



N° 1863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 25

**ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE, TOURISME ET MER**

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Rapporteur spécial : M. LOUIS GISCARD D'ESTAING

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER : LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	9
I.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2005	9
A.- LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005	9
B.- LA PREPARATION DE L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	10
1.- Le programme « aménagement du territoire » au sein de la mission « politique des territoires »	10
2.- La déclinaison opérationnelle des programmes	14
3.- Le dispositif de mesure de la performance	16
4.- Le périmètre du plafond des autorisations d'emplois	20
II.- LES ACTEURS DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	23
A.- LA DELEGATION À L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE (DATAR).....	23
1.- Les missions de la Datar	23
2.- Les moyens de la Datar	24
3.- La réforme de la Datar	27
B.- L'AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX (AFII)	28
1.- Le rôle de l'Agence française pour les investissements internationaux	28
2.- Les moyens de l'Agence française pour les investissements internationaux	31
C.- LES OUTILS DE PROSPECTIVE ET DE REFLEXION	33
1.- Les suites données à la suppression de l'IHEDAT	34
2.- Le Conseil de prospective et de dynamique des territoires	34
3.- L'observatoire des territoires	35
D.- LES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNÉES PAR LA DATAR	36
1.- Le réseau des associations subventionnées par la Datar	36
2.- L'association Entreprises Territoires et Développement (ETD)	36

3.– Les subventions aux associations.....	38
III.– LES CRÉDITS DESTINÉS À LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : DES MOYENS MIEUX ORIENTÉS	41
A.– LE FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE	42
1.– Les missions du FNADT	42
2.– Le budget du FNADT.....	43
B.– LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	46
1.– Un outil au service du soutien au développement économique territorial	46
2.– Un outil perfectible.....	46
3.– Les perspectives budgétaires.....	50
4.– L'avenir de la prime d'aménagement du territoire.....	51
C.– LES CRÉDITS DES FONDS DE LA LOI DE 1995, HORS FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE	52
1.– Le fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA).....	52
2.– Le Fonds national de développement des entreprises (FNDE)	53
D.– LES CRÉDITS RELEVANT DES AUTRES MINISTÈRES.....	53
CHAPITRE II : DEVELOPPER LES TERRITOIRES	57
I.– RENFORCER L'ATTRACTIVITE ET LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DU TERRITOIRE	57
A.– L'ATTRACTIVITE DU TERRITOIRE FRANÇAIS	57
B.– LE DEVELOPPEMENT DES POLES DE COMPETITIVITE	59
C.– LA CONVERSION DES TERRITOIRES EN DIFFICULTES : LES CONTRATS DE SITE	61
1.– Les contrats de site : un outil en faveur de la conversion des territoires en difficultés	61
2.– Le rôle de la Datar.....	62
3.– La mise en place des contrats de site	62
D.– LA POLITIQUE DE ZONAGE	65
1.– Les zones d'aménagement du territoire	65
2.– La simplification et la modernisation du dispositif.....	66
II.– FAVORISER UN DEVELOPPEMENT EQUILIBRE ET LA SOLIDARITE ENTRE LES TERRITOIRES	67
A.– LA COUVERTURE DU TERRITOIRE EN TELEPHONIE MOBILE ET LE DEVELOPPEMENT DE L'ACCES AU HAUT DEBIT	67
1.– Améliorer la couverture du territoire en téléphonie mobile	67
2.– Développer l'accès au haut débit.....	68
B.– LA DYNAMIQUE DES PAYS ET DES AGGLOMÉRATIONS.....	69

1.– Les pays	69
2.– Les agglomérations	70
C.– LA GARANTIE DU SERVICE PUBLIC SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE.....	72
1.– La présence du service public sur l'ensemble du territoire	72
2.– Les délocalisations d'emplois publics.....	73
D.– LA POLITIQUE DES MASSIFS.....	78
1.– Les outils de la politique des massifs	79
2.– Les crédits budgétaires.....	81
3.– Vers un renouveau de la politique de la montagne.....	85
III.– LA RÉFORME DES OUTILS D'INVESTISSEMENT DE L'ÉTAT DANS LES REGIONS : CONTRATS DE PLAN ÉTAT-REGIONS ET FONDS STRUCTURELS EUROPEENS.....	87
A.– LES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-REGIONS : VERS UNE NECESSAIRE REFORME	87
1.– Les contrats de plan 2000–2006.....	88
2.– Une exécution insuffisante des crédits de l'État	88
3.– La réforme des contrats de plan	94
B.– LES FONDS STRUCTURELS EUROPEENS.....	99
1.– La programmation 2000–2006.....	99
2.– La simplification de la gestion des fonds structurels européens	101
3.– Grâce aux mesures de simplification, la consommation des fonds structurelles a connu une forte progression.....	102
EXAMEN EN COMMISSION ELARGIE.....	105

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. À cette date, environ 87 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur.

INTRODUCTION

La politique d'aménagement du territoire connaît aujourd'hui de profondes mutations. 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 des territoires, notamment en termes d'attractivité relative et d'accessibilité, ainsi que pour accompagner l'approfondissement de la décentralisation en garantissant la cohérence territoriale.

Dans le contexte de l'élargissement de l'Europe et de l'internationalisation de l'économie, le Gouvernement a engagé depuis 2002, une stratégie nouvelle d'aménagement du territoire dont les objectifs visent à :

- renforcer l'attractivité et le développement économique du territoire,
- favoriser un développement équilibré et la solidarité entre les territoires,
- conduire la mise en œuvre de grands projets d'aménagement du territoire.

Les nombreuses réformes conduites cette année par le Gouvernement concourent à la mise en œuvre de ces objectifs. Ainsi, au titre du développement économique, le Gouvernement prévoit de favoriser l'émergence de pôles d'excellences par la mise en place de pôles de compétitivité. Afin de faciliter la reconversion économique de certains territoires, la mise en place de contrats de site permet une coordination des acteurs et une mobilisation de moyens renforcés.

Afin de favoriser un développement équilibré du territoire, le Gouvernement a aussi relancé le plan de couverture du territoire en téléphonie mobile et d'accès à l'internet à haut débit. Par ailleurs, le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux permet une modernisation et un renforcement des outils permettant de dynamiser les espaces ruraux.

Enfin, s'agissant de la mise en œuvre de grands projets d'aménagement du territoire, sont mis en œuvre des opérations telles que le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel ou le « plan Loire grandeur nature ». Par ailleurs, la simplification de la procédure d'utilisation des fonds structurels a permis à la France d'échapper aux dégagements d'office et d'utiliser pleinement aujourd'hui ses crédits européens. Par ailleurs, afin de préparer au mieux la prochaine génération de contrats de plan État-régions, le Gouvernement a lancé une phase de réflexion dans laquelle ont été consultées, notamment, les deux délégations à l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale et du Sénat.

En 2005, le budget de l'aménagement du territoire devrait s'élever à 265,198 millions d'euros. L'effort financier de l'État en faveur de l'aménagement du territoire devrait représenter 8.664,91 millions d'euros.

PRESENTATION GENERALE

Le projet de loi de finances prévoit un budget de 265,198 millions d'euros pour l'aménagement du territoire, soit une baisse de 2,83 % par rapport à 2004.

Les moyens des services (titre III) qui constituent le budget de la Datar, s'élèvent à 12,71 millions d'euros. Ils diminuent de 3,85 % par rapport à 2004, après une baisse de 2,27 % en 2003. Cette baisse montre l'effort mené par la Datar pour diminuer ses dépenses de fonctionnement.

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) et **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).

Les crédits inscrits au titre IV – 74,85 millions d'euros – diminuent de 1,29 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004.

Les crédits inscrits au titre VI – 177,63 millions d'euros –, connaissent une diminution de 3,39 %. Au sein de ceux-ci, les crédits consacrés à la prime d'aménagement du territoire sont de 48 millions d'euros d'autorisations de programme et 38,92 millions d'euros en crédits de paiement, soit des baisses respectives de 4 % et de 2,7 %. Les crédits de paiement consacrés au FNADT s'élèvent à 138,711 millions d'euros, soit une baisse de 3,58 %.

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 3,06 %). D'autres ministères (tels que les ministères de l'équipement et de l'éducation nationale) ainsi que les fonds structurels européens contribuent aussi financièrement à l'aménagement du territoire français. **L'effort financier en faveur de l'aménagement du territoire devrait représenter 8.664,91 millions d'euros en 2005, au sein de ce budget global, les crédits de l'ensemble des ministères devraient s'élever à 4.927,42 millions d'euros.**

S'agissant de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, il est prévu de créer, au sein de la mission « politiques des territoires », un programme « Aménagement du territoire » qui devrait reprendre l'intégralité des crédits de l'actuel fascicule auxquels seraient adjoints les crédits réservés aux réimplantations d'administrations. Au sein de ce programme, trois actions sont aujourd'hui prévues : une action « attractivité et développement économique », une action « développement territorial et solidarité » et une action « grands programmes interministériels d'aménagement du territoire ».

CHAPITRE PREMIER : LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

I.— LE PROJET DE BUDGET POUR 2005

A.— LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005

Le projet de loi de finances prévoit un budget de 265,198 millions d'euros pour l'aménagement du territoire, soit une baisse de 2,83 % par rapport à 2004.

Les moyens des services (titre III), qui ne représentent que 5 % du total des crédits du budget de l'aménagement du territoire, s'élèvent à 12,71 millions d'euros. Ils diminuent de 3,85 % par rapport à 2004, après une baisse de 2,27 % en 2003. Cette baisse montre l'effort mené par la Datar pour diminuer ses dépenses de fonctionnement, à la suite notamment des mesures préconisées par la Cour des comptes ou résultant des amendements adoptés sur les projets de loi de finances 2003 et 2004.

L'essentiel des crédits relève donc du titre IV (interventions publiques) et du titre VI (subventions d'investissement accordées par l'État).

Les crédits inscrits au titre IV – 74,85 millions d'euros – diminuent de 1,29 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004.

Les crédits inscrits au titre VI – 177,63 millions d'euros –, connaissent une diminution de 3,39 %. Au sein de ceux-ci, les crédits consacrés à la prime d'aménagement du territoire sont de 48 millions d'euros d'autorisations de programme et de 38,92 millions d'euros en crédits de paiement, soit des baisses respectives de 4 % et de 2,7 %. Les crédits de paiement consacrés au FNADT s'élèvent à 138,711 millions d'euros, soit une baisse de 3,58 %.

L'évolution du budget de l'aménagement du territoire est rappelée dans le tableau suivant :

BUDGET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Évolution 2004/2005
Titre III	13,225	12,715	– 3,86%
Titre IV	75,831	74,850	– 1,29%
Titre VI	183,863	177,633	– 3,39%
Total	272,919	265,198	– 2,83%

Source : documentation budgétaire

Cependant, les crédits affectés à ce budget ne retracent qu'une partie de l'effort financier en faveur de la politique d'aménagement du territoire (environ 3,06 %). D'autres ministères (tels que les ministères de l'équipement et de l'éducation nationale) ainsi que les fonds structurels européens contribuent aussi financièrement à l'aménagement du territoire français.

L'effort financier en faveur de l'aménagement du territoire devrait représenter 8.664,91 millions d'euros en 2005 et au sein de cette enveloppe, les crédits de l'ensemble des ministères devraient s'élever à 4.927,42 millions d'euros.

Le tableau suivant retrace ce que devrait être l'effort financier en faveur de l'aménagement du territoire en 2005 :

LES CRÉDITS CONCOURANT À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

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

	Loi de finances pour 2004	Projet de loi de finances pour 2005	Évolution 2005/2004 (en %)
Budget Datar	272,92	265,20	- 2,83 %
Autres budgets	5.449,14	4.662,21	- 14,44 %
Total crédits nationaux	5.722,06	4.927,42	- 13,89 %
Dépenses fiscales	357	413	+ 15,69 %
Total effort financier sur le budget de l'État	6.079,06	5.340,42	- 12,15%
Total crédits européens	3.324,49	3.324,49	0 %
Total	9.403,55	8.664,91	- 7,85 %

Source : Datar et documentation budgétaire.

Le présent projet ne propose qu'une seule modification de la nomenclature pour l'exercice 2004. Elle concerne les chapitres relatifs aux dépenses de personnel et d'action sociale. En effet, la Datar a souhaité expérimenter la globalisation de ces crédits regroupés sur un chapitre unique, le chapitre 37-30 qui se substitue aux chapitres 31-01, 31-02, 31-96, 33-90, 33-91 et 33-92.

B.- LA PREPARATION DE L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

1.- Le programme « aménagement du territoire » au sein de la mission « politique des territoires »

La maquette budgétaire prévoit que la mission « politique des territoires » soit une mission interministérielle composée des six programmes suivants :

- le programme « *stratégie en matière d'équipement* »,
- le programme « *aménagement, urbanisme et ingénierie publique* »,
- le programme « *information géographique et cartographique* »,
- le programme « *tourisme* »,
- le programme « *Aménagement du territoire* »,
- le programme « *interventions territoriales de l'État.* »

Au sein de cette mission, le programme « *Aménagement du territoire* » devrait reprendre l'intégralité des crédits de l'actuel fascicule auxquels sont adjoints les crédits réservés aux réimplantations d'administrations. Le programme comprendrait ainsi les dépenses de personnel des chapitres 31-01, 31-02, 31-96, 33-90, 33-91 et 33-92 (en 2004) et 37-30 en 2005, les dépenses de fonctionnement d'études et des moyens de la politique interrégionale du chapitre 34-98, les dépenses du chapitre 44-10 (Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire et subvention à l'AFII) et les dépenses en capital du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (chapitre 65-00) et de la prime d'aménagement du territoire (chapitre 64-00).

Le responsable du programme devrait être le Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

Trois actions sont aujourd'hui prévues :

- une action « *Attractivité et développement économique* »,
- une action « *Développement territorial et solidarité* »,
- une action « *Grands programmes interministériels d'aménagement du territoire* ».

Le programme « *Interventions territoriales de l'État* » (PITE) regroupe des crédits qui ne sont pas actuellement inscrits sur le budget du Premier ministre, mais mettent en œuvre des politiques locales qui exigent une coordination accrue par le préfet (par exemple : politique de l'eau en Bretagne, programme d'investissement exceptionnel en Corse). Le PITE a été créé à la demande des préfets pour améliorer la gestion déconcentrée de certaines interventions de l'État. Ce programme, dont les actions ne sont, pour le moment, pas arrêtées, serait géré par le ministère de l'Intérieur selon des modalités qui restent à définir.

La répartition des crédits par action devrait être la suivante :

– l'action « *Attractivité et développement économique* » regrouperait les projets de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar) ayant une entrée prioritairement économique, visant le renforcement des atouts des territoires dans la compétition internationale.

Sont ainsi concernées :

- les aides aux entreprises,
- les politiques de pôles de compétitivité,
- la politique de réimplantation des administrations dont le comité pour la réimplantation territoriale des emplois publics est le porteur,
- l'anticipation des mutations,
- l'appui à la recherche et aux transferts de technologies.

Cette action « attractivité et développement économique » s'appuie sur plusieurs organismes liés à la Datar : les agences de développement économique, cofinancées et animées par la Datar, l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII). Elle comprend également la prime à l'aménagement du territoire et les moyens de la coopération internationale. 58 personnes devraient concourir à la mise en œuvre des actions : 46 emplois budgétaires et 12 mises à dispositions.

Selon la Datar, l'intégration, dans cette action, de la politique menée par le Comité interministériel d'implantation territoriale des emplois publics (CITEP) marque la volonté de créer ou de renforcer, par les délocalisations d'administrations, des pôles de compétence au sein des principales métropoles. **Votre Rapporteur spécial s'interroge cependant sur l'opportunité de cette insertion dans cette action. Cette politique n'a-t-elle vocation qu'à renforcer les métropoles régionales ? La politique d'implantation d'emplois publics a-t-elle réellement pour objectif de renforcer l'attractivité économique d'une ville ?**

La répartition des crédits du projet de budget pour 2005 serait la suivante :

ATTRACTIVITE ET DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

(en millions d'euros)

Chapitre	Intitulé	Montant
Chap. 34-98	Moyens de fonctionnement des services	0,971
Chap. 34-98	Études	1,156
Chap. 34-98	Politique interrégionale	0,131
Chap. 37-30	Dépenses de personnel – rémunérations	1,268
Chap. 37-30	Dépenses de personnel – indemnités et allocations	0,261
Chap. 37-30	Dépenses de personnel – autres rémunérations	0,251
Chap. 37-30	Dépenses de personnel – cotisations sociales	0,320
Chap. 37-30	Dépenses de personnel – prestations sociales	0,026
Chap. 37-30	Dépenses de personnel – autres dépenses d'action sociale	0,018
Chap. 44-10	FNADT non contractualisé	8,743
Chap. 44-10	FNADT – subvention AFII	7,445
Chap. 64-00	Prime d'aménagement du territoire	38,922
Chap. 65-00	FNADT non contractualisé	21,714
Total		81,226

Source : Datar

L'action « Développement territorial et solidarité », devrait être le réceptacle des grandes politiques d'aménagement du territoire caractérisées par leur transversalité et centrées sur :

- des investissements publics structurants (transports, enseignement supérieur et téléphonie mobile),
- des orientations en faveur des espaces sensibles,
- l'accès aux services d'intérêt général.

L'essentiel des crédits du FNADT y serait retracé. 87 personnes concourent à la mise en œuvre de cette action : 52 emplois budgétaires et 35 mises à dispositions.

La répartition des crédits du projet de budget pour 2005 serait la suivante :

DEVELOPPEMENT TERRITORIAL ET SOLIDARITE

(en millions d'euros)

Chapitre	Intitulé	Montant
Chap. 34-98	Moyens de fonctionnement des services	0,911
Chap. 34-98	Études	0,890
Chap. 34-98	Politique interrégionale	0,503
Chap. 37-30	Dépenses de personnel- rémunérations	1,963
Chap. 37-30	Dépenses de personnel – indemnités et allocations	0,369
Chap. 37-30	Dépenses de personnel – autres rémunérations	0,161
Chap. 37-30	Dépenses de personnel – cotisations sociales	0,480
Chap. 37-30	Dépenses de personnel – prestations sociales	0,029
Chap.37-30	Dépenses de personnel – autres dépenses d'action sociale	0,027
Chap. 44-10	FNADT non contractualisé	12,095
Chap. 44-10	FNADT contractualisé	42,215
Chap. 44-10	FNADT – programmes interrégionaux	2,955
Chap. 65-00	FNADT non contractualisé	32,571
Chap. 65-00	FNADT contractualisé	71,851
Chap. 65-00	FNADT programmes interrégionaux	1,167
Total		168,19

L'action « *Grands programmes interministériels d'aménagement du territoire* », serait dédiée à la conduite de projets globaux conçus sous l'égide de la Datar dans un cadre interministériel (plan Loire, Euromed, Saône-Rhin...). Ces démarches spécifiques sont le plus souvent approuvées à l'occasion de comités interministériels d'aménagement et de développement du territoire (CIADT). Sont notamment identifiés des projets d'envergure, intéressant plusieurs ministères, pour lesquels la fongibilité des crédits constitue une condition de réussite. L'action concerne 26 personnes (21 emplois budgétaires et 5 mises à dispositions) et repose sur la mobilisation de crédits du FNADT.

La répartition des crédits du projet de budget pour 2005 serait la suivante :

**GRANDS PROGRAMMES INTERMINISTÉRIELS
D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

(en millions d'euros)

Chapitre	Intitulé	Montant
Chap. 34-98	Moyens de fonctionnement des services	0,911
Chap. 34-98	Études	0,897
Chap. 34-98	Politique interrégionale	0,113
Chap. 37-30	Dépenses de personnel- rémunérations	0,575
Chap. 37-30	Dépenses de personnel – indemnités et allocations	0,148
Chap. 37-30	Dépenses de personnel – autres rémunérations	0,161
Chap. 37-30	Dépenses de personnel – cotisations sociales	0,141
Chap. 37-30	Dépenses de personnel – prestations sociales	0,015
Chap. 37-30	Dépenses de personnel – autres dépenses d'action sociale	0,008
Chap. 44-10	FNADT non contractualisé	0,648
Chap. 44-10	FNADT – programmes interrégionaux	0,746
Chap. 65-00	FNADT non contractualisé	9,579
Chap. 65-00	FNADT programmes interrégionaux	1,826
Total		15,773

L'organisation en budgets opérationnels de programme n'est pas encore arrêtée. Les diverses hypothèses envisagées font actuellement l'objet de réflexions qui devraient aboutir au cours du dernier trimestre 2004.

2.- La déclinaison opérationnelle des programmes

a) Les expérimentations de globalisation des crédits

Il n'y a pas actuellement d'expérimentation de globalisation des crédits en cours. En revanche, en 2005, la Datar a demandé à bénéficier du regroupement des dépenses de personnel et d'action sociale sur un chapitre unique.

Cependant la mise en place du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire par la loi d'orientation du 4 février 1995, a préfiguré la mise en place de la loi organique. En effet, ce fonds 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). Cette globalisation avait pour objectif de permettre une fongibilité de dotations antérieurement distinctes et de favoriser l'adaptation aux besoins des interventions de l'État, objectifs poursuivis par la nouvelle structure budgétaire mise en place par la loi organique.

b) L'architecture des budgets opérationnels de programme

L'organisation en budgets opérationnels de programme n'est pas encore arrêtée. Les diverses hypothèses envisagées font actuellement l'objet de réflexions qui devraient aboutir au cours du dernier trimestre 2004.

Cependant, l'exécution des contrats de plan, notamment la mise en œuvre des contrats de plan État-régions pose la question de la mise en œuvre des crédits déconcentrés dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances a suscité des inquiétudes au sein du corps préfectoral. Certains préfets ont craint que ce texte débouche sur une organisation « *en tuyaux d'orgue* », incompatible avec leur mission de coordination.

Cependant comme l'ont rappelé les rapporteurs de la mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances dans leur rapport d'information⁽¹⁾ : « *Tout le monde s'accorde aujourd'hui pour reconnaître que la loi organique permet de mieux prendre en compte la dimension territoriale. La globalisation de l'autorisation parlementaire et la fongibilité qui lui est liée renforceront l'autonomie des gestionnaires locaux. On voit en effet difficilement comment 150 programmes nationaux aboutiraient à un cloisonnement plus serré que le découpage actuel en 850 chapitres et 3.200 articles. (...) En augmentant la déconcentration des crédits et en déclinant de manière différenciée les programmes ministériels, les BOP permettront d'adapter la mise en œuvre des politiques nationales aux priorités locales.* »

Cependant, il est apparu nécessaire de renforcer le rôle des préfets. Plusieurs réformes devraient permettre de conforter leur rôle :

– la généralisation de la procédure du mandat de gestion devrait permettre d'éviter que le caractère exclusivement ministériel des programmes ne débouche sur un cloisonnement de la gestion des crédits. C'est le préfet qui autorisera les conventions de mandat de gestion ;

– la création du programme d'interventions territoriales (PITE), composé d'actions régionales de portée interministérielle, devrait améliorer la coordination des politiques menées au niveau territorial ;

– le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation de l'action des services de l'État dans les régions et les départements, qui s'est substitué aux décrets du 10 mai 1982 a aussi renforcé les compétences des préfets notamment en matière de gestion. Des outils juridiques, comme la délégation interservices, sont également définis pour lui permettre de gérer de façon plus efficace des actions interministérielles à l'échelon local ;

(1) Rapport d'information sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard.

– l’unité territoriale de l’État est affirmée, notamment par la réorganisation de son échelon régional. Huit pôles régionaux de l’État regroupant les services déconcentrés de l’État seront mis en place.

3.– Le dispositif de mesure de la performance

L’avant projet annuel de performance a été communiqué à votre Rapporteur spécial. Les objectifs y sont définis et les indicateurs déterminés. Cependant, ces derniers ne sont pas encore disponibles, compte tenu des délais nécessaires à leur établissement.

a) Les objectifs et les indicateurs de l’action « attractivité et développement économique »

S’agissant de l’action 1 « *Attractivité et développement économique* », 3 objectifs de résultats ont été fixés :

– aider les entreprises à créer des emplois dans les zones les plus fragiles du territoire national ;

– favoriser les projets d’implantation et de développement d’entreprises internationalement mobiles ;

– favoriser les implantations d’emplois publics dans les métropoles régionales et dans les secteurs prioritaires d’Île-de-France.

Le premier objectif comprend deux indicateurs : le différentiel d’évolution des taux de chômage entre les zones PAT et l’ensemble du territoire national, et le nombre d’emplois effectivement créés par les entreprises bénéficiaires de la prime d’aménagement du territoire.

Votre Rapporteur spécial s’interroge sur l’opportunité de ne mettre en place pour cet objectif que des indicateurs relatifs à la PAT, compte tenu de sa probable remise en cause en 2006 par la réglementation communautaire.

Les autorités françaises, plaident auprès des autorités européennes, pour le remplacement du zonage de la PAT par une application thématique de cette aide en fonction de la situation de l’entreprise⁽¹⁾. **Votre Rapporteur tient donc à souligner que le premier indicateur qui concerne la comparaison du taux de chômage entre les zones PAT et le reste du territoire français semble devoir être rapidement obsolète.**

(1) *Les thématiques seraient : aides aux entreprises des territoires victimes de mutations économiques, aides aux entreprises pour l’innovation et aux entreprises implantées dans les pôles de compétitivité, amélioration de l’environnement des entreprises, aides à la protection de l’environnement et protection contre les risques environnementaux majeurs, aides aux entreprises impliquées dans un projet d’intérêt communautaire.*

Le seul indicateur restant, c'est-à-dire le nombre d'emplois créés par les entreprises bénéficiant d'une prime d'aménagement du territoire, constitue un simple bilan quantitatif et devrait être complété. Ainsi, un indicateur pourrait évaluer l'impact de la prime d'aménagement du territoire sur la décision d'implantation des entreprises.

De plus, aucun indicateur ne concerne les contrats de site ou les pôles de compétitivité, constituant, comme votre Rapporteur vous le démontrera, des priorités de l'actuelle politique d'aménagement du territoire.

Votre Rapporteur spécial considère donc qu'un certain nombre d'indicateurs devraient être ajoutés. Il pourrait s'agir :

– d'un indicateur concernant la reconversion économique des territoires concernés par les contrats de site (efficacité de l'aide publique, évolution du taux de chômage par rapport au reste du territoire) ;

– d'un indicateur concernant les pôles de compétitivité qui permettraient d'évaluer l'action de la puissance publique (coordination des différents acteurs dans ces pôles, accompagnement de la puissance publique par la mise en place d'équipements structurants).

Le second objectif est de favoriser les projets d'implantation et de développement d'entreprises internationalement mobiles.

Deux indicateurs sont présentés : le nombre d'emplois prévus associés à des investissements internationalement mobiles dans le total des projets traités par l'AFII et les agences de développement du réseau de la Datar. Le second indicateur présente les mêmes données s'agissant du montant des investissements.

Ce simple indicateur quantitatif ne saurait être suffisant.

Le nombre de projets suscités par chaque bureau du réseau de l'AFII devrait être déterminé. Il serait souhaitable que les critères d'implantations des entreprises (régime fiscal dérogatoire, équipements structurants, qualité de la main d'œuvre...) soient connus. De plus, il faudrait qu'un indicateur montre la proportion de projets d'investissements faits en France grâce (au moins en partie) à l'action de l'AFII et des agences de développement de la Datar dans le total des investissements. De même, dans les implantations d'investissements étrangers traités par les agences de développement du réseau de la Datar et par l'AFII devrait être déterminée la proportion de créations d'entreprises, celle de reprises d'entreprises en difficultés et les extensions d'entreprises existantes ainsi que le nombre d'emplois créés et le nombre d'emplois sauvegardés.

Le troisième objectif est de favoriser les implantations d'emplois publics dans les métropoles régionales et dans les secteurs prioritaires d'Île-de-France. Le seul indicateur est le nombre d'emplois publics nouvellement implantés ou délocalisés dans les métropoles régionales et dans les sites prioritaires de l'Île-de-France.

Votre Rapporteur a déjà indiqué que cette politique ne saurait être appréhendée du seul point de vue de l'attractivité économique. Par ailleurs, ce simple critère quantitatif n'est pas suffisant. Il faudrait au moins un indicateur qui puisse montrer le rôle de l'implantation de ces emplois dans l'attractivité économique de la ville ou de la région. De même, un indicateur pourrait concerner le délai entre la décision d'implantation et l'implantation effective d'emplois publics.

b) Les objectifs et les indicateurs de l'action « développement territorial et solidarité »

Les objectifs retenus doivent mettre en exergue le rôle de la Datar pour assurer l'équilibre entre les territoires et donc l'égal accès des citoyens aux services. Il souligne également l'importance de l'innovation et de la contractualisation pour assurer la solidarité territoriale et susciter des partenariats constructifs.

Trois objectifs ont été ainsi retenus :

- assurer l'égal accès de la population française aux technologies de l'information et de la communication ;
- assurer l'égal accès des populations aux services d'intérêt général ;
- favoriser les coopérations intercommunales dans le cadre des politiques contractuelles.

La Datar indique que « *les objectifs retenus ne reflètent pas la diversité des actions impulsées et soutenues par la Datar* ». Votre Rapporteur reconnaît que les objectifs et les indicateurs ne sauraient couvrir toutes les actions de la Datar en faveur de l'équilibre des territoires. Cependant, il suggère d'élargir le champ couvert par les indicateurs proposés. En effet, seuls sont concernés :

- la politique en faveur de l'amélioration de la couverture du territoire en téléphonie mobile et l'accès au haut débit ;
- l'émergence de projets innovants relatifs aux services de proximité, (notamment dans le cadre des chartes de pays et d'agglomérations) ;
- les coopérations intercommunales dans le cadre des politiques contractuelles.

Votre Rapporteur trouverait judicieux d'ajouter des indicateurs qui permettraient d'évaluer la politique d'aménagement du territoire dans les espaces fragiles (montagne, littoral) et la politique visant à favoriser la présence des services publics en milieu rural.

S'agissant de l'objectif « *assurer l'égal accès de la population française aux technologies de l'information et de la communication* », seul un indicateur chiffré dénombrant la part de la population couverte par ces technologies (haut débit et téléphonie mobile) est présenté. Il faudrait qu'un indicateur évalue plus précisément la portée de l'action publique : part du financement de l'État (notamment du FNADT) dans l'extension de la couverture ou rôle respectif des collectivités territoriales, de l'État et des opérateurs (nombre de pylônes en itinérance par rapport aux pylônes mono-opérateurs).

Le second objectif qui est « *d'assurer l'égal accès des populations aux services d'intérêt général* » présente un seul indicateur qui est le taux de diffusion sur le territoire des expériences innovantes mises en place dans le cadre des expérimentations et appels à projets pilotés par la Datar. Votre Rapporteur regrette qu'un seul indicateur permette d'évaluer cette politique. D'autres indicateurs pourraient être retenus :

– un indicateur pourrait ainsi évaluer l'accès aux services publics des populations dans différentes catégories de territoires : zones rurales, urbaines, montagneuses (définies par exemple selon la densité de population, la proximité avec une métropole, le relief...),

– un indicateur pourrait évaluer la proportion d'expériences innovantes en matière d'accès aux services d'intérêt général portées par des structures telles que les pays et les agglomérations.

Le troisième objectif est de favoriser les coopérations intercommunales dans le cadre des politiques contractuelles. Deux indicateurs sont proposés : la part de la population couverte par un contrat territorial (pays, agglomérations, etc.) et la part des actions portées par des maîtres d'ouvrages français dans la mise en œuvre des volets interrégional et transfrontalier des programmes européens.

Ces deux indicateurs ne semblent pas non plus pertinents à votre Rapporteur. **L'efficacité et l'opportunité de la politique de pays ne peuvent être évaluées sous le seul angle de la part de la population couverte par une telle structure.** Il faudrait que des indicateurs puissent indiquer :

– la proportion de projets structurants portés par les pays et les agglomérations sur le nombre total d'opérations mises en œuvre (la notion de projets structurants pouvant être définies, autant que possible, par des critères objectifs tels que la dimension de l'opération, son coût, sa portée au-delà du territoire où elle est réalisée...),

– et la proportion d'opérations mises en place par des pays et des agglomérations et qui n'auraient pu être portées par d'autres structures.

Par ailleurs, se pose la question de l'évaluation des contrats de plan État-régions et des fonds structurels européens. **La Datar ayant une mission d'évaluation des contrats de plan, des indicateurs permettant d'évaluer cette politique ne devraient-ils pas figurer dans le projet annuel de performance ? Par ailleurs, l'impact des fonds structurels sur l'aménagement du territoire ne devrait-il pas faire aussi l'objet d'une évaluation ?**

c) Les objectifs et les indicateurs de l'action « programmes interministériels d'aménagement du territoire »

Cette action présente un seul objectif qui est de soutenir la mise en œuvre des grands programmes interministériels d'aménagement du territoire. Deux indicateurs sont proposés : le rapport entre le montant total des crédits mobilisés par l'État et les montants engagés par la Datar sur les grands programmes interministériels et le pourcentage d'opérations pour lesquels les délais de réalisation prévus sont respectés.

Votre Rapporteur spécial juge ces deux indicateurs insuffisants. **En quoi, le rapport entre le montant total des crédits mobilisés par l'État et les montants engagés par la Datar sur les grands programmes interministériels évalue-t-il les conséquences de ces projets pour l'aménagement du territoire ?** De même, le respect des délais de réalisation ne permet pas d'évaluer l'impact du programme et l'action de la Datar. D'autres indicateurs devraient donc être trouvés.

4.- Le périmètre du plafond des autorisations d'emplois

Les emplois actuellement financés à partir du budget de l'aménagement du territoire sont retracés dans le tableau suivant :

**EMPLOIS FINANCES A PARTIR DU BUDGET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
AU 31 JUILLET 2004**

	Titulaires	Contractuels	Autres	TOTAL
Nombre d'agents directement employés	71	50	–	121
Nombre d'agents employés par les établissements publics placés sous la tutelle du ministère	–	–	–	–
Nombre d'agents employés par les organismes subventionnés par le ministère	–		67	67
TOTAL	71	50	67	188

Source : Datar

La Datar comprend, au 31 juillet 2004, 44 agents mis à dispositions de différents ministères, de collectivités et d'entreprises publiques, dont seulement 4 mises à dispositions contre remboursement.

Ceci met donc en évidence à la fois l'importance prise par de telles mises à disposition, et le manque de transparence dans la gestion des charges de personnel.

Le tableau suivant montre l'extrême diversité de ces mises à dispositions :

**PERSONNELS MIS À DISPOSITION DE LA DATAR
SITUATION AU 31 JUILLET 2004**

Ministère ou organisme	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C
Agriculture	12	—	—
Équipement	12	—	—
Santé	1	—	—
Intérieur	3	—	1
Industrie	1	—	—
Défense	1	—	—
Ministère de l'Économie	1	—	—
Éducation Nationale	1	—	—
Premier Ministre	—	—	1
France Telecom	—	—	2
Région Alsace	1	—	—
Banque De France	1	—	—
SNCF	1	—	—
CDC	1	—	—
INSEE	1	—	—
CNASEA	2	1	—
TOTAL	39	1	4

Source : Datar

Des réflexions ont été engagées au sein de la Datar sur l'avenir de ces mises à dispositions multiples dans le cadre de la nouvelle architecture budgétaire issue de la loi organique en 2006. Il a été question notamment d'utiliser la procédure du mandat de gestion qui permettrait de maintenir cette organisation. Aucune décision n'a été pour l'instant arrêtée.

Votre Rapporteur spécial souligne à quel point ceci doit être corrigé d'ici la présentation du projet de loi de finances pour 2006, et l'urgence de statuer sur les conséquences budgétaires de ces mises à disposition.

II.- LES ACTEURS DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Le caractère multisectoriel de la politique d'aménagement du territoire a conduit à la création historique d'une structure interministérielle : la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar). En outre, afin de prendre pleinement en compte l'enjeu que représente l'attractivité du territoire français a été créé, en 2001, de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), regroupement de plusieurs organismes auparavant en charge de la prospection d'investissements internationaux. La politique d'aménagement du territoire est aussi menée par un réseau d'associations que la Datar anime et subventionne.

A.- LA DELEGATION À L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE (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 l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer. 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, et du comité interministériel d'aide à la localisation d'activités : 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 2003, le budget de fonctionnement de la Datar était de 13,50 millions d'euros. En raison des mouvements de crédits intervenus, les crédits disponibles s'élevaient à 14,48 millions d'euros. Le taux de consommation des crédits a été de 82,16 %, alors qu'en 2002, la consommation était de 69,37 %.

En 2004, le budget de fonctionnement de la Datar est de 13,225 millions d'euros. En raison des mouvements de crédits intervenus, les crédits ouverts, au 31 juillet 2004, représentent 15,294 millions d'euros. Le taux de consommation au 30 août 2004 est de 27,27 %. Rappelons que le taux de consommation des crédits, au 30 juin 2003, était de **31,47 %**, et qu'il était de 20,1 % au 30 juin 2002.

Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit un budget de 12,71 millions d'euros, soit une baisse de 3,85 % par rapport aux crédits votés en 2004, après une baisse de 2,27 % par rapport à 2003.

Cette baisse est essentiellement due à une diminution de 7,8 % des crédits affectés aux dépenses de matériels et de fonctionnement des services. L'économie ainsi réalisée a été rendue possible par la rigueur accrue qui guide la politique d'achat de la Datar, inscrite dans un cadre résolument concurrentiel et offrant ainsi des marges d'économie appréciables. De même, les dépenses afférentes au programme informatique connaissent une baisse, grâce au recrutement d'un informaticien, diminuant ainsi le recours à la sous-traitance. Cette réduction de crédits résulte aussi d'une diminution des dépenses d'études de 343.305 euros, soit une baisse de 10,44 % par rapport à 2004.

Votre Rapporteur ne peut que saluer les efforts de maîtrise de dépenses de fonctionnement qu'a menés la Datar ces dernières années. En effet, de 2001 à 2005, les crédits de fonctionnement auront connu une baisse de 32,54 %, comme le montre le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT DE LA DATAR

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	Évolution 2001/2005
Crédits de fonctionnement	18,84 (1)	14,10	13,50	13,19	12,71	– 32,54 %

(1) Incluant le réseau international, désormais inclus dans l'AFII

Source : Datar

Cependant, la Datar réservera encore une part de ses crédits de fonctionnement aux dépenses d'études avec un budget de **2,94 millions d'euros**.

Concernant le chapitre 34–98, qui concerne les dépenses de fonctionnement, **vos Rapporteur constate que le montant des reports qui interviennent chaque année diminue depuis 2000. Ils restent cependant non**

négligeable. Ainsi, 2,17 millions d’euros ont été reportés de 2003 sur 2004, soit 30 % de la dotation initiale. Ce chapitre a été consommé à hauteur de 74,07 %. De même, au 30 juin 2004, seuls 16 % de la dotation initiale a été consommée, ce qui laisse supposer que des reports de crédits interviendront encore sur l’année 2005.

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.

Cette situation résulte aussi des gels de crédits intervenus cette année, qui n’ont rendus les crédits disponibles que tardivement.

Ce chapitre a fait l’objet d’une annulation par le décret n°2004–962 du 9 septembre 2004 d’un montant de 2,21 millions d’euros, soit 24,1 % des crédits disponibles.

L’exécution des dépenses de fonctionnement de la Datar est retracée dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DE LA DATAR

(en millions d’euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 au 30/06/2004
A - Crédits inscrits dans la loi de finances	5,15	5,15	9,24	9,47	7,91	7,30	7,03
B - Modifications, Annulations	-2,70	-2,6	-0,66	2,02	4,35	1,07	2,13
C - Crédits disponibles A + B	2,45	2,47	8,58	11,48	12,26	8,37	9,16
D - Paiements	2,38	2,39	4,41	6,42	7,08	6,20	1,42
E - Taux de consommation D/C (en %)	97 %	97 %	51 %	56 %	58 %	74 %	16 %
F - Crédits non engagés (C-D)	0,07	0,08	4,17	5,06	5,18	2,17	7,74
G - Taux de reports (F/A)	1 %	2 %	45 %	53 %	65 %	30 %	

Source : Datar

b) Les moyens en personnel

Le nombre d’emplois budgétaires de la Datar est de 121 en 2004, soit 71 titulaires et 51 contractuels ⁽¹⁾, soit 2 emplois de moins qu’en 2003.

Dans le cadre de l’aménagement et de la réduction du temps de travail, la Datar a mis en place en 2003 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.

(1) 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 200

Les effectifs de la Datar, en fonction au 1^{er} juillet 2004, outre le Délégué, les deux directeurs (détachés, dont une directrice nommée courant juillet), le sous-directeur chargé du secrétariat général (détaché courant juillet), et le directeur de la mission « *observatoire des territoires* » étaient les suivants :

- *À Paris* :

- 10 conseillers, dont 5 mises à disposition par diverses administrations, et 1 mise à disposition remboursée ;

- 53 chargés de mission, soit 18 sont mis à disposition de la Datar par diverses administrations, et 35 sont pris en charge par son budget ;

- 14 assistants de gestion, soit 5 fonctionnaires de catégorie B et 9 agents de catégorie C ;

- 32 secrétaires, soit 24 fonctionnaires, 7 agents contractuels, et un fonctionnaire mis à disposition ;

- 7 agents de service intérieur, 5 conducteurs automobile et deux agents de France Télécom mis à disposition contre remboursement ;

- *Dans les commissariats de massifs* :

- 5 commissaires, soit un fonctionnaire en détachement et 4 agents mis à disposition ;

- 12 chargés de mission, soit 6 mis à disposition de la Datar par diverses administrations, et 6 contractuels pris en charge sur son budget ;

- 6 secrétaires, soit 4 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 correspondent à un effectif annuel moyen de 50 personnes environ. Au 31 juillet 2004, le nombre d'agents mis à disposition s'élevait à **44** (dont 4 mises à disposition contre remboursement).

Les cinq commissariats à l'aménagement de massifs (Alpes, Jura, Massif Central, Pyrénées, Réunion) emploient, quant à eux, environ 25 agents en moyenne annuelle, 23 au 1^{er} juillet 2004, soit : 10 agents mis à disposition et 13 agents sur emplois budgétaires de la Datar (8 contractuels et 5 fonctionnaires).

Par ailleurs, au sein de la représentation permanente de la France auprès de l'Union Européenne, un conseiller mis à disposition de la Datar, suit la politique régionale communautaire territorialisée, ainsi que les aspects régionaux des autres politiques d'aménagement du territoire européen.

EFFECTIFS DATAR AU 31 DECEMBRE 2003

Catégories de personnels	Effectifs 2003
Fonctionnaires titulaires	
Catégorie A	15
Catégorie B	20
Catégorie C	45
Total titulaires	70
Non titulaires	
Catégorie A	39
Catégorie A	5
Catégorie C	9
Total contractuels	53
MAD	42
Total général	165

Source : Datar.

Le projet de budget pour 2005 prévoit, dans le cadre de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire, la suppression de 3 emplois d'agents contractuels et la création de 3 emplois d'attachés d'administration centrale, ainsi que la suppression d'un emploi d'agent contractuel de niveau C et la création d'un emploi de conducteur automobile de 2^{ème} catégorie.

Par ailleurs, au titre de la réduction d'emplois, un emploi d'adjoint administratif (échelle 4) **sera supprimé au 1^{er} janvier 2005 du fait d'un départ à la retraite.**

Le nombre d'emplois budgétaires pour l'année 2005 sera ainsi fixé à 120, auquel il faut ajouter 40 mises à disposition gratuites.

Votre Rapporteur spécial regrette vivement de ne pas constater un plus grand effort de gestion des ressources humaines, ainsi que la traduction des gains de productivité résultant notamment de la bureautique.

3.– La réforme de la Datar

L'action de la Datar est orientée par trois enjeux principaux : compétitivité, solidarité et égalité des chances, et mises en valeur des territoires, qu'elle a inscrits au cœur de son projet de service et de sa réorganisation. Recentrée autour de ses métiers principaux, pilotage interministériel et coopération interrégionale, la Datar est maintenant organisée en cinq équipes :

- l'équipe « *politiques territoriales de l'État et développement durable* »
- l'équipe « *développement économique et attractivité* »
- l'équipe « *Europe–relations internationales* »
- l'équipe « *développement régional* »
- et l'équipe « *développement local et politique rurale* ».

Pour accompagner l'adaptation régulière de la Datar à l'évolution de ses missions, un comité de pilotage a été mis en place. Ses travaux devraient aboutir au cours des mois qui viennent, favorisés par le développement d'outils de gestion prévisionnelle des profils et des compétences, ainsi que la finalisation du système d'information interne.

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

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

a) Un organisme unique chargé de la prospection des 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 (DREE) 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 qui conduit à disposer 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 du « site France » et, par conséquent, de chacun de ses territoires.

b) Les missions de l'AFII

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, 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 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 et la détection et le traitement des projets.

– **la détection et le traitement des projets** : l'AFII gère les projets qu'elle a détectés aux différentes étapes jusqu'à la décision de l'investisseur. L'agence a, dans ce cadre, un rôle de diffusion des projets auprès des collectivités locales par le biais d'un comité d'orientation et de suivi des projets étrangers (COSPE) et un rôle d'intégrateur des offres des collectivités territoriales, et de mise en cohérence auprès des investisseurs internationaux. Pour ce faire, l'agence a amélioré l'ingénierie de projets que la Datar avait initiée avant la création de l'AFII en créant notamment un outil informatique de traitement et de suivi des projets partagés par l'ensemble des partenaires du réseau AFII (Intranet SINPA).

– **La promotion de l’offre nationale et la stratégie sectorielle.** L’AFII coordonne la promotion de l’offre nationale auprès des investisseurs internationaux en mettant en perspective les offres des territoires à travers notamment un programme d’actions coordonnées de promotion et de prospection avec les partenaires territoriaux, et la réalisation d’outils de promotion comme les argumentaires sectoriels. À cet effet, l’AFII anime avec ses partenaires plusieurs groupes sectoriels chargés de définir en commun la stratégie et les opérations à mener (automobile, aéronautique, logistique, chimie). En 2004, l’AFII a prévu une centaine d’opérations de promotion prospection, dont une trentaine environ sous forme concertée avec plusieurs partenaires territoriaux (« actions collectives ») et 25 actions ciblées avec un nombre plus réduit de partenaires.

– **L’analyse du marché de l’investissement international et de l’attractivité.** L’AFII doit effectuer une veille sur les investissements internationaux et les facteurs de leur localisation, définir et suivre tous les indicateurs pertinents permettant de mesurer l’attractivité de la France comparée à celle de ses concurrents européens, indépendamment de la conjoncture. Pour effectuer ces travaux, l’AFII a mis en place un observatoire de l’investissement international en France et en Europe lui permettant d’avoir une connaissance actualisée de son marché. L’AFII mène en outre une analyse comparée des principaux indicateurs d’attractivité des offres nationales et territoriales.

– **La communication et l’image de la France.** Le lancement d’une « campagne d’image de la France » dans le cadre du programme gouvernemental sur l’attractivité va permettre d’élargir l’action de l’AFII en matière de communication et d’image.

L’AFII au sein d’un consortium avec ICE (Italie) et la Direction des Investissements du Maroc, a reçu pour mission de la Commission européenne de développer un réseau euroméditerranéen des agences de promotion des investissements (ANIMA). ANIMA associe l’ensemble des agences des pays MEDA, ainsi que certaines agences européennes. Son objectif est d’aider les pays du Sud à être mieux armés pour accroître les investissements directs européens. Une part importante du programme consiste à former les personnels des agences homologues de l’AFII. Une antenne AFII a été ouverte à Marseille à cet effet.

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

a) Le réseau de l'AFII

– À Paris

La gestion quotidienne de l'agence est assurée par un comité de direction, Il réunit six fonctions stratégiques : la présidence, trois directions opérationnelles (direction des études stratégiques, direction des projets et de la promotion, direction du réseau), et deux services transversaux (secrétariat général, service de la communication).

– Le réseau des bureaux ou antennes de l'AFII à l'étranger.

Pour accomplir sa mission, l'AFII a hérité du réseau des bureaux, Invest in France Agencies (IFA), créés progressivement par la Datar à l'étranger depuis 30 ans. Ce réseau de bureaux a été adapté à l'évolution des marchés des investissements mobiles internationaux. Une coopération avec la DREE sur la base d'une convention permet de développer l'effet du réseau IFA dans les pays où l'AFH n'est pas présente.

En 2004, le réseau des bureaux ou antennes de l'AFII et des correspondants DREE est constitué par :

– 14 bureaux ou antennes en Europe (à Londres, Bruxelles, Stockholm, Francfort, Düsseldorf, Zurich, Munich, Milan, Madrid, Amsterdam et Barcelone. Les correspondants DREE sont présents en Irlande, au Portugal et en Autriche).

– 4 bureaux ou antennes en Amérique du Nord – les bureaux sont situés à New York, Chicago et Palo Alto. La DREE exerce une veille au Canada (Toronto).

– 8 bureaux ou antennes en Asie (7 bureaux situés à Tokyo, Osaka, Nagoya, Séoul, Hong Kong, Taipei et Shanghai et 1 correspondant DREE situé à Singapour).

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

– Le réseau partenarial

Le décret du 21 novembre 2001 relatif au fonctionnement et à l'organisation de l'AFII dispose que l'agence est notamment chargée d'un rôle de coordination entre entreprises, collectivités territoriales, agences de développement, pour faciliter l'accueil des investissements internationaux, et assurer la cohérence des propositions d'accueil des territoires.

Après consultation des préfets de région, l'agence a désigné des correspondants territoriaux au niveau des régions françaises, qui sont ses partenaires privilégiés à travers une charte nationale de partenariat garantissant transparence, coordination et bonnes pratiques pour la prospection des investissements étrangers, la promotion des offres territoriales « France » et la gestion des projets. 17 correspondants régionaux représentant 22 régions métropolitaines et 4 dans les DOM ont été désignés.

Ce premier niveau de coordination régionale est prolongé, dans chaque région, par un réseau de coopération déclinant au niveau local la charte nationale de partenariat. Une charte nationale pour la coordination de la promotion, de la prospection et la diffusion des projets, a été préparée et discutée avec l'ensemble des partenaires régionaux en 2001, et validée par le conseil d'administration de l'AFII en 2002. Depuis la mise place de ce dispositif, 15 chartes régionales ont été signées entre l'AF et ses partenaires régionaux. Des chartes locales prolongeant la charte nationale au sein des régions, entre les partenaires régionaux de l'AFII et leurs partenaires locaux ont également été mises en place.

b) Les effectifs de l'AFII

L'effectif de référence de l'agence lors de sa création en 2001 était de 114 emplois.

En 2002 les ministres de tutelle ont autorisé l'agence à porter le plafond de ses effectifs à 124 emplois, auxquels s'ajoutent 6 emplois liés à une mission à durée déterminée et remboursée par l'Union européenne (mission ANIMA).

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.

c) Le budget de l'AFII

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 de services.

En 2003, le résultat de l'agence est de 0,869 million d'euros. **Les ressources globales s'élèvent à 13.650 millions d'euros** ⁽¹⁾ dont une subvention (après régulation) de 7,13 millions d'euros du budget de l'aménagement du territoire et une subvention (après régulation) de 4,30 millions d'euros du budget du ministère de l'économie et des finances. Il convient d'y ajouter des recettes propres pour un montant de 2,213 millions d'euros dont 0,438 million d'euros correspondant à la facturation de services AFII, 1,211 million d'euros correspondant à l'exécution de la convention ANIMA et 0,564 million d'euros d'opérations exceptionnelles. Les dépenses se sont élevées à 12,781 millions d'euros. Les investissements ont représenté 0,412 million d'euros.

(1) Ce chiffre ne tient pas compte des mises à disposition qui étaient estimées à 1,962 millions d'euros..

En 2004, le budget prévisionnel de l'agence s'élève à 14,358 millions d'euros, dont une subvention de 7,310 millions d'euros du budget de l'aménagement du territoire et une subvention de 4,30 millions d'euros du budget du ministère de l'économie et des finances à laquelle s'ajoute 0,570 million d'euros correspondant à la budgétisation de personnels précédemment mis à disposition. Le ministère de l'économie et des finances a mis également à disposition des moyens matériels et humains pour une contre-valeur de 1,434 million d'euros. Les investissements s'élèvent à 0,385 million d'euros.

À ce budget, s'ajoutent :

– des recettes propres d'un montant de 2,024 millions d'euros, dont 869.000 euros correspondant à la facturation de services de l'AFII et 1,155 million d'euros correspondant à l'exécution de la convention ANIMA,

– et un crédit de 10 millions d'euros en dépenses et recettes au titre de la « *campagne d'image de la France* » dans le cadre du programme gouvernemental sur l'attractivité.

En 2005, le projet de budget de l'aménagement du territoire prévoit une dotation à l'AFII de 7,45 millions d'euros, soit une diminution de 0,2 %.

Auditionnée par votre rapporteur, Mme Clara Gaymard, ambassadrice déléguée aux investissements internationaux a regretté la diminution des moyens de l'Agence en 2005, du fait notamment de la baisse des moyens budgétaires provenant du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Par ailleurs, elle a souligné que la lourdeur d'une double tutelle, Datar et ministère de l'économie, et la proportion importante de mises à dispositions de divers organismes, empêchaient toute souplesse dans la gestion quotidienne de l'Agence.

Votre Rapporteur spécial souligne à son tour la difficulté inhérente à une gestion efficace de l'AFII du fait de sa double tutelle.

C.– LES OUTILS DE PROSPECTIVE ET DE REFLEXION

Cette année a vu la création d'organismes ayant pour objectif d'améliorer la réflexion, l'évaluation et la prospective dans le domaine de l'aménagement du territoire.

Votre Rapporteur spécial s'interroge sur l'opportunité de la multiplication de telles structures. La Datar et le Commissariat au plan n'ont-ils pas déjà une mission de prospective et d'évaluation ? La multiplication des organismes ne va-t-elle pas nuire à la lisibilité des évaluations ?

1.– Les suites données à la suppression de l'IHEDAT

Lors du débat budgétaire relatif au projet de budget pour 2003, 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'État 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. Un projet de refondation de l'institut a été préparé à l'initiative des acteurs socio-économiques qui devrait voir le jour à l'automne 2004 et comporter deux nouvelles caractéristiques.

– *la prise en compte d'une nouvelle dimension* : l'Europe. Le contenu pédagogique sera marqué par les thématiques européennes et notamment celles de l'élargissement. L'IHEDAT devient IHEDATE, l'Institut des Hautes Études en Aménagement et Développement des Territoires Européens. À noter que pour autant, aucun financement européen ne paraît acquis.

– *une formule associative partenariale*. L'IHEDATE sera constitué en association loi 1901 et organisé autour de quatre collègues : État et établissements (la Caisse des dépôts et consignations, par exemple), collectivités territoriales, entreprises privées et auditeurs. Le budget de 500.000 euros sera assuré à parts égales par les quatre collègues.

La séance inaugurale aura lieu en décembre 2004 et le début des séminaires aura lieu fin janvier 2005.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner qu'une telle initiative n'est justifiable que dans la mesure où la participation de l'État se limite à des « apports en industrie » (interventions assumées par des agents de la Datar) **sans conséquences budgétaires.**

2.– Le Conseil de prospective et de dynamique des territoires

Le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, M. Nicolas Jacquet, a installé, le 8 septembre 2003, le nouveau « *Conseil de prospective et de dynamique des territoires* ». Cette nouvelle instance, composée d'une trentaine de membres et présidée par M. Michel Godet, remplit une double mission :

– Elle appuie la Datar dans sa capacité à anticiper les enjeux du long terme, en identifiant les thèmes déterminants pour l'avenir des territoires, qu'ils soient d'ordre économique, démographique ou sociétal. Cette prospective doit être davantage territorialisée, plus opérationnelle, et s'ajuster aux échéances prévisibles comme la préparation des politiques contractuelles après 2006.

– Elle assure aussi une fonction de conseil pour orienter, évaluer le programme d'études et le programme ou les actions de prospective et valoriser les travaux conduits.

3.– L'observatoire des territoires

Un Observatoire des territoires placé auprès du ministre chargé de l'Aménagement du territoire a été créé par le décret n°2004–967 du 7 septembre 2004.

Présidée par le ministre chargé de l'aménagement du territoire ou, en son absence, par le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, cette structure sera chargée de rassembler, d'analyser et de diffuser les informations et les données relatives aux dynamiques et aux inégalités territoriales ainsi qu'aux politiques menées dans le champ de l'aménagement et du développement des territoires. Dans cette optique, elle remettra tous les trois ans un rapport au Premier ministre. Ce rapport sera transmis au Parlement.

L'observatoire est destiné à animer un programme d'études et de recherches en vue d'améliorer les méthodes d'observation et d'analyse des territoires, ainsi que l'expertise française dans ce domaine sur la scène européenne et internationale. Il pourra convenir de programmes d'études avec tout organisme public ou privé ayant une mission d'observation des territoires.

L'Observatoire des territoires comprendra 20 membres de droit ⁽¹⁾. À ces membres de droit viendront se joindre cinq personnalités qualifiées nommées pour une durée de trois ans renouvelables par le ministre chargé de l'Aménagement du territoire. La Datar assurera le secrétariat de l'observatoire.

Votre Rapporteur ne voit pas quelle serait la valeur ajoutée d'un tel Observatoire, faisant largement double emploi avec le CNADT et le Conseil de prospective et de dynamique des territoires. Il est donc proposé de ne pas procéder à l'installation d'un tel organisme.

(1) Outre les représentants des ministères intéressés seront membres de droit : le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, le délégué interministériel à la ville et au développement social urbain, le directeur général de l'Insee, un député, un sénateur, le président de l'Association des régions de France, le président de l'Assemblée des départements de France, le président de l'Association des maires de France, le président de l'Association des communautés de France, le président de la commission permanente du Conseil national de l'aménagement du territoire ainsi que le président de la Fédération nationale des agences d'urbanisme.

D.– LES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNÉES 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'AFII.

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).

– 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.– L'association Entreprises Territoires et Développement (ETD)

a) Les missions d'ETD

Entreprises, territoires et développement (ETD) est une association qui a pour objectif de développer des projets de territoire opérationnels, d'« observer » et d'« accompagner » les démarches territoriales. Cependant, à l'occasion des réflexions et négociations engagées en 2003 pour une nouvelle convention pluriannuelle, ses deux principaux partenaires financiers, la Datar et la Caisse des Dépôts ont souhaité que les efforts de l'association soient concentrés plus spécifiquement sur « l'ingénierie de projet territorial ». Le CIADT du 3 septembre 2003 a conforté ce recentrage.

Depuis 1999, ETD travaille notamment en appui de la politique des pays et des agglomérations ainsi que sur les problématiques de coopérations interentreprises (systèmes productifs locaux) et les coopérations écoles-entreprises à l'échelle territoriale. Cette orientation est renforcée par la convention 2000-2002 conclue avec la Datar et accompagnée d'une refonte de ses statuts qui permet de mettre en place :

– un Conseil d'Administration élargi représentant la diversité des acteurs (collectivités territoriales, acteurs économiques, éducatifs, associatifs, etc.) avec notamment l'entrée des grandes associations d'élus et des organisations consulaires,

– un Conseil de Surveillance constitué des principaux financeurs, soit actuellement la Datar et la Caisse des Dépôts.

b) Vers une agence des bonnes pratiques pour l'ingénierie de projet territorial

Contrôlé l'année dernière sur place et auditionné cette année par votre Rapporteur spécial, M. Jean-Michel Coulier, délégué général d'ETD, a confirmé le recentrage d'ETD autour des missions suivantes :

– l'observation des politiques et des pratiques du développement territorial ;

– la constitution d'une offre de services visant la professionnalisation du réseau des équipes projet ;

– et la production méthodologique.

Les dotations globales de la Datar et de la CDC constituent environ 80 % des ressources de l'association. ETD utilise librement ces dotations sans avoir de prestation de type étude ou intervention à faire pour le compte de ces deux financeurs. Ponctuellement, cependant, ETD et la Datar s'associent seuls ou avec d'autres partenaires pour mener ensemble des opérations particulières (animation de séminaires, organisation et animation des « ateliers du projet territorial », répertoire des pays et observatoire interministériel).

ETD dispose par ailleurs de trois types de ressources complémentaires :

– les cotisations des membres de l'association (celles des collectivités territoriales notamment : Régions, Départements, Communautés de communes, Communautés d'agglomération) ;

– les co-financements apportés par certains partenaires sur des opérations spécifiques (ADEME, ministères, grandes entreprises et autres acteurs privés) ;

– et les recettes liées notamment aux publications d'ETD.

Les réflexions sur l'évolution d'ETD engagées dès le début de l'année 2003 à la demande de la Datar, tant au sein des instances décisionnelles de l'association, qu'avec ses grands financeurs, Datar et Caisse des Dépôts, ont conduit à prendre en interne et par anticipation, dès 2003, un certain nombre de mesures visant à réduire les moyens.

L'association qui comprend près de cent soixante-dix adhérents directs, dispose en 2004 d'un budget de 2,7 millions d'euros (contre 4,4 millions en 2003)

hors frais de restructuration. La subvention de la Datar est de 1,2 million d'euros (contre 1,850 million d'euros en 2003) et celle de la Caisse des dépôts est de 200.000 euros (contre 1 million d'euros en 2003). Ces contributions seraient stabilisées jusqu'en 2006 sous condition de l'intérêt des Régions et de leur plus fort engagement aux côtés de l'État et de la Caisse des Dépôts. Une augmentation des autres recettes est recherchée en particulier auprès des collectivités locales et de leurs associations : adhésions, partenariats de coproducteurs, recettes techniques sur la diffusion des produits et services. Les effectifs sont passés de 43 postes équivalents temps plein à 27, hors stagiaires et CDD sur programmes spécifiques financés.

3.- Les subventions aux associations

Le nombre d'associations subventionnées a augmenté progressivement jusqu'en 2001. Après une nette diminution en 2001 et 2002, le nombre d'associations subventionnées est proche de 40 en 2003 et 2004. Corrélativement, le montant total des subventions a augmenté jusqu'en 2001, puis baissé régulièrement chaque année. La moyenne des subventions versées a diminué jusqu'en 2001. Après une progression en 2002 et 2003, cette moyenne a de nouveau chuté en 2004.

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, faisant suite au vote de l'Assemblée et du Sénat, lors du débat budgétaire.

En 2004, il a été attribué une subvention à 42 associations pour un montant total de 9,437 millions d'euros en diminution de 1,394 million d'euros par rapport à 2003 (soit une baisse de 12,87 %) et 1,803 million d'euros par rapport à 1998.

Le tableau suivant retrace l'évolution des dotations accordées aux associations :

SUBVENTIONS ATTRIBUEES PAR LA DATAR AUX ASSOCIATIONS

(en euros)

	Nombre d'associations subventionnées	Subvention minimum	Subvention maximum	Moyenne des subventions	Montant total subventions
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
2004	42	10.000	1.400.000	224.690	9.437.000

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.

III.- LES CRÉDITS DESTINÉS À LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : DES MOYENS MIEUX ORIENTÉS

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).

