



N° 256

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR  
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

ANNEXE N° 25 – 2<sup>ème</sup> partie

**FONCTION PUBLIQUE, RÉFORME DE L'ÉTAT  
ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE :**

**AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

Rapporteur spécial : M. LOUIS GISCARD d'ESTAING

Député

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b>	
<b>PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES CRÉDITS DESTINÉS À LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</b>	
<b>I.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2003</b>	
<b>II.- LES ACTEURS DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</b>	
<b>III.- LES CRÉDITS DESTINÉS A LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : DES MOYENS MIEUX ORIENTÉS</b>	
<b>IV.- VERS UNE MEILLEURE UTILISATION DE LA DEPENSE PUBLIQUE .....</b>	<b>8</b>
A.- LES CONTRATS DE PLAN .....	8
1.- Les contrats de plan 2000-2006 .....	8
2.- L'exécution des contrats de plan État-régions .....	9
3.- La révision des contrats de plan .....	11
4.- L'amélioration du suivi des contrats de plan Etat-régions .....	11
B.- LES FONDS STRUCTURELS EUROPEENS .....	12
1.- La programmation 2000-2006 .....	12
<i>a) Le cadre de programmation .....</i>	<i>12</i>
<i>b) Les crédits en 2003 .....</i>	<i>14</i>
2.- La simplification de la gestion des fonds structurels européens .....	14
<i>a) Le retard de la France dans la consommation des fonds structurels de l'Union .....</i>	<i>14</i>
<i>b) Les mesures destinées à améliorer l'accès aux programmes régionaux communautaires relevant des objectifs 1 et 2 .....</i>	<i>15</i>
<b>V.- VERS UNE SIMPLIFICATION DES DIFFERENTES STRUCTURES .....</b>	<b>18</b>
A.- LES PAYS ET LES AGGLOMERATIONS .....	18
1.- La mise en place des pays et des agglomérations .....	18
<i>a) Les pays .....</i>	<i>18</i>
<i>b) Les agglomérations .....</i>	<i>19</i>
2.- Le financement des contrats de pays et d'agglomération .....	20
3.- Un dispositif complexe qui nécessite une clarification .....	21
B.- LA POLITIQUE DES ZONAGES .....	22

1.– Les zones d'aménagement du territoire .....	22
2.– Le bilan des zones franches urbaines .....	23
<b>VI.– LA GARANTIE DE PRÉSENCE DU SERVICE PUBLIC SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS.....</b>	<b>24</b>
A.–LES SCHEMAS DE SERVICES COLLECTIFS.....	24
1.– La mise en œuvre des schémas de services collectifs : .....	24
<i>a) De nouveaux instruments de planification territoriale : .....</i>	<i>24</i>
<i>b) Une large concertation.....</i>	<i>25</i>
2.– Un outil perfectible : .....	26
B.–LA GARANTIE SERVICE PUBLIC SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE .....	27
1.– Les schémas départementaux des services publics.....	27
2.– Les maisons de services publics.....	27
C.– LES DELOCALISATIONS D'EMPLOIS PUBLICS .....	28
1.– Les objectifs, les réalisations et les coûts .....	28
2.– Les moyens administratifs et budgétaires .....	29
<i>a) Les moyens administratifs .....</i>	<i>29</i>
<i>b) Les moyens budgétaires.....</i>	<i>29</i>
<b>VII.– LES POLITIQUES SPECIFIQUES AUX ZONES EN DIFFICULTES .....</b>	<b>31</b>
A.– LA POLITIQUE DES MASSIFS.....	31
1.– Les principales orientations de la politique des massifs.....	31
2.– Les outils de la politique des massifs .....	34
<i>a) Les outils administratifs .....</i>	<i>34</i>
<i>b) Les crédits budgétaires.....</i>	<i>35</i>
3.– Le bilan de la politique des massifs.....	38
<i>a) Le bilan du commissariat au plan .....</i>	<i>38</i>
<i>b) La situation des montagnes .....</i>	<i>38</i>
<i>c) Vers un renouveau de la politique de la montagne .....</i>	<i>39</i>
B.– LA POLITIQUE DE RECONVERSION DES ZONES MINIERES .....	40
1.– Les outils de la politique de reconversion des zones minières .....	40
<i>a) Les outils nationaux .....</i>	<i>40</i>
<i>b) Les outils communautaires .....</i>	<i>41</i>
2.– Les crédits budgétaires .....	41
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>43</b>





L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2002.

À cette date, 81 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

## **IV.- VERS UNE MEILLEURE UTILISATION DE LA DEPENSE PUBLIQUE**

On a assisté, depuis quelques années, à un changement profond dans la politique d'aménagement du territoire. De plus en plus de dispositifs de contractualisations ont été développés. Les projets d'aménagement du territoire impliquent désormais pleinement différents acteurs (collectivités locales, Union Européenne) et font l'objet de co-financements. Cependant, ces mécanismes aboutissent parfois à des procédures lourdes et complexes, voire à des sous-consommations de crédits. Un des principaux enjeux de la politique d'aménagement du territoire dans les prochaines années sera donc de favoriser une utilisation plus souple et plus efficace de la dépense publique. La réforme du circuit de financement des fonds structurels constitue une première étape.

### **A.- LES CONTRATS DE PLAN**

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-région sont devenus un instrument privilégié d'aménagement du territoire et de planification décentralisée. Les principaux ministères concourant au financement des contrats de plan État-région 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%). Le financement des contrats de plan État-région constitue un enjeu majeur puisqu'il représente de l'ordre de 15 à 20% du budget d'investissement de l'État.

#### **1.- Les contrats de plan 2000-2006**

La quatrième génération des contrats de plan couvre la période 2000-2006 représente un engagement de l'État à hauteur de **17,51 milliards d'euros**. Le financement des contrats de plan est de plus en plus paritaire, puisque la participation des régions est de 50%. Les conseils régionaux apportent leur contribution à hauteur de 17,75 milliards d'euros, ainsi que les autres collectivités locales, à hauteur de 5,75 milliards d'euros. De plus, les fonds structurels viennent en appui aux contrats de plan, en intervenant en complément des financements nationaux et régionaux. Les sommes contractualisées ont progressé de près de 56% par rapport à celles des contrats de plan 1994-1999. **23,62%** des montants des crédits étaient délégués aux régions **fin 2001**.

De plus, cette nouvelle programmation manifeste un effort de péréquation entre les régions. Par exemple, l'État finance 60% du contrat de plan Auvergne, et 40% du contrat de plan Ile-de-France.

Quatre priorités ont été retenues : l'emploi, le développement durable, la cohésion sociale et les fonctions de l'intelligence (enseignement supérieur, recherche, culture, nouvelles technologies de l'information).

La programmation 2000-2006 met en oeuvre une nouvelle architecture des 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-région. Le Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire est largement mobilisé pour aider à la concrétisation de ces démarches. Il intervient notamment au profit de l'ingénierie et de l'élaboration de ces projets avec près de 213 millions d'euros.
- *Un volet interrégional* : qui finance les grands programmes (Plan Loire, Mont-Saint-Michel, Programme après-mines) et les conventions interrégionales de massifs (Alpes, Jura, Massif Central, Pyrénées, Vosges). L'État a porté à **828,7 millions d'euros** son aide aux grands programmes d'intérêt interrégional. Il mobilise notamment 456 millions d'euros au titre des conventions interrégionales de massif, 192 millions d'euros au titre du programme après-mines, 107,5 millions d'euros au plan « Loire Grandeur Nature », 43,9 millions d'euros au plan de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel.
- *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, et la prévention d'autres catastrophes naturelles. Huit ministères se sont engagés lors du Comité Interministériel à l'Aménagement du Territoire du 18 mai 2000 à financer ces avenants pour un montant de **579,64 millions d'euros**, dont **9,36 millions d'euros** relèvent du budget de l'aménagement du territoire. Les collectivités locales participent au financement de ces engagements à hauteur de 483,2 millions d'euros.

## 2.- L'exécution des contrats de plan État-régions

Votre Rapporteur spécial tient à souligner que les crédits des contrats de plan État-région font appel à de nombreux co-financeurs, ce qui en ralentit le délai d'exécution. Cependant, on peut constater certains retards dans l'exécution des contrats de plan. Ainsi, les crédits délégués par les ministères en 2000, et 2001 et ceux programmés en 2002 portent le taux de mise en œuvre des crédits à environ 36,95 %, taux inférieur aux 42 % correspondant à un engagement moyen sur trois ans. Plusieurs ministères ont un taux d'engagement insuffisant : c'est le cas notamment du ministère de l'équipement (avec un taux de 33,74%), du ministère des affaires sociales (avec un taux de 26,38%), du ministère délégué aux PME, commerce et artisanat (avec un taux de 26,86 %) et de celui de l'environnement (avec un taux de 30,37 %).

En ce qui concerne le budget d'aménagement du territoire, le FNADT finance les contrats de plan à hauteur de **1.117, 45 millions d'euros** sur la période 2000-2006 (6,8% des engagements de l'État au titre des contrats de plan). Les crédits délégués par le ministère en 2000, 2001 et ceux programmés en 2002 portent le taux de mise en œuvre des crédits à **35,85 %**. Cela situe le taux de réalisation légèrement en dessous de la moyenne de l'ensemble des ministères qui est de 36,95%, et en dessous de l'objectif de 3/7<sup>ème</sup> des crédits utilisés (soit un taux de 42,86%).



La contribution du Fonds pour l'exécution des contrats de plan État-région est fixée, dans le projet de loi de finances pour 2003, à 20 millions d'euros en dépenses d'intervention et 129 millions d'euros sur les crédits d'investissements, permettant notamment d'accompagner la signature des contrats de pays et d'agglomérations.

L'évolution des dotations accordées à chaque région est retracée dans le tableau suivant :

CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION 2000-2006

(en millions d'euros)

	Montants initiaux 2000-2006	Crédits délégués en 2000		Crédits délégués en 2001		Crédits programmés en 2002		Taux de réalisation
		Montant	%	Montant	%	Montant	%	
Alsace	21,343	2,668	12,50	2,561	12,00	2,020	9,46	33,96
Aquitaine	29,728	3,201	10,77	3,787	12,74	1,906	6,41	29,92
Auvergne	42,686	4,269	10,00	6,284	14,72	7,051	16,52	41,24
Bourgogne	32,014	3,506	10,95	4,424	13,82	4,628	14,46	39,23
Bretagne	60,980	6,098	10,00	5,122	8,40	10,519	17,25	35,65
Centre	43,448	4,573	10,53	6,372	14,67	6,926	15,94	41,13
Champagne-Ardenne	26,679	2,958	11,09	2,358	8,84	2,897	10,86	30,78
Corse	8,385	1,372	16,36	0,953	11,37	2,386	28,46	56,18
France-Comté	32,167	2,744	8,53	3,025	9,40	4,269	13,27	31,21
Ile-de-France <sup>(1)</sup>	69,517	2,028	2,92	5,964	8,58	3,339	4,80	16,30
Languedoc-Roussillon	38,874	5,549	14,27	5,110	13,15	6,243	16,06	43,48
Limousin	39,789	4,406	11,07	4,230	10,63	5,641	14,18	35,88
Lorraine	95,128	10,671	11,22	11,862	12,47	12,973	13,64	37,32
Midi-Pyrénées	47,259	3,964	8,39	6,293	13,32	7,775	16,45	38,16
Nord-Pas-de-Calais	236,448	31,206	13,20	30,652	12,96	28,685	12,13	38,29
Basse-Normandie	32,014	4,269	13,33	2,872	8,97	4,116	12,86	35,16
Haute-Normandie	35,063	3,415	9,74	4,714	13,44	1,982	5,65	28,84
Pays de la Loire	21,495	2,744	12,77	2,482	11,55	2,668	12,41	36,72
Picardie	24,544	3,064	12,48	2,479	10,10	2,511	10,23	32,81
Poitou-Charentes	35,063	4,330	12,35	2,195	6,26	5,917	16,88	35,48
Provence-Alpes-Côte d'Azur	52,595	5,336	10,15	7,510	14,28	9,406	17,88	42,31
Rhône-Alpes	76,225	9,299	12,20	11,022	14,46	5,961	7,82	34,48
<b>Total Métropole</b>	<b>1.101,444</b>	<b>121,670</b>	<b>11,05</b>	<b>132,271</b>	<b>12,01</b>	<b>139,819</b>	<b>12,69</b>	<b>35,75</b>
Guadeloupe	1,524	0,216	14,17	0,213	13,98	0,366	24,02	52,17
Guyane	2,287	0,326	14,25	0,320	13,99	0	0,00	28,25
Martinique	1,524	0,216	14,17	0,213	13,98	0,305	20,01	48,16

Réunion	10,671	1,674	15,69	1,460	13,68	1,509	14,14	43,51
<b>Total départements d'outre-mer</b>	<b>16,006</b>	<b>2,432</b>	<b>15,19</b>	<b>2,206</b>	<b>13,78</b>	<b>2,180</b>	<b>13,62</b>	<b>42,60</b>
<b>Total général</b>	<b>1.117,451</b>	<b>124,103</b>	<b>11,11</b>	<b>134,479</b>	<b>12,03</b>	<b>141,996</b>	<b>12,71</b>	<b>35,85</b>

Source : DATAR

### 3.- La révision des contrats de plan

La révision à mi-parcours des contrats de plan, innovation de l'actuelle génération de contrats, doit permettre un ajustement de la mise en œuvre des contrats, et non une remise à plat de leurs orientations. Elle constitue l'occasion de dresser un bilan financier complet de l'exécution des contrats au regard des engagements initiaux pris par l'État et les collectivités locales, de procéder à un réexamen des programmes en cours en fonction de leur rythme d'avancement et des dépassements éventuels de coûts par rapport aux estimations initiales et de dresser, le cas échéant, un échéancier plus précis de la mise en œuvre des programmes. Ainsi, certains crédits non utilisés pourraient être réaffectés.

