



N° 1110
(1^{ère} 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

INTRODUCTION	5
I.– LES ACTEURS DE LA POLITIQUE D’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	9
A.– LA DELEGATION A L’AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET A L’ACTION REGIONALE (DATAR)	9
1.– Les missions de la DATAR	9
2.– Les moyens de la DATAR	10
3.– La gestion de la DATAR	13
4.– La réforme de la DATAR	14
B.– L’AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX (AFII)	16
1.– Le rôle de l’Agence française pour les investissements internationaux	16
2.– Les moyens de l’Agence française pour les investissements internationaux	18
C.– LES SUITES DONNEES A LA SUPPRESSION DE L’INSTITUT DES HAUTES ETUDES DE DEVELOPPEMENT ET D’AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	19
D.– LES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNEES PAR LA DATAR	20
1.– Le réseau des associations subventionnées par la DATAR	20
2.– Le contrôle des crédits accordés aux associations	20
3.– L’association Entreprises Territoires et Développement (ETD)	22
4.– Les subventions aux associations	24
II.– LES CREDITS DESTINES A LA POLITIQUE D’AMENAGEMENT DU TERRITOIRE : DES MOYENS MIEUX ORIENTES	27
A.– LE FONDS NATIONAL D’AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE	27
1.– Les missions du FNADT	27
2.– Le bilan du FNADT	29
3.– La gestion du FNADT	31
4.– Les perspectives budgétaires	32
B.– LA PRIME D’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	33
1.– Un outil au service du soutien au développement économique territorial	33
2.– Un outil perfectible	35
C.– LES CREDITS DES FONDS DE LA LOI DE 1995, HORS FONDS NATIONAL D’AMÉNAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE	40
1.– Le fonds de gestion des milieux naturels	40
2.– Le fonds d’intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA)	41

3.– Le Fonds national de développement des entreprises (FNDE).....	41
D.– LES CREDITS RELEVANT DES AUTRES MINISTERES	43

Accès à la 2^{ème} partie du rapport

III.– VERS UNE MEILLEURE UTILISATION DE LA DEPENSE PUBLIQUE

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

- 1.– La globalisation des emplois
- 2.– La définition des missions

B.– LES CONTRATS DE PLAN

- 1.– Les contrats de plan 2000-2006
- 2.– L'exécution des contrats de plan État-régions
- 3.– La révision des contrats de plan
- 4.– L'amélioration du suivi des contrats de plan Etat-régions

C.– LES FONDS STRUCTURELS

- 1.– La programmation 2000-2006
- 2.– La simplification de la gestion des fonds structurels européens

IV.– LA NECESSAIRE SIMPLIFICATION DES STRUCTURES

A.– LES PAYS ET LES AGGLOMERATIONS

- 1.– Les pays
- 2.– Les agglomérations
- 3.– Le financement des contrats de pays et d'agglomération

B.– LA POLITIQUE DES ZONAGES

- 1.– Les zones d'aménagement du territoire
- 2.– Le bilan des zones franches urbaines
- 3.– La réforme des zones d'aménagement du territoire

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

A.– L'ATTRACTIVITE DU TERRITOIRE FRANÇAIS

B.– LES POLITIQUES MENEES EN FAVEUR DE L'ATTRACTIVITE DU TERRITOIRE

VI.- LA GARANTIE DE PRESENCE DU SERVICE PUBLIC SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS

A.- LES SCHEMAS DE SERVICES COLLECTIFS

- 1.- La mise en œuvre des schémas de services collectifs
- 2.- Un outil perfectible

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

- 1.- Les schémas départementaux des services publics
- 2.- Les maisons de services publics

C.- LES DELOCALISATIONS D'EMPLOIS PUBLICS

- 1.- Les objectifs de la politique de délocalisation des emplois publics
- 2.- Les moyens administratifs et budgétaires
- 3.- Le bilan des actions de délocalisation de services publics

VII.- LES POLITIQUES SPECIFIQUES AUX ZONES EN DIFFICULTES

A.- LA POLITIQUE DES MASSIFS

- 1.- Les principales orientations de la politique des massifs
- 2.- Les outils de la politique des massifs
- 3.- Le bilan de la politique des massifs

B.- LA POLITIQUE DE RECONVERSION DES ZONES MINIERES

- 1.- Les outils de la politique de reconversion des zones minières
- 2.- Les crédits budgétaires

C.- LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'ESPACE RURAL

EXAMEN EN COMMISSION

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003.

À cette date, ainsi qu'à la date de présentation de son rapport en Commission, 66 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, même si elles n'étaient pas parvenues, sous forme écrite, au secrétariat de la Commission.

INTRODUCTION

La révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, le processus d'élargissement à l'échelle de l'Union européenne, la nécessité d'améliorer l'attractivité du territoire français sont autant d'enjeux qui rendent essentielle la politique d'aménagement du territoire.

Or celle-ci connaît des évolutions majeures aujourd'hui. Destinée hier à remédier aux déséquilibres entre Paris et le « désert français », la politique d'aménagement du territoire tend davantage aujourd'hui à améliorer la compétitivité du territoire. Demain, elle devra accompagner l'approfondissement de la décentralisation en garantissant la cohérence territoriale.

En outre, l'État doit mettre en œuvre une action plus spécifique en faveur des territoires les plus fragiles. Le projet de loi en faveur du développement des territoires ruraux témoigne de la volonté du Gouvernement de favoriser la valorisation économique, sociale et environnementale de ces territoires. De même, la relance du plan de rattrapage de la couverture du territoire en téléphonie mobile et les mesures destinées à développer des solutions alternatives pour accéder à Internet en haut débit doivent favoriser l'équité territoriale et l'égal accès de tous aux technologies de l'information.

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit un budget de 272,77 millions d'euros pour l'aménagement du territoire, soit une hausse de 1,9 % par rapport au budget voté en 2003. 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. Cet effort financier en faveur de l'aménagement du territoire devrait représenter 10.753,63 millions d'euros en 2004.

Trois orientations structurent le projet de budget :

– l'accompagnement de la prochaine étape de la décentralisation, notamment par les crédits consacrés aux contrats de plan État-régions ;

– l'amélioration de la compétitivité de la France grâce notamment aux crédits consacrés à la prime d'aménagement du territoire et à l'Agence française pour les investissements internationaux ;

– la modernisation de l'animation de la politique d'aménagement du territoire par la réforme des structures et des actions menées par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

Dans un contexte économique européen et international difficile, et compte tenu des retards pris notamment pendant les premières années d'exécution des contrats de plan État-régions, ce budget vise à optimiser les crédits budgétaires concourant à la politique d'aménagement du territoire, ainsi que tous les autres crédits, en particulier les fonds structurels européens, contribuant de façon très

significative à la mise en œuvre des objectifs d'attractivité et de développement des territoires.

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit un **budget de 272,77 millions d'euros pour l'aménagement du territoire, soit une hausse de 1,9 % par rapport au budget voté en 2003.**

- *Les moyens des services (titre III)*, 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 %**. Au sein de ceux-ci, les crédits consacrés à la *prime d'aménagement du territoire* – 40 millions d'euros – diminuent de 11,11 %. Les autorisations de programme atteignent 50 millions d'euros, soit une baisse de 25,37 % par rapport au budget de 2003. Les crédits consacrés au *Fonds national d'aménagement et de développement du territoire* représentent 228,82 millions d'euros en autorisations de programme et 143,46 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse de 4,1 % par rapport aux crédits votés en 2003.

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 (environ 2,5 %). 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.**

Le tableau suivant retrace l'effort financier prévisible en faveur de l'aménagement du territoire en 2004 :

LES CRÉDITS CONCOURANT À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

(en crédits de paiement et en millions d'euros)

	Loi de finances pour 2003	Projet de loi de finances pour 2004	Évolution 2004/2003 (en %)
Budget DATAR	267,64	277,77	1,92
Autres budgets	6.491,40	6.929,98	6,76
Total crédits nationaux	6.759,04	7.202,75	6,56
Dépenses fiscales	277,00	272,10	- 1,77
Total crédits européens	3.278,78	3.278,78	0,00
Total	10.314,82	10.753,63	4,25

Source : DATAR et documentation budgétaire.

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 (conventions interrégionales de massifs, programme Mont Saint Michel et Plan Loire) sont rattachés en 2004, au FNADT (titre IV et titre VI). Ces crédits proviennent de différents ministères. Il s'agit d'en faciliter l'exécution à partir d'une unité de gestion. Ont été ainsi créés, au sein des chapitres 44-10 et 65-00, deux articles budgétaires de prévision (article 60) ayant le libellé suivant : « *Fonds national d'aménagement et de développement du territoire : programme interrégionaux* »

En ce qui concerne la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, **il convient de souligner la poursuite de la mesure de globalisation d'emplois contractuels.**

I.- LES ACTEURS DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le caractère multisectoriel de la politique d'aménagement du territoire a conduit à la création historique de la structure interministérielle : la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). En outre, l'enjeu que représente l'attractivité du territoire français, a conduit à la création, en 2001, de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII).

A.- LA DELEGATION A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET A L'ACTION REGIONALE (DATAR)

1.- Les missions de la DATAR

La DATAR, créée par le décret n°63-112 du 14 février 1963, est un service du Premier ministre, mis à la disposition du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire. Elle coordonne la préparation des décisions gouvernementales et veille à la bonne exécution par les diverses administrations et organismes publics, de leurs actions respectives en matière d'aménagement et de développement du territoire. À l'origine administration de mission, elle assure aujourd'hui un rôle d'impulsion des politiques publiques, et de gestion des crédits affectés au budget de l'aménagement du territoire.

Outre sa structure centrale, la DATAR comprend cinq commissariats à l'aménagement des massifs, vingt-cinq chargés de missions à l'animation économique, et neuf associations de développement économique régional.

Ses missions sont multiples :

- elle assure le secrétariat du Comité Interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), du Conseil National d'Aménagement et de développement du territoire (CNDAT), et du comité interministériel d'aide à la localisation d'activités (CIALA) : qui attribue la prime d'aménagement du territoire ;
- elle assure la préparation et le suivi des contrats de plan État-régions ;
- elle négocie la réforme des fonds structurels et des zonages et assure le suivi, l'évaluation et le contrôle des programmes en cours ;
- elle poursuit un programme d'études et de prospectives, afin de déterminer les grandes lignes d'évolution du territoire français ;
- elle élabore des stratégies pour les territoires sensibles (politique des massifs, espaces ruraux en difficulté).