L'exécution des crédits en 2003 a été la suivante :

– *les crédits pour les dépenses ordinaires* (titre III et titre IV) ont représenté 72,64 millions d'euros. Après intervention de mouvements sur dotation au cours de l'exercice, les crédits disponibles s'élevaient à 109,23 millions d'euros. Le taux de consommation a été de 93,97 %, ce qui représente une nette amélioration par rapport à 2002 où il n'était que de 77,27 %

– *les crédits pour les dépenses en capital* (titre VI) ont représenté 278,82 millions d'euros d'autorisations de programme et 183,86 millions d'euros de crédits de paiement. Après intervention de mouvement sur dotation au cours de l'exercice, les crédits disponibles s'élevaient à 165,89 millions d'euros, en raison des annulations intervenues par décret et dans la loi de finances rectificative. Le taux de consommation a été de 88,62 %.

En 2004, une part importante du budget de l'aménagement du territoire a fait l'objet d'un gel de crédit, auquel il n'a été partiellement mis fin que cet été. Ainsi, ont fait l'objet d'un « dégel » 6 millions d'euros inscrit sur la prime d'aménagement du territoire ainsi que la totalité des crédits gelés – c'est-à-dire 30 millions – sur la dotation au Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire. 1,2 million d'euros font encore l'objet d'un gel et 2 millions d'euros de reports de 2003 sur 2004 ont été annulés.

Par conséquent, l'exécution des crédits en 2004 se présente de la façon suivante :

– *les crédits pour les dépenses ordinaires* représentent 89,05 millions d'euros. Les crédits disponibles devraient représenter 184,81 millions d'euros. Au 30 août 2004, le taux de consommation des crédits est de 25,52 %.

– *les crédits pour les dépenses en capital* représentent 183,83 millions d’euros. Les crédits disponibles s’élèvent à 184,81 millions d’euros et le taux de consommation au 30 août 2004 est de 73,23 %.

A.– LE FONDS NATIONAL D’AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT 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.

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 commissariats 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 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 budget du FNADT

a) le budget du FNADT en 2003 et 2004

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

ÉTAT DES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT DU FNADT

(situation au 31 août 2004)

(en millions d’euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (au 30 août 2004)
A. – Crédits inscrits dans la loi de finances	45,03	70,06	83,97	76,73	59,14	75,83
B. – Modification en cours d’année	21,24	31,8	32,24	n.c.	n.c.	n.c.
C. – Crédits disponibles (A+B)	66,27	101,86	116,21	101,25	94,74	87,2
D. – Crédits engagés	43,89	37,96	51,11	68,82	83,39	20,42
E. – Taux de consommation D/C (en %)	66,22	37,27	43,98	67,97	88	23,4
F. – Crédits non engagés (C–D)	22,37	63,9	65,10	32,43	11,35	–
G.– Taux de report A/F	49,68	91,21	77,53	42,26	19,19	–

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 puisque le taux de consommation des crédits est passé de 43,9 % en 2000 à 88 % en 2003.** Cette amélioration montre une meilleure gestion d’une dotation pourtant en baisse depuis 2001.

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

ÉTAT DES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT DU FNADT

(situation au 31 août 2004)

(en millions d'euros)

	2002		2003		2004 (au 31 août 2004)	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Dotation LFI (A)	202,91	133,24	203	150	228,82	143,86
Mouvements de crédits	56,66	21,47	25,76	3,75	–	–
Total disponible	249,16	148,79	228,76	153,75	–	144,123
Consommation (B)	219,21	141,95	144,48	99,29	–	
Reports	29,96	6,84	nc	nc	–	–
Taux de Consommation (A/B) (en %)	87,97	95,4	63,1	64,6	–	81,2

Source : Datar

b) les perspectives pour 2005

Le budget du FNADT en 2005 témoigne de la priorité accordée à l'exécution des contrats de plan État-régions et d'un véritable souci de maîtrise des dépenses publiques.

En effet, au titre des dépenses ordinaires (chapitre 44-10), le FNADT devrait se voir doter de **74,85 millions d'euros**, soit une baisse de 1,3 % par rapport aux crédits votés en 2004.

Cette dotation devrait se répartir de la façon suivante :

– 21,48 millions d'euros, au titre du **FNADT non contractualisé**, soit une baisse de 25 % par rapport à 2004,

– 42,21 millions d'euros au titre du **FNADT contractualisé**, soit une hausse de 17,25 % des crédits par rapport à 2004,

– 7,44 millions à l'**Agence française pour les investissements internationaux**, soit une baisse de 0,27 % par rapport à 2004,

– 3,70 millions d'euros aux **programmes interrégionaux**.

Ce redéploiement des crédits en faveur des contrats de plan montre le souci du Gouvernement de donner une véritable impulsion au volet territorial des contrats de plan que finance le FNADT.

En revanche, la baisse importante de crédits enregistrée par le volet non contractualisé du FNADT obligera la Datar à cibler ses priorités et à resserrer le réseau des associations subventionnées.

S'agissant des dépenses en capital (titre VI), le fonds devrait bénéficier en 2005 de 207,02 millions d'euros d'autorisations de programme, soit une baisse de 9,53 % par rapport à 2004 et de 138,71 millions d'euros de crédits de paiement, soit une baisse de 3,58 % par rapport à 2004.

Les crédits d'investissements devraient se répartir de la façon suivante :

– **le volet non contractualisé du FNADT** devrait être doté de 72,02 millions d'euros d'autorisations de programme (soit une baisse de 11,2 % par rapport à 2004) et de 63,86 millions d'euros de crédits de paiement (soit une baisse de 8,76 % par rapport à 2004),

– **le volet contractualisé du FNADT** devrait être doté de 135 millions d'euros d'autorisations de programmes (soit une baisse de 7,4 % par rapport à 2004) et de 71,85 millions d'euros de crédits de paiements (soit une hausse de 2,64 % par rapport à 2004) ;

– **les programmes interrégionaux** devraient bénéficier de 10 millions d'euros d'autorisations de programme (soit une baisse de 21,99 %) et de 2,99 millions d'euros de crédits de paiements (soit une baisse de 22,5 % par rapport à 2004).

L'évolution du budget du FNADT est retracée dans le tableau suivant :

BUDGET DU FNADT

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005
Chapitre 44-10 : crédits votés	83,97	76,73	59,14	75,83	74,85
Chapitre 44-10 : crédits disponibles	116,21	101,25	94,74	87,2	–
Chapitre 65-00 : crédits votés ⁽¹⁾	118,55	133,24	150	143,86	138,71
Chapitre 65-00 : crédits disponibles ⁽¹⁾	183,61	148,79	153,75	144,123	–
Total des crédits votés	202,52	209,97	209,14	219,69	213,56
Total des crédits disponibles	299,82	250,04	248,49	213,32	–

Source : Datar

Ce tableau montre bien la gestion saine qui a été celle du FNADT depuis 2002. La dotation votée en loi de finances initiale connaît une augmentation certaine mais modérée. La dotation disponible connaît une baisse, mais qui tend à la rapprocher de la dotation initiale, **témoignant ainsi d'un vote en loi de finances proche de la consommation réelle des crédits.** Les reports de crédits sont donc chaque année plus faibles et le taux de consommation plus élevé.

Votre Rapporteur spécial ne peut que saluer cette volonté de transparence, bien loin d'une politique d'affichage : on assiste à une augmentation modérée des crédits, mais ceux-ci sont effectivement consommés.

B.— LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

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

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 bénéfices industriels et commerciaux, mais sa fiscalisation est atténuée par des corrections qui en limitent l'imputation.

2.— Un outil perfectible

a) Le bilan de la prime

En 2003, 156 dossiers ont été présentés, 126 ont été acceptés et 30 ont été rejetés. Les dossiers primés représentent 11.177 créations d'emplois prévisionnelles soit 88 créations d'emplois en moyenne par dossier et un montant d'investissements prévisionnels de l'ordre de 2,3 milliards d'euros. Le montant des primes octroyées s'élève à 69,4 millions d'euros soit 511.904 euros en moyenne par dossier et un taux moyen par emploi de 6.200 euros.

Depuis le début de l'année 2004, le Comité interministériel d'aide à la localisation des activités s'est réuni quatre fois. À ce jour, il a rendu un avis sur 71 dossiers et proposé le rejet de la demande de prime pour 22 d'entre eux. Les dossiers primés représentent une prévision d'environ 5.841 créations

d'emplois et un montant d'investissements de l'ordre de 554 millions d'euros. Le montant des primes octroyées s'élève à environ 30,97 millions d'euros pour une dotation en loi de finances initiale de 50 millions d'euros.

L'industrie représente 54 % des emplois primés, dont 17 % pour l'industrie agroalimentaire. Parmi les secteurs les plus dynamiques, on note dans l'ordre, le travail des métaux, l'électronique et le secteur automobile, la construction ou la réparation navale.

Le tableau suivant retrace la localisation régionale des emplois créés grâce à la prime d'aménagement du territoire :

LOCALISATION REGIONALE DES EMPLOIS CREEES ⁽¹⁾

Régions	Dossiers primés	Emplois créés primés	Investissements
Alsace	3	54	20.435.000
Aquitaine	2	699	19.252.000
Auvergne	4	250	24.015.000
Basse-Normandie	8	111	93.547.000
Bourgogne	3	622	11.881.000
Bretagne	7	345	52.535.456
Centre	5	410	11.127.495
Champagne-Ardenne	1	62	12.091.305
Franche-Comté	3	373	19.893.000
Haute-Normandie	6	403	31.823.485
Languedoc-Roussillon	1	40	9.253.983
Limousin	1	455	2.800.000
Midi-Pyrénées	1	903	12.000.000
Nord-Pas-de-Calais	5	1.491	297.167.000
Pays de la Loire	5	281	21.325.800
Picardie	2	323	20.265.000
Poitou-Charentes	3	122	14.713.000
Provence-Alpes-Côte d'Azur	5	346	36.359.000
Rhône-Alpes	3	230	4.197.650
Total	68	7.520	714.682.174

(1) Classement 2004 (6 mois) par région

Source : Datar

Le bilan de la prime d'aménagement du territoire est rappelé dans le tableau suivant :

BILAN DE LA PRIME D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

	2003	2004 (6 mois)
Bilan de la PAT		
Dossiers présentés	156	71
Dossiers primés	126	49
Taux de rejet	19 %	30 %
PAT accordées (en millions d'euros)	69,4	30,97
Investissements (en millions d'euros)	2.320	554
Emplois aidés	11.177	5.841
PAT/emploi (milliers d'euros par emploi)	6,2	5,3
Nature du programme en % du nombre de dossiers		
création	46 %	55 %
extension	54 %	45 %
décentralisation	0 %	0 %
reprise	0 %	0 %
conversion	0 %	0 %
Investissements étrangers		
Nombre de projets	45	18
Emplois	2.900	2.050
Montant PAT (en millions d'euros)	16,4	8,3
Investissements (en millions d'euros)	416	105
Secteur d'activité (en % du nombre de dossiers)		
Industrie	49 %	37 %
Agro-alimentaire	14 %	17 %
Tertiaire	27 %	33 %
R & D	10 %	13 %
Montant moyen PAT/emploi (en euros)		
Industrie	7.668	6.930
Tertiaire	3.567	7.178
Montant moyen d'investissement par emploi industriel (Euros)	338.292	172.433
Montant moyen de PAT par investissement en % pour les projets industriels	2,27%	4 %

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, 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, le suivi des opérations subventionnées est défaillant.

Des améliorations certaines ont été, depuis, apportées par la Délégation :

– la démarche d'apurement des stocks d'autorisations de programme est menée régulièrement. Cette démarche a permis de réduire considérablement ce stock rapprochant les moyens disponibles des inscriptions budgétaires en loi de finances initiale.

– La réflexion engagée sur le système d'information de la PAT est aujourd'hui aboutie. Sa mise en œuvre sera effective prochainement, dans le cadre de la refonte du système d'information de la Datar.

– Sur la doctrine d'emploi de la PAT, l'orientation retenue vise à recentrer prioritairement le dispositif sur les projets importants et/ou à forte valeur ajoutée dans les territoires les plus en difficulté et dans les pôles de compétitivité. Cela se traduit depuis deux ans par une sélectivité accrue et, en parallèle, par un accroissement du montant de la prime par emploi.

– Enfin, la Cour avait soulevé le problème du cadre juridique dans lequel sont réalisées, à la demande de la Datar, les expertises financières des entreprises qui sollicitent la PAT. La Datar s'est rapprochée, au cours du second semestre 2000, de la Banque de France en vue de lui confier la réalisation des expertises financières réalisées, jusqu'alors par NATEXIS. Ce rapprochement a conduit à la rédaction d'une convention, d'une durée de trois ans. Cette convention prévoit de confier à la Banque de France la prestation d'étude relative aux grandes entreprises françaises et étrangères ayant un établissement en France, la Banque de développement des petites et moyennes entreprises pouvant assurer le reste des études. Compte tenu de la signature de cette convention, il a été mis un terme à la prestation assurée par NATEXIS au début du second semestre 2001.

– S'agissant du délai d'instruction, l'absence de décret en 2000 et 2001 avait logiquement eu une conséquence négative sur le délai d'instruction moyen. Depuis, celui-ci ne cesse de diminuer comme le montre le tableau suivant :

DELAI D'INSTRUCTION DES DOSSIERS

(en jours)

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
155	146	118	112	59	105	238	105	97	86

Source : Datar

Un mois et demi est laissé aux Préfets et à la Banque de France pour établir leur avis destiné au pré-CIALA, puis au CIALA qui se réunit 15 jours plus tard, soit deux mois d'instruction au minimum. Compte tenu du fait qu'il y a 6 à 7 CIALA par an, les dossiers arrivant moins de un mois et demi avant le pré-CIALA

sont inscrits à l'ordre du jour du suivant, **soit un délai d'instruction total de 3 mois incompressible**. Seuls les dossiers exceptionnels ou particulièrement complexes sont susceptibles de faire l'objet de délais plus longs. A contrario, certaines instructions sont susceptibles d'être diligentées plus rapidement, notamment quand le dossier a été instruit au plan local en étroite concertation avec les services de l'État.

3.– Les perspectives budgétaires

L'exécution des crédits de la prime d'aménagement du territoire est retracée dans le tableau suivant :

EXECUTION BUDGETAIRE DE LA PRIME D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

(en millions d'euros)

	2000		2001		2002		2003		2004 (31/07/04)	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Loi de Finances	53,36	64,03	60,98	45,73	66,32	60,98	67,00	45,00	50,00	40,00
Transferts	0,00	0,00	0,00	0,00						
Annulations	-10,96	0,00	-114,19	0,00	-0,35	-5,00	-20,10	-43,00	-15,00	-3,08
Report de l'année antérieure	57,79	19,95	159,42	18,88	21,03	11,65	22,69	30,77	45,56	0,68
Dotation globale disponible	100,19	83,98	106,21	64,62	87,00	67,63	69,58	32,78	80,56	37,60
Délégations	-0,67	0,00	-0,15	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
Consommations en Centrale	-55,97	66,64	86,88	57,97	64,31	39,38	23,81	33,58	29,67	19,60
Dégagements	-2,59	-1,55	-1,55	-5,00	0,00	-2,53		-1,50	0,00	-0,70
Consommation globale	59,23	65,10	85,18	52,97	64,31	36,86	23,81	32,08	29,67	18,90
Total des reports	159,42	18,88	21,03	11,65	22,69	30,78	45,78	0,70	50,89	18,70
Taux de consommation	59,12%	77,51%	80,20%	81,97%	73,92%	54,50%	34,22%	97,86%	36,83%	50,26%

Source : Datar

On peut remarquer une très nette amélioration de la consommation de la prime d'aménagement du territoire depuis 2002 puisque le taux de consommation des crédits de paiement est passé de 54,50 % en 2002 à 97,86 % en 2003. Par ailleurs, le taux de consommation au 31 juillet 2004 est de 50,26 % et d'après les informations fournies par la Datar à votre Rapporteur spécial, sur une dotation de 38 millions d'euros, 22 millions d'euros ont été consommés en octobre et la totalité des crédits sera consommée en fin d'année.

Ainsi, si les crédits attribués à la PAT baissent depuis 2002, le taux de consommation augmente, manifestant ainsi une meilleure adéquation des crédits votés avec l'exécution réelle des crédits. Par conséquent, comme pour le FNADT, ce sont des principes de transparence et de saine gestion qui ont prévalu.

De même, en 2003, moins de projets ont été aidés, mais ceux qui ont été accompagnés ont été aussi riches en emplois que ceux primés les années précédentes, beaucoup plus structurants car également plus riches en investissements, et logiquement mieux accompagnés par la PAT. En 2003, les projets créateurs de plus de 100 emplois représentent 23 % des dossiers primés et ont bénéficié de 63 % du total de l'enveloppe PAT. Cette tendance s'est accentuée en 2004, avec un taux de 70 %

La PAT s'est aussi concentrée sur les projets mobiles comme en témoigne la part prise par les projets étrangers et aussi celle des projets de création (46 % des projets contre 43 % en 2002 mais au mieux 33 % les années précédentes). Cette tendance se confirme en 2004 avec un taux de 55 % de projets de créations d'entreprise.

Enfin, en termes de localisation, la PAT continue à se concentrer sur les zones prioritaires. Ainsi, 94 % des emplois primés en 2003 étaient en zone PAT industrie dont 46 % pour les zones PAT à taux majoré, ces dernières bénéficiant de 56 % de la PAT accordée.

En 2004, les zones classées en zone PAT industrie ont bénéficié de 95 % de la PAT accordée.

En 2005, la prime devrait être dotée de 48 millions d'euros d'autorisations de programme, soit une baisse de 4 % par rapport à 2004 et 38,92 millions d'euros de crédits de paiements, soit une baisse de 2,7 % par rapport à 2004.

Par ailleurs, le CIADT du 14 septembre 2004 a décidé de réserver 15 millions d'euros sur la dotation de la PAT en faveur des pôles de compétitivité.

4.- L'avenir de la prime d'aménagement du territoire

La carte de la Prime d'Aménagement du Territoire pour les projets industriels (carte PAT « industrie ») est en vigueur jusqu'au 31 décembre 2006, conformément aux exigences de la réglementation communautaire des aides d'État issue de l'article 87.3.c du traité instituant la Communauté européenne. Cette carte délimite en effet les zones dans lesquelles les investissements des grandes entreprises pourront être aidés et dans lesquelles les PME pourront recevoir des aides à l'investissement à taux majorés.

Les propositions de la Commission, communiquées aux États membres en avril dernier, visent à obtenir une réduction globale du niveau et de l'intensité des aides publiques aux entreprises au sein de l'Union européenne. Elles tendent ainsi à **supprimer les possibilités d'aider les grands investissements sur le territoire français métropolitain**, et aboutiraient donc à la suppression du zonage de la Prime d'Aménagement du territoire et des aides – y compris fiscales – qui y sont liées.

Les autorités françaises ont transmis à la Commission le 9 juillet 2004 une première note en réponse aux propositions communautaires. Les ministres chargés de l'aménagement du territoire ont par la suite défendu cette position auprès de la commission, lors de récents déplacements à Bruxelles. La position des autorités française, qui reste temporaire compte tenu de la consultation en cours des associations représentatives des collectivités territoriales, repose sur les principaux éléments suivants :

– s'opposer à la suppression totale des aides à l'investissement des grandes entreprises en France métropolitaine,

– proposer la suppression du principe du zonage des aides, mais maintenir des possibilités d'aider les grandes entreprises sur le territoire métropolitain, qui seraient déclinées par thématiques (aides aux entreprises des territoires victimes de mutations économiques, aides aux entreprises pour l'innovation et aux entreprises implantées dans les pôles de compétitivité, amélioration de l'environnement des entreprises, aides à la protection de l'environnement et protection contre les risques environnementaux majeurs, aides aux entreprises impliquées dans un projet d'intérêt communautaire, limitation des risques de délocalisation d'entreprises, en instaurant notamment un système de contrôle des délocalisations d'activités au niveau communautaire, réserve d'un traitement adapté aux départements d'Outre mer et à certaines îles présentant des handicaps naturels).

C.– LES CRÉDITS DES FONDS DE LA LOI DE 1995, HORS FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT 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**. Le fonds de gestion des milieux naturels est géré par le ministère de l'environnement

1.– 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 (36,22 % en 2004) du produit de la taxation civile (TAC) depuis le 1^{er} janvier 1999, date à laquelle a été supprimée la taxe de péréquation des transports aériens qui alimentait le FPTA.

Le projet de loi de finances pour 2005 a prévu de budgétiser le compte d'affectation spéciale FIATA à compter du 1^{er} janvier 2005. La quote-part de la TAC affectée antérieurement à ce fonds est reversée au budget général. Un

nouveau chapitre de la section « transports et sécurité routière » du budget du ministère chargé de l'équipement et des transports regroupera les crédits consacrés aux subventions des liaisons aériennes réalisées dans l'intérêt du territoire et à la sécurité-sûreté dans les aéroports.

Au sein de ce chapitre, **la dotation prévue dans le projet de loi de finances pour 2005, au titre des lignes d'aménagement du territoire, s'élèvera en autorisations de programmes à 73,87 millions d'euros et en crédits de paiement à 21,50 millions d'euros.**

Votre Rapporteur spécial tient à souligner l'importance de cette dotation qui permet de maintenir des liaisons aériennes pourtant déficitaires ou ayant un faible trafic : c'est un aspect majeur de la politique d'aménagement du territoire.

2.- 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 d'orientation du 4 février 1995. Le montant initial de 30,49 millions d'euros et la répartition de ressources de ce fonds ont été définis au cours des CIADT des 15 décembre 1997 et 1998.

Plusieurs entités publiques contribuent à l'effort du FNDE : État, Caisse des Dépôts et Consignations, BDPME-SOFARIS. La vocation du fonds est principalement de pallier l'insuffisance en fonds propres des entreprises qui se créent ou qui se trouvent en phase de premier développement.

Plus précisément, l'affectation des moyens du FNDE s'établit comme suit :

- à l'égard des plates-formes d'initiative locale, organismes associatifs qui gèrent des fonds de prêts d'honneur et assurent l'accompagnement des créateurs d'entreprises.

- vers les sociétés de capital-risque régionales et locales.

- enfin le FNDE intervient par le biais de BDPME-SOFARIS dans la garantie des prêts d'honneur aux créateurs d'entreprises.

D.- LES CRÉDITS RELEVANT DES AUTRES MINISTÈRES

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 4.927,42 milliards euros en 2005.**

Les crédits affectés au budget de l'aménagement du territoire ne représentent donc que 5,38 % 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 :

RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS AFFECTÉS À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

(en millions d'euros)

Budgets	LFI 2004		PLF 2005	
	AP	CP	AP	CP
Affaires étrangères	0,19	12,41	0,21	14,10
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	265,27	1.141,29	1.536,06	1.074,31
Cultures et communication	86,33	39,47	67,37	53,13
Écologie et développement durable	69,34	56,08	64,43	60,84
Économie, finances et industrie	344,51	443,13	337,50	389,65
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche				
Enseignement scolaire	47,32	26,60	28,60	39,49
Enseignement supérieur	344,07	228,32	340,70	336,11
Recherche	149,16	186,04	140,31	183,76
Équipement, transports, aménagement du territoire, tourisme et mer				
Services communs et urbanisme	31,30	37,44	38,39	47,99
Transports et sécurité routière	1.337,39	2.587,09	887,77	1.747,05
Aménagement du territoire	278,82	272,92	255,02	265,20
Tourisme	12,03	13,77	12,03	11,91
Mer	32,53	116,04	312,51	119,65
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	116,10	116,10	199,60	119,60
Jeunesse et vie associative	71,33	135,20	73,90	139,43
Justice	0	5,23	2,50	6,77
Outre-mer	12,77	16,24	15,65	13,74
Travail, santé et cohésion sociale				
Emploi et travail	25,64	147,22	22,84	117,22
Santé, famille, personnes handicapées et cohésion sociale	30,80	31,60	33,90	31,06
Ville et rénovation urbaine	198,75	82,50	162,00	130,86
Logement	11,03	9,86	3,43	8,45
Défense	17,37	17,51	10,40	16,10
Budget annexe de l'aviation civile			0,90	0,90
Total	3.482,05	5.722,06	4.185,02	4.927,42

Source : Datar

Par ailleurs, l'État agit aussi en faveur de l'aménagement du territoire par des dispositifs fiscaux, pour favoriser notamment l'attractivité économique de certains territoires.

La dépense fiscale en faveur de l'aménagement du territoire devrait connaître une hausse remarquable en 2005 puisqu'elle devrait représenter 413 millions d'euros en 2005, soit une hausse de 15,69 % par rapport à 2004, où elle devrait s'élever à 413 millions d'euros.

Le tableau suivant retrace les principaux dispositifs fiscaux en faveur de l'aménagement du territoire :

DEPENSE FISCALE EN FAVEUR DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

(en millions d'euros)

Mesure	Évaluation pour 2005
Réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements dans les résidences de tourisme situées dans certaines zones rurales	20
Crédit d'impôt pour dépenses d'acquisition d'un véhicule fonctionnant exclusivement ou non au moyen du gaz de pétrole liquéfié (GPL) ou de gaz naturel véhicule (GNV) ou qui combine l'énergie électrique et une autre source d'énergie, ou pour dépenses de transformation d'un véhicule de moins de trois ans destinées à permettre son fonctionnement au moyen du GPL	15
Déduction forfaitaire sur les revenus des propriétés rurales	5
Exonération plafonnée à 61 000 euros de bénéfice pour les entreprises qui exercent des activités en Corse	10
Exonération plafonnée à 61 000 euros de bénéfice pour les entreprises qui exercent une activité en zone franche urbaine	150
Majoration de la base de calcul des amortissements des immobilisations acquises au moyen de primes de développement régional, de développement artisanal ou d'aménagement du territoire	5
Exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises nouvelles qui se créent entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 2009 dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire	175
Exonération de l'imposition forfaitaire annuelle des sociétés exonérées d'impôt sur les sociétés qui exercent la totalité de leur activité dans les zones franches urbaines ou en Corse	5
Réduction du droit de mutation pour les acquisitions de fonds de commerce en faveur de l'aménagement du territoire	5
Exonération du droit budgétaire de 3,80 % de mutation pour les acquisitions de fonds de commerce dans certaines zones prioritaires d'aménagement du territoire	5

CHAPITRE II : DEVELOPPER LES TERRITOIRES

I.- RENFORCER L'ATTRACTIVITE ET LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DU TERRITOIRE

Le Gouvernement a fait cette année de l'attractivité des territoires une de ses priorités. En témoignent les politiques mises en œuvre pour favoriser d'une part, les pôles d'excellence avec la création de pôle de compétitivité, d'autre part, les zones connaissant des reconversions économiques, avec la mise en place de contrats de sites.

L'ensemble des réformes menées par le Gouvernement en faveur de la croissance et du développement industriel porte déjà ses fruits : comme le montre le bilan de l'AFII sur l'attractivité du territoire. **L'année 2003 a vu une croissance remarquable des investissements étrangers : les annonces de créations d'emplois ont augmenté de près de 20 % par rapport à l'année précédente.**

Votre Rapporteur spécial est convaincu que le renforcement de l'attractivité et du développement économique du territoire doit constituer un des objectifs majeurs de la politique d'aménagement du territoire.

A.- L'ATTRACTIVITE DU TERRITOIRE FRANÇAIS

L'année 2003 a été marquée par une reprise de l'investissement étranger en France. Les annonces de créations d'emplois ont en effet augmenté de près de 20 % par rapport à l'année précédente. Elles ont ainsi atteint le chiffre de 27.335, contre 22.861 en 2002. Ces emplois correspondent à 547 projets d'investissements en 2003 contre 438 en 2002.

Cette reprise est marquée par le retour en premier plan des secteurs traditionnels, après la montée en puissance des secteurs des nouvelles technologies et leur crise. Le secteur automobile demeure la première source de création d'emplois par les investisseurs étrangers en France, en 2003 comme en 2002. Sa part dans le total est encore accrue par rapport à l'année précédente : 6683 emplois vont être créés dans ce secteur dont 60 % d'origine allemande et américaine.

Pour les secteurs qui subissent une baisse des emplois créés en 2003, la catégorie verre-bois-papier-édition-minéraux-céramiques et les équipements électriques, électroniques et médicaux viennent en tête.

Seul aspect négatif dans ce bilan très positif, la part des créations d'activité diminue nettement (de 44 % en 2002 à 31 % en 2003), alors que progressent les reprises d'entreprises en difficulté (19 %) et les extensions d'investissements existants (41 %). En 2003, sur les 27.335 emplois générés par les investissements étrangers, près du quart (6.303) sont des emplois sauvegardés. En revanche, des extensions de grands magasins, comme Ikea, ne sont pas prises en compte.

Concernant l'origine géographique des investisseurs, l'année 2003 confirme une tendance déjà observée : la prééminence des États-Unis (6.570 emplois), suivis de l'Allemagne (5.108 emplois). Ils devancent très nettement l'Italie, le Royaume-Uni, la Belgique et le Japon. Néanmoins, si l'on modifie l'optique, on s'aperçoit que 64 % des investissements étrangers viennent d'Europe, loin devant les États-unis (27 %) et les pays d'Asie (6 %).

Les principales régions d'accueil pour les investissements internationaux en France demeurent l'Île-de-France, la région Rhône-Alpes, le Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées et la Lorraine qui se partagent les cinq premières places, comme en 2001 et en 2002.

L'Île-de-France est en tête avec 119 projets et 3.994 emplois créés en 2003, vient ensuite la région Rhône-Alpes tant en nombre de projets (75) qu'en nombre d'emplois créés (2.998 emplois). La troisième région est la région Nord-Pas-de-Calais, avec 2.853 emplois créés.

Ensemble, les 5 premières régions représentent 51 % des emplois et 59 % des projets. Il convient cependant de prendre en compte le fait que la population active de ces cinq régions représente près de 45 % de la population active française.

REPARTITION DES EMPLOIS PAR REGION

Régions	Emplois	Projets
Île-de-France	3994	119
Rhône-Alpes	2998	75
Nord-Pas-de-Calais	2853	51
Midi-Pyrénées	2271	54
Lorraine	1927	27
Centre	1784	20
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1700	32
Champagne-Ardenne	1532	16
Alsace	1280	33
Basse-Normandie	1220	7
Bourgogne	1007	13
Haute-Normandie	753	15
Bretagne	744	17
Pays de la Loire	723	14
Poitou-Charentes	588	6
Languedoc-Roussillon	504	15
Aquitaine	453	13
Picardie	390	8
Franche-Comté	306	5
Dom-Tom	172	4
Auvergne	124	2
Limousin	12	1
Total	27335	457

Source : Datar

B.— LE DEVELOPPEMENT DES POLES DE COMPETITIVITE

Témoins de la priorité accordée par le Gouvernement à l'attractivité du territoire, les nombreuses études menées cette année sur l'emploi industriel et la compétitivité. Peuvent être citées : l'étude prospective de la Datar, « *La France, puissance industrielle* » et le rapport « *Pour un écosystème de la croissance* » remis au Premier ministre par Christian Blanc.

**RAPPORT DE LA DATAR : « LA FRANCE, PUISSANCE INDUSTRIELLE,
UNE NOUVELLE POLITIQUE INDUSTRIELLE PAR LES TERRITOIRES. LA CREATION
ET LE RENFORCEMENT DE POLES DE COMPETITIVITE »**

Bien que la France soit la cinquième puissance industrielle mondiale, son potentiel est encore aujourd'hui concentré sur un trop petit nombre de pôles de rayonnement international. La politique d'aménagement du territoire doit y remédier en impulsant et en accompagnant une stratégie territoriale qui favorise la création et le renforcement de pôles de compétitivité.