Après avoir consulté les préfets de région pour prendre leur avis et celui des présidents de région, le Gouvernement a confirmé que la révision se tiendra courant 2003. Cette révision qui s'effectuera dans le respect du cadre budgétaire initial, s'accompagnera d'une adaptation de la nomenclature budgétaire permettant une plus grande mobilisation dans le volet territorial des contrats.

### 4.- L'amélioration du suivi des contrats de plan Etat-régions

L'amélioration du suivi des contrats de plan figure parmi les objectifs fixés pour l'actuelle génération de contrats de plan. En 2001, la DATAR a poursuivi cet objectif, en cherchant à mutualiser les données du suivi, à faciliter les échanges entre acteurs du suivi, à accroître la traçabilité des crédits.

L'évolution vers une plus grande mutualisation des données du suivi s'est poursuivie : une structure financière commune à tous les contrats, figurant dans les documents signés et servant de structure de recueil des données a été mise en place. Elle constitue désormais la grille de référence du suivi, partagée par les ministères, et les préfetures, et intègre l'ensemble des programmes interrégionaux ainsi que les avenants marée noire et intempéries. Des travaux sont en cours afin de permettre l'articulation du suivi des crédits État des contrats de plan avec ceux des régions et ceux des programmes européens.

Enfin la traçabilité des crédits, facilitant à la fois la mise en œuvre sur le terrain et le suivi national, est en cours de renforcement. Des codes par programme permettront de suivre le cheminement des crédits, des phases de programmation et de délégation par ministère jusqu'aux phases d'engagement et de mandatement par les préfets.

La mise en place d'un groupe de travail sur le suivi, comprenant des représentants des ministères, des préfetures, et des conseil régionaux, va permettre

de préparer l'évolution du dispositif de suivi, notamment son articulation sur les outils de suivi comptables et le rapprochement avec les suivis des conseils régionaux.

## **B.– LES FONDS STRUCTURELS EUROPEENS**

La politique régionale communautaire ne concerne pas directement le budget relatif à l'aménagement du territoire dans la mesure où ils sont versés à l'Agence centrale comptable du Trésor puis rattachés aux budgets des différents ministères (Agriculture, Intérieur, Emploi) par le biais de la procédure des fonds de concours. Cependant, votre Rapporteur spécial tient à rappeler les dernières évolutions relatives aux fonds structurels car, d'une part, ceux-ci représentent des financements importants, qui ont un impact direct sur l'aménagement du territoire, d'autre part, une réforme des circuits financiers est aujourd'hui à l'ordre du jour.

### **1.– La programmation 2000-2006**

Les fonds structurels européens ont été réformés en 2000 : ils ont connu une réduction de leurs objectifs, une concentration géographique de leurs aides, une concentration de l'effort financier en faveur des régions en retard de développement, une déconcentration des procédures et un renforcement du contrôle des aides.

Pour la période 2000-2006, les fonds structurels sont mis en œuvre principalement dans le cadre des objectifs prioritaires 1, 2 et 3 et des initiatives communautaires INTERREG III, EQUAL, LEADER +, et URBAN II.

#### ***a) Le cadre de programmation***

Au titre des fonds structurels, la France percevra **16 milliards d'euros sur la période 2000-2006**. Cependant, l'impact financier des fonds structurels est plus important car le principe du co-financement a favorisé la mobilisation d'autres financements publics. En Aquitaine, par exemple, il a été mesuré qu'un euro de crédit communautaire permet de mobiliser trois euros en coût total.

Les fonds structurels se divisent en trois objectifs prioritaires et quatre programmes d'initiatives communautaires (PCI) :

- *L'objectif 1* concerne les régions en retard de développement. Il regroupe les anciens objectifs 1 et 6 de la génération 1994-1999 des fonds structurels. La mise en place de nouveaux critères a eu pour conséquence que les zones qui bénéficiaient de fonds en France n'étaient plus éligibles. C'est le cas de la Corse et des arrondissements de Valenciennes, Douai, et Avesnes. Pour que ces territoires ne soient pas brutalement privés de l'aide européenne, un dispositif de «soutien transitoire objectif» a été mis en place. La France bénéficie de 3,9 milliards d'euros au titre de l'objectif 1.

- *L'objectif 2* a pour but de soutenir la reconversion économique et sociale de zones qui connaissent des difficultés structurelles (industrie en mutation, zones rurales en déclin, zones urbaines en difficultés). La redéfinition des zones bénéficiant de fonds européens dans ce cadre a aussi nécessité la mise en place d'un dispositif de soutien transitoire. La France se voit attribuer 6,2 milliards d'euros, y compris le soutien transitoire. Elle est le principal bénéficiaire de l'objectif 2.
- *L'objectif 3* sert à adapter et à moderniser les politiques d'éducation, de formation et d'emploi. Il est exclusivement co-financé par le Fonds Social Européen (FSE) et il fait l'objet d'un seul document de programmation au niveau national. La France bénéficie de 4,7 milliards d'euros.

D'autre part, la France perçoit 1,04 milliard d'euros au titre des quatre programmes d'initiative communautaire.

- *Le programme INTERREG III* encourage la coopération transfrontalière et transnationale. La France bénéficie de 422 millions d'euros au titre d'INTERREG III.
- *Le programme LEADER +* est dédié au développement local en milieu rural. Il est co-financé par le FEOGA-orientation. La France percevra au total 268,1 millions d'euros.
- *Le programme EQUAL* a pour objectif de favoriser la coopération transnationale pour promouvoir des pratiques nouvelles de lutte contre les discriminations et les inégalités de toutes natures en lien avec le marché du travail. La France bénéficie de 301 millions d'euros au titre d'EQUAL.
- *Le programme URBAN II* est destiné à soutenir la réhabilitation économique et sociale de quartiers en difficultés de grandes agglomérations. Il se concentre sur 9 sites en France et représente 102 millions d'euros.

L'ensemble des dotations allouées à la France pour la période 2000-2006 est récapitulé dans le tableau suivant :

<b>DOTATIONS ALLOUÉES À LA FRANCE AU TITRE DES FONDS STRUCTURELS</b>	
<i>(en millions d'euros)</i>	
<b>Programme</b>	<b>Montant</b>
<b>Objectif 1</b>	3.376
<b>Soutien transitoire objectif 1</b>	572
<b>Objectif 2</b>	6.642
<b>Soutien transitoire objectif 2</b>	620
<b>Objectif 3</b>	4.714
<b>Réserve de performance pour les objectifs 1 et 2</b>	444
<b>INTERREG III</b>	422
<b>EQUAL</b>	301
<b>LEADER +</b>	268
<b>URBAN II</b>	102

**Programme pour les zones dépendantes de la pêche hors objectif 1** 225

Source : DATAR

**b) Les crédits en 2003**

En 2003, compte tenu de la programmation pluriannuelle des crédits, les mêmes sommes en provenance des fonds européens devraient être affectées à la France en 2003 qu'en 2002, à savoir 3,32 milliards d'euros.

Pour 2003, les crédits de paiement devraient se présenter comme suit :

**CRÉDITS DE PAIEMENTS DES FONDS EUROPÉENS EN FRANCE EN 2003**

(en millions d'euros)

Objectif 1 (DOM)	482,29
Objectif 1 (Soutien transitoire)	95,33
Objectif 2	806
Objectif 2 FEDER soutien transitoire	103,33
Objectif 2 FEOGA G soutien transitoire	128,06
Objectif 3 FSE	673,28
PIC leader	38,30
PIC Interreg	60,30
PIC Urban	14,57
PIC Equal	45,71
PIC IFOP	30,61
Plan de développement rural national FEOGA G	846,71
<b>Total Fonds européens</b>	<b>3.324,49</b>

Source : Documentation budgétaire.

**2.- La simplification de la gestion des fonds structurels européens**

Les procédures de mise en œuvre des fonds structurels sont complexes et concernent de nombreux intervenants au niveau communautaire, national et local. En outre, il existe des circuits de financements différents selon les objectifs ou les programmes concernés. Cette complexité est source de lourdeur et de retard dans l'utilisation des fonds communautaires.

**a) Le retard de la France dans la consommation des fonds structurels de l'Union**

La France présente un retard très important dans la consommation des fonds structurels. **Le taux de programmation des crédits dans les régions, qui devrait être de 30%, n'est en moyenne que de 15,2% aujourd'hui. Le taux de réalisation n'est que de 6 %.** Ce retard n'est pas propre à la France, cependant, il revêt une ampleur non négligeable. Cette situation est essentiellement due à la

complexité des procédures, au recours à des financements croisés, à la multiplicité des intervenants.

**EXÉCUTION FINANCIÈRE 2000 AU TITRE DE L'OBJECTIF 1**

	<i>(en millions d'euros)</i>				
	<b>FEDER</b>	<b>FSE</b>	<b>FEOGA</b>	<b>IFOP</b>	<b>Total</b>
<b>Concours (1)</b>	2.289,56	938,62	675,95	40,78	3.944,91
<b>Engagements (2)</b>	273,68	150,77	72,25	3,45	500,15
<b>paiements</b>	91,37	45,11	32,21	1,68	171,37
<b>%(2)/(1)</b>	12%	16%	11%	8%	13%

*Source : rapport de la Commission*

Or, en vertu de la règle du « dégagement d'office » (articles 31§2 et 32§2 du règlement 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels), les fonds non utilisés pourraient être annulés. En effet, la Commission engage la dotation de chaque programme en tranches annuelles réparties sur la durée de la période de financement. Si l'engagement au titre de l'exercice « n » n'a pas fait l'objet par l'Etat-membre, de demandes de paiement recevables avant la fin de la deuxième année qui suit (n+2), les fonds sont dégagés d'office, et ne peuvent faire l'objet d'un réengagement. La France pourrait donc voir des sommes considérables annulées et plus particulièrement les fonds versés au titre des objectifs 1,2 et 3.

***b) Les mesures destinées à améliorer l'accès aux programmes régionaux communautaires relevant des objectifs 1 et 2***

Deux circulaires du 15 juillet et du 9 août 2002 ont pour objectif d'améliorer l'accès aux programmes régionaux communautaires relevant des objectifs 1 et 2 et de simplifier la mise en œuvre des fonds structurels. Différentes mesures ont ainsi été prévues :

- *un allègement important des procédures* : les conventions pour les subventions inférieures à 23.000 euros pour les organismes privés et 100.000 euros pour les organismes publics, sont supprimées. Le contenu des dossiers de demande d'aide est simplifié ainsi que les modalités de leur engagement financier. La mise en place de fonds de concours locaux devrait éviter le passage des crédits communautaires par l'échelon national et permettre la diminution des délais d'arrivée. Les autorités de gestion auront la possibilité de confier les fonctions d'autorité de paiement au trésor public ou à un organisme public compétent. Enfin, la France a demandé à la Commission européenne de pouvoir modifier les documents uniques de programmation (DOCUP), dès à présent, pour les simplifier et les rendre plus stratégiques afin de faciliter leur mise en œuvre.
- *un renforcement de l'appui aux projets* : la simplification des DOCUP devrait permettre un élargissement des possibilités d'intervention. Le dispositif d'animation sera renforcé, grâce notamment à la mise en place d'équipes régionales d'animation en octobre 2002. Une modification du décret n°99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions d'État

pour des projets d'investissements devrait permettre de subventionner des projets ayant reçu un début d'exécution avant le dépôt de la demande de subvention.

