

N° 75

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XI

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Par M. Jean PÉPIN,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Bernard Piras, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Jean-Marc Pastor, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beauvils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cléach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Détraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, René Monory, Jacques Moulinier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Henri de Richemont, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 et 73 (annexe n° 33) (2003-2004)

Lois de finances.

Mesdames, Messieurs,

Les enjeux posés par l'aménagement du territoire sont liés à ceux de la décentralisation actuellement en débat à l'occasion de l'examen par le Parlement du projet de loi relatif aux responsabilités locales.

A partir de cette année, la Commission des Affaires économiques a souhaité traiter de façon thématique un certain nombre de ses Avis budgétaires.

Il en sera ainsi pour l'Aménagement du territoire.

Le sujet qui sera donc prioritairement abordé, dans le présent Avis, sera celui des aides régionales communautaires. Avec un budget de l'ordre de dix fois les crédits inscrits au titre de la DATAR, l'enveloppe des fonds structurels allouée à notre pays devrait jouer un rôle déterminant dans le financement du rééquilibrage du territoire.

On sait que de nombreux problèmes se sont posés quant à la gestion de ces fonds. Le projet de loi évoqué supra généralise la possibilité de décentraliser cette gestion.

Par ailleurs, un risque non négligeable pèse, à partir de 2006, sur la pérennité des aides en raison de l'inévitable redistribution qui interviendra à la suite de l'élargissement de l'Union européenne.

Il nous est apparu, pour ces raisons, intéressant de consacrer d'emblée un chapitre aux fonds structurels européens.

Votre rapporteur pour avis évoquera ensuite les grandes lignes du budget et la politique de l'aménagement du territoire envisagée pour 2004.

CHAPITRE I^{ER}

LES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS

A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances, la Commission des Affaires économiques a décidé de traiter de façon plus thématique un certain nombre de ses Avis budgétaires.

L'Avis relatif à l'aménagement du territoire entrera dans cette catégorie.

Pour 2004, il a été décidé d'évoquer les **fonds structurels européens**.

Il s'agit d'une question importante ne serait-ce qu'au niveau de l'ampleur des enveloppes financières. La dotation réservée chaque année à la France, au titre des aides régionales communautaires, est, on le sait, dix fois supérieure aux crédits stricto sensu de l'Aménagement du territoire.

La sous-consommation, en France, des fonds structurels européens a longtemps constitué une hypothèque que le Gouvernement issu du scrutin du printemps 2002 a choisi de lever rapidement.

Les taux de programmation et d'exécution des fonds structurels étaient alors largement insuffisants.

Réformée au Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999, la politique régionale de l'Union européenne met en jeu une enveloppe financière considérable (195 milliards d'euros au total soit le deuxième budget communautaire après celui de l'agriculture) qui bénéficie à notre pays pour une part non négligeable (16 milliards d'euros soit 8 % du total).

Quatre fonds structurels (le fonds européen de développement régional ou FEDER, tout d'abord, pour un montant de 115 milliards d'euros, le fonds social européen ou FSE pour un montant de 60 milliards d'euros, le FEOGA Orientation dit aussi FEOGA O pour un montant de 17 milliards d'euros, enfin l'instrument financier d'orientation sur la pêche ou IFOP pour un montant plus modeste de 1,1 milliard d'euros) financent :

– à hauteur de 94 % de leur montant des programmes liés à trois objectifs prioritaires : l'Objectif 1 (en faveur des zones en retard de

développement) qui obtient près de 70 % de la dotation globale à travers le FEDER, le FSE, le FEOGA O et l'IFOP, l'Objectif 2 (en faveur des zones en reconversion) qui obtient environ 11 % de la dotation à travers le FSE et le FEDER, l'Objectif 3 (en faveur du « développement des ressources humaines » par l'éducation, la formation et l'emploi) qui obtient un peu plus de 12 % de la dotation (à travers le FSE) ;

– pour un montant d'environ 10 milliards d'euros, quatre programmes d'initiative communautaires ou PIC (INTERREG III, LEADER +, EQUAL, URBAN II).

Un « fonds de cohésion » doté de 18 milliards d'euros permet, d'autre part, la réalisation d'équipements structurants en Espagne, au Portugal, en Grèce et en Irlande.

S'agissant des Objectifs 1 et 2, « zonés » et « régionalisés », les projets s'inscrivent dans le cadre des contrats de plan Etat région, leur gestion étant déconcentrée entre les mains des préfets de région. L'Objectif 3, géré par le ministère chargé du travail, fait l'objet, en revanche, de programmes nationaux sur l'ensemble des territoires non concernés par l'Objectif 1.

Dans le cadre des programmes d'initiative communautaire (PIC), INTERREG III, financé par le FEDER (4,8 milliards d'euros), constitue un programme « zoné » avec trois volets (coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale), EQUAL, financé par le FSE (2,8 milliards d'euros), est un programme non zoné, géré par le ministère du travail, qui vise l'ensemble du territoire de l'Union avec des actions visant à lutter contre les discriminations et les inégalités sur le marché du travail, URBAN II, financé par le FEDER (700 millions d'euros), est un programme « zoné » qui concerne la réhabilitation économique et sociale des villes et des quartiers, LEADER +, enfin, financé par le FEOGA O (deux milliards d'euros), est un programme de développement local en milieu rural défini, dans chacun des pays de l'Union, à l'échelon national.

Pour notre pays, les zones éligibles à l'Objectif 1 sont :

– les régions correspondant au niveau II de la nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS II) de l'Union européenne dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne ;

– les régions à très faible densité de population (moins de huit habitants par km²) ;

– les régions ultra-périphériques dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire.

Au titre de l'Objectif 1, les fonds structurels financent :

- les infrastructures de base, et notamment les infrastructures de transport ;
- les ressources humaines (développement de l'éducation et de la formation professionnelle) ;
- les aides aux PME et à l'artisanat.

En France, l'Objectif 1 vise les départements d'Outre-mer –la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion– au titre des régions ultra-périphériques, la Corse et trois arrondissements du Nord-Pas-de-Calais – Douai, Avesnes, Valenciennes– bénéficiant d'un soutien transitoire jusqu'en 2005.

3,254 milliards d'euros bénéficient, en crédits d'engagement, à 1,64 million d'habitants.

Les préfets de région sont les autorités de gestion et de paiement pour les programmes de l'Objectif 1.

L'Objectif 2 vise, quant à lui :

- les zones en mutation socio-économique dans les secteurs de l'industrie et des services (8,5 % de la population communautaire) répondant à trois critères :

- un taux de chômage supérieur à la moyenne communautaire ;
- une part d'emplois industriels supérieure à la moyenne communautaire ;
- un déclin de l'emploi industriel.

- les zones rurales en déclin (5,2 % de la population communautaire) répondant à deux critères :

- une faible densité de population ;
 - un taux de chômage supérieur à la moyenne communautaire.
- les zones urbaines en difficulté (1,9 % de la population communautaire) répondant à l'un de ces cinq critères :
- un taux de chômage de durée supérieure à la moyenne communautaire ;

- un niveau élevé de pauvreté ;
- une situation environnementale dégradée ;
- un taux de criminalité et de délinquance élevé ;
- un faible niveau d'éducation.

Pour les programmes de 2000-2006, 18,7 millions de Français sont concernés par les programmes de l'Objectif 2 (5,437 milliards d'euros) soit 32,9 % de la population

Les préfets de région sont, en principe, les autorités de gestion et de paiement pour l'Objectif 2. La France reçoit au titre de l'Objectif 2. **Nous sommes le premier pays bénéficiaire avec 27 % des crédits disponibles au niveau de l'Union européenne, accordés à vingt et une régions de la métropole.**

L'Objectif 3, non régionalisé, vise à favoriser l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes nationaux d'éducation, de formation et d'emploi.

La France bénéficie de 4,54 milliards d'euros au titre de cet Objectif.

Un seul programme national, commun à l'ensemble du territoire non couvert par l'Objectif 1, a été proposé à la Commission Européenne avec des déclinaisons régionales.

L'Objectif 3 est divisé en un volet national (32 %) et un volet régional (68 %).

C'est le ministère de l'emploi et de la solidarité qui est l'autorité de gestion et de paiement.

En ce qui concerne les Objectifs 1 et 2, les programmes font, d'abord, l'objet d'un DOCUP régional (document unique de programmation) négocié avec la Commission Européenne. La gestion et le paiement des fonds relèvent, le plus souvent, du préfet de région qui s'appuie sur un service administratif spécialisé : le secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR), lequel coordonne et anime l'ensemble du programme.

Mais des subventions globales peuvent, d'ores et déjà, faire l'objet d'une gestion déléguée qui doit être distinguée de la compétence globale qui a été confiée, à titre expérimental, par le Premier ministre, à la région Alsace depuis le 1^{er} janvier 2003 et que le projet de loi, déjà évoqué, relatif aux responsabilités locales, propose de généraliser.

Le tableau ci-après présente la liste des autorités de gestion par Objectif et par programme.

LISTE DES AUTORITÉS DE GESTION FRANÇAISES

Programme européen	Autorité de gestion
Objectif 1 Réunion Guadeloupe Martinique Guyane Corse Nord Pas de Calais	Préfets de région
Objectif 2 Toutes régions sauf Corse et DOM	Préfets de région Région Alsace
PNAT	DATAR
PNI	DATAR
Objectif 3	Ministère travail
EQUAL	Ministère travail
LEADER	CNASEA
INTERREG III A France Espagne France / Suisse Centre Sud / Rhin supérieur Pamina Lorraine / Sarre France-Royaume Uni	Conseil régional Aquitaine Préfet Franche-Comté Conseil régional Alsace Conseil général Bas-Rhin GIP transfrontalier Conseil régional Haute-Normandie
INTERREG III B Atlantique Nord Ouest Européen Caraïbes Océan indien	Conseil régional Poitou-Charentes Conseil régional NPC Conseil régional Guadeloupe Conseil régional Réunion
INTERREG III C Ouest	Conseil régional Nord-Pas de Calais
URBAN Clichy-Montfermeil Le Mantois Grigny-Viry Val de Seine Bastia Le Havre Strasbourg Grenoble Bordeaux	Préfet Ile-de-France Etablissement public (EPAMSA) Groupe d'intérêt public Préfet Ile-de-France Le Maire Le Maire Communauté urbaine Communauté d'agglo Préfet de région Aquitaine

Source : Ministère de l'Intérieur

Afin de remédier à la sous-consommation constatée au printemps 2002, le Gouvernement a dégagé plusieurs orientations :

- la simplification des demandes d'aides ;
- la mise en place de fonds de concours locaux pour anticiper l'arrivée des fonds communautaires ;
- la faculté pour le préfet de région ou le gestionnaire délégué des fonds de confier leur paiement au Trésor public ;
- l'amélioration de l'appui aux projets ;
- l'élargissement du champ d'intervention et la simplification des programmes (cette démarche nécessitant l'accord de la Commission européenne) ;
- l'amélioration de « l'environnement » des porteurs de projets afin que ceux-ci bénéficient d'un véritable appui depuis la conception jusqu'à la réalisation.

Enfin, l'article 35 du projet de loi, actuellement en instance devant le Parlement, relatif aux responsabilités locales, permet, on le sait, de décentraliser, à titre expérimental, la gestion financière des fonds structurels européens du cycle 2000 2006 au bénéfice des collectivités qui en feraient la demande avec une priorité accordée aux régions. En l'absence de manifestation de volonté de celles ci, d'autres collectivités territoriales, leurs groupements ou même un groupement d'intérêt public pourraient se voir transférer cette responsabilité.

CHAPITRE II

LES GRANDES LIGNES DU BUDGET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le Gouvernement présente le budget de l'aménagement du territoire dans le projet de loi de finances pour 2004 comme un **budget d'équilibre** entre la participation à l'effort de maîtrise de la dépense publique et la prise en considération des investissements indispensables.

Il souligne que la mise en place, au cours de l'année 2003, de nouveaux outils de gestion a permis de mesurer avec précision le montant des engagements financiers devant être couverts en fonction de l'état d'avancement réel des projets. Grâce à une meilleure allocation des ressources, au cours de l'année budgétaire, pourrait intervenir une diminution sensible du montant des reports.

Les dépenses ordinaires et les crédits de paiement proposés s'établissent à 272,7 millions d'euros, soit une augmentation de 5,1 millions d'euros (+ 2 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2003.

Les autorisations de programme proposées s'élèvent à 278,8 millions d'euros, soit une augmentation de 8,8 millions d'euros (+ 3 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2003, privilégiant, précise le Gouvernement, le **caractère pluriannuel des actions** à travers les deux outils que sont le FNADT et la PAT.

Si le projet de budget reconduit globalement les dotations 2003, les différentes composantes de l'enveloppe évoluent par rapport à l'exercice précédent.

- Les **crédits de fonctionnement** devraient ainsi s'élever à 13,1 millions d'euros, soit une réduction de 300.000 euros par rapport à la dotation 2003. L'économie réalisée résulte de la non reconduction d'actions ponctuelles telles que la mise en place du système d'information de la DATAR.

Relevons dans les services de la DATAR :

- le non remplacement de deux emplois ;
- la mise en œuvre du plan de résorption de l'emploi précaire par la transformation de trois emplois d'agent contractuel en trois emplois d'attaché d'administration centrale ;
- la poursuite du programme d'adaptation des emplois avec la transformation de cinq emplois de catégorie C.

● Les **crédits d'intervention** (titre IV) concernent le FNADT.

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit, à cet égard, une dotation de 72 millions d'euros (soit + 12 millions d'euros par rapport à 2003) complétée par un transfert de 3,709 millions d'euros en provenance de différents ministères au titre des crédits relatifs à trois programmes interrégionaux contractualisés (conventions interrégionales de massifs, programme Mont-Saint-Michel et Plan Loire). Cette dotation globale devrait être complétée par les éventuels reports de la gestion 2003, dans la limite de 5 millions d'euros.

La DATAR devrait donc disposer d'une **capacité d'intervention** de plus de 80 millions d'euros.

On sait que le FNADT prend en charge trois types de dépense : les opérations contractualisées relevant des contrats de plan Etat-région (volets territorial et régional), les opérations non contractualisées correspondant à des engagements de longue durée (soutien au réseau de la DATAR, « autodéveloppement » en montagne, assistance technique nationale aux programmes européens) ou résultant des CIADT et, enfin, la subvention d'exploitation de l'agence française pour les investissements internationaux (AFII).

Le Gouvernement entend assurer, en priorité, le financement des engagements pris au titre des contrats de plan Etat-région (CPER) en faisant évoluer la dotation concernée de 20 millions d'euros en 2003 à 36 millions d'euros dans le présent projet de budget.

Le tableau ci-dessous résume l'évolution envisagée des crédits d'intervention.

(euros)

	LFI 2003	PLF 2004
FNADT non contractualisé	31 679 996	28 539 996
FNADT contractualisé (CPER)	20 000 000	36 000 000
AFII	7 460 004	7 460 004
Programmes interrégionaux contractualisés		3 709 352
TOTAL	59 140 000	75 709 352

● S'agissant des **crédits d'investissement**, rappelons que l'enveloppe de l'aménagement du territoire se compose de deux types de crédits : la prime d'aménagement du territoire (PAT) et le FNADT.

L'évolution de ces crédits en autorisations de programme (AP) et en crédits de paiement (CP) depuis 2000, est retracée dans le tableau ci-dessous :

(millions d'euros)

En millions d'euros	2000	2001	2002	2003	2004
FNADT (AP)	181,87	203,54	202,91	203	228,82
PAT (AP)	53,36	60,98	66,32	67	50
FNADT (CP)	143,78	118,55	133,24	150	143,86
PAT (CP)	64,02	45,73	60,98	45	40

Le Gouvernement fait valoir qu'en dépit d'un contexte budgétaire difficile, les autorisations de programme sont « préservées ».

En ce qui concerne la PAT, outre les 50 millions d'euros inscrits, une enveloppe de 10 millions d'euros d'autorisations de programme devrait faire l'objet d'un report en 2004, portant le montant des crédits ouverts à 60 millions d'euros. Le dispositif PAT devrait être prioritairement « recentré » sur les grands projets dans les territoires les plus en difficulté.

Au même titre que les dépenses ordinaires, le Gouvernement annonce que les crédits de paiement ont été calculés en prenant en considération les engagements devant être couverts en 2004 et le montant escompté des reports.

Les crédits correspondant aux programmes interrégionaux contractualisés (2,8 millions d'euros en autorisations de programme et 3,8 millions d'euros en crédits de paiement) ont été intégrés dans les chapitres relatifs aux investissements.

CHAPITRE III

LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PAT)

La carte des zones éligibles à la PAT a été révisée en 1995 puis en 1999.

La PAT est, on le sait, une subvention d'équipement accordée par l'Etat aux entreprises françaises ou étrangères réalisant, dans les régions prioritaires de l'aménagement du territoire, des programmes ayant une répercussion sur l'emploi.

Elle est attribuée par le ministre chargé de l'aménagement du territoire après consultation du comité interministériel des aides à la localisation des activités (CIALA).

Les zones d'aménagement du territoire (ZAT) sont les zones éligibles à la PAT. Elles peuvent bénéficier d'allègements fiscaux et sociaux.

La liste des zones éligibles, approuvée -le 1^{er} mars 2000- par la Commission européenne, a été précisée dans un décret du 11 avril 2001.

Les subventions sont accordées aux entreprises françaises ou étrangères sur des opérations de création d'emplois répondant aux critères suivants :

– réalisation d'un minimum de 2,3 millions d'euros d'investissement et création d'au moins 15 emplois pour les créations d'activité ou 30 emplois pour les extensions d'activité ;

– activités à caractère industriel ou de services rendus aux entreprises. Sont notamment concernées les activités de services rendus à l'industrie, de services informatiques, de direction, de gestion, de centre d'appel, d'ingénierie, d'étude et de conception.

La prime peut être mobilisée en dehors de la zone « PAT industrie » pour les PME dans le cadre d'activités de services rendus aux entreprises et pour les sociétés « non PME » dans le cadre de programmes de recherche et développement.

Signalons que le décret précité du 11 avril 2001 ne concerne pas que la PAT puisqu'il délimite les zones dans lesquelles les pouvoirs publics (Etat, collectivités locales, établissements publics) pourront aider, conformément au droit communautaire, les investissements productifs des entreprises dans des conditions plus avantageuses que sur le reste du territoire.

Les principaux régimes concernés sont les suivants :

- fonds de développement des petites et moyennes industries (FDPMI) ;
- régime des aides au tourisme ;
- fonds de restructuration des entreprises de la défense ;
- aides des collectivités locales à l'immobilier, à l'emploi et à la création d'entreprise et plus généralement les interventions économiques des collectivités territoriales.

Il existe actuellement cinq critères d'éligibilité :

- deux indicateurs d'aménagement du territoire : **faible revenu net imposable ou moyen par foyer fiscal, fort taux de chômage** ;
- trois critères relatifs aux **mutations industrielles, au poids des secteurs industriels en crise, et à l'importance des suppressions d'emplois**.

17.700 communes sont concernées par la **PAT industrielle**, soit **48,26 %** des communes françaises.

L'ensemble de ces communes représente **43,70 %** de la superficie totale du territoire français.

Les communes touchées par la PAT industrielle regroupent environ 22 millions d'habitants, ce qui représente **36,2 %** de la population française et **9.281.283 actifs**, soit **34,15 %** des actifs français.

35.017 communes sont concernées par la **PAT tertiaire**, soit **95,47 %** des communes françaises.

L'ensemble de ces communes représente **83,62 %** de la superficie totale du territoire français.

Les communes touchées par la PAT tertiaire regroupent environ **46 millions d'habitants**, ce qui représente **76,3 %** de la population française et **20,2 millions d'actifs**, soit **74,41 %** des actifs français.

CHAPITRE IV

LE FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

Le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) a été créé par l'article 33 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, dite « Pasqua-Hoeffel », pour regrouper les crédits de plusieurs fonds existants :

- le fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT) ;
- le fonds du groupe interministériel pour la restructuration des zones minières (GIRZOM) ;
- le fonds d'aide à la délocalisation (FAD) ;
- le fonds régionalisé pour les initiatives locales pour l'emploi (FRILE) ;
- le fonds d'intervention pour l'auto-développement en montagne (FIAM) ;
- le fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR).

La loi de 1995 a prévu que les crédits du FNADT seraient répartis entre une section générale et une section locale à gestion déconcentrée au niveau régional.

● Les décisions d'attribution au titre de la **section générale** relèvent de la compétence du Premier ministre, sur proposition du ministre en charge de l'aménagement du territoire, après instruction du dossier par la DATAR.

La répartition des crédits qui la composent s'effectue en **comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT)** ou lors d'un **comité de programmation**.

Selon la circulaire du 9 novembre 2000, « *la section générale contribue au financement de la **politique nationale** d'aménagement du territoire* ».

● La **section locale du fonds** a, elle-même, deux composantes : une section contractualisée, qui regroupe les crédits portés aux contrats de plan Etat-région (volets régional et territorial), et une section dite « libre d'emploi », dont les crédits sont délégués aux préfets de région :

– La **section contractualisée** participe au financement de la part Etat du volet territorial des contrats de plan Etat-région, afin d'accompagner la montée en puissance des projets de territoire (projets d'agglomérations, de pays, de parcs naturels régionaux ou de réseaux de villes). Ces crédits peuvent servir à financer la réalisation d'études de préfiguration et de diagnostic, ainsi que la mise en oeuvre de conventions d'objectifs et de contrats territoriaux.

Mais cette section participe aussi au financement :

- de politiques de développement spécifiques qui s'inscrivent dans un cadre régional (développement des technologies de l'information et de la communication, zone de reconversion, politiques des massifs...);
- des conventions interrégionales de massif et des programmes interrégionaux contractualisés ;
- des autres opérations prévues dans les contrats de plan Etat-région.

– La **section locale non contractualisée**, dite « libre d'emploi », contribue, quant à elle, au financement :

- des mesures prises, au niveau territorial, pour accompagner l'évolution de l'implantation des services publics ;
- des opérations d'aménagement et de développement durable promues par les acteurs locaux, notamment dans un cadre intercommunal.

Dans son intéressant rapport d'information n° 17 (2003-2004) fait au nom de la Commission des finances du Sénat, notre collègue Roger Besse, rapporteur spécial du budget de l'aménagement du territoire, a procédé à plusieurs constats :

– le budget de l'aménagement du territoire, dont le FNADT représente les trois quarts, ne correspond qu'à moins de 3 % des crédits disponibles pour l'aménagement du territoire ;

– le FNADT finance moins de 7 % de la contribution de l'Etat aux contrats de Plan Etat-région, arrivant ainsi en cinquième position, **loin derrière les ministères de l'Equipeement et de l'Education nationale**, qui en financent plus de la moitié ;

– en 2001, les bénéficiaires du FNADT ont été principalement les **collectivités locales** (31 %) et les **structures intercommunales** (17 %).

Les subventions aux **associations** ont représenté 11 % des crédits tandis que les autres crédits ont été attribués à des entreprises, des particuliers et des établissements publics.

Par rapport à 1997, on relève :

– une augmentation de la part des subventions aux communes et aux EPCI ;

– une diminution de la part des subventions aux départements, aux entreprises et aux organismes consulaires ;

– le fait que les investissements représentent environ les deux tiers des crédits du FNADT ;

– le fait qu'en 2001, le FNADT a financé 2.133 projets, dont 93,3 % avaient un budget inférieur à 700.000 euros. 3,4 % des opérations ayant eu un coût compris entre 700.000 et 1,5 million d'euros, et 3,3 % ayant coûté plus de 1,5 million d'euros.

Le FNADT finance donc quasi-exclusivement de petites opérations.

Notre collègue Roger Besse a formulé, par ailleurs, plusieurs observations :

– la section générale, censée financer des projets d'importance nationale, joue souvent un rôle d'accompagnement de projets locaux ;

– l'instruction des dossiers demeure imparfaite (qualité inégale des fiches de présentation des dossiers, absence éventuelle d'instruction locale et d'avis du préfet, absence de motivation des décisions du CIADT).

– la nomenclature budgétaire n'identifie pas les crédits déconcentrés, mais seulement les crédits déconcentrés correspondant aux contrats de plan Etat-région, de sorte que la répartition des crédits entre section locale libre d'emploi et section générale est effectuée par le Premier ministre ;

– les crédits d'investissement sont sous-consommés ;

- