



N° 1110

(2<sup>ème</sup> partie)

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

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

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR  
LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

ANNEXE N° 25

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

**AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

Rapporteur spécial : M. LOUIS GISCARD d'ESTAING

Député



## SOMMAIRE

### ACCES A LA 1ERE PARTIE DU RAPPORT

<b>III.– VERS UNE MEILLEURE UTILISATION DE LA DEPENSE PUBLIQUE .....</b>	<b>5</b>
A.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES .....	5
1.– La globalisation des emplois .....	5
2.– La définition des missions .....	5
B.– LES CONTRATS DE PLAN .....	5
1.– Les contrats de plan 2000-2006 .....	6
2.– L'exécution des contrats de plan État-régions.....	7
3.– La révision des contrats de plan.....	8
4.– L'amélioration du suivi des contrats de plan Etat-régions .....	11
C.– LES FONDS STRUCTURELS .....	12
1.– La programmation 2000-2006 .....	12
<i>a) Le cadre de programmation.....</i>	<i>12</i>
<i>b) Les crédits en 2004.....</i>	<i>13</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>IV.– LA NECESSAIRE SIMPLIFICATION DES STRUCTURES .....</b>	<b>17</b>
A.– LES PAYS ET LES AGGLOMERATIONS .....	17
1.– Les pays .....	17
<i>a) La réforme de la procédure de constitution des pays.....</i>	<i>17</i>
<i>b) La mise en place des pays .....</i>	<i>18</i>
2.– Les agglomérations .....	20
3.– Le financement des contrats de pays et d'agglomération .....	21
B.– LA POLITIQUE DES ZONAGES.....	21
1.– Les zones d'aménagement du territoire .....	21
2.– Le bilan des zones franches urbaines .....	22
3.– La réforme des zones d'aménagement du territoire.....	23
<b>V.– AMELIORER L'ATTRACTIVITE DU TERRITOIRE FRANÇAIS : UNE PRIORITE DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.....</b>	<b>25</b>
A.– L'ATTRACTIVITE DU TERRITOIRE FRANÇAIS.....	25
B.– LES POLITIQUES MENEES EN FAVEUR DE L'ATTRACTIVITE DU TERRITOIRE .....	28

<b>VI.– LA GARANTIE DE PRESENCE DU SERVICE PUBLIC SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS</b>	<b>31</b>
A.– LES SCHEMAS DE SERVICES COLLECTIFS .....	31
1.– La mise en œuvre des schémas de services collectifs .....	31
<i>a) De nouveaux instruments de planification territoriale.....</i>	<i>31</i>
<i>b) Une large concertation .....</i>	<i>32</i>
2.– Un outil perfectible .....	33
B.– LA GARANTIE DU SERVICE PUBLIC SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE ...	34
1.– Les schémas départementaux des services publics .....	34
2.– Les maisons de services publics .....	34
C.– LES DELOCALISATIONS D'EMPLOIS PUBLICS .....	35
1.– Les objectifs de la politique de délocalisation des emplois publics ...	35
2.– Les moyens administratifs et budgétaires .....	36
<i>a) Les moyens administratifs .....</i>	<i>36</i>
<i>b) Les moyens budgétaires .....</i>	<i>37</i>
3.– Le bilan des actions de délocalisation de services publics.....	38
<b>VII.– LES POLITIQUES SPECIFIQUES AUX ZONES EN DIFFICULTES .....</b>	<b>41</b>
A.– LA POLITIQUE DES MASSIFS .....	41
1.– Les principales orientations de la politique des massifs.....	41
2.– Les outils de la politique des massifs .....	44
<i>a) Les outils administratifs .....</i>	<i>44</i>
<i>b) Les crédits budgétaires.....</i>	<i>45</i>
3.– Le bilan de la politique des massifs .....	48
<i>a) Le bilan du commissariat au plan .....</i>	<i>48</i>
<i>b) La situation des montagnes.....</i>	<i>49</i>
<i>c) Vers un renouveau de la politique de la montagne .....</i>	<i>49</i>
B.– LA POLITIQUE DE RECONVERSION DES ZONES MINIERES.....	50
1.– Les outils de la politique de reconversion des zones minières.....	50
<i>a) Les outils nationaux .....</i>	<i>50</i>
<i>b) Les outils communautaires.....</i>	<i>51</i>
2.– Les crédits budgétaires .....	52
C.– LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'ESPACE RURAL .....	53
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>55</b>

### III.– VERS UNE MEILLEURE UTILISATION DE LA DEPENSE PUBLIQUE

On assiste 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 de ce changement.

#### A.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

##### 1.– La globalisation des emplois

En ce qui concerne la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, **il convient de souligner la poursuite de la mesure de globalisation d'emplois contractuels**. Ainsi, il est prévu, au titre de 2004, la transformation de deux emplois contractuels indicés en deux emplois contractuels non indicés.

##### 2.– La définition des missions

À compter de 2006, les crédits de la DATAR pourraient, si le Parlement le décide, être regroupés au sein de la mission « *services du Premier Ministre* ». Le ministère envisage une mission unique. Le nombre de programme n'a pas encore été arrêté.

**Votre Rapporteur tient à souligner l'importance de la définition des missions et des programmes pour permettre une réelle modernisation de la gestion de la dépense publique. Il regrette à cet égard l'insuffisance d'informations transmises au Parlement sur la définition des programmes et sur la mise en œuvre de la loi organique s'agissant des services rattachés au Premier ministre.**

#### B.– 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.

De plus, cette nouvelle programmation manifeste un effort de péréquation entre les régions. Par exemple, l'État finance 56 % du contrat de plan Limousin, et 40 % du contrat de plan Île-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* relatifs au 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 doit souligner les retards pris dans l'exécution des contrats de plan, et cela dès le début de la période concernée. Ainsi, **les crédits délégués par les ministères en 2000, 2001, 2002 et ceux programmés en 2003 portent le taux de mise en œuvre des crédits d'État à environ 45,6 %**. Inférieur au taux théorique des 4/7èmes (57,1 %), ce taux est supérieur aux 42,9 % correspondant au taux théorique sur trois ans. Les contrats ayant été conclus durant le premier semestre 2000, ce taux de 45,6 % reflète le retard pris dans la programmation et la consommation des crédits, en particulier dans les trois premières années d'exécution.

Plusieurs ministères ont un taux d'engagement insuffisant : c'est le cas notamment du ministère de l'équipement (avec un taux de 38,5 %), du ministère des affaires sociales (avec un taux de 36,2%), du ministère délégué aux PME, commerce et artisanat (avec un taux de 37,6 %) et de celui de l'environnement (avec un taux de 38,3 %).

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 **45,2 %**. Cela situe le taux de réalisation en dessous de la moyenne.

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 **36 millions d'euros** en dépenses d'intervention, soit une hausse de 80 % par rapport aux crédits votés en 2003, et pour les subventions **d'investissement à 135 millions d'euros d'autorisations de programme** (en hausse de 4,6 % par rapport à 2003), et de **70 millions d'euros de crédits de paiement** (en hausse de 0,6 % par rapport à 2003).

L'évolution des dotations 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
Franche-Comté	32,167	2,744	8,53	3,025	9,40	4,269	13,27	31,21
Île-de-France	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 doit permettre un ajustement de leur mise en œuvre. Elle constitue l'occasion de dresser un bilan de l'exécution des contrats de plan 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.



Après avoir consulté les préfets de région pour prendre leur avis et celui des présidents de région au cours de l'année 2002, le Gouvernement a confirmé lors du CIADT du 13 décembre 2002 le lancement de la révision à mi-parcours en 2003. Dans le respect d'un exercice décentralisé et déconcentré, le Gouvernement a souhaité n'arrêter que les grandes lignes et les dispositions nouvelles qui ont servi de guide à la négociation que les préfets conduiront avec les présidents de conseil régional.

Si la région est l'interlocuteur privilégié du préfet dans cette révision, les départements, les autres collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les principaux établissements publics d'État sont associés à cet exercice. A cet effet, les préfets ont défini en liaison avec le président du conseil régional les conditions d'information du partenariat local.

**Il convient de rappeler que la révision doit s'effectuer dans le respect du cadre budgétaire initial, à enveloppe régionale constante.**

Le calendrier proposé par le Gouvernement prévoit une révision courant 2003. L'exercice a commencé par une première phase de négociation régionale au premier trimestre 2003, permettant aux préfets et aux présidents de conseil régional d'arrêter un projet de contrat révisé. A ensuite suivi une phase nationale d'arbitrage des propositions régionales en réunion interministérielle. Puis a débuté une dernière phase de négociation régionale qui s'achèvera par la signature des avenants aux contrats au début de l'automne 2003. Ce calendrier permet à la révision d'être pleinement opérationnelle, cohérente avec la procédure budgétaire en assurant un ajustement de la mise en œuvre pour les trois dernières années des contrats et en intégrant dans la révision les premières conclusions issues des travaux d'évaluation. En rendant possible la conduite simultanée de la révision du contrat de plan Etat-région et de celle des programmes européens, selon les modalités de révision anticipée des DOCUP récemment acceptées par la Commission européenne, il permet en outre aux régions qui le souhaitent, et en particulier aux DOM, d'articuler plus étroitement les deux dispositifs.

Néanmoins, afin que la révision des contrats puisse être conduite au plus près des besoins des régions, son calendrier et sa forme juridique ont été rendus aussi souples que nécessaire. Si l'adaptation aux réalités locales l'exige :

– la révision peut se traduire par un simple avenant technique ne portant que sur les points ayant fait l'objet d'ajustements ;

– la signature des avenants aux contrats peut intervenir avant, mais également au-delà de septembre 2003. Les préfets ont signalé au terme de la première phase de négociation régionale les ajustements de calendrier expressément souhaités par les partenaires de l'État.