Cependant, une réforme de plus grande ampleur est envisagée. Elle viserait essentiellement à changer l'organisme chargé de la gestion et du paiement des fonds, permettant ainsi de soulager les services préfectoraux de ces tâches financières qui les empêchent de se consacrer pleinement au montage des projets.

La gestion et le paiement des fonds pourraient être confiés à un organisme tiers, comme c'est le cas pour certains programmes d'initiative communautaire. Ainsi, les fonds attribués au titre de LEADER + ne sont pas distribués par l'Etat et ses représentants locaux, les préfets de régions, mais par un organisme public spécialisé, le Centre National pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (Cnasea). L'expérience montre que cette procédure est plus efficace et plus rapide. La gestion et le contrôle financier pourraient être confié à la Caisse des dépôts et consignations, comme c'est déjà le cas pour le programme URBAN II.

Cependant, le Gouvernement semble s'engager vers une réforme de plus grande ampleur qui consisterait à confier aux conseils généraux l'entière responsabilité de l'utilisation des fonds. Ainsi, un protocole a été signé, en septembre 2002, entre le Gouvernement et le conseil régional d'Alsace afin de lui confier, à titre expérimental, la gestion des fonds structurels. Après l'accord de Bruxelles, attendu d'ici la fin de l'année, la région pourra mener cette expérience jusqu'en 2006.

Il convient de noter, en outre, que le décret n°2002-633 du 26 avril 2002 a institué une commission interministérielle destinée à améliorer le contrôle sur l'utilisation des fonds structurels.



## **V.- VERS UNE SIMPLIFICATION DES DIFFERENTES STRUCTURES**

Depuis quelques années, de nouvelles structures ont été créées, à côté des collectivités locales. Cependant, l'accumulation des dispositifs a conduit à un enchevêtrement des périmètres, qui tend à rendre l'ensemble peu lisible pour le citoyen. Il apparaît donc nécessaire d'appréhender la pertinence de ces nouvelles structures.

### **A.- LES PAYS ET LES AGGLOMERATIONS**

#### **1.- La mise en place des pays et des agglomérations**

##### *a) Les pays*

Les pays ont été institués par la loi n°95-115 du 4 février 1995. L'article 22 de la loi précitée, tel que modifié en 1999, dispose « *Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, il peut être reconnu à l'initiative de communes ou de leurs groupements comme ayant vocation à former un pays.* »

La démarche de création s'effectue en deux temps. En premier lieu, la définition d'un périmètre d'étude permet aux acteurs locaux de s'engager progressivement dans un travail de concertation et de réalisation d'une charte. La reconnaissance définitive du pays n'intervient qu'au terme de l'élaboration de cette charte et de son approbation par les communes et leurs groupements. Le périmètre d'un pays est arrêté par le ou les préfets de région compétents après avis du ou des préfets de département et des conseils généraux et régionaux concernés. Les pays reconnus en périmètre d'études pourront recevoir des crédits d'études et d'animation.

En vue de conclure un contrat particulier portant sur les principales politiques qui concourent au développement durable du pays, les communes et les groupements de communes qui constituent le pays doivent (sauf si le pays est préalablement organisé sous la forme d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre intégrant l'ensemble des communes inscrites dans son périmètre), soit créer un groupement d'intérêt public de développement local, soit se constituer en syndicat mixte.

Cette politique contractuelle est financée par le « volet territorial » des contrats de plan qui doit mobiliser 30 % des crédits de l'État et des régions, soit 10,67 milliards d'euros sur la période 2000-2006.

**A ce jour, environ 320 pays constitués, en cours de constitution ou en projet sont répertoriés au niveau national.**

En vertu de la loi du 25 juin 1999, les périmètres d'études définitifs des pays doivent faire l'objet d'un avis conforme des conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire et de divers avis simples. Au

niveau national, ces premières délibérations ont pu ainsi exprimer leur avis conforme sur 191 périmètres d'études et 56 périmètres définitifs, si l'on déduit les doubles comptes liés aux périmètres inter-régionaux. Ces 242 périmètres reconnus représentent près de 20 000 communes et 20 millions d'habitants. Par ailleurs, entre 80 et 100 projets de pays supplémentaires sont actuellement en cours de réflexion sans avoir fait l'objet d'un avis conforme.

Quels enseignements peut-on tirer de l'analyse de ces périmètres ? Les pays de nouvelle génération se constituent pour la plupart dans une logique de complémentarité ville-campagne, à une échelle plus large que celle de l'ancienne génération de pays. Cependant, le franchissement des limites administratives départementales ou régionales se heurte encore à des réticences locales. Doit néanmoins être soulignée la reconnaissance de 15 pays interdépartementaux et de 10 pays interrégionaux. Le profil type des nouveaux pays (moyenne des périmètres actuels) correspond à des ensembles de 83 communes et de 73 000 habitants. Les écarts par rapport à cette moyenne restent considérables tant en terme de population (de 30 000 à 420 000) que de nombre de communes (de 50 à 200).

Votre Rapporteur spécial tient à souligner que le taux de couverture du territoire par les pays reste inégal. Plusieurs régions connaissent un nombre important de créations et affichent un taux de couverture situé entre 80 et 100% : c'est le cas pour la Bretagne, le Centre, le Poitou-Charentes, la Franche-Comté, le Midi-Pyrénées, le Languedoc-Roussillon, et la Haute-Normandie. D'autres régions ne disposent que de quelques démarches pionnières : c'est le cas de l'Ile-de-France, de la Corse et des DOM. La DATAR prévoit, au total, à l'horizon 2006, la création de 450 à 500 contrats de pays.

**Votre Rapporteur spécial ne peut que saluer la dynamique créée par cette nouvelle structure. Cependant, il tient à rappeler que les pays doivent rester simplement des espaces de projets et de contractualisation, ils n'ont donc pas vocation à devenir des collectivités locales ou des circonscriptions administratives.**

### ***b) Les agglomérations***

Le régime des agglomérations a été fixé par l'article 23 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995, tel que modifié en 1999, complété par le décret n° 2000-1248 du 21 décembre 2000. Il a été éclairé par une directive interministérielle du 6 juin 2001.

L'article 23 de la loi précitée dispose que « *Dans une aire comptant au moins 50.000 habitants et dont une ou plusieurs communes centre comptent plus de 15.000 habitants, le ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, s'il en existe, et les communes de l'aire urbaine qui ne sont pas membres de ces établissements publics mais souhaitent s'associer au projet élaborent un projet d'agglomération* ».

Les agglomérations avaient pour vocation à devenir des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et à taxe professionnelle

unique. La loi n° 99-585 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale est d'ailleurs venue inciter, *via* une garantie de dotation globale de fonctionnement, les agglomérations à se transformer. En réalité, de nombreuses établissements publics de coopération intercommunales sont créés rapidement depuis 1999, et c'est seulement aujourd'hui, que celles-ci commencent à conclure des contrats d'agglomération.

Le décret du 21 décembre 2000 fixe la période transitoire au 31 décembre 2003 et permet à chaque structure intercommunale de plus de 50.000 habitants présente dans une aire urbaine de signer un contrat d'agglomération. La circulaire interministérielle du 6 juin 2001 organise la cohérence des engagements de l'État pour la mise en œuvre des contrats d'agglomération et implique conjointement les ministères de la ville, de l'Intérieur, de l'équipement, et la DATAR.

Le contrat d'agglomération présente plusieurs caractéristiques :

- La signature par l'État de la convention est subordonnée à l'élaboration préalable d'un projet d'agglomération construit en référence à l'aire urbaine telle que définie par l'INSEE.
- le projet et contrat d'agglomération doivent œuvrer à l'approfondissement de l'intercommunalité
- Le programme d'agglomération doit dégager un programme de développement commun, à travers la consultation d'un « conseil de développement ».

En mai 2002, 4 contrats d'agglomération ont déjà été signés (Le Creusot les mines, Bordeaux, Elbeuf, Dijon) et une douzaine de structures intercommunales disposent d'un projet d'agglomération approuvé par le conseil communautaire et d'un avis du conseil de développement sur le projet. Elles sont donc en phase d'aboutir à la signature d'un contrat d'ici la fin de l'année 2002.

La DATAR prévoit la création de 140 contrats d'agglomérations, représentant 85 % de la population.

## **2.- Le financement des contrats de pays et d'agglomération**

La constitution des pays et des agglomérations est principalement financée par le volet territorial des contrats de plan État-régions à travers des crédits tant de fonctionnement que d'investissements. Au titre du FNADT, 38,9 millions d'euros sont versés dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, 1,7 million d'euros hors enveloppe contrats de plan, et 2,9 millions d'euros dans le cadre de la section générale du Fonds. Au total, **ce sont 43,6 millions d'euros qui sont mobilisés au sein du FNADT pour la constitution des pays et des agglomérations en 2002.**

Le tableau suivant rappelle la répartition du financement du fonds :

**MONTANT DES CRÉDITS  
RÉPARTITION PAR OBJECTIF ET PAR SECTION**

*(en euros)*

	<b>CPER</b>	<b>Hors CPER</b>	<b>Section générale</b>	<b>Total</b>
Structuration du territoire	39.595.988	6.461.338	4.703.522	50.760.848
1. Structuration des pays et agglomérations	38.914.368	1.712.187	2.979.104	43.605.569
2. Services publics locaux	681.620	4.749.151	1.724.508	7.155.280

Source : DATAR

### **3.- Un dispositif complexe qui nécessite une clarification**

Les trois lois relatives à l'aménagement et au développement du territoire (loi n°99-533 du 25 juin 1999), au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi n°99-585 du 12 juillet 1999), et à la solidarité et au renouvellement urbain (loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000), ont conduit à un enchevêtrement des procédures et des projets. Les acteurs locaux, qui doivent mettre ces textes en application selon des calendriers très tendus, sont déroutés par la complexité du dispositif et s'interrogent sur sa cohérence.

Se pose notamment le problème de l'articulation des pays, des agglomérations et des schémas de cohérence territoriale (SCOT), institués par la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain. En effet, le SCOT, pour permettre une réelle planification, doit souvent avoir un périmètre supérieur à celui de l'agglomération (en englobant des zones péri-urbaines). Or, rien ne garanti en pratique que, lorsque l'agglomération est entourée d'un pays, le périmètre du SCOT coïncide avec celui du pays (ce qui peut être le cas avec les quelques pays interdépartementaux qui existent). Les trois structures peuvent alors avoir des périmètres différents.

Ces trois structures relèvent en réalité de trois logiques différentes. Les pays sont des territoires de projet et d'incitation, destiné à une politique d'aménagement du territoire. L'agglomération, en tant qu'établissement public de coopération intercommunal relève davantage d'une logique institutionnelle qui a pour but de remédier à un émiettement trop important des communes en France. Le SCOT relève d'une logique de planification urbaine. Or ces trois logiques ne se recoupent que partiellement et peuvent aboutir à un enchevêtrement des structures, des périmètres, et des projets.

**Votre Rapporteur spécial tient donc à saluer le projet du Gouvernement visant à remettre à plat l'ensemble du dispositif et à lui donner un référentiel juridique commun. Cette simplification des différents dispositifs**

**permettra de donner une plus grande lisibilité à l'action publique, et participera, de ce fait, pleinement à la réforme de l'État.**

## **B.-LA POLITIQUE DES ZONAGES**

### **1.- Les zones d'aménagement du territoire**

Afin d'accroître l'attractivité des régions défavorisées et d'orienter géographiquement les choix de localisation des agents économiques, l'État a mis en place des outils d'aides au développement, des aides directes aux entreprises, ainsi que des allègements de la fiscalité et des charges sociales.