2.- Les moyens de la DATAR

a) Les crédits de fonctionnement

En 2002, le budget de fonctionnement de la DATAR était de 14,1 millions d'euros. En raison des mouvements de crédits intervenus, les crédits disponibles s'élevaient à 18,42 millions d'euros. Le taux de consommation des crédits a été de 69,37 %. En 2003, le budget de fonctionnement de la DATAR est de 14,1 millions d'euros, compte tenu des reports intervenus en 2002, les crédits disponibles ont représenté 15,79 millions d'euros. Le taux de consommation des crédits, au 30 juin 2003, est de **31,47 %**, alors qu'il était de 20,1% au 30 juin 2002, manifestant ainsi une amélioration de la consommation des crédits.

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit un budget de 13,19 millions d'euros, soit une baisse de 2,27 % par rapport aux crédits votés en 2003, après une baisse de 4,27 % par rapport à 2002.

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 exécutées, 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. Par ailleurs, la politique d'achats de la DATAR qui s'inscrit dans un cadre résolument concurrentiel, offre des marges d'économies appréciables. Cette réduction de crédits résulte aussi d'une diminution des dépenses d'études de 200.000 euros.

Votre Rapporteur ne peut que saluer les efforts de maîtrise de dépenses de fonctionnement qu'a mené la DATAR ces dernières années. En effet, de 2002 à 2004, les crédits de fonctionnement auront connu une baisse de 30 % par rapport à 2001, comme le montre le tableau suivant :

EVOLUTION DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT DE LA DATAR
(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	Évolution 2001/2004
Crédits de fonctionnement	18,84	14,10	13,50	13,19	- 29,99 %

Source : DATAR

Cependant, la DATAR réservera encore une part importante de ses crédits de fonctionnement aux dépenses d'études avec un budget de **3,28 millions d'euros**.

À ce sujet, votre Rapporteur regrette l'ampleur des reports de crédits qui interviennent chaque année dans le cadre du budget de fonctionnement de la DATAR. Peut-on vraiment parler d'une maîtrise de la dépense publique, durant les dernières années, alors qu'on a assisté à une augmentation des reports et à une diminution corrélative du taux de consommation ?

Cette situation résulte d'une exécution insatisfaisante des dépenses de fonctionnement (chapitre 34-98). Ainsi, sur 12,31 millions d'euros de crédits disponibles en 2002, seuls 7,1 millions ont été consommés et 5,23 millions ont fait l'objet de reports, qui ont représenté, dès lors, 66 % de la dotation initiale. Malgré une amélioration du taux de consommation depuis 2001, celui-ci reste, pour des dépenses de fonctionnement, très insuffisant.

L'ampleur des reports devrait être la même en 2003. Sur 9,67 millions d'euros disponibles, seuls 2,2 millions d'euros ont fait l'objet d'un paiement au 30 juin 2003. **Le taux de consommation n'est donc que de 22,8 %, alors qu'il était de 26 % au 30 juin 2002.**

L'exécution des dépenses d'exécution de la DATAR est retracée dans le tableau suivant :

**SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT
(Chapitre 34-98)**

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	31/06/2003
A- Crédits inscrits en la loi de finances	5,15	5,15	9,24	9,46	7,91	7,3
B- Modifications, annulation	-2,7	-2,68	-0,66	2,02	n.c.	n.c.
C- Crédits disponibles (A+B)	2,45	2,47	8,58	11,48	12,31	9,67
D- paiement	2,38	2,39	4,41	6,42	7,08	2,2
E- Taux de consommation D/C <i>(en %)</i>	97,1	96,7	51,4	55,9	57,48	22,79
F- Crédits non engagés (C-D)	0,06	1,87	4,17	5,06	5,23	—
G - Taux de report (F/A) <i>(en %)</i>	1,3	36,3	44,4	53,8	66,1	—

Source : DATAR.

Cette tendance résulte, pour une grande part, du fait que les crédits de fonctionnement comprennent, depuis 2000, les dotations consacrées aux études (article 30). Or, celles-ci sont la plupart du temps réalisées sur deux exercices budgétaires, justifiant ainsi le décalage entre la date d'engagement et la date de paiement effectif après service fait, et contribuant à reporter une partie des crédits de l'exercice sur le suivant.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner à cet égard que la baisse du budget de fonctionnement de la DATAR prend en compte l'ampleur des crédits reportés, et les besoins réels de la Délégation. Cependant, une meilleure exécution budgétaire des crédits de fonctionnement apparaît tout à fait nécessaire.

b) Les moyens en personnel

Le nombre d'emplois budgétaires de la DATAR est de 123 en 2003, soit 70 titulaires et 53 contractuels. La création de l'Agence française pour les investissements internationaux en 2001 a entraîné un transfert des bureaux de la DATAR à l'étranger au profit de l'Agence dans le projet de loi de finances pour 2002. Les effectifs de la DATAR sont donc passés de 144 en 2001 à 123 en 2002.

Dans le cadre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail, la DATAR a mis en place une nouvelle organisation, et identifié un ensemble de fonctions de la délégation : conseillers, chargés de mission, assistants de gestion, secrétaires, huissiers, conducteurs automobile, personnel du service intérieur.

Les effectifs de la DATAR en fonction au 1^{er} juillet 2003, outre le Délégué, les deux directeurs (détachés) et le sous-directeur étaient les suivants :

- *A Paris* :
 - 8 conseillers, dont 5 mises à disposition par diverses administrations, et 1 mise à disposition remboursée ;
 - 52 chargés de mission, soit 18 sont mis à disposition de la DATAR par diverses administrations, et 34 sont pris en charge par son budget ;
 - 11 assistants de gestion, soit 4 fonctionnaires de catégorie B et 7 agents de catégorie C ;
 - 35 secrétaires, soit 26 fonctionnaires, 8 agents contractuels, et un fonctionnaire mis à disposition ;
 - 8 agents de service intérieur et 5 conducteurs automobile ;

- *dans les commissariats de massifs* :
 - 6 commissaires, soit un fonctionnaire, un contractuel et 4 agents mis à disposition ;
 - 15 chargés de mission, soit 9 mis à disposition de la DATAR par diverses administrations, et 6 contractuels pris en charge sur son budget ;
 - 7 secrétaires, soit 5 fonctionnaires et 2 contractuels.

Au-delà des emplois budgétaires qui lui sont attribués, la DATAR dispose de personnels mis à disposition par d'autres ministères, et qui représentent un effectif annuel moyen de 50 personnes environ. Au 31 juillet 2003, le nombre d'agents mis à disposition, s'élevait à **44** (dont 3 mises à disposition remboursées). Les six commissariats à l'aménagement des massifs emploient 28 agents au 1^{er} juillet 2003, soit 13 agents mis à disposition et 15 agents sur emplois budgétaires de la DATAR (5 titulaires et 10 contractuels).

EFFECTIFS DE LA DATAR EN 2003

Catégories de personnels	Effectifs 2003
Fonctionnaires titulaires	70
Non titulaires » (<i>contractuels sur emplois</i>)	53
Mises à dispositions	44
Total général	167

Source : DATAR.

Dans le projet de budget pour 2004, 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. En effet, la DATAR participe à sa mesure à l'effort de réduction des effectifs par le non remplacement de deux départs en retraites.

De plus, la DATAR met en œuvre le plan de résorption de l'emploi précaire défini par la loi du 3 janvier 2001. Ce plan se traduit par la transformation de trois emplois d'agent contractuel en trois emplois d'attaché d'administration centrale. Compte tenu d'une évolution sensible de ses métiers, principalement de secrétariat, et pour offrir des perspectives d'avancement, le programme d'adaptation des emplois a été poursuivi avec la transformation de cinq emplois de catégorie C.

De plus, 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.

Votre Rapporteur spécial attire l'attention sur deux points dans la gestion des effectifs : l'importance du nombre des conseillers et chargés de mission mis à disposition, faussant la réalité budgétaire de la DATAR ; le maintien d'un nombre élevé de fonctions de secrétaires, ne reflétant pas les évolutions intervenues dans la bureautique.

3.- La gestion de la DATAR

De 1963 à 1986, les crédits de la DATAR ont été gérés en totalité ou partiellement par les services du Premier Ministre. Depuis 1987, elle est dotée d'un budget propre dont elle assure la gestion complète.

La gestion de la DATAR a fait l'objet d'un contrôle de la Cour des comptes. Cette dernière met en lumière certaines défaillances dans son rapport public pour 2001.

- **Une sous-consommation chronique des crédits** : en effet, les crédits relevant de la DATAR font l'objet de reports non négligeables chaque année. Ainsi, les reports intervenus de 2001 à 2002 s'élevaient à 103,28 millions d'euros (soit 36,2 % de la dotation initiale). Le taux de consommation des crédits est donc insuffisant et fausse la portée de l'autorisation parlementaire.

TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS

					(en %)
1995	1996	1997	1998	1999	
65	69	65	64	68	

Source : rapport annuel de la Cour des comptes de 2001.

- **Une attention encore insuffisante apportée à la gestion** : en effet, la DATAR reste une administration de mission et n'accorde pas encore assez d'importance à ses fonctions de gestionnaire de ses propres crédits. La Cour des comptes souligne dans son rapport que, sur 104 agents employés au siège parisien, l'équipe chargée des questions financières au sein du secrétariat général se réduit à un seul agent de catégorie A, assisté d'un agent de catégorie B et de six agents de catégorie C.

En réponse à ces critiques, la DATAR s'est engagée à renforcer les moyens et le positionnement du secrétaire général au sein de la délégation. De plus, la loi de finances initiale pour 2002 a prévu la transformation de deux supports budgétaires

de contractuels sur lesquels sont assis les responsables des finances en deux emplois d'attachés d'administration centrale. Ce plan a été poursuivi, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2003, avec la transformation de deux emplois de contractuels en deux emplois de titulaires, respectivement pour asseoir les fonctions de responsable des marchés et études et d'archiviste.

La DATAR a, par ailleurs décidé de se doter à l'horizon 2003, d'un système d'information facilitant le plein exercice de ses missions.

Votre Rapporteur spécial ne peut qu'appeler à la poursuite de ces réformes afin de tendre vers une gestion efficace du budget géré par la DATAR. La loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 devrait permettre un suivi plus détaillé et des évaluations plus précises des politiques mises en œuvre par la Délégation.

4.- La réforme de la DATAR

Dans le contexte de la décentralisation et de la réforme de l'État, la DATAR a été invitée en 2003 à présenter ses réflexions sur l'avenir de la politique d'aménagement du territoire. Un « *Comité stratégique de la DATAR* » a donc été mis en place à l'automne dernier, animé par le Délégué général de la DATAR afin d'esquisser les enjeux de la politique d'aménagement du territoire pour les années à venir. Le fruit de ses réflexions a fait l'objet d'un rapport « *Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France – Contribution au débat sur la décentralisation, l'Europe et l'aménagement du territoire* » remis au Premier ministre en janvier dernier.