**Ainsi treize régions ont souhaité réviser leur contrat en 2003** et signeront un avenant à leur contrat de plan avant la fin de l'année : Alsace, Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Centre, Franche-Comté, Haute-

Normandie, Languedoc-Roussillon, Pays de Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Réunion.

En fonction du déroulement des travaux parlementaires sur la décentralisation, les évolutions nécessaires seront intégrées aux contrats de plan, dès leur révision et, le cas échéant, pendant les dernières années de leur mise en oeuvre.

La révision des contrats de plan s'effectue à enveloppe constante mais avec une grande souplesse dans les possibilités de redéploiement des crédits au sein des enveloppes régionales. A partir de leur analyse du niveau d'exécution de chaque programme, les préfets de région et les présidents de conseil régional sont amenés à proposer des redéploiements au sein des enveloppes ministérielles, voire d'une enveloppe ministérielle à une autre.

Des redéploiements importants ont ainsi été opérés entre enveloppes ministérielles. En Alsace, plus d'un million d'euros ont été redéployés vers l'opération de mise en sécurité des carrières de Saint Nabor, jugée comme prioritaire par les acteurs locaux. En Pays de la Loire, des redéploiements permettront le lancement du projet Cyclotron ainsi que des actions en faveur de la télémédecine. En Languedoc-Roussillon, le projet d'extension du terminal de Perpignan-Saint Charles pourra être ainsi mené à son terme, malgré les surcoûts. En Bourgogne et Basse Normandie, les redéploiements permettent la poursuite de l'ensemble des opérations engagées dans le cadre du Plan de maîtrise des pollutions d'origine animale (PMPOA) malgré les changements de périmètre du programme, liés à l'adaptation aux nouvelles directives européennes. En Basse - Normandie, le pôle de recherche Cycéron, structurant pour la région et d'enjeu national, sera lancé. En Bourgogne, les redéploiements vont accompagner la montée en puissance du volet territorial. En Auvergne, ils permettent le regroupement des écoles de travailleurs sociaux à Clermont-Ferrand. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, ils permettront la réalisation des opérations routières RN 202 bis, du tunnel de Saorge ainsi que de l'opération ferroviaire Grasse - Cannes - Nice.

Cette révision s'accompagne d'une adaptation de la procédure budgétaire permettant une plus grande fongibilité des crédits d'État et notamment leur plus grande mobilisation dans le volet territorial des contrats.

Les premières modifications concernent le périmètre des programmes :

– les avenants marée noire et intempéries ont été intégrés au cadre général des contrats et leur exécution s'étendra jusqu'en 2006. Ils continueront à financer en priorité des actions de réparation et de prévention, prévues initialement dans ces avenants ;

– l'élargissement du périmètre du plan de maîtrise des pollutions d'origine animale, (PMPOA), résultant de son adaptation aux nouvelles directives européennes, a conduit à revoir à la hausse, dans onze régions, la participation de l'État pour un montant global de 99 millions d'euros. Les clés de financement sont

celles déjà en vigueur, à savoir 30% pour les agences de l'eau, 15% pour l'État, et 15% pour les collectivités ;

– le Gouvernement propose un dispositif opérationnel pour la mise en œuvre du programme d'extension de la couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile de seconde génération, répondant aux besoins prioritaires exprimés par les collectivités locales. En fonction des demandes locales, ce dispositif pourra être intégré dans le contrat de plan ;

– le plan de relance de l'action de l'État et des collectivités territoriales en matière de prévention des inondations annoncé par la ministre de l'écologie et du développement durable et actuellement en cours de finalisation technique entre les services de l'État et des collectivités, pourra également être intégré, en fonction des demandes locales, au contrat de plan.

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

L'amélioration du suivi des contrats de plan État-régions figure parmi les objectifs fixés par le Premier ministre pour l'actuelle génération de contrats. 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.

Pour ce qui est du suivi des crédits État, l'évolution vers une plus grande mutualisation des données du suivi s'est poursuivie : la structure de suivi a été refondue ; elle intègre l'ensemble des programmes ainsi que les avenants marée noire et intempéries et constitue désormais la grille de référence pour le suivi des ministères et des préfetures. Après le basculement des données du suivi sur un logiciel de base de données, permettant leur exportation et importation automatiques et la production de documents de synthèse, la mise en place en mars 2003 d'un site extranet de suivi des crédits État des contrats de plan État-région, CPER.net, est venu clore une première phase d'amélioration de l'outil informatique de suivi.

La mise en place de groupes de travail sur le suivi, comprenant des représentants des ministères, des préfetures et des conseils régionaux, a permis de commencer à préparer l'évolution du dispositif de suivi, son articulation avec les outils de suivis comptables de la comptabilité publique et le rapprochement avec les suivis des conseils régionaux et l'articulation avec le suivi des crédits européens.

**Votre Rapporteur spécial tient à souligner la nécessité du respect des engagements souscrits par l'État au titre des contrats de plan État-régions, et notamment pendant les premières années d'exécution, afin que les retards d'engagement des crédits qui ont été ainsi constatés ne remettent pas en cause, par l'accumulation des sous-consommations initiales, la bonne fin des projets correspondants.**

## C.– LES FONDS STRUCTURELS

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 :

**DOTATIONS ALLOUÉES À LA FRANCE  
AU TITRE DES FONDS STRUCTURELS**

(en millions d'euros)

<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
<b>Programme pour les zones dépendantes de la pêche hors objectif 1</b>	225

Source : DATAR

**b) Les crédits en 2004**

En 2004, compte tenu de la programmation pluriannuelle des crédits, les mêmes sommes en provenance des fonds européens devraient être affectées à la France en 2004 qu'en 2003, 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***

Si les programmes européens ont été marqués par un démarrage relativement lent, le retard, du moins en termes de programmation, paraît aujourd'hui résorbé. A titre d'exemple, l'avancement des programmes régionaux objectifs 1 et 2, a atteint un niveau satisfaisant de 41,5 % de sélection et d'engagement des opérations. La progression de l'avancement des programmes régionaux, de 15 % à 41,5 % de programmation entre 2002 et 2003 est très liée aux mesures de simplification et d'amélioration de la gestion des fonds structurels prises par le gouvernement à l'été 2002.

**En revanche, malgré les mesures prises, votre Rapporteur spécial tient à souligner que le taux de consommation des crédits (qui comptabilise les dépenses justifiées au titre des opérations engagées) marque un retard persistant, en n'étant actuellement que de 11,2 %.**

Les efforts doivent donc être poursuivis pour atteindre une consommation plus optimale des crédits européens, notamment en ce qui concerne les dépenses et la collecte de leurs justificatifs. En effet, 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***

Le ministre chargé de l'aménagement du territoire a présenté au Conseil des ministres, le 31 juillet 2002 une série de mesures portant sur l'amélioration de l'accès aux programmes régionaux communautaires et la simplification de la mise en œuvre des fonds structurels. Les mesures proposées s'articulaient autour de trois axes :

– *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.

– *une plus grande association des collectivités locales et notamment des régions* : l'accès aux subventions globales, c'est-à-dire la délégation de gestion d'une mesure ou de plusieurs mesures du DOCUP consentie par l'autorité de gestion à la région, à une collectivité ou à un organisme public dans son domaine de compétence a été élargi. La part des programmes concernée (initialement plafonnée à 25% de l'enveloppe financière du DOCUP) a été déplafonnée. Surtout, est expérimenté, le transfert des fonctions d'autorité de gestion à une région (Alsace).

Les dispositions précédentes sont étendues dans toute la mesure du possible aux programmes nationaux objectif 3 et Equal en tenant compte de leurs spécificités.

De plus, une expérimentation a été lancée en Auvergne, mettant en place une délégation de gestion au Conseil régional, portant sur l'intégralité du FSE et de la quasi-totalité du FEDER depuis le 1<sup>er</sup> juin 2003

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.

Parallèlement aux dispositions prises par le gouvernement, face à l'ensemble des États membres confrontés à la complexité et la lourdeur de gestion des fonds européens, la Commission européenne a également engagé une réflexion sur la simplification et l'assouplissement des procédures, à réglementation constante. Michel Barnier, Commissaire européen en charge de la politique régionale, a entamé l'exercice par une rencontre à Bruxelles des ministres en charge de la politique régionale et de l'aménagement du territoire des Quinze le 7 octobre 2002. La communication relative à la simplification de la Commission européenne en date du 25 avril 2003 a clôturé l'exercice.

Cependant, les procédures de gestion des fonds structurels européens restent très complexes. Aux procédures européennes, se sont ajoutées les procédures françaises, toutes aussi complexes. **Le taux de consommation des crédits, bien qu'en nette amélioration, n'est pas encore satisfaisant. Votre Rapporteur tient à souligner que les mesures de simplification de la gestion des fonds communautaires doivent être poursuivies et étendues à l'ensemble des programmes communautaires.** Le processus de décentralisation offre les opportunités nécessaires pour accroître les responsabilités des régions dans ce domaine.



## **IV.– LA NECESSAIRE SIMPLIFICATION DES 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 concrètement la pertinence et l'efficacité de ces nouvelles structures.

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

#### **1.– Les pays**

##### *a) La réforme de la procédure de constitution des pays*

Les pays ont été institués par la loi n°95-115 du 4 février 1995. L'article 22 de cette loi, 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.* »

Dans le dispositif initial, la démarche de création s'effectuait en deux temps. En premier lieu, la définition d'un périmètre d'étude permettait aux acteurs locaux de s'engager progressivement dans un travail de concertation et de réalisation d'une charte. La reconnaissance définitive du pays n'intervenait qu'au terme de l'élaboration de cette charte et de son approbation par les communes et leurs groupements. Le périmètre d'un pays était arrêté par les préfets de région compétents après avis des préfets de département et des conseils généraux et régionaux concernés.