Ce dispositif de soutien a été profondément réorganisé et renforcé par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. En application de l'article 42 de la loi précitée, le pouvoir réglementaire a défini les différentes zones dans lesquelles les entreprises, qui s'implantent, se développent ou se délocalisent, bénéficient d'avantages fiscaux ou d'allègements de charges sociales :

- **Les zones d'aménagement du territoire** sont les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire
- **Les zones rurales :**
  - *Les territoires ruraux de développement prioritaires* recouvrent les zones rurales caractérisées par leur faible niveau de développement économique. Ils ont été délimités conjointement par l'État et les régions. Ils bénéficient d'avantages fiscaux, de mesures spécifiques en matière de crédit-bail immobilier, et d'un taux majoré du crédit d'impôt-recherche. 21.069 communes sont concernées et 21,5 % de la population française.
  - *Les zones de revitalisation rurale* concentrent les mesures d'aide de l'État au bénéfice des entreprises créatrices d'emplois dans les zones rurales les moins peuplées et les plus touchées par le déclin démographique et économique. Elles bénéficient d'avantages fiscaux, de mesures spécifiques en matière de crédit-bail immobilier, et d'un taux majoré du crédit d'impôt-recherche. 11.688 communes sont concernées et 7,38 % de la population française.
- **Les zones urbaines :**
  - *Les zones urbaines sensibles (ZUS)* : les zones urbaines sensibles sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. 479 communes sont concernées et 33,47 % de la population française. Elles comprennent les zones de redynamisation urbaines et les zones franches urbaines.

- *Les zones de redynamisation urbaine (ZRU)* comprennent des quartiers appartenant aux zones urbaines sensibles confrontées à des difficultés particulières appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique, telles que définies par la loi précitée du 4 février 1995. Elles bénéficient d'avantages fiscaux et d'un an d'exonération de cotisations sociales. 332 communes et 25,94 % de la population française sont concernés.
- *Les zones franches urbaines (ZFU)* : 44 zones franches urbaines ont été créées en 1996 au sein des 744 zones urbaines sensibles. Elles concentrent les quartiers les plus défavorisés des agglomérations de l'hexagone.

**Le coût des allègements de charges sociales et fiscales accordées à ces zones s'élève, en 2002, à 333 millions d'euros, et la prévision pour 2003 est de 308 millions d'euros.**

## **2.- Le bilan des zones franches urbaines**

Dans son rapport d'information <sup>(1)</sup>, « *les zones franches urbaines : un succès, une espérance* », le sénateur Pierre André établit un bilan sur les dispositifs des zones franches urbaines. Celui-ci constate que les résultats obtenus dans les zones franches -où résident plus de 727.000 personnes- sont positifs, tant en ce qui concerne la création d'entreprises et d'emplois que la réalisation d'investissements et l'incidence sur les finances locales. En 2002, le nombre d'entreprises créées ou transférées a dépassé 12.000. Le nombre d'emplois nouveaux par rapport à 1996 dépasse 46.000, dont deux tiers de créations, alors que l'objectif était d'en créer 10.000. Le nombre d'emplois exonérés pour des entreprises de moins de 50 salariés se situe donc entre 60.000 et 65.000 unités.

Selon le rapport, le coût de cette politique apparaît raisonnable, si l'on compare le montant des exonérations aux transformations qu'elles ont induites dans les quartiers. Les exonérations de cotisations sociales sont de plus de 221 millions d'euros pour les dix premiers mois de 2001, contre 242 millions d'euros en 2000. L'exonération fiscale se situe à environ 141,78 millions d'euros pour 2002. La création des ZFU, alliée à d'autres opérations (grands projets de villes, financements européens) a permis de remodeler des quartiers entiers. Le rapport appelle donc à la relance de la politique des zones franches urbaines.

---

<sup>(1)</sup> Document Sénat n° 354 au 11 juillet 2002

## **VI.- LA GARANTIE DE PRÉSENCE DU SERVICE PUBLIC SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS**

Aménager le territoire, c'est aussi assurer la présence du service public sur l'ensemble du territoire. Cependant, la nécessaire maîtrise des finances publiques rend indispensable une rationalisation des moyens mis en œuvre et la mise en place de nouveaux dispositifs, tels que les maisons de services publics.

### **A.-LES SCHEMAS DE SERVICES COLLECTIFS**

#### **1.- La mise en œuvre des schémas de services collectifs :**

##### ***a) De nouveaux instruments de planification territoriale :***

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 a remplacé le schéma national d'aménagement du territoire mis en place par la loi n°95-115 du 4 février 1995 par neuf schémas de services collectifs (enseignement supérieur et recherche, culture, santé, information et communication, transports de marchandises, transports de personnes, énergie, espaces naturels et ruraux, sport).

Ils sont élaborés, en concertation avec les partenaires locaux, dans une perspective de vingt ans, et s'imposent aux schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire et aux contrats de plan. Ils ont vocation à fixer les orientations stratégiques de l'Etat et ses priorités d'action dans ces neuf domaines clés. Ils nécessitent une approche interrégionale et une mise en perspective à l'échelle européenne.

- *Le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche* prévoit le renforcement de la coordination des grands centres universitaires et une meilleure répartition du potentiel de recherche sur l'ensemble du territoire national. De plus, les nouvelles technologies de l'information seront utilisées au développement de la formation continue.
- *Le schéma de services collectifs culturels* entend favoriser la diversité culturelle en soutenant matériellement et financièrement les artistes et les créateurs. Il cherche à favoriser un égal accès à l'art et à la culture grâce notamment aux outils numériques. La logique de contractualisation devrait être favorisée, notamment dans le cadre des structures intercommunales.
- *Le schéma de services collectifs sanitaires* a pour objectif de favoriser un égal accès aux soins et de développer la prévention. Il vise aussi à permettre une amélioration de la prise en charge des personnes âgées et des jeunes handicapés adultes mentaux.

- *Le schéma de services collectifs de l'information et de la communication* vise un égal accès aux outils technologiques, en particulier par la connexion à Internet de tous les établissements scolaires et par la couverture complète du territoire en téléphonie mobile, ainsi que le déploiement de réseaux à haut débit. Le cadre législatif pourrait être aménagé pour simplifier les interventions des collectivités locales sur les infrastructures de télécommunication à haut débit.
- *Les schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises* prévoit l'amélioration de l'utilisation des réseaux existants avant l'étude de nouvelles infrastructures. Les modes alternatifs à la route seront favorisés, ainsi que les transports collectifs.
- *Le schéma de services collectifs de l'énergie* est destiné à la réalisation d'économies d'énergie avec un rééquilibrage des engagements des collectivités locales et de l'État. Les énergies renouvelables devraient bénéficier d'un soutien accru.
- *Le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux* prévoit de mettre en place une gestion durable de la forêt ainsi qu'une maîtrise de la périurbanisation. Des efforts sont aussi destinés aux zones fragiles (montagne, littoral...).
- *Le schéma de services collectifs du sport* tend au rééquilibrage des équipements sportifs en faveur de territoires prioritaires (quartiers sensibles...). Sont aussi prises en compte les nouvelles pratiques sportives et le soutien à la vie associative.

#### ***b) Une large concertation***

Les projets de schémas ont fait l'objet en 2001 d'une large concertation : ils ont été soumis aux régions, au Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire, aux conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire, à la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications, au Comité national de l'organisation sanitaire et sociale et enfin aux délégations parlementaires à l'aménagement et au développement durable du territoire instituées par l'article 6 *sexies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires (loi n°99-533 du 25 juin 1999).

La consultation régionale s'est déroulée jusqu'à la mi-mai 2001 environ. Le Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire a donné son avis, le 19 juin 2001, et les délégations parlementaires se sont prononcées, dans des délais très étroits, sur des schémas modifiés, transmis le 23 mai, les 19 et 20 juin 2001. Les neuf schémas ont ensuite été modifiés, ce qui démontre l'utilité de la large consultation à laquelle il a été procédé, puis adoptés par le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire réuni à Limoges, le 9 juillet 2001. Soumis pour avis au Conseil d'État, ils ont été approuvés par le décret n°2002-560 du 18 avril 2002.



Les ministères élaborent actuellement les indicateurs qui permettront d'assurer un suivi de l'exécution des schémas, conformément aux dispositions prévues pour chaque schéma en la matière.

En outre, le CIADT du 9 juillet 2001 a confié à la DATAR le soin d'élaborer tous les ans, un bilan d'exécution des schémas qui sera transmis au conseil national d'aménagement et de développement du territoire ainsi qu'aux deux délégations parlementaires à l'aménagement et au développement durable du territoire. Ce premier bilan interviendra en 2004 afin de préparer la révision des documents devant intervenir en 2005 conformément au calendrier prévu par la loi.

Enfin les préfets ont reçu des instructions pour que la révision à mi-parcours des contrats de plan Etat-région soit l'occasion de s'assurer de la bonne articulation entre schémas et contrats de plan Etat-région.

## **2.- Un outil perfectible :**

Les avis donnés par les différentes instances permettent de mesurer les lacunes des schémas de services collectifs actuels et les pistes d'une amélioration de leur pertinence.

Le CNADT a rendu son avis le 19 juin 2001. Tout en approuvant le caractère novateur et positif des schémas, il a estimé que certaines lacunes devaient être comblées et des insuffisances corrigées. Il a regretté que l'outre-mer soit traité de façon insuffisante, et que le nucléaire ait été exclu. Les articulations entre schémas pourraient être explicitées ainsi que les dispositifs de suivi et d'évaluation. Enfin, le conseil a jugé ambigu le statut des ensembles interrégionaux annoncés par les projets de schémas.

Le 20 juin 2001, la Délégation à l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale a rendu un avis sur les projets de schémas de services collectifs. Elle a relevé certaines lacunes dans ces schémas qui pourraient être des pistes de réflexion lors de leur révision en 2005 :

- Les procédures de suivi et d'évaluation de certains schémas restent insuffisantes
- La dimension européenne n'est pas suffisamment développée, et l'articulation avec le schéma de l'espace communautaire est insuffisante
- La transversalité fait défaut entre certains schémas

En outre, votre rapporteur spécial tient à souligner que le Parlement reste insuffisamment impliqué par la démarche des schémas de services collectifs et qu'il serait souhaitable qu'il puisse y avoir un véritable débat national et un vote de la représentation nationale.

## **B.-LA GARANTIE SERVICE PUBLIC SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE**

### **1.- Les schémas départementaux des services publics**

Le schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics est prévu par l'article 28 de la loi n°95-115 du 4 février 1995. Ses modalités d'élaboration et d'approbation sont fixées par le décret du 11 octobre 1995 relatif à la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics et par les circulaires du 21 février 1996 et du 10 avril 1996.

Le préfet de département prépare le schéma et l'arrête formellement après avis de la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics. Le schéma peut s'étendre aux services des organismes publics autonomes et à ceux des collectivités territoriales avec leur accord. Il se compose d'une partie cadre, qui est le diagnostic des besoins, et d'une partie action.

Le travail des commissions ne semble pas avoir répondu aux attentes du législateur. Seul un tout petit nombre de schémas a été terminé, et dans ce cas, leur faible qualité réelle n'a pas permis d'y greffer une démarche suivie d'approbation et d'utilisation. Au vu des évolutions récentes, le département ne semble pas être l'échelon de concertation le mieux approprié. Il ne doit surtout pas être le seul. En milieu rural, la concertation s'organise de préférence au niveau des communautés de communes et des pays.

### **2.- Les maisons de services publics**

Après la réalisation d'expériences comme les « points publics en milieu rural », « les espaces ruraux emploi-formation », les « plates-formes de services publics », le ministère en charge de la réforme de l'Etat a lancé en 1997 le concept de « maison des services publics ».

Ce nouveau dispositif bénéficie de financement du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire, et s'appuie sur des détachements des personnels de l'Etat, la participation de services publics plus nombreux et un cadre juridique plus contraignant. Ces lieux polyvalents privilégient un service de proximité des citoyens tout en utilisant les technologies de l'information et de la communication.

Deux lois ont fixé le cadre de constitution des maisons de services publics :

- L'article 30-V de la loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
- Les articles 27 à 30 de la loi 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration.

Le décret n°2001-494 du 6 juin 2001 pris pour application des articles 27 et 29 de la loi n°2000-231 du 12 avril 2000 précise les dispositions à suivre notamment en cas de création d'un groupement d'intérêt public. Ces textes fixent les principes

de la constitution des maisons de services publics. Résultant d'initiatives et de négociations locales, celles-ci sont en effet très hétérogènes. L'Etat ne participera pas à toutes. Il n'existe pas d'ailleurs de suivi centralisé. Les modalités de financement des maisons de services publics reflètent leur hétérogénéité. Selon une tendance fréquente, chaque administration ou organisme participant prend en charge ses salariés et son équipement informatique, ainsi qu'une quote-part de charges communes.