Le rapport définit ce que devra être le rôle de la DATAR face aux défis que représentent la construction européenne et la décentralisation. Il rappelle tout d'abord que face aux foisonnements des acteurs, notamment locaux, il est tout à fait indispensable que l'État conserve un dispositif d'observation, de prévision et de régulation. Cette mission doit être, à son avis, confiée à la DATAR. Cette nouvelle Délégation devrait aider l'État à se recentrer sur son rôle régalien et ses priorités, en se défaussant volontairement des procédures d'appel, trop nombreuses et trop lourdes. Face à la décentralisation, l'État, et donc la DATAR, doit jouer un rôle de pivot, pour garantir la cohérence territoriale. Enfin la Délégation pourrait suivre utilement, dans un souci de cohérence et de complémentarité, les initiatives en faveur des coopérations au sein de l'Union européenne, en particulier les partenariats transfrontaliers.

Selon le rapport du Comité stratégique, la politique d'aménagement du territoire sera confrontée à cinq enjeux :

- préparer les territoires aux nouvelles dimensions de l'Europe, notamment face aux défis des flux migratoires et de l'intégration économique ;
- améliorer l'attractivité du territoire français, en confortant les pôles de compétitivité, et en renforçant et diversifiant le tissu économique des PME-PMI ;
- anticiper les mutations de la société, comme le vieillissement de la population ;

– faire face aux nouvelles inégalités territoriales, en organisant la péréquation des ressources et l'équité dans l'accès aux services d'intérêt général ;

– accompagner la nouvelle répartition des compétences, en donnant un rôle essentiel de cohérence territoriale et de développement économique aux régions et aux agglomérations.

**AUDITION DE NICOLAS JACQUET, DELEGUE A L'AMENAGEMENT
DU TERRITOIRE ET A L'ACTION REGIONALE**

Auditionné par votre Rapporteur spécial, le Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale a présenté les éléments suivants sur l'action de la DATAR en 2003 et les perspectives pour 2004.

Le projet de loi de finances pour 2004 manifeste la volonté de lier les crédits demandés avec la consommation prévisible des crédits. Il est ainsi tenu compte des reports de crédits qui devraient intervenir. Par ailleurs, les crédits de fonctionnement font l'objet d'une diminution, ainsi que les effectifs (non remplacement de deux départs en retraite).

Cependant, la loi sur la résorption de l'emploi précaire est un sujet d'inquiétude pour la Délégation, car elle implique la transformation d'emplois contractuels en emplois de fonctionnaires, ce qui nuit à une souplesse dans la gestion du personnel que veut conserver la DATAR.

La DATAR a fait l'objet d'une réforme interne : le nombre d'équipes de travail est, en effet, passé de 8 à 5. Désormais, les pôles de travail de la Délégation sont les suivants :

- une équipe est chargée des questions européennes ;*
- une équipe est chargée des questions relatives aux contrats de plan État-régions ;*
- une équipe chargée des affaires rurales a été créée, manifestant la volonté de la Délégation de se mobiliser sur cet aspect de la politique d'aménagement du territoire ;*
- une équipe est chargée des questions économiques, c'est-à-dire de la gestion de la prime d'aménagement du territoire, mais aussi des questions relatives à l'attractivité du territoire. Elle devra notamment accompagner la mise en place de pôles de compétitivité européens ;*
- une équipe est chargée des politiques territoriales de l'État, c'est-à-dire de la coordination interministérielle et de la préparation des Comités Interministériels d'aménagement et de développement du territoire (CIADT).*

**B.– L'AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX
(AFII)**

**1.– Le rôle de l'Agence française pour les investissements
internationaux**

Le dispositif public dans le domaine de l'accueil des implantations étrangères en France connaissait auparavant des lacunes. Il était marqué par la multiplication des structures aux missions parfois redondantes et aux statuts juridiques flous : la DATAR, la délégation aux investissements internationaux du ministère de l'économie, et l'association « Invest in France network ».

L'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) a donc été créée par l'article 144 de la loi n°2001-420 du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques afin d'offrir un interlocuteur unique aux investisseurs internationaux. Son organisation est fixée par le décret n° 2001-1091 du 21 novembre 2001. C'est un établissement public à caractère industriel et

commercial, placé sous la double tutelle du ministère chargé de l'économie et des finances et du ministère chargé de l'aménagement du territoire. Il a été créé à partir de la réunion des équipes de la DATAR, (en particulier des 17 bureaux de la DATAR à l'étranger « Invest in France agency »), de la délégation aux investissements internationaux du ministère de l'économie et de l'association « Invest in France network ».

En vertu de l'article 144 de la loi du 15 mai 2001, l'Agence est chargée :

- de la promotion du territoire national auprès des investisseurs et des relais d'opinion ;
- de la prospection des investisseurs et des projets internationalement mobiles
- d'un rôle de coordination entre entreprises, collectivités territoriales, agences de développement, administrations de l'État et prestataires de services, pour faciliter l'accueil des investissements internationaux et assurer la cohérence des propositions d'accueil des territoires
- d'une mission de veille et d'étude sur les investissements internationaux et les facteurs de leur localisation.

Afin de faciliter le partenariat avec les agences de développement locales ou régionales, une charte nationale pour la coordination de la promotion, de la prospection et la diffusion de projets, a été préparée et discutée avec l'ensemble des partenaires régionaux en 2001, et validée par le conseil d'administration de l'Agence du 6 février 2002.

Le conseil d'administration, présidé par l'ambassadeur délégué aux investissements internationaux comprend 18 membres dont 7 représentants de l'État, 4 représentants des collectivités territoriales et 4 personnalités qualifiées. L'AFII s'appuie sur un réseau de correspondants territoriaux.

Votre Rapporteur spécial approuve le principe de la création d'un organisme qui soit l'unique interlocuteur des investisseurs étrangers en France. Mais, cette rationalisation doit permettre une efficacité accrue dans la prospection des investissements internationaux. Il tient à rappeler qu'il est essentiel qu'une politique d'aménagement du territoire accompagne l'attractivité de la France et, par conséquent, de ses territoires.

Pour prendre en compte les priorités fixées par les Ministres, l'AFII a notamment défini un nouveau plan stratégique sur trois ans, construit à partir du premier plan stratégique de l'agence présenté en juillet 2002.

Ce plan stratégique, présenté au conseil d'administration de l'AFII en mai 2003, s'inscrit dans le cadre du partenariat étroit que l'AFII a construit avec les collectivités territoriales, notamment les régions dont le rôle en matière de développement économique va d'ailleurs être renforcé par la décentralisation.

Le plan stratégique de l'AFII s'articule autour de quatre politiques correspondant aux différents métiers de l'AFII à partir desquels est construit un

programme d'actions précises liées à des objectifs sur lesquels sont définis les indicateurs de l'agence :

- la détection et le traitement des projets ;
- la promotion de l'offre nationale ;
- l'analyse du marché de l'investissement international ;
- la communication.

2.– Les moyens de l'Agence française pour les investissements internationaux

En 2002, l'AFII a procédé à une réorganisation significative du réseau de ses bureaux à l'étranger :

- en Asie, en concentrant les moyens sur le Japon ;
- en Amérique, en fermant le bureau de Houston au profit d'antennes à San Francisco, Palo Alto et Boston ;
- en Europe, en ouvrant une antenne à Amsterdam, en renforçant les moyens en Allemagne avec notamment l'ouverture d'une antenne à Munich ;
- une convention avec la DREE a en outre permis d'assurer une présence et une veille active dans un nombre croissant de pays (Israël, Australie, Autriche, Taiwan, Corée du Sud, Hong-Kong, etc).

En 2003, le réseau des bureaux ou antennes de l'AFII et des correspondants DREE est constitué par :

– **13 bureaux ou antennes en Europe** : les bureaux sont situés à Londres, Bruxelles, Stockholm, Francfort, Zurich, Munich, Milan, Madrid, Amsterdam et Barcelone. Les correspondants DREE sont présents en Irlande, au Portugal et en Autriche. L'ouverture d'une quatrième antenne de la DREE est prévue fin 2003 à Dusseldorf.

– **6 bureaux ou antennes en Amérique du Nord** : les bureaux sont situés à New York, Chicago, Los Angeles, Boston, San Francisco et Palo Alto. La DREE exerce une veille au Canada (Vancouver, Toronto, Montréal) et à Houston. Les moyens des bureaux de San Francisco et de Los Angeles vont être regroupés avec ceux de Palo Alto.

– **8 bureaux ou antennes en Asie** : 6 bureaux situés à Tokyo, Osaka, Nagoya, Séoul, Hong Kong, Taipeh, et 2 correspondants DREE situés à Singapour et Shanghai.

– une veille de la DREE là où l'AFII n'est pas présente est mise en place, notamment en Israël, en Inde et en Australie.

L'AFII dispose d'un budget propre pour accomplir sa mission. Ses ressources sont constituées par des dotations de l'État, des redevances pour service rendu, et le produit des ventes.

Pour l'exercice 2003, les recettes prévisionnelles de l'agence s'élèveront à **16,645 millions d'euros**, dont une subvention (après régulation) de 7,13 millions d'euros en provenance du budget de l'aménagement du territoire et une subvention (après régulation) de 4,30 millions d'euros en provenance du budget du ministère de l'économie et des finances, qui met également à disposition des moyens matériels et humains pour une contre-valeur de 1,522 millions d'euros. **Le budget global de l'agence en 2003 est de 16,511 millions d'euros en fonctionnement (mises à disposition comprises) et de 0,336 millions d'euros en investissement.**

L'effectif de référence de l'agence lors de sa création en 2001 était de 114 emplois. Dans la lettre des ministres de tutelle approuvant l'EPRD 2002, l'agence a été autorisée à porter ses effectifs à 124 emplois. Par ailleurs, le conseil d'administration, dont c'est la compétence, a accepté en novembre 2002 que les 6 emplois à durée déterminée liés au contrat ANIMA, géré par l'AFII à la demande du gouvernement et qui sont remboursés par l'Union européenne, soient sortis du plafond des 124 emplois.

L'effectif actuel de l'AFII (y compris le personnel en cours de recrutement) est de 130 personnes. Cet effectif comprend 24 personnes mises à disposition dont 18 par le MINEFI, 4 par EDF et 2 autres.

Par ailleurs, l'AFII a récemment obtenu la transformation de 9 postes mis à disposition par le MINEFI en postes détachés.

La répartition des effectifs est actuellement de 56 personnes dans les services centraux du siège parisien et de 74 personnes dans les bureaux IFA à l'étranger.

En 2004, la dotation budgétaire de la DATAR de 2003, 7,46 millions d'euros, devrait être reconduite, tenant ainsi compte de la réduction de crédits, adopté sur l'initiative de votre Rapporteur lors de l'examen du budget 2003.