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 devaient (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.

La loi n° 2003–590 du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et à l'habitat a modifié l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Le texte réaffirme l'importance des pays, comme territoires de projets, constitués à partir d'établissements publics à fiscalité propre ou de communes isolées, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emplois. Mais il en assouplit la mise en œuvre :

– en supprimant l'étape du périmètre d'étude ;

– en abrogeant le rôle des CRADT dans l'examen des périmètres d'étude et définitif : seul l'avis consultatif des conseils généraux et régionaux concernés par le projet de territoire sont sollicités, avant la reconnaissance du pays par le préfet de région ;

– en laissant aux élus le soin de constituer le conseil de développement, dont le rôle et les missions sont confirmés ;

– en assouplissant les formes d'organisation du pays. Le titre VI de la loi prévoit que les collectivités constitutives du pays décident librement de son organisation.

Ces nouvelles dispositions sont à même de relancer une dynamique, qui a connu au cours des derniers trimestres, un certain ralentissement, motivé par l'attente des futures dispositions législatives.

**Votre Rapporteur ne peut que saluer l'assouplissement de la procédure de constitution des pays. Cette réforme doit permettre de donner davantage de marges de manœuvre aux acteurs locaux et permettre d'encourager pleinement les initiatives locales, sans justifier pour autant que soient engagées des dépenses nouvelles à ce titre, s'agissant de territoires de projets.**

#### *b) La mise en place des pays*

**A la date du 1<sup>er</sup> juillet 2003, la France compte 301 pays, dont 69 en périmètres définitifs et 232 en périmètre d'étude.** A titre de comparaison, ce chiffre n'était que de 165 au 1<sup>er</sup> janvier 2002. Ils regroupent 40% de la population française. Si l'on déduit les quatre principales aires urbaines (Paris, Lyon, Marseille-Aix et Lille), ce pourcentage atteint 54%.

Toutes les régions sont loin de présenter le même taux de couverture. Dans trois régions (Alsace, Basse-Normandie et Bretagne), le taux de couverture dépasse 75% de la population. Dans neuf régions (Aquitaine, Bourgogne, Centre, Champagne-Ardennes, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Limousin, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes) il se situe au-dessus de 50%. A l'opposé, il n'est que de 0,2% en Ile de France et 7 % en Corse.

Cependant, à l'exception de l'Île-de-France, toutes les régions ont enregistré depuis le début de l'année 2002 une augmentation du nombre de pays reconnus. Elle est même considérable dans plusieurs régions, notamment Alsace, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Basse-Normandie, Limousin et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Sur le plan géographique, le profil moyen du pays est constitué par un territoire d'environ 1.300 kilomètres carrés, avec une population proche de 77.000 habitants et regroupant 85 communes.

Dans leur ensemble, les pays sont moins urbains que la France métropolitaine : 40 % seulement de la population des pays vit dans une aire urbaine

de plus de 50.000 habitants, contre 68 % au niveau national. D'une manière générale, la densité des pays est inférieure à la densité des régions, les pays sont donc globalement moins urbains.

Qu'ils soient urbains ou ruraux, les pays présentent globalement un taux de couverture en établissement publics de coopération intercommunale à fiscalité propre supérieur de presque 10 points à la moyenne nationale, ce qui témoigne du lien entre structuration intercommunale et démarche de projet.

58 pays, soit 20% des pays en périmètre d'étude ou définitif intègrent une communauté d'agglomération ou une communauté urbaine. Selon les cas, ces territoires décident d'élaborer un projet unique ou deux projets différents, qui pourront aboutir à la conclusion d'un ou deux contrats.

**Toutefois, votre Rapporteur spécial signale que le nombre de contrats mis en place reste encore modeste, au regard notamment du nombre de pays dont le périmètre définitif a été arrêté. Seuls 18 contrats de pays ont été signé au 1<sup>er</sup> juillet 2003.**

Les contrats signés sont les suivants :

– *en Aquitaine*, la convention spécifique « pays basque » a été signée le 22 décembre 2000 après approbation en CIADT ;

– *en Bretagne*, les contrats de pays du Centre-Ouest Bretagne, du pays de Fougère, du pays de Vitré-Porte de Bretagne ont été signés en 2002, les contrats du pays de Cornouaille, du pays de Brest, du pays de Morlaix, du pays de Ploërmel-cœur de Bretagne, du pays de Rennes, et du pays de Brocéliande ont été signés en 2003 ;

– *en Pays de la Loire*, le contrat du pays d'Ancenis a été signé en 2002 ;

– *en Bourgogne*, les contrats de pays du Tonnerrois et de Puisaye-Forterre ont été signés en 2002, celui du Nivernais-Morvan et celui du pays de Nevers-Sud-Nivernais en 2003 ;

– *en Lorraine* : le contrat de pays du Val de Lorraine a été signé en 2003 ;

– *deux contrats interrégionaux ont été signés* : Val d'Adour (Aquitaine, Midi Pyrénées) en 2002, et Pays de Redon et Vilaine (Bretagne, Pays de Loire) en 2003.

**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 territoriales ou des circonscriptions administratives.**

## 2.- 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 ».

Une enquête réalisée par la DATAR auprès des correspondants dans les préfetures de région (SGAR) fait le point sur l'état d'avancement de la procédure contractuelle à l'échelle des agglomérations :

- 15 contrats d'agglomération sont signés ;
- 53 contrats d'agglomération devraient être signés d'ici la fin 2003 ;

– 31 autres contrats sont susceptibles d’être signés en 2004.

**Au total, près de 100 agglomérations pourraient avoir signé un contrat avant la fin 2004.**

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

### **3.– Le financement des contrats de pays et d’agglomération**

Cette politique contractuelle est financée par le « volet territorial » des contrats de plan qui réserve de l’ordre de 655 millions d’euros pour la constitution des contrats de pays ou d’agglomération sur la totalité de la période.

**En 2003, ce sont 55,47 millions d’euros qui sont mobilisés au sein du FNADT pour la constitution des pays et des agglomérations. Votre Rapporteur spécial tient à rappeler que les crédits mobilisés lors de la constitution de pays ou d’agglomérations n’ont pas vocation à être pérennisés au-delà de cette phase.**

## **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 cette loi, le ministère a défini les 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 PAT.
- **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 et 21,5 % de la population française sont concernées.

- *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 fiscaux liés à ces zones d'aménagement du territoire devrait représenter 207 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.

---

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

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 atteignant 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.

### **3.- La réforme des zones d'aménagement du territoire**

Pour poursuivre la réflexion sur la réforme des zonages d'aménagement du territoire, le Ministre de la fonction publique de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire a confié le 29 janvier 2003, une mission d'évaluation aux trois corps d'inspection (IGA, IGF, IGAS) pour mesurer les effets des zonages ruraux, zones de revitalisation rurale (ZRR) et territoires ruraux de développement prioritaires (TRDP). Ce rapport qui a été rendu en mai dernier, préconise à court terme, une mise à jour des zonages pour tenir compte de l'évolution des indicateurs statistiques ainsi qu'une simplification des mesures fiscales, et à plus long terme, la suppression des TRDP.

Le Gouvernement entend permettre la mise en œuvre de ces préconisations. Des dispositions en ce sens sont prévues au sein du projet de loi en faveur des territoires ruraux. La délimitation des ZRR sera modifiée et les mesures applicables seront adaptées. Le régime des TRDP est prolongé jusqu'au 31 décembre 2006 et sera alors revu.

S'agissant des zonages urbains, la relance du dispositif de soutien économique aux quartiers urbains en difficulté est engagée ; les 44 zones franches urbaines (ZFU) existantes sont prolongées pour une nouvelle période de 5 ans et 41 nouvelles zones seront mises en place au premier janvier 2004.

Les mesures fiscales et sociales en vigueur dans les ZFU ont été reconduites, quasiment à l'identique.

Enfin, s'agissant du zonage des aides aux entreprises, la carte de la Prime d'Aménagement du Territoire pour les projets industriels est en vigueur jusqu'au 31 décembre 2006, conformément aux exigences de la réglementation communautaire des aides d'État issue de l'article 87.3.C du Traité instituant les Communautés européennes. Cette carte délimite en effet les zones dans lesquelles les investissements des grandes entreprises pourront être aidés et dans lesquelles les PME pourront recevoir des aides à l'investissement à taux majorés.

En réponse à la demande de la Commission européenne relative à la révision après 2006 des régimes d'aide, la France a adressé le 25 juin dernier une note de proposition visant à modifier et assouplir le zonage PAT « industrie » pour la période 2007-2014. Ces propositions comportent notamment la création d'un zonage spécifique pour les zones en mutation économique dans lesquelles intervient

subitement un sinistre économique majeur. A ce jour, il est en effet impossible, pour des raisons techniques et politiques de modifier la carte de la PAT « industrie » pour y intégrer les nouveaux territoires sinistrés. Enfin, les autorités françaises demandent un maintien du plafond de population éligible à la carte PAT « industrie », et une souplesse beaucoup plus grande pour opérer le découpage des zones concernées.



## **V.- AMELIORER L'ATTRACTIVITE DU TERRITOIRE FRANÇAIS : UNE PRIORITE DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

### **A.- L'ATTRACTIVITE DU TERRITOIRE FRANÇAIS**

Depuis plusieurs années, le bilan des investissements étrangers en France connaît une progression constante. En 2001, dans un contexte international difficile, les résultats en termes d'emplois liés aux investissements internationaux sont pour la première fois en baisse, inférieurs de 20 % à ceux de 2000, comme dans tous les autres pays d'Europe occidentale. Cette baisse s'est poursuivie en 2002 avec un taux moins élevé (– 10% par rapport à 2001).