L'analyse de l'industrie française montre que si la France connaît des mutations industrielles, elle n'est pas sur la voie d'une désindustrialisation. La part de l'industrie dans le PIB reste la même depuis une vingtaine d'années. C'est surtout l'amélioration de la productivité qui est à l'origine de la perte dans l'industrie, en une génération, de 1,5 million d'emplois, plus que compensés par les services. Qui plus est, cette évolution doit être relativisée du fait de l'externalisation d'une série de fonctions ou le recours aux emplois d'intérim, ces emplois étant classés « services » et non « industrie ». De fait, la France dispose « encore » d'un potentiel industriel de premier rang pour que puisse être mise en place, en concertation avec les régions et la Commission européenne, une nouvelle politique industrielle, de façon à préserver notre compétitivité en Europe et dans le monde

L'étude de la Datar souligne que cette nouvelle politique devra s'efforcer de mieux combiner l'innovation, la recherche et l'industrie. L'actuelle concentration des pôles de R&D conduit en effet à une inadéquation géographique entre le potentiel de recherche et le développement industriel. Enfin, un éclairage sur les politiques de certains pays européens ou d'autres continents, met en avant l'importance des agglomérations et des réseaux d'entreprises pour construire un maillage performant industrie/innovation/recherche

Dans cette perspective, la Datar propose de favoriser la **création** et le **renforcement de pôles de compétitivité** regroupant les entreprises, les réseaux technologiques conjuguant la recherche publique et privée, ainsi que les établissements d'enseignement et de recherche.

Pour réussir cette nouvelle politique industrielle, la Datar propose au Gouvernement huit principes d'action : identifier et mettre en valeur les pôles de compétitivité, encourager les réseaux d'entreprises, investir dans les ressources humaines, mieux assurer l'articulation industrie-recherche, favoriser la création et le développement des entreprises innovantes au sein des pôles de compétitivité, accompagner par des infrastructures de communication le développement des pôles de compétitivité, inscrire cette stratégie dans le cadre européen, établir un partenariat fort avec les régions

Dans le prolongement des décisions prises lors du CIADT du 13 décembre 2002, le Gouvernement, lors du CIADT du 14 septembre 2004 a décidé la constitution de pôles de compétitivité visant à renforcer les spécialisations de l'industrie française, à créer les conditions favorables à l'émergence de nouvelles activités à forte visibilité internationale, et par là à améliorer l'attractivité des territoires et à lutter contre les délocalisations.

Un pôle de compétitivité se définit comme la combinaison, sur un territoire donné, d'entreprises, de centres de formation et d'unités de recherche :

– engagés dans une démarche partenariale destinée à dégager des synergies autour de projets communs au caractère innovant,

– et disposant de la masse critique nécessaire pour une visibilité internationale.

Un appel à projets sera lancé dès cet automne en vue de sélectionner une première série de propositions pour la constitution de pôles fondés sur des partenariats publics – privés pouvant impliquer les entreprises, les organismes de recherche et de formation, les établissements financiers, les collectivités territoriales, l'État et l'Europe dans le champ des technologies structurantes et des activités industrielles pour lesquelles la France est spécialisée ou bénéficie de potentialités avérées. Ce premier appel à projets donnera lieu à un examen approfondi par un groupe de travail interministériel s'appuyant sur l'avis d'experts indépendants. La Datar, qui est chargée d'animer ces travaux avec la direction générale des entreprises (DGE) du ministère chargé de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, présentera les recommandations du groupe interministériel au Gouvernement qui arrêtera, lors d'un CIADT réuni à cet effet, une première liste de pôles labellisés.

Des moyens financiers considérables sont mis en œuvre. Les ministères sont, en effet, appelés à consacrer 25 à 30 % de leurs fonds d'intervention à l'émergence et au développement des pôles de compétitivité :

– une enveloppe d'environ **360 millions d'euros sur 3 ans** est ainsi mise en place dès 2005 ;

– les pôles géographiquement définis et labellisés bénéficieront sur tout ou partie de leur territoire d'une franchise fiscale sous forme d'**exonération d'impôt sur les sociétés** dans la limite des plafonds autorisés par l'Union Européenne et d'un **allègement de charges sociales à concurrence des rémunérations servies aux effectifs affectés à l'effort de recherche et développement ;**

– ces différents dispositifs (allègements fiscaux, allègements des charges sociales, fonds d'intervention de l'État) seront abondés par des subventions accordées, si elles le souhaitent, par les collectivités territoriales, particulièrement les Régions, ainsi que les fonds structurels européens dans la limite des plafonds communautaires.

L'attribution de l'ensemble des appuis financiers et des aides publiques sera conditionnée à l'engagement des bénéficiaires de ne pas délocaliser les activités ainsi accompagnées.

Des financements complémentaires sont prévus :

– dans le cadre de son programme « PME-Innovation », *la Caisse des dépôts et consignations* apportera une attention prioritaire aux financements en fonds propres des projets issus des pôles. De même, elle soutiendra les projets d'immobilier d'entreprises et de logements liés à ces pôles.

– dans le cadre de son rapprochement avec la BDPME, *l'ANVAR* consacrera aux projets des pôles de compétitivité une part de ses aides sous formes d'avances remboursables.

– *la BDPME/SOFARIS*, en liaison avec les régions, étudiera les conditions d'amélioration des moyens alloués aux fonds SOFARIS-régions pour renforcer la garantie des financements bancaires et des interventions en fonds propres.

En complément des crédits destinés à co-financer les projets portés par les pôles, une enveloppe de **8 millions d'euros de crédits d'animation, d'actions collectives et d'ingénierie a été décidée.**

Le CIADT affecte, en outre, **1 million d'euros au développement des usages et à l'appropriation par les PME des technologies numériques** et la CDC soutiendra en fonds propres les projets de développement du très haut débit dans les pôles de compétitivité.

Le Gouvernement souhaite enfin faciliter le développement d'un système de veille et d'intelligence économique adapté aux principaux enjeux économiques, technologiques et commerciaux à la disposition de l'ensemble des pôles de compétitivité et permettant de constituer en leur sein des outils spécifiques d'information. **Une enveloppe de 2 millions d'euros annuelle y est affectée.**

Il est, en parallèle, décidé de poursuivre l'appui aux systèmes productifs localisés (SPL). **Une enveloppe annuelle de 4 millions d'euros est prévue à cet effet.**

C.– LA CONVERSION DES TERRITOIRES EN DIFFICULTES : LES CONTRATS DE SITE

1.– Les contrats de site : un outil en faveur de la conversion des territoires en difficultés

La mise en œuvre de contrats de site s'inscrit dans le cadre de la politique d'anticipation et d'accompagnement des mutations économiques décidée lors du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 13 décembre 2002. Le cadre général applicable à ces contrats a été précisé par le CIADT du 26 mai 2003 qui a approuvé les premiers d'entre eux.

Le contrat de site s'adresse aux territoires rencontrant un sinistre économique majeur, entraînant des conséquences de grande ampleur sur l'emploi local.

Ainsi conçus pour une durée de trois ans ces contrats permettent :

– de susciter sur chacun des sites un ensemble d'actions collectives visant à soutenir la création d'emplois, à faciliter les projets de développement des entreprises locales, à dynamiser la création d'entreprises et à diversifier le tissu économique,

– de faciliter l'implantation et le développement d'activités nouvelles (actions de promotion, aménagement de zones d'activités, de pôles logistiques, et d'immobilier d'accueil...),

– d'améliorer l'environnement du tissu économique local, au travers d'actions d'appui à l'innovation, à la recherche-développement, de renforcement des services aux entreprises, d'amélioration de l'appareil de formation initiale et continue,

– et, le cas échéant, de poursuivre et d'amplifier les actions thématiques structurantes engagées localement les années antérieures.

2.– Le rôle de la Datar

La Datar s'est vue confier un rôle important dans la mise en place de ce nouveau dispositif dont elle assure la coordination et le suivi. Chaque contrat de site peut bénéficier, notamment au plan méthodologique, de l'appui de la Délégation, en collaboration avec les services centraux de l'État et la mission interministérielle sur les mutations économiques. Par ailleurs, la Datar a signé le 21 juillet 2003 une convention-cadre avec la Caisse des Dépôts et Consignations sur la base du mandat confié par le CIADT du 26 mai 2003 à la Caisse pour intervenir, en appui des préfets de département et des collectivités locales concernés, dans les territoires couverts par des contrats de site, en mobilisant ses moyens dans ses domaines de compétence.

Enfin, en matière d'implantation de nouveaux investissements porteurs d'emplois, la Datar a sollicité de l'agence française pour les investissements étrangers (AFII) un effort de prospection ciblée au bénéfice des territoires sous contrat de site.

3.– La mise en place des contrats de site

Afin que les contrats puissent répondre au mieux aux besoins de chaque site, toute liberté est laissée aux partenaires locaux pour élaborer, avec l'appui de l'État, les mesures qu'ils souhaitent voir mises en œuvre dans le cadre du contrat. Il n'y a donc ni modèle, ni procédure-type. Et aucun des contrats de site existants n'est identique. Toutefois, leur signature est toujours précédée, pour ce qui

concerne l'État, d'une validation par le cabinet du Premier ministre après examen en réunion interministérielle des mesures et des plans de financement correspondants.

LA MISE EN PLACE DES CONTRATS DE SITES

Compte tenu de la conjoncture et des situations locales, ce dispositif du contrat de site s'est immédiatement appliqué à :

- *Noyelles-Godault/Courcelles-lès-Lens* (Pas-de-Calais) suite au dépôt de bilan de METALEUROP,
- *Longwy* (Meurthe-et-Moselle) suite à la fermeture des sites DAEWOO,
- *Angers* (Maine-et-Loire) suite à la fermeture d'ACT-Manufacturing
- *Romorantin-Lanthenay* (Loir-et-Cher) suite à l'annonce de la fermeture de l'usine MATRA Automobile.

Le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 26 mai 2003 a fait bénéficier du dispositif les sites touchés par les restructurations de GIAT-Industries, à savoir :

- *Saint-Étienne/Roanne/St-Chamond* (Loire)
- *Vichy-Cusset* (Allier)
- *Tarbes* (Hautes-Pyrénées)
- *Tulle* (Corrèze)
- *Bourges-La Chapelle St-Ursin* (Cher).

À l'exception de ceux de Roanne/Saint-Chamond, Tarbes et Tulle (sites GIAT), encore en cours d'élaboration, les premiers contrats de site sont signés et en cours de mise en œuvre :

- Contrat de site *Metaleurop*, signé le 12 septembre 2003,
- Contrat de site *Longwy*, signé le 17 septembre 2003,
- Contrat de site *Angers*, signé le 21 novembre 2003
- Contrat de site *Romoratin*, signé le 8 décembre 2003

S'agissant des sites « GIAT », ont été mis en place les sites suivants : le site de *Bourges*, signé le 30 janvier 2004 et le site de *Vichy-Cusset*, signé le 21 juillet 2004

Le CIADT du 26 mai 2003 a associé, en termes de procédure, aux contrats de site, deux plans d'accompagnement des difficultés industrielles, en l'occurrence du secteur textile, en faveur :

- du département des Vosges, signé le 17 juillet 2003,
- du département de l'Aube, signé le 3 novembre 2003

Ultérieurement, la méthodologie des contrats de site (diagnostic commun, stratégie partagée, dispositif de pilotage et de suivi, engagements contractuels) a été appliquée aux décisions du CIADT du 18 décembre 2003 (volet territorial) en faveur de la redynamisation économique du bassin de Castres-Mazamet (programme d'appui), de la revitalisation économique du pays de Foix-Haute Ariège (contrat territorial), de la revitalisation du département des Ardennes (contrat territorial), du développement économique du Sud Ardèche (programme d'actions), de la redynamisation économique du Gard Rhodanien (plan partenarial), de la redynamisation de l'aire urbaine Belfort-Montbéliard-Héricourt (programme d'actions), et de la revitalisation économique du bassin d'Argentan (contrat territorial), et de bassins de Thiers et des Combrailles (contrat territorial).

Le financement des contrats de site est régi par les principes suivants :

– *cofinancement par l'État du diagnostic territorial,*

– *pleine mobilisation des crédits d'appui à l'ingénierie inscrits aux contrats de plan État-régions, dans la phase de définition du contrat, dans l'animation du dispositif et la mobilisation des outils opérationnels. Des moyens nouveaux (crédits d'études et d'ingénierie) pouvant être affectés, si les moyens existants s'avéraient insuffisants,*

– *pour les actions de court terme, financement, par redéploiement si nécessaire, sur les moyens d'intervention d'ores et déjà disponibles, notamment au sein des contrats de plan États-régions, des Documents uniques de Programmation (DOCUP) et des dispositifs d'industrialisation préexistants en cours,*

– *enfin, les contrats de site étant mis en place alors que s'engageait la révision à mi-parcours des contrats de Plan État-régions et des programmes européens, cette opportunité permet d'y inscrire les actions envisagées à moyen et long terme.*

Au total, sur l'ensemble des contrats de site, ce sont plus de 320 millions d'euros qui seront investis d'ici 2006.

Le coût estimé de certaines actions prévues pourra connaître, au cours du contrat, des variations. En tout état de cause, le suivi de la mise en œuvre est assuré de façon continue par l'équipe de projet et, à intervalles réguliers, par les comités de pilotage sous l'égide des préfets de département concernés qui en rendent compte à la Datar et l'informent des problèmes éventuels rencontrés.

Le coût global arrondi des 4 contrats de site mis en place en 2003 (hors sites GIAT) avoisine 128 millions d'euros, répartis comme suit :

– 42,4 millions d'euros pour le site Noyelles-Godault,

– 17 millions d'euros pour le site Longwy,

– 26 millions d'euros pour le site Angers,

– 42 millions d'euros pour le site Romorantin ⁽¹⁾.

Sur ces montants, le financement de l'État, au titre des contrats de plan et hors contrats de plan, et des crédits européens (FEDER et FSE) s'élève au total à un peu plus de 61 millions d'euros, soit un taux de cofinancement proche de 50 %. Le Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire (FNADT), section nationale, contribue, avec 18 millions d'euros environ, à près du tiers de la participation de l'État.

(1) participation de MATRA Automobile, au titre de l'article 118 de la loi de modernisation sociale, incluse

D.– LA POLITIQUE DE ZONAGE

1.– Les zones d'aménagement du territoire

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

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

- **Les zones d'aménagement du territoire** sont les zones éligibles à la PAT.

- **Les zones rurales :**

– *Les territoires ruraux de développement prioritaires* recouvrent les zones rurales caractérisées par leur faible niveau de développement économique. Ils ont été délimités conjointement par l'État et les régions. Ils bénéficient d'avantages fiscaux, de mesures spécifiques en matière de crédit-bail immobilier, et d'un taux majoré du crédit d'impôt-recherche. 21.069 communes et 21,5 % de la population française sont concernées.

– *Les zones de revitalisation rurale* concentrent les mesures d'aide de l'État au bénéfice des entreprises créatrices d'emplois dans les zones rurales les moins peuplées et les plus touchées par le déclin démographique et économique. Elles bénéficient d'avantages fiscaux, de mesures spécifiques en matière de crédit-bail immobilier, et d'un taux majoré du crédit d'impôt-recherche. 11.688 communes et 7,38 % de la population française sont concernés.

- **Les zones urbaines :**

– *Les zones urbaines sensibles (ZUS)* : les zones urbaines sensibles sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. 479 communes sont concernées et 33,47 % de la population française. Elles comprennent les zones de redynamisation urbaines et les zones franches urbaines.

– *Les zones de redynamisation urbaine (ZRU)* comprennent des quartiers appartenant aux zones urbaines sensibles confrontées à des difficultés particulières appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique, telles que définies par la loi précitée du 4 février 1995. Elles bénéficient d'avantages fiscaux et d'un an d'exonération de cotisations sociales. 332 communes et 25,94 % de la population française sont concernés.

– *Les zones franches urbaines (ZFU)* : 44 zones franches urbaines ont été créées en 1996 au sein des 744 zones urbaines sensibles. Elles concentrent les quartiers les plus défavorisés des agglomérations de l'hexagone.

Le coût des allègements de charges sociales et fiscales accordées dans ces zones s'élève à 357 millions d'euros en 2004 et devrait représenter 413 millions d'euros en 2005.

2.– La simplification et la modernisation du dispositif

Lors du CIADT du 3 septembre 2003, le Gouvernement a décidé de procéder à une simplification et à une modernisation du dispositif issu de la loi de 1995.

Le projet de loi sur le développement des territoires ruraux, en discussion devant le Parlement, prévoit de modifier le régime des zones de revitalisation rurales. Le classement en ZRR est actuellement conditionné par l'appartenance de la zone aux « *territoires ruraux de développement prioritaires* » (TRDP). Or, il apparaît que le régime des TRDP, prolongé jusqu'au 31 décembre 2006, est aujourd'hui désuet. Il est donc nécessaire de modifier la délimitation des ZRR et d'adapter les mesures qui leur sont applicables.

S'agissant des zonages urbains, le Gouvernement a engagé la relance du dispositif de soutien économique aux quartiers urbains en difficulté ; **les 44 zones franches urbaines (ZFU) existantes sont prolongées pour une nouvelle période de 5 ans et 41 nouvelles zones ont été mises en place au premier janvier 2004.** Les mesures fiscales et sociales en vigueur dans les ZFU ont été reconduites quasiment à l'identique.

Enfin, s'agissant du zonage des aides aux entreprises, comme vous l'a indiqué votre Rapporteur spécial, des négociations sont actuellement en cours avec la Commission européenne.

II.- FAVORISER UN DEVELOPPEMENT EQUILIBRE ET LA SOLIDARITE ENTRE LES TERRITOIRES

A.- LA COUVERTURE DU TERRITOIRE EN TELEPHONIE MOBILE ET LE DEVELOPPEMENT DE L'ACCES AU HAUT DEBIT

1.- Améliorer la couverture du territoire en téléphonie mobile

Le CIADT réuni à Limoges, le 9 juillet 2001 avait adopté un vaste plan d'amélioration de la couverture du territoire en téléphonie mobile, concernant pour l'essentiel la montagne ou la moyenne montagne puisque plus de la moitié des zones non couvertes se trouve au-dessus de 700 mètres. Toutefois, un an plus tard, aucune action concrète n'avait été réalisée.

Le Gouvernement a relancé le plan de rattrapage de la couverture du territoire en téléphonie mobile.

La phase 1 du plan de couverture du territoire en téléphonie mobile a fortement progressé en 2004.

Sur les 822 sites prévus en itinérance et 431 en mutualisation, 1.137 sites ont fait l'objet d'une recherche d'emplacement et 474 ont été retenus par les opérateurs à fin juin 2004. Le nombre d'infrastructures mises à disposition des opérateurs par les collectivités est de 18, et le nombre de sites ouverts de 4. Ces chiffres qui sont en forte croissance traduisent la longueur des phases amonts de recherche et surtout de construction des infrastructures. Il apparaît qu'il faut environ deux ans pour mener à terme le processus consistant à retenir un site, à lancer un marché pour construire un pylône et pour mettre les équipements en service. Le calendrier dépend de la rapidité avec laquelle les départements assureront la maîtrise d'ouvrage conformément à l'engagement signé avec l'association des départements de France.

Au niveau financier, mi-juin 2004, 22,5 millions d'euros de crédits du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire avaient été délégués aux préfetures de région.

L'engagement financier permettant de faire aboutir la phase 1 de couverture se monte à 44 millions d'euros pour l'État, 44 millions d'euros pour les collectivités territoriales et 44 millions d'euros pour les opérateurs.

Compte tenu des affectations précédentes de 22,5 millions d'euros rappelée ci-dessus, la Datar prévoit d'affecter en 2005 les 7,5 millions d'euros de FNADT correspondant à son engagement contractuel cumulé de 30 millions d'euros. La répartition entre les régions sera effectuée en fonction des besoins, en assurant au minimum les deux tiers du financement prévu pour l'État au titre de la phase 1, l'autre tiers (14 millions d'euros) devant être pris en charge par le ministère de l'économie des finances et de l'industrie.

Le second accord intervenu le 13 juillet 2004 prend en compte l'article 52 de la loi n°2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique ainsi que les conditions de renouvellement des autorisations GSM de la société Orange France et de la Société Française du Radiotéléphone (SFR) qui ont été notifiées aux opérateurs concernés par la Ministre déléguée à l'industrie sur proposition de l'ART. Il prévoit que les opérateurs prennent entièrement à leur charge la couverture des 1.800 communes qui sont concernées par la phase 2 du plan de couverture en téléphonie mobile. Cette seconde phase débutera à partir du premier janvier 2005 et au plus tard à compter de la date à laquelle le protocole départemental de la phase 1 a été signé.

2.- Développer l'accès au haut débit

En matière d'Internet à haut débit, les services de « connexion permanente » sont passés de 62 % de la population à fin 2002 à 83 % de la population à mi 2004 sur près des trois quarts du territoire bâti. Ce sont donc environ 12 millions de Français supplémentaires qui ont été couverts en une année et demie. Le nombre de communes desservies totalement ou partiellement a doublé entre fin 2002 et fin 2003 pour atteindre environ 15.000 communes.

Par ailleurs le nombre d'abonnés à une liaison haut débit est supérieur à 5 millions de personnes, ce qui place la France au-dessus de la moyenne européenne (6 % de la population).

La couverture du territoire par l'internet est assurée principalement par les opérateurs de communications électroniques qui y ont investi environ 2 milliards d'euros. Grâce à l'adoption le 21 juin 2004 de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales, ces dernières prévoient également d'y investir près d'un milliard d'euros, notamment pour assurer le déploiement dans les zones peu ou mal couvertes.

En 2004, la Datar a consacré 5 millions d'euros de crédits du FNADT aux appels à projets relatifs aux technologies alternatives et usages de l'Internet à haut débit et au titre des contrats de pays et d'agglomération et y a ajouté 2 millions d'euros lors du CIADT du 14 septembre 2004.

Par ailleurs un fonds de soutien de 100 millions d'euros issus de la réserve de performance des fonds structurels européens a été constitué. Le CIADT du 14 septembre 2004 a renvoyé à la loi de finances rectificatives le soin de compléter éventuellement le fonds de soutien. Pour mémoire on rappellera que la Caisse des dépôts et consignations participe comme investisseur au côté des collectivités par l'intermédiaire d'un fonds de 225 millions d'euros.

Conformément à la loi du 31 décembre 2003 sur les obligations de services public de télécommunications, la Datar préparera avant mars 2005, un rapport au Parlement sur la couverture du territoire en haut débit.

B.— LA DYNAMIQUE DES PAYS ET DES AGGLOMÉRATIONS

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

En 2004, les dotations au FNADT, section contractualisée ont représenté 36 millions d'euros au titre IV, et de 135 millions d'euros d'autorisations de programme et 70 millions d'euros de crédits de paiement au titre VI. Une partie de ces crédits a été destinée à la constitution de pays et d'agglomérations.

Votre Rapporteur spécial tient à rappeler que les crédits mobilisés lors de la constitution de pays ou d'agglomérations n'ont pas vocation à être pérennisés au-delà de cette phase.

1.— Les pays

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

Au 1^{er} mai 2004, on pouvait dénombrer 132 pays reconnus par arrêté préfectoral, contre seulement 99 au 1^{er} janvier 2004, et 57 au 1^{er} janvier 2003, ce qui traduit une progression importante de la structuration de ces territoires de projets.

En France métropolitaine, 19 régions sur 22 comptent désormais un pays reconnu. Seules trois régions n'en comptent pas : l'Île-de-France, le Limousin et la Picardie. La Bretagne se distingue en étant entièrement couverte de pays reconnus. Vient ensuite la Franche-Comté, dont les trois quarts de la population vivent dans un pays reconnu.

On comptait au 1^{er} mai 51 contrats de pays signés avec l'État, dans neuf régions différentes : la Bretagne, la Bourgogne, l'Aquitaine, Champagne-Ardenne, la Haute-Normandie, la Lorraine, Midi-Pyrénées, Pays de la Loire, Rhône-Alpes. Une centaine de contrats de pays supplémentaires sont attendus d'ici la fin de l'année, ce qui porterait le nombre de contrats de pays signés aux alentours de 150.

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

2.– Les agglomérations

a) La mise en place des agglomérations

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

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

Les agglomérations avaient pour vocation à devenir des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et à taxe professionnelle unique. La loi n° 99-585 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale est d'ailleurs venue inciter, via une garantie de dotation globale de fonctionnement, les agglomérations à se transformer. En réalité, de nombreux établissements publics de coopération intercommunale sont créés rapidement depuis 1999, et c'est seulement aujourd'hui que ceux-ci commencent à conclure des contrats d'agglomération.

L'état d'avancement de la procédure contractuelle à l'échelle des agglomérations est le suivant :

- 52 contrats d'agglomération sont signés à la date du 30 avril 2004,
- une vingtaine d'autres contrats sont susceptibles d'être signés d'ici la date butoir du 31 décembre 2004.

Au total, ce seraient donc près de 80 agglomérations qui pourraient avoir signé un contrat avant la fin de l'année 2004.

b) Le financement des agglomérations

Le montant total des financements inscrits au contrat, tous financeurs confondus, affiche une grande disparité entre contrats :

- 1.203 millions d'euros à Bordeaux,
- 403 millions d'euros à Dijon,
- 179 millions d'euros au Creusot-Montceau,
- 112 millions d'euros à Belfort,
- 105 millions d'euros à Tarbes,

- 93 millions d’euros à Nancy,
- 87 millions d’euros à Seine-Eure,
- 69 millions d’euros à Val de Fensch,
- 33 millions d’euros à Elbeuf.

Les communautés urbaines ou communautés d’agglomération contribuent toutes dans une fourchette entre 20 % et 32 % au financement des actions du contrat d’agglomération. La disparité entre contrats est relativement limitée sur ce point. Tous les schémas de financement sont en effet possibles, y compris ceux mobilisant un seul partenaire. De plus, les maîtrises d’ouvrage ne sont pas uniquement celles des signataires (les communes, notamment).

On peut observer que la **part de l’État est extrêmement variable** d’un contrat à l’autre : elle est de 40 % à Elbeuf, de 32 % au Creusot-Montceau, de 28 % à Nancy, de 19 % à Tarbes (pour l’année 2002) et à Belfort, de 18 % à Dijon, et de 17 % à Bordeaux.

Les crédits de l’État viennent de sources diversifiées : FNADT (développement économique), FISAC (commerces), FIV (politique de la ville), DGUHC (foncier), FRAC (culture), FNDS (sports), DRT (tourisme : FACIT, chap. 66.03.10), DIREN (environnement), FAS (Fonds d’action sociale), etc.

La part des crédits État hors contrat de Plan État-régions n’est pas toujours précisément identifiée dans les contrats. Le contrat d’agglomération étant la déclinaison territoriale du contrat de plan, il est normal qu’une part significative des crédits du CPER soit mobilisée. À Nancy, par exemple, les crédits de l’État viennent à 81 % du contrat de plan (dont 8 % de FNADT) et 19 % de crédits de « droit commun ». Pour le contrat unique du Creusot-Montceau, les crédits hors contrats de plan représentent 73 % des crédits de l’État ; cette proportion est exceptionnelle.

En termes de crédits d’ingénierie en direction des agglomérations (études ou expertises pour l’élaboration du projet d’agglomération, fonctionnement du conseil de développement), le Préfet dispose d’une part non négligeable du FNADT inscrit au titre du « volet territorial » du contrat de plan.

Par ailleurs, le CIADT du 9 juillet 2001 a fixé un objectif de création de 15 nouvelles agences d’urbanisme jusqu’en 2006 pour doter les agglomérations de dispositifs d’ingénierie en matière de développement. Les crédits du FNADT seront mobilisés à hauteur de 150.000 euros par nouvelle agence (2,3 millions d’euros au total) pour réaliser les études et missions de préfiguration de ces agences, dans le cadre du volet territorial des contrats de plan État-régions. Si l’agence est effectivement créée, le relais en matière d’aide au fonctionnement est pris sur le budget du ministère de l’équipement. Trois nouvelles agences ont été agréées (Évry Val d’Essonne, Toulon, Valenciennes). Une dizaine d’autres créations sont en cours d’expertise avancée.

C.– LA GARANTIE DU SERVICE PUBLIC SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

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

1.– La présence du service public sur l'ensemble du territoire

a) Des expériences pilotes en faveur de la présence des services publics en milieu rural

Une convention a été signée le 21 juillet 2003 entre le ministre de l'Aménagement du territoire, les principaux organismes et entreprises publics (ANPE, la Caisse nationale des allocations familiales, La Poste, EDF-GDF, la SNCF, France Télécom ...) et l'association des maires de France : elle a pour objectif de lancer des expériences dans quatre départements pilotes sur la présence des services publics en milieu ruraux. Les présidents des Conseils généraux des départements concernés étaient également invités à signer l'accord.

Ce document mettait ainsi en application une décision gouvernementale prise lors du comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire du 13 décembre 2002, au cours duquel il fut décidé de mener des expériences sur les nouvelles organisations des services publics et de renouveler les outils de la concertation locale.

Les objectifs fixés par l'accord national reflètent la volonté commune de trouver des solutions de fond aux problèmes en cause :

- répondre à l'évolution des missions et des techniques administratives ;
- accompagner les évolutions de la demande des usagers dans ses aspects qualitatifs et géographiques ;
- diversifier et renforcer l'usage des technologies de l'information et des communications ;
- prendre en compte le développement de l'intercommunalité et le renforcement des solidarités qu'elle permet.

Le déroulement des expériences pilotes, à partir de septembre 2003, a reposé sur une concertation étroite incluant l'ensemble des acteurs locaux : élus, représentants des usagers (particuliers, entreprises, artisans et commerçants, agriculteurs, associations, unions syndicales et professionnelles, etc.), socio-professionnels et fonctionnaires.

Pour l'État, les expériences pilotes ont été l'occasion de mener des réflexions concrètes dans le but de faire émerger localement des méthodologies de constitution des offres d'accès aux services publics ; la phase de mise en œuvre devra permettre de tester la viabilité des solutions envisagées, notamment sur les plans technique, administratif et financier. Les propositions formulées par plusieurs préfets de département ont permis d'identifier les évolutions législatives ou réglementaires à engager en vue de faciliter la réorganisation des services publics.

L'intérêt de ces expérimentations conduira d'ici fin 2004 à les élargir à une dizaine de nouveaux départements.

b) Des mesures en faveur de la présence des services publics en milieu rural dans le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux

Le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, actuellement en débat devant le Parlement prévoit plusieurs mesures en faveur de la présence du service public en milieu rural concernant :

- le cumul d'un emploi public et privé pour les agents de la fonction publique territoriale,
- le régime juridique des maisons des services publics et leur convention de fonctionnement,
- l'intervention des communes pour le maintien d'un service public de proximité,
- la définition au niveau national d'objectifs d'aménagement du territoire entre l'État et les opérateurs de service public,
- le mode de concertation menée au niveau des départements concernant la qualité et l'accessibilité des services publics.

2.– Les délocalisations d'emplois publics

a) Les objectifs de la politique de délocalisation des emplois publics

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

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

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

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

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

Le CIADT du 13 décembre 2002 a décidé d'adapter et de renforcer la politique d'implantation territoriale des emplois publics en aménageant le travail conduit avec les ministères à partir des programmes prévisionnels pluriannuels d'implantation, en orientant les implantations les plus stratégiques vers les grandes aires métropolitaines tandis que les autres services et établissements pourront être dirigés vers des villes moyennes, en systématisant la recherche des possibilités d'implantation d'agences européennes, de bureaux de l'ONU ou d'organisations non gouvernementales, enfin en renforçant le rôle des collectivités locales dans le processus de préparation et de réalisation des implantations.