C.- LES SUITES DONNEES A LA SUPPRESSION DE L'INSTITUT DES HAUTES ETUDES DE DEVELOPPEMENT ET D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Lors du précédent débat budgétaire, il a été procédé, sur l'initiative de votre Rapporteur, à la suppression des crédits consacrés à l'Institut des Hautes Études de Développement et d'Aménagement du Territoire (IHEDAT).

Le Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire a souhaité que la DATAR mette en place un groupe de travail chargé de mener une réflexion sur le devenir de cet outil. Ce groupe de travail a été créé en janvier 2003.

La DATAR a rédigé un rapport, fruit des réflexions menées par le groupe de travail et également d'entretiens avec des experts extérieurs. La proposition

centrale de ce rapport est d'utiliser le prochain pôle européen d'administration publique de Strasbourg comme tête de réseau. Il est donc, proposé de transformer l'ancien IHEDAT en Centre de ressources européen en aménagement et développement des territoires (CREADT) et d'en faire le premier outil expérimental au sein du pôle européen, contribuant ainsi à rendre ce pôle opérationnel dès janvier 2004.

La contribution de la DATAR serait modeste, compte tenu des financements nouveaux trouvés, de la diminution sensible du coût du projet et de la demande aux auditeurs et à leurs employeurs d'une participation aux frais.

D.– LES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNEES PAR LA DATAR

1.– Le réseau des associations subventionnées par la DATAR

Les associations subventionnées peuvent être regroupées en plusieurs catégories :

- *huit associations à vocation régionale*, support des commissaires à la reconversion industrielle, à l'industrialisation ou à l'aménagement des massifs bénéficient d'un soutien régulier et important ;
- une association à vocation nationale dont les missions sont imbriquées avec celles de la DATAR : « Entreprises, territoires et développement » (ETD) a reçu 2,13 millions d'euros en 2001 et 1,83 million d'euros en 2002. L'association « Invest in France network » a cessé ses activités en 2002, suite à la création de l'AFIL.

Les huit associations régionales et l'association nationale reçoivent en moyenne 85% des subventions distribuées par la Délégation.

- *Treize associations bénéficient d'un concours régulier de la DATAR* en raison de leur situation de tête de réseau qui assure une forme de maillage territorial. C'est le cas notamment de l'Union nationale des acteurs et structures de développement local (UNADEL) qui a reçu 2 millions d'euros de la DATAR en 2002.
- Les associations, plus nombreuses et diverses, qui ne bénéficient pas d'un soutien régulier, constituent un troisième cercle. Elles reçoivent en moyenne 7 % des subventions accordées.

2.– Le contrôle des crédits accordés aux associations

La Cour des comptes, dans son rapport annuel de 1997, avait mis en évidence l'absence de réel contrôle de la Délégation sur ces associations et les irrégularités qui régissent les subventions qui leur sont accordées. Ainsi, la Cour s'était penchée sur la situation des agents de l'État mis à disposition qui bénéficiaient fréquemment de ce fait d'une double rémunération. De même,

plusieurs détournements de subventions avaient été relevés, y compris pour financer des actions ou des personnels normalement à la charge de l'État, ce qui l'avait conduite à déclarer des gestions de fait.

La Cour des comptes, dans son rapport annuel de 2001, constate que des améliorations ont été apportées et qu'il a été mis fin aux situations les plus critiquables.

Ainsi, le nombre d'agents de l'État mis à disposition auprès de ces associations a diminué. De même, la DATAR a renoncé à étendre son réseau actuel de relais en province et préfère impliquer plus fortement les partenaires locaux sur le plan financier. Dans cette perspective, les associations existantes devraient voir leur taux de subvention réduit. Enfin, la création de l'Agence française pour les investissements internationaux chargée de la prospection d'investissements internationaux, conduit à la disparition de l'association Invest in France network, résout le problème de son statut ambigu, et met à la fin à la dualité de compétences des ministères de l'aménagement du territoire et de l'économie.

Cependant, la Cour des comptes ⁽¹⁾ met en évidence les lacunes persistantes dans la gestion et le contrôle des associations subventionnées par la DATAR :

- Malgré des modifications statutaires successives, il est difficile de tracer une frontière claire entre ses missions et celles de la Délégation.
- Les comptes des associations, supports des commissariats, ont fait l'objet d'une nouvelle présentation, sans que soit établie pour autant une comptabilité analytique qui rendrait leur action plus lisible. L'élaboration d'indicateurs d'activité n'a pas non plus débouché.
- Les délais d'instruction des demandes de subventions sont encore trop longs et les versements très tardifs. Les plans de financements prévisionnels ne sont pas suffisamment étudiés. Dans certains cas, même si les irrégularités les plus flagrantes ont disparu, la Cour a encore relevé des montages financiers critiquables.
- S'agissant des associations bénéficiant du concours épisodique de la DATAR, le lien entre l'objet de l'association et les préoccupations d'aménagement du territoire apparaît souvent ténu.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner qu'il est souhaitable que la gestion des subventions accordées par la DATAR se fasse de manière plus transparente. **Le fait que la puissance publique délègue certaines tâches à des associations ne saurait en aucun cas induire une absence de contrôle sur l'utilisation des crédits.**

Votre Rapporteur spécial, en liaison avec le Président de chambre compétent de la Cour des comptes, entend y veiller.

⁽¹⁾ Rapport annuel de la Cour des comptes, 2001.

3.- L'association Entreprises Territoires et Développement (ETD)

Entreprises, territoires et développement (ETD) est une association dont le siège est situé dans le XV^{ème} arrondissement de Paris, qui a pour objectif de développer des projets de territoire opérationnels, d'« observer » et d'« accompagner » les démarches territoriales. Un si large objet permet-il une action suffisamment ciblée ?

Votre Rapporteur spécial, accompagné du Président Pierre Méhaignerie, a tenu, en application de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 et de l'article 164-IV de l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, à y effectuer un contrôle sur pièces et sur place. En effet, comme en atteste le Rapport spécial pour 2003 ⁽²⁾, deux associations à vocation nationale, ETD et Invest in France network percevaient des subventions importantes de la part de la DATAR.

La Cour des comptes, dans son rapport annuel de 1997, puis dans celui de 2001, a, de manière récurrente, mis en cause ce système qui aboutit, de la part de la DATAR, à déléguer une partie de ses missions vers des associations qui constituent autant de « faux-nez » de l'administration et alors même que le contrôle opéré par l'organisme déléguant ne paraît pas très strict. Plus précisément, la Cour des comptes a dénoncé l'absence de frontières claires entre les missions d'ETD et celles de la DATAR, la trop faible connaissance que l'on peut retirer de la comptabilité et l'absence d'indicateurs d'activités, la disparité et la diversité des liens pouvant exister entre la DATAR et, d'une manière générale, l'ensemble des associations qu'elle subventionne, qui sont une quarantaine. ETD apparaît comme emblématique de ce système où la « délégation de... la Délégation » n'assure pas une gestion optimale des fonds publics.

Votre Rapporteur spécial concluait, sur ce point, son rapport pour 2003 en appelant de ses vœux une plus grande transparence dans la gestion des subventions données par la DATAR. Ces éléments ont donc justifié ce contrôle sur pièces et sur place qui s'est déroulé le 7 octobre dernier au siège de l'association ETD.

Votre Rapporteur tient à souligner, en premier lieu que les personnes qu'il a rencontrées lui sont apparues, pour la plupart d'entre elles, motivées et compétentes. Le niveau général du recrutement, la diminution des effectifs de neuf postes, ainsi ramené à une quarantaine de salariés, et les salaires des chefs de projets – et du délégué général – ne lui apparaissent pas critiquables ⁽³⁾. En revanche, il ne peut que confirmer le fait que les activités de cette association ne paraissent pas suffisamment encadrées. La DATAR qui, avec la Caisse des dépôts, sont les principaux pourvoyeurs de fonds d'ETD, ne sont pas des donneurs d'ordres, les domaines d'intervention et les modalités d'action de l'association étant largement déterminés au sein de celle-ci. La présence d'élus au sein du conseil d'administration, la participation de quatre associations d'élus dont l'AMF, la présidence « lointaine »,

⁽²⁾ doc. AN n° 256, annexe 25, page 23.

⁽³⁾ Contrôle sur pièces effectué à partir de la DADS 2002.

assurée par Mme Martine Buron, qui est en même temps directrice du cabinet du président du comité européen des régions, ne paraissent pas non plus assigner des normes encadrant réellement les projets de l'association.

Sans doute est-ce là l'essentiel. A l'occasion de la renégociation de la convention entre la Caisse des dépôts et ETD, une clarification et une valorisation des missions, ainsi que des sources de financement, apparaît indispensable.

Plus concrètement, votre Rapporteur a pu, tout comme le Président Pierre Méhaignerie, apprécier le caractère dynamique, synthétique, pédagogique et souvent très détaillé des productions fournies par ETD, notamment sous forme de Cdroms thématiques, par le biais d'un site internet et de nombreux documents. L'association apparaît comme un relais très utile de l'action de la DATAR. Pour autant, comment ne pas constater la trop grande confidentialité de ses travaux ? Ainsi, le développement de consultations sur le site informatique de l'association, même s'il atteint le chiffre de 700 connexions par jour, mérite à l'évidence d'être largement amplifié. L'association a organisé 1.700 jours de séminaires sur le terrain. Toutefois, il apparaît clairement que celle-ci n'assure pas en elle-même des activités de formation professionnelle, ce qu'elle pourrait pourtant faire auprès d'élus locaux, de fonctionnaires territoriaux ou de consultants et que les relations avec l'université sont quasi-inexistantes.

Il convient de souligner que très peu d'entreprises sont adhérentes à ETD. Or, il est incontestable que les activités que le délégué général, M. Jean-Michel Coulier définit comme le «développement de partenariats, le repérage d'expériences, la mise en confrontation de personnes de cultures très différentes, le développement d'outils pour l'aménagement du territoire », mériteraient de trouver des débouchés plus opérationnels. Ainsi, votre Rapporteur tient à regretter que certaines activités, par exemple la vente d'ouvrages, le paiement de prestations de services comme l'organisation de séminaires ou la diffusion de travaux et d'ouvrages mériteraient un financement accru par le secteur privé ainsi que les collectivités locales et une meilleure diffusion.

Les différents acteurs de l'aménagement du territoire sont aujourd'hui extrêmement difficiles à appréhender. Éparpillés sur le terrain, ce qui est inhérent à leur nature même, ils semblent également émiettés dans leurs missions et leurs activités.