De 1997 à 2002, l'évolution a été la suivante :

- 24.212 emplois créés en 1997, pour 362 projets ;
- 29.411 emplois créés en 1998, pour 445 projets ;
- 31.726 emplois créés en 1999, pour 447 projets ;
- 35.359 emplois créés en 2000, pour 563 projets ;
- 25.480 emplois créés en 2001, pour 558 projets ;
- 22.860 emplois créés en 2002, pour 438 projets.

**Ainsi 169.048 emplois ont été créés en 6 ans.**

Les résultats concernant la répartition par région sont à analyser avec prudence. En effet, un seul projet fortement créateur d'emplois peut induire un biais important dans l'analyse. Néanmoins, quelques régions attirent plus régulièrement les investisseurs étrangers. L'Ile-de-France, la région Rhône-Alpes, la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur et les régions de la frange nord-est du pays se sont particulièrement distinguées ces dernières années.

Bénéficiant à plein des investissements dans les secteurs de l'automobile, des services, du conseil et des technologies de l'information et de la communication, le Nord-Pas-de-Calais (19.984 emplois en six ans) et l'Ile-de-France (21.311 emplois) se placent en tête des régions d'accueil des investissements étrangers. La région Rhône-Alpes avec 15.866 emplois se maintient régulièrement parmi les 5 premières régions depuis plusieurs années. Comme le Nord-Pas-de-Calais, la Lorraine (13.362 emplois) a connu, au cours de ces six dernières années, un regain de vitalité et de dynamisme économique au travers notamment d'investissements étrangers importants. La région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (13.049 emplois) voit sa position s'affirmer depuis l'année 2000, notamment dans les secteurs de l'électronique et des télécommunications. Les régions frontalières, en particulier du Nord-Est, sont le plus souvent choisies par les investisseurs étrangers car elles sont au cœur des principaux marchés européens. L'Alsace, région frontalière

attirant naturellement les projets étrangers, a accueilli 11.883 emplois issus d'investissements étrangers en six ans.

**En 2002, les annonces de créations d'emplois ont atteint 22.860, ce qui correspond à une faible diminution (- 10%) par rapport à la forte chute enregistrée en 2001 (- 20%) par rapport à 2000.** La France retrouve le niveau de projets d'investissements étrangers qu'elle avait atteint en 1999, soit 438 projets.

S'agissant de la répartition sectorielle, les investissements productifs dans les secteurs d'excellence de l'industrie française progressent. L'automobile demeure le premier secteur créateur d'emplois en 2002 (+ 57,8%), devant les équipements électriques, électroniques et informatiques (+ 3,4%), les activités de services, commerciales et financières (+ 4,5%), le verre, le bois, le papier, les éditions, les minéraux, les céramiques (+ 28,2%) et l'agroalimentaire (+ 38,2%).

Le tableau suivant retrace les secteurs porteurs de projets d'investissements et créateurs d'emplois :

**LES SECTEURS PORTEURS DE PROJETS D'INVESTISSEMENT  
ET CREATEURS D'EMPLOIS EN 2002**

*(en emplois)*

	<b>2002</b>	<b>2001</b>	<b>%</b>	<b>+/-</b>
<i>Constructeurs automobiles et équipementiers</i>	4.305	2.729	57,8%	+ 1.576
<i>Verre, bois, papier, éditions, minéraux, céramiques</i>	2.105	1.642	28,2%	+ 463
<i>Agroalimentaire</i>	1.524	1.103	38,2%	+ 421
<i>Ameublement et équipement du foyer</i>	230	132	74,2%	+ 98
<i>Autres activités de services, commerciales ou financières</i>	2.178	2.084	4,5%	+ 94
<i>Équipements électriques, électroniques et informatiques</i>	2.524	2.441	3,4%	+ 83
<i>Transports, stockage, BTP</i>	1.349	1.345	0,3%	+ 4

Source : DATAR.

Le tableau suivant retrace les secteurs faiblement porteurs de projets d'investissements en 2002 :

*(en emplois)*

	<b>2002</b>	<b>2001</b>	<b>%</b>	<b>+/-</b>
<i>Métaux, travail des métaux et recyclage</i>	781	2144	-63,6%	-1363
<i>Machines et équipements mécaniques</i>	647	1927	-66,4%	-1280
<i>Conseil, ingénierie et services opérationnels aux entreprises</i>	604	1545	-60,9%	-941
<i>Opérateurs télécoms et FAI</i>	95	865	-89,0%	-770
<i>Logiciels et prestations informatiques</i>	1477	1974	-25,2%	-497
<i>Chimie, plasturgie, biotechnologies</i>	1426	1917	-25,6%	-491
<i>Médicaments</i>	905	1188	-23,8%	-283
<i>Textile, habillement</i>	700	969	-27,8%	-269
<i>Composants électroniques</i>	270	405	-33,3%	-135
<i>Matériels aéronautiques, navals et ferroviaires</i>	662	749	-11,6%	-87
<i>Électronique grand public</i>	298	321	-7,2%	-23

Source : DATAR

Les investisseurs internationaux sont de plus en plus intéressés par les entreprises en difficulté. Les investissements en 2002 continuent à se répartir de manière équilibrée entre les créations d'activité (44 %) et les extensions de sites

existants (51 %), dont 16 % étaient des reprises d'entreprises en difficulté contre 6 % en 2001. **En 2002, 2.200 emplois ont été sauvés par des investissements étrangers.**

**Les engagements financiers associés aux investissements recensés par l'AFII en 2002 s'élèvent à 4,4 milliards d'euros, en hausse de 14 % par rapport à l'année précédente.** Cette hausse est liée à une forte augmentation de l'intensité capitalistique de certains projets qui fait plus que compenser la baisse des emplois créés. Ces dépenses engagées dans des investissements créateurs d'emplois peuvent être rapprochées des ressources apportées à l'économie nationale par les investissements directs étrangers. La Banque de France a recensé 5 milliards d'euros d'investissements directs étrangers (IDE) entrants en 2002. L'écart entre les montants des IDE et les investissements recensés par l'AFII provient surtout d'une différence de champ. Ce champ est beaucoup plus large dans le cas des IDE puisqu'il inclut des fusions et acquisitions (pas seulement les rachats d'entreprises en grande difficulté comptés par l'AFII), des investissements de productivité non directement créateurs d'emplois et des secteurs non couverts par l'AFII comme le commerce de détail et les services financiers.

S'agissant de la répartition sectorielle des régions, la région Rhône-Alpes et l'Ile-de-France sont aux deux premiers rangs avec respectivement 4.068 et 3.924 emplois créés en 2002. Les cinq premières régions d'accueil des investissements étrangers demeurent toutefois les mêmes qu'en 2001. Elles totalisent 57% des emplois et 65% des projets. Ces cinq premières régions représentaient en 1999, au dernier recensement, 50% de la population active française. Le tableau suivant retrace la répartition par région des projets d'investissements créateurs d'emplois en 2002 :

**REPARTITION REGIONALE DES PROJETS D'INVESTISSEMENTS  
CREATEURS D'EMPLOIS**

	<b>Emplois</b>	<b>Projets</b>
<i>Rhône-Alpes</i>	4068	41
<i>Ile-de-France</i>	3924	114
<i>Nord-Pas-de-Calais</i>	2517	48
<i>Provence-Alpes-Côte-d'Azur</i>	1378	35
<i>Midi-Pyrénées</i>	1311	47
<i>Bourgogne</i>	1233	8
<i>Picardie</i>	1134	13
<i>Lorraine</i>	1008	15
<i>Pays de la Loire</i>	961	13
<i>Centre</i>	957	17
<i>Bretagne</i>	793	9
<i>Haute-Normandie</i>	744	10
<i>Alsace</i>	639	21
<i>Languedoc-Roussillon</i>	542	13
<i>Auvergne</i>	308	4
<i>Poitou-Charentes</i>	300	1
<i>Aquitaine</i>	277	8
<i>Franche-Comté</i>	264	4
<i>Champagne-Ardenne</i>	245	7

<i>Basse-Normandie</i>	152	6
<i>Limousin</i>	106	4
<i>Corse</i>	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>22861</b>	<b>438</b>

Source : DATAR

**Dans un contexte international difficile, la France semble maintenir sa position en Europe pour l'accueil des investissements internationaux.** C'est ce que confirment les données du « *Ernst & Young European Monitor 2002* » qui placent la France au second rang derrière le Royaume-Uni, pour l'accueil de projets d'investissement, en nombre de projets, avec une part de marché d'environ 14 % des projets d'investissement – contre un peu moins de 20% pour le Royaume-Uni. Les résultats donnés par l'Observatoire de l'AFII donnent une part de marché équivalente pour la France, mais nettement plus faible pour le Royaume-Uni (proche de 14%). Ceci souligne la nécessité de mettre en place un observatoire des investissements en Europe dont les résultats ne soient pas contestables.

Enfin, il faut noter également que les résultats en emplois font apparaître les pays d'Europe centrale et orientale dans les premières positions, en raison de leur forte attractivité pour les grands projets manufacturiers fortement créateurs d'emplois.