**Une liste provisoire dénombre à ce jour 348 maisons de services publics.**

## **C.- LES DELOCALISATIONS D'EMPLOIS PUBLICS**

### **1.- Les objectifs, les réalisations et les coûts**

L'objectif en 1991, date de la relance de la politique de délocalisation d'emplois publics ou d'administration, était de délocaliser 30.000 emplois avant l'an 2000. Les différents comités interministériels d'aménagement du territoire ont approuvé le transfert de 40.000 emplois.

En dix ans, il s'est transféré autant d'emplois que dans les trente années précédentes. Au 30 juin 2001, 22.214 emplois avaient été effectivement transférés, 5.750 étant en cours de transfert.

Le CIADT du 18 mai 2000 a approuvé un ensemble de mesures nouvelles portant sur le transfert de 4.618 emplois publics. Celui du 9 juillet 2001 a constaté que depuis 1997, 59 délocalisations d'organismes publics concernant plus de 10.000 emplois avaient été décidées. Il a décidé d'y ajouter 13 opérations nouvelles ainsi qu'un regroupement de services transférant hors de Paris environ 4.900 emplois.

Ainsi, depuis 1997, 73 délocalisations d'organismes publics ont été décidées, qui concernent plus de 15.000 emplois.

- Le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 9 juillet 2001 a envisagé 14 implantations nouvelles qui se répartissent à parité entre la région d'Ile-de-France dans les zones prioritaires de la Seine-Saint-Denis et Marne-la-Vallée et les autres régions. Les opérations proposées en régions se répartissent de façon équilibrée entre des chefs lieux de région et des villes moyennes.

Rappelons que le coût d'une opération comprend trois composantes principales qu'il est difficile d'agréger :

- 1) Les dépenses de fonctionnement liées au transfert (préparation du transfert, accompagnement social, coordination, frais de déplacement et de télécommunication spécifiques) ;
- 2) Les achats d'équipement et de services ;
- 3) Les dépenses immobilières.

Les dépenses de la première catégorie représentent, par emploi, un montant se situant entre 17.000 et 30.000 euros. Pour ce qui la concerne, la SNCF estime ce montant à un peu moins de 30.000 euros par emploi.

Les achats d'équipement et de services s'échelonnent entre 18.000 et 34.000 euros par emploi. On peut observer que ces dépenses sont largement indépendantes des lieux de localisation.

La prise en compte des dépenses immobilières est quant à elle plus complexe. Elles sont estimées en moyenne à 45.735 euros par emploi. Toutefois, en s'installant hors de Paris, le service transféré libère des locaux dans la capitale. Il convient, dès lors, de ramener le montant de la dépense immobilière par emploi à une fourchette moyenne de 20.581 euros à 22.867 euros.

La politique d'implantation d'emplois publics en dehors de Paris est évidemment plus aisée à mener lorsqu'il s'agit de créations nettes d'emplois consécutifs à des créations d'établissements publics. Les freins à la délocalisation d'emplois existants sont principalement financiers et familiaux. La concertation est donc indispensable à la réussite de cette politique.

## **2.- Les moyens administratifs et budgétaires**

### ***a) Les moyens administratifs***

Le CIADT du 9 juillet 2001 a décidé de rationaliser les organismes chargés de l'implantation territoriale des emplois publics. Il a été décidé de fusionner la Mission pour l'implantation territoriale des emplois publics, créée en 1991, et le Comité de décentralisation, créé en 1955 pour délivrer par voie réglementaire des agréments pour toute implantation en Ile-de-France d'une surface de bureaux supérieure à 200m<sup>2</sup>.

Le comité pour l'implantation territoriale des emplois publics a été créé par le décret n°2002-59 du 14 janvier 2002. Sont désormais traitées au sein d'un même organisme, la voie réglementaire de l'agrément et la voie négociée de la localisation. Le comité est composé de représentants des ministères, d'élus des conseils régionaux et de personnalités qualifiées.

### ***b) Les moyens budgétaires***

Les moyens budgétaires concernent les personnels et les investissements. En sus des crédits propres des ministères concernés par des opérations de délocalisation, des participations éventuelles des collectivités territoriales ainsi que des ressources propres des établissements publics, les lois de finances, afin de financer les dépenses de transfert, ont prévu des dotations provisionnelles inscrites au chapitre 37-07 du budget des services généraux du Premier ministre, pour les mesures d'accompagnement social.

Rappelons, en effet, que les délocalisations sont assorties du principe du volontariat des agents concernés pour suivre le transfert de l'organisme, la politique

de délocalisation s'analysant comme un transfert d'emplois et non un transfert autoritaire d'agents. Elles sont donc accompagnées d'un dispositif social, octroyé pour les agents de droit public qu'ils soient fonctionnaires ou contractuels et négocié pour les salariés des établissements publics industriels et commerciaux ou les sociétés nationales.

Quatre indemnités différentes, analysées l'an passé, sont susceptibles de s'appliquer aux agents de droit public délocalisés : l'indemnité spéciale de décentralisation, l'allocation à la mobilité des conjoints, l'indemnité exceptionnelle de mutation, le complément exceptionnel de localisation.

À ces indemnités s'ajoutent les indemnisations de droit commun applicables en cas de mutation.

Pour les investissements, les crédits sont inscrits au chapitre 57-01 du budget des services généraux du Premier ministre dont l'analyse relève d'un autre rapport spécial.

Au 1<sup>er</sup> juin 2002, le montant des crédits effectivement transférés aux divers ministères pour le financement de leurs opérations s'élève respectivement à 141,09 millions d'euros pour les autorisations de programme, et 127,66 millions d'euros pour les crédits de paiement sur le chapitre 57-01 et 22,8 millions d'euros pour les dépenses ordinaires sur le chapitre 37-07. Il faut ajouter à ces dépenses, les financements nécessaires à la poursuite et à l'achèvement des ces opérations déjà engagées.

Globalement, le montant des dépenses engagées ou programmées sur les exercices 2002 et 2003 devrait représenter 28,22 millions d'euros sur le chapitre 37-07 et 144,44 millions d'euros en autorisation de programme et 136,70 millions d'euros en crédits de paiement sur le chapitre 57-01.

## **VII.- LES POLITIQUES SPECIFIQUES AUX ZONES EN DIFFICULTES**

### **A.- LA POLITIQUE DES MASSIFS**

L'engagement de la DATAR en faveur de la montagne est ancien et a été renforcé par la loi « montagne » du 9 janvier 1985. Les espaces de montagne sont les seuls à bénéficier d'un aménagement institutionnel propre et constituent un élément important de l'action de la DATAR qui y consacre 30 agents sur un total de 150.

#### **1.- Les principales orientations de la politique des massifs**

En février 2001, un Conseil national de la montagne s'est réuni. Plusieurs orientations ont été dès lors retenues :

- renforcement des institutions propres à la montagne : accroissement des compétences des préfets coordonnateurs de massif, accroissement des compétences et des moyens des commissaires de massifs ;
- relance des prescriptions particulières de massif ;
- élévation du seuil de la procédure des unités touristiques nouvelles à 4 millions d'euros ;
- adaptation des mesures de protection sociale à la situation des saisonniers du tourisme en montagne, conformément aux préconisations du rapport de M. Le Pors ;
- mise en place du dispositif des villages résidentiels de tourisme et de pôles touristiques, notamment en moyenne montagne ;
- adaptation des mesures agricoles nationales aux spécificités de la montagne (contrats territoriaux d'exploitation, mesures forestières, mesures liées aux bâtiments d'élevage et au pastoralisme) ;
- co-présidence des comités de massif par un élu et le préfet coordonnateur ;
- réunification du massif des Alpes qui avait été disjoint en Alpes du Nord et Alpes du Sud dans la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

Par ailleurs, plusieurs dispositions ont apporté des modifications au dispositif de la politique des massifs :

- la co-présidence des comités de massifs par le préfet coordonnateur de massif et le président de la commission permanente du comité a été instituée par la loi sur la démocratie
- la réunification du massif des Alpes (qui avait été disjoint en Alpes du Nord et Alpes du Sud) a été opérée par la loi sur la démocratie de proximité

- le décret du 28 décembre 2001 a procédé à l'extension de la défiscalisation des résidences de tourisme

Enfin, le CIADT réuni à Limoges, le 9 juillet 2001 a adopté un vaste plan d'amélioration de la couverture du territoire en téléphonie mobile, qui concerne pour l'essentiel la montagne ou la moyenne montagne puisque plus de la moitié des zones non couvertes se trouve au dessus de 700 mètres.

Plusieurs réformes concernent, aujourd'hui, la politique de la montagne.

Le décret n°2002-955 du 4 juillet 2002 relatif à la mission des préfets coordonnateurs de massif permet d'améliorer l'exécution des conventions interrégionales de massif. D'autre part, des textes sont en préparation, relatifs à la définition des missions des commissaires de massif, à l'élévation du seuil de la procédure des unités touristiques nouvelles, et à la composition du Conseil national de la montagne.

De plus, a été créé par le décret n°2001-827 du 11 septembre 2001, le comité pour l'année internationale des montagnes, qui a pour objectif de mettre en valeur les projets d'initiative locale ou nationale qui adhèrent à l'appel à projet lancé en octobre 2001 par la DATAR.

Le Comité a procédé à l'examen de 450 dossiers présentés par les acteurs des massifs et au niveau national, notamment par l'association des élus de la montagne. A la suite de leur labellisation par le Comité, les dossiers ont été instruits par les commissaires de massifs et ont bénéficié, pour la majorité d'entre eux d'un appui de l'État, soit du FNADT dans le cadre des crédits d'auto-développement de la montagne, soit dans celui des conventions interrégionales de massif, soit de crédits ministériels (agriculture, environnement, sport, culture).

Des projets ont ainsi été financés dans les différents massifs :

- dans le Jura, six projets, dont le coût global s'élève à 378.000 euros, ont été financés à hauteur de 176.000 euros par le FNADT
- dans les Vosges, sept projets ont été labellisés. Leur coût global s'élève à 661.000 euros. Deux d'entre eux ont reçu l'appui du FNADT à hauteur de 112.000 euros, et deux d'un appui des fonds structurel à hauteur de 60.000 euros.
- dans le Massif Central, huit projets sur 12 pour le Massif dont le coût global s'élève à 1 millions d'euros, ont bénéficié d'un appui du FNADT à hauteur de 533.000 euros
- dans les Pyrénées, 45 projets ont été labellisés. 11 ont reçu un financement du FNADT à hauteur de 186.000 euros, et 81.000 euros issus des fonds structurels.
- dans les Alpes, sur 94 dossiers labellisés, 15 ont reçu un appui du FNADT pour un montant de 550.00 euros.

Par ailleurs, le Gouvernement a relancé le plan de rattrapage de la couverture du territoire en téléphonie mobile. La ministre de l'industrie a manifesté sa volonté de combler rapidement les lacunes existantes de la couverture du territoire, sur la base d'une position commune des trois opérateurs établie à l'issue d'une concertation conduite par l'autorité de régulation des télécommunications (ART).

Cette démarche volontariste impliquerait en particulier :

- de construire à brève échéance 200 pylônes permettant de recevoir à terme les antennes des trois opérateurs ;
- de mettre en oeuvre la technologie dite d'itinérance locale dans les zones blanches à travers des expérimentations afin de fixer dans les meilleurs délais les localisations qui bénéficieront de ce mode de couverture. Cette technique permet de partager les charges d'investissement et d'exploitation entre les trois opérateurs. En dehors de ces zones, la concurrence entre opérateurs s'applique, chacun investissant pour offrir la meilleure qualité de service à ses clients ;
- de mener un travail de concertation au niveau local entre les élus et les opérateurs, afin de déterminer les sites d'implantation des pylônes et la meilleure solution technique.
- l'État et les collectivités vont mobiliser 88 millions d'euros, à parts égales, pour financer les pylônes.

Dans un accord du 24 septembre 2002, les trois opérateurs se sont engagés à fournir la localisation des 200 premiers pylônes et des trois sites d'expérimentation d'itinérance locale et à entamer la construction des sites au plus tard fin novembre 2002 à l'issue de la concertation avec les collectivités locales. Ils se sont engagés à panacher des solutions d'itinérance locale et de partage des infrastructures. La couverture de plus de 1.500 nouvelles communes pourra ainsi être assurée d'ici 2 ans.