Il est évident qu'ETD permet de rassembler et de diffuser des informations et de confronter des expériences, et que cette activité, prise dans sa globalité, n'existe pas à la DATAR. Pour autant, d'autres organismes poursuivent des objectifs ou développent des activités qui se recoupent partiellement avec celles de l'association.

En conclusion, votre Rapporteur spécial souhaite avant tout que l'association poursuive une recherche de financements par le secteur privé et/ou des collectivités locales, à travers leurs associations. Cette tendance doit naturellement s'accompagner d'une diminution corrélative de la subvention des pouvoirs publics,

notamment de celle de la DATAR qui passera, cette année, de 1,83 million d'euros à **1,2 million d'euros**, à l'égal de celle de la Caisse des dépôts. Cette diminution doit être poursuivie au profit d'une recherche de financements autres. Le total des recettes budgétées accuse une diminution d'année en année : 5 millions d'euros en 2001, 4,7 millions d'euros en 2002, 4,36 millions d'euros en 2003. Des efforts sont faits. Toutefois, les questions demeurent sur le périmètre de l'activité d'ETD et la valorisation de ses missions. Votre Rapporteur spécial souhaite donc qu'ETD puisse diffuser beaucoup plus largement ses productions, qui sont souvent de qualité. Ainsi, la lettre d'ETD, si elle est tirée à 2.500 exemplaires, ne compte que 286 abonnements payants.

Enfin, et comme la Cour des comptes l'avait identifié, il conviendrait que les « payeurs » – publics ou privés – soient aussi ceux qui définissent un cadre général de l'activité de telles associations. Il n'est pas possible de laisser cette association libre de déterminer elle-même ses stratégies et ses domaines d'intervention.

En conclusion, votre Rapporteur spécial tient à nouveau à souligner qu'au-delà du rôle « pédagogique » que remplit cette association, il est regrettable qu'une partie de son activité, plus complémentaire que concurrentielle – dont la qualité est indéniable –, ne trouve pas davantage de débouchés et demeure par trop confidentielle, alors que le montant des subventions publiques à ETD reste important.

4.– Les subventions aux associations

En 2003, la DATAR a accordé une subvention à 41 associations pour un montant global de 10,83 millions d'euros, soit une baisse de 14,8 % par rapport au montant des subventions accordées en 2002. Cette baisse résulte notamment d'une diminution des crédits, voté par le Sénat, lors du dernier débat budgétaire. Le tableau suivant retrace l'évolution des dotations accordées aux associations :

EVOLUTION DES SUBVENTIONS DE LA DATAR AUX ASSOCIATIONS

(en euros)

	Nombre d'associations subventionnées	Subvention minimum	Subvention maximum	Moyenne des subventions	Montant total subventions
1997	44	7.622	2.869.853	269.693	11.866.631
1998	31	7.622	2.866.042	362.583	11.240.066
1999	46	5.336	3.399.613	278.849	12.827.060
2000	57	12.196	2.780.605	244.363	13.928.717
2001	66	15.245	2.134.286	207.592	13.701.093
2002	53	7.500	1.829.388	239.984	12.719.147
2003	41	10.000	1.740.000	264.193	10.831.896

Source : DATAR

Votre Rapporteur spécial estime qu'il convient que la diminution du nombre d'associations subventionnées, engagée depuis 2001, se poursuive, pour que

l'action de la DATAR soit mieux « centrée » sur l'essentiel. Il convient aussi que la mise en œuvre de l'évaluation de la performance, prévue par la loi organique, s'applique à **chaque** association subventionnée.

II.- LES CREDITS DESTINES A LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE : DES MOYENS MIEUX ORIENTES

Le budget confié à la DATAR pour mener la politique d'aménagement du territoire comprend:

- **des crédits d'interventions** qui sont constitués d'un seul chapitre (chapitre 44-10) et qui concernent la première partie du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (titre IV)
- **des subventions d'investissement** (titre VI) qui sont constituées par deux chapitres : la seconde partie du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (chapitre 65-00), et la prime d'aménagement du territoire (chapitre 64-00).

En 2002, les crédits pour les dépenses ordinaires (titre III et titre IV) étaient de 90,84 millions d'euros. Après intervention de mouvements sur dotation au cours de l'exercice, les crédits disponibles s'élevaient à 161,99 millions d'euros. L'exécution a permis d'enregistrer 81,59 millions d'euros de dépenses ordinaires, le taux de consommation des crédits a donc été de 50,3 %. En 2003, les crédits pour dépenses ordinaires représentent 86,14 millions d'euros. Compte tenu des reports intervenus, les crédits disponibles représentent 118,21 millions d'euros. Au 30 juin 2003, le taux de consommation est de 22 %.

En 2002, les dépenses en capital, s'élevaient, quant à elles, à 264,2 millions d'euros en autorisations de programme et 164,29 millions d'euros de crédits de paiement. Après intervention des différents mouvements sur dotations en cours d'exercice, celles-ci se sont élevées à 248,23 millions d'euros en crédits de paiement. **La masse des crédits disponibles a donc été supérieure à la dotation initiale de 51 %, en raison de reports importants de crédits.** Le taux de consommation a été de 72 %. En 2003, les dépenses en capital représentent 270 millions d'euros en autorisations de programme et 195 millions d'euros en crédits de paiement. Le taux de consommation au 30 juin 2003 est de 61,9 %.

A.- LE FONDS NATIONAL D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

1.- Les missions du FNADT

Le Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT), créé par la loi d'orientation du 4 février 1995, regroupe les crédits précédemment éclatés en cinq fonds consacrés aux interventions pour l'aménagement du territoire, à la restructuration des zones minières, à la délocalisation des entreprises, à l'aide aux initiatives locales pour l'emploi, au

développement de la montagne et à l'aménagement rural. Ses interventions ont fait l'objet de deux circulaires du 15 février 1995 et du 9 novembre 2000.

Ces crédits sont répartis entre deux sections : l'une générale, dont les crédits sont engagés ou délégués en fonction de décisions interministérielles (après avis du Comité Interministériel de l'Aménagement et du Développement du territoire), l'autre locale, déconcentrée au niveau des préfets de région, qui sert notamment à financer les contrats de plan État-régions. Cette globalisation des crédits permet une fongibilité de dotations antérieurement distinctes et favorise l'adaptation aux besoins des interventions de l'État.

En 2004, il est prévu de modifier la nomenclature budgétaire du FNADT. Conformément aux décisions du CIADT du 13 décembre 2002, les crédits de trois programmes interrégionaux (conventions interrégionales de massifs, programme Mont Saint Michel et Plan Loire) sont rattachés en 2004, au FNADT (titre IV et titre VI). Ces crédits proviennent de différents ministères. Il s'agit d'en faciliter l'exécution à partir d'une unité de gestion. Ont été ainsi créés, au sein des chapitres 44-10 et 65-00, **deux articles budgétaires de prévision (article 60) ayant le libellé suivant : « Fonds national d'aménagement et de développement du territoire : programme interrégionaux »**

Par conséquent, les crédits inscrits au budget du Fonds sont :

- **Les dépenses d'interventions (titre IV) :**

- *les dépenses de la section générale*, parmi lesquels on compte : les subventions aux commissariat industriels, à ETD, à l'association IFN (Invest in France Network), les crédits affectés au FAD (Fonds d'Aide à la délocalisation) des salariés, à l'auto développement de la montagne, et à l'assistance technique aux programmes européens, et les crédits permettant de financer les engagements pris par l'État ;

- *les crédits de la section locale* : affectés d'une part, aux contrats de plan État-régions, et d'autre part, à la partie des contrats de plan État-régions finançant les contrats de pays et d'agglomérations. Cette deuxième part peut servir notamment de co-financement des programmes financés par les fonds structurels européens ;

- *les crédits affectés aux programmes interrégionaux* ;

- *la subvention de la DATAR à l'Agence française pour les investissements internationaux.*

- **Les dépenses d'investissements (titre VI) :**

- *les dépenses de la section générale* : affectées aux engagements pris par le Gouvernement (comme le programme Euroméditerranée, ou les mesures décidées par le CIADT du 8 juillet 2001), et au Fonds d'aide à la délocalisation (FAD) des salariés ;

– *les dépenses de la section locale affectées aux contrats de plan État-régions* et au financement des contrats de pays et d'agglomération au sein des crédits des contrats de plan État-régions ;

– *les dépenses de la section locale hors contrats de plan* : qui permettent aux préfets de régions de financer les mesures d'accompagnement relatives à l'évolution des services publics, et les projets d'aménagement durable dans le cadre intercommunal ;

– *les crédits affectés aux programmes interrégionaux.*

2.– Le bilan du FNADT

a) La réforme du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire

La circulaire du 9 novembre 2000 a fixé une nouvelle doctrine d'emploi du fonds afin de rendre plus efficaces ses interventions et de tirer les conséquences des critiques adressées par la Cour des comptes et par l'Inspection Générale des Finances sur son fonctionnement depuis 1995.

Sur le fond, le principe de subsidiarité, la distinction entre section locale et générale, la gestion déconcentrée de la section locale et l'exclusion des aides directes est maintenue. Cependant, la circulaire est plus précise sur bien des points.

Elle retient des champs d'action privilégiés :

- les actions en faveur de l'emploi ;
- les actions concourant à améliorer l'attractivité des territoires, en mettant en valeur leurs ressources et leur patrimoine naturel et culturel ;
- les politiques innovantes ou expérimentales concernant le développement de l'ingénierie de projets, les actions de coopération interentreprises et l'amélioration des services publics.

La section locale du FNADT a été augmentée pour répondre aux besoins d'investissements et de fonctionnement liés à la montée en puissance des projets de pays et d'agglomérations. Elle peut servir, en appui aux collectivités locales, de contrepartie aux fonds structurels européens. Les autres interventions contractualisées du FNADT se concentrent sur les politiques de massifs, les programmes de conversion, le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, et les opérations interrégionales. Les projets financés par la partie non contractualisée, à l'usage des préfets de régions, sont précisés.

En investissements, seules les demandes de subventions supérieures à 304.898 euros sont désormais éligibles à la section générale du FNADT. Celle-ci doit permettre de financer des opérations d'envergure nationale, interrégionale, voire

régionale, quand leurs montants sont trop importants pour être financés par la section locale. Après expertise des services déconcentrés de l'État, les préfets de régions transmettent leurs propositions à la DATAR, qui les instruit en respectant un calendrier arrêté au début de l'année civile.

b) L'exécution budgétaire

Le FNADT représente 59,14 millions d'euros de dépenses d'interventions et 203 millions d'euros d'autorisations de programme et 150 millions d'euros de crédits de paiement de subventions d'investissement dans la loi de finances pour 2004.