Le CIADT du 26 mai 2003 a fixé les orientations générales pour l'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques, arrêté les démarches pour les contrats de site liés à des plans sociaux, au plan de restructuration du GIAT ou à des bassins textiles et confirmé son souhait de voir implanter à Marseille au moins le tiers des effectifs de la nouvelle agence UBI France.

Le CIADT du 18 décembre 2003 a confirmé plusieurs opérations importantes et soumis à expertise de nouveaux projets.

Le coût d'une opération comprend trois composantes principales qu'il est difficile d'agréger :

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

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

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

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

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

b) Les moyens administratifs

Le CIADT du 9 juillet 2001 a décidé de rationaliser les organismes chargés de l'implantation territoriale des emplois publics. Il a été décidé de fusionner la Mission pour l'implantation territoriale des emplois publics, créée en 1991, et le Comité de décentralisation, créé en 1955 pour délivrer par voie réglementaire des agréments pour toute implantation en Île-de-France d'une surface de bureaux supérieure à 200 m².

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

c) Les moyens budgétaires

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

Rappelons, en effet, que les délocalisations sont assorties du principe du volontariat des agents concernés pour suivre le transfert de l'organisme, la politique de délocalisation s'analysant comme un transfert d'emplois et non un

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

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

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

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

Au 31 décembre 2003, le montant des crédits effectivement transférés aux divers ministères pour le financement de leurs opérations s'est élevé respectivement à 152,258 millions d'euros pour les autorisations de programme, 140,801 millions d'euros pour les crédits de paiement sur le chapitre 57-01 et 24,526 millions d'euros pour les dépenses ordinaires sur le chapitre 37-07. Toutefois, après intervention d'annulations de crédits en loi de finances rectificative pour 2003, les montants disponibles au début de l'exercice 2004 ont été ramenés à 7,428 millions d'euros d'autorisations de programme et 6,375 millions d'euros de crédits de paiement au chapitre 57-01 ainsi que 1,858 million d'euros au chapitre 37-07. L'ensemble de ces crédits a, par la suite, fait l'objet d'une mesure de gel.

Le comité de gestion du fonds a cependant donné, en juillet dernier, un avis favorable à une intervention de 1,644 million d'euros en titre III ⁽¹⁾. Du fait de l'absence de disponibilité des crédits, il a été convenu que ces montants seraient prélevés après intervention de dotations de crédits attendus en loi de finances rectificative pour 2004 et redéploiement partiel de ceux-ci en titre III.

d) Le bilan des actions de délocalisation de services publics

Au total, ce sont désormais 43.243 emplois dont le transfert a été approuvé en CIADT, après déduction d'un certain nombre d'opérations annulées ou suspendues.

Au 1^{er} juillet 2004, 31.938 emplois ont été effectivement transférés et 3.008 sont en cours de transfert. L'ensemble, totalisant 34.946 emplois, représente donc 80,8 % du programme aujourd'hui acté en CIADT.

(1) au profit de Météo-France (Toulouse), d'UBIFrance (Marseille) et du CNDP (Poitiers-Futuroscope).

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

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

En outre, d'autres décisions de transfert ont fait l'objet d'actes juridiques ou financiers permettant d'engager physiquement d'autres opérations ou compléter des projets en partie réalisés qui concernent 3.008 emplois.

Les principales d'entre elles concernent, en dehors de l'Île-de-France et outre diverses opérations du ministère de la défense : Angers (ADEME), Marseille (UBIFrance), Poitiers-Futuroscope (CNDP).

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

Le tableau suivant retrace, par région, le nombre d'emplois transférés ou en cours de transfert au 1^{er} juillet 2004 :

TRANSFERTS RÉALISÉS OU EN COURS ⁽¹⁾

Région	Emplois transférés	Emplois en cours de transfert	Somme des transférés et en cours
Alsace	410	0	410
Aquitaine	2.515	0	2.515
Auvergne	209	20	229
Bourgogne	39	22	61
Bretagne	1.947	20	1.967
Centre	1.395	0	1.395
Champagne-Ardenne	75	0	75
Corse	2	0	2
Franche-Comté	865	0	865
Île-De-France	5.245	2.309	7.554
Languedoc-Roussillon	2.315	0	2.315
Limousin	1.220	0	1.220
Lorraine	348	0	348
Midi-Pyrénées	1.033	68	1.101
Nord-Pas-De-Calais	1.783	0	1.783
Haute-Normandie	1.480	56	1.536
Basse-Normandie	235	12	247
Pays-de-Loire	2.653	163	2.816
Picardie ⁽²⁾	805	0	805
Poitou-Charentes	1.688	81	1.769
Provence-Alpes-Côte-D'azur	1.077	42	1.119
Rhône-Alpes	3.664	78	3.742
Départements d'Outre-Mer	20	0	20
Répartition Régionale Non Disponible	915	137	1.052
Total	31.938	3.008	34.946

(1) Projets ayant fait l'objet d'actes juridiques ou financiers (achat de terrain, premier engagement de crédits non limité à une étude exploratoire, etc.). Ne sont donc pas repris ici plusieurs milliers d'emplois correspondant à des opérations non encore véritablement engagées (opérations difficiles, dont la date a été reportée ou dont le contour du projet ou le plan de financement ne sont pas encore finalisés).

(2) Pour l'essentiel des opérations "Défense" à Creil.

Source : Datar

D.- LA POLITIQUE DES MASSIFS

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

1.– Les outils de la politique des massifs

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

a) Les commissariats à l'aménagement des massifs

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

Nommés par décret en Conseil des ministres, les six commissaires à l'aménagement et au développement de la montagne, dénommés communément « commissaires des massifs » sont les relais de la Datar sur le terrain.

Un renforcement des moyens des commissariats des massifs a été opéré par la loi de finances pour 2001. En 2002, a été mise en place une équipe pour accompagner la création d'un nouveau commissariat à l'aménagement des massifs des Vosges.

Le décret n° 2002-955 du 4 juillet 2002 relatif à la mission des préfets coordonnateurs de massif permet d'améliorer l'exécution des conventions interrégionales de massif.

Pour la première fois, le décret n° 2004-52 du 12 janvier 2004 relatif aux commissaires à l'aménagement, au développement et à la protection des massifs introduit dans le droit positif la fonction du commissaire au développement, à l'aménagement et à la protection des massifs et définit ses missions.

Le commissaire assiste directement le préfet coordonnateur de massif dans la préparation de la commission interrégionale de programmation ad hoc des crédits des conventions interrégionales de massif et son secrétariat, dans la coordination technique des services de l'État pour la mise en œuvre des mesures et dans la préparation du rapport annuel présenté par le préfet coordonnateur devant le comité de massif

Par ailleurs, il intervient également au sein du comité de massif en tant que secrétaire (préparation des ordres du jour, rédaction des comptes rendus) du comité, de sa commission permanente, de sa commission spécialisée pour le

traitement de la procédure des unités touristiques nouvelles et des groupes de travail, sous l'autorité des deux co-présidents.

La mission des commissaires de massif et de leurs équipes, placés sous l'autorité des préfets coordonnateurs de massif consiste à :

- renforcer l'identité de leur massif, facteur de notoriété et de développement,
- développer le potentiel économique des massifs,
- favoriser l'insertion des massifs dans les grands courants d'échanges que les massifs soient frontaliers ou non.

Les commissaires interviennent en s'appuyant sur les acteurs techniques et économiques des massifs, dont ils contribuent à organiser l'action, de manière à développer ou consolider des filières économiques, permettant de transformer les handicaps des massifs en une source d'enrichissement. Ils interviennent, au nom de l'État, en animateurs et en « monteurs » de projets (aspects techniques, économiques, géographiques, financiers des dossiers).

Ils s'attachent également à développer la coopération liée aux grands enjeux d'aménagement du territoire (percées alpines ou pyrénéennes – valorisation des autoroutes A20 ou A75 dans le Massif Central – couverture numérique des massifs). Ils ont contribué à l'élaboration des premières conventions interrégionales de massif, adossées au calendrier des contrats de plan, qui concernent dix régions et quarante-deux départements ainsi que les programmes interrégionaux européens.

Par ailleurs, **l'arrêté du premier ministre du 16 janvier 2004 relatif aux préfets coordonnateurs** du massif des Alpes, du massif jurassien, du Massif central, du massif des Pyrénées et du massif vosgien, en application de la loi sur la démocratie de proximité de février 2002, désigne conformément au décret du 4 juillet 2002, les préfets coordonnateurs de massif. Son apport réside notamment dans le choix du préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur en tant que préfet coordonnateur du massif des Alpes.

Par ailleurs, **les comités de massifs ont été réformés par le décret n° 2004-51 du 12 janvier 2004** relatif à la composition et au fonctionnement des comités de massif du massif des Alpes, du Massif central, du massif jurassien, du massif des Pyrénées et du massif vosgien. Sont repris les principes suivants :

- la co-présidence du comité de massif ;
- les règles de nomination des membres, ne varient pas, par rapport aux décrets précédents ;

– les modalités classiques d’organisation des séances, des règles d’émission des avis et de création de commissions et groupes de travail spécialisés ;

– les règles de fonctionnement de la commission permanente, notamment la préparation des avis et propositions du comité, du suivi d’un certain nombre d’actions menées dans le cadre de la politique de la montagne et de synthèse des travaux effectués au sein des organes spécialisés ;

– les règles de fonctionnement de la commission spécialisée qui, conformément à l’article 7 de la loi montagne est chargée d’émettre un avis sur les projets d’unités touristiques nouvelles.

Par ailleurs, sont introduites de nouvelles dispositions :

– sur les équilibres entre les trois collèges respectivement des élus locaux – qui sont majoritaires – des représentants des activités économiques et des activités associatives, scientifiques et culturelles ;

– sur le rôle des commissaires au développement, à l’aménagement et à la protection des massifs, qui font l’objet parallèlement d’un décret simple et qui assurent le secrétariat des comités ;

– sur le nombre de membres de chacun des comités.

b) Les schémas interrégionaux de massifs

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

2.– Les crédits budgétaires

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

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

(en millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Pyrénées	5,35	3,92	3,98	4,30	2,09	2,18	3,35
Alpes du Nord	2,39	1,63	1,49	1,77	1,46	2,27	3,38
Alpes du Sud	24,35	22,78	3,60	3,87			
Jura	1,97	1,33	1,25	1,39	0,27	0,81	1,61
Vosges	2,32	1,55	1,48	1,62	0,14	0,11	0,42
Massif Central	17,81	11,98	11,54	12,41	4,31	7,59	4,03
Réunion	1,95	1,92	1,89	1,78	0,84	1,43	1,91
Total	53,13	45,11	25,23	27,14	9,12	14,39	14,70

Source : Datar

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

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

Le FNADT finance le budget de fonctionnement des commissariats. Tombé à 0,27 million d'euros en 1997, passé à 0,32 million d'euros en 1998, il atteint 0,44 million d'euros en 2004.

Les personnels en fonction dans les commissariats sont au nombre de 31 personnes, au 30 juin 2004, dont 13 mises à dispositions par les autres administrations.

COMMISSARIATS A L'AMÉNAGEMENT DES MASSIFS

(en milliers d'euros)

	Budget de fonctionnement								
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Pyrénées	98,63	96,35	96,04	93,76	94,52	91,47	99,8	103,7	116,5
Alpes du Nord	70,28	69,97	95,28	95,28	84,61	142,54	144	136,1	144
Alpes du Sud	47,11	51,53	57,17	57,17	58,69	-			
Jura	42,99	44,67	51,07	50,00	50,00	50,00	45	47,1	55,5
Vosges						16,46	45	44,3	10
Massif Central	18,90	16,01	19,06	20,58	20,58	32,01	30	21,1	20
Réunion	-	-	15,55	30,49	38,87	85,37	90	109,2	98
Total	227,91	278,52	334,17	347,28	347,28	419,69	411	461,5	444

Source : Datar

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

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

Les crédits consacrés à l'auto-développement de la montagne se sont élevés à 3,44 millions d'euros en 2003 et devraient représenter 3,3 millions d'euros en 2004. Sur ces deux années, ils devraient permettre de financer les actions suivantes :

– *dans le Massif central* : en 2003, 50 actions ont été programmées, pour le montant global de la délégation de crédits, soit 1, 453 millions d'euros. Les thématiques retenues visent : l'animation et l'assistance technique des territoires, la mise en réseau des acteurs du développement, la valorisation des ressources locales, notamment culturelles et l'information des populations locales. 65 dossiers sont déjà programmés en 2004.

– *dans les Pyrénées* : en 2003, 34 dossiers ont été programmés pour 99 % du montant global de crédits délégués soit 581.012 euros. Les thématiques retenues visent : le soutien à l'expérimentation, notamment touristique et agricole (accompagnement du choix des sites pilotes par des projets d'agriculture durable) ainsi qu'une meilleure connaissance des activités (fréquentation des refuges). 27 opérations sont en cours de programmation en 2004.

– *dans le Jura* : en 2003, 17 actions ont été engagées pour le montant global de la délégation de crédits. Les thématiques retenues visent : l'assistance technique, les études de faisabilité, la promotion et la communication, le traitement des données statistiques sur l'ensemble du massif et le développement des activités économiques. En 2004, 11 dossiers seront programmés sur la promotion des atouts du massif et des analyses sur les activités économiques.

– *dans les Alpes* : en 2003, 41 actions ont été programmées pour le montant global de la délégation de crédits soit 1,021 million d’euros. Les thématiques retenues concernent l’ingénierie de projet à l’échelle du massif (programme Medeoc/Interreg, ingénierie dans le domaine du tourisme et de la forêt) la promotion (tourisme d’été, pastoralisme) et la communication (carte les bio-diversités des Alpes) et les projets territoriaux autour de la forêt et l’agriculture durable. En 2004, 44 opérations sont en cours de programmation.

– *dans les Vosges* : en 2003, 11 actions ont été engagées pour 100 % du montant global de crédits délégués. Les thématiques retenues visent des actions de promotion de démarches de qualité dans les domaines des services, de l’agriculture et du tourisme, ainsi que le développement d’un système d’information géographique. 9 dossiers sont en cours de programmation en 2004.

– *dans les Hauts de la Réunion* : en 2003, 3 actions ont été engagées pour un montant global de 157 000 euros. Les crédits ont été affectés au développement des réseaux économiques et touristiques. 5 dossiers sont en cours de programmation en 2004.

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

CRÉDITS NON CONTRACTUALISÉS AUTO DÉVELOPPEMENT

(en millions d’euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Pyrénées	0,67	0,67	0,47	0,32	0,64	0,64	0,59	0,60	0,58	0,52
Alpes du Nord	0,56	0,56	0,41	0,27	0,53	1,07	0,98	1,24	1,02	0,90
Alpes du Sud	0,56	0,56	0,41	0,27	0,55	-				
Jura	0,29	0,29	0,20	0,14	0,27	0,08	0,24	0,25	0,22	0,22
Vosges	0,30	0,30	0,21	0,14	0,27	0,14	0,11	0,25	0,22	0,20
Massif Central	1,80	1,80	1,28	0,87	1,74	1,54	1,57	1,66	1,14	1,31
Réunion	0,15	0,15	0,11	0,09	0,18	0,18	0,14	0,18	0,16	0,14
Total	4,34	4,34	3,13	2,10	4,21	3,64	3,63	4,18	3,44	3,30

Source : Datar

– Les crédits contractualisés des conventions interrégionales de massif

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

Après une année 2000 consacrée en grande partie à la mise en place des comités de programmation, à la concertation entre services de l'État et à l'articulation entre le rôle des commissaires à l'aménagement des massifs et celui des services techniques de l'État, les programmations des crédits des conventions interrégionales se sont amplifiées entre 2001 et 2003.

Le taux de programmation global, tous ministères confondus, à la fin de l'année 2003, est de 35 %. Le taux d'avancement du FNADT est de 47 % alors que celui des engagements des autres ministères est de 24,47 % à cause de la faiblesse des délégations de crédit. Le nombre total d'opérations représente 700 projets en 2003.

– Les crédits communautaires

Pour la période 2000-2006, la prise en compte des territoires de montagne ne figure pas dans le règlement communautaire comme critère d'éligibilité. La montagne ne bénéficie pas de mesures spéciales contrairement aux régions insulaires ou périphériques. Cependant, les territoires de montagne sont évidemment concernés au titre des territoires ruraux souffrant d'handicaps particuliers, auxquels s'adresse l'objectif 2.

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

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

3.– Vers un renouveau de la politique de la montagne

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

– La loi de 1985 relative au développement et à la protection de la montagne est actualisée pour tenir compte notamment de la décentralisation et de la diversité des territoires de montagne. *La loi introduit l'exigence de développement durable de la montagne.*

– *le régime d'autorisation des Unités touristiques nouvelles (UTN)*, qui s'impose aux aménagements touristiques en montagne, est réorganisé et clarifié. Il permet à la fois une instruction plus rapide, et garantit que les préoccupations environnementales sont correctement prises en compte.

– sur le plan économique, *la loi offre un nouvel élan aux activités de montagne*. La conduite de projets en commun est facilitée par la possibilité d'affecter la taxe de séjour perçue par les communes aux projets de promotion du tourisme ou de protection des espaces mis en place au niveau des intercommunalités.

– La politique de la montagne dispose, grâce à la loi, des moyens nécessaires pour devenir l'objet d'un investissement concerté entre tous les acteurs. Les Massifs sont dotés d'un schéma stratégique, qui engage les acteurs territoriaux. Les comités de massif voient leur rôle renforcé. Les collectivités sont invitées à mettre en place des ententes interrégionales et interdépartementales, pour mener, à l'instar de ce qui s'est fait dans le domaine de l'eau, des politiques territoriales intégrées.

III.- LA RÉFORME DES OUTILS D'INVESTISSEMENT DE L'ÉTAT DANS LES REGIONS : CONTRATS DE PLAN ÉTAT-REGIONS ET FONDS STRUCTURELS EUROPEENS

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

La réforme du circuit de financement des fonds structurels constitue une première étape de ce changement. La réforme des contrats de plan va en constituer la seconde.

A.- LES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-REGIONS : VERS UNE NECESSAIRE REFORME

En application des articles 57 et 59 de la loi organique relative aux lois de finances, les Rapporteurs spéciaux de la Commission des finances sont chargés d'une mission permanente de contrôle budgétaire et disposent de pouvoirs d'investigations qu'ils peuvent exercer tout au long de l'année. Dans ce cadre, votre Rapporteur spécial des crédits de l'aménagement du territoire a été chargé de faire un point sur l'exécution budgétaire de l'actuelle génération de contrats de plan État-régions.

En effet, les retards constatés suscitent des inquiétudes et font craindre que certains projets d'infrastructures ne soient pas réalisés en 2006. Par ailleurs, certaines opérations des contrats de plan étant co-financées par les fonds structurels européens, ces retards pourraient avoir pour conséquence des dégagements d'office et la perte pour la France de financements communautaires.

Outre le bilan budgétaire fourni par la Datar, votre Rapporteur spécial a donc souhaité connaître, de façon plus précise, l'exécution des contrats de plan au niveau local. Il a donc entrepris des déplacements dans deux régions, le Limousin et l'Auvergne – régions aux données socio-économiques comparables qui ont eu des majorités politiques différentes de 1986 à 2004 – et a approfondi l'exécution budgétaire du volet transports collectifs en Île-de-France en raison du montant élevé de crédits qu'il représente ⁽¹⁾. Il a rencontré les responsables des préfectures de région (Secrétaire général aux affaires régionales), les directeurs des services déconcentrés régionaux et des représentants des conseils régionaux (vice-président du conseil régional, directeur général des services).

(1) Le volet « transports collectifs en Île-de-France » représente 916 millions d'euros, soit 5,18 % des crédits de l'État au titre des contrats de plan.

Par ailleurs, en tant que co-Rapporteur, avec M. Jacques Le Nay, d'une mission d'information de la Délégation à l'Aménagement du territoire, sur l'avenir des contrats de plan ⁽¹⁾, il a entrepris des déplacements en Bretagne et en Provence-Alpes-côte-d'Azur.

Votre Rapporteur spécial a ainsi dressé le bilan des contrats de plan dans une communication lors de la réunion de la Commission des finances du 8 juin 2004.

1.— Les contrats de plan 2000–2006

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

De plus, cette nouvelle programmation manifeste un effort de péréquation entre les régions. Par exemple, l'État finance 56 % du contrat de plan Limousin, et 40 % du contrat de plan Île-de-France.

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

2.— Une exécution insuffisante des crédits de l'État

a) L'exécution des contrats de plan par les différents ministères

Fin 2003, les crédits délégués par les ministères portent le taux de mise en œuvre des crédits État à 45,70 %. Ce taux, bien qu'inférieur au taux théorique des 4/7^{èmes} (57,14 %), est supérieur aux 42,85 % correspondant au taux théorique sur trois ans. Les contrats ayant été conclus durant le premier semestre 2000, ce taux de 45,70 % reste relativement satisfaisant, malgré la contrainte budgétaire qui a pesé en 2002 et 2003, sur la montée en puissance attendue sur ces deux dernières années.

Fin 2004, selon la programmation initiale des ministères, le taux d'exécution des crédits de l'État pourrait atteindre 58 %. Si les mesures de régulation budgétaire envisagées en 2004 devaient se traduire intégralement par des annulations d'autorisations de programme, ce taux pourrait alors se situer autour de 55 %.

(1) Rapport d'information de MM. Louis Giscard d'Estaing et Jacques Le Nay fait au nom de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur la réforme des contrats de plan État-régions (n° 1836).

S'agissant de l'engagement des autorisations de programme, sur les 8 milliards d'euros d'autorisations de programme déjà délégués par les ministères fin 2003 (soit 45,70 % de l'enveloppe initiale des crédits de l'État), plus de 6,6 milliards ont déjà été engagés par les préfets, ce qui représente 37,37 % de l'engagement initial de l'État, et un taux d'engagement de **82 %**.

Ce taux était seulement de 68 % fin 2001 et de 73 % à fin 2002. On note donc une amélioration constante du taux d'engagement, et donc de l'utilisation par les préfets des crédits mis à leur disposition par les ministères.

S'agissant du mandatement, près de 4 milliards d'euros soit 22,42 % de l'engagement initial de l'État ont déjà été payés, ce qui représente 60 % des 6,6 milliards de crédits engagés.

Ce taux de paiement est lui aussi en constante amélioration, passant de 47 % en 2001 à 54 % en 2002, puis 60 % en 2003.

Cependant, votre Rapporteur spécial ne peut que regretter qu'au 31 décembre 2003, le taux de mandatement, c'est-à-dire la mise en œuvre effective des opérations, ne représente que 4 milliards d'euros, sur une programmation totale de 17,5 milliards d'euros.

L'exécution budgétaire des contrats de plan depuis de 2000 est retracée dans le tableau suivant :

EXECUTION DES CONTRATS DE PLAN PAR L'ÉTAT DE 2000 A 2004

(en milliards d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004 ⁽¹⁾	2004 ⁽²⁾
Crédits engagés	1,935	2,192	2,090	1,869	1,643	2,177
% par rapport au 1/7 ^{ème} théorique (en %) ⁽³⁾	76,54	86,71	82,67	73,93	64,99	86,12

(1) L'hypothèse retenue de taux d'exécution est de 55 %.

(2) L'hypothèse retenue de taux d'exécution est de 58 %.

(3) Ce pourcentage donne la proportion de crédits engagés par rapport au 1/7^{ème} théorique.

Source : Datar.

Plusieurs ministères ont un taux d'engagement insuffisant. C'est le cas notamment :

- du ministère de l'équipement, avec un taux de délégation de 39,72 % ;
- du ministère des affaires sociales, avec un taux de délégation de 27,89 % ;
- du ministère délégué aux PME, commerce et artisanat, avec un taux de délégation de 32,98 % ;
- et de celui de l'environnement, avec un taux de délégation de 41,70 %.

Le retard du ministère de l'équipement a une forte incidence sur le taux national compte tenu de l'importance de la part de ce ministère dans les contrats (40,8 % des crédits contractualisés de l'État). Ce taux est sensiblement pénalisé par les effets des régulations budgétaires de 2002 et surtout de 2003. Les premières estimations pour 2004 montrent la persistance de ces tensions budgétaires.

Les mesures de régulation budgétaire ont touché de nombreux secteurs du ministère et en particulier les deux volets, routier et ferroviaire. Sur le volet routier, en 2002 et en 2003, le gel a porté sur environ 30 % des autorisations de programme initialement programmées. Sur le volet ferroviaire, en 2002 le gel a porté sur environ 15 %, et en 2003 sur près de 45 % des autorisations de programme initialement programmées.

La situation fin 2003 des principaux secteurs du ministère de l'équipement est la suivante :

– *s'agissant du volet routier*, le taux se situe à **43,84 %**, taux proche de la moyenne nationale de 45,70 %. À fin 2003, ce taux reste satisfaisant, si l'on tient compte de la montée en puissance traditionnellement progressive des programmes d'infrastructures.

– *s'agissant du volet « exploitation de la route »* : le taux d'exécution des crédits est de **67,50 %**. Ce taux se situe très au-dessus de la moyenne nationale de 45,70 %, proche du taux d'avancement théorique des contrats de plan. Toutefois son importance est atténuée par la part relative de l'exploitation de la route au sein de la programmation du ministère (1,2 %), alors que le volet routier représente plus de la moitié (57 %) de la programmation totale.

– *s'agissant du volet « Transport combiné »*, le **taux d'exécution de 67,35 %** est lui aussi très élevé. Toutefois son importance est atténuée par la part relative du transport combiné au sein de la programmation du ministère (0,8 %), à comparer à celle du ferroviaire au sens strict (14,7 %).

– *s'agissant du volet ferroviaire*, le taux de délégation des crédits est de **26,74 %**. Avec des taux de délégation situés à 4,4 % en 2000, 5,6% en 2001, 9,6% au lieu des 11,2 % prévus en 2002, et 7,2 % au lieu des 13 % prévus en 2003, le volet ferroviaire des contrats de plan a présenté un retard significatif dès les premières années. Malgré l'accélération des délégations ces deux dernières années, ce retard n'a pu être rattrapé.

– *s'agissant du volet « Transports collectifs en Île-de-France »*, le taux d'exécution des crédits est de 30,67 % fin 2003. La montée en puissance de la programmation est ralentie, avec toutefois des taux de délégations en hausse constante depuis 2000, pour atteindre 10,24 % en 2003, malgré les mesures de régulation budgétaire de 2002 et 2003. En 2004 le taux de programmation initialement prévu était de 12,4 %.

D'autres ministères, en revanche, ont un taux d'avancement satisfaisant. C'est le cas notamment :

- du ministère de l'éducation nationale, avec un taux de délégation de 55,11 % ;
- du ministère de la ville, avec un taux de délégation de 56,81 % ;
- du ministère de l'emploi, avec un taux de délégation de 53,26 % ;
- et du ministère de la défense, avec un taux de 56,97 %.

L'exécution du volet « enseignement supérieur et recherche » est satisfaisante avec un taux de délégation de crédits de 56,29 %. Les contrats de plan financent notamment le plan « U3M » à hauteur de 6,4 milliards d'euros, répartis à parité entre l'État et les collectivités territoriales. L'exécution budgétaire fait apparaître une montée en puissance des engagements financiers depuis 2000. En effet, 13,6 % des autorisations de programme étaient déléguées en 2000, 15,2 % en 2001 et 18 % en 2003. Dans la loi de finances pour 2004, le montant des autorisations de programme affectées aux contrats de plan s'élève à 202,5 millions d'euros. Cette diminution par rapport au 1/7^{ème} théorique (qui est de 312 millions d'euros) se justifie par le fait que cette dotation pourra être abondée par les autorisations de programme mises en réserve en 2003, et intégralement reportées sur l'exercice 2004.

En ce qui concerne le budget d'aménagement du territoire, le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) finance les contrats de plan à hauteur de 1.117,45 millions d'euros sur la période 2000-2006. Les crédits délégués par le ministère de l'aménagement du territoire de 2000 à 2003 portent le taux de mise en œuvre des crédits à **46,45 %**.

L'exécution des contrats de plan par ministère est retracée dans le tableau suivant :

EXECUTION DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-REGIONS PAR MINISTERE EN 2003

(en milliers d'euros)

	Montants initiaux État 2000 – 2006		CUMUL 2000 – 2003			
			Cumul des délégations de 2000 à 2003		Cumul des mandatements de 2000 à 2003	
Agriculture	1.615.591	9,13 %	767.100	47,48 %	346.406	21,44 %
Affaires Étrangères	19.895	0,11 %	8.503	42,74 %	8.113	40,78 %
Commerce Extérieur	63.754	0,36 %	35.766	56,10 %	18.332	28,75 %
Culture	389.412	2,20 %	172.071	44,19 %	104.508	26,84 %
Défense	80.493	0,45 %	45.856	56,97 %	12.432	15,44 %
Éducation Nationale	3.022.072	17,08 %	1.662.061	55,00 %	697.564	23,08 %
– dont Enseignement Sup. et Recherche	2.774.340	15,68 %	1.561.878	56,30 %	606.728	21,87 %
– dont Enseignement Scolaire	247.732	1,40 %	100.182	40,44 %	90.835	36,67 %
Emploi Formation	822.685	4,65 %	437.881	53,23 %	288.738	35,10 %
Santé et Social	429.895	2,43 %	119.906	27,89 %	62.359	14,51 %
Ville	1.237.276	6,99 %	702.911	56,81 %	516.993	41,78 %
Environnement	506.030	2,86 %	211.018	41,70 %	98.035	19,37 %
Équipement, Transport, Logement	7.163.452	40,48 %	2.845.260	39,72 %	1.381.641	19,29 %
– dont Route	4.108.289	23,21 %	1.801.008	43,84 %	1.017.078	24,76 %
– dont Exploitation de la Route	84.045	0,47 %	56.729	67,50 %	25.269	30,07 %
– dont Ferroviaire	1.049.894	5,93 %	280.751	26,74 %	99.326	9,46 %
– dont Transport Combiné	56.567	0,32 %	38.100	67,35 %	12.192	21,55 %
– dont Transport Collectif en Île-de-France	916.219	5,18 %	281.009	30,67 %	94.919	10,36 %
– dont Ports maritimes	205.974	1,16 %	74.519	36,18 %	30.556	14,83 %
– dont Littoral	14.940	0,08 %	5.605	37,52 %	2.003	13,41 %
– dont Logement et Aménagement Urbain	343.407	1,94 %	150.839	43,92 %	30.557	8,90 %
– dont Tourisme	128.042	0,72 %	60.189	47,01 %	32.107	25,08 %
– Autres	256.076	1,45 %	96.510	37,69 %	37.634	14,70 %
FNADT	1.117.850	6,32 %	518.957	46,42 %	147.164	13,16 %
Industrie	759.306	4,29 %	354.121	46,64 %	192.228	25,32 %
Jeunesse et Sports	123.636	0,70 %	59.336	47,99 %	32.000	25,88 %
Justice	48.034	0,27 %	22.942	47,76 %	11.957	24,89 %
PME Commerce Artisanat	89.957	0,51 %	29.670	32,98 %	17.930	19,93 %
Outre-mer	208.184	1,18 %	93.894	45,10 %	30.709	14,75 %
INSEE	30	0,00 %	18	60,00 %	18	58,81 %
DGCCR	152	0,00 %	87	57,03 %	45	29,32 %
Total	17.697.706	100,00 %	8.087.356	45,70 %	3.967.172	22,42 %

Source : Datar.

b) L'exécution des contrats de plan dans les régions

Fin 2003, en métropole, les taux de délégation d'autorisations de programme par les ministères se situent dans une fourchette allant de 37,98 % pour la Corse à 50,39 % en Lorraine.

