déconnectés, sachant que le nouveau zonage entrera en vigueur à partir de 2004, après le vote du projet de loi sur le développement rural. La refonte du dispositif TRDP ne sera pour sa part engagée qu'après le 31 décembre 2006.

En outre, le Gouvernement envisage de renforcer le volet fiscal des ZRR. Le dispositif permettant aux entreprises qui construisent ou font construire un immeuble à usage industriel ou commercial de bénéficier d'un amortissement exceptionnel de 25 % du prix de revient dès l'achèvement des travaux est prorogé. Il sera étendu aux immeubles à usage artisanal et touristique et aux travaux de rénovation d'immobilier d'activités lors de l'extension ou de la reprise d'entreprise. Par ailleurs, l'exonération d'impôt sur les sociétés pour les créations d'entreprises ayant une activité industrielle, commerciale ou artisanale sera désormais totale pendant quatre années et de 50 % durant la cinquième année. Enfin, lors de leur création, les entreprises ayant une activité industrielle, commerciale ou artisanale bénéficient d'une exonération de la taxe sur le foncier bâti, qui pourra être étendue à cinq ans sur délibération des collectivités locales.

– Le Gouvernement envisage également de développer l'ingénierie de projet dans les territoires ruraux, afin de pallier les difficultés que rencontrent certaines collectivités locales rurales pour se doter des moyens et des compétences leur permettant de mener à bien leur projet de développement. A cette fin, le CIADT du 3 septembre 2003 a décidé de relancer les dynamiques locales d'élaboration de projets de territoire et de promouvoir le métier d'agent de développement territorial. Concrètement, le Gouvernement envisage d'aider à la constitution de plates-formes d'ingénieries du développement territorial, et d'encourager les chambres consulaires à développer des actions concertées auprès des acteurs économiques ruraux. Le Gouvernement désire en outre mobiliser les compétences de l'Etat pour le développement rural, notamment en favorisant la collaboration entre les services déconcentrés (DDAF et DDE) et les collectivités rurales.

– En outre, le Gouvernement souhaite soutenir le développement économique des entreprises en milieu rural, notamment en adaptant les règles communautaires relatives aux aides publiques aux entreprises. Les dispositifs d'aide publique aux entreprises mis en œuvre par l'Etat et les collectivités locales sont en effet soumis à la réglementation communautaire de la concurrence. En 1998, en profitant de la révision de la carte des aides à finalité régionale pour la période 2000 à 2006, la Commission européenne a imposé aux États membres de réduire sensiblement la couverture de la population bénéficiant du zonage. Cette réduction s'est traduite par l'exclusion d'un grand nombre de zones rurales de la carte de la prime à l'aménagement du territoire. Le Gouvernement a donc préparé une série de propositions, adressées officiellement le 19 juin 2003 à la Commission européenne, tendant à assouplir la réglementation des aides aux entreprises, pour permettre la mise en place dans les zones rurales de dispositifs d'aide plus avantageux que ceux autorisés par la réglementation actuelle :

- la première proposition doit permettre d'augmenter le plafond en dessous duquel l'aide n'est pas prise en compte par les autorités communautaires à 200 000 euros sur trois ans. L'État français est en effet saisi de nombreuses demandes de

notification à Bruxelles de dispositifs d'aide d'un montant supérieur au plafond actuel de 100 000 euros dans les zones exclues de la carte de la prime à l'aménagement du territoire ;

- la seconde proposition vise à autoriser les aides aux entreprises ayant une activité essentiellement locale. La réglementation européenne sur les aides d'État s'applique en effet uniquement lorsque cette aide est susceptible d'affecter les échanges entre les États membres. Dans ces conditions, les aides aux entreprises dont l'activité économique ne concerne qu'une zone géographique limitée, sans conséquence commerciale potentielle dans un autre État membre, ne devraient pas être soumises au respect des règles de la concurrence communautaire ;

- le Gouvernement envisage par ailleurs de prévoir un taux d'aide spécifique pour les très petites entreprises afin que le règlement européen relatif aux aides aux PME autorise un taux de 30 % sur l'ensemble du territoire. Ainsi, dans toutes les zones rurales, appartenant ou non aux zones éligibles à la prime à l'aménagement du territoire, les très petites entreprises pourraient recevoir des aides plus incitatives ;

- le Gouvernement envisage enfin d'adapter les règles de zonage des aides aux entreprises en vue de la discussion au niveau communautaire pour la prochaine période d'intervention.

Certaines mesures complémentaires devraient également être prises afin de faciliter la transmission d'entreprises en milieu rural, d'améliorer les transports ainsi que l'accès aux technologies de l'information dans ces zones. Votre rapporteur estime que les différentes mesures annoncées constituent un élément de réponse important aux problèmes actuels du monde rural, apportant un soutien aux activités agricoles mais aussi de réelles possibilités de développement des activités industrielles et tertiaires dans les territoires ruraux.

## **2. Les nouvelles orientations de la politique en faveur des zones de montagne**

D'importants travaux parlementaires ont rappelé en 2002 et 2003 la nécessité de mettre en œuvre des mesures propres à assurer le développement économique des zones de montagne.

Le rapport de MM. les sénateurs Jacques Blanc et Jean-Paul Amoudry, intitulé « *L'avenir de la montagne, un développement équilibré dans un environnement préservé* »<sup>(1)</sup> propose ainsi d'affirmer l'importance des massifs en terme d'aménagement du territoire. A cet effet, le rapport préconise d'une part d'augmenter le montant global des moyens publics dont doit bénéficier la montagne, mais aussi d'améliorer le dispositif institutionnel de la politique d'aménagement du territoire qui lui est destiné. Ainsi, le rapport propose d'étudier la possibilité d'une révision de la carte de la PAT, afin de mieux prendre en compte les zones de

---

<sup>(1)</sup> Rapport d'information n° 15 de MM. Jacques Blanc, président, et Jean-Paul Amoudry, rapporteur, « *L'avenir de la montagne. UN développement équilibré dans un environnement préservé* », 9 octobre 2002.

montagne, et d'envisager le regroupement dans un fonds spécialisé de l'ensemble des crédits du FNADT en faveur des massifs, voire de créer de véritables « zones franches de montagne », en s'inspirant éventuellement de la « zone franche corse ». S'agissant des réformes institutionnelles possibles, le rapport propose d'améliorer la composition et le mode de fonctionnement des comités de massifs, et de leur donner davantage de moyens humains et financiers, et de déconcentrer davantage les pouvoirs de l'administration au niveau des commissariats de massif, notamment en matière de gestion des crédits.

Par ailleurs, le rapport de MM. les députés François Brottes et Yves Coussain intitulé « *Pour une montagne respectée prenant son destin en main* »<sup>(1)</sup> propose également de renforcer les institutions des massifs, en le dotant d'un organe exécutif, d'un budget spécifique et d'un réel pouvoir de décision. Pour les rapporteurs, « *la mise en place institutionnelle d'une structure de massif forte aura pour avantage de créer une masse critique permettant le déclenchement d'une dynamique de développement actuellement impossible du fait de l'insuffisante coordination des efforts de collectivités qui composent le massif* ».

En outre, le rapport préconise de relancer l'activité économique en zone de montagne par la création de « *zones de revitalisation de la montagne* », sur le modèle des ZRR pour les zones rurales, dont pourraient bénéficier les petites entreprises de moins de 50 salariés et les professions indépendantes. Ces zones combindraient des allègements ciblés de l'impôt sur les sociétés, des charges sociales patronales, de la taxe professionnelle ou des droits de mutation.

Enfin, les députés ont proposé un assouplissement encadré de certaines règles d'urbanisme contenues dans la loi « montagne », notamment du principe de continuité de l'urbanisation, afin qu'il puisse être adapté par un document local d'urbanisme. Cette proposition a permis la modification de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme lors de l'examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi portant diverses dispositions relatives à l'urbanisme, à l'habitat et à la construction. En outre, les rapporteurs ont proposé de renforcer la cohérence de l'aménagement des territoires de montagne en renforçant le rôle dévolu aux « *prescriptions particulières de massifs* », constatant qu'actuellement, les prescriptions particulières de massif n'ont qu'un rôle supplétif par rapport aux directives territoriales d'aménagement (DTA).

Ces propositions ont été partiellement prises en compte par le Gouvernement, puisque celui-ci a réuni le 28 août 2003 le Conseil national de la montagne, afin de lui présenter les mesures concernant le développement des territoires de montagne contenues dans le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux. Ces mesures font l'objet du titre V du projet de loi, dont l'objectif est d'actualiser certaines des dispositions de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

---

<sup>(1)</sup> *Rapport d'information n°1040 de MM. François Brottes, président, et Yves Coussain, rapporteur, « Pour une montagne respectée prenant son destin en main. Mission d'information sur les adaptations envisageables du droit applicable dans les zones de montagne », 16 juillet 2003.*

Le projet de loi propose de disposer clairement que la politique en faveur de la montagne doit être une politique de massifs gérée à l'échelle interrégionale. A cet effet, le projet de loi prévoit la possibilité de créer des ententes de massifs rassemblant les élus, avec pour vocation d'être un moteur dans l'élaboration d'un projet de développement pour le massif. Ce projet de territoire doit s'inscrire dans le schéma interrégional de massif, document d'orientation stratégique qui devient obligatoire. En outre, les conventions interrégionales de massif deviennent un outil spécifique désormais bien identifié, tant sur le plan des mesures que sur le plan comptable.

Enfin, en matière d'urbanisme, le régime des unités touristiques nouvelles (UTN) sera réformé et simplifié : si les UTN les plus importantes continueront, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, à être approuvés par le préfet coordonnateur de massif, après avis du comité de massif, les UTN d'importance locale, majoritaires en nombre, seront approuvées par le préfet de département après avis de la commission départementale des sites. En outre, elles pourront être réalisées dans les communes dotées d'une carte communale.

Votre rapporteur se félicite de cette relance de la politique en faveur de la montagne, qui répondra aux attentes formulées par de nombreux parlementaires.

## **B.— REDUIRE LA FRACTURE NUMERIQUE**

### **1. La couverture en téléphonie mobile : un élément essentiel de cohésion territoriale**

Le rapport réalisé par M. Nicolas Forisser, intitulé « *Réduire la fracture numérique* »<sup>(1)</sup> dresse un état des lieux utile sur les progrès réalisés en matière de politique de couverture du territoire national par les technologies de l'information et de la communication.

Ce rapport commence par rappeler les interrogations de la Délégation à l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale s'agissant des schémas de services collectifs de l'information et de la communication. Ces documents établissent en effet des perspectives jusqu'en 2020, un terme jugé irréaliste par la majorité des opérateurs en téléphonie mobile et en Internet compte tenu des évolutions extrêmement rapides que connaît le secteur. En outre, ces schémas contiendraient des objectifs imprécis dont la réalisation paraît difficile. Ainsi, les schémas avaient fixé pour 2003 un triple objectif : familiariser le grand public, poursuivre la modernisation de l'administration et rechercher un développement équilibrer des territoires. Votre rapporteur regrette que de tels objectifs, du fait de leur imprécision, ne puissent pas être atteints.

S'agissant de la couverture du territoire en réseaux de téléphonie mobile, le rapport note que la couverture du territoire est théoriquement en voie d'achèvement. Mais il reste un problème quant à la quantification des zones non couvertes, réalisée

---

<sup>(1)</sup> Rapport d'information AN n° 443 de M. Nicolas Forisser, rapporteur, intitulé « *Réduire la fracture numérique* », 28 novembre 2002.

pour le compte du Gouvernement par le cabinet d'études Sagatel. Selon ces derniers, 46 000 km<sup>2</sup> du territoire de la métropole ne sont couverts par aucun réseau, soit 8,4 % du territoire et près de 390 000 personnes réparties dans près de 1 500 communes. Mais cette évaluation a fait l'objet des plus vives réserves de la part de nombreux élus, ainsi que de l'Autorité de régulation des télécommunications qui en a contesté l'exactitude. Pour cette dernière, 5 à 6000 communes seraient mal desservies, soit environ 15 % des communes du territoire métropolitain.

Votre rapporteur estime que ce débat, pour technique qu'il puisse paraître, est important, et appelle une réaction volontariste du Gouvernement. A ce sujet, votre rapporteur se félicite de la signature, le 15 juillet 2003, de la convention nationale de mise en œuvre du plan d'extension de la couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile. Cette signature formalise l'engagement des différents acteurs – État, collectivités locales, et opérateurs de téléphonie mobile – de procéder à l'installation et l'exploitation de 1 250 sites nouveaux, conformément aux engagements des trois opérateurs en date du 24 septembre 2002. En outre, la signature d'un avenant à cette convention avant la fin de l'année 2003 devrait permettre l'extension du nombre de sites.