#### **B.- LES POLITIQUES MENEES EN FAVEUR DE L'ATTRACTIVITE DU TERRITOIRE**

Saisi par le Gouvernement, le Conseil économique et social a rendu un avis à l'automne dernier, « *Renforcer l'attractivité de l'économie française au service de la croissance et de l'emploi* », sur les mesures à envisager pour améliorer l'attractivité du territoire français. Pour faire face à cet enjeu, les orientations définies par le Conseil économique et social sont articulées autour de neuf axes prioritaires :

– Améliorer l'image de notre pays dans le monde : il s'agit de mettre en évidence nos points forts, en mobilisant à cet effet nos relais à l'étranger (ambassades, missions économiques, bureaux de l'AFII) ;

– promouvoir nos atouts (situation géographique, qualité des infrastructures de télécommunication, de transport et de logistique, taille du marché, évolution démographique, proportion de personnes en âge de travailler, recherche et développement, marchés financiers) ;

– mobiliser tous les acteurs (monde économique, partenaires sociaux, administration, pouvoirs publics nationaux et territoriaux) ;

– développer et valoriser le capital humain : par une amélioration des qualifications et des compétences ;

– assurer l'euro-comptabilité de l'ensemble de la fiscalité française ;

– favoriser un environnement juridique privilégiant stabilité, visibilité et simplicité et dynamiser le dialogue social ;

– renforcer l’attractivité de chaque territoire pour renforcer l’attractivité globale de la France ;

– promouvoir la convergence européenne ;

– promouvoir des règles internationales permettant d’atténuer les effets pervers de l’ouverture.

**Votre Rapporteur tient à souligner la nécessité de promouvoir l’attractivité du territoire français en favorisant l’attractivité de chacun de ses territoires. Cela constitue un des enjeux essentiels de la politique d’aménagement du territoire.**



## **VI.– LA GARANTIE DE PRESENCE 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 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'État 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* prévoient 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 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 État-région soit l'occasion de s'assurer de la bonne articulation entre schémas et contrats de plan État-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 sur cette question.**

## **B.– LA GARANTIE DU 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'État 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'État, 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. Il n'existe pas d'ailleurs de suivi centralisé et l'État ne participe pas systématiquement à ces opérations. 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 de la politique de délocalisation des emplois publics**

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'Île-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.

Le CIADT du 13 décembre 2002 a décidé d'adapter et de renforcer la politique d'implantation territoriale des emplois publics en aménageant le travail conduit avec les ministères à partir des programmes prévisionnels pluriannuels d'implantation (PPPI), en orientant les implantations les plus stratégiques vers les grandes aires métropolitaines tandis que les autres services et établissements pourront être dirigés vers des villes moyennes, en systématisant la recherche des

possibilités d'implantation d'agences européennes, de bureaux de l'ONU ou d'organisations non gouvernementales, enfin en renforçant le rôle des collectivités locales dans le processus de préparation et de réalisation des implantations.

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

- 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 Île-de-France d'une surface de bureaux supérieure à 200 m<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 indemnités 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> juillet 2003, le montant des crédits effectivement transférés aux divers ministères pour le financement de leurs opérations s'élève respectivement à 144,142 millions d'euros pour les autorisations de programme, 132,686 millions d'euros pour les crédits de paiement sur le chapitre 57-01 et 21,914 millions d'euros sur le chapitre 37-07.

Il faut ajouter à ces dépenses, les financements nécessaires à la poursuite et l'achèvement des opérations déjà engagées soit, au titre du second semestre de l'exercice 2002, 2,611 millions d'euros sur le chapitre 37-07, et 8,115 millions d'euros d'autorisations de programme et de crédits de paiement sur le chapitre 57-01 et, au titre de 2004, 1,26 millions d'euros sur le chapitre 37-07 et 4,98 millions d'euros en crédits de paiement sur le chapitre 57-01.

**Globalement, le montant des dépenses engagées ou programmées sur ces exercices atteint donc 25,786 millions d'euros sur le chapitre 37-07 et 152,258 millions d'euros en autorisations de programme et 145,786 millions d'euros de crédits de paiement sur le chapitre 57-01.**

### **3.- Le bilan des actions de délocalisation de services publics**

**Au total, ce sont désormais 42.600 emplois dont le transfert a été approuvé en CIADT**, après déduction d'un certain nombre d'opérations annulées ou suspendues soit environ 13.000 pour les CIADT antérieurs à juillet 1993, 10.000 pour le CIADT du 20 septembre 1994, 5.200 pour ceux du 10 avril et du 15 décembre 1997, 6.300 pour celui du 18 mai 2000, 5.000 lors du CIADT du 9 juillet 2001 et 2.300 lors du CIADT du 13 décembre 2002.

**Au 1<sup>er</sup> juillet 2003, 29.695 emplois ont été effectivement transférés et 4.233 sont en cours de transfert. L'ensemble, totalisant 33.928 emplois, représente donc 79,7 % du programme aujourd'hui acté en CIADT.**

Les principales opérations concernent les ministères chargés de la Recherche (CNRS, CIRAD, INSERM, INRA, CEA), et la Défense (à Châteaulin, Lille, Orléans, Le Mans, Creil, Toulon, Lorient, Le Blanc, Montargis, Brest, etc.), ainsi que divers services de la Poste (Nantes, Bordeaux, Limoges, etc.) et de la SNCF dans de nombreuses villes (dont Nantes, Le Mans et Ermont).

S'y ajoutent d'autres opérations importantes telles que l'ENS-Lettres à Lyon (un millier d'emplois en y comprenant les stagiaires rémunérés), l'École nationale d'administration pénitentiaire à Agen (132 emplois permanents et 645 stagiaires), l'École supérieure des personnels d'encadrement de l'Éducation nationale (350 emplois) et le CNED (275 emplois) à Poitiers, le CEREQ à Marseille pour 120 emplois, l'Agence du Médicament (devenue AFSSAPS) à Saint-Denis pour plus de 700 emplois, la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) à Muret et Toulouse pour 510 emplois et à Mérignac pour 280 emplois, l'ONISEP et l'UGAP à Marne-la-Vallée pour respectivement 176 et 300 emplois, le Centre d'études pour les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques à Lyon pour 120 emplois, l'École nationale des Techniciens de l'Équipement à Valenciennes pour près de 400 fonctionnaires et stagiaires et l'École Nationale d'Administration à Strasbourg pour 70 emplois ainsi qu'une centaine de postes d'élèves fonctionnaires, l'ENSAI à Rennes pour 70 emplois et 210 élèves (dont 75 élèves fonctionnaires), la sous-direction de la Police scientifique et technique à Lyon-Ecully pour 350 emplois, ainsi que les écoles de police notamment à Nîmes, Oissel (76 emplois) et Monbéliard.

En outre, d'autres décisions de transfert ont fait l'objet d'actes juridiques ou financiers permettant d'engager physiquement d'autres opérations ou compléter des projets en partie réalisés qui concernent 4.233 emplois.

Les principales d'entre elles concernent, en dehors de l'Île-de-France et outre diverses opérations du ministère de la défense : Limoges (CNASEA), Tourcoing (École nationale des douanes), Lyon (École nationale des contrôleurs du Trésor public), Solaize (Institut Français du pétrole), Angers (ADEME). En Île-de-France on peut signaler la direction de l'ingénierie de la SNCF (à Saint-Denis)...

En revanche, certaines décisions de transferts portant sur environ 5.000 emplois ont enregistré des retards dans leur réalisation voire, dans certains cas, ont été ajournées.

**TRANSFERTS RÉALISÉS OU EN COURS : RÉPARTITION DES EMPLOIS PAR RÉGION  
(SITUATION AU 1ER JUILLET 2003)**

<b>Région</b>	<b>Emplois transférés</b>	<b>Emplois en cours de transfert</b>	<b>Somme des transférés et en cours</b>
<i>Alsace</i>	410	0	410
<i>Aquitaine</i>	2.515	0	2.515
<i>Auvergne</i>	193	30	223
<i>Bourgogne</i>	39	22	61
<i>Bretagne</i>	1.948	20	1.968
<i>Centre</i>	1.395	0	1.395
<i>Champagne-Ardenne</i>	75	0	75
<i>Corse</i>	2	0	2
<i>Franche-Comté</i>	865	0	865
<i>Île-de-France</i>	4.696	2.312	7.008
<i>Languedoc-Roussillon</i>	2.315	0	2.315
<i>Limousin</i>	844	370	1.214
<i>Lorraine</i>	331	20	351
<i>Midi-Pyrénées</i>	1.023	68	1.091
<i>Nord-Pas-de-Calais</i>	1.379	436	1.815
<i>Haute-Normandie</i>	1.480	56	1.536
<i>Basse-Normandie</i>	194	13	207
<i>Pays de Loire</i>	2.587	155	2.742
<i>Picardie</i>	805	0	805
<i>Poitou-Charentes</i>	1.691	60	1.751
<i>Provence-Alpes-Côte-d'Azur</i>	991	11	1.002
<i>Rhône-Alpes</i>	2.982	523	3.505
<i>Départements d'Outre-mer</i>	20	0	20
<i>Répartition régionale non disponible</i>	915	137	1.052
<b>TOTAL</b>	<b>29.695</b>	<b>4.233</b>	<b>33.928</b>

Source : DATAR





## **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 avait adopté un vaste plan d'amélioration de la couverture du territoire en téléphonie mobile, concernant 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. Toutefois, un an plus tard, aucune action concrète n'avait été réalisée.

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.

**Par ailleurs, le Gouvernement a relancé le plan de rattrapage de la couverture du territoire en téléphonie mobile.**

Il a proposé lors du CIADT du 13 décembre 2002 un dispositif opérationnel pour la mise en œuvre du programme d'extension de la couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile de seconde génération, répondant aux besoins prioritaires exprimés par les collectivités locales qui est d'assurer la couverture de l'ensemble des lieux de vie permanents et occasionnels (sites touristiques) et des axes de transport prioritaires. Ce dispositif permettra aux collectivités de bénéficier de l'appui financier de l'Etat tout en leur assurant une large place dans la définition des zones à couvrir. Il est principalement fondé sur le recours à l'itinérance locale, comme mode de desserte des territoires par les services de radiocommunication mobile.