Les DOM se situent entre 36,71 % pour La Réunion et 39,61 % pour la Martinique.

Sur 26 régions, 12 se situent au-dessus ou à un niveau très proche de la moyenne nationale de 45,70 % (Lorraine 50,39 %, Île-de-France 48,80 %, Alsace 48,72 %, Bourgogne 47,92 %, Auvergne 47,90 %, Midi-Pyrénées 47,84 %, Bretagne 47,34 %, Aquitaine 46,85 %, Languedoc-Roussillon 45,81 %, Franche-Comté 45,76 %, Rhône-Alpes 45,72 %, Provence-Alpes-Côte d'Azur 45,54 %).

En revanche, de même que les DOM, trois régions métropolitaines présentent un niveau de délégation sensiblement inférieur à la moyenne : la Corse (37,98 %), le Centre (41,21 %) et le Limousin (39,46 %).

Les déplacements effectués par votre Rapporteur spécial permettent de dresser le bilan de l'exécution des contrats de plan dans le limousin, en Auvergne et en Île-de-France, concernant l'exécution du volet « transports collectifs ».

Le tableau suivant retrace l'exécution des contrats de plan dans les régions entre 2000 et 2003 :

EXECUTION DES CONTRATS DE PLAN DANS LES REGIONS

(en milliers d'euros)

	Montants initiaux État 2000 – 2006		CUMUL 2000 – 2003					
			Cumul des délégations de 2000 à 2003		Cumul des engagements de 2000 à 2003		Cumul des mandatements de 2000 à 2003	
Alsace	457.644	2,59 %	222.949	48,72 %	207.413	45,32 %	133.139	29,09 %
Aquitaine	722.761	4,08 %	338.639	46,85 %	277.004	38,33 %	182.178	25,21 %
Auvergne	412.639	2,33 %	197.670	47,90 %	167.244	40,53 %	88.910	21,55 %
Bourgogne	377.235	2,13 %	180.760	47,92 %	144.367	38,27 %	86.899	23,04 %
Bretagne	907.072	5,13 %	429.385	47,34 %	343.480	37,87 %	255.673	28,19 %
Centre	556.594	3,15 %	229.349	41,21 %	197.493	35,48 %	111.678	20,06 %
Champagne-Ardenne	373.889	2,11 %	166.916	44,64 %	144.569	38,67 %	98.382	26,31 %
Corse	248.644	1,40 %	94.440	37,98 %	52.977	21,31 %	29.470	11,85 %
Franche-Comté	335.693	1,90 %	153.601	45,76 %	120.400	35,87 %	77.548	23,10 %
Île-de-France	2.996.314	16,93 %	1.462.204	48,80 %	1.050.865	35,07 %	655.498	21,88 %
Languedoc-Roussillon	691.356	3,91 %	316.704	45,81 %	304.591	44,06 %	161.823	23,41 %
Limousin	331.419	1,87 %	130.787	39,46 %	99.961	30,16 %	62.681	18,91 %
Lorraine	816.883	4,62 %	411.614	50,39 %	302.291	37,01 %	178.140	21,81 %
Midi-Pyrénées	864.618	4,89 %	413.665	47,84 %	346.180	40,04 %	204.462	23,65 %
Nord-Pas-de-Calais	1.549.245	8,75 %	686.477	44,31 %	601.914	38,85 %	293.309	18,93 %
Basse-Normandie	562.114	3,18 %	249.840	44,45 %	202.876	36,09 %	177.705	31,61 %
Haute-Normandie	512.784	2,90 %	220.123	42,93 %	174.855	34,10 %	102.082	19,91 %
Pays de la Loire	718.723	4,06 %	316.168	43,99 %	243.981	33,95 %	153.914	21,41 %
Picardie	469.994	2,66 %	208.580	44,38 %	163.868	34,87 %	114.319	24,32 %
Poitou-Charentes	543.921	3,07 %	241.645	44,43 %	235.532	43,30 %	136.209	25,04 %
PACA	1.115.317	6,30 %	507.958	45,54 %	480.300	43,06 %	258.470	23,17 %
Rhône-Alpes	1.273.036	7,19 %	581.992	45,72 %	538.597	42,31 %	257.393	20,22 %
Guadeloupe	195.745	1,11 %	77.527	39,61 %	50.701	25,90 %	34.358	17,55 %
Guyane	186.140	1,05 %	71.091	38,19 %	39.713	21,34 %	33.870	18,20 %
Martinique	170.590	0,96 %	64.455	37,78 %	36.936	21,65 %	20.828	12,21 %
Réunion	307.337	1,74 %	112.816	36,71 %	86.204	28,05 %	58.235	18,95 %
Total	17.697.706	100,00 %	8.087.356	45,70 %	6.614.310	37,37 %	3.967.172	22,42 %

Source : Datar.

3.– La réforme des contrats de plan

a) La procédure des contrats de plan montre aujourd'hui ses limites

Votre Rapporteur spécial a démontré les limites de la procédure actuelle des contrats de plan dans la communication qu'il a faite devant la Commission des finances le 8 juin 2004 et dans le rapport d'information sur l'avenir des contrats de plan État-régions, fait, au nom de la délégation à l'aménagement du territoire ⁽¹⁾.

¹ Rapport d'information de MM. Louis Giscard d'Estaing et Jacques Le Nay fait au nom de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur la réforme des contrats de plan État-Région (n° 1836).

Plusieurs limites expliquent le retard actuel dans l'exécution des contrats de plan :

– *Les opérations contractualisées ne se mettent en œuvre que lentement.* Ainsi la première année, seuls 9,2 % des crédits du ministère de l'équipement, 5,45 % des crédits du ministère du logement, et 6,82 % des crédits du ministère de la santé ont été délégués, loin du taux théorique de réalisation de 14,3 % (1/7^{ème}).

Le retard est tout d'abord lié au processus d'élaboration du contrat qui implique la concertation de nombreux acteurs. La plupart des contrats de plan ont été signés avec 6 mois de retard en 2000. La lenteur de la mise en œuvre des actions est aussi liée au manque de préparation des projets. **Des projets sont parfois inscrits dans le contrat de plan sans qu'aucune étude approfondie n'ait été réalisée en amont.** C'est notamment le cas du volet ferroviaire. Du fait de la multiplication du nombre de projets au moment de la signature du contrat, leur niveau d'études était bien souvent insuffisant, en particulier sur le plan du chiffrage des opérations. Aujourd'hui, de nombreux projets n'ont pas encore débuté et sont encore au stade des études. Ainsi, le taux de délégation des crédits pour le volet ferroviaire était de 4,44 % en 2000 et 10,01 % en 2001, alors que le taux théorique est de 28,6 % (2/7^{ème}).

Par exemple, en Île-de-France, certaines opérations dans le domaine des transports collectifs ont été inscrites alors que les projets n'étaient pas réellement prêts⁽¹⁾. De même, en Auvergne, début 2003, aucun chantier n'était lancé, dans l'attente des études et des déclarations d'utilité publiques⁽²⁾.

Ces retards sont d'autant plus regrettables que les crédits non consommés n'ont pas été reportés.

– *l'exécution des contrats de plan est difficile dans un contexte budgétaire contraint.* Le rétablissement de la croissance et les contraintes budgétaires pesant sur le budget de l'État imposent des gels de crédits et rendent plus difficile l'exécution des contrats de plan État-régions. Le retard pris les premières années, en période de croissance, crée aujourd'hui une situation délicate. **En effet, il existe un effet ciseau entre la montée en puissance rapide de nombreux projets en 2003 et la contrainte qui pèse sur le budget de l'État.** Rappelons que les contrats de plan ont été négociés en 1999, quand le taux de croissance était de 3,2 %, du PIB alors qu'en 2003, le taux de croissance a été de 0,5 %. **En raison des gels budgétaires, certaines opérations ont pris un retard regrettable :** c'est notamment le cas, du domaine des transports.

(1) Le taux d'exécution des crédits relatif aux transports collectifs en Île-de-France était de 2,2% en 2000 et de 7,9 % en 2001.

(2) Le taux d'exécution des crédits relatif au réseau ferroviaire dans la région Auvergne était de 0,9 % en 2000 et de 5,8 % en 2001.

– *La procédure des contrats de plan est d'une grande complexité.* La multiplication des domaines contractualisés et des co-financeurs accroît la complexité des procédures et ralentit l'exécution des contrats de plan. L'actuelle génération de contrats de plan implique la participation de 20 ministères et 170 types d'actions sont recensés. **L'extension du champ d'application des contrats de plan a abouti à un certain saupoudrage des crédits** : plus de 200 lignes budgétaires sont concernées. Par exemple, au sein du budget du ministère de l'agriculture, près de 50 articles, au sein de chapitres, sont concernés par les contrats de plan. L'exécution de ces 170 actions est d'autant plus difficile à réaliser qu'il n'existe aucune souplesse et aucune fongibilité des crédits au sein des budgets concernés.

– *L'exécution des contrats de plan est contrainte par l'insuffisance des projets locaux.* La bonne exécution des contrats de plan est liée à la nécessaire émergence de projets locaux. Or, la morosité de la conjoncture actuelle pèse sur les initiatives locales. De plus, l'exécution budgétaire dépend de l'avancement de la concertation entre partenaires locaux. Faute d'accord, les projets ne peuvent être mis en œuvre. Par exemple, dans la région Auvergne, les négociations locales sur le tracé de la liaison entre l'autoroute A 75 et Brioude, encore en cours, en retardent la mise en œuvre, et expliquent l'absence de délégations de crédits du ministère de l'équipement.

– *Le processus de contractualisation est ambigu.* L'engagement de l'État dans le cadre des contrats de plan ne constitue pas un engagement contractuel, au sens propre, mais davantage une programmation prévisionnelle des dépenses sur une période de 7 ans. Par conséquent, cette programmation peut faire l'objet de modifications, d'autant plus que les négociations lors de la signature du contrat peuvent favoriser certains effets d'annonce de la part tant de l'État que des régions. Ainsi, des projets peuvent représenter un coût supérieur au coût initialement prévu. C'est le cas notamment des projets du volet ferroviaire. **Surtout, l'État peut être amené, puisque la période de 7 ans est relativement longue, à réévaluer ses priorités et mettre en œuvre de nouveaux projets, en dehors de la contractualisation initiale.** Ainsi, l'État a confirmé, lors du CIADT du 23 juillet 1999, son engagement dans plusieurs grands programmes d'infrastructures pour 2000-2006. Ils représentent plus de 2,92 milliards d'euros **hors contrat de plan État-régions.**⁽¹⁾ Or, certains projets, hors contrat de plan, peuvent être devenus prioritaires.

(1) Exemples de programmes hors enveloppe CPER : TGV Est (Champagne-Ardenne, Alsace, Lorraine), électrifications vosgiennes (Lorraine), Port 2000 et dessertes (Haute-Normandie), Route « Centre Europe Atlantique » (Bourgogne, Auvergne, Limousin, Poitou-Charentes), RN 19 (Franche-Comté), Programme patrimoine antique (PACA), Tunnel de Toulon (PACA), Saône-Rhin (Franche-Comté, Alsace, Bourgogne), Ligne ferroviaire Paris - Orléans - Limoges - Toulouse (POLT) (Centre, Limousin, Midi-Pyrénées).

— *l'évaluation des contrats de plan est difficile.* L'évaluation de l'exécution budgétaire des contrats de plan État-régions s'avère aujourd'hui particulièrement délicate. En effet, **les chiffres fournis par la Datar, les régions et les ministères peuvent différer considérablement.** Il n'existe de pas de véritable outil informatique permettant d'assurer le suivi des contrats de plan comme le permet de le faire le logiciel Présage pour les fonds structurels européens.

b) De nouvelles ambitions pour les contrats de plan État-régions

M. Augustin Bonrepaux, dans un rapport relatif à la proposition de résolution visant à créer une commission d'enquête sur les contrats de plan État-régions et l'utilisation des fonds structurels européens⁽¹⁾, dresse un constat particulièrement pessimiste de l'exécution des contrats de plan.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner qu'on ne peut parler de remise en cause de l'investissement de l'État dans les régions.

Lors de la précédente génération des contrats de plan État-régions, l'État a engagé dans les régions 10,9 milliards d'euros, soit 1,81 milliard d'euros par an de 1994 à 1999.

En 2004, l'État aura probablement engagé dans les régions 9,73 milliards d'euros, soit 1,94 milliard d'euros par an de 2000 à 2004. Cela représente une progression de 7 % par rapport à la précédente génération de contrats de plan. Comment dire, dès lors, au vu de cette progression, que l'État se désintéresse de l'investissement dans les régions et de la politique d'aménagement du territoire ?

Par ailleurs, si l'État ne peut respecter ses engagements contrairement aux régions, c'est parce qu'il est soumis à des contraintes de déficit qui empêchent, en période de moindres recettes d'augmenter considérablement les dépenses. Les régions ne sont pas soumises à ces mêmes contraintes.

Enfin, les difficultés actuelles de l'État pour respecter ses engagements en matière d'investissement résultent en grande partie du poids important des dépenses de fonctionnement, que le précédent Gouvernement a contribué à alourdir. Le Président de la Commission des finances, devant la Délégation à l'aménagement du territoire a rappelé que « *chacun devait assumer ses responsabilités dans la situation de l'exécution des contrats de plan. Lorsque les actuels contrats de plan ont été signés, il avait lui-même attiré l'attention sur les dépenses qu'allait engendrer pour l'État la politique qu'il suivait, notamment quant aux exonérations fiscales, à l'instauration des 35 heures, à l'ampleur du déficit de la SNCF et avait demandé la réalisation d'une étude d'impact sur les conséquences de ces choix sur les capacités de financement de l'État. Il est aujourd'hui clair*

(1) Rapport de M. Augustin Bonrepaux sur la proposition de résolution visant à créer une commission d'enquête sur l'exécution des Contrats de plan Etat-régions et l'utilisation des crédits européens (n°1889)

que, eu égard aux obligations financières ainsi engendrées pour l'État, celui-ci ne pourra pas faire face en même temps aux engagements qu'il a pris lors de la signature des contrats de plan. »

Cependant, en dépit de l'effort considérable d'investissement que l'État fait dans les régions, la procédure des contrats de plan montre ses limites et des réformes sont aujourd'hui indispensables.

Suite aux décisions du CIADT du 18 décembre 2003, le Premier ministre a, par lettre du 1^{er} mars 2004, adressé les propositions du Gouvernement aux délégations à l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale et du Sénat, au Conseil économique et social, ainsi qu'à l'Association des régions de France et aux trois grandes associations d'élus (Assemblée des départements de France, Association des maires de France, Assemblée des communautés de France) afin de recueillir leur avis durant l'été 2004.

La délégation pour l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale a rendu ses conclusions dans le rapport d'information ⁽¹⁾ précité. Les propositions suivantes ont été formulées :

– Les contrats de plan État–régions doivent perdurer dans leur définition actuelle, permettant de dégager des axes stratégiques pour plusieurs années après une analyse globale des besoins : le caractère pluriannuel et prospectif est un élément essentiel des contrats de plan État–régions. Cet outil doit être préservé.

– Le périmètre des contrats doit être recentré sur un nombre limité d'actions structurantes, identifiées d'un commun accord entre l'État et chaque région, et correspondant effectivement au domaine de compétences partagées de ces deux institutions, la région ayant vocation à organiser la concertation infrarégionale.

– La fongibilité des crédits affectés à chaque contrat est une condition indispensable à l'optimisation de l'exécution et de la gestion des contrats.

– Un outil informatique spécifique, à l'instar de *Présage* pour les fonds européens, doit être développé pour la conduite et le suivi de l'exécution des contrats État–régions.

– La péréquation fait partie de la politique nationale d'aménagement du territoire. Les contrats de plan État–régions sont l'un des outils de cette politique. La péréquation doit s'y exprimer projet par projet, en fonction de l'intérêt du projet pour le développement de la région et de la situation relative de ce développement.

(1) Rapport d'information de MM. Louis Giscard d'Estaing et Jacques Le Nay fait au nom de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur la réforme des contrats de plan État–Régions (n° 1836).

– Le cadre temporel de l'exécution des contrats État-régions doit être réformé. L'horizon d'exécution des contrats de plan doit rester suffisamment long pour la formalisation et la réalisation des programmes les plus ambitieux. En revanche, la bonne exécution des contrats suppose des périodes de revue à échéances plus rapprochées. La durée totale des contrats de plan pourrait être ainsi portée à neuf ans, rythmée en trois périodes de trois ans à l'issue de chacune desquelles des réorientations et ajustements dans les priorités et allocations seraient effectués.

– Enfin, il est nécessaire que l'État assure des cadres budgétaires plus stables aux contrats de plan. Elle demande que l'État respecte, à l'occasion de chaque loi de finances annuelle, l'échéancier des dépenses résultant des contrats qu'il a signés. Cela suppose au préalable, de la part de l'État et des régions, la négociation de contrats réalistes.

B.– LES FONDS STRUCTURELS EUROPEENS

1.– La programmation 2000–2006

a) Le cadre de programmation

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

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

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

– **L'objectif 2 a pour but de soutenir la reconversion économique et sociale de zones qui connaissent des difficultés structurelles** (industrie en mutation, zones rurales en déclin, zones urbaines en difficultés). La redéfinition des zones bénéficiant de fonds européens dans ce cadre a aussi nécessité la mise en place d'un dispositif de soutien transitoire. La France se voit attribuer 6,2 milliards d'euros, y compris le soutien transitoire. Elle est le principal bénéficiaire de l'objectif 2.

– L'objectif 3 sert à adapter et à moderniser les politiques d'éducation, de formation et d'emploi. Il est exclusivement cofinancé par le Fonds Social Européen (FSE) et il fait l'objet d'un seul document de programmation au niveau national. La France bénéficie de 4,7 milliards d'euros.

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

– le programme INTERREG III encourage la coopération transfrontalière et transnationale. La France bénéficie de 422 millions d'euros au titre d'INTERREG III.

– le programme LEADER + est dédié au développement local en milieu rural. Il est cofinancé par le FEOGA-orientation. La France percevra au total 268,1 millions d'euros,

– le programme EQUAL a pour objectif de favoriser la coopération transnationale pour promouvoir des pratiques nouvelles de lutte contre les discriminations et les inégalités de toutes natures en lien avec le marché du travail. La France bénéficie de 301 millions d'euros au titre d'EQUAL,

– le programme URBAN II est destiné à soutenir la réhabilitation économique et sociale de quartiers en difficultés de grandes agglomérations. Il se concentre sur 9 sites en France et représente 102 millions d'euros.

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

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

(en millions d'euros)

Programme	Montant
Objectif 1	3.376
Soutien transitoire objectif 1	572
Objectif 2	6.642
Soutien transitoire objectif 2	620
Objectif 3	4.714
Réserve de performance pour les objectifs 1 et 2	444
INTERREG III	422
EQUAL	301
LEADER +	268
URBAN II	102

b) Les crédits en 2005

En 2005, compte tenu de la programmation pluriannuelle des crédits, les mêmes sommes en provenance des fonds européens devraient être affectées à la France qu'en 2004, à savoir 3,32 milliards d'euros.

Pour 2005, les crédits de paiement devraient se présenter comme suit :

LES FONDS EUROPÉENS EN FRANCE EN 2005

(en millions d'euros)

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

Source : Documentation budgétaire.

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

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

– un allègement important des procédures : les conventions pour les subventions inférieures à 23.000 euros pour les organismes privés et 100.000 euros pour les organismes publics, sont supprimées. Le contenu des dossiers de demande d'aide est simplifié ainsi que les modalités de leur engagement financier. La mise en place de fonds de concours locaux devrait éviter le passage des crédits communautaires par l'échelon national et permettre la diminution des délais d'arrivée. Les autorités de gestion auront la possibilité de confier les fonctions d'autorité de paiement au trésor public ou à un organisme public compétent. Enfin, la France a demandé à la Commission européenne de pouvoir modifier les documents uniques de programmation (DOCUP), dès à présent, pour les simplifier et les rendre plus stratégiques afin de faciliter leur mise en oeuvre.

– un renforcement de l'appui aux projets : la simplification des DOCUP devrait permettre un élargissement des possibilités d'intervention. Le dispositif d'animation sera renforcé, grâce notamment à la mise en place d'équipes régionales d'animation en octobre 2002. Une modification du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions d'État pour des projets d'investissements devrait permettre de subventionner des projets ayant reçu un début d'exécution avant le dépôt de la demande de subvention.

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

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

De plus, une expérimentation a été lancée en Auvergne, mettant en place une délégation de gestion au Conseil régional, portant sur l'intégralité du FSE et de la quasi-totalité du FEDER depuis le 1^{er} juin 2003. Il convient de noter, en outre, que le décret n° 2002-633 du 26 avril 2002 a institué une commission interministérielle destinée à améliorer le contrôle sur l'utilisation des fonds structurels.

3.– Grâce aux mesures de simplification, la consommation des fonds structurels a connu une forte progression

Comme l'a montré M. Jean-Louis Dumont dans son rapport d'information sur la programmation et la consommation des fonds structurels européens ⁽¹⁾, les mesures de simplification de la procédure d'utilisation des fonds structurels européens ont porté leurs fruits : « *si les fonds structurels ont connu un démarrage très lent en début de période de programmation (2000-2002), ils ont ensuite été l'objet d'un vigoureux rattrapage qui a permis d'éviter, dans une très large mesure, le dégagement d'office. C'est un succès pour notre pays qui sans cela aurait été privé de ressources auxquelles il pouvait légitimement prétendre.* »

Au 1^{er} août 2004, le taux de programmation des crédits objectif 1, 2 et 3 est de **59,1 %**. Ce taux reste cependant en deçà du taux de programmation théorique estimé à 64,3 %.

(1) Rapport d'information de M. Jean-Louis Dumont sur la programmation et la consommation des fonds structurels européens (n°1624).

Le taux de programmation au 1^{er} septembre 2004 des fonds européens est rappelé dans le tableau suivant :

SYNTHESE DES PROGRAMMES

(en millions d'euros)

	Maquette financière		Programmation				Paiements			
	Coût total	UE	Coût total	%	UE	%	Coût total	%	UE	%
Objectif 1	8.694,4	3.938,9	5.715,5	65,7	2.435,4	61,8	2.887,9	33,2	1.042,5	26,5
Objectif 2	24.531,3	7.026,3	18.764,7	76,5	4.703,0	66,9	11.184,1	45,6	2.294,1	32,7
Objectif 3	10.655,1	4.918,1	NC		NC		NC		NC	
Equal	643,5	325,6	NC		NC		NC		NC	
Leader +	604,6	268,1	196,5	32,5	75,3	28,1	117,8	19,5	26,5	9,9
Urban	284,3	103,4	96,2	33,8	31,6	30,6	52,7	18,5	14,6	14,1
Interreg	958,0	497,8	135,3	14,1	74,7	15,0	12,7	1,3	3,3	0,7
PNAT et PNI	60,3	33,4	43,1	71,5	23,7	70,9	17,2	28,6	8,8	26,3
Total	46.431,5	17.111,7	24.951,3	53,7	7.343,7	42,9	14.272,5	30,7	3.389,9	19,8

Source : CNASEA : « État d'avancement des programmes européens ».

Le taux de programmation par région de l'objectif 2 est rappelé dans le tableau suivant :

TAUX DE PROGRAMMATION PAR RÉGION – OBJECTIF 2

Région	En crédits U (1) (en %)	Rang (2)
Alsace	48,7	21
Aquitaine	71,4	3
Auvergne	49,4	20
Basse-Normandie	58,8	13
Bourgogne	76,9	1
Bretagne	67,6	5
Centre	67,6	4
Champagne-Ardenne	53,7	18
Franche-Comté	61,7	9
Haute-Normandie	54,8	16
Île-de-France	64,0	6
Languedoc-Roussillon	62,1	8
Limousin	60,2	11
Lorraine	72,4	2
Midi-Pyrénées	57,7	14
Nord-Pas-de-Calais 2	54,5	17
PACA	59,5	12
Pays de la Loire	60,8	10
Picardie	52,2	19
Poitou-Charentes	57,3	15
Rhône-Alpes	63,3	7

(1) Pourcentage des crédits UE (FEDER, FSE & FEOGA) programmés rapportés à la maquette en cours.

(2) Rang de classement.

Source : Datar.

Cependant, le risque de dégagement d'office n'est pas totalement écarté. Comme le montre le rapport du CNASEA sur « *l'État d'avancement des programmes européens* », le montant prévisionnel des dégagements d'office **pourrait être de 337,85 millions d'euros, soit 207 millions d'euros au titre de l'objectif 1, et 130,78 millions d'euros au titre de l'objectif 2**, dont 39,17 millions d'euros au titre du FEDER, et 91,61 millions d'euros au titre du FSE.

Le vigoureux rattrapage opéré depuis 2002 doit donc être poursuivi jusqu'à la fin de la période de programmation, pour que tous les crédits soient engagés et payés dans les délais prescrits.

EXAMEN EN COMMISSION ÉLARGIE

Lors de sa séance du mercredi 3 novembre 2004, votre commission des Finances, de l'économie générale et du Plan a examiné en commission élargie à l'ensemble des députés les crédits de l'Aménagement du territoire.

*

* *

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances - Patrick Ollier et moi sommes heureux d'accueillir en votre nom MM. de Robien et de Saint-Sernin pour l'examen des crédits de l'aménagement du territoire pour 2005. La clé du succès de la formule de la commission élargie réside dans le caractère dynamique de nos échanges. Auront lieu en séance publique, le vendredi 19 novembre, l'examen d'éventuels amendements, les explications de vote et le vote. Je remercie par avance chacun des orateurs de limiter la durée de ses interventions, afin que le débat reste le plus vivant possible.

M. Louis Giscard d'Estaing, rapporteur spécial de la commission des finances - Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit pour l'aménagement du territoire un budget de 265,198 millions, en baisse de 2,83 % par rapport à 2004. Cependant les crédits inscrits dans ce budget ne retracent qu'une partie de l'effort financier en faveur de la politique d'aménagement du territoire national. D'autres ministères – tels que l'équipement ou l'éducation nationale – et les fonds structurels européens contribuent aussi à la mise en valeur du territoire français. Au total, l'effort financier en faveur de l'aménagement du territoire devrait représenter l'an prochain 8,664 milliards d'euros.

Retracés dans le titre III, les moyens des services qui constituent le budget de la DATAR s'élèvent à 12,71 millions. Ils diminuent de 3,85 % par rapport à 2004, après une baisse de 2,27 % en 2003. Cette contraction montre l'effort accompli par la DATAR pour réduire ses dépenses de fonctionnement. Le nombre d'emplois budgétaires sera ainsi limité à 120, auxquels s'ajoutent 44 mises à disposition, dont 40 ne font pas l'objet d'un remboursement aux administrations concernées.

Au titre des dépenses ordinaires, le FNADT devrait être doté de 74,85 millions, soit une baisse de 1,3 % par rapport aux crédits votés en 2004. Toutefois, les crédits destinés au volet contractualisé du FNADT représentent 42,21 millions, soit une augmentation de 17,25 %. Cette hausse des crédits en faveur des contrats de plan Etat-régions montre le souci du Gouvernement de donner une véritable impulsion au volet territorial des contrats de plan.

En 2005, le projet de budget prévoit une dotation à l'Agence française des investissements internationaux de 7,45 millions. A cet égard, il convient de relever la diminution des moyens de l'Agence, liée notamment à la lourdeur de la double tutelle DATAR-DREE et à la proportion importante de mises à disposition de divers organismes empêchant toute souplesse dans la gestion quotidienne de la structure.

Les crédits d'investissement du FNADT devraient représenter 207,02 millions d'autorisations de programme – soit une baisse de 9,53 % – et 138,71 millions de crédits de paiement – soit une baisse de 3,58 %.

S'agissant de la prime d'aménagement du territoire, 156 dossiers ont été présentés en 2003 et 30 seulement ont fait l'objet d'un rejet. Les dossiers primés représentent 11 177 créations d'emplois prévisionnelles, soit 88 créations d'emplois en moyenne par dossier et un montant d'investissement prévisionnel de l'ordre de 2,3 milliards. Le montant des primes octroyées s'élève à 69,4 millions, soit 511 904 € en moyenne par dossier et un taux moyen par emploi de 6 200 €. En 2005, la PAT devrait être dotée de 48 millions d'autorisations de programme et de 38,92 millions de crédits de paiement.

Par ailleurs, le CIADT du 14 septembre 2004 a décidé de réserver 15 millions sur la dotation de la PAT en faveur des pôles de compétitivité. Renforcer le pouvoir d'attraction économique du territoire constitue une priorité du Gouvernement. En témoignent la création des pôles de compétitivité et les contrats de sites pour les zones en reconversion économique.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, il est prévu de créer au sein de la mission « politiques des territoires », un programme « aménagement du territoire » qui devrait reprendre l'intégralité des crédits de l'actuel fascicule, auxquels seraient adjoints les crédits réservés aux réimplantations d'administrations. Le responsable de ce programme devrait être le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Au sein de ce programme, trois actions sont aujourd'hui prévues : une action « attractivité et développement économique », une action « développement territorial et solidarité » et une action « grands programmes interministériels d'aménagement du territoire ».

Deux points méritent réflexion : le problème des mises à disposition de la DATAR et de l'AFII et l'insuffisance des indicateurs de performances, s'agissant notamment de l'objectif « aider les entreprises à créer des emplois dans les zones les plus fragiles du territoire national ».

Autre point relevé par notre commission : la multiplication des organismes de prospective. Après la création en septembre 2003 d'un Conseil de prospective et de dynamique des territoires au sein de la DATAR, un décret de septembre 2004 a créé un Observatoire des territoires placé auprès du ministre et l'on projette de refonder l'Institut des hautes études d'aménagement du territoire, supprimé en décembre 2002 lors du débat budgétaire, en adjoignant à son titre le qualificatif

d'« européen ». Afin de prévenir l'empilement de structures aux missions redondantes, je proposerai un amendement visant à ne pas installer l'observatoire des territoires et un amendement tendant à ce que la dotation de l'Etat à l'IHEDATE se fasse sous la forme d'une prestation intellectuelle, plutôt que d'une dévolution de crédits.

S'agissant de la politique d'aménagement des lignes aériennes, le PLF pour 2005 a prévu de budgétiser le compte d'affectation spéciale FIATA à compter du 1^{er} janvier prochain. La quote-part de la TAC affectée antérieurement à ce fonds est reversée au budget général. Un nouveau chapitre du budget de l'équipement regroupera les crédits consacrés aux subventions des liaisons aériennes réalisées dans l'intérêt du territoire et à la mise en sécurité des aéroports. Au sein de ce chapitre, la dotation au titre des lignes d'aménagement du territoire s'élèvera en autorisations de programme à 73,87 millions et à 21,50 millions en crédits de paiement. Votre rapporteur spécial tient à souligner l'importance de cette dotation qui permet de maintenir des liaisons aériennes déficitaires ou à faible trafic. Il y a là un enjeu majeur de la politique d'aménagement du territoire. Il conviendrait que dans le PLF pour 2006, elle soit rattachée aux crédits de l'aménagement du territoire.

M. le Président de la commission des finances - On a en effet le sentiment qu'il pleut chaque semaine de nouvelles structures. C'est pourquoi les commissaires des finances ont décidé à l'unanimité de geler toute demande de dotation à de nouveaux organismes qui ne serait pas assortie d'un programme de suppression de structures existantes devenues inutiles (« *Très bien !* » sur divers bancs).