L'exécution budgétaire relative aux subventions de fonctionnement (titre IV) peut être retracée dans le tableau suivant :

SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT
Dépenses ordinaires (chapitre 44-10)

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (au 31/08/2003)
A- Crédits inscrits en loi de finances	44,96	45,03	70,06	83,97	76,73	59,14
B- Modifications, annulations	10,96	21,24	31,8	32,24	n.c.	43,31
C- Crédits disponibles (A+B)	55,92	66,27	101,86	116,21	101,25	102,45
D- Crédits engagés	39	43,89	37,96	51,11	68,82	86,04
E- Taux de consommation D/C (en %)	69,74	66,22	37,27	43,98	67,97	83,99
F- Crédits non engagés (C-D)	16,92	22,37	63,9	65,10	32,43	16,40
G- Taux de report A/F	37,63	49,68	91,21	77,53	42,26	27,73

Source : DATAR.

Le tableau montre les difficultés persistantes pour parvenir à une consommation satisfaisante des dotations initialement ouvertes. Cependant, on peut noter une nette amélioration de la consommation des crédits depuis 2002. La consommation des crédits en 2003 apparaît, à cet égard, satisfaisante.

S'agissant des subventions d'investissements, l'exécution budgétaire a été la suivante :

SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT DU FNADT

	2001		2002		2003 (au 30/06/2003)	
	Autorisations de programme	Crédits de paiement	Autorisations de programme	Crédits de paiement	Autorisations de programme	Crédits de paiement
Loi de finances initiale	203,54	118,55	202,91	133,24	203	150
Mesures de régulation :	—	—	—	—	— 4,2	— 4
Loi de finances rectificative	—	—	—	—	29,96	7,75
Report de l'année antérieure	52,58	66,12	56,66	21,47		
Annulations	—	—	—	—	—	—
Transferts	—	—	—	—	—	—
Dotation globale disponible	248,38	183,61	249,16	148,79	228,76	153,75
Consommation globale	191,72	162,14	219,21	141,95	144,48	99,29
Reports	56,66	21,45	29,96	6,84	n.c.	n.c.
Consommation/dotation globale (en %)	77,19	83,3	87,97	95,4	63,1	64,6
Taux de report	28,91	45,99	14,76	5,1	n.c.	n.c.

Source : DATAR

Votre Rapporteur spécial tient à souligner la nette amélioration de la consommation des crédits intervenue depuis 2002.

3.- La gestion du FNADT

La Cour des comptes dans son rapport annuel de 2001, a mis en évidence certaines lacunes dans la gestion du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire :

- Il existe une certaine confusion entre les responsabilités respectives de l'échelon central (la DATAR) et de l'échelon déconcentré (préfets de région). Par manque de moyens, la Délégation confie parfois aux préfetures la gestion d'opération décidées au niveau national, ce qui a pour effet d'introduire une confusion dans la responsabilité du contrôle financier. A l'inverse, des crédits normalement répartis par les préfets de régions sont parfois directement délégués par la DATAR sous forme d'enveloppes départementales.
- La nomenclature budgétaire du Fonds n'aide pas à clarifier les règles d'utilisation des crédits, ni à établir un bilan de l'exécution budgétaire.
- Le suivi des dossiers apparaît défaillant, et l'évaluation des opérations subventionnées reste insuffisante.

Des efforts ont été entrepris afin d'assurer une connaissance plus précise des crédits du Fonds. La loi de finances initiale pour 2000 a permis une certaine clarification : désormais il est possible d'isoler les crédits des chapitres 44-10 et 65-00 faisant l'objet d'une contractualisation avec les régions. De même, la circulaire du 9 novembre 2000 a permis de définir l'articulation entre l'échelon central et déconcentré, et les règles d'intervention des différentes sections du Fonds. En outre, la DATAR s'est engagée à développer le suivi et l'évaluation des crédits, notamment par la mise en place de nouveaux outils informatiques (logiciel ACCORD).

Cependant, votre Rapporteur spécial tient à souligner les efforts supplémentaires qui doivent être entrepris pour avoir une connaissance plus précise de l'utilisation du fonds et l'impact des actions engagées.

4.- Les perspectives budgétaires

Dans le présent projet, les crédits du Fonds connaissent un redéploiement comme le montre le tableau ci-dessous :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT
ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

(en millions d'euros)

Années	Chapitre 44-10	Chapitre 65-00	
		Autorisations de Programme	Crédits de paiement
1999	44,97	195,59	165,10
2000	69,97	181,87	143,76
2001	83,97	203,54	118,55
2002	76,73	202,91	133,24
2003	60	203	150
2004 ⁽¹⁾	75,71	228,82	143,86

(1) projet de loi de finances pour 2004

Source : DATAR.

Au titre des dépenses d'intervention, 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 75,709 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.**

Ces crédits se répartissent entre :

– *des opérations contractualisées*, c'est-à-dire relevant des contrats de plan État-régions (volets territorial et régional), qui représentent 36 millions d'euros ;

– *des opérations non contractualisées*, correspondant à des engagements de longue durée (soutien au réseau de la DATAR, autodéveloppement en montagne, assistance technique nationale aux programmes européens) ou qui découlent d'engagements antérieurs du Gouvernement pris en CIADT ou en réunions interministérielles, qui représentent 28,54 millions d'euros ;

– et la subvention d'exploitation de l'agence française pour les investissements internationaux (AFII), qui s'élève à 7,46 millions d'euros.

En 2004, le FNADT regroupera également les crédits de trois programmes interrégionaux contractualisés (conventions interrégionales de massifs, programme Mont Saint Michel et Plan Loire) traduisant ainsi la décision du CIADT du 13

décembre 2002. La dotation consacrée à cette politique s'établit à 3,709 millions d'euros pour 2004.

Votre Rapporteur tient à souligner que 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, soit une augmentation de 80 %.

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, soit une augmentation 4,6 % par rapport à 2003, et de 70 millions d'euros de crédits de paiement, soit une augmentation de 1,45 %.

Comme pour le titre IV, la nomenclature budgétaire du FNADT a été modifiée pour intégrer les crédits correspondant aux programmes interrégionaux contractualisés. La dotation pour 2004 s'établit à 12,8 millions d'euros d'autorisations de programme et de 3,8 millions d'euros de crédits de paiement.

B.- LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

1.- Un outil au service du soutien au développement économique territorial

a) Le régime de la prime

Créée par le décret n°82-379 du 6 mai 1982, la prime d'aménagement du territoire est un outil en faveur de l'emploi dans les régions. Elle prend la forme d'une subvention d'investissement accordée par le ministre de l'aménagement du territoire, après consultation du comité interministériel d'aide à la localisation d'activités, à des entreprises situées dans certaines zones fragiles et dont les opérations peuvent entraîner l'emploi permanent d'un nombre minimum de salariés.

Son régime a été modifié par le décret n°2001-312 du 11 avril 2001. Ce décret a abrogé le décret précédent n° 95-149 du 6 février 1995. Il a été complété par deux arrêtés du 1^{er} juin 2001 fixant la composition et les règles de fonctionnement du Comité interministériel d'aide à la localisation des activités, d'une part, et les conditions de constitution et de dépôt des dossiers de demande de prime et les modalités de notification des décisions, d'autre part.

Aide d'État à finalité régionale, elle est soumise à la réglementation européenne relative aux aides publiques qui interdit, en principe, ces aides pour

préserver des situations de concurrence normale. Le zonage a fait l'objet d'une approbation officielle le 1^{er} mars 2000. Il doit s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2006. Rappelons qu'il s'est traduit par une réduction de la population couverte de 3,6 millions d'habitants pour l'ensemble du territoire national.

Du point de vue fiscal, la prime est assimilée à un revenu imposable au titre des bénéficiaires industriels et commerciaux, mais sa fiscalisation est atténuée par des corrections qui en limitent l'imputation.

b) La réforme de la prime

Le nouveau régime de la prime fixé par le décret n° 2001-312 du 11 avril 2001, permet l'élargissement des activités éligibles aux activités de service, et l'abaissement des seuils d'éligibilité des projets en termes de montant d'investissement et d'emplois créés. Ces dispositions doivent respectivement permettre à la prime d'accompagner la tertiarisation de l'économie et d'être un instrument efficace de développement local sur tout le territoire. Cette réforme a mis en place un nouveau zonage et un nouveau régime d'attribution de la prime :

– La nouvelle carte

La nouvelle carte présente un zonage concernant 34 % de la population (39,9 % en 1995), soit 20,4 millions d'habitants. Les découpages inférieurs aux zones d'emplois doivent être inclus dans le nouveau zonage de l'objectif 2 pour pouvoir prétendre à l'éligibilité de la prime. La France a retenu 169 zones d'emploi complètes et, à titre dérogatoire, 14 découpages infra zones d'emploi au sein d'agglomérations confrontées à des déséquilibres économiques et sociaux graves.

Parmi les zones les moins riches, définies comme ayant un revenu net imposable moyen par foyer fiscal inférieur à l'ensemble des zones d'emploi, ont été retenues celles qui présentent un taux de chômage au 31 décembre 1998 supérieur à la moyenne nationale (11,3 %), ainsi que celles qui ont enregistré entre 1990 et 1995 un déclin démographique supérieur à 1,2 %. A ces deux critères ont été ajoutées les zones en reconversion industrielle.

Par ailleurs, les taux d'aide ont été plafonnés à 20 % pour les grandes entreprises, et 30 % pour les petites et moyennes entreprises.

Le nouveau zonage, d'après la DATAR, ne devrait pas trop peser - à la baisse - sur les demandes de primes, les zones exclues n'étant pas nécessairement celles qui étaient les plus porteuses de projets. Les demandes de prime devraient même augmenter, compte tenu de la réforme du dispositif de la prime.

La nouvelle carte est entrée en vigueur lors de la publication du décret de réforme de la prime.

– Le nouveau régime de la prime

Le décret du 11 avril 2001 distingue deux types de zones.

Dans celles figurant à l'annexe 1 du décret :

- les entreprises *industrielles* peuvent bénéficier de 7.622 euros maximum par emploi dans la limite de 17 % du montant de l'investissement éligible hors taxe dans les zones à taux normal, de 10.671 euros maximum par emploi dans la limite de 23 % du montant de l'investissement éligible hors taxe dans les zones à taux majoré ou de 7.622 euros maximum par emploi dans la limite de 11,5 % du montant de l'investissement éligible hors taxe, dans certaines zones du Doubs et du Haut-Rhin ;
- les entreprises qui exercent des activités de services rendus aux entreprises peuvent bénéficier d'une prime d'un montant maximal par emploi créé de 10.671 euros qui ne peut dépasser 17 %, 23 % ou 11,5 % du coût salarial de l'emploi calculé sur une période de 2 ans selon les mêmes critères de zonage que pour les entreprises industrielles.