Au cours du mois de novembre 2002, les préfets de région ont été invités par voie de circulaire interministérielle à mener une concertation avec les collectivités locales et les opérateurs de téléphonie mobile, sur la base des résultats de la consultation menée au cours de l'hiver 2001-2002. Il leur a été affecté, sur un total de 44 millions d'euros de soutien que l'Etat consacre à ce dispositif, une enveloppe de 30 millions d'euros ventilée par région. Les préfets ont préparé un plan pluri-annuel de déploiement des sites tenant compte des critères de priorité relatifs à la politique d'aménagement du territoire. Au vu de ce plan, et après présentation au Comité de pilotage national, le Gouvernement arrêtera la répartition des 14 millions d'euros n'ayant pas été ventilés régionalement.

**Les crédits représentent 44 millions d'euros financés par le FNADT (30 millions d'euros) et par le ministre délégué à l'industrie (14 millions d'euros). Une première tranche de 15 millions d'euros de crédits de paiement est affectée en 2003 pour la construction des pylônes devant intervenir d'ici à la fin 2003.**

La convention nationale de mise en œuvre du plan d'extension de la couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile prenant acte de ce plan de déploiement a été signée le 15 juillet par les différents membres du comité de pilotage national. Sont associés l'État, l'Autorité de Régulation des Télécommunications, l'Association des maires de France, l'Assemblée des départements de France, les opérateurs de téléphonie mobile, Orange, Bouygues Telecom et SFR. Cette signature a formalisé la mobilisation des différents acteurs autour de ce projet qui se décomposera en deux phases :

– 2003–2004 : installation et exploitation de 1.250 sites conformément aux engagements des trois opérateurs en date du 24 septembre 2002 ;

– d'ici la fin 2003 : la conclusion d'un avenant permettra l'extension du nombre de sites jusqu'à concurrence de la couverture de l'ensemble des centres-bourgs et des axes de transport prioritaires.

La convention signée le 15 juillet 2003 précise :

– la notion de « zones blanches » et le périmètre du plan d'action gouvernemental. Les zones blanches seront couvertes majoritairement selon la technique de l'itinérance locale. Les opérateurs s'engagent à réaliser des tests techniques d'ici novembre et à rendre l'itinérance opérationnelle d'ici fin 2003 ;

– le calendrier de travail ;

– les conditions techniques et financières de mise à disposition des infrastructures. Dans la première phase de déploiement, (1.250 sites) les collectivités territoriales mettent à disposition des opérateurs des infrastructures passives (pylônes, points hauts,...) que ceux-ci s'engagent à équiper des infrastructures radio et de transmission nécessaires. Les opérateurs prennent en charge la maintenance des sites neufs et contribuent à la maintenance des sites existants. Si l'exploitation de ces infrastructures était génératrice de recettes nettes, les opérateurs seraient redevables d'un loyer correspondant au montant de ces recettes ;

– les principes de mise en œuvre de la seconde phase, dont les modalités seront définies avant la fin de l'année ;

– les plans de déploiement de la seconde phase, sur la période 2005-2006, qui seront proposés aux collectivités avant le 15 juin 2004.

**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. Il tient à souligner que l'accès de tous les territoires aux nouvelles technologies est un enjeu majeur pour l'Etat qui se doit de garantir l'équité et la solidarité entre les territoires.**

## **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 FEDER est récapitulé dans le tableau suivant :

**CREDITS AFFECTES A LA POLITIQUE DES MASSIFS**  
(en millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Pyrénées	5,35	3,92	3,98	4,30	2,09	2,18	3,35
Alpes du Nord	2,39	1,63	1,49	1,77	1,46	2,27	3,38
Alpes du Sud	24,35	22,78	3,60	3,87			
Jura	1,97	1,33	1,25	1,39	0,27	0,81	1,61
Vosges	2,32	1,55	1,48	1,62	0,14	0,11	0,42
Massif Central	17,81	11,98	11,54	12,41	4,31	7,59	4,03
Réunion	1,95	1,92	1,89	1,78	0,84	1,43	1,91
<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>	<b>14,70</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<sup>(3)</sup>.

- *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 **0,54 million d'euros en 2002**.

Les personnels en fonction dans les commissariats sont au nombre de **33 personnes, au 30 juin 2003**, 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).

<sup>(3)</sup> cf. rapport spécial sur le budget pour 2004 de l'agriculture, Alain Marleix, p. 19 et suivantes

COMMISSARIATS A L'AMÉNAGEMENT DES MASSIFS  
Titre III – FNADT  
(Budget de fonctionnement)

(en milliers d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Pyrénées	125,31	98,63	96,35	96,04	93,76	94,52	91,47	99,8	103,7
Alpes du Nord	80,80	70,28	69,97	95,28	95,28	84,61	142,54	144	136,1
Alpes du Sud	44,52	47,11	51,53	57,17	57,17	58,69	-		
Jura	52,29	42,99	44,67	51,07	50,00	50,00	50,00	45	47,1
Vosges	-						16,46	45	44,3
Massif Central	21,19	18,90	16,01	19,06	20,58	20,58	32,01	30	106
Réunion	-	-	-	15,55	30,49	38,87	85,37	90	109,5
<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>	<b>546,5</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 3,75 millions d'euros en 2002 et devraient représenter **3,62 millions d'euros en 2003**. En 2003, ils devraient permettre de financer les actions suivantes :

– dans le *Massif Central*, 50 actions sont programmées, à l'occasion d'une première programmation, pour le montant global de la délégation de crédits, soit 1,45 millions d'euros. Les thématiques retenues visent l'animation et l'assistance technique des territoires, la mise en réseau des acteurs du développement, la valorisation des ressources locales, notamment culturelles et l'information des populations locales ;

– dans les *Pyrénées*, 35 dossiers sont programmés à ce jour pour 99% du montant global de crédits délégués soit 547.000 euros. Les thématiques retenues visent le soutien à l'expérimentation, notamment touristique à la coopération

transfrontalière (Conférence internationale des espaces protégés, programme Interreg III) ainsi que l'ingénierie (couverture haut débit du massif ainsi que le suivi des démarches qualité dans la production agricole) ;

– dans le Jura, 17 actions ont été programmées pour le montant global de la délégation de crédits, soit 218.000 euros. Les thématiques retenues visent l'assistance technique, les études de faisabilité, la promotion et la communication touristique, le traitement des données statistiques sur l'ensemble du massif ;

– dans les Alpes, 42 actions sont programmées pour le montant global de la délégation de crédits soit 1,021 millions d'euros. Les thématiques retenues concernent l'ingénierie de projet à l'échelle du massif (programme Medeoc/ Interreg, ingénierie dans le domaine du tourisme et de la forêt) la promotion (tourisme d'été, pastoralisme) et la communication (carte des bio-diversités des Alpes) et les saisonniers ;

– dans les Vosges, 9 actions sont programmées, pour 99 % du montant global de crédits délégués soit 215.919 euros. Les thématiques retenues visent des actions de promotion de démarches de qualité dans les domaines des services, de l'agriculture et du tourisme ;

– dans les Hauts de la Réunion, 2 actions sont programmées pour un montant global de 157.000 euros. Les crédits ont été affectés au développement économique et des services.

**Ces crédits, qui relèvent du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire, représentent, en 2003, 3,62 millions d'euros.**

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

CRÉDITS NON CONTRACTUALISÉS AUTO DÉVELOPPEMENT

(en millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Pyrénées	0,67	0,47	0,32	0,64	0,64	0,59	0,60	0,55
Alpes du Nord	0,56	0,41	0,27	0,53	1,07	0,98	1,02	1,02
Alpes du Sud	0,56	0,41	0,27	0,55	-			
Jura	0,29	0,20	0,14	0,27	0,08	0,24	0,24	0,22
Vosges	0,30	0,21	0,14	0,27	0,14	0,11	0,22	0,22
Massif Central	1,80	1,28	0,87	1,74	1,54	1,57	1,49	1,45
Réunion	0,15	0,11	0,09	0,18	0,18	0,14	0,18	0,16
<b>Total</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>3,75</b>	<b>3,62</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'Etat et à l'articulation entre le rôle des commissaires à l'aménagement des massifs et celui des services techniques de l'État, les programmation des crédits des conventions interrégionales se sont amplifiées entre 2001 et 2003. Le taux de programmation global, tous ministères confondus, à la fin de l'année 2002, est de 50 % du rythme théorique d'avancement, entre 2000 et 2002 soit 22 %. Le taux d'avancement du FNADT est proche du rythme moyen (32 %) alors que celui des engagements des autres ministères est beaucoup plus faible (14 %) à cause de la faiblesse des délégations de crédit. Le nombre total d'opérations représente **528 projets**.

- *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 géré 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***

Diverses réformes concernant la montagne devraient être adoptées dans le cadre du projet de loi en faveur du développement des territoires ruraux ou ont été proposées lors du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 3 septembre 2003 :

– le projet de loi en faveur du développement des territoires ruraux propose une nouvelle dynamique en faveur de la montagne en actualisant la loi du 9 janvier 1985 pour tenir compte de la décentralisation et de la diversité des territoires de montagne. La politique de montagne doit être gérée à l'échelle interrégionale. A cet effet, les comités de massifs devraient être renforcés et leur capacité d'initiative affirmée ;

– les outils spécifiques de la montagnes devraient être modernisés : ainsi, la procédure des unités touristiques nouvelles (UTN), qui régit les grands projets touristiques en montagne, sera refondue ;

– diverses mesures, applicables à l'ensemble des territoires ruraux, auront un impact important en montagne, en particulier dans le domaine de l'emploi (promotion de groupements d'employeurs, renforcement de l'accès à la formation professionnelle pour les saisonniers...);

– l'accès aux services publics devrait être facilité avec le lancement d'expériences pilotes notamment en Savoie et en Corrèze pour définir de nouvelles formes d'organisations de services publics et la recherche d'une meilleure utilisation des moyens des grands établissements publics ;

– les spécificités de l'agriculture de montagne seront prises en compte avec la mise en place d'un dispositif pérenne pour améliorer la coexistence d'un pastoralisme et des grands prédateurs et l'amélioration des aides aux zones agricoles défavorisées.