Cette convention précise en outre la notion de « zone blanche » pour la couverture desquelles les opérateurs se sont engagés à réaliser des tests techniques avant novembre 2003 afin de rendre possible leur couverture avant la fin de l'année 2003. La convention précise en outre les conditions techniques et financières de mise à disposition des infrastructures. Dans la première phase de déploiement sur les 1250 sites retenus, les collectivités territoriales mettent à disposition des opérateurs des infrastructures passives telles que les pylônes et les points hauts, que ces derniers s'engagent à équiper des infrastructures radio et de transmission nécessaires. Les opérateurs prennent en charge la maintenance des sites neufs et contribuent à la maintenance des sites existants. Si l'exploitation de ces infrastructures était génératrice de recettes nettes, les opérateurs seraient redevables d'un loyer correspondant au montant de ces recettes. Enfin, le plan de déploiement de la seconde phase, sur la période 2005-2006, sera proposé aux collectivités avant le 15 juin 2004.

S'agissant du financement de ce projet, le CIADT du 3 septembre 2003 a confirmé le fait que l'Etat soutiendrait financièrement le plan d'extension à hauteur de 44 millions d'euros. En outre, le schéma financier de la seconde phase pourra être testé en 2004 sur près de 200 sites.

## **2. La desserte du territoire en liaisons Internet à haut débit : une chance pour le développement des zones fragilisées**

La DATAR a présenté le 19 juin 2003 une étude préoccupante sur « *L'Etat des régions dans la société de l'information* », rassemblant pour la première fois l'ensemble des données sur le déploiement des réseaux de télécommunication, sur l'état de la concurrence et la diversité des technologies disponibles, ainsi que les projets des collectivités territoriales en matière de télécommunication et l'usage et TIC au sein des PME.



Cette étude constate que le haut débit, qui conditionne le développement de la société de l'information, était à la fin de l'année 2002 accessible à 74 % de la population française. Cette population est concentrée sur seulement 21 % du territoire, soit près de 9000 communes, partiellement ou totalement couvertes par l'un des services d'accès (DSL, câble Internet, boucle locale radio, fibre optique, ...). Mais 26 % de la population française, soit 15 millions de personnes, sont situées dans des communes ne disposant d'aucune offre.

En outre, les disparités dans l'accès au haut débit entre les régions et les départements sont également très importantes. L'étude constate en effet que les six départements les mieux couverts en technologie haut débit ont un pourcentage de leur population non couverte par au moins une des technologies de haut débit inférieur à 40 %, alors que ce chiffre s'élève à plus de 90 % pour les neuf départements les moins bien couverts. Ces inégalités entre territoires réduisent d'autant leur capacité à profiter des dispositifs nationaux en faveur de l'administration en ligne et du commerce électronique.

L'étude fait également apparaître une faible diversité des technologies d'accès au haut débit. Seul un tiers de la population française disposait à la fin de l'année 2002 d'au moins deux technologies d'accès au haut débit sur la boucle locale, soit 1,6 % du territoire. La boucle locale radio peut, quant à elle, être considérée comme un échec, puisqu'elle n'est accessible que sur 1 % du territoire.

Votre rapporteur ne peut que s'alarmer du nouveau défi à la politique d'aménagement du territoire que constitue cette fracture numérique. On voit en effet se profiler le risque d'une France numérique à trois vitesses :

– les « zones de concurrence » représentant environ 2 % du territoire pour 32 % de la population, sont constituées par les principales agglomérations, bénéficiant des principaux investissements des opérateurs.

– les « zones d'opportunité », représentant environ 20 % du territoire et 42 % de la population, disposent d'un potentiel économique mais sont isolées des grandes infrastructures de télécommunication des nouveaux opérateurs, ou offrent un potentiel trop insuffisant dans l'immédiat pour attirer les investisseurs.

– les « zones de fragilité », représentant environ 78 % du territoire, pour 26 % de la population. Il s'agit de la plupart des territoires ruraux, mais aussi de certaines zones peu denses situées en périphérie des agglomérations. Ces zones ne semblent pas pouvoir bénéficier dans l'immédiat d'un accès au haut débit, excepté par le biais des technologies satellitaires.

Votre rapporteur se félicite que les collectivités locales aient déjà réagi pour faire face à cette dérive préoccupante. L'étude menée par la DATAR a recensé près de 163 projets émanant principalement des départements (pour 73 d'entre eux) et des communes (75 projets), dans une moindre mesure des régions (15 projets). S'agissant de l'investissement des acteurs publics, l'effort peut varier de 5 euros par habitant à 278 euros selon les projets, avec une moyenne nationale de 52 euros par habitant.

Votre rapporteur ne peut qu'appeler l'Etat à mobiliser plus de moyens dans cette voie. Celui-ci s'est déjà engagé en lançant un appel à projet en faveur des technologies alternatives d'accès à l'Internet haut débit, sur une période de trois ans (1<sup>er</sup> août 2003 au 31 juillet 2006). Les technologies alternatives au haut débit s'entendent de l'ensemble des technologies permettant d'assurer une connexion équivalente à la boucle locale, comprenant notamment les réseaux radioélectriques tels que le Wi-Fi, les courants porteurs de ligne, la technologie satellitaire, etc. Pour cet appel à projet, le Gouvernement va engager 4,5 millions d'euros sur trois ans, auxquels viennent s'ajouter les fonds mobilisés par la Caisse des dépôts et consignations. L'appel à projet vise à tester la pertinence économique et sociale des solutions alternatives apportées par ces technologies dans leur déploiement sur différents types de territoires, tout en favorisant l'expérimentation de nouvelles formes d'initiatives locales ou d'usages nouveaux.

### **C.— ACCOMPAGNER LES MUTATIONS ÉCONOMIQUES**

Outre l'engagement déjà évoqué de 20 millions d'euros pour la création de 2 388 emplois dans les bassins d'emploi les plus touchés par le chômage, par le biais de la prime à l'aménagement du territoire, le Gouvernement s'est également engagé à accompagner les mutations économiques du territoire national lors du CIADT du 26 mai 2003.

Ce CIADT, s'inscrivant dans la continuité des orientations de la politique d'aménagement du territoire définies lors du précédent comité interministériel du 13 décembre 2002, s'est attaché à anticiper les mutations des activités et des territoires et à les accompagner dans un souci de solidarité et de cohésion territoriale. A cette fin, le CIADT a décidé la mise en place de contrats de sites visant à créer 7 à 8000 emplois à l'horizon de 2006 dans les zones visées en engageant une enveloppe de près de 350 millions d'euros.

Conformément aux engagements pris par le Gouvernement le 28 janvier 2003, quatre contrats de sites ont été préparés pour des territoires particulièrement affectés par la restructuration de grandes entreprises :

- à Lens, affecté par la fermeture de l'usine Metaleurop Nord, un programme d'aide de 44 millions d'euros a été défini afin de soutenir les projets locaux, devant permettre la création de 1000 emplois en agissant sur l'attractivité du site,

- à Longwy, suite à la fermeture de l'usine Daewoo, un programme d'un montant de 17 millions d'euros a été mis en place,

- à Romorantin, un projet de 26 millions d'euros est consacré à la formation, au soutien aux entreprises existantes et au développement touristique,

- à Angers, l'essentiel du programme approuvé par le CIADT, d'un montant de 26 millions d'euros, concerne des activités structurantes visant en particulier à améliorer la capacité d'attraction du site.

Parallèlement, avec le soutien de l'Etat, Giat Industries s'engage dans un vaste programme de revitalisation de sept territoires particulièrement touchés par la restructuration de l'industrie de l'armement, à savoir les bassins d'emploi de Bourges, Tulle, Vichy-Cusset, Roanne, Saint-Chamond, Tarbes et Toulouse. Ce programme, d'un montant de 127 millions d'euros comprend également un engagement de Giat Industrie à hauteur de 45 millions d'euros et une enveloppe de 21 millions d'euros mise en place pour participer, au cours des trois prochaines années, au financement des contrats de sites dont le contenu devrait être précisé à l'automne 2003. Cette mobilisation a pour objectif de permettre la création de 5000 emplois.

S'agissant des bassins textiles, le CIADT du 26 mai 2003 a approuvé le programme d'appui en faveur des Vosges et de l'Aube. Pour ce dernier département, un projet d'un montant de 32 millions d'euros, dont 5 millions de crédits de l'Etat, a été défini afin d'accroître les capacités d'accueil des entreprises à Nogent et Romilly et d'engager des actions de développement dans l'ensemble du département. S'agissant des Vosges, un programme de près de 70 millions d'euros, dont 8 millions de crédits de l'État, est destiné à financer notamment des actions de développement économique ou encore la requalification des friches industrielles.

Enfin, le CIADT a confirmé le souhait du Gouvernement d'implanter la nouvelle agence Ubifrance à Marseille, ce qui permettra de faire de cette ville le centre d'expertise et de conseil à l'exportation des PME.

En conclusion, votre Rapporteur est satisfait de constater que les moyens de la DATAR vont être mobilisés autour de projets structurant véritablement la politique d'aménagement du territoire.

### **III.— VERS UN PERFECTIONNEMENT DES OUTILS DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

#### **A.— LA REVISION A MI-PARCOURS DES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGIONS**

##### **1. Les difficultés de mise en œuvre des contrats de plan 2000-2006**

Créés par la loi n°82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification pour accompagner la décentralisation et la déconcentration de l'action publique, les contrats de plan État-régions sont devenus un instrument privilégié d'aménagement du territoire et de planification décentralisée. Leur principe est largement accepté par les élus locaux dans la mesure où il repose sur une logique contractuelle résolument moderne, impliquant un dialogue entre l'État, les collectivités locales, et les forces vives de la nation, ce qui est loin d'être le cas lorsqu'une politique d'aménagement du territoire est réalisée par le biais de zonages décidés par les services centraux des ministères.

La quatrième génération des contrats de plan État-régions, couvrant la période 2000-2006, représente un engagement de l'État d'un montant de 17,51 milliards d'euros. Les principaux ministères concourant à leur financement sont ceux de l'Équipement (40,81% du montant global), de l'Éducation nationale (17,21 %), de l'Agriculture (8,42 %), de la Ville (7,07 %) et de l'Aménagement du territoire (6,38 %). En outre, les conseils régionaux apportent leur contribution à hauteur de 17,75 milliards d'euros, et les autres collectivités à hauteur de 5,75 milliards d'euros. Cette génération de contrats a défini quatre objectifs prioritaires, que sont l'emploi, le développement durable, la cohésion sociale et les fonctions dites de l'intelligence (enseignement supérieur, recherche, culture, nouvelles technologies de l'information).

Il faut en outre noter que la programmation 2000-2006 met en œuvre une nouvelle architecture de contrats de plan :

– Un volet régional qui finance les projets d'action et d'équipement en vue du développement de l'espace régional ;

– Un volet territorial, créé en 2000, qui finance les contrats de pays, d'agglomérations, de villes, de réseaux de villes et de parcs naturels régionaux. Ce volet territorial doit mobiliser au moins 25 % des crédits de l'État dans les contrats de plan État-régions. Le FNADT est largement mobilisé pour aider à la mise en œuvre de ces objectifs.

– Un volet interrégional, qui finance les grands programmes (Plan Loire, Mont-Saint-Michel, Programme Après-mines) et les conventions interrégionales de massifs.

– Les avenants marée noire et intempéries, qui financent le complément au traitement des dommages de la marée noire et de la tempête de décembre 1999.

L'amélioration du suivi des contrats de plan figure parmi les objectifs fixés pour l'actuelle génération de contrats de plan, sur la base de deux circulaires du 14 décembre 2000 et du 26 avril 2002, qui prévoient que les départements ministériels communiquent à la DATAR, au plus tard à la fin janvier de chaque année, le détail de leur programmation financière. En outre, un bilan d'exécution de chaque tranche annuelle des contrats de plan État-régions est établi et analysé par les préfets de région, avec l'aide des trésoriers-payeurs généraux de région. L'analyse du bilan doit faire apparaître les raisons des éventuels écarts avec la tranche annuelle du contrat de plan État-régions.

En dépit de cette volonté de mieux suivre les dépenses engagées au titre des contrats de plan État-régions, on peut encore constater un certain retard dans leur exécution. Les crédits délégués par les ministères en 2000, 2001, 2002 et au premier semestre 2003 représentent en effet un taux d'engagement de 45,6 %, ce qui est inférieur au taux normal de 57,1 % qui devrait être atteint à l'issue de la quatrième année. Il faut néanmoins conserver à l'esprit que les contrats de plan État-régions ont été signés durant le premier semestre 2000, ce qui limite légèrement la portée de ce constat.