M. Jacques Le Nay, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire - L'examen du budget de l'aménagement du territoire nous donne l'occasion de dresser un état des lieux de la politique d'aménagement impulsée par le Gouvernement. Je vous livre d'emblée mon sentiment : le budget 2005 de l'aménagement du territoire participe certes de l'effort national de rationalisation des dépenses, mais celui-ci n'entrave pas le bon déploiement de l'action publique. Au contraire, il incite à la recentrer sur ses véritables enjeux et à dégager des priorités. La politique d'aménagement du territoire souffre du reste moins de la rationalisation de ses moyens budgétaires que de l'inadaptation de certains de ses instruments.

Ce budget est placé sous le signe d'une rationalisation modérée des dépenses. Les autorisations de programme diminuent de 8,5 % pour un budget de 255 millions et les crédits de paiement connaissent un léger tassement de 2,8 %, pour un montant global de 265 millions. Il convient de parler de rationalisation plutôt que de compression des crédits, car la baisse porte sur les moyens de fonctionnement et sur les dépenses les moins structurantes. Ainsi, la réduction de 4 % des crédits de fonctionnement de la DATAR va conduire l'organisme à accentuer ses efforts de bonne gestion. Dans le même esprit, les subventions à ses associations relais diminuent de 26 %. Si la baisse est importante, il convient de la

relativiser car, comme l'a relevé la Cour des comptes, cet ensemble d'associations couvre un certain nombre d'« abonnés », dont l'appel à subvention est devenu plus une habitude qu'une nécessité avérée.

La rationalisation des dépenses est cependant modérée, dans la mesure où les moyens d'intervention et d'investissement de la DATAR – regroupés dans la PAT et dans le FNADT – sont préservés. Le présent projet de budget favorise le recentrage des deux instruments sur leur vocation première, les grands projets structurants pour la PAT, les projets contractualisés pour le FNADT – dont les crédits augmentent de 7,7 %.

Cette nouvelle donne budgétaire est satisfaisante au regard des trois nouvelles priorités de l'aménagement du territoire.

Première priorité, renforcer la compétitivité des territoires. Ce ne sont pas uniquement les fonds publics qui font vivre un territoire ! Le développement de l'activité suppose le désenclavement, la constitution de métropoles d'envergure européenne, des pôles de compétitivité et l'anticipation des reconversions industrielles.

Deuxième priorité, renforcer la solidarité interterritoriale, par une discrimination positive en faveur des territoires à handicaps, par la réduction de la fracture numérique et par un effort d'innovation pour maintenir des services de proximité.

Troisième priorité, préciser le rôle de l'Etat dans une France décentralisée. L'Etat doit recentrer son action sur les grands projets structurants, sur un mode contractuel et partenarial, tout en développant à l'échelle nationale des outils de pilotage mis à la disposition des collectivités territoriales.

Dernier point sur lequel je souhaite insister, certains outils mis au service de l'aménagement du territoire ont été perfectionnés, d'autres mériteraient de l'être.

Malheureusement trop peu discuté, l'avenir des fonds structurels européens constitue un enjeu primordial. Alors que l'Union européenne a intégré dix nouveaux Etats plus pauvres que les Quinze, l'enveloppe globale des fonds structurels n'augmentera pas, et sa répartition favorisera les nouveaux entrants. La France métropolitaine pourrait en être privée dès 2007, ce qui entraînerait la perte de 2,5 milliards par an, soit douze fois le budget de la DATAR.

Je me félicite de voir le régime des pays issu de la loi Voynet assoupli, les contrats d'agglomération redynamisés et les schémas de services collectifs bientôt aménagés. Dans le souci de maintenir les populations – et notamment les plus jeunes – sur l'ensemble du territoire national, je suggère que les règles d'urbanisme puissent être adaptées aux nécessités locales. Enfin, M. Louis Giscard d'Estaing et moi-même, au nom de la Délégation de notre Assemblée à

l'aménagement du territoire que préside Emile Blessig, proposons des éléments pour une réforme des CPER, visant à les recentrer sur des projets structurants, à en assouplir les règles comptables dans l'esprit de la LOLF et à leur donner un horizon d'exécution suffisamment long pour permettre la réalisation de programmes plus ambitieux et prévoir des revues à échéances plus rapprochées.

En conclusion, ce budget me paraît satisfaisant et je demande à la commission de l'adopter.

Je voudrais, pour finir, poser trois questions. Comment le Gouvernement anticipe-t-il le probable tarissement des fonds structurels européens ? Quelle est la position du ministre sur la réforme des contrats de plan proposée par M. Louis Giscard d'Estaing et moi-même ? Enfin, quels schémas de services collectifs seront supprimés ?

M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer - Notre République est désormais décentralisée : c'est un choix politique, au sens de l'organisation de la cité. Il ne s'agit pas d'une option partisane. Nous devons les premières lois de décentralisation à M. Mauroy, qui est aussi l'auteur d'un rapport dont nous nous sommes inspirés pour l'acte II de la décentralisation.

En faisant ce choix, la nation a voulu que les décisions soient prises au plus près du citoyen, « à portée de baffe » comme l'a dit le Premier ministre. Cela implique de redéfinir le rôle de l'Etat dans la République. Le temps n'est plus où l'on pouvait tout décider depuis un bureau parisien. Avec Frédéric de Saint-Sernin, nous souhaitons un Etat éclairé qui aide les territoires à atteindre l'excellence et qui soit le garant de la solidarité nationale.

Les décisions prises par les collectivités locales engagent nos concitoyens pour des décennies. Il nous faut donc disposer d'une vision territoriale et d'une démarche prospective de qualité. Nous devons étudier les forces et les faiblesses de chaque territoire. Or, nous ne nous sommes pas donné les moyens de l'observation et de la prospective. Alors que nous disposons des services nécessaires, nous n'avons jamais pu réunir ni exploiter la masse des données existantes. Cette démarche d'analyse, hors de toute préoccupation partisane, doit être faite de manière transparente, pérenne et globale. C'est pourquoi nous venons de créer, au plan national, un Observatoire des territoires qui sera un lieu de coordination pour l'ensemble des structures existantes. Il ne s'agit donc pas, Monsieur le président de la commission, d'une structure de plus, avec des moyens en plus... Son premier rapport sera présenté au Parlement durant le premier semestre 2005. Avec Frédéric de Saint-Sernin, nous l'attendons avec impatience : il permettra aux forces vives de la nation de discuter sur des questions concrètes. Enfin, je veux donner aux directeurs régionaux les compétences nécessaires pour doter les territoires de moyens de prospective locale.

Sur la promotion de l'excellence, permettez-moi de laisser la parole à Frédéric de Saint-Sernin.

M. Frédéric de Saint-Sernin, secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire - La solidarité et la compétitivité sont les deux piliers de notre politique d'aménagement du territoire, dans une France décentralisée et ouverte sur l'Europe. L'Etat, décentralisé, doit être aussi libérateur d'énergie.

L'attractivité d'un territoire résulte de multiples facteurs, dont la capacité à échanger les informations et les biens. C'est pourquoi nous avons veillé à ce que les décisions prises en matière de haut débit et de téléphonie mobile soient conformes aux exigences de l'aménagement du territoire. L'article L.14-25 du code général des collectivités territoriales, permet maintenant à une collectivité locale d'intervenir en cas de carence du marché. Depuis la fin 2002, la proportion de la population potentiellement couverte par le haut débit est passée de 62 à 83 %. Les abonnés représentent 8 % de la population, si bien que nous sommes au-dessus de la moyenne européenne.

Renforcer l'attractivité des territoires, c'est aussi permettre l'émergence de nouvelles activités. Le Gouvernement a arrêté une stratégie fondée sur les pôles de compétitivité. Nous lancerons dans les jours qui viennent un appel à projets. A partir d'un cahier des charges rigoureux, nous définirons les projets éligibles. Jusqu'en 2007, 750 millions d'euros seront dégagés, dont la moitié sur le budget général de l'Etat.

Nous sommes conscients que les territoires les moins typés ont besoin de se différencier. Les aides aux entreprises sont des leviers importants et nous ne voulons pas nous en priver. Gilles de Robien et moi souhaitons poursuivre nos interventions au moyen de la PAT. En 2005, elle bénéficiera à de grands projets d'investissement, mais aussi à des projets structurants de moindre envergure. Dans le cadre des pôles de compétitivité, la PAT joue un rôle central dans l'intervention publique.

L'Agence française des investissements internationaux a réalisé un travail important pour promouvoir l'image de la France. L'équilibre entre ses deux ministères de tutelle lui est bénéfique et il doit perdurer. Si cet organisme est seul capable d'appréhender la demande, seuls des acteurs de terrain peuvent concevoir une offre adaptée. C'est le rôle des agences de développement économique. Dès l'origine, la DATAR a mobilisé son réseau. Le besoin d'Etat se fait en effet sentir sur l'ensemble de notre territoire.

M. le Ministre - Il faut réduire la fracture territoriale. Aujourd'hui, certains territoires ne peuvent s'ouvrir au monde faute d'infrastructures de transports ou de télécommunications. C'est une exigence de solidarité nationale que de donner à tous les territoires, y compris les plus faibles, le droit à la compétitivité, le droit de vivre au XXI^e siècle. Lors du CIADT du 18 décembre

2003, nous avons mis en place les outils nécessaires. Il faut maintenant mettre en œuvre ces décisions de manière à désenclaver les territoires qui doivent l'être.

Je veux répondre à Louis Giscard d'Estaing sur le Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien : le cadre juridique européen exige une analyse des coûts du transport aérien. Celle-ci est en cours à la Direction générale de l'aviation civile. Il faut prévoir une articulation entre les services compétents des différents Etats, mais la gestion de la ligne consacrée aux liaisons déficitaires doit rester au FIATA. Je vous propose de construire un document récapitulatif toutes les actions de l'Etat.

Le déplacement des idées devient aussi important que celui des biens et des personnes. Je souhaite donc généraliser le haut débit, comme l'a demandé le Président de la République. Nous serons aidés par les révolutions technologiques en cours. Mais s'il le faut, l'Etat fera jouer la solidarité nationale. La fracture territoriale est d'abord numérique. C'est pourquoi le Parlement a permis aux collectivités locales de pallier les carences du marché, voire de devenir opérateurs. Il y aura 2 milliards d'investissements dans le cadre de délégations de service public. En outre, le Gouvernement a prévu un fonds de soutien de 100 millions d'euros. A la demande du Premier ministre, nous travaillons avec M. Devedjian à la définition d'un plan d'action en faveur des zones non couvertes par les opérateurs privés. Notre but est de garantir la desserte de chaque école et de chaque mairie. Nous présenterons ce plan dans les semaines qui viennent et nous sommes à votre disposition pour examiner l'état des lieux.

Alors que la troisième génération de téléphones mobiles est commercialisée, il n'est pas acceptable que certaines communes restent dans des zones d'ombre. Le Gouvernement a donc défini un plan de déploiement et j'ai mobilisé mes services pour qu'ils aident les élus à installer des relais.

Il n'est rien de pire, pour les élus locaux, que la fermeture de la plus grosse entreprise de leur collectivité. Le Gouvernement a donc créé les contrats de site : sous l'égide du préfet, des hommes de bonne volonté se réunissent pour bâtir un projet. Cette formule n'existe que depuis un an, mais les premiers résultats sont porteurs d'espoir.

Tel est le rôle que nous assignons à l'Etat. Je tenais à le rappeler avant l'examen de ce budget, qui ne comporte qu'une partie des moyens consacrés à l'aménagement du territoire.

M. Jacques Bobe - Dans les contraintes budgétaires actuelles, l'essentiel est de faire les bons choix et de maîtriser les crédits. Un effort de financement de 8,6 milliards est consenti, qu'il s'agisse de l'agriculture et des transports, des exonérations de charges ou des fonds européens.

En premier lieu, les pôles de compétitivité mis en place par le CIADT du 14 septembre, qui vont être concrétisés prochainement, sont une innovation riche de promesses. Ils seront définis et labellisés et ce projet de loi contient les mesures

d'accompagnement nécessaires. Il serait très important pour les élus comme pour les entreprises que vous puissiez nous en dire plus dès maintenant sur leur définition, leur localisation, les critères d'éligibilité et de répartition de la PAT.

S'agissant ensuite de l'attractivité, la rénovation des ZRR dans le cadre du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, tendant à les rapprocher des zones franches urbaines, leur donnera un nouvel élan. Un autre aspect important est le maintien des services publics et du service au public en zone rurale. La volonté du Gouvernement d'assurer l'égal accès aux services publics est essentielle, même s'il faut adapter la durée et la fréquence des services en fonction de leur nature, des nouvelles technologies, des populations à desservir et des règles de concurrence européennes. J'insiste néanmoins sur la nécessité, pour assurer le développement des territoires, de mener une politique de l'habitat active, sans laquelle toute politique du service public serait vouée à l'échec. Comment envisagez-vous l'évolution des services publics en zone rurale et le réaménagement du service au public, sachant que les collectivités locales et le secteur privé peuvent jouer un rôle important ? Quelles leçons tirez-vous de l'expérience menée dans quatre départements pilotes ?

S'agissant enfin de solidarité dans le développement, les CIADT constituent une instance efficace de programmation. Pouvez-vous nous préciser l'avenir des contrats de plan Etat-région, dans la mesure où les fonds structurels européens qui constituent actuellement le tiers des ressources vont diminuer considérablement, voire disparaître ? Par ailleurs, le Gouvernement s'est engagé à réduire la fracture numérique. Le développement massif des technologies alternatives et la couverture complète du territoire sont des enjeux majeurs. Le calendrier sera-t-il tenu ? Quels problèmes locaux rencontrez-vous et comment comptez-vous réussir ce pari ?

Je salue enfin les mesures prises en faveur des territoires les plus fragiles, notamment la montagne.

Pour conclure, la volonté affichée par le Gouvernement dans le cadre du CIADT, du projet de loi sur le développement des territoires ruraux, du débat sur les délocalisations et de ce budget conduit le groupe UMP à vous apporter un soutien sans réserve.

M. Pierre Cohen - Ce débat n'est pas seulement l'occasion d'analyser le budget, mais de discuter de l'aménagement du territoire en général. M. Ayrault avait donc indiqué au Président Debré qu'il serait souhaitable qu'un certain nombre de ministres concernés soient présents. Sans remettre aucunement en cause la compétence de M. de Saint-Sernin, nous remercions en tout cas M. de Robien d'être parmi nous.

Après la critique lucide de M. Louis Giscard d'Estaing, je ne reviens pas sur le budget où la baisse générale des crédits traduit le peu d'intérêt que vous portez à l'aménagement du territoire. A preuve, le remplacement du délégué à peine nommé.

Sur les contrats de plan Etat-régions, je veux d'abord m'élever contre l'affirmation de M. de Robien selon laquelle vous essayez de rattraper le retard pris en 2001 et 2002. En réalité, les premières années d'un contrat de plan sont consacrées à des études et l'on ne passe aux réalisations effectives qu'à partir de la troisième année. La consommation des crédits est donc forcément plus faible initialement. Mais depuis 2002, vous avez gelé une partie des crédits ! S'il y a peu de réalisations actuellement, ce n'est pas parce que l'on mène des études, mais parce qu'il n'y a plus d'argent de l'Etat, tous les préfets le disent. Le rapport Bonrepaux montre que, sauf le budget de l'Education nationale qui a un an de retard, et celui de la Santé qui en a sept, tous les budgets ont deux ou trois ans de retard ; c'est le cas du vôtre. Dans ces conditions, vous proposez de rallonger la durée des contrats de plan, seule solution pour tenir les engagements pris. Mais vous proposez aussi parfois de les raccourcir et d'instaurer des étapes afin de procéder à des réajustements. N'est-ce pas là une remise en cause du rôle de l'Etat ?

A d'autres égards, les discours tenus au plan national contredisent la réalité. Ainsi, le Président de la République affirme l'importance du développement durable. Mais les crédits de ce budget ne permettent guère de mener une politique offensive dans ce domaine, notamment en ce qui concerne le fret ferroviaire. De même, vous avez abandonné totalement depuis deux ans le soutien au transport en commun dans les agglomérations.

Je laisse de côté le démantèlement du service public dans le secteur rural, dont vous entendrez parler au congrès de l'Association des maires de France, pour me concentrer sur la stratégie de l'Etat. Le groupe socialiste s'interroge en effet devant vos déclarations sur l'évolution nécessaire des contrats de plan Etat-régions et le fait que, sur la centaine de contrats territoriaux déjà prêts, la moitié seulement soient signés. L'Etat ne doit-il pas avoir pour but la planification, la redistribution, la péréquation en utilisant ces outils ? Vous créez un véritable mythe autour des pôles de compétitivité dont il faudrait renforcer l'excellence. S'en tenir à cette seule politique serait dangereux, car ces pôles ont déjà des moyens et des compétences reconnus et c'est l'emploi qui doit être l'objectif premier de l'organisation locale du territoire. Faut-il voir là une remise en cause déguisée des contrats de plan Etat-régions et du rôle de péréquation de l'Etat en faveur des territoires fragiles ? Les pôles de compétitivité ne vont-ils pas remplacer les contrats territoriaux ?

M. André Chassaigne - Ce qui frappe dans ce budget, c'est l'immense décalage entre la réalité des crédits et les annonces faites dans les CIADT successifs, qui, de ce fait, apparaissent comme autant de rodomontades, l'immense gouffre entre un discours qui n'est qu'un habillage et la réalité budgétaire. On a un peu le même sentiment qu'en entendant le commissaire au Plan parler de « l'Etat stratège » alors que ce même Etat abandonne toute planification !

Le budget lui-même marque le recul des interventions pour accompagner le développement local - selon la philosophie « aide-toi, le ciel t'aidera ». En effet, le FNADT est de plus en plus absent. Chaque semaine déjà, des demandes reviennent non satisfaites et cette année, ses crédits diminueront de 5 millions. De même, pour la PAT, 50 millions ont été dépensés en 2004, mais 39 millions sont prévus pour 2005. Si l'Etat intervient désormais, c'est comme pompier, pour accompagner les difficultés, ce qui transparaît dans l'augmentation des crédits consacrés aux contrats de sites et aux contrats territoriaux. Cette même approche prévaut pour les contrats de plan Etat-régions, puisque dans les programmes votés, la participation de l'Etat est de 125 millions en 2005 et que les crédits de paiement ne sont que de 71 millions.

Je souligne quelques points importants. D'abord, les orientations actuelles en ce qui concerne le fret ferroviaire sont catastrophiques pour le développement économique et l'aménagement du territoire. M. Giscard d'Estaing aurait pu vous parler de leurs conséquences dans le parc national des volcans d'Auvergne où, désormais, des dizaines de camions sillonneront les routes pour transporter les eaux minérales. De même, l'abandon du projet de ligne entre Béziers et Neussargues asphyxiera encore plus la vallée du Rhône. Quant aux routes, comment parler d'aménagement du territoire après l'avis défavorable donné par la Commission européenne sur le barreau entre Balbigny et la Tour de Salvigny ? On ne luttera pas contre la fracture territoriale en abandonnant toute politique du fret.

L'accès au haut débit représente également un enjeu d'une extrême importance. Vous créez un fonds de soutien. Mais en pratique, dans des secteurs entiers, les collectivités sont comme des bateaux ivres face aux technologies alternatives. Faute de coordonner les réflexions, on fait un peu n'importe quoi. Cela vaut pour la téléphonie mobile. A entendre M. Delevoye, tout va être réglé, mais on ne voit rien venir !

M. Jean Dionis du Séjour - Avec 255 millions d'AP et 265 millions de CP, le budget de l'aménagement du territoire est stable et ses choix stratégiques sont orientés vers les pôles de compétitivité et le service public. Je l'annonce donc immédiatement, le groupe UDF soutiendra ce budget (*sourires*).

Ma première question portera sur le service public, vital pour l'aménagement du territoire. Plusieurs politiques sont possibles, du moratoire à la modernisation. Je suis convaincu que les habitants peuvent comprendre la nécessité de moderniser des réseaux comme celui de la Poste, à condition que l'accessibilité pour tous soit maintenue. Or, pour la téléphonie mobile, le plan

« zones blanches » a pris un an à un an et demi de retard. La phase 1 De ce plan est-elle en cours de désensablement ? Aujourd'hui, dix-huit sites seulement sont opérationnels.

S'agissant d'internet, la fracture numérique territoriale est en cours de résorption, mais quelles perspectives s'ouvrent-elles aux territoires encore à l'écart de l'ADSL ?

L'activité touristique est elle aussi un facteur de dynamisation des territoires, pour lequel le levier fiscal est déterminant, comme nous le savons bien en Lot-et-Garonne. A ce sujet, quelle sera la position du Gouvernement lors de la discussion en deuxième lecture au Sénat du projet de loi sur le développement des territoires ? Avec Christian Blanc, notre réflexion sur les pôles de compétitivité nous a conduits à définir les termes d'une association entre recherche et production, rassemblant les acteurs de la même filière. Cette philosophie inspirera-t-elle les cahiers des charges des pôles de compétitivité ? A l'heure de lancer des appels d'offre, quel nombre de ces pôles le Gouvernement a-t-il en tête ?

M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire - Sur les chiffres, il est possible de discuter pendant des heures. L'analyse des crédits d'aménagement du territoire ne peut pas nous conduire à émettre un jugement négatif. Mais l'aménagement du territoire, c'est beaucoup plus que des crédits.

Monsieur Cohen, si aujourd'hui la définition d'une politique globale d'aménagement du territoire fait question, c'est qu'en 1994 nous avons adopté une loi-cadre, pour les vingt années à venir (*Interruption de M. Pierre Cohen*). Or Mme Voynet a détruit ce travail en abrogeant dans sa loi le schéma national d'aménagement du territoire au profit de schémas collectifs de services publics, qui ont conduit à l'impasse. Le phénomène de déstructuration que nous constatons aujourd'hui induit un grave défaut de lisibilité.

Vous avez parlé, Monsieur le ministre, d'« Etat éclairé, d'Etat garant » ; j'ajouterai : « Etat moteur »...

M. Augustin Bonrepaux - Le moteur est en panne !

M. le Président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire - Nous essayons maintenant de concevoir une ligne directrice à laquelle se tenir. La décentralisation suscite parfois des interrogations, auxquelles un développement de l'aménagement du territoire constitue la bonne réponse. Je crois pour ma part au rôle moteur d'un Etat qui prend des initiatives. Plus la décentralisation se renforce, davantage se fait sentir la nécessité de mieux définir l'aménagement du territoire. Dites-nous comment vous concevez, sur ce point, le rôle de l'Etat. Je souhaite pour ma part qu'il soit déterminant.

Faut-il poursuivre la politique des pays à laquelle, on le sait, je suis particulièrement attaché ? J'y vois la base de toute politique de développement territorial. J'attends beaucoup de la réforme à laquelle travaillent Louis Giscard d'Estaing et Jacques Le Nay relative aux contrats de plan Etat-régions. De tels instruments ne valent que s'ils sont placés au service d'une politique d'ensemble. C'est pourquoi je préconise d'élaborer une Charte nationale de l'aménagement du territoire, destinée à fixer les lignes directrices dont nous avons besoin. Le Gouvernement prend des initiatives courageuses que je salue, mais les différents acteurs de l'aménagement du territoire réclament avec raison davantage de lisibilité. Ce n'est pas en créant de nouveaux organismes que l'on réglera ce problème. Le Conseil national n'est-il pas bien placé pour concevoir des instruments d'observation et d'étude, au lieu de se borner comme jusqu'à présent à célébrer des grands-messes ? M. Blessig nous le dira. Il est clair, en effet, qu'il nous faut disposer de moyens et d'instruments plus efficaces pour mieux appréhender en amont la politique territoriale.

M. le Président de la commission des finances - Rappelons que la commission des finances a accepté de constituer une mission d'information relative aux contrats de plan, car le retard est préoccupant. Saurons-nous recentrer les prochains contrats sur les investissements structurels propres à dynamiser le développement territorial ? C'est toute la question.

Je souhaite bonne chance aux pôles de compétitivité ! En France, nous aimons multiplier les sigles. Mais prenons garde à ne pas multiplier ainsi les zonages ! Les 120 millions supplémentaires de dotation globale ont été concentrés sur les ZUS. Mais dans les ZUS se trouvent des collectivités très riches, alors que des collectivités pauvres ne sont pas situées en ZUS et ne toucheront donc rien.

M. Augustin Bonrepaux - Très bien !

M. le Président de la commission des finances - Evitons de demander à l'Etat ce qu'il ne peut pas donner ! C'est dans les 60 milliards de dotation de l'Etat aux collectivités locales qu'il faut chercher l'instrument principal d'aménagement du territoire.

M. le Ministre - Je réponds d'abord sur les pôles de compétitivité. La France possède une industrie puissante, compétitive, mais qui doit toujours progresser pour se montrer plus réactive. Aussi est-il capital de gagner sans cesse des points de productivité dans le secteur des nouvelles technologies, en perpétuelle évolution. Les pôles de compétitivité sont destinés précisément à mettre en commun, sur un même territoire, des ressources et des compétences, pour aboutir à ce que j'appellerais une fertilisation croisée. Un récent voyage en Finlande m'a beaucoup édifié : j'ai vu au nord d'Helsinki, dans une zone quasi-déserte ne comptant pas plus de 300 000 habitants, une université décentralisée, des collectivités locales, des industries, travailler en commun pour sauver la filière bois et pour se placer ensemble à la pointe des technologies de la communication. Il nous reste bien du chemin à parcourir en France pour parvenir à une telle

synergie. Or, même si l'importance des délocalisations doit être relativisée, cette synergie permet de lutter efficacement contre elles, car il est difficile de déplacer des réseaux ainsi constitués. Quand notre territoire sera couvert de pôles de compétitivité, on parlera beaucoup moins de délocalisation. C'est pourquoi le Gouvernement travaille à promouvoir ces pôles, et donc à dynamiser les synergies.

Dans ce domaine, l'Etat se veut facilitateur davantage que moteur. Le recours à la procédure d'appel à projet ne tend pas à définir un nouveau périmètre mais à lancer un véritable projet. Je compte qu'une vingtaine de pôles existera au printemps prochain et d'ici 2007, 750 millions seront consacrés aux pôles de compétitivité, financés pour moitié par le budget général et pour le reste par les organismes institutionnels dépendant de l'Etat, comme la Caisse des dépôts ou l'ANVAR. De plus, des subventions publiques, des exonérations fiscales, des allègements de charges sociales interviendront à titre d'incitations.

On l'a dit, l'accès au haut débit est un élément déterminant d'aménagement du territoire. La CDC mobilise 235 millions pour l'équipement numérique des territoires. Dans chacun de ces territoires, il existe une sorte de génie local, qui ne demande qu'à s'exprimer mais ne sait pas comment, en raison d'un cloisonnement excessif. Ce génie local ne doit pas se cantonner dans les pôles de compétitivité. C'est pourquoi 4 millions seront mobilisés chaque année pour accompagner le développement de pôles d'excellence locaux. Monsieur Bobe, à la fin de juin dernier 83 % de la population, soit 50 millions de personnes, pouvaient accéder à l'internet, contre 37 millions à la fin de 2002. On mesure la progression ! Notre pays est désormais très bien placé en Europe et dans le monde pour l'accès aux hautes technologies de la communication. C'en est fini des complexes de naguère, car la France a rattrapé l'essentiel de son retard. Au milieu de cette année, 19 300 communes avaient accès à l'internet, et 95 % de la population sont ainsi couverts. Reste que 15 000 petites communes ne sont toujours pas couvertes, et nous ne pouvons donc pas nous endormir sur nos lauriers.

Non, Monsieur Dionis du Séjour, il n'existe pas de technologie miracle ; il faut trouver des solutions adaptées à chacun des territoires, sachant en outre que tout dans ce domaine évolue très vite. C'est pourquoi nous mobilisons les services de l'équipement, avec par exemple l'installation à Nantes d'une équipe d'experts nationaux qui conseilleront les collectivités en toute indépendance. En effet, dans notre esprit il est bien du rôle de l'Etat d'apporter expertise et conseil.

M. le Secrétaire d'Etat - M. Dionis du Séjour s'inquiète de la phase 1 du plan de téléphonie mobile. Qu'il sache qu'à la fin de septembre 2004, 34 protocoles départementaux étaient signés sur 86 attendus. Quatre seulement l'étaient en février. Le mouvement est donc rapide. Sur 1250 sites concernés par un emplacement potentiel, 1137 étaient en cours d'exploration, et 474 étaient déjà retenus fin septembre. Par ailleurs, 18 pylônes ont été mis à disposition par les collectivités et 4 sites ouverts (*Exclamations*). Cela demeure insuffisant, c'est vrai,

mais le progrès est très important. Il faut savoir en outre que les délais d'implantation sont très longs : quinze mois au moins. Nous avons adressé le 5 octobre une circulaire aux préfets afin que les DDE mobilisent plus de moyens, ce qui devrait faciliter les démarches préalables.

De nombreux parlementaires semblent intéressés par l'idée des pôles de compétitivité. Le cahier des charges sortira dans les prochains jours. Le nombre de pôles dépendra des premiers résultats et des expertises. Mais il apparaît, à l'évidence, que nous avons besoin d'une autre maille pour répondre aux préoccupations des élus, des industriels et des acteurs socio-économiques.

Les politiques d'accompagnement sont également tout à fait nécessaires et le CIADT du 14 septembre a décidé d'y consacrer une enveloppe de 2 millions, équivalente à celle en provenance du ministère de l'industrie. Nous souhaitons être en mesure de faire des propositions complémentaires pour les nouveaux réseaux lors du CIADT du printemps prochain.

M. le Ministre - S'agissant des contrats de plan, fin 2003 le taux de mise en œuvre des crédits délégués était de 45,7 % pour un taux théorique de 55,4 %. Le retard est désormais pour moitié comblé (*Protestations*). Ce sont des mathématiques, pas de la politique partisane, Monsieur Cohen ! En 2000 et en 2001, vous n'aviez pas mis de crédits parce que vous vous contentiez d'études, c'est trop facile ! (*Mêmes mouvements*)

En 2002 et en 2003, la crise économique nous a privés de beaucoup de ressources. Or, c'est un fait, le budget de l'équipement et les contrats de plan sont une des rares variables d'ajustement dont dispose le Gouvernement. Vous n'allez quand même pas nous reprocher d'avoir privilégié le social en période de crise ! (*Mêmes mouvements*)

Le Gouvernement tient néanmoins à mener à bien les contrats de plan. Notre capacité à résorber les retards accumulés par les deux gouvernements précédents dépendra de la conjoncture et de la reprise de la croissance, à laquelle je crois. Les investissements contractualisés seront réalisés.

Je tiens par ailleurs à rassurer M. Cohen à propos de la DATAR : le délégué sera nommé dans les prochains jours.

A M. Chassaigne, qui a parlé d'un décalage entre le CIADT et la réalité, je rappelle que nos prédécesseurs avaient annoncé 15 milliards de projets non financés. Désormais, les projets disposeront de plus de moyens, puisque les dividendes autoroutiers seront directement affectés à l'AFIT et que ces ressources devraient progresser de 2 à 5 %.

On a beaucoup parlé du fret ferroviaire ces dernières années, Monsieur Cohen, mais on n'a pas fait grand-chose, à tel point que l'on a perdu 40 % de parts de marché en quarante ans. Aujourd'hui, l'écrasante majorité des moyens du ministère sont consacrés au mode propre, le CIADT du 18 février l'a

encore confirmé. Ainsi, 900 millions sont consacrés au gros entretien des voies ferrées et 1,5 milliard à la maîtrise de la dette ferroviaire. Par ailleurs, 75 % des crédits de l'AFIT sont consacrés à des modes durable, par exemple au lancement de la liaison Perpignan-Figueras.