**Votre Rapporteur tient à souligner la spécificité des zones de montagne et la nécessité de dispositifs appropriés. Il ne peut que saluer les initiatives du Gouvernement en faveur de la montagne qui permettront de valoriser les atouts des zones de montagne en France, notamment à travers le volet « montagne » de la prochaine loi sur les affaires rurales.**

## **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<sup>(5)</sup>.

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.

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

---

<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.

<sup>(5)</sup> cf. débat AN du 17 juin 2003 sur PPL n° 418 du 28 novembre 2002 de Richard Mallié, portant diverses dispositions relatives aux droits des mineurs et aux mines

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.

### **C.– LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'ESPACE RURAL**

Le projet de loi relatif au développement des espaces ruraux montre la volonté du Gouvernement de prendre en compte les évolutions du monde rural et de favoriser son développement ainsi que la valorisation de ses atouts. Plusieurs réformes importantes devraient être ainsi être adoptées :

– le projet de loi comporte un ensemble de mesures destinées à développer les activités économiques. Il prévoit d'aménager le dispositif de revitalisation des zones rurales en actualisant les zonages et en prenant en compte le développement des établissements publics à fiscalité propre. Des mesures spécifiques sont également prévues en faveur de l'activité agricole et du tourisme. Enfin, la mutualisation de l'emploi entre les différents acteurs, la pluriactivité et la formation professionnelle des travailleurs saisonniers devraient être encouragés ;

– afin de veiller à une utilisation équilibrée des territoires, une disposition du projet de loi favorise la protection des espaces agricoles et naturels urbains. Il s'agit de permettre aux régions qui le souhaitent de créer, en accord avec les communes et les intercommunalités, des périmètres de protection et d'aménagement. Les conseils régionaux y disposeront d'un droit de préemption, afin d'assurer une veille foncière et de garantir le maintien de l'activité agricole ;

– pour renforcer l'attractivité des territoires ruraux, le projet de loi comporte des dispositions visant à augmenter la déduction forfaitaire sur les loyers pour des logements situés en zones de revitalisation rurale ;

– le régime juridique des maisons de services publics sera adapté afin de leur permettre d'accueillir, dans le respect des règles de la concurrence, des services privés ;

– l'installation des professionnels de santé en milieu rural sera encouragée pour favoriser l'exercice en cabinets de groupe ainsi que la constitution de pôles de soins ;

– le projet de loi prévoit également des mesures spécifiques à certains espaces, comme la forêt et les espaces pastoraux.

**Ce projet de loi montre la volonté du Gouvernement de préserver la diversité des territoires ruraux et de participer à leur valorisation économique, sociale et environnementale. La politique d'aménagement du territoire doit accompagner ces dispositifs pour soutenir certains espaces fragilisés et garantir la cohérence nationale.**



## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 14 octobre, la commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a examiné les crédits de l'**Aménagement du territoire**.

**Votre Rapporteur spécial** a indiqué que ce projet devrait atteindre 272,77 millions d'euros, soit une hausse de 1,9 % par rapport au budget voté en 2003. Les moyens des services, qui ne représentent que 4,8% du budget, s'élèvent à 13,19 millions d'euros. Ils diminuent de 2,27% par rapport à 2003, après une baisse de 4,27% en 2003. Les crédits inscrits au titre IV, 75,71 millions d'euros, augmentent de 28% par rapport à 2003. Les crédits inscrits au titre VI, 183,86 millions d'euros, connaissent une diminution de 5,71 %. Cependant, les crédits affectés au budget de l'aménagement du territoire ne retracent qu'une partie de l'effort financier en faveur de la politique d'aménagement du territoire. D'autres ministères, ainsi que les fonds structurels européens, contribuent aussi financièrement à l'aménagement du territoire français. L'effort financier global en faveur de l'aménagement du territoire devrait représenter 10.753,63 millions d'euros en 2004. Les modifications de nomenclature budgétaire en 2004 concernent le FNADT. Conformément aux décisions du CIADT du 13 décembre 2002, les crédits de trois programmes interrégionaux sont rattachés, en 2004, au FNADT. Ces crédits proviennent de différents ministères. Il s'agit d'en faciliter l'exécution à partir d'une unité de gestion. En ce qui concerne la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, il convient de souligner la poursuite de la mesure de globalisation d'emplois contractuels.

S'agissant des acteurs de la politique d'aménagement du territoire, le projet de budget prévoit un budget de fonctionnement de la DATAR de 13,1 millions d'euros, soit une baisse de 2,27 % par rapport au budget de 2003. Cette baisse est essentiellement due à une diminution de 4,1 % des crédits affectés aux dépenses de matériels et de fonctionnement des services. L'économie ainsi réalisée a été rendue possible par la non reconduction d'actions ponctuelles pour lesquelles des crédits ont été ouverts en 2003 et qui ont été effectivement exécutés, ne nécessitant plus, dès lors, de couverture financière en 2004. Il s'agit principalement de dépenses liées à la mise en place du système d'information de la DATAR. Cette réduction de crédits résulte aussi d'une diminution des dépenses d'études de 200.000 euros. Les dépenses de personnel restent stables et représentent 6,19 millions d'euros. Le projet de budget prévoit que les effectifs budgétaires de la DATAR seront de 121 en 2004, soit une diminution de deux emplois budgétaires (non-remplacement de deux départs en retraite).

L'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) a été créée par la loi du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques, afin d'offrir un interlocuteur unique aux investisseurs internationaux. Il a été créé à partir de la réunion des équipes de la DATAR, de la délégation aux investissements internationaux du ministère de l'économie et de l'association « *Invest in France network* ». 7,46 millions d'euros, au sein des dépenses d'intervention du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire, sont affectés, comme en 2003, à l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII). Cette dotation prend en compte la réduction de crédits adoptée à l'initiative de la Commission des finances en 2003.

Le budget confié à la DATAR pour mener la politique d'aménagement du territoire comprend des crédits d'intervention qui sont constitués d'un seul chapitre, qui concernent la première partie du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire et des subventions d'investissements qui sont constituées par deux chapitres : la seconde partie du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT), et la prime d'aménagement du territoire.

Au titre des dépenses d'intervention du FNADT, le projet de budget prévoit une dotation de 72 millions d'euros, soit une augmentation de 12 millions d'euros par rapport à 2003. Cette dotation est complétée par un transfert de 3,709 millions d'euros en provenance de différents ministères au titre des crédits relatifs à trois programmes interrégionaux contractualisés. Par ailleurs, cette dotation de 75,7 millions d'euros, sera complétée par les éventuels reports de la gestion 2003, dans la limite de 5 millions d'euros. La DATAR devrait donc disposer d'une capacité d'intervention de plus de 80 millions d'euros, toutefois inférieure à celle initialement prévue en 2003, qui s'établissait à 90 millions d'euros.

Le FNADT couvre traditionnellement trois types de dépenses spécifiques : des opérations contractualisées, c'est-à-dire relevant des contrats de plan État-régions, des opérations non contractualisées mais correspondant à des engagements de longue durée ou qui découlent d'engagements antérieurs du Gouvernement pris en CIADT ou en réunions interministérielles, et la subvention d'exploitation de l'AFII.

L'objectif retenu en 2004 est de financer prioritairement les engagements pris au titre des contrats de plan État-régions, ce qui conduit à une dotation qui passerait de 20 millions d'euros en 2003 à 36 millions d'euros en 2004. S'agissant des subventions d'investissement, le FNADT devrait bénéficier de 228,82 millions d'euros en autorisations de programme, en hausse de 12,7 % par rapport à 2003, et de 143,86 millions d'euros en crédits de paiement, en baisse de 5,7 %. Dans le cadre du titre VI, les opérations non contractualisées devraient bénéficier de 81 millions d'euros en autorisations de programme et de 70 millions d'euros de crédits de paiement. Les contrats de plan État-régions devraient être dotés de 135 millions d'euros en autorisations de programme et de 70 millions d'euros de crédits de paiement.

La prime d'aménagement du territoire permet d'accompagner les créations, localisations et extensions d'entreprises dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire. Les règles d'attributions de la PAT ont été modifiées par le décret du 11 avril 2001, afin de rabaisser les seuils d'éligibilité pour les entreprises. En 2002, plus de 12.478 emplois ont été aidés par le dispositif de la PAT.

Le projet de loi de finances prévoit 50 millions d'euros d'autorisation de programme, soit une baisse de 25,37 %, et 40 millions d'euros de crédits de paiement, soit une baisse de 11,11 %. Cet ajustement des crédits de paiement a pour but de tenir compte des échéanciers de paiement des projets, qui peuvent s'étaler sur quatre exercices budgétaires, et des reports de crédits qui devraient intervenir en 2004.

D'autres fonds concourent aussi à la politique d'aménagement du territoire. Le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN) a été supprimé par la loi de finances initiale pour 2001, conformément aux souhaits de la MEC. Le fonds de gestion des milieux naturels est un outil au service de la protection de l'environnement. Par ailleurs, il est prévu, au titre du présent projet, de doter la section « transports aériens » du FIATA de 30 millions d'euros.