Par ailleurs, le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire a annoncé, le 3 octobre 2002, le lancement d'un plan d'action, financé par les collectivités locales et les fonds européens qui permettra de financer près de 1.250 pylônes, soit la couverture de près de 1.638 centres-bourgs.

Ce plan devrait être finalisé à l'occasion d'un prochain comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire.

**Votre Rapporteur spécial se félicite du signal clair lancé par le Gouvernement en faveur d'un réel rattrapage de la couverture du territoire en téléphonie mobile.**



## **2.- Les outils de la politique des massifs**

### *a) Les outils administratifs*

Les massifs montagneux donnent lieu à des dispositifs spécifiques institutionnels (comités de massif) et administratifs (six commissariats à l'aménagement et au développement des massifs relais de la DATAR sur le terrain). Les commissariats couvrent les Alpes, le Jura, les Vosges, le Massif central, les Pyrénées et la Réunion, mobilisant des moyens spécifiques, lesquels sont déterminés par la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

#### *- Les commissariats à l'aménagement des massifs*

Les commissariats à l'aménagement des massifs procèdent des commissariats à la rénovation rurale (créés en 1967). La base juridique de ces structures est la loi « montagne » qui, sans mentionner les commissariats, définit cependant le massif comme le périmètre d'intervention d'une politique spécifique à laquelle la DATAR consacre la totalité des moyens des commissariats à l'aménagement.

Nommés par décret en Conseil des ministres, les six commissaires à l'aménagement et au développement de la montagne, dénommés communément « commissaires des massifs » sont les relais de la DATAR sur le terrain. Ils interviennent au nom de l'État, en animateurs et en « monteurs » de projets et s'attachent également à développer la coopération liée aux grands enjeux d'aménagement du territoire (couverture numérique du territoire, valorisation des autoroutes A20 ou A75 dans le Massif Central). Ils ont élaboré le volet interrégional « massif » des contrats de plan de toutes les régions concernées par chacun des massifs, soit les premières conventions interrégionales de massifs, ainsi que les programmes interrégionaux européens dans les massifs adaptés à leurs problématiques.

Un renforcement des moyens des commissariats des massifs a été opéré par la loi de finances pour 2001. En 2002, a été mise en place une équipe pour accompagner la création d'un nouveau commissariat à l'aménagement des massifs des Vosges et un projet de décret a été élaboré, pour introduire la fonction de commissaire de massif dans le droit positif. Ce décret est en cours d'examen au Conseil d'État.

#### *- Les schémas interrégionaux de massifs*

Les articles 7 et 8 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ont prévu l'élaboration de schémas interrégionaux d'aménagement et de développement des massifs. Élaboré par les conseils régionaux, en association avec le comité de massif concerné, ce schéma détermine les principaux enjeux de la politique d'aménagement du massif. Cependant, à ce jour, aucun schéma, à l'exception de celui du massif vosgien, n'a été élaboré.

**b) Les crédits budgétaires**

La politique de la montagne bénéficie de crédits issus pour l'État, du FNADT et de différentes lignes relevant de dix départements ministériels, pour l'Europe, des fonds structurels Feder et FSE, ainsi que de crédits des collectivités régionales et départementales.

L'ensemble des crédits affectés à la politique des massifs au titre du FNADT est récapitulé dans le tableau suivant :

*(en millions d'euros)*

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Pyrénées	5,35	3,92	3,98	4,30	2,09	2,18
Alpes du Nord	2,39	1,63	1,49	1,77	1,46	2,27
Alpes du Sud	24,35	22,78	3,60	3,87		
Jura	1,97	1,33	1,25	1,39	0,27	0,81
Vosges	2,32	1,55	1,48	1,62	0,14	0,11
Massif Central	17,81	11,98	11,54	12,41	4,31	7,59
Réunion	1,95	1,92	1,89	1,78	0,84	1,43
<b>Total</b>	<b>53,13</b>	<b>45,11</b>	<b>25,23</b>	<b>27,14</b>	<b>9,12</b>	<b>14,39</b>

*Source : DATAR*

Il convient de préciser que ces crédits ne constituent pas les seuls moyens budgétaires en faveur de la montagne. Il faut y ajouter d'autres crédits ministériels. Le budget de l'agriculture, rappelons-le, au travers de l'indemnité compensatrice de handicaps naturels (également financée en partie par le FEOGA-Orientation)<sup>(2)</sup>, de la majoration des dotations aux jeunes agriculteurs s'installant en zone de montagne, de la bonification de prêts, et des « conventions lait-montagne » intervient de façon significative.

- *Les crédits non contractualisés, consacrés à l'auto-développement de la montagne*

Le FNADT finance le budget de fonctionnement des commissariats. Tombé à 0,27 million d'euros en 1997, passé à 0,32 million d'euros en 1998, il a atteint 0,41 million d'euros en 2001.

Les personnels en fonction dans les commissariats sont au nombre de 32 personnes, au 30 juin 2002, dont la moitié est mise à disposition par les autres administrations.

<sup>(2)</sup> En 2000, 374 millions d'euros (2,45 milliards de francs) au total ont été versés à 115.293 bénéficiaires. En 2001, 390 millions d'euros (2,55 milliards de francs) devraient être versés. La part nationale devrait être aussi importante en 2002 qu'en 2001, à savoir 195,74 millions d'euros (1,28 milliard de francs).

COMMISSARIATS A L'AMÉNAGEMENT DES MASSIFS  
Titre III – FNADT

(en milliers d'euros)

	Budget de fonctionnement							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Pyrénées	125,31	98,63	96,35	96,04	93,76	94,52	91,47	99,8
Alpes du Nord	80,80	70,28	69,97	95,28	95,28	84,61	142,54	
Alpes du Sud	44,52	47,11	51,53	57,17	57,17	58,69	-	144
Jura	52,29	42,99	44,67	51,07	50,00	50,00	50,00	45
Vosges	-						16,46	45
Massif Central	21,19	18,90	16,01	19,06	20,58	20,58	32,01	30
Réunion	-	-	-	15,55	30,49	38,87	85,37	90
<b>Total</b>	<b>324,11</b>	<b>227,91</b>	<b>278,52</b>	<b>334,17</b>	<b>347,28</b>	<b>347,28</b>	<b>419,69</b>	<b>411</b>

Source : DATAR

S'agissant des crédits d'intervention, la loi de finances pour 1995 a fondu les crédits du Fonds interministériel d'auto-développement de la montagne et du Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural dans le FNADT. Les moyens de la politique d'auto-développement font l'objet, simplement, d'une enveloppe particulière du Fonds (section générale). Ces crédits, mis à la disposition des préfets, visent à soutenir l'assistance technique de haut niveau, l'amélioration de la connaissance économique des massifs et le renforcement de l'information des populations montagnardes et des acteurs locaux.

Entre 1997 et 1998, les crédits consacrés à l'auto-développement de la montagne, ont enregistré une baisse de 32%. Ils ont connu ensuite une revalorisation à partir de 1999. Ils sont affectés principalement à des opérations d'expérimentation et d'innovation, à l'assistance de projets interrégionaux, à la diffusion d'expériences adaptées au milieu montagnard et à la prise en compte des nouvelles orientations de la politique d'aménagement durable du territoire. Ils représentent des moyens d'interventions souples, relevant du titre IV, destinés à mettre en œuvre les orientations discutées par les comités des massifs, ou au sein de leurs commissions permanentes.

Les crédits consacrés à l'auto-développement de la montagne se sont élevés à 3,63 millions d'euros en 2001. Ils ont été répartis de la manière suivante :

- Le Massif central a bénéficié de 1,57 million d'euros qui ont financés 99 actions. Le quart de ces crédits a été consacré à des actions interrégionales.
- Les Pyrénées ont vu l'engagement de 37 dossiers, financés à hauteur de 0,59 million d'euros
- Les Alpes ont bénéficié 0,98 million d'euros qui ont financés 45 actions.
- Le Jura a mis en place 11 actions financées à hauteur de 0,24 million d'euros
- Les Vosges a bénéficié de 0,11 million d'euros servant à financer 2 actions
- La Réunion a bénéficié de 0,14 million d'euros pour le financement de 2 projets ;

Ces crédits, qui relèvent du **Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire**, représentent, en 2002 **4,18 millions d'euros**, en hausse de **15,1 %**. Cette hausse marque la volonté d'accroître l'aide accordée aux massifs.

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits consacrés à l'auto-développement de la montagne :

CRÉDITS NON CONTRACTUALISÉS AUTO DÉVELOPPEMENT								
	<i>(en millions d'euros)</i>							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Pyrénées	0,67	0,67	0,47	0,32	0,64	0,64	0,59	0,60
Alpes du Nord	0,56	0,56	0,41	0,27	0,53	1,07	0,98	1,24
Alpes du Sud	0,56	0,56	0,41	0,27	0,55	-		
Jura	0,29	0,29	0,20	0,14	0,27	0,08	0,24	0,25
Vosges	0,30	0,30	0,21	0,14	0,27	0,14	0,11	0,25
Massif Central	1,80	1,80	1,28	0,87	1,74	1,54	1,57	1,66
Réunion	0,15	0,15	0,11	0,09	0,18	0,18	0,14	0,18
<b>Total</b>	<b>4,34</b>	<b>4,34</b>	<b>3,13</b>	<b>2,10</b>	<b>4,21</b>	<b>3,64</b>	<b>3,63</b>	<b>4,18</b>

Source : DATAR

- *Les crédits contractualisés des conventions interrégionales de massif*

Les crédits affectés au développement socio-économique dans les conventions interrégionales de massifs s'élèvent à **189,3 millions d'euros sur la période 2000-2006**. Les crédits affectés aux infrastructures spécifiques de caractère interrégional (soit la RN88, la voie ferrée Clermond-Ferrand/Béziers et la sécurisation des itinéraires alpins) représentent 269,7 millions d'euros. Ce sont donc au total 459 millions d'euros consacrés à ces conventions, dont 92 millions d'euros relèvent du FNADT (soit 20% du montant global). Par ailleurs, le montant des contributions régionales représente 150,7 millions d'euros.

Après une année 2000, consacrée en grande partie à la mise en place des comités de programmation, à la concertation entre services de l'État et à l'articulation entre le rôle des commissaires à l'aménagement des massifs et celui des services techniques de l'État, l'année 2001 doit être considérée comme la première année réelle de programmation des crédits des conventions interrégionales. La programmation s'est élevée à 99,1 millions d'euros et a représentée 341 dossiers. Le taux d'engagement des crédits est de 56% en 2001, malgré les contraintes liées à l'installation d'un nouveau dispositif et les difficultés de mobilisation des crédits interministériels, hors FNADT. En 2001, 10,76 millions d'euros, ont été affectés à la mise en œuvre des conventions au titre du FNADT contre 5,4 millions d'euros en 2000.

- *Les crédits communautaires*

Pour la période 2000-2006, la prise en compte des territoires de montagne ne figure pas dans le règlement communautaire comme critère d'éligibilité. La montagne ne bénéficie pas de mesures spéciales contrairement aux régions insulaires ou périphériques. Cependant, les territoires de montagne sont évidemment concernés

au titre des territoires ruraux souffrant d'handicaps particuliers, auxquels s'adresse l'objectif 2.

Ainsi en France, 56 % de la population des territoires de montagne, soit 2,48 millions d'habitants contre 3,29 millions d'habitants pour la période 1994-1999, sont éligibles au titre de l'objectif 2, et 18,20 % en soutien transitoire ex-objectif 2 et 5b, et la totalité de la Corse ex-objectif 1.

Les territoires zonés bénéficient donc des fonds structurels au même titre que les autres territoires, sur la totalité de la période pour les zones éligibles à l'objectif 2, du Feder jusqu'au 31 décembre 2005 et du FEOGA jusqu'au 31 décembre 2006 pour les zones en soutien transitoire.

### **3.- Le bilan de la politique des massifs**

#### ***a) Le bilan du commissariat au plan***

L'évaluation de la politique de la Montagne a été lancée dans le cadre de la procédure interministérielle d'évaluation des politiques publiques gérée par le Commissariat Général du Plan. Un document de synthèse intitulé « *les principaux résultats des travaux de l'instance d'évaluation de la politique de la montagne* » a été présenté devant le Conseil national de la montagne le 19 mars 1999 et retrace les principales évolutions actuelles des zones de massifs :

- l'évolution socio-économique récente de la montagne est plutôt positive du point de vue de l'emploi, de la démographie et des activités économiques, bien qu'un canton sur deux demeure économiquement et démographiquement fragile.
- Les politiques spécifiques de la montagne dans le secteur agricole, la protection de l'environnement, la lutte contre les risques naturels et l'aménagement du territoire ont fait preuve de leur efficacité, même si les résultats sont inégaux selon les massifs.
- Les dispositifs institutionnels consultatifs mis en place par la loi montagne fonctionnent mal et sont d'une efficacité limitée
- La politique de la montagne ne peut plus se justifier aujourd'hui, uniquement par la compensation des handicaps naturels ou la valorisation de certaines ressources. C'est la richesse patrimoniale exceptionnelle de la montagne et de son environnement fragile et parfois menacé qui fonde aujourd'hui sa spécificité par rapport aux autres territoires ruraux.