La majorité précédente prétendait doubler le fret ferroviaire, alors que le trafic baissait, que l'on perdait 100 millions par an, que le déficit de la SNCF était presque uniquement lié au fret et que les clients se tournaient vers la route ! Nous, nous en parlons un peu moins – et nous avons tort – mais nous affectons 800 millions pour sauver le fret, moderniser l'offre, et améliorer la qualité des services. Nous allons ainsi le rendre à nouveau compétitif et en faire un motif de fierté pour les cheminots, de même que les lignes à grande vitesse. 2004 sera ainsi l'année du retour à l'équilibre et 2005 celle de la reconquête.

M. Emile Blessig - Je me réjouis, Monsieur le ministre, que vous fassiez confiance au génie local. Mais, l'aménagement du territoire s'inscrivant désormais dans le contexte radicalement nouveau de la décentralisation, je me demande comment l'idée d'un Etat moteur, stratège et péréquateur, peut se conjuguer avec les différents échelons. Faute de définir des priorités claires, les arbitrages seront difficiles. Dans notre société ouverte, où les échanges sont la base du développement, si un territoire ne les maîtrise pas, il se marginalise. Pensez-vous que le Conseil national d'aménagement du territoire sera en mesure de définir ces priorités ?

Par ailleurs, je me félicite de votre proposition de mettre l'expertise de l'Etat à la disposition des territoires pour leur permettre l'accès au haut débit, que la multiplicité des intervenants locaux, des techniciens et des opérateurs rend difficile à maîtriser. C'est un enjeu fondamental pour l'économie, mais aussi pour les modes de vie.

M. Yves Deniaud - Je souhaite revenir sur les structures qui concourent à l'aménagement du territoire. La MEC a montré qu'une simplification s'imposait en matière d'évaluation et de perspective. Il est temps que le Gouvernement rende l'édifice moins lourd, moins procédurier dans l'exécution, plus cohérent dans la recherche intellectuelle de ce que doit être l'avenir de notre pays.

S'agissant de la régulation budgétaire, nous ne nous résignons pas à ce que les crédits d'investissement civils de l'Etat soient une variable d'ajustement. Certes, nous souscrivons à l'exigence absolue de respecter le niveau de dépenses fixé par le Parlement, mais on a atteint les limites de l'exercice. Aller au-delà serait dommageable à l'équipement, et donc à la productivité de notre pays.

M. Augustin Bonrepaux - Le rapporteur a été bien moins critique dans sa présentation orale que dans son rapport écrit. On y lit en effet que, si les crédits du chapitre 44-10 sont affectés en priorité aux contrats de plan, les dépenses en capital diminuent, et le volet contractualisé baisse même de 7 %.

Par ailleurs, le rapporteur se félicite que la consommation des crédits consacrés à la prime à l'aménagement du territoire ait progressé en 2003, mais cela paraît logique dès lors que les crédits diminuent... Ils seront ainsi passés de 43 millions en 2003 à 40 en 2004 et à 38 en 2005. Cela signifie-t-il que vous n'êtes guère optimiste quant au nombre de créations d'emplois l'année prochaine ? Et s'il devait y en avoir autant que cette année, comment les financeriez-vous ?

Je remercie le président de la commission des finances pour ses critiques sur les pôles de compétitivité.

M. le Président de la commission des finances - C'étaient plutôt des suggestions...

M. Augustin Bonrepaux - Mais en dehors de ces pôles, que fait le Gouvernement pour l'ensemble des territoires ? Que prévoit-il, en particulier pour les zones de revitalisation rurale ? Quels sont les moyens supplémentaires que vous entendez réellement mobiliser pour les zones rurales en difficulté ?

S'agissant des contrats de plan, je vous invite, Monsieur le ministre, à relire nos rapports : jamais, depuis 2002, les crédits délégués n'ont été à la hauteur de l'effort accompli en 2001 ! Le résultat en est que le ferroviaire accuse un retard extrêmement important. Peut-on conduire une politique d'attractivité avec, en tout et pour tout, quelques gadgets fiscaux, et en négligeant les projets d'aménagement structurants ? Les travaux sur le réseau routier ont pris trois ans de retard sur le programme initial et ceux du ferroviaire, sept ans ! Vous dites que les travaux sur le réseau ferré seront terminés. Soit, mais quand ? En 2012, comme cela a été répondu au président de la région Rhône-Alpes ?

Mme Marylise Lebranchu - Permettez-moi de dire d'emblée qu'il est toujours un peu désagréable pour une région de devoir préfinancer, faute de ressources, ce qui était inscrit au contrat de plan. Et je parle d'expérience, puisque nous avons dû récemment mobiliser 9 millions en nous substituant à l'Etat.

Pour ce qui concerne les pôles de compétitivité, j'appelle votre attention sur l'absolue nécessité de ne pas décourager les énergies qui œuvrent, dans le cadre des pays, au développement du génie local. Et n'y a-t-il pas quelque contradiction à vouloir se détourner de la politique de zonage tout en prévoyant de nouvelles exonérations fiscales ? Faut-il remettre le doigt dans le système des zones franches ? Ne risque-t-on pas d'encourager ainsi des déménagements intra-régionaux par recherche d'effets d'aubaine ?

Quels sont les critères pour obtenir un contrat de site ? Le président Méhaignerie peut témoigner que, dans notre région, certains pays très sinistrés n'en ont pas obtenu, sans que l'on connaisse les motivations de ce refus. A dire vrai, le dispositif pose plus de questions qu'il n'en résout.

On annonce à grand renfort de publicité les autoroutes maritimes. Mais les opérateurs disent qu'elles ne fonctionneront que si elles sont entièrement gratuites. Dès lors, qui portera les investissements nécessaires ? Qui va financer ? Qui va accompagner le fonctionnement ? Beaucoup d'idées émergent, mais les réponses concrètes aux questions qu'elles soulèvent font défaut. Il est de la responsabilité de l'Etat d'anticiper et de mobiliser tous les acteurs. Prenons garde, car la moindre déception risque de décourager les bonnes volontés.

M. Yannick Favennec - L'accès au haut débit et à la téléphonie mobile est un enjeu essentiel du développement des territoires les plus fragiles. Il concourt en effet à leur désenclavement et permet d'envisager l'implantation d'activités nouvelles. A cet égard, je salue l'effort accompli par le Gouvernement pour que la France du haut débit progresse très rapidement. Dans la Mayenne, le conseil général a conduit, en collaboration avec France Télécom, une expérience pilote au terme de laquelle, à la fin de 2005, l'ensemble de la population aura accès au haut débit. Hélas, le bilan est moins favorable en ce qui concerne la téléphonie mobile. 3 000 communes restent en zone blanche et plusieurs secteurs géographiques ne sont couverts que par un seul opérateur, comme dans les zones rurales du Nord-Mayenne. Deux outils permettraient de remédier à cette situation hautement préjudiciable : l'itinérance locale – pouvant permettre, à terme, de couvrir 65 % des zones blanches – et la mutualisation. Pouvez-vous, Monsieur le ministre, nous indiquer comment le Gouvernement entend accélérer la mise en place de l'itinérance locale et améliorer la couverture des zones desservies par un seul opérateur ?

M. Jean-Pierre Balligand - Je suis très inquiet pour la France des villes moyennes et des petites villes. Si la problématique du pouvoir d'attraction des territoires est à la mode, la logique des pôles de compétitivité ne résoudra pas tout. Pis, ne risque-t-elle pas, comme l'a justement relevé Mme Lebranchu, de tendre à concentrer l'activité autour des grandes universités et des pôles technologiques, au détriment des autres territoires ? C'est pourquoi tous les présidents de communautés de communes et de communautés d'agglomération demandent l'élaboration de contrats territoriaux. Attention aussi au risque de démobilitation des acteurs locaux. Comment justifier que, sur les quelque 300 chartes de pays élaborées, 60 seulement aient été signées et qu'une cinquantaine seulement des 100 projets d'agglomération aient abouti ? Il y a là un vrai motif d'inquiétude. Nous voulons que l'Etat soit au rendez-vous et honore ses engagements.

S'agissant de la localisation des activités, je souhaiterais que l'on évalue les dispositifs mis en place sous la législature précédente. On répète volontiers que la France est le deuxième pays d'accueil des investissements étrangers, mais nous manquons d'indicateurs permettant d'apprécier leur implantation sur le territoire.

Dernière remarque, un peu technique : s'agissant de la PAT, ne faut-il pas s'étonner du décrochage des crédits de paiement par rapport aux autorisations de programme au cours des trois derniers exercices ? Y a-t-il eu des annulations de crédits faute de dossiers, ou a-t-on fait l'impasse sur les CP ?

M. Marc Laffineur - Je suis toujours étonné d'entendre certains dire que l'on ne dépense pas assez, notamment pour les contrats de plan. A-t-on oublié que notre pays accuse 1 000 milliards de dette et a continué à dépenser inconsidérément en période de croissance ?

D'autres ont évoqué avec nostalgie les fonds sociaux européens. Il me semble pourtant plus sage de ne pas se battre pour en demander au titre de l'objectif 2 car, pour avoir un euro dans ce cadre, il faudra en donner trois ! Il me semble par contre tout à fait naturel que nous continuions à en bénéficier au titre de l'objectif 1.

Les pôles de compétitivité me semblent procéder d'une excellente intention. Pouvons-nous cependant obtenir quelques éclaircissements sur leurs modalités pratiques ? Les rapports font d'ores et déjà apparaître certains noms mais les dossiers de demande ne sont toujours pas disponibles. Qui pilotera les pôles de compétitivité ? Est-il certain que les régions soient le bon interlocuteur ? Est-il opportun de centraliser le pilotage des pôles au niveau des régions ?

Sur la question des services publics, assez de démagogie ! Nous savons qu'ils ne pourront pas tous être maintenus en zone rurale (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste*). La seule solution, c'est de rendre moins rigides les statuts de la fonction publique, de manière que des commerçants puissent assurer des fonctions d'intérêt général.

M. Jean Proriol - Les deux rapports se concluent par une série de propositions, dont la première est le respect par l'Etat des contrats signés et des échéanciers de dépenses qu'ils comportent. Or, nous constatons des retards, qui ne datent pas d'aujourd'hui d'ailleurs. Nous savons en outre que certains contrats de plan ont été signés en retard. Vous nous dites que vous essayez de rattraper le temps perdu : nous en acceptons l'augure. Toutefois, dans les années qui viennent, vous devrez redéfinir le zonage de la PAT, celui du FEDER, si FEDER il y a toujours, et signer de nouveaux contrats de plan. Existe-t-il un calendrier prévisionnel ? Réfléchissez-vous à ces questions ? Le temps court plus vite qu'on ne le croit...

M. François Brottes - Comme mon collègue Pierre Cohen, j'estime qu'il est difficile d'avoir un débat constructif en l'absence de M. Copé et de M. Devedjian.

S'agissant des pôles de compétitivité, il ne faut pas jouer aux apprentis sorciers. Même si je suis l'élu d'une des communes étudiées dans l'excellent rapport de M. Blanc, je considère qu'on mélange un problème de filières industrielles avec la question du développement territorial. Or, confondre les deux, c'est risquer de désespérer certains territoires. Il faut certes réfléchir à cette formule qui devrait permettre de neutraliser les conséquences les plus désastreuses de l'économie de marché, mais le débat ne s'engage pas dans de bonnes conditions.

Le budget de la DATAR est en baisse. J'ai déjà interrogé le Gouvernement sur la nomination du directeur. J'aimerais savoir, en outre, si les comités de massif seront maintenus.

Pour garantir les services publics, je ne suis pas sûr que les boulangers et les charcutiers puissent tout faire, ni que ce soit souhaitable. Monsieur de Saint-Sernin, comment l'Etat compte-t-il garantir le financement des maisons de services publics ?

Je terminerai par une question sectorielle. On ferme les gares qui servent au tri et à l'acheminement du bois. Et sur la route, Monsieur de Robien, votre ministère refuse de prendre le décret nécessaire pour mettre en œuvre une disposition législative adoptée en 2001 qui augmente la charge autorisée des grumiers. Il s'agit bien d'une question d'aménagement du territoire : pour conforter la filière bois et en faire un pôle de compétitivité nationale, il ne faut pas entraver le développement de cette activité. J'imagine que vous me répondrez, car si j'interroge M. Gaymard, il me dira que ce n'est pas de sa compétence.

M. Gilles Artigues - Nous partageons, Monsieur le ministre, votre volonté d'un développement harmonieux du territoire, mais les élus locaux sont inquiets de constater que les projets retenus au CIADT n'ont pas été réalisés. Les exemples ne manquent pas. J'attends ainsi des assurances sur l'autoroute A 45, entre Saint-Etienne et Lyon. Nous savons en outre que la réalisation de tels projets prend beaucoup de temps. Il est donc indispensable de sécuriser les installations existantes, comme l'A 47, sur laquelle le risque d'accidents est élevé.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont - Pour ma part, je ne crois pas que refuser le délitement de nos services publics soit de la démagogie. Les collèges et les lycées, un bon réseau postal, des subdivisions de l'équipement apportant des capacités d'ingénierie aux élus locaux, tout cela ne contribue-t-il pas à l'attractivité du territoire ? Je pense que si. Dans ma région, deux cents élus d'un même département ont démissionné pour protester contre le délitement des services publics.

M. Marc Laffineur - Folklore !

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont - Au moment où les collectivités territoriales remplissent de mieux en mieux leurs missions, il est anormal que l'Etat s'exonère de ses responsabilités. Je demande, au minimum, des négociations préalables à toute décision dans ce domaine, pour éviter que tous les services publics disparaissent en même temps.

Dans un tel contexte, parler d'aménagement du territoire suscite au mieux des sourires amusés, et plus souvent des critiques acerbes.

M. Jean Launay - Comme M. Ollier, je pense qu'il faut sauver le fret ferroviaire. Interrogé sur ce sujet, M. Goulard m'a répondu en insistant sur la nécessité de fermer certaines lignes de fret pour pouvoir un jour les rétablir. Je n'y

crois pas. La commission des affaires économiques a entendu Louis Gallois et, jeudi dernier, au Conseil économique et social, M. Véron a présenté le plan qui porte son nom.

L'analyse de la SNCF n'est pas claire. De quel fret parlons-nous ? Des embranchements sont supprimés, les lignes transversales sont en danger. Dans ma circonscription, se trouve le dernier chantier de traverses en bois de la SNCF. Comment expliquer aux salariés que les transports se fassent par camion ? Il s'agit d'une provocation.

Deux logiques s'opposent : celle de la massification, des trains longs, des liaisons européennes et celle de l'aménagement du territoire.

Monsieur le secrétaire d'Etat, vous êtes, vous aussi, l'élu d'un monde rural qui ne veut pas disparaître. Quelle est votre vision du problème ? Quel rôle assignez-vous à l'Etat et aux contrats de plan ? Ces questions concernent aussi le transport des voyageurs.

M. le Président de la commission des finances - Je note trois thèmes prépondérants dans les interrogations de mes collègues : les pôles de compétitivité, le problème des contrats de plan et les zonages.

M. le Ministre - M. Blessig est satisfait que l'expertise de l'Etat soit mise à la disposition des collectivités locales. J'en prends acte.

M. Deniaud ne se résout pas aux mesures de maîtrise budgétaire. Le ministre non plus, mais elles sont nécessaires dans les conjonctures difficiles que nous avons connues en 2002 et 2003. En 2004, le Premier ministre s'est montré ouvert et nous étudions avec lui ce qu'il est possible de faire.

M. Bonrepaux a insisté sur le transport ferroviaire. Il y a certes des retards, mais notre action ne se borne pas aux contrats de plan. Nous avons dégagé 800 millions en faveur du fret ferroviaire. En outre, dans les décisions du CIADT du 18 décembre, une place prépondérante a été faite au transport ferroviaire. Au total, nous menons une véritable politique en faveur des transports propres, politique dont il a beaucoup été parlé les années précédentes – sans qu'il soit trouvé de financement. Ce sont des investissements lourds que nous avons prévus. Le fret ferroviaire pourra bientôt traverser les Pyrénées à grande vitesse : les travaux ont commencé et le percement du tunnel Perpignan-Figuéras commencera dès février. S'agissant du volet routier, nous travaillons avec le Premier ministre et j'espère vous rassurer rapidement. A la fin 2003, le taux d'avancement était de 43,84 % pour les projets routiers et de 26,73 % pour les projets ferroviaires. Je ne peux vous donner de dates, car nous sommes tributaires de la croissance à venir. Les dotations des collectivités locales sont d'ailleurs moins aléatoires que les recettes de l'Etat. Mais je n'ignore pas que la parole de l'Etat doit être respectée.

Madame Lebranchu, les contrats de plan prévoient 40 milliards d'investissements, dont 17,5 à la charge de l'Etat. Mais les recettes de l'Etat sont presque exclusivement fiscales. En outre, les dépenses sociales s'accroissent à mesure que la conjoncture économique se dégrade. Les régions, quant à elles, sont des collectivités qui investissent ; elles ont même intérêt à dépenser de manière contra-cyclique, et les fédérations du BTP restent d'ailleurs optimistes. Le Gouvernement a créé les contrats de sites ainsi que les contrats de redynamisation économique, qui permettront, sur trois ans, de renforcer l'attractivité d'un territoire, de favoriser l'organisation des filières et de développer la qualification des salariés. Ces contrats ont pour objectif de créer une dynamique locale.

Depuis deux ans, douze contrats de site et dix contrats de redynamisation économique ont été élaborés. Les premiers ont été signés et mis en œuvre depuis fin 2003 et en 2005 le Gouvernement fera un effort d'accompagnement grâce aux 16 millions inscrits au FNADT et à la contribution des autres ministères concernés. Nous réunirons prochainement l'ensemble des préfets pour tirer un premier bilan des contrats de sites et dynamiser cette procédure.

S'agissant des pôles de compétitivité, nous serons sélectifs afin de retenir des pôles d'envergure internationale. Mais, comme Frédéric de Saint-Sernin l'a indiqué, nous ferons tout pour donner les meilleures chances à d'autres territoires. Les pôles de compétitivité sont des outils supplémentaires qui doivent bénéficier à l'ensemble du territoire national.

Madame Lebranchu, les autoroutes de la mer ne seront pas gratuites. L'Etat donnera une impulsion financière grâce à l'Agence de financement des infrastructures terrestres, mais une étude est en cours avec les professionnels pour parvenir à une offre adaptée aux besoins, qu'il s'agisse des distances, des fréquences, des capacités ou des prix. Il semble en particulier qu'il faille privilégier les longues distances. Nous avons également des échanges avec les Espagnols et les Italiens dans ce domaine.

Monsieur Balligand, sur les villes moyennes vous avez entièrement raison. J'ai demandé une étude à ce sujet à la DATAR afin de préparer un CIADT qui se tiendra en 2005. Dans certaines villes on a perdu l'espoir, et nous savons ce que peut être la traduction politique de cette désespérance. En ce qui concerne la PAT, l'écart que vous relevez entre les autorisations de programme et les crédits de paiement traduit un ralentissement dans la mise en œuvre des projets. Il n'est pas question de jouer avec la trésorerie des entreprises et c'est avec satisfaction que nous débloquons les crédits PAT dès que nous le pouvons, car ils sont synonymes de créations d'emplois.

Monsieur Proriol, les zones PAT vont disparaître. Des discussions sont en cours avec Bruxelles, et dans ce cadre les zonages d'objectif 2 sont incertains. Nous voulons simplifier, sans pour autant diluer les aides, ce qui se ferait au détriment des plus fragiles. C'est tout le sens de notre action en faveur des ZRR, des ZUS et des ZFU.

Monsieur Brottes, les dispositions permettant d'augmenter les tonnages autorisés pour le transport du bois prises après la tempête de 1999 ne pourront être pérennisées qu'après concertation avec les collectivités locales. Les routes empruntées relèvent en effet des communes et des départements, et l'alourdissement des charges les détérioreraient. La solution est probablement que les professionnels du bois et les gestionnaires locaux se concertent pour choisir des itinéraires, les renforcer, et ensuite seulement relever les limites autorisées. Il est normal que la filière participe au financement, comme le font les betteraviers.

Toujours à propos de la filière bois, M. Launay m'a interrogé sur la politique du fret. En 2003, 207 gares étaient ouvertes au trafic bois ; dans dix-huit d'entre elles, ce trafic était nul, et en moyenne il était d'un wagon par jour et par gare. Le transport de bois par la SNCF ne représente que 6 % du marché, la route en assurant 94 %. Le marché du bois assure 1,7 % du chiffre d'affaires fret de la SNCF, mais est responsable de 5 % du déficit. Cette situation ne pouvait pas durer. Grâce à des gains de productivité interne, l'entreprise, en diminuant le nombre de wagons et les effectifs, a déjà réduit le déficit de 30 %. En 2004, les pertes seront encore de 16 millions. Il faut donc travailler avec les professionnels pour améliorer le trafic. De janvier à septembre, seize réunions ont eu lieu avec leurs trois fédérations, dont huit au niveau national et huit au niveau régional, et un comité de suivi va être créé. Pour l'instant, onze gares d'importance mineure ont déjà été fermées. La SNCF vise une augmentation du fret de 30 % en trois ans. Les prix ont augmenté de 5 % début 2004, et il est proposé de les augmenter de 15 % en 2005. Laisser la situation se dégrader conduirait à un transfert rapide vers le transport routier. L'action volontariste que nous avons décidée avec la SNCF et le plan Véron est la dernière chance pour sauver le fret bois.

M. le Secrétaire d'Etat - Je reviens sur les pôles de compétitivité. L'appel à projets sera rédigé définitivement d'ici la semaine prochaine et transmis aux préfetures pour concertation avec l'ensemble des partenaires, élus et entreprises. Les dossiers remonteront à la DATAR et au ministère de l'économie, et seront instruits avec l'aide de groupes d'experts choisis en fonction de la compétence de chaque pôle. Six ministères sont concernés ; les premières décisions interministérielles seront prises en CIADT au cours du premier semestre 2005.

Les crédits de paiement effectivement consommés pour la PAT se sont élevés à 36 millions en 2004. Il est prévu 39 millions de crédits pour 2005. La consommation dépend en partie de la conjoncture qui peut conduire à retarder certains projets. 110 contrats territoriaux ont été signés fin septembre, et nous en serons à 200 à la fin de l'année. Ils sont financés sur le titre VI du FNADT. Les crédits délégués se sont élevés à 83 millions en 2003, à 130 millions en 2004, et atteindront 135 millions en 2005. Les deux tiers du financement des contrats territoriaux sont assurés par d'autres ministères que celui de l'aménagement du territoire.

Il a été question, à plusieurs reprises, des structures. L'IHEAT va prendre une nouvelle dimension européenne car il est nécessaire d'inscrire notre politique d'aménagement du territoire dans un cadre plus large. L'Etat y est partenaire de collectivités territoriales et d'entreprises privées, lesquelles ont d'ailleurs pris l'initiative. Le budget, qui était auparavant de 545 000 € et pris en charge intégralement par la DATAR, sera de 500 000 €, la part de l'Etat atteignant au maximum 120 000 €. L'initiative de créer un observatoire du territoire a été prise au CIADT du 13 décembre 2002 afin de répondre aux besoins de cohérence et de transparence dans le cadre de la décentralisation. En effet, si de nombreux organismes publics rassemblaient les données, on manquait d'un lieu de synthèse et il n'y avait pas de mutualisation des méthodes. L'observatoire élaborera des synthèses d'informations, assurera la cohérence entre les dispositifs existants et favorisera le dialogue ainsi que la mutualisation des méthodes employées. Il ne s'agit pas d'une structure en plus : le travail sera assuré par quatre personnes qui sont déjà employées par la DATAR, et le budget pour l'informatique et les études sera dégagé sur les moyens de fonctionnement courant de la DATAR.

M. Brottes a posé une question sur les commissaires de massif. Il n'y a pas de changement : leur statut et leurs missions ont été maintenus et renforcés par le décret de janvier 2004.

Le service public a fait l'objet de beaucoup d'interventions. Comme je l'ai dit, nous concentrerons l'effort sur les maisons de service public, grâce au FNADT, et avec l'aide du ministère de l'Intérieur. Lors de la discussion de la loi relative au développement des territoires ruraux, et à propos de l'expérimentation menée dans différents départements, il a notamment été question du rôle du préfet, de la polyvalence d'accueil dans les maisons de service public et du traitement à distance des dossiers. Le service public ne peut être figé, mais doit s'adapter aux nouveaux moyens, ainsi qu'aux besoins nouveaux des usagers, qui sont également des contribuables.

Madame Pérol-Dumont a évoqué une conception large du service public. En milieu rural, elle peut l'être effectivement. Ainsi j'étais en visite dans son département la semaine dernière, et le représentant du conseil général m'a demandé à avoir un gendarme de plus pour la nouvelle communauté de brigades. Les expérimentations qui se poursuivent dans quatre départements montrent que les réalités locales peuvent parfois conduire à une action au niveau national, mais qu'elles doivent aussi être prises en compte dans leur spécificité.

M. le Président de la commission des affaires économiques - Je suis favorable à l'Europe et ne vois pas d'inconvénient, au contraire, à ce que le Portugal ou l'Espagne bénéficient des fonds européens. Mais 2006 sera une année de rupture. Les territoires français ont leur spécificité, par exemple une faible densité qui les fait classer en « intermédiaires ». Il n'est pas normal, à mes yeux, que l'on ne puisse obtenir, en dépit de cette spécificité, le maintien d'une partie des aides comme celles qui vont disparaître avec les zonages de la PAT. A force de supprimer des moyens d'action, et même si l'on renforce les ZRR et les ZRU,

que va-t-il rester de notre politique d'aménagement du territoire ? La discrimination positive est un instrument utile. Que l'égalité des chances passe par l'inégalité du traitement est un élément fondateur de l'aménagement du territoire. Y a-t-il une chance que la spécificité française soit mieux préservée au niveau européen qu'elle ne l'est aujourd'hui ?

Il s'agit là, je le sais, d'une discussion difficile pour vous, Monsieur le ministre. Mais je suis vraiment inquiet de voir disparaître certains instruments de l'aménagement du territoire.

M. le Ministre - La France se caractérise par trois spécificités. D'abord elle est un pays à faible densité moyenne de population. Ensuite toute l'Europe, au moins celle de l'Ouest, a besoin d'elle car elle est un pays de transit. Enfin, elle est marquée par de forts contrastes régionaux, autrement dit par une fracture territoriale. Tout cela, l'Europe ne peut pas l'ignorer. Les négociations, à Bruxelles, sont ardues. Nous déployons une extrême vigilance pour que l'Europe tienne concrètement compte de nos trois spécificités.

Monsieur le Président Ollier, la notion d'« Etat moteur » convient bien au ministère des transports et de l'aménagement du territoire ! Mais ce rôle moteur doit s'exercer dans le respect du principe de subsidiarité applicable aux collectivités, afin que le génie local puisse pleinement s'exprimer. L'AFIT joue elle aussi un rôle moteur, puisque 7,5 à 8 milliards seront mobilisés d'ici 2012 pour contribuer au financement de grandes infrastructures. Enfin, dans d'autres très grands projets comme Aéroconstellation, ou le désensablement de la baie du Mont-Saint-Michel, l'Etat sera là encore moteur. Pour les pôles de compétitivité et les pôles d'excellence, parlons plutôt d'Etat incitateur, le moteur intervenant, en revanche, partout où sévit la fracture territoriale. Si l'Etat n'agit pas sur ce plan, qui le fera ?

*

* *

Après l'audition de M. Gilles de Robien, ministre de l'Équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, et de M. Frédéric de Saint Sernin, secrétaire d'État à l'aménagement du territoire (*voir compte rendu analytique officiel de la réunion du 3 novembre 2004*), lors de la réunion de la commission élargie, **la commission a examiné les crédits de l'aménagement du territoire.**

À l'état B, la Commission a, en premier lieu, examiné un amendement présenté par votre Rapporteur spécial, visant à réduire les mesures nouvelles du titre III de 30.000 euros, cet amendement s'imputant sur le chapitre 37-30 article 20 du budget de l'aménagement du territoire. Le décret du 7 septembre 2004 a créé pour une durée de six ans un observatoire des territoires placé auprès du ministre chargé de l'aménagement du territoire. Cet organisme est redondant avec le Conseil national d'aménagement et de développement du territoire

(CNADT) et l'action menée par la DATAR. Cet organisme est censé fonctionner à coût constant. Or, le décret prévoit le remboursement des frais de déplacement et de séjour des membres de cet observatoire. Cet amendement vise donc à souligner que cet organisme doit avoir un coût nul.

M. Augustin Bonrepaux a rappelé que le projet de budget pour 2005 prévoit de baisser les crédits de la prime d'aménagement du territoire. Ceux-ci étaient de 43 millions d'euros en 2003 et devraient représenter 38 millions d'euros en 2005. Les crédits du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) connaissent aussi une baisse et les fonds structurels européens sont épuisés à cause de leur utilisation par l'État pour compenser son propre désengagement financier dans l'exécution des contrats de plan État-régions. Le ministre n'a répondu à aucune des questions posées. Une nouvelle réduction des crédits ne peut donc être votée. C'est pourquoi M. Augustin Bonrepaux a précisé qu'il voterait contre cet amendement.

La Commission a alors *adopté* cet amendement et les crédits du titre III du budget de l'aménagement du territoire, ainsi modifié.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par votre Rapporteur spécial, visant à réduire les mesures nouvelles du titre IV de 125.000 euros. La réduction de crédits s'impute sur le chapitre 44-10. L'Institut des Hautes études de développement et d'aménagement du territoire (IHEDAT) avait été supprimé par la commission des Finances lors du débat budgétaire sur la loi de finances initiale pour 2003. Il est aujourd'hui prévu de le réinstaller, en intégrant les thématiques européennes. L'Institut devient donc l'Institut des Hautes études en aménagement et développement des territoires européens (IHEDATE). Il sera constitué en association loi de 1901 et organisé autour de quatre collèges : État et établissements publics, collectivités territoriales, entreprises privées et auditeurs. Il est prévu que le budget prévisionnel de 500.000 euros soit assuré à parts égales par les quatre collèges. On peut noter que cette réinstallation prend en compte les remarques de la commission des Finances, en prévoyant d'autres financements. Par ailleurs, la dimension européenne est intéressante mais aucun partenariat avec des organismes européens n'est prévu. Cependant la part de l'État ne doit pas faire l'objet d'une dotation budgétaire mais prendre la forme de prestations intellectuelles et d'organisation assurées, à coût constant, par les services de la DATAR. C'est pourquoi il est proposé de réduire de 125.000 euros les crédits du FNADT. Cet amendement est un amendement d'appel visant à rappeler que cette réinstallation doit se faire à coût constant.

M. François Scellier a souligné que dans la quête de suppressions d'organismes onéreux, il serait peut-être opportun de supprimer la DATAR.

Le Président Pierre Méhaignerie a rappelé que la commission des Finances devait avoir pour objectif d'éviter un empilement des structures au sein de l'État, à la fois coûteux et incompréhensible pour le citoyen et l'élu local. La création de ces organismes peut prendre des formes nouvelles comme celles des fondations. Les travaux de la mission d'évaluation et de contrôle sur les organismes

d'évaluation et de prospective économique a proposé des réformes intéressantes comme celles du rapprochement du Commissariat du Plan et de la DATAR.

La Commission a *adopté* cet amendement, et le titre IV ainsi modifié.

Elle a ensuite adopté à l'état C, les crédits du budget de l'aménagement du territoire figurant au titre VI.

Suivant l'avis favorable de votre Rapporteur spécial, la commission a donc *adopté* les crédits de l'aménagement du territoire.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite adopté les titres IV et VI du budget de l'aménagement du territoire.

Suivant l'avis favorable de votre Rapporteur spécial, la commission a *adopté* les crédits de l'aménagement du territoire.