Les crédits affectés au budget de l'aménagement du territoire ne constituent qu'une part des dépenses de l'État affectées à la politique d'aménagement du territoire. Votre Rapporteur spécial tient à souligner que l'ensemble des crédits des ministères dédiés à l'aménagement du territoire s'élève à 7,2 milliards euros en 2004.

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. Ceux-ci 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 ». En 2004, compte tenu de la programmation pluriannuelle des crédits, les mêmes sommes qu'en 2003 en provenance des fonds européens devraient être affectées à la France, à savoir 3,32 milliards d'euros.

Pour autant, il convient de régler le problème de la sous-consommation récurrente de ces crédits. Pour en améliorer le taux de consommation, il faut, d'une



part, que les collectivités locales présentent suffisamment de projets, et, d'autre part, que les délais d'instruction des dossiers soient raccourcis. L'expérimentation, menée par les conseils régionaux d'Alsace et d'Auvergne, de gestion de ces crédits illustre les possibilités d'amélioration de ces procédures.

Le budget 2004 de l'aménagement du territoire devrait permettre une meilleure optimisation des crédits d'intervention et d'investissement. Au titre des économies de fonctionnement, il faut souligner la baisse du budget de fonctionnement de la DATAR et la fixation du montant de la dotation à l'AFII au niveau souhaité l'an dernier par la commission des Finances. Le contrôle sur pièces et sur place mené au siège de l'association Entreprises, Territoires et Développement (ETD) a permis de constater que la subvention de la DATAR est ramenée de 1,8 million d'euros à 1,2 million d'euros. Par ailleurs, il n'est pas proposé de réinscrire des crédits au titre de l'Institut des Hautes Études de l'Aménagement et du Développement du Territoire (IHEADT), dont les crédits ont été supprimés par la commission des Finances l'an dernier. Globalement, le budget de l'aménagement du territoire apparaît donc réaliste tout en ménageant des économies de fonctionnement.

**M. Yves Deniaud**, s'est félicité de la suppression de l'IHEADT et de la réduction de la dotation à l'association ETD. En effet, compte tenu du caractère limité du budget de l'aménagement du territoire, il faut veiller à éviter la dispersion des crédits. Il s'est ensuite interrogé sur les suites données aux conclusions de la MEC relative aux outils de prospective économique quant au regroupement des structures, sur l'évolution de la part déconcentrée des crédits du FNADT et sur l'évolution des taux de consommation des crédits de l'État et des fonds européens. S'agissant de ces derniers, il n'existe aucune garantie quant à leur pérennité après 2006. Certains territoires, n'étant plus classés dans les zones ouvrant droit aux aides européennes, les dossiers les concernant devaient faire l'objet de décisions avant le 1<sup>er</sup> juillet 2003. Le Gouvernement avait incité les acteurs locaux à améliorer le taux de consommation des fonds européens.

Après s'être, lui aussi, félicité de la suppression de l'institut des hautes études de l'aménagement du territoire, **M. Denis Merville** s'est interrogé sur la transformation de trois emplois contractuels en postes de fonctionnaires, qui semble contradictoire avec le non renouvellement de deux départs en retraite. Depuis 1991, 380 opérations de délocalisation ont été annoncées portant sur un total de 42.000 emplois. Sur ce total, 29.700 emplois ont été transférés, 4.000 sont en cours de transfert. Qu'advient-il des autres opérations de délocalisation ? La DATAR a contribué à promouvoir les contrats de pays. Pour autant, il convient de s'interroger sur l'intérêt de faire traiter à Paris des dossiers concernant uniquement des structures locales, comme par exemple des contrats d'agglomération. Les procédures sont trop centralisées, il faut donc les simplifier et diminuer les dépenses de l'administration centrale.

**M. François Goulard, Président**, a indiqué que la gestion du programme européen « leader + » était d'une lourdeur extrême, le CNASEA ayant dû recruter des employés uniquement pour assurer la phase de traitement administratif des dossiers.

Après avoir rappelé que dans son rapport général, M. Gilles Carrez souhaitait une croissance riche en emplois marchands, **M. Jean-Louis Dumont** s'est étonné de la baisse des crédits pour 2004 affectés à la prime d'aménagement du territoire et au FNADT, qui contribue pourtant à la création d'emplois. Il convient de préciser les objectifs de la politique de massif menée par la DATAR et de lui donner de réels moyens pour les mettre en œuvre. En la matière, la gestion par la Délégation relève d'un « temps de seigneurie ». De plus, le Parlement doit jouer pleinement son rôle et être respecté par les hauts fonctionnaires de la Délégation. Il s'est ensuite interrogé sur le respect des engagements de l'État dans la mise en œuvre des contrats de plan État-régions. S'agissant du recours aux financements européens, il faut que le conseil et l'aide technique soient apportés aux élus locaux dès le début de la constitution des dossiers. Les contraintes européennes existent, mais les lourdeurs de l'administration française sont encore plus importantes. La procédure de dégagement d'office, consistant à annuler le financement communautaire en cas de retard important dans les programmations, risque de faire supporter tout l'effort aux acteurs locaux, mettant ainsi les porteurs de projets dans de graves difficultés. Enfin, il s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles une association déclarée en vertu de la loi de 1901 et une société anonyme d'HLM pouvaient être considérées comme des structures publiques.

**M. Pierre Méhaignerie, Président de la commission**, a souhaité que votre Rapporteur spécial retrace dans un tableau l'utilisation des fonds européens, afin de montrer que l'essentiel de ces crédits finance des opérations d'intérêt secondaire. Lorsqu'il a été demandé à l'AFII de fournir les chiffres pour 2003 de l'impact des investissements étrangers en France, seules les créations et les extensions d'entreprises étaient prises en compte. Pourtant, dans le même temps, des entreprises disparaissent. Il faut donc disposer d'un diagnostic consolidé de la situation.

En réponse aux différents intervenants, **vo**tre Rapporteur spécial a apporté les précisions suivantes :

– l'utilisation des fonds européens doit être améliorée, comme la connaissance que l'on peut en avoir. Il convient d'éviter une utilisation atomisée de ces crédits. Un travail devrait être mené par l'ensemble des rapporteurs spéciaux concernés ;

– s'agissant des effets sur l'emploi des investissements internationaux, il est vrai que les disparitions d'emplois ne sont pas prises en compte. En effet, l'AFII n'a pas la possibilité de suivre les suppressions d'emplois. Il convient donc de disposer d'une analyse plus fine, permettant notamment de distinguer les investissements internationaux consistant à acquérir une entreprise existante de ceux qui créent réellement de nouveaux emplois ;

– la lourdeur de la procédure du programme « leader + » est largement constatée ;

– les conclusions de la MEC sur les organismes de prospective et d'évaluation n'ont pas encore eu de traduction opérationnelle. La DATAR ne peut engager une telle réforme que dans le cadre d'une action interministérielle ;

– la part déconcentrée des crédits du FNADT affectée aux contrats de plan État-régions atteindra 36 millions d'euros en 2004, contre 20 millions d'euros en 2003, soit une progression de 80 %, s'agissant des crédits d'intervention. Les subventions d'investissement atteindront 135 millions d'euros contre 129 millions d'euros en 2003. Il faut préciser que ces crédits font l'objet de nombreux reports. La baisse apparente des crédits affectés à la prime d'aménagement du territoire s'explique par le montant des reports qui ont atteint 30 millions d'euros à la fin de l'année 2002, et qui devraient encore être significatifs à la fin de cette année ;

– l'effort de réduction des effectifs, même s'il peut paraître homéopathique, doit être salué ;

– le rôle de la DATAR dans les contrats de pays et d'agglomération doit être précisé. L'ingénierie qu'apportait ETD dans ses dossiers est donc une action ponctuelle qu'il convient de ne pas pérenniser.

Constatant que le rapport ne se penchait pas sur le respect par l'État de ses engagements en matière d'exécution des contrats de plan État-régions, **M. Didier Migaud** a réitéré son souhait de voir se constituer, au sein de la commission des Finances, une mission d'information sur ce sujet. En effet, le Gouvernement affirme que les autorisations de programme et les crédits de paiement destinés à ces contrats de plan vont progresser en 2004. Or, les exemples de retard dans la mise en œuvre de ces contrats se multiplient dans la région Rhône-Alpes, comme dans toutes les autres. Dans ce contexte, il est anormal d'affirmer que les engagements de l'État sont respectés. Si la structure d'une mission d'information est insuffisante au regard de l'ampleur de la tâche, il pourrait être envisageable de demander la création d'une commission d'enquête.

Après avoir rappelé que le travail mené pendant la précédente législature par M. Jean-Pierre Balligand n'avait pas abouti à la rédaction d'un rapport, **M. Pierre Méhaignerie, Président de la Commission**, a indiqué qu'il s'informerait des difficultés qu'a pu rencontrer cette mission d'information et qu'une nouvelle mission d'information pourrait éventuellement être constituée au début de l'année 2004, si le besoin s'en fait sentir.

**M. Denis Merville** a souligné qu'il était souhaitable de disposer de la liste des 380 organismes dont la délocalisation avait été annoncée, afin de contrôler l'effectivité de cette démarche. S'agissant de la simplification des procédures, la DATAR ne devrait pas avoir à donner d'avis sur des dossiers d'intérêt purement local.

Interrogé par M. François Goulard, Président, **vo**tre Rapporteur spécial a indiqué que la Cour des comptes pourrait apporter des éclairages sur l'exécution des contrats de plan État-régions ou sur le CNASEA.

Votre Commission a *adopté*, sur proposition de votre Rapporteur spécial, les crédits de l'Aménagement du territoire et vous *demande d'émettre un vote favorable à leur adoption*.