Lorsque l'on examine les résultats par ministère, l'on constate que les ministères de l'Éducation nationale et de l'Équipement se distinguent, l'un par un taux nettement supérieur à la moyenne de l'ordre de 53,8 %, tandis que l'autre se distingue par un taux de consommation médiocre de 38,5 %. Un bilan par région fait ressortir que les taux se situent en métropole dans une fourchette entre 40,1 % pour le Limousin et 49,7 % en Lorraine. Les départements d'outre-mer se situent pour leur part entre 35,8 % en Guyane et 41,0 % en Martinique

## **2. L'opportunité de la révision des CPER à mi-parcours**

La révision à mi-parcours des contrats de plan est une innovation de l'actuelle génération de contrats, mais l'objectif fixé par le Gouvernement dès l'origine était de procéder à un ajustement de leur mise en œuvre, et non à une remise à plat de leurs orientations. Elle a constitué l'occasion de dresser un bilan financier complet de leur exécution au regard des engagements initiaux pris par l'État et les collectivités locales, de procéder à un réexamen des programmes en cours de réalisation et d'évaluer leur rythme d'avancement, afin de réaffecter éventuellement certains crédits non utilisés.

Après avoir consulté les préfets de région pour prendre leur avis et celui des présidents de région, le Gouvernement a confirmé que la révision aurait lieu dans le courant de 2003.

Dans le respect de l'esprit de coopération entre les pouvoirs publics devant guider la mise en œuvre de contrats de plan, le Gouvernement n'a souhaité arrêter que dans les grandes lignes le cadre des négociations entre les préfets et les présidents des conseils régionaux, auxquelles ont également été associées les autres

collectivités territoriales. Le Gouvernement a cependant confirmé le fait que la somme initialement fixée resterait inchangée.

L'exercice a commencé par une première phase de négociation régionale au premier trimestre 2003, permettant aux préfets et aux présidents de conseil régional d'arrêter un projet de contrat révisé, à laquelle a succédé une phase nationale d'arbitrage des propositions régionales en réunion interministérielle, avant une dernière phase de négociation régionale qui s'achèvera par la signature des avenants aux contrats au début de l'automne. Ce calendrier permettra d'ajuster la révision des CPER avec celle des DOCUP récemment acceptés par la Commission européenne, au moment où les budgets nationaux et locaux pour 2004 vont être votés.

Actuellement treize régions ont souhaité signer un avenant au contrat avant la fin de l'année 2003, tandis que les autres ont soit préféré réviser le contrat, soit différé cette décision après les élections régionales du printemps 2004.

La révision des CPER sera opérée en respectant un objectif de fongibilité des crédits, à l'intérieur d'une enveloppe dont le montant restera fixe. Ainsi, les préfets et les présidents de conseil régional pourront proposer des redéploiements au sein des enveloppes, voire entre les enveloppes décidées au moment de la signature des contrats de plan.

## **B.— VERS UNE MEILLEURE UTILISATION DES FONDS COMMUNAUTAIRES DESTINES A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

### **1. Des moyens importants mis à la disposition de la France**

#### *a) Présentation des différents fonds*

**Les fonds structurels** européens visent à réduire les disparités économiques et sociales existant au sein de l'Union européenne conformément à l'objectif de « cohésion sociale et territoriale » mentionné depuis 1997 à l'article 16 du traité instituant la Communauté européenne.

Les crédits gérés dans le cadre de ces fonds s'élèvent à près de 15 milliards d'euros sur la période 2000-2006 pour la France, soit une somme presque équivalente aux fonds engagés sur la même période par l'État dans le cadre des contrats de plan État-régions. Ces fonds, qui permettent à l'Union européenne de soutenir le développement de ses régions les plus fragiles, couvrent **près de la moitié de la population et les trois quart du territoire métropolitain** (les DOM sont pour leur part entièrement éligible à ces fonds).

Il existe quatre fonds structurels :

- le Fonds social européen (FSE) ;
- le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) ;
- le Fonds européen de développement régional (FEDER) ;
- l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

Les fonds européens sont traités dans le cadre de programmes nationaux, à l'exception du FEOGA-orientation et du FEDER, qui restent soumis à un zonage, moins avantageux depuis l'entrée en vigueur de la programmation 2000-2006.

En vertu de l'article 9 du décret n° 92-604 du 1<sup>er</sup> juillet 1992 portant charte de déconcentration, pris pour l'application de la loi n° 92-152 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, le préfet de région est l'autorité de gestion de ces interventions. En effet, celui-ci est en principe responsable, plus généralement, de l'ensemble des programmes régionalisés cofinancés par les fonds structurels. Il est assisté, à cet effet, d'un secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) qui, par délégation, met en œuvre le dispositif de gestion, de suivi, d'évaluation et de contrôle.

L'Union européenne met par ailleurs en œuvre d'autres politiques aux objectifs ciblés dans le cadre des **programmes d'initiative communautaire (PIC)**, qui représentent 1,09 milliard d'euros pour la France sur la période 2000-2006 :

– **Interreg III** : cet instrument, dont la gestion est déléguée aux collectivités locales, vise à développer les coopérations transfrontalières, transnationales et interrégionales, l'objectif étant de promouvoir le polycentrisme et de préparer l'élargissement de l'Union européenne.

– **Leader +** : afin de promouvoir le développement rural, ce fonds met en place des actions innovantes visant à revitaliser l'économie et à créer des emplois dans les zones concernées (140 territoires en bénéficient). La France souhaiterait que ce programme puisse financer la mise en place des pays.

– **Urban** : ce programme vise à régénérer le tissu économique et social des villes et banlieues en crise. En France, 9 sites ont été retenus pour développer une stratégie innovante fondée sur un large partenariat et notamment sur la participation des habitants.

– **Equal** : ce programme, dont le lien avec l'aménagement du territoire est nettement moins fort, est destiné à la promotion de nouvelles méthodes de lutte contre toutes les formes de discriminations et d'inégalités existantes sur le marché du travail.

### ***b) Évolution des crédits***

Au total, les fonds engagés dans le cadre des politiques communautaires pour l'année 2004 restent stables et s'élèvent à 3,28 milliards d'euros, ce qui représente plus de douze fois les crédits inscrits au budget de la DATAR.

• En 2003 comme en 2002, les fonds communautaires programmés se répartissent comme suit :

#### **\* Pour les fonds structurels :**

– 577,6 millions d'euros pour les fonds structurels dans les zones les plus aidées, classées objectif 1 ou en soutien transitoire ex-objectif 1 (ce qui concerne les

départements d'outre-mer dans le premier cas, la Corse et le Hainaut dans le second cas) ;

– 1,04 milliard d'euros pour les fonds structurels en zones classées objectif 2, comprenant notamment le soutien transitoire dans le cadre du FEDER et du FEOGA-garantie ;

– 673,3 millions d'euros pour les fonds structurels inscrits dans le cadre du FSE, en objectif 3 ;

– 30,6 millions d'euros dans le cadre du plan IFOP ;

– 846,7 millions d'euros dans le cadre du FEOGA-Garantie.

**\* Pour les programmes d'initiative communautaire :**

– 38,3 millions d'euros pour le PIC Leader +, sur les 268,1 millions d'euros de la période 2000-2006 ;

– 60,3 millions d'euros pour le PIC Interreg III, sur les 397 millions d'euros de la période 2000-2006 ;

– 14,6 millions d'euros pour le PIC Urban, sur les 102 millions d'euros de la période 2000-2006 ;

– 45,7 millions d'euros pour le PIC Equal, sur les 301 millions d'euros de la période 2000-2006.

**2. En dépit d'une évolution positive, l'exécution des crédits communautaire peut encore être améliorée**

***a) Une sous-consommation importante des crédits des fonds structurels***

Durant l'année 2002, de nombreuses instances de réflexion, mais aussi de nombreux députés, y compris votre rapporteur ont pris conscience de l'ineptie que constituait la mauvaise utilisation des fonds structurels, dans un contexte budgétaire difficile. Après deux années de mise en œuvre des programmes européens prévus pour la période 2000-2006, seuls 15 % des crédits concernés avaient été programmés, et 6 % réalisés, alors qu'un fonctionnement normal et régulier devrait conduire à un taux de programmation de 30 % fin 2002 pour un taux de réalisation de 30 % à la fin de l'année 2003.

Ces difficultés d'utilisation des crédits semblent résulter de la complexité des différentes procédures à mettre en œuvre pour mobiliser ces fonds communautaires :

– De nombreux bénéficiaires regrettent le décalage important entre le niveau des aides reçues et l'énergie qu'ils doivent déployer pour en bénéficier. Les délais sont longs et les règles de fonctionnement et d'éligibilité sont complexes, ce qui est fortement dissuasif.



– Les documents uniques de programmation (DOCUP) semblent également être à l'origine de la sous-consommation des fonds communautaires, dans la mesure où ceux-ci atteignent souvent un niveau de détail qui pénalise le porteur de projet en l'empêchant de vérifier l'éligibilité de leur projet. En outre, cet excès de précision aboutit à ce que des projets répondant aux objectifs de cohésion économique et sociale ne puissent bénéficier des fonds structurels pourtant disponibles et non consommés, car ils n'apparaissent pas dans les priorités du DOCUP de leur région.

Il apparaît important que les DOCUP présentent une orientation stratégique, et non un catalogue de critères d'éligibilité. A cette fin, votre rapporteur propose une révision des DOCUP, de sorte que les préfets de région et les partenaires locaux disposent de plus de temps pour les élaborer.

– La complexité du circuit financier national est également mise en cause. Le rattachement des crédits des fonds structurels au budget général se faisait, au travers de l'Agence centrale comptable du trésor (ACCT), par voie de fonds de concours au profit des ministères gestionnaires. Chaque ministère procédait à l'émission des titres de perception correspondant au montant des fonds perçus qu'il transmettait à l'ACCT pour comptabilisation. La direction du Budget prenait alors un arrêté de rattachement portant ouverture de crédits sur les chapitres budgétaires concernés. Les crédits étaient ensuite délégués au niveau régional, alors que les crédits non délégués faisaient l'objet d'un paiement par la paierie générale du Trésor. Alors que la première phase de ce dispositif était relativement rapide, le fonctionnement au niveau ministériel était beaucoup moins satisfaisant, puisque le délai moyen de traitement s'élevait à 62,40 jours ouvrés au troisième trimestre 2002.

– Enfin, la règle dite d'additionnalité en vertu de laquelle la mobilisation des fonds structurels implique également un cofinancement national, semble avoir freiné la mise en œuvre des fonds communautaires, notamment à cause des difficultés à dégager les fonds inscrits aux contrats de plan État-régions. A cet égard, le ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire a indiqué que *« certaines administrations nationales considéraient favorablement la sous-utilisation des fonds européens, y voyant un élément de modération des dépenses publiques, du fait de la contrepartie nationale aux fonds européens »*.

Ces raisons expliquent en grande partie les retards pris dans l'engagement des fonds structurels européens. Votre rapporteur ne peut cependant que souligner le danger que représente cette mauvaise gestion pour la politique d'aménagement du territoire :

– En vertu de la règle du dégageant d'office, si l'engagement au titre de l'exercice « n » n'a pas fait l'objet par l'État membre de demandes de paiement recevables avant la fin de l'année n+2, les fonds lui sont retirés et ne peuvent faire l'objet d'un réengagement sur d'autres programmes ;

– En vertu de la règle de performance, une partie des crédits alloués à chaque État membre (4 %) a été mise en réserve jusqu'en 2003 pour être redistribuée aux programmes les plus performants. L'appréciation de la performance

s'effectuera, lors des évaluations à mi-parcours en 2003, grâce à des indicateurs de suivi qui reflètent l'efficacité, la gestion et l'exécution financière. La réserve sera attribuée par la Commission, à partir des propositions présentées par chaque État membre, au plus tard le 31 mars 2004. En cas de mauvaise gestion des crédits communautaires par la France, celle-ci risque donc de perdre la réserve de performance.

– Enfin, les manquements aux règles communautaires peuvent désormais être sanctionnés par un système élargi de corrections financières, conformément aux dispositions prévues par le règlement n°428/2001 du 2 mars 2001. La Commission peut, dès lors, constater qu'un État membre n'a pas respecté ses obligations, qu'une partie ou la totalité d'une intervention ne justifie pas la participation des fonds ou que les systèmes nationaux de gestion et de contrôle conduisent à des irrégularités systémiques. Elle peut donc décider d'appliquer, sur la base de dossiers individuels, des corrections financières dont le montant est égal aux dépenses irrégulièrement imputées sur les fonds.