Dans les zones figurant à l'annexe 2 du décret, plus larges que les zones figurant à l'annexe 1 puisqu'elles recouvrent la France à l'exception de la région d'Île-de-France et la zone d'emploi de Lyon, les petites et moyennes entreprises qui exercent des activités de services rendus aux entreprises peuvent bénéficier d'une prime de 10.671,43 euros maximum par emploi dans la limite de 17 % du coût salarial de l'emploi calculé sur une période de 2 ans.

Dans l'ensemble des zones, les entreprises de recherche-développement peuvent bénéficier d'une prime de 10.671 euros maximum par emploi dans la limite de plafonds communautaires. A compter du 1^{er} janvier 2002, le montant maximum par emploi doit passer à 8.000 euros pour les projets industriels localisés dans les zones à taux réduit ou à taux nominal et à 11.000 euros dans les zones à taux majoré.

Dans tous les cas, le montant de la prime ne peut dépasser celui du total des capitaux propres et des comptes courants d'associés bloqués.

Les planchers d'emplois et d'investissements ont été abaissés. En effet, les programmes doivent conduire, sur le site primé, à la création nette d'au moins 15 emplois permanents et les programmes de création ou d'extension d'activités industrielles dans les zones figurant à l'annexe 1 doivent s'accompagner d'investissements de plus de 15 millions de francs hors taxes (2,3 millions d'euros à compter du 1^{er} janvier 2002) Dans les cas d'extension d'activités, les créations d'emplois doivent augmenter les effectifs de moitié, sauf si plus de 30 emplois sont créés.

La création des emplois, à temps plein ou partiel, et la réalisation des investissements retenus pour le calcul de la prime doivent intervenir dans un délai de 3 ans. Les emplois et les investissements primés doivent être maintenus pendant une durée minimale de 5 ans.

2.- Un outil perfectible

a) Le bilan de la prime

La loi de finances pour 2002 a fixé le montant de la prime d'aménagement du territoire à 66,32 millions d'euros en autorisations de programme et 60,98 millions d'euros en crédits de paiement. Cependant, en raison de l'importance des reports, les crédits disponibles s'élevaient respectivement à 87 millions d'euros et 67,63 millions d'euros. Le taux de consommation, s'est élevé à 73,92 % pour les autorisations de programme et 54,5 % pour les crédits de paiement.

En 2002, plus de 12.478 emplois ont été aidés par le dispositif de la PAT.

Pour l'année 2003, les crédits affectés à la PAT ont été portés à 67 millions d'euros en autorisations de programme et à 45 millions d'euros de crédits de paiement. Les crédits disponibles s'élèvent à 69,58 millions d'euros en autorisations de programme, et à 57,55 millions d'euros de crédits de paiement. Au 30 juillet 2003, le taux de consommation est de 42,71 % pour les autorisations de programmes et de 37,81 % pour les crédits de paiement.

Votre Rapporteur ne peut que regretter l'ampleur des annulations intervenues en 2003 sur les crédits de la PAT : 30 % des autorisations de programme et 40,5 % des crédits de paiement ont fait l'objet d'une annulation, mettant en évidence le retard dans la mise en œuvre effective des investissements éligibles à la PAT. Certes, les reports de crédits étaient importants ; cependant, l'ampleur des annulations intervenues démontre le caractère parfois irréaliste de la portée de l'autorisation parlementaire.

Le tableau ci-après permet de présenter l'exécution des crédits ouverts en lois de finances :

RECAPITULATIF DES BUDGETS DE 1998-2002
Chapitre 64-00 : Aide à la localisation d'activités créatrices d'emplois

(en millions d'euros)

	1999		2000		2001		2002		2003 (au 31/07/2003)	
	Autorisations de programme	Crédits de paiement								
Loi de finances initiale	48,78	48,02	53,36	64,03	60,98	45,73	66,32	60,98	67,00	45,00
Transferts	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Annulations	- 18,62	—	- 10,95	—	- 114,19	—	- 0,35	- 5,00	- 20,10	- 18,23
Report de l'année antérieure	119,97	10,79	57,79	19,95	159,42	18,88	21,03	11,65	22,68	30,77
Dotation globale disponible	150,14	58,81	100,19	83,98	106,21	64,62	87,00	67,63	69,58	57,55
Délégations	- 4,34	0,04	- 0,67	—	- 0,15	—	—	—	- 0,43	- 0,02
Consommations Administration centrale	100,24	41,39	55,97	66,64	86,88	57,97	64,31	39,38	30,15	21,77
Dégagements	- 3,54	- 2,57	- 2,59	- 1,55	- 1,55	- 5	—	- 2,53	—	—
Consommation globale	92,36	38,86	- 59,23	65,10	85,18	52,97	64,31	52,97	29,72	21,76
Total des reports	57,79	19,95	159,42	18,88	21,03	11,65	22,69	30,78	39,86	35,79
Consommation/dotation globale disponible (en %)	61,51	66,08	59,12	77,51	80,2	81,97	73,92	54,50	42,71	35,79
Taux de report	118,47%	41,54	298,76	29,48	34,48	25,48	34,21	50,47	n.c.	n.c.

Source : DATAR.

En 2003, 143 dossiers ont été déposés. 22 dossiers sont en cours d'instruction et 98 dossiers ont été primés soit un taux de rejet de 19 %.

Les dossiers primés correspondent à :

– plus de 1,54 milliard d'euros d'investissement, soit 15,7 millions d'euros en moyenne par dossier contre 8,2 millions d'euros en 2002, soit près du double ;

– la création prévisionnelle de 7.990 emplois, soit 81 emplois en moyenne par dossier contre 68 en 2002 ;

– un montant total de prime d'aménagement du territoire de près de 49,9 millions d'euros, soit 509.000 euros en moyenne par dossier contre 354.000 euros en 2002 ;

– un montant moyen de la PAT par emploi de 6.244 euros contre 5.176 euros en 2002 ;

– un taux de projets portés par des investisseurs étrangers de 32 % contre 25 % en 2002. Ils représentent 25 % des emplois et 15 % des investissements prévisionnels.

La discrimination dans le traitement entre « petits » et « grands » dossiers s'est accentuée en 2003. Les « petits » dossiers ont représentés 50 % des dossiers déposés mais n'ont bénéficié que de 17 % de la PAT accordée. A l'inverse, les dossiers de plus de 100 emplois qui ne représentant que 20 % des dossiers déposés mais 56 % des emplois primés ont bénéficié de 61 % de la PAT accordée à ce jour.

Les projets aidés sont portés à 55 % par des groupes. Ceux-ci ne comptent que 27 % des emplois mais 82,5 % des investissements primés. Les créations d'établissements nouveaux correspondent à 42 % des programmes primés et 45 % des emplois primés. Ces créations sont, dans 80 % des cas, portés par des entreprises françaises. Les activités industrielles ou agroalimentaires ont représenté 65 % des dossiers primés et 68 % des emplois. Les activités tertiaires ont représenté 22 % des dossiers primés et 26 % des emplois. 93 % des emplois primés sont dans les zones prioritaires dites « PAT industrie ». Ces zones représentent 93 % du montant de la PAT attribuée.

Compte tenu des dossiers en cours d'instruction et ceux dont l'arrivée prochaine semble assurée, près de 5.000 emplois devraient encore être primés dans le respect de l'enveloppe PAT, d'ici la fin de l'année, **soit un total d'environ 12.000 emplois pour 2003**, comparable au résultat 2002.

Le montant des investissements aidés devrait en revanche être supérieur en 2003 avec environ 2.800 millions d'euros contre 1.514 millions d'euros en 2002 et 3.380 millions d'euros en 2001 (année exceptionnelle cumulant les projets 2001 et 2002).

Le bilan d'activité de la PAT en 2002 et 2003 est rappelé dans le tableau suivant :

BILAN DE LA PAT EN 2002 ET 2003

	2002	2003
Bilan d'activité		
Dossiers présentés	242	121
Dossiers primés	185	81
Taux de rejet	24 %	10 %
PAT accordée (en millions d'euros)	64,5	42,7
Investissement (en millions d'euros)	1.514	1.474
Emplois aidés	12.638	6.580
Nature du programme		
Création	43 %	38,3 %
Extension	55,4 %	61,7 %
Décentralisation	1,6 %	0 %
Reprise	0 %	0 %
Conversion	0 %	0 %
Investissements étrangers		
Nombre de projets	46	27
Emplois	3.862	1.684
Montant PAT (en millions d'euros)	21	8,7
Investissements	467	216
Secteurs d'activité (en % du nombre de dossiers)		
Industrie	46 %	56,8 %
Agroalimentaire	11 %	13,5 %
Tertiaire	30 %	18,5 %
Recherche et développement	12 %	11,2 %
Montant moyen PAT/emploi (en euros)		
Industrie	6.006	7.809
Tertiaire	3.500	2.895
Recherche et développement	7.840	7.098
Montant moyen d'investissement par emploi industriel (en euros)	181.228	335.228
Rapport PAT/investissement pour les projets industriels	3,3 %	2,33 %

Source : DATAR.

b) Un outil perfectible

En 1997, la Cour des Comptes s'était penchée sur les crédits du titre VI du budget de la DATAR, c'est-à-dire ceux relatifs à la prime d'aménagement du territoire et aux subventions d'investissements du FNADT. Les critiques de la Cour étaient apparues suffisamment préoccupantes pour que les ministres concernés suscitent une enquête de l'inspection générale des finances. Ses conclusions ont largement rejoint celles de la Cour. Deux nouveaux contrôles au cours de l'année 2000 ont permis de faire le point, dans le rapport annuel de 2001, sur les défaillances relevées auparavant. La Cour avance plusieurs critiques :

- La gestion de la prime fait apparaître des lacunes dans l'articulation entre l'échelon central et l'échelon déconcentré. La prime est, depuis le décret du 6 février 1995, entièrement centralisée. Mais l'instruction des demandes de primes fait l'objet d'un avis du préfet de région. Or, les relations entre la DATAR et les

préfets restent insuffisamment précises dans l'instruction et la gestion des dossiers. Cela accroît le risque de non-respect des règles communautaires de cumul des aides d'entreprise.

- Des critères clairs dans le choix des opérations subventionnées ne sont pas définis. Les règles de droit communautaire sont insuffisamment prises en compte.
- Les crédits sont dispersés entre des opérations dans lesquelles le caractère incitatif de la PAT n'est pas démontré. Le nouveau régime du décret du 11 avril 2001, en abaissant les seuils d'éligibilité de la prime risque de contribuer à accentuer cet effet de dispersion.
- La Cour a constaté un suivi défaillant des opérations subventionnées : la Délégation éprouve des difficultés à fournir un bilan de l'état d'avancement des opérations subventionnées les années précédentes. La DATAR ne dispose pas d'outils pertinents pour mesurer l'impact de la prime. A partir de l'étude de 200 dossiers, la Cour a constaté que le taux réel des emplois créés grâce à la PAT ne dépasse pas 60% du résultat espéré.