#### ***b) La situation des montagnes***

Dresser le bilan de l'état des zones montagneuses conduit à un constat nuancé. En effet, entre 1990 et 1999, la population montagnarde s'est accrue de 110.000 personnes. Toutefois, une commune sur deux, et singulièrement les petites communes continuent à se dépeupler.

L'examen cartographique des zones de montagne permet de constater que l'ensemble des Vosges constitue une zone industrielle en difficulté tandis que le secteur agricole en crise domine le Massif central.

On peut constater une relative bonne résistance de l'agriculture montagnarde. Entre 1979 et 1995, le nombre d'exploitations agricoles a diminué de 42% ce qui correspond exactement à la moyenne nationale. Globalement, on ne constate donc pas de déprise particulière en zone de montagne, ce qui peut s'expliquer en partie par le versement de la prime à l'herbe, désormais remplacée par la prime herbagère agri-environnementale qui a favorisé le maintien d'un certain nombre de surfaces herbagères.

### *c) Vers un renouveau de la politique de la montagne*

Une mission commune d'information du Sénat relative à la politique de la montagne a été conduite afin de dresser le bilan de la loi « montagne » du 9 janvier 1985. Le rapport d'information du sénateur Jean-Paul Amoudry<sup>(3)</sup> fait plusieurs propositions pour donner une nouvelle impulsion à la politique de la montagne :

- Le rapport propose de permettre aux prescriptions particulières de massif (des instruments créés par la loi « montagne ») ou aux documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale et plans locaux d'urbanisme) d'adapter les règles d'urbanisme dans des domaines strictement définis. En effet, si des normes strictes élaborées au niveau national sont nécessaires pour protéger les paysages, leur application mécanique peut avoir des résultats absurdes, contraires au but recherché ou entravant gravement le développement local. Afin d'éviter toute dérive, cette faculté d'adaptation serait strictement encadrée par la loi.
- S'agissant de l'agriculture, socle de l'activité économique en montagne, le rapport souligne tout l'intérêt d'encourager les productions de qualité en compensant les handicaps naturels identifiés et les services rendus à l'environnement. Les améliorations proposées concernent les surfaces herbagères extensives, l'installation des jeunes agriculteurs, les aides à l'investissement et le développement des filières de production et de transformation.
- Pour redonner un nouvel élan au tourisme de montagne, le rapport recommande la diversification des activités sportives et de loisirs, notamment en moyenne montagne, et plaide pour la mise en oeuvre d'un plan de sauvetage des petites stations-villages.
- La mission commune d'information préconise enfin de décentraliser davantage la gestion des espaces naturels à une échelle pertinente, en privilégiant une démarche concertée avec les élus locaux et les acteurs de terrain ainsi que la définition éventuelle d'objectifs de gestion contractualisés.

---

<sup>(3)</sup> Doc. Sénat n° 15 du 9 octobre 2002

## B.– LA POLITIQUE DE RECONVERSION DES ZONES MINIERES

### 1.– Les outils de la politique de reconversion des zones minières

#### a) *Les outils nationaux*

Les moyens d'interventions se répartissent en deux catégories :

- des aides directes aux entreprises, sous forme d'interventions en capital, de subventions, d'avances remboursables ou de prêts ;
- des aides à l'environnement des entreprises, destinées à développer l'attractivité de ces régions par la résorption des friches industrielles, l'aménagement de zones industrielles, le développement de structures communes d'entreprises ou de centres de ressources.

La première fait intervenir les sociétés de conversion, la seconde, le Fonds d'industrialisation des bassins miniers. Leur action est complétée par d'autres instruments.

La première société de conversion a été créée dès 1967. La société financière pour favoriser l'industrialisation des régions minières (Sofirem) a alors été créée par l'État et le groupe Charbonnages de France pour aider, dans les zones minières, la création et le développement d'entreprises. Trente ans plus tard, la Sofirem avec ses filiales, annonce l'octroi de 610 millions d'euros d'aides à quelques 2.700 entreprises ayant généré 95.000 emplois industriels dans le Nord-Pas-de-Calais, la Lorraine et le Centre-Midi (six régions, treize départements).

D'autres sociétés de conversion ont également été créées : la Société pour le développement de l'industrie et de l'emploi, filiale du groupe Usinor-Sacilor<sup>(4)</sup>, et la Financière du Nord-Pas-de-Calais, autre société des Charbonnages de France.

La Cour des comptes, dans un rapport –très critique– sur la fin des activités minières, publié en décembre 2000, a constaté que ces sociétés pratiquent une activité principale de prêts à titre onéreux sans disposer du statut d'établissement de crédit, et même contesté le maintien de ces instruments spécifiques.

Le Fonds d'industrialisation des bassins miniers a été créé, quant à lui, par l'État, en 1984. Il a été complété par un Fonds d'industrialisation de la Lorraine. Le fonds finance, sur fonds budgétaires, des subventions pour des projets d'immobilier industriel, ainsi que des actions d'intérêt collectif local ou régional.

La Cour des comptes, dans son rapport précité, a jugé son régime flou et ses interventions parfois dépourvues de lien avec la reconversion.

À ces outils, il convient d'ajouter, au titre de la réhabilitation proprement dite des logements miniers, celui de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, et, pour la dépollution des sols, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. Ils complètent, hors contrat de plan, les engagements de l'État.

---

<sup>(4)</sup> La Caisse des dépôts et consignations disposant d'un maillage territorial important vient de rentrer dans son capital et devrait en devenir actionnaire majoritaire (55 %) en 2003.

Il faut mentionner, enfin, le rôle du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire. En 1972, le groupe interministériel pour la restructuration des zones minières (Girzom) s'était vu confier la mission d'impulser et de suivre la rénovation des voiries et réseaux transférés aux communes par les Houillères, la réhabilitation des logements des cités minières, l'amélioration de l'environnement, ainsi que l'entretien des équipements collectifs. En 1995, ses crédits ont été intégrés à ceux du Fonds national d'aménagement du territoire. Toutefois, ils ont continué à être identifiés par l'intermédiaire des programmes et des actions qu'il finance.

### ***b) Les outils communautaires***

Avec l'échéance du 31 décembre de l'année 1999, la nouvelle procédure communautaire, baptisée Agenda 2000, a supprimé deux grands programmes d'initiatives communautaires : Rechar pour les zones charbonnières et Resider, dédié aux zones sidérurgiques et aux bassins ferrifères. Depuis 1994, Rechar avait mobilisé un peu plus de 45,73 millions d'euros au bénéfice de la reconversion des bassins français du Nord-Pas-de-Calais, Lorraine et Centre-Midi.

Mais les fonds structurels interviennent également. Leurs crédits sont attribués aux régions présentant des niveaux de PIB inférieurs à la moyenne européenne. Les régions minières françaises sont donc concernées. Cependant, leur répartition, qui présente parfois quelques particularités, la perspective de l'ouverture vers l'Europe de l'Est, centrale et orientale, qui risque de rendre les régions minières françaises perdantes, et l'expiration du traité CECA, qui devrait priver de base juridique les aides accordées jusqu'à présent au titre du traité, y compris les aides à la réadaptation (article 56 du traité CECA) sont des sources de préoccupation.

## **2.- Les crédits budgétaires**

Les crédits du chapitre 65-05 Girzom ont été intégrés dans le cadre des contrats de plan État-régions.

S'agissant des années récentes, afin de soutenir les collectivités territoriales concernées dans leurs efforts de réhabilitation de leurs cités minières, l'État a ainsi réservé à l'action Girzom, 114,34 millions d'euros pour la période 1989-1993 et 126,53 millions d'euros pour la période 1994-1999, soit une dotation budgétaire annuelle de 25,31 millions d'euros.

Si l'on ajoute à ces crédits spécifiques à la restructuration des zones minières ceux destinés aux friches industrielles et aux actions de reconversion et de réindustrialisation, ainsi que les crédits logement, les financements complémentaires des Charbonnages de France et les aides communautaires (programme Rechar et fonds de l'objectif 2), l'effort financier en faveur des zones minières reste globalement très important.

Les crédits du Fonds d'industrialisation des bassins miniers qui avaient baissé en 1999 et 2000 (-7,4 % par rapport à 1999) s'élèvent en 2001 à 9,15 millions d'euros. Ceux du fonds d'industrialisation de la Lorraine connaissent



une évolution similaire en 2000 : - 10,2 %, mais sont stabilisés en 2001 pour atteindre 8,84 millions d'euros.

Parmi les actions récentes, votre Rapporteur spécial rappelle que le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 18 mai 2000 a décidé des mesures en faveur du département du Tarn (Carmaux) –le programme porte au total sur 61,13 millions d'euros d'engagements de l'État et de crédits européens- et du bassin de Decazeville- 28,05 millions d'euros sont prévus.

Celui du 9 juillet 2001 a retenu quatre programmes concernant les bassins en conversion suivants : Cambresis/Sambre-Avesnois/Valenciennois, Salbris-Vierzon, Tarbes, Carcassonnais (mine d'or de Salsigne). Les engagements financiers s'élèvent à 49,55 millions d'euros sur trois ans dont 42,69 millions d'euros de crédits d'État, complétés par 6,86 millions d'euros de crédits européens.

Il convient de rappeler que les contrats de plan 2000-2006, notamment ceux avec la Lorraine et le Nord-Pas-de-Calais, intègrent un programme dit « après-mines ». Sur la période 2000-2006, l'État doit consacrer globalement aux opérations du Girzom une enveloppe financière de 181,41 millions d'euros dont 160,07 millions d'euros pour le Nord-Pas-de-Calais et 21,34 millions d'euros pour la Lorraine.

Des interventions sont également prévues dans les contrats de plan de Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées et Provence-Alpes-Côte d'Azur, au titre de la requalification urbaine des anciens bassins miniers.

## EXAMEN EN COMMISSION

Dans sa séance du 31 octobre 2002, votre Commission a examiné les crédits de l'Aménagement du territoire.

Le projet de loi de finances prévoit un budget de 268,5 millions d'euros (- 5,9 %). Toutefois, en prenant en compte les reports de crédits, les moyens consacrés à l'aménagement du territoire seront, globalement, reconduits. Au demeurant, le budget ne retrace qu'une partie des crédits consacrés à cette politique. D'autres ministères, des dispositifs d'incitation fiscale ainsi que les fonds structurels européens concourent financièrement à l'aménagement du territoire. Au total, en 2003, 10,64 milliards d'euros seront consacrés au territoire français, répartis entre 7 milliards d'euros de crédits nationaux, 308 millions d'euros de dépenses fiscales et 3,3 milliards d'euros de crédits européens. Trois orientations structurent le projet de budget : l'accompagnement de la décentralisation à venir grâce notamment aux crédits consacrés aux contrats de plan État-régions, l'amélioration de la compétitivité du pays grâce à la prime d'aménagement du territoire (PAT) et à l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), et la modernisation de l'action de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). Le budget de la DATAR s'inscrit en baisse de 4,27 %, à 13,5 millions d'euros en 2003, due notamment à une diminution de près de 8 % des crédits affectés aux dépenses d'informatique et d'études. Le budget de l'AFII devrait représenter 16,8 millions d'euros, dont 7,6 millions d'euros proviennent de la DATAR. L'Institut des hautes études de développement et d'aménagement du territoire (IHEDAT) dispose d'un budget annuel de 500.000 euros.

S'agissant des outils de cette politique, le Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT) disposera d'un budget de 210 millions d'euros. Les dépenses d'intervention s'élèvent à 60 millions d'euros, en baisse de 22 %, alors que les crédits de paiement des dépenses d'investissement devraient augmenter de 12,6 %, à hauteur de 150 millions d'euros. Les crédits du FNADT doivent permettre d'accompagner la montée en puissance des contrats de plan État-régions, ainsi que les mesures de couverture du territoire en téléphonie mobile et la politique des massifs. D'autre part, la prime d'aménagement du territoire (PAT) permet de favoriser les créations d'entreprises dans les zones d'aménagement du territoire. En 2001, plus de 29.500 emplois ont été aidés. Si ces crédits de paiement baissent de 26 %, à hauteur de 45 millions d'euros, il s'agit en réalité d'un ajustement tenant compte des échéanciers de paiement des projets, qui peuvent s'étaler sur quatre exercices budgétaires.