#### ***b) Les mesures prises pour améliorer la consommation des crédits***

Ce constat a conduit le Gouvernement à prendre des mesures pour améliorer de façon décisive la mise en œuvre des fonds structurels. Ces mesures, présentées en conseil des ministres le 31 juillet 2002, s'articulent autour de trois axes :

##### **\* allègement des procédures :**

Il s'agit de supprimer, à compter d'octobre 2002, les conventions pour subventions inférieures à certains montants (23 000 euros pour les organismes privés et 100 000 euros pour les organismes publics). En outre, le contenu des dossiers de demande d'aides doit être simplifié, de même que les modalités de leur engagement financier. Ainsi, les subventions d'un montant inférieur à 23 000 euros ne font plus l'objet, à compter du 31 juillet 2002, d'un visa individuel mais d'un examen global.

Par ailleurs, afin de diminuer les délais d'arrivée des crédits communautaires à l'échelon local, des fonds de concours locaux seront mis en place : les crédits communautaires n'auront plus, dès lors, à passer par le niveau national. Les autorités de gestion pourront confier les fonctions d'autorité de paiement au Trésor public ou à un organisme public compétent.

Enfin, la France suivra avec attention les discussions qui pourront intervenir au niveau européen sur les procédures de dégagement d'office et demandera à la Commission européenne une simplification de la mise en œuvre des DOCUP sans attendre leur révision à mi-parcours, prévue au début de l'année 2004.

##### **\* renforcement de l'appui aux projets :**

La France s'efforcera désormais de faire davantage intervenir les fonds européens en prenant mieux en compte les domaines d'éligibilité autorisés par les règlements communautaires (par exemple pour la téléphonie mobile) et en cherchant

à obtenir une augmentation de l'aide européenne aux projets (pays et agglomérations notamment).

En outre, le dispositif d'animation devrait être renforcé dans chaque région pour apporter un appui aux porteurs de projet tout au long de la procédure. Dans cette optique, des équipes régionales d'animation seront constituées, dès octobre 2002, sur la base des besoins exprimés et seront mises en réseau au niveau national, ce qui devrait permettre de redonner confiance aux porteurs de projets.

**\* association accrue des collectivités locales et notamment des régions :**

Il s'agit d'abord d'élargir l'accès aux subventions globales en confiant la gestion déléguée d'une partie d'un programme à une collectivité locale dans son domaine de compétence.

Ce plan, qui est un dispositif d'urgence visant à remobiliser les différents acteurs, répond de façon pertinente au malaise suscité par l'actuel retard pris par notre pays dans l'engagement des fonds structurels.

***c) Le premier semestre 2003 témoigne d'une légère amélioration de la situation***

A la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2003, le niveau d'engagement des crédits européens rejoignait la courbe optimale de progression en atteignant 38 % pour l'objectif 2 et 35 % pour l'objectif 1. Mais le niveau des dépenses effectivement payées atteignait 11 % pour l'objectif 2 et 5,5 % pour l'objectif 1, marquant ainsi un retard important. Votre rapporteur appelle donc le Gouvernement à poursuivre ses efforts que la gestion des fonds structurels soit encore améliorée.

**3. La contribution des fonds structurels à l'efficacité de la politique nationale d'aménagement du territoire peut être développée**

A mi-parcours de la programmation 2000-2006, votre rapporteur estime nécessaire de dresser un bilan de la contribution des fonds structurels européens à l'efficacité de la politique d'aménagement du territoire national, en s'appuyant en particulier sur les travaux menés par la Délégation à l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, et le Conseil économique et social.

Deux études réalisées par ces organismes font en effet état de certaines améliorations possibles dans la gestion des fonds structurels :

- Un certain manque de pertinence des zonages.

Les zonages ont en effet été déterminés en fonction d'un quota de population, de telle sorte que certaines villes se sont trouvées écartées de la zone d'éligibilité car elles comptaient trop d'habitants.

Les zonages créent donc des frontières entre des territoires dont les problèmes sont souvent très proches. Ils génèrent une inégalité de traitement, et

entraînent des délocalisations de projets dans les zones éligibles pour profiter d'un financement supérieur. Enfin le problème de la durée de vie du zonage se pose, notamment parce qu'une zone non éligible au moment « t » peut connaître de graves difficultés les années suivantes.

– La difficile complémentarité entre les contrats de plan et les fonds structurels.

La volonté de lier les CPER et les fonds structurels a été annoncée par l'État, notamment à travers le principe d'additionalité, supposant pour les interventions des fonds structurels un complément de financements nationaux. La cohérence entre les deux dispositifs s'est en outre matérialisée par une concordance des priorités : le développement des entreprises, la recherche et l'innovation, l'enseignement supérieur, les infrastructures de transport, la protection de l'environnement, l'agriculture, la sylviculture, et la pêche. Enfin, la concordance des calendriers, entre 2000 et 2006, des deux dispositifs souligne cette volonté des pouvoirs publics de faire concorder les deux dispositifs : la préparation des contrats de plan État-régions et des DOCUP des fonds structurels s'est faite avec des méthodes similaires par une collaboration entre le préfet de région et les conseils régionaux.

Si cette complémentarité des deux dispositifs a été explicitement voulue, force est pourtant de constater dans les faits qu'une meilleure coordination paraît possible. Ainsi, les contrats de plan État-régions de l'actuelle programmation ont été lancés en 2000 pour une mise en œuvre débutant fin 2000, alors que les DOCUP n'ont été approuvés par la Commission européenne que courant 2000 pour une application qui n'a débuté que fin 2000 ou début 2001.

En outre, les fonds structurels sont dotés d'un instrument informatique de collecte de données dénommé PRESAGE, alors que les contrats de plan État-régions ne bénéficient pas d'un outil centralisateur de telle envergure. Il n'y a donc pas d'outils statistiques permettant d'évaluer la complémentarité entre les deux dispositifs. Enfin et surtout, les deux programmes ne répondent pas aux mêmes règles budgétaires : les dotations des contrats de plan État-régions sont annuelles, alors que celles des fonds structurels sont pluri-annuelles, ce qui n'aide pas à trouver une bonne coordination. Les comités de suivi de ces deux instruments sont distincts et les procédures de contrôles également.

Votre rapporteur tient donc à souligner qu'il existe une marge de cohérence possible entre les deux dispositifs.

– Les aides n'ont pas eu d'effet structurant et mériteraient d'être mieux ciblés.

Plusieurs évaluations des fonds structurels ont montré que ces aides n'ont pas toujours eu l'effet structurant souhaité en termes d'aménagement du territoire. Votre rapporteur est d'avis que les fonds structurels devraient être davantage utilisés pour des projets de plus grande envergure, mais aussi plus limités en nombre, dans le cadre d'un prochain programme prenant en compte l'élargissement de l'Union européenne. La France pourrait en effet tenter d'orienter ces fonds vers le

financement de grandes infrastructures de communication transnationales permettant de désenclaver les pays excentrés ou de valoriser les façades maritimes. Dans une perspective de développement durable, ces fonds devraient en effet financer des projets favorisant le fret ferroviaire, le ferroutage, le cabotage maritime ou encore l'extension du programme TGV en Europe.

### **C.— LA REFORME NECESSAIRE DE CERTAINS DISPOSITIFS DE LA LOI VOYNET**

#### **1. La difficile mise en œuvre des schémas de service collectifs**

Les schémas de services collectifs (SSC), documents sectoriels de planification à long terme de la politique d'aménagement du territoire que la LOADDT du 25 juin 1999 a substitués au schéma national prévu par la LOADT du 4 février 1995, ont été décidés lors du CIADT de Limoges le 9 juillet 2001, puis définitivement approuvés et publiés par le décret n° 2002-560 du 18 avril 2002.

Ces SSC planifient sur 20 ans les 9 politiques les plus structurantes pour l'aménagement du territoire : enseignement supérieur et recherche, transport de marchandises, transport de voyageurs, culture, santé, information et communication, énergie, sport, espaces naturels et ruraux (l'apparition de ces deux derniers secteurs constituant une innovation). Une telle durée s'accorde mal avec l'instabilité technique de certains secteurs, tels que les transports et surtout les télécommunications, où les progrès sont extrêmement difficiles à anticiper ; à cet égard l'horizon de 20 ans qui a été retenu dans les SSC peut paraître présomptueux.

Votre rapporteur tient à souligner que ces schémas soulèvent plusieurs difficultés d'ordre juridique. En effet, la procédure qui a été retenue dans la LOADDT pour leur élaboration par l'État rend difficile une modification ultérieure de ces documents. Ainsi, la LOADDT a prévu toute une procédure de consultations qui a rendu plus rigide l'ensemble du dispositif. Or, une jurisprudence répétée du Conseil d'État (arrêt *Fédération Interco CFDT* du 27 novembre 1992 et arrêt d'assemblée *Union fédérale CFDT des fonctions publiques* du 24 octobre 1998) exige, dès lors que des modifications substantielles sont apportées à un projet de ce type, que celui-ci fasse l'objet de nouvelles consultations. A cet égard, une adoption de ces schémas par le Parlement aurait été préférable, car elle aurait été non seulement plus démocratique, mais aurait en outre permis de les amender sans de telles contraintes procédurales.

Par ailleurs, les SSC ont un contenu très hétérogène : vague pour certains, comme le SSC de l'enseignement supérieur et de la recherche, plus précis pour d'autres, comme les SSC multimodaux de transport de marchandises et de voyageurs. Or, ne peuvent avoir d'effets prescriptifs dans ce type de documents que les dispositions suffisamment précises pour être susceptibles d'application (arrêt CE *M. Rouquette et autres* du 5 mars 1999). Même si cette condition est remplie, les SSC ne sont opposables qu'aux schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), lesquels n'ont pas de véritables effets juridiques. La LOADT institue une obligation de « prise en compte » des SSC par

les décisions publiques, mais la jurisprudence administrative tire des conséquences juridiques limitées de ce rapport juridique (arrêt CE *Coordination départementale pour la 2 fois 2 voies et contre l'autoroute et autres* du 8 juin 1998). D'une manière générale, il conviendrait donc de préciser la portée juridique de ces schémas et, en particulier, de distinguer plus nettement ce qui est du ressort de la prévision et de l'évaluation de ce qui est de l'ordre de la norme et de la prescription.

Au-delà de ces aspects juridiques, les SSC ont affiché des objectifs très ambitieux dans bien des domaines, au risque d'une perte de crédibilité de la planification territoriale.

Ainsi, les **SSC multimodaux de transport de voyageurs et de transport de marchandises**, qui se substituent aux schémas sectoriels d'infrastructures définis par la LOADT n° 95-115 du 4 février 1995 et par la loi d'orientation des transports intérieurs n° 82-1153 du 30 décembre 1982, ont prévu de modifier le comportement des usagers des transports dans leurs choix de déplacements par les différents leviers de la tarification et de la législation sociale, l'objectif étant notamment d'accroître le recours au rail pour le transport de fret et d'augmenter l'utilisation des transports collectifs en milieu urbain et périurbain. Plus précisément, ont été prévus la construction de nouvelles plate-formes aéroportuaires à Nantes et dans le bassin parisien, l'aménagement progressif de la liaison Seine-Nord, et la prolongation des différentes lignes de TGV existantes (en sus de la construction du TGV Est européen Paris-Strasbourg).

Dans le même esprit, le **SSC de l'information et de la communication** décidé lors du CIADT de Limoges du 9 juillet 2001 évoque « à l'échéance de trois ans, l'objectif d'un accès généralisé aux outils technologiques », en particulier par l'achèvement de la couverture de l'ensemble du territoire en téléphonie mobile d'ici à 2004 et « l'accès de tous aux réseaux à haut débit à des conditions abordables d'ici à 2005 ». Or, pour ce qui est de la téléphonie mobile, sur les 200 pylônes dont l'installation avait été promise, un seul a été construit (en Ardèche) conjointement par les trois opérateurs, et aucun crédit n'a été réellement engagé par l'Etat. Les conditions du financement de la couverture en Internet à haut débit n'ont pas davantage été précisées dans les SSC.

## **2. L'émergence limitée des contrats de pays et des contrats d'agglomération**

### ***a) Le développement limité des pays a amené la Représentation nationale à en faciliter le fonctionnement***

Votre rapporteur voudrait rappeler que la procédure d'élaboration et les principes de fonctionnement des pays ont été considérablement alourdis par la loi Voynet du 25 juin 1999, contrairement à l'intention initiale des rédacteurs de la loi Pasqua du 4 février 1995.