Certaines améliorations ont été apportées par la Délégation. Le suivi des crédits consacrés à la PAT a été perfectionné. Un rapprochement entre le service financier de la Délégation et le CIALA a permis de mettre en place un système de suivi des autorisations de programmes et de recenser les autorisations de programme dormantes. En outre, l'exécution budgétaire en 2000 et 2001 montre les efforts d'apurement du stock de crédits reportés et la nette amélioration de l'exécution des autorisations budgétaires.

Cependant, la Cour émet des recommandations dont l'application permettrait d'améliorer l'efficacité de la prime :

- la Cour suggère qu'une circulaire adressée aux préfets fasse du cumul des aides publiques accordées à l'entreprise un élément obligatoire de leur avis ;
- l'aide aux entreprises doit être réservée à celles qui en ont réellement besoin en améliorant le suivi des aides accordées et l'impact qui en a résulté ;
- et l'évaluation des opérations financées doit être perfectionnée.

c) Les perspectives budgétaires

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit de doter la PAT de **50 millions d'euros** d'autorisations 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.**

Une circulaire du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire devrait prochainement préciser les priorités de la PAT compte tenu des orientations qui seront arrêtées au CIADT prévu à la fin de

l'année 2003. Cette circulaire permettra ainsi de préciser les priorités d'utilisation de la prime d'aménagement du territoire (PAT) pour tenir compte de la nouvelle étape de la décentralisation qui conduit les régions à assumer désormais un rôle de chef de file en matière de développement économique. Dans ce nouveau cadre, l'État doit accorder une plus grande attention aux projets dont l'intérêt dépasse la seule dimension locale ou qui s'inscrivent dans des actions de développement territorial menées en coordination par l'État et la Région. Par conséquent, la répartition des compétences devrait se faire de la manière suivante :

– L'État se concentrera sur les projets d'intérêt majeur, qui, par leur nature même, impliquent l'engagement de l'État au premier chef : les projets internationalement mobiles et les projets présentant un effet structurant exceptionnel ;

– au titre des actions de développement territorial, on trouvera les projets soutenus au premier chef par les régions mais pour lesquels ces dernières peuvent souhaiter une action de l'État à leurs côtés dans deux situations : la redynamisation des zones en crise et le lancement ou le parachèvement de pôles de compétitivité.

C.- LES CREDITS DES FONDS DE LA LOI DE 1995, HORS FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

Le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN), institué par l'article 37 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995, **a été supprimé par la loi de finances pour l'année 2001, conformément à une préconisation de la MEC.** Les fonds existants sont les suivants :

1.- Le fonds de gestion des milieux naturels

Le fonds de gestion des milieux naturels a été créé par l'article 33 de la loi n° 99-553 du 25 juin 1999. Celui-ci a inséré un nouvel article 38-1 dans la loi n°95-115 du 4 février 1995.

Le fonds est chargé de contribuer au financement des projets d'intérêt collectif concourant à la protection, à la réhabilitation ou à la gestion des milieux et habitats naturels. Il est géré par le ministère de l'environnement, les crédits étant déconcentrés auprès des directions régionales de l'environnement.

Ses missions, ainsi que l'orientation des crédits, tendent à montrer que le fonds est peut-être davantage un outil au service de la protection de l'environnement qu'un instrument d'aménagement du territoire, quoique les deux préoccupations soient liées.

2.- Le fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA)

Le Fonds de péréquation des transports aériens (FPTA) a été institué par l'article 35 de la loi d'orientation et d'aménagement du territoire afin de permettre le maintien ou le développement de lignes intérieures à faible trafic ou déficitaire. Ses missions ont été élargies par la loi de finances pour 1999, avec la création du Fonds d'intervention pour les transports aériens (FIATA). Le FIATA est alimenté pour partie (16,4% en 2001) du produit de la taxation civile (TAC) depuis le 1er janvier 1999, date à laquelle a été supprimée la taxe de péréquation des transports aériens qui alimentait le FPTA.

En terme de ressources, il est prévu, au titre du présent projet, de doter le Chapitre 01 « Subventions aux entreprises de transport aérien en vue d'assurer l'équilibre des dessertes aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire » de **28 millions d'euros**, contre un budget voté de 16 millions d'euros pour 2003.

Votre Rapporteur spécial souligne l'important effort budgétaire concourant ainsi à la desserte aérienne contribuant à la politique d'aménagement du territoire.

3.- Le Fonds national de développement des entreprises (FNDE)

Le Fonds national de développement des entreprises (FNDE) a été créé par l'article 43 de la loi n° 95-115 d'aménagement et de développement du territoire. Les conditions de sa mise en œuvre ont été définies lors du CIADT du 15 décembre 1997.

Le FNDE a pour objet d'aider les petites entreprises à se constituer des fonds propres en intervenant sur l'ensemble du territoire, avec une priorité pour les territoires fragiles. Il fonctionne en mobilisant des fonds d'origines multiples (crédits du FNADT, interventions de la Caisse des Dépôts et Consignations – programme PME-Emploi et financements de la BDPME-Sofaris).

L'aide à la création d'entreprise se fait sous trois formes :

- les prêts d'honneur, effectués par les Plates-formes d'initiative locale (PFIL) ;
- la mise en place de garanties pour les prêts d'honneur et pour les autres prêts bancaires ;
- la participation à des sociétés de capital-risque régionales.

Les années 2002 et 2003 constituent à bien des égards des années charnières. Elles ont vu l'achèvement de certains dispositifs notamment portés par

SOFARIS, la déconcentration effective du soutien aux petits dossiers d'investissement des sociétés de capital-risque, la mise en place de la procédure déconcentrée de sélection des projets de plates-formes d'initiatives locales (décision du CIADT du 13 décembre 2002), et la promulgation, le 5 août 2003, de la loi sur l'initiative économique, qui rénove totalement le dispositif de soutien au développement des entreprises, en créant notamment les Fonds d'investissement de proximité (FIP). Par ailleurs, une évaluation des dispositifs d'aide à la création d'entreprises, conduite sous l'égide du commissariat général du plan, devrait être prochainement achevée.

En termes de suivi, l'impact le plus sensible sur l'emploi est celui des prêts d'honneur délivrés par les plates-formes d'initiatives locales (PFIL) dont le réseau a été considérablement étendu ces dernières années. L'année 2002 termine un programme de 7 années qui a permis de doubler la couverture territoriale du réseau et de parvenir à la création de 157 plates-formes d'initiatives locales, pour atteindre un total de 249 PFIL.

Une nouvelle phase a été amorcée en 2003, autour de trois axes :

– la déconcentration du comité de sélection du FNDE, pour que la prise de décision se fasse sur la base d'un projet étudié par les principaux partenaires régionaux des PFIL. Une circulaire a été diffusée en mai 2003, et les premières programmations régionales ont été opérées durant l'été 2003 ;

– le renforcement du soutien au repositionnement des PFIL, qui joue essentiellement sur : la modification de leur territoire d'intervention (pour tenir compte notamment des territoires de projet : pays, agglomérations, structures intercommunales), la modification des publics cibles, ou l'adaptation à un développement important d'activité ;

– le soutien à la mise en place des structures régionales associatives de PFIL.

Les résultats de l'action économique des PFIL en 2002 est le suivant : 31.700 projets ont été accueillis et orientés, 13.600 ont été instruits et 7.700 ont été soutenus. Le nombre de prêts d'honneur engagé s'établit à 6.550, pour un montant total de 45,9 millions d'euros. Ces prêts d'honneur ont généré un effet de levier sur les autres financements, le montant total des prêts bancaires associés s'établissant à 189,4 millions d'euros. Les emplois directs liés à ces nouvelles créations sont évalués à 15.400. Les principaux secteurs d'activités concernés sont : le commerce (27% des entreprises), les services aux particuliers et aux entreprises (24 % des projets) et l'artisanat hors BTP pour 21 %.

Au vu de ces résultats, le CIADT du 13 décembre 2002 a prévu de consacrer chaque année 1,5 millions d'euros sur la section générale du FNADT (titre IV) afin de consolider cette politique sur la période 2002-2005.

D.- LES CREDITS RELEVANT DES AUTRES MINISTERES

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 affectés à l'aménagement du territoire s'élève à 7,20 milliards euros en 2004.** Les crédits affectés au budget de l'aménagement du territoire ne représentent donc que 3,8 % des crédits accordés par l'État à l'aménagement du territoire.

Le récapitulatif des crédits affectés à l'aménagement du territoire est retracé dans le tableau suivant :

CRÉDITS AFFECTÉS À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET RELEVANT DES BUDGETS DES DIFFÉRENTS MINISTÈRES

(en millions d'euros)

Budgets	LFI 2003		PLF 2004	
	AP	CP	AP	CP
Affaires étrangères	0,30	11,65	0,27	11,71
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	193,81	1.191,32	290,85	1.226,1
Culture et communication	82,53	86,15	81,83	89,16
Écologie et développement durable	41,33	28,97	55,03	27,72
Économie, finances et industrie	558,17	507,17	344,47	443,09
Équipement, transports et logement				
I.- Services communs		0,35		0,35
II.- Urbanisme et logement	43,28	48,6	38,85	44,85
III.- Transports et sécurité routière	1.412	3.524,29	1.325,12	4.027,74
IV.- Mer	42,56	83,49	28,83	82,87
V.- Tourisme	14,37	18,62	12,03	13,76
Intérieur et décentralisation	116,1	116,1	116,1	116,1
Jeunesse, éducation nationale et recherche				
I.- Jeunesse et enseignement scolaire	60,2	78,35	47,32	66,82
II.- Enseignement supérieur	452,66	223,06	344,07	228,32
III.- Recherche et nouvelles technologies	153,31	144,99	198	102,56
Justice	3,30	5,94	3,1	4,35
Outre-mer	12,19	13,41	11,97	15,44
Services du Premier ministre				
V.- Aménagement du territoire	270	267,64	278,82	272,77
Sports	61,2	82,01	65	81,09
Travail, santé et solidarité				
I.- Emploi	25,64	142,9	25,64	154,71
II.- Santé, famille, personnes handicapées et solidarité	70,64	51,31	5	44,06
III.- Ville et rénovation urbaine	175,2	70,08	185,5	77
Défense	47,08	46,64	35,67	42,18
Budget annexe de l'aviation civile FIATA		16		28
Total	3.835,87	6.759,04	3.493,47	7.200,75

N° 1110 annexe 25 : Rapport de M. Louis Giscard d'Estaing sur le projet de loi de finances
– Aménagement du territoire