Certains enjeux sont aujourd'hui prioritaires. Tout d'abord, est-il vraiment nécessaire d'afficher une augmentation de crédits quand on constate une hausse des reports et une diminution corrélative des taux de consommation ? D'autre part, la révision des contrats de plan en 2003 doit être l'occasion de faire un bilan véritable de l'engagement de certains ministères et d'accélérer la réalisation de projets. Enfin, la consommation des fonds structurels est aujourd'hui problématique en France, le taux de programmation s'établissant à 15,2 % alors qu'il devrait être de 30 %. En vertu de la règle de dégagement d'office, certains crédits européens pourraient être

annulés, alors que les fonds structurels représentent des montants importants, la France devant percevoir 16 milliards d'euros sur la période 2000-2006, dont 3,32 milliards d'euros en 2003. Des réformes ont été annoncées en juillet 2001. Il convient de saluer l'expérimentation d'une gestion directe de ces fonds par le Conseil général d'Alsace, qui illustre la nécessité d'accompagner la décentralisation en garantissant la cohérence territoriale et d'assurer une gestion budgétaire moins virtuelle et plus réaliste.

**M. Yves Deniaud** a déploré la faiblesse de ce budget, à l'image des exercices précédents : il convient de ne pas changer de discours face à une réalité décevante. Comment expliquer la hauteur impressionnante des crédits non consommés, tant au niveau national qu'eupéen ? Les pesanteurs administratives sont aujourd'hui devenues intolérables et les procédures de montage des projets très complexes. Le problème de l'utilisation des fonds structurels n'est pas identique dans l'ensemble des pays européens, l'Irlande se manifestant par un usage optimal de ces crédits. Des marges de rationalisation existent certainement, alors que la France s'obstine à mettre des obstacles à ceux qui ont la volonté de monter des projets. De la même manière que le Commissariat général au Plan peut être mis en question, la DATAR a-t-elle encore une raison d'exister ? L'inefficience des services entourant les secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR) n'implique-t-elle pas de faire table rase du passé ? La gestion des fonds structurels ne doit-elle pas être confiée aux conseils régionaux, afin que soit assurée une plus forte réactivité et une meilleure connaissance du terrain ? Par ailleurs, M. Yves Deniaud a souhaité connaître le montant des crédits spécifiques destinés aux contrats de pays et d'agglomération.

**M. Gérard Bapt** s'est inquiété de la diminution des crédits et a souhaité savoir si les gels des crédits de la DATAR se traduiraient *in fine* par des annulations. Dans ce cas, il y aura un effet mécanique de baisse des reports. Le financement de l'ingénierie de la mise en place des pays par le FNADT doit être optimisé, notamment s'agissant des projets de chartes de développement. Souvent, les collectivités porteuses n'ont pas la capacité de demander à leurs adhérents de financer les études et les travaux nécessaires. Les procédures de gel des crédits rendent cette situation plus problématique encore. Quelles sont les intentions du Gouvernement à l'égard des pays ? Enfin, les subventions au comité de liaison des comités des bassins d'emplois ont récemment été arrêtées, portant le risque de la disparition de ces organismes, qui ont aussi un rôle de veille européenne.

**M. Denis Merville** a rappelé que la politique d'aménagement du territoire ne se faisait pas uniquement avec les crédits du ministère. A quoi sert exactement l'IHEDAT ? Les retards dans les contrats de plan État-régions tiennent tout autant à la lourdeur des procédures qu'à l'obligation de constituer des pays pour bénéficier des crédits. Or, il existe un fort risque de voir créer des pays artificiels et de voir se multiplier des procédures lourdes et des dépenses inutiles. Il faut aller encore beaucoup plus loin dans les mesures de simplification, notamment en matière de gestion des crédits européens et des procédures applicables aux comités régionaux d'aménagement et de développement du territoire.

**M. Jean-Louis Dumont, Président**, a rappelé l'engagement du ministre de lancer une procédure d'information sur l'utilisation précise des fonds structurels, afin de pouvoir comparer les modes d'utilisation en France à ceux des autres pays européens. Il faut que le Gouvernement donne aux régions la capacité d'aller négocier directement avec la Commission européenne. En matière de téléphonie mobile, il est impératif que des poteaux téléphoniques soient en mesure de fonctionner sur l'ensemble du territoire national. Enfin, une évaluation parlementaire pourrait être opportune pour mesurer l'efficacité de l'ensemble des outils d'aménagement du territoire et pour expertiser les marges de rationalisation et de simplification éventuelles.

Votre **Rapporteur spécial**, a apporté les précisions suivantes :

– il n'est pas possible de se réjouir de l'évolution de ce budget sans poser la question de l'explication véritable aux moindres performances de la France et aux problèmes, chroniques, de consommation des crédits ;

– l'expérimentation alsacienne va dans la bonne direction et l'accès direct des régions aux fonds européens doit être systématisé, afin de permettre une diminution des délais d'instruction des dossiers ;

– des efforts de rationalisation et de suppression éventuelle d'organismes sont possibles, notamment au vu du chevauchement fréquent des études menées en parallèle par la DATAR et le Commissariat général au Plan. Il faut éviter les recoupements fâcheux ;

– s'agissant des contrats de pays et d'agglomération, le principal intérêt de la notion de pays est lié à l'utilisation corrélative des fonds structurels. Des crédits sont prévus au budget 2003 pour renforcer le volet territorial du FNADT dans la perspective de la mise en place de ces contrats. Toutefois, le dispositif est en cours d'évaluation dans le cadre des lois de décentralisation à venir ;

– après les deux procédures de gel de l'année 2002, un dégel est intervenu en septembre. Toutefois, le problème de la consommation des crédits du FNADT demeure entier, puisqu'au 30 août 2002, le taux de consommation s'établissait à 37,15 %. Les reports de crédits restent toujours considérables et, en 2001, les reports de certains chapitres ont représenté quasiment le montant de la dotation initiale. La lisibilité de la présentation budgétaire s'en trouve donc gravement affectée ;

– le problème des comités de liaison de bassins d'emplois doit être suivi avec attention ;

– la question de l'utilité et de la pertinence de l'IHEDAT avait déjà été soulevée l'an dernier, d'autant qu'il existe par ailleurs des cycles de formation adaptés ;

– en matière de crédits européens, il est essentiel d'accroître les performances de la France et, probablement, de généraliser l'expérimentation alsacienne ;

– le ministère de l'Aménagement du territoire s'est attaqué aux questions liées à la téléphonie mobile. Des discussions sont en cours sur l'installation des 200 premiers pylônes destinés à couvrir une partie des « zones blanches ». 30 millions d'euros devraient être financés par le FNADT cette année.

**M. Henri Emmanuelli** a dénoncé le discours potentiellement contradictoire des SGAR et le zèle, parfois très excessif dont font preuve les services dans l'examen des dossiers. **M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur spécial**, a précisé que deux circulaires venaient d'être diffusées afin d'assouplir les pratiques existantes. **M. Yves Deniaud** a fait part de son scepticisme quant à la capacité des ministères à appliquer ces directives. **Le Président Pierre Méhaignerie** s'est demandé si les 30 millions d'euros inscrits au budget du FNADT en 2003 seront effectivement dépensés et si le processus de décision était véritablement lisible. L'atomisation des structures conduit effectivement à des processus trop complexes.

Votre **Rapporteur spécial**, a ensuite présenté un amendement visant à supprimer les crédits affectés à l'IHEDAT. Cet institut, créé à l'initiative de M. Jean-Louis Guigou, délégué à l'aménagement du territoire, n'a pas démontré son efficacité. Son budget annuel est de 500.000 euros, ce qui représente un coût par auditeur de 8.330 euros. Or, la réflexion sur l'évolution du territoire français est déjà conduite par la DATAR, de même que par deux délégations parlementaires. Enfin, la formation pourrait être dispensée au sein d'autres organismes, sans qu'il soit besoin de créer une structure spécifique et inutilement coûteuse.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a jugé nécessaire d'adosser de telles actions, le plus systématiquement possible, sur les structures déjà existantes. **M. Henri Emmanuelli** a souligné que les élus ne se reconnaissent plus dans ces structures multiples.

Votre commission a *adopté* l'amendement.

Votre **Rapporteur spécial**, a présenté un amendement visant à réduire la subvention d'exploitation accordée à l'AFII. Cet organisme a été créé pour regrouper au sein d'une agence unique les moyens d'intervention de trois réseaux de prospection des investissements étrangers : les antennes de la DATAR à l'étranger, les émanations des directions des relations économiques extérieures et les associations. Or, en prenant en compte les personnels mis à disposition, l'AFII représente un coût de 16,9 millions d'euros alors que son budget s'élève à 15,3 millions d'euros. L'effectif global de l'Agence est de 124 personnes, dont 46 dans les services centraux, c'est-à-dire en France. Le coût que représentaient les trois réseaux d'intervention antérieurs était d'environ 13,5 millions d'euros et l'effectif global ne représentait alors que 114 personnes, dont 36 dans les services centraux. La création d'une structure unique a donc malheureusement entraîné une augmentation des dépenses de 25,2 % et des effectifs de 8,8 %. De plus, certaines dépenses sont certainement excessives, à l'image du loyer du siège de l'Agence qui s'élève à 1,3 million d'euros pour 1.800 m<sup>2</sup> de bureaux à Paris. Au total, la création de cette structure nouvelle représente un budget supérieur à celui de la DATAR elle-même. Si l'existence d'un interlocuteur unique face aux investisseurs internationaux

est indispensable, l'augmentation excessive des crédits affectés à la prospection des investissements internationaux au sein du budget de l'État est, quant à elle, vivement critiquable.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, a indiqué que cette situation illustre bien la rapidité de l'inflation de structures pourtant créées dans un objectif de rationalisation et d'allègement des moyens. Une mission au Brésil et en Argentine, menée il y a trois ans, avait déjà permis de révéler le foisonnement des structures de prospection et d'investissement à l'étranger.

**M. Yves Deniaud** avait déjà souligné, l'an dernier, que l'AFII allait être un nouveau micro-organisme qui conduirait à une augmentation des frais au détriment de l'action opérationnelle. Le montant du loyer du siège de l'Agence est une illustration frappante de gaspillage budgétaire. Il faut permettre un meilleur regroupement des organisations existantes.

**M. Didier Migaud** a précisé que la démarche du Rapporteur spécial était pertinente, mais qu'il était peut-être préférable de s'assurer au préalable de la définition des priorités retenues et de mener une évaluation véritable de l'utilité des structures mises en cause. Ainsi un rapport de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement en 2001 a montré que la France était en tête du classement mondial pour l'attractivité des investissements étrangers. Il ne faudrait donc pas supprimer des structures qui participent *in fine* à la réalisation d'une performance aussi remarquable même si le travail d'évaluation, notamment s'agissant des loyers, est indispensable.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a indiqué qu'il s'agissait d'un autre problème et qu'il fallait surtout s'attaquer à la question de l'atomisation des structures. C'est la multiplication des organismes et l'accumulation des procédures pour les investisseurs internationaux qui posent un problème d'efficacité.

**M. Henri Emmanuelli** a tenu à distinguer le problème de la prospection de celui de l'accueil. Il est très important de veiller à la qualité et à l'adaptation de la formation des acteurs qui travaillent dans ces structures, à commencer par les attachés commerciaux. Ne conviendrait-il pas d'envisager de payer les agents en fonction de leurs résultats, formule pratiquée par l'Autriche avec succès ?

Votre **Rapporteur spécial**, a ajouté que d'autres structures intervenaient également dans ce domaine, comme la SOPEXA (Société pour l'Expansion des ventes de Produits agricoles et Alimentaires français) et le réseau des banques française à l'étranger. Mais l'ensemble de ces structures forme un réseau diffus qu'il convient de rationaliser dans le sens d'une meilleure efficacité.

Votre commission a *adopté* cet amendement. Elle a ensuite *adopté*, sur proposition du Rapporteur spécial, les crédits de l'Aménagement du territoire, ainsi modifiés et *vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption*.