Ainsi, la LOADDT a voulu laisser aux acteurs locaux une liberté d'organisation pour la constitution des conseils de développement, qui peuvent comprendre ou non des élus, et prendre la forme juridique soit d'une association,

soit d'un syndicat, soit d'un groupement d'intérêt public (GIP) local. En pratique, la taille des conseils varie de 18 à 253 membres, les élus ayant eux-mêmes décidé de la composition des conseils dans 44 % des cas. On remarque une prédominance des chambres de métiers et des chambres de commerce et d'industrie, qui sont impliquées dans 90 % des projets. La présence des fédérations patronales et des syndicats de salariés est également assez forte, de même que celle des comités de bassins d'emploi. En revanche, la présence des associations est beaucoup plus hétérogène, ce qui montre que l'objectif de faire participer la « société civile » aux pays n'est pas totalement atteint.

Par ailleurs, alors que la LOADDT avait institué le bassin d'emploi (notion définie par l'INSEE en fonction de la mobilité domicile-travail et des solidarités socio-économiques) comme cadre de référence indicatif pour l'organisation des pays, le degré de coïncidence entre les pays et les bassins d'emploi est très variable : plutôt fort autour des villes moyennes, mais relativement faible dans les départements dominés par de grandes agglomérations. Parmi les cas de faible coïncidence, on peut notamment citer, sur la base d'une cartographie précise fournie par la DATAR, les pays du Haut-entre-deux-mers, du Val d'Adour, des Garrigues et Haut Languedoc, du Lauragais, d'Egletons, de Redon et Vilaine, des Sept Rivières, d'Arles et du « Pays basque ».

En outre, la possibilité ouverte par la LOADDT de constituer des pays « à trous » a conduit à l'apparition de périmètres d'apparence très chaotique ; dans un souci de simplicité, la cohérence spatiale aurait pu être mieux prise en compte (notamment dans les pays du Val d'Adour, du Lauragais, du Grand pays de Colmar ou encore du Colombey et Sud Toulinois).

Pour mettre fin à ces problèmes, certaines dispositions spécifiques aux pays ont été introduites à l'initiative de M. Patrick Ollier, président de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, dans la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 portant diverses dispositions relatives à l'urbanisme, à l'habitat et à la construction, visant à simplifier leur procédure d'élaboration ainsi que leurs principes de fonctionnement. Les principales mesures introduites par ce texte sont les suivantes :

– aux termes de l'article 95 de cette loi, les représentants de la société civile seront associés à l'élaboration du projet de pays, au sein d'un conseil de développement librement organisé ;

– la simplification de la constitution des pays a été rendue possible par une disposition précisant que les communes ou les EPCI à fiscalité propre seront seuls chargés d'approuver la charte de développement du pays et son périmètre ;

– la loi dispose par ailleurs que les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre définiront librement les modalités d'organisation des pays ;

– les préfets de région devront soumettre, pour avis simple, le projet de pays aux conseils généraux et régionaux concernés ;

— désormais, les préfets de région n'assureront plus qu'un contrôle de légalité, et non d'opportunité, sur la création d'un pays. Ils vérifieront en effet, au vu du projet et des avis qui lui seront présentés, que le pays remplit la condition relative à l'existence d'un bassin de vie ou d'emploi avant d'en publier un périmètre par arrêté ;

Votre rapporteur se félicite de ces mesures qui permettront sans doute de relancer la vitalité de ces outils d'aménagement du territoire

### ***b) Les contrats d'agglomération***

Autre volet de la «recomposition des territoires» encouragée par la DATAR, les contrats d'agglomération prévus par la loi Pasqua du 4 février 1995 et modifié par la loi Voynet du 25 juin 1999, peinent à se développer.

Leur élaboration est en effet strictement encadrée : en vertu du décret n° 2000-1248 du 21 décembre 2000, toute structure intercommunale de plus de 50 000 habitants présente dans une aire urbaine peut, jusqu'au 31 décembre 2003, signer un contrat d'agglomération. La signature d'un tel contrat suppose l'élaboration préalable d'un projet d'agglomération qui fasse référence à l'aire urbaine telle que définie par l'INSEE. Le projet d'agglomération doit par ailleurs tenir compte de l'utilisation réelle de la ville par ses habitants au quotidien (notamment pour ce qui concerne la mobilité entre leur domicile et leur lieu de travail) et favoriser l'approfondissement de l'intercommunalité, le développement d'un projet commun étant confié à un conseil de développement.

Les principes devant guider l'élaboration du contrat d'agglomération sont la recherche d'une stratégie de développement à moyen et long termes (jusqu'à 15 ans) assise sur la solidarité entre les espaces concernés, et la mise en œuvre de projets peu nombreux et ciblés, financés sur plusieurs années par les différents partenaires du contrat (collectivités locales, Etat et éventuellement Union européenne). Ces contrats mobilisent les crédits du volet territorial des CPER par le biais du FNADT, ceux des fonds structurels européens et, le cas échéant, les crédits non contractualisés des ministères.

Enfin, le contrat d'agglomération doit servir à promouvoir en priorité les services publics, la politique de l'habitat, la préservation des ressources naturelles, la localisation judicieuse des équipements et la gestion économe des sols (en s'appuyant notamment sur le schéma de cohérence territoriale (SCOT) prévu par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains).

La mise en œuvre de ces contrats, encadrée par la circulaire du 6 juin 2001, repose avant tout sur les collectivités locales concernées : ces dernières sont responsables de l'élaboration du contrat d'agglomération, l'autorité préfectorale se bornant à indiquer quel est, selon l'Etat, le périmètre le plus pertinent - il s'agit en principe de l'aire urbaine au sens de l'INSEE, mais une convergence est souhaitée avec les périmètres des SCOT et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).



Ce cadre, à l'évidence trop strict, est à l'origine des difficultés de mise en œuvre des contrats d'agglomération, dont le principe ne peut qu'être approuvé. Votre rapporteur estime donc que, à l'instar des contrats de pays, les contrats d'agglomération doivent être simplifiés dans leur fonctionnement, afin de devenir un véritable outil de recomposition des territoires.

\*  
\*                      \*

Au terme de cette analyse, votre rapporteur ne peut que rendre un avis favorable à l'adoption des crédits de l'aménagement du territoire pour 2004.

Il considère en effet que la construction de ce projet traduit la volonté, qui devrait inspirer tous les ministères, de rationaliser les moyens de fonctionnement afin de dégager des marges de manœuvre dans le domaine des interventions et des investissements.

Il se félicite par ailleurs que la Représentation nationale soit amenée à s'exprimer sur un projet politique clairement défini autour d'objectifs prioritaires, ce qui est essentiel pour l'efficacité de toute politique d'aménagement du territoire.

## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 15 octobre 2003, la Commission a entendu M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire sur les crédits de son département pour 2004.

A titre préliminaire, le président Patrick Ollier a rappelé non seulement l'attachement de la Commission des affaires économiques à l'examen des crédits de l'Aménagement du territoire et du Plan, mais aussi son investissement personnel constant en faveur d'un développement équilibré du territoire national.

Il a estimé que la politique d'aménagement du territoire était contrainte d'évoluer dans la perspective de l'élargissement européen et de la globalisation de l'économie, en substituant à l'assistanat des territoires une logique de développement de leur attractivité fondée sur le principe d'une coproduction des politiques de développement local. Il s'est dit favorable aux orientations politiques exprimées lors du Comité interministériel à l'aménagement du territoire (CIADT) du 13 décembre 2002, ainsi qu'à celles résultant du CIADT du 26 mai 2003 en faveur de l'accompagnement des mutations économiques des territoires.

Il a en outre estimé que le budget de la DATAR, s'il enregistrait une légère baisse en 2004, traduisait la volonté louable du ministre de limiter les dépenses de fonctionnement de la Délégation afin d'accroître les crédits d'intervention destinés à financer ses nouvelles priorités. Il a enfin exprimé sa satisfaction devant la contribution de la DATAR aux débats de l'Assemblée nationale dans le domaine de l'aménagement du territoire, notamment dans le cadre du débat sur les infrastructures publiques réalisé au printemps 2003 dont les conclusions devraient être mieux prises en compte par le Gouvernement.

Il a ensuite posé les questions suivantes :

– estimant que la perspective de la décentralisation allait libérer les initiatives des collectivités locales, impliquant la mise en œuvre d'une politique de cohésion cohérente à l'échelon national, il a demandé si le Gouvernement entendait approfondir sa politique de péréquation, dont le principe avait été affirmé dans le cadre de la loi LOADT du 4 février 1995 mais remis en cause par la loi LOADDT du 25 juin 1999 ;

– il s'est interrogé sur la modestie des crédits destinés aux contrats de plan Etat-régions dans le projet de budget pour 2004 ;

– il a souhaité que la collaboration entre le ministère de l'Aménagement du territoire et la Commission des affaires économiques soit approfondie, afin que de nouvelles marges de manœuvre financières puissent être définies en vue du projet de budget pour 2005 ;

— rappelant que l'aménagement du territoire faisait partie des missions régaliennes de l'Etat, il a estimé que son budget méritait d'être préservé autant que ceux d'autres ministères.

M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, a indiqué que sa politique visait à anticiper les mutations territoriales, à construire un véritable partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales, et à mieux gérer les crédits disponibles dans le cadre des fonds structurels européens et des contrats de plan Etat-régions.

Rappelant l'ampleur des réorganisations industrielles affectant les territoires, il a affirmé la nécessité d'anticiper les mutations économiques et sociales, mais aussi de développer l'attractivité des territoires dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne, risquant d'entraîner une délocalisation de la majorité des investissements en Europe centrale.

A cet effet, il a indiqué que la DATAR avait mis en œuvre une réflexion visant à analyser les modalités probables de ces mutations, ce qui permettrait ensuite de mettre en œuvre les mesures politiques propres à consolider nos industries traditionnelles ou à attirer les nouvelles entreprises. Il a néanmoins regretté devoir également réagir aux situations de crise, par exemple récemment par la signature des contrats de sites destinés à pallier les conséquences économiques et sociales, souvent dramatiques sur le plan humain, de la fermeture d'entreprises majeures dans certaines régions. En dépit des aspects positifs de ce type de mesures, il a néanmoins reconnu qu'elles ne permettaient pas d'anticiper les mutations économiques, notamment le recul du secteur secondaire au profit du secteur tertiaire. En réaction à ce constat, la DATAR a donc développé des structures d'ingénierie adaptées, dans le respect de la maîtrise des dépenses de cette administration, dont les moyens de fonctionnement sont très limités au regard des moyens d'intervention.

Il a par ailleurs indiqué que la DATAR avait pour mission naturelle d'animer le débat public relatif à l'aménagement du territoire, y compris dans le domaine des infrastructures de transport. Il a en outre estimé que la consolidation des perspectives de la croissance française, nécessaire en vue de l'élargissement de l'Union européenne, passait certes par des politiques en faveur de la qualification de la main-d'œuvre, de la recherche et de l'innovation, mais aussi en faveur des infrastructures de transport. A titre d'exemple, il a évoqué les cas des ports du Havre et de Marseille, dont le développement implique une liaison avec les ports de l'Europe du Nord. Cette nécessité poussera le Gouvernement à tirer les conséquences du débat sur les infrastructures de transport et leurs modalités de financement avant la fin de l'année 2003.

Il a en outre indiqué que la DATAR avait pour mission de préparer les décisions des CIADT successifs ; ainsi le CIADT du 26 mai 2003, arrêtant de nombreuses mesures en faveur du monde rural, a été préparé par une évaluation des nouvelles réalités du monde rural de la DATAR, permettant les choix politiques adéquats en matière, notamment, d'accès au haut débit ou en matière de téléphonie mobile, qui se traduiront par la construction des premiers pylônes avant la fin de l'année 2003. A cet égard, il s'est félicité que les collectivités locales participant aux

plans de couverture en téléphonie mobile dans les zones blanches puissent bénéficier d'un versement du fonds de compensation de la TVA (FCTVA), mesure exceptionnelle représentant un effort considérable.

S'agissant du maintien des services publics, et particulièrement des services postaux, il a affirmé que le ministère suivait quatre expériences dans quatre départements permettant de redéfinir les modalités de l'offre de services publics dans les territoires, rejetant par ailleurs les logiques de moratoire ou de réorganisation sectorielle par chaque administration de ses prestations de service public. Il a donc affirmé la volonté de voir émerger une volonté politique locale, au niveau des établissements publics de coopération intercommunale et des pays, dont son ministère a considérablement simplifié le fonctionnement, mais aussi au niveau de la société civile qui doit devenir un acteur du développement local.

Il a donc indiqué qu'il était désireux de répondre aux situations de crise tout en continuant à anticiper les mutations profondes du territoire, grâce à une collaboration entre les collectivités locales, le ministère de l'Aménagement du territoire et la DATAR, formalisée par des projets globaux et cohérents propres à développer les perspectives d'avenir parfois limitées des territoires.

Dans la perspective de la décentralisation, il a estimé que les principes de liberté et d'égalité des collectivités locales devaient être coordonnés, grâce à un dispositif de péréquation financière adaptée, dont le principe est d'ailleurs maintenant inscrit dans la Constitution. Un outil de péréquation est en cours d'élaboration, permettant de mettre en relation les compétences transférées aux collectivités locales et les ressources qui doivent leur être affectées, comme c'est par exemple le cas pour la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), au lieu de financer les transferts de compétence par une augmentation de la dotation de l'Etat aux collectivités, ce qui conduit à accroître la dépendance de ces collectivités. Il a en outre indiqué mener des réflexions sur le transfert de compétences sociales.

S'agissant du défi de la gestion des fonds structurels européens, il a indiqué que le Premier ministre avait pris en 2002 plusieurs mesures destinées à en améliorer la consommation – en conséquence desquelles leur taux de programmation est passé de 15 % en 2002 à 44 % en 2003 – tout en reconnaissant que le taux de consommation dans certaines régions suscitait des inquiétudes.

Le ministre a affirmé vouloir défendre la conception française de cohésion régionale auprès des autres Etats membres de l'Union européenne, sachant que ces derniers sont actuellement très divisés entre les pays désireux de réduire leur contribution au budget communautaire et les pays voulant continuer à bénéficier des fonds structurels, tandis que les nouveaux entrants dans l'Union voudraient profiter des mêmes aides que les Etats membres.

Compte tenu du fait que le budget communautaire est limité, il a affirmé vouloir préserver la partie des crédits destinée à assurer la convergence des territoires ayant un produit intérieur brut inférieur à 75 % de la moyenne européenne, mais aussi développer les interventions communautaires en faveur des grandes infrastructures de transport, en faveur des politiques transversales

européennes, par exemple à destination des zones de montagne, et enfin en faveur des villes.

S'agissant des crédits mobilisés par le biais des contrats de plan Etat-régions, il a indiqué que le projet de budget pour 2004 avait prévu une somme correspondant au septième du montant total. En outre, il a convenu que la comparaison des crédits votés en loi de finances initiale pour 2003 et 2004 suscitait certaines critiques, mais il a affirmé que la prise en compte du niveau de consommation des crédits permettait de relativiser ces critiques. A titre d'exemple, il a indiqué que le titre IV de la loi de finances initiale pour 2004 totalisait près de 75 millions d'euros de crédits, enregistrant une forte augmentation par rapport aux 59 millions d'euros votés en 2003. En fait, les crédits effectivement disponibles compte tenu des reports passent en exécution de 90 millions d'euros à 80 millions d'euros entre 2003 et 2004, ce qui doit inciter chacun à beaucoup de circonspection dans les comparaisons entre deux lois de finances. En outre, les crédits prévus pour 2004 au titre VI permettront d'assurer le financement des CPER et de respecter les engagements pris lors des derniers CIADT, mais les autorisations de programme et les crédits de paiement destinés à la prime d'aménagement du territoire vont être diminués afin de concentrer ces moyens sur les projets structurants en matière d'aménagement du territoire.

Il a par ailleurs tenu à féliciter la DATAR pour la rationalisation de ses moyens de fonctionnement, réalisée par le non remplacement d'un départ sur deux, et par une réduction de la subvention de la Délégation à l'association *Entreprises, territoires et développement* (ETD), dont les ressources seront désormais pour un tiers assurées par les collectivités locales, et pour un tiers par le revenu de ses prestations. Il a enfin indiqué que certaines subventions finançant des organismes aux missions essentiellement environnementales avaient été retirées du budget de l'Aménagement du territoire pour être imputées sur le budget de l'Environnement. Il a en outre affirmé avoir entendu les critiques de l'Assemblée concernant le financement de l'Institut des hautes études de développement et d'aménagement du territoire.

En conclusion, il a indiqué que les priorités de ce projet de budget consistaient, dans le cadre d'une rationalisation des moyens de fonctionnement, à conforter la mission essentielle d'anticipation des mutations territoriales du ministère de l'Aménagement du territoire, dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne.

Indiquant que le budget de l'aménagement du territoire était traditionnellement un budget important de la Commission des affaires économiques, M. Jacques Le Nay, rapporteur pour avis des crédits de l'aménagement du territoire, s'est félicité de la préservation des crédits destinés à l'aménagement du territoire, qui augmentent globalement de près de 2 % en crédits de paiement.

Il a estimé que les moyens destinés à l'aménagement du territoire avaient été rationalisés. Ainsi, les moyens de fonctionnement de la DATAR enregistrent une baisse de 2,3 %, ce qui s'explique par la volonté du ministre de limiter les reports de crédits. En outre, il a indiqué que la subvention à l'Agence française des

investissements internationaux (AFII) serait simplement reconduite en 2004, et que les dotations aux associations subventionnées par la DATAR seraient légèrement réduites.

A l'inverse, il a estimé que les crédits d'intervention et les subventions d'investissement destinés à l'aménagement du territoire allaient être globalement augmentés. Ainsi, les crédits du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) augmentent de 5 % en 2004, permettant un meilleur financement des CPER et des priorités du Gouvernement fixées dans le cadre des CIADT. En revanche, il a jugé regrettable que les crédits mobilisés dans le cadre de la prime à l'aménagement du territoire (PAT) soient en baisse de plus de 11 % en crédits de paiement et de près de 25 % en autorisations de programme.

Par ailleurs, il a estimé que les objectifs de la politique d'aménagement du territoire avaient fait l'objet d'une clarification, à travers des engagements concrets pris par le Gouvernement. Il s'est félicité du fait que le Gouvernement ait décidé de réaffirmer la nécessité d'une solidarité nationale en faveur des territoires ruraux et montagneux, en réunissant le 3 septembre 2003 un CIADT exclusivement consacré au monde rural, et en examinant le même jour en Conseil des ministres le projet de loi en faveur des territoires ruraux.

Il a estimé que le Gouvernement avait fixé un cap politique clair en programmant une réforme des zones de revitalisation rurale (ZRR), de leur zonage et de leur dispositif fiscal afin qu'elles soient mieux adaptées à la réalité d'un monde rural profondément modifié par les évolutions économiques et sociales récentes.

Il a enfin félicité le Gouvernement pour sa volonté de réduire la fracture numérique, notamment grâce à la signature du plan d'extension de la couverture du territoire en réseaux de téléphonie mobile le 15 juillet 2003, prévoyant l'installation de 1 250 sites nouveaux, avec un soutien de l'Etat à hauteur de 44 millions d'euros.

S'agissant de la desserte du territoire en liaisons Internet à haut débit, il a indiqué qu'une étude préoccupante de la DATAR avait récemment mis en évidence les faibles progrès de la couverture du territoire. Constatant que les collectivités locales avaient déjà réagi, en mettant en œuvre près de 163 projets d'extension, il a jugé que le Gouvernement pourrait également participer financièrement à cet effort.

Enfin, il a indiqué que certains outils de la politique d'aménagement du territoire pouvaient encore faire l'objet de perfectionnements. Ainsi, les CPER, appréciés par de nombreux élus pour leur logique contractuelle, auraient déjà fait l'objet de certaines améliorations fonctionnelles, mais souffriraient encore d'un retard dans l'engagement des dépenses. Il a estimé que la révision à mi-parcours des CPER pouvait être l'occasion de résoudre ces problèmes.

Il a en outre indiqué que la mauvaise utilisation des fonds structurels européens avait été remarquée par de nombreux élus en 2002, ce qui avait permis une amélioration du taux d'engagement des crédits au premier semestre 2003. Il a néanmoins estimé qu'il était aujourd'hui urgent de communiquer auprès des collectivités locales sur le bilan à mi-parcours du programme 2000-2006 des fonds structurels, et sur le redéploiement possible des lignes de crédits.

Après avoir invité la Commission à adopter les crédits de l'aménagement du territoire, il a posé les questions suivantes :

– quelle sera la portée de la révision à mi-parcours des CPER ?

– Quelles mesures peuvent être prises pour améliorer l'utilisation des fonds structurels sans compromettre la réalisation des projets dont les dossiers sont actuellement en cours d'instruction ?

– En fonction de quel principe le zonage des ZRR sera-t-il réformé ? Prendra-t-il en compte, dans un souci de cohérence, l'évolution économique et sociale des 10 dernières années ?

S'exprimant au nom du groupe UMP sur les crédits de l'aménagement du territoire, M. Jacques Bobe s'est réjoui du projet de budget, en progression de 1,9 % par rapport à 2003. Il a souligné que les moyens des services diminuaient de 2,27 %, tandis que les crédits consacrés aux interventions publiques augmentaient de 28 % et ceux concernant les subventions d'investissement progressaient de 5,71 %. Il a jugé que l'essentiel avait été sauvegardé et que l'objectif consistant à réduire les charges de fonctionnement au profit des investissements avait été atteint. Il a également signalé qu'en tenant compte des interventions d'autres départements ministériels et des fonds européens en matière d'aménagement du territoire, 10,753 milliards d'euros étaient consacrés à cette politique.

S'agissant du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), il a observé que les autorisations de programme passaient de 202 millions d'euros en 2002 à 228 millions d'euros en 2004, les crédits de paiement passant quant à eux de 133 millions d'euros à 143 millions d'euros. Il a indiqué que ces concours concernaient en particulier des opérations contractualisées dans le cadre des contrats de plan Etat-régions mais aussi des opérations non contractualisées concernant des engagements de longue durée. S'agissant des crédits consacrés aux opérations contractualisées, il s'est réjoui de constater qu'ils étaient en augmentation très sensible (36 millions d'euros en 2004 contre 20 millions d'euros en 2003). Il a néanmoins jugé nécessaire d'alerter le ministre sur la nécessité de garantir un taux de réalisation des programmes des contrats de plan conforme aux prévisions et a souhaité que la révision à mi-parcours de ces contrats ne conduise pas à une diminution de l'engagement de l'Etat, notamment en matière d'infrastructures routières et aériennes destinées au désenclavement de régions isolées, ce qui aurait un impact très préjudiciable à l'aménagement du territoire. Il a également plaidé en faveur d'un recentrage des grands projets sur les régions en difficulté.

Puis, il a noté que le projet de budget prévoyait des autorisations de programme à hauteur de 50 millions d'euros en faveur de la prime à l'aménagement du territoire (PAT), enregistrant un recul de 25 % par rapport aux dotations prévues en 2003, ainsi que des crédits de paiement à hauteur de 40 millions d'euros, soit une diminution de 11 %. Il a craint que ces baisses ne mettent en cause des projets de développement dans des zones particulièrement sensibles.

Abordant la question de l'économie numérique, il a jugé que la suppression des « zones blanches », c'est-à-dire non couvertes par les réseaux de haut débit et de

téléphonie mobile, était essentielle et a estimé qu'à cet égard, les décisions prises dans le cadre du CIADT, ainsi que la possibilité donnée aux collectivités locales de devenir opérateurs, étaient très positives. Il a souhaité que le calendrier de mise en œuvre de cette politique soit rapidement arrêté et diffusé.

Puis, évoquant l'aménagement spécifique de l'espace rural, M. Jacques Bobe a souligné l'importance du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, qui sera débattu prochainement par le Parlement. Il a plaidé en faveur d'une concertation étroite entre les différentes parties concernées afin d'assurer la cohérence globale de la politique d'aménagement du territoire en milieu rural, en particulier s'agissant des services publics.

En conclusion, M. Jacques Bobe a estimé que le projet de budget de l'aménagement du territoire présentait des aspects très positifs, dans un contexte économique difficile. Il a toutefois jugé nécessaire qu'à terme, la politique nationale d'aménagement du territoire soit plus lisible et cohérente, l'action de Mme Dominique Voynet, sous la précédente législature, ayant en effet complètement brouillé les orientations et les objectifs dans ce domaine. Il a souhaité qu'une réflexion débouchant sur une redéfinition de cette politique soit conduite, dans le souci de faire de l'aménagement du territoire un instrument de cohérence, de justice et d'équité, en concertation avec les structures locales.

S'exprimant au nom du groupe socialiste sur les crédits de l'aménagement du territoire, M. Pierre Cohen a jugé qu'il n'était pas sérieux d'insister sur la croissance des crédits inscrits dans le projet de budget, compte tenu des annulations de crédits opérées en 2003 et a estimé que dans un tel contexte, l'annonce d'une progression des moyens consacrés au FNADT n'était pas crédible. Il a par ailleurs observé qu'en raison de son rôle de coordination et d'orientation, le ministère chargé de l'aménagement du territoire était particulièrement exposé à de nouvelles annulations de crédits en 2004.

Puis, évoquant les contrats de plan Etat-régions, M. Pierre Cohen a rappelé le gel de 20 % des crédits en 2002 et 2003, doutant de la volonté du Gouvernement de renforcer ces instruments. Il a en outre fait observer qu'un certain retard était pris dans la signature de nouveaux contrats territoriaux et notamment d'agglomérations, soulignant que cela n'avait pas été le cas pour les contrats de pays, qui ont connu un réel succès. Estimant qu'en réalité le Gouvernement ne considérait pas les contrats de plan comme un élément déterminant de la politique d'aménagement du territoire, il a craint que les collectivités locales n'aient finalement à prendre en charge l'essentiel du financement des infrastructures prévues dans ces contrats et a observé que la majorité parlementaire elle-même semblait inquiète sur ce point.

Abordant la question de la téléphonie mobile, il a regretté le ton ironique du ministre lorsque celui-ci avait fait le bilan de l'action du précédent gouvernement en la matière, et noté que l'action de l'actuel Gouvernement, en place depuis plus de 18 mois, se résumait à avoir fait bénéficier seulement deux opérateurs de la couverture du territoire en téléphonie mobile. Il a jugé cette situation regrettable, de nombreuses collectivités locales étant conduites, sous la pression de ces opérateurs, à prendre en charge une part croissante du financement des nouvelles infrastructures.



Concernant l'intercommunalité, il a fait part de l'inquiétude des structures percevant la taxe professionnelle unique (TPU), aujourd'hui confrontées à un contexte économique difficile, citant notamment les communautés d'agglomérations. Il a demandé si le Gouvernement envisageait la mise en place de nouveaux moyens pour encourager la constitution de structures intercommunales, qui avait été particulièrement intense en 2001 et 2002.

Enfin, il a regretté que les crédits consacrés à la PAT aient été revus à la baisse, estimant que si le zonage actuel posait problème, il aurait été plus efficace de restreindre le nombre de territoires éligibles, sans pour autant réduire le montant des crédits affectés à la PAT.

Après avoir observé la baisse de nombreuses dotations au sein du budget de l'aménagement du territoire, M. André Chassaigne, s'exprimant au nom du groupe Député-e-s communistes et républicains, a déploré que des contrats de sites aient été engagés sur 13 sites sans que les critères d'éligibilité à de tels contrats aient été clairement définis. Notant que ces contrats avaient essentiellement vocation à répondre en « sapeur-pompier » à des restructurations douloureuses, il s'est étonné de constater que d'autres territoires, dans une situation tout aussi difficile, ne puissent bénéficier de ce dispositif. Il a donc demandé sur quels critères étaient retenues les zones éligibles à ces contrats de sites, dont il a rappelé qu'ils permettaient aux territoires concernés de bénéficier de financements parfois importants de l'Etat, tandis que les autres zones doivent se contenter d'un accompagnement technique et social financé à partir de dispositifs existants.

Puis, évoquant les contrats de plan Etat-régions, il a déploré le retard important pris dans leur exécution. Citant l'exemple de la région Auvergne, il a souligné le désengagement de l'Etat dans des domaines essentiels, comme les interventions dans les bassins hydrographiques, l'action sanitaire et sociale ou l'accueil des personnes âgées, alors que la région a respecté ses engagements financiers. Il a donc souhaité que le ministre établisse un bilan des contrats de plan.

S'agissant de la téléphonie mobile, M. André Chassaigne a rejoint les propos de M. Pierre Cohen pour déplorer l'ironie dont avait fait preuve le ministre à l'égard de l'action du précédent gouvernement et a demandé au ministre de dresser un bilan de la programmation dans ce domaine. Il a également souligné les estimations très divergentes concernant la couverture du territoire national par les réseaux de téléphonie mobile, certains allant jusqu'à avancer que 15 000 communes ne sont pas couvertes.

M. André Chassaigne a ensuite souhaité savoir dans quelle mesure le Gouvernement entendait contraindre la Poste à maintenir ses bureaux de poste en milieu rural.

Enfin, évoquant l'Internet à haut débit, il a rappelé qu'un inventaire des différentes technologies disponibles avait été dressé lors du dernier CIADT, qui avait par ailleurs évoqué la création d'une mission d'expertise et de conseil sur ce sujet. Il a souhaité que le ministre fasse le point sur la mise en place de cette

structure, soulignant que les collectivités locales avançaient « en ordre dispersé » sur la question de l'accès à un réseau Internet à haut débit.

*En réponse aux premiers intervenants, M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, a ensuite apporté les précisions suivantes :*

– les crédits de fonctionnement de la DATAR ont effectivement été rationalisés, mais les moyens d'intervention et les subventions d'investissement ont, en contrepartie, été augmentés. En conséquence, la DATAR aura consommé très probablement près de 94 % des ses crédits à la fin de l'année 2003 contre seulement 49 % en 2002. Elle n'aura donc plus d'excédent de trésorerie, ce dont le ministre s'est félicité ;

– s'agissant de la fracture numérique, le coût de la couverture du territoire par des technologies classiques, de l'ordre de 11 à 12 milliards d'euros, est trop important pour pouvoir être financé. Il convient donc d'utiliser les technologies alternatives, comme les réseaux à basse tension ou la technologie satellitaire. Ces options, annoncées par le Premier ministre dans le cadre du plan « RESO 2007 » seront rapidement mises en œuvre ;

– en matière de téléphonie mobile, le précédent Gouvernement avait prévu le financement de l'extension du réseau par l'Etat, les collectivités locales et les opérateurs, à hauteur de 500 millions d'euros chacun. Suite à la baisse du prix des licences UMTS, il a néanmoins demandé aux opérateurs une participation plus importante, entraînant l'exigence des opérateurs de voir chaque pylône exploité en exclusivité, ce qui a eu pour effet de rendre le plan de couverture inopérant. Le présent Gouvernement a donc réétudié ce dossier en privilégiant le principe de l'itinérance, c'est-à-dire l'accessibilité des pylônes à tous les opérateurs. Le financement de l'Etat est aujourd'hui assuré à hauteur de 44 millions d'euros et délégué aux préfets de région, sachant par ailleurs que la participation des communes sera nécessaire pour installer 1 250 pylônes et équiper 1 850 communes. Actuellement, près de 80 % des plans régionaux de couverture ont déjà été transmis au ministère.

En outre, la sécurisation juridique de la capacité des collectivités locales à investir sera bientôt assurée. Par ailleurs, la signature prochaine d'une convention précisera les modalités de répartition de l'entretien du réseau et de la récupération au titre du FCTVA entre les opérateurs et les collectivités territoriales.

Après avoir noté que le temps de préparation du plan de couverture avait été plus long que prévu, le ministre s'est engagé à ce que sa mise en œuvre soit rapide et efficace, proposant par ailleurs de dresser un bilan en 2004 ;

– le retard d'environ une année dans la mise en œuvre des contrats de plan Etat-régions s'explique par le fait que, pour certains projets, aucun crédit n'avait été programmé, que d'autres se sont révélés difficiles à mettre en œuvre, et qu'une troisième catégorie n'a pu être mise en œuvre pour des raisons budgétaires.

Il conviendra par conséquent de réfléchir avec les élus locaux sur la nature de la future génération de CPER, sachant que leur durée et leur périmètre pourraient être adaptés selon les régions et en fonction des projets qui peuvent parfois se réaliser sur 10 ou 15 ans, quitte à ce que les études nécessaires à leur mise en œuvre soient financées séparément ;

– le taux de réalisation du CPER de l’Auvergne est de 45 % ;

– la baisse des crédits de la prime à l’aménagement du territoire (PAT) s’accompagnera d’un recentrage des aides sur des programmes structurants. Lorsque la contrainte budgétaire sera plus faible, il sera possible de réfléchir à l’augmentation des moyens d’investissement ;

– s’agissant de l’intercommunalité, sans vouloir se montrer critique à l’égard de la loi du 25 juin 1999 dite « loi Voynet » ou à l’égard de la loi de la loi du 12 juillet 1999 dite « loi Chevènement », il faut reconnaître qu’elles ont contribué à alourdir le fonctionnement des pays imaginé par M. Charles Pasqua. La simplification intervenue dans le cadre de la loi du 2 juillet 2003 dite « loi urbanisme et habitat » devrait permettre aux pays de devenir un véritable projet de territoire ;

– les contrats de site ont effectivement été mis en œuvre sans critères d’éligibilité en réaction à la fermeture de l’usine MetalEurop de Noyelles-Godault ; ils impliquent une mobilisation des différents acteurs locaux et nationaux pour assurer le rétablissement d’une économie locale affectée par la fermeture d’un site industriel important. Ces contrats sont limités en nombre pour ne pas banaliser le concept d’une aide qui s’est voulue ponctuelle. Le Gouvernement a ainsi désiré exprimer la solidarité nationale face aux restructurations industrielles affectant certains bassins d’emploi ;

– le processus de révision à mi-parcours des CPER a été demandé par neuf régions dès 2003, les autres préférant laisser passer les échéances électorales de 2004. En tout état de cause, cette révision ne saurait conduire à une remise en cause du principe même de la contractualisation ;

– l’engagement des fonds européens atteint en 2003 le taux convenable de 44 %, mais leur taux de consommation reste à un niveau préoccupant dans certaines régions. Une certaine souplesse dans leur mise en œuvre a été demandée aux préfets, que les élus locaux doivent exploiter pour ajuster les crédits disponibles en fonction des projets déposés.

Plusieurs orateurs sont ensuite intervenus.

M. Jean-Claude Flory, s’appuyant sur sa propre expérience de maire d’une petite commune ardéchoise, a estimé que la DATAR avait joué un rôle majeur et avait encore une mission déterminante à remplir pour répartir les soutiens communautaires et répondre à l’attente des zones rurales fragiles, touchées plus que d’autres par les mutations économiques. Il a observé que les élus locaux des territoires défavorisés, dans des départements tels que les Hautes-Alpes ou le Cantal, pouvaient s’appuyer efficacement sur le remarquable pôle d’expertise et de compétence de la DATAR, en particulier s’agissant des pôles d’économie du

patrimoine et des programmes de développement ou de reconversion économique. Il a jugé nécessaire, en conséquence, d'accroître les soutiens accordés à la DATAR, dont les coûts de fonctionnement ne dépassent pas 5 % du budget dont elle a la charge.

M. Léonce Deprez a souhaité savoir si le ministre considérait l'aménagement du territoire comme un devoir majeur du Gouvernement pour le nouveau siècle, estimant que une politique d'aménagement du territoire était nécessaire dans une économie libéralisée. Il a appelé le ministre à exprimer clairement cette idée fondamentale face aux responsables publics qui laissent entendre avec légèreté que l'omnipotence du marché doit conduire à renoncer à toute politique volontariste de régulation et de rééquilibrage territorial.

Il a par ailleurs fait part de son soulagement après l'annonce de la poursuite des contrats de plan Etat-régions (CPER), outil essentiel dont la mort était pourtant annoncée par certains articles de presse. Il a donc approuvé le maintien des lignes directrices de ces instruments, soulignant qu'un grand nombre de territoires devaient recevoir un financement.

Il a enfin rappelé que la Commission avait décidé la création d'une mission d'information consacrée aux problèmes liées à l'application de la loi du 3 janvier 1986 dite « loi Littoral », dont les travaux révélaient à ce stade que des décrets et des moyens juridiques nécessaires à son application n'avaient pas été mis en oeuvre. Il a observé que cette situation avait conduit les tribunaux administratifs et les trois ministères concernés à se substituer au législateur, ce qui a pu occasionner des dérives technocratiques. Il a donc souhaité que les travaux de cette mission d'information trouvent un prolongement dans la politique d'aménagement du territoire menée par le Gouvernement.

M. Yves Simon a estimé que le taux de consommation des crédits des fonds structurels aurait été meilleur si l'engagement des sommes correspondantes avait débuté dès le début de l'année 2000 et non à la fin de l'année 2001. Il s'est en outre inquiété, compte tenu du taux actuel d'engagement de 45 %, du risque que la France ne puisse pas engager l'ensemble de ses crédits au terme de la période 2000-2006. Il a par ailleurs souhaité savoir si une remise en cause des fiches élaborées pour les documents uniques de programmation (DOCUP) avec l'accord de la Commission européenne était envisagée, une telle évolution étant inacceptable. Il s'est en outre inquiété des dégagements d'office possibles sur le programme *Leader +*, ces derniers ayant déjà démarré avec deux ans et demi de retard.

S'agissant des réseaux, il a indiqué que de nombreux élus attendaient une modification des textes en vigueur, de façon à permettre l'intervention des collectivités locales, et en particulier des départements pour les questions sur lesquelles le conseil général dispose de l'initiative. Il a suggéré de mener une réflexion visant à autoriser un amortissement progressif des projets, dont le lancement suppose une forte consommation de crédits au cours des premières années de gestion.

Il a enfin observé que les mutations économiques et les déplacements de population pouvaient conduire certains départements à gagner 1 500 habitants par mois quand d'autres en perdaient autant et a souhaité savoir comment de telles évolutions pourraient être régulées.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont a estimé que le programme de lutte contre la fracture numérique présenté par le Gouvernement n'était pas convaincant, les élus locaux constatant que les moyens engagés sur le terrain ne correspondaient pas à la volonté affichée. Elle a rappelé que les fonds de l'Etat, promis aux collectivités locales lors du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 13 décembre 2002 dans le cadre du cofinancement, n'étaient toujours pas mobilisés à ce jour. Elle a ainsi précisé que la répartition d'une première enveloppe entre les régions, calculée au prorata du nombre de communes, pourrait ne pas être suivie du versement du solde, qui devait pourtant intervenir avant la fin de l'année 2003. Elle a jugé cette situation d'autant plus regrettable que l'enveloppe initiale avait sous-évalué les investissements nécessaires dans de nombreuses régions.

Elle s'est également inquiétée de l'éventuel prélèvement des ressources nécessaires à la couverture complète du territoire national en téléphonie mobile sur les fonds destinés à la desserte en Internet à haut débit, jugeant qu'une telle démarche constituerait, malgré l'appui de certains élus, un subterfuge condamnable, au moment où le haut débit contribue beaucoup à l'intégration économique de la France dans l'Union européenne. Elle a estimé que le transfert de compétences aux collectivités locales n'était pas suivi du transfert des moyens nécessaires, en matière de téléphonie mobile notamment, et a jugé de ce fait que le partenariat entre l'Etat et les collectivités locales était mal engagé.

M. Alain Cousin a remarqué que l'expertise des fonctionnaires de la DATAR était indispensable pour les élus locaux et suggéré des rencontres plus fréquentes, les progrès constatés devant être poursuivis compte tenu de la technicité croissante des projets. Il a noté une amélioration des relations entretenues par les élus avec les secrétaires généraux à l'action régionale (SGAR) et a appelé à poursuivre l'effort s'agissant de la représentation territoriale des commissaires.

Il a regretté l'évolution surprenante et parfois injuste des zonages des fonds structurels et de la prime d'aménagement du territoire (PAT) et a appelé à réduire les inégalités engendrées par la PAT. Il a souhaité que la souplesse de gestion de ces crédits soit accrue et que soit étudiée, dans cette optique, la possibilité de transférer les fonds structurels des zones classées « Objectif 2 » vers des zones en soutien transitoire. Il a également approuvé l'idée, défendue par le ministre au niveau européen, de doubler le plafond en dessous duquel l'aide publique à une entreprise ne devra plus être notifiée aux instances communautaires (règle dite « *de minimis* ») et a souhaité savoir quels résultats avaient été obtenus en la matière.

M. François Brottes a souhaité savoir de quelle marge de manœuvre le ministre chargé de l'aménagement du territoire disposait pour contrebalancer les approches trop sectorielles des autres ministres, en particulier concernant le rôle

d'aménagement du territoire joué par des entreprises publiques telles que la Poste, Electricité de France ou France-Télécom. S'agissant du contrat de plan entre l'Etat et la Poste, il s'est interrogé sur la volonté et les moyens du ministère de maintenir sur l'ensemble du territoire national une présence postale permettant de garantir aux usagers un service réel et non symbolique.

Il a noté que le Gouvernement avait décidé d'assouplir l'application du principe de spécialité régissant l'établissement public Electricité de France et a suggéré, en conséquence, d'autoriser les collectivités locales à s'appuyer sur cet important partenaire afin de mener à bien de nouveaux projets.

Il a enfin regretté la fermeture de plusieurs dizaines de trésoreries, aboutissant à la disparition de points d'ancrage importants du service public, comme cela pourrait être le cas en matière postale. Il a regretté que les démarches engagées par les élus locaux auprès des préfets afin de mettre en place des dispositifs alternatifs tels que des maisons de service public, se heurtent à la logique implacable du ministère des Finances et a appelé le ministère en charge de l'aménagement du territoire à appuyer de telles propositions. Il a regretté que l'aménagement du territoire ne figure jamais au centre des préoccupations du Gouvernement et ne permette qu'une écoute symbolique des élus par les préfets.

*En réponse aux différents intervenants, M. Jean-Paul Delevoye, ministre de l'aménagement du territoire, a apporté les précisions suivantes :*

– le soutien chaleureux apporté par M. Jean-Claude Flory à la DATAR justifie pleinement la place centrale que conserve cet établissement dans le dispositif d'intervention du ministère. Il développe son action au service de l'aménagement du territoire en prenant en compte deux dimensions fondamentales : l'insertion dans une perspective européenne, et la mise à disposition d'une capacité d'ingénierie de projet au service des acteurs locaux. Il gagnerait encore en puissance d'intervention s'il pouvait s'intégrer dans un logique de management très souple, par l'envoi de missions sur le terrain, certaines ressources techniques de haut niveau étant parfois insuffisamment mobilisées dans le cadre du fonctionnement normal de cette administration ;

– l'aménagement du territoire devient une dimension de l'action de l'Etat de plus en plus fondamentale dans le contexte actuel marqué par les progrès de la libéralisation, car il assure un contrepoids aux effets secondaires négatifs des forces du marché, lesquelles induisent parfois des déséquilibres démographiques ou sociaux, justifiant le recours à des outils juridiques correctifs. Son efficacité dépend d'une connaissance exacte des réalités du terrain qu'une approche chiffrée brute ne peut pas toujours fournir, car toute donnée doit être appréciée dans son contexte. Ainsi, un haut niveau local de PIB par habitant ne traduit pas forcément un réel dynamisme économique lorsqu'il est dû à une concentration de population de retraités, de même qu'un taux de chômage faible peut résulter mécaniquement d'un exode des jeunes. D'où l'importance du projet de mise en place d'un Observatoire des territoires ;

– les contrats de pays sont des instruments d'autant plus utiles qu'ils peuvent être ajustés avec souplesse aux besoins des projets d'aménagement envisagés. Ainsi, ils peuvent tout aussi bien fournir un cadre au développement touristique d'une façade maritime française, que fournir un espace de coopération économique transfrontalier entre le département du Nord et la Belgique, ou entre l'Alsace et la Rhénanie allemande ;

– la mission d'information de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale sur le littoral prend tout son sens dans un contexte où la Commission du littoral du Conseil national d'aménagement et de développement du territoire (CNADT) vient d'être mise en place sous la présidence de M. Jean-Paul Alduy. Il s'agit en ce domaine de trouver un équilibre entre les interventions du Conservatoire du littoral, et les rigidités des règles d'urbanisme qui gênent parfois, en dépit du bon sens, la réaffectation de certains éléments de patrimoine abandonnés ;

– la question de la validation des documents uniques de programmation (DOCUP) par la Commission européenne fera l'objet d'une réponse technique de la DATAR, de même que celle relative à la procédure de dégagement d'office dans le cadre du programme « *Leader +* ». L'idée de modifier les règles de comptabilité publique pour y introduire la possibilité d'un amortissement progressif des investissements à la place de l'amortissement linéaire mérite d'être examinée. Il existe de fait certaines règles de comptabilité publique, comme l'annualité, qui jouent parfois à l'encontre d'une bonne gestion du patrimoine, puisque, faute de pouvoir bénéficier d'une procédure d'amortissement, les collectivités publiques sont amenées, pour éviter un déficit budgétaire, à louer plutôt qu'à investir pour un coût finalement très supérieur sur longue période, ce qui est dommageable au total pour les finances publiques ;

– la participation de l'Etat à l'opération actuelle de couverture des zones blanches de téléphonie mobile est prévue à hauteur de 44 millions d'euros. Les 30 millions d'euros à la charge du ministère de l'Aménagement du territoire seront mobilisés à hauteur de 15 millions d'euros en 2003, 10 millions d'euros en 2004 et 5 millions d'euros en 2005. Les 14 millions d'euros restant sont à la charge du ministère de l'Industrie. Pour ce qui le concerne, le ministère de l'Aménagement du territoire tiendra ses engagements ;

– une mobilisation de fonds européens sera possible, au profit des collectivités locales, sur les opérations de couverture en téléphonie mobile et en Internet à haut débit, bien que les commissaires européens Mario Monti et Michel Barnier aient manifesté au départ certaines réticences, arguant de risques de distorsion de concurrence ; mais ces craintes ne sont pas justifiées lorsqu'il s'agit de surmonter l'enclavement de certains territoires ;

– dans le domaine du raccordement à l'Internet à haut débit, certaines collectivités territoriales, départements ou régions, se sont d'ores et déjà engagées dans des opérations ambitieuses, dans des conditions qui font craindre la réédition du drame financier du plan « *câble* ». Des moyens d'ingénierie publique ont

d'ailleurs été mobilisés pour aider les élus locaux à s'engager dans ce domaine à bon escient ;

– le recours au réseau d'électricité pour la distribution de l'Internet à haut débit, en utilisant le support des courants basse tension, fait l'objet d'une expérimentation, qu'il a été difficile de mettre en place, et qui ne remet pas en cause, pour l'instant, le principe de spécialité d'EDF ;

– il est vrai que la politique d'aménagement du territoire appelle aujourd'hui une mobilisation de l'intelligence, et doit donc faire une place importante à l'expertise ;

– s'agissant du principe *de minimis* limitant l'octroi de la prime à l'aménagement du territoire, il fait actuellement l'objet d'une négociation au sein des instances communautaires, auprès desquelles la France plaide pour un certain assouplissement. Cette souplesse doit permettre notamment d'orienter l'aide vers les petites entreprises, qui ne risquent nullement, dans la plupart des cas, de constituer une menace pour le libre jeu de la concurrence sur les marchés européens. Dans cette logique, la France demande un relèvement du plafond de 100 000 à 200 000 euros ;

– il est exact que le ministère de l'Aménagement du territoire a pour rôle de faire contrepoids à la logique de fonctionnement vertical des ministères régaliens. Une expérience permettant de faire prévaloir dans le processus d'ajustement de l'organisation administrative une logique horizontale et territoriale, est en cours dans quatre départements, où le préfet a reçu pouvoir de piloter complètement la réorganisation administrative, en partant d'une analyse des besoins locaux, et en mettant en place une nouvelle structure séparant d'un côté la gestion de l'accès au service public, et de l'autre le traitement des demandes, lequel a vocation à être centralisé au niveau de pôles d'intelligence. Il s'agit de faire émerger des solutions nouvelles dans un esprit constructif, au besoin en bouleversant les schémas traditionnels, qui conduisent trop souvent au constat d'une impossibilité de faire. C'est ainsi qu'un bureau de poste pourrait être amené à vendre des billets de train, que le patrimoine immobilier de la Poste libéré par une réorganisation de la distribution du courrier pourrait servir à instituer des maisons médicales de proximité, que les hôpitaux pourraient apporter localement leur soutien au maintien des personnes âgées à domicile, que les collèges pourraient héberger des activités de formation en apprentissage, ou de formation professionnelle continue, à côté des enseignements de l'Education nationale. Le Gouvernement s'occupera de lever, si nécessaire, les éventuels obstacles juridiques à ces solutions d'organisation originales. Ces expérimentations bénéficient sur le terrain d'un soutien actif des élus, qu'ils soient nationaux ou locaux, ainsi que des administrations, qui perçoivent leur avantage à entrer dans une logique de réorganisation « gagnant – gagnant » ;

– s'agissant du contrat de plan de la Poste, son contenu ne relève pas du ministère de l'Aménagement du territoire, puisque la tutelle de la Poste est assurée par le ministère de l'Industrie. Cependant, le ministère de l'Aménagement du territoire a demandé qu'il y soit fait mention du maintien de la qualité du service



rendu, que celle-ci soit assurée, selon les situations locales, par la présence du facteur ou par l'amélioration de l'accessibilité des prestations fournies par la Poste.

*La Commission a ensuite examiné les crédits de l'aménagement du territoire pour 2004.*



Conformément aux conclusions de M. Jacques Le Nay, rapporteur pour avis, la Commission a émis un *avis favorable à l'adoption des crédits de l'aménagement du territoire pour 2004.*

---

N° 1112 tome XIV : Avis de M. Jacques Le Nay sur le projet de loi de finances pour 2004 – Aménagement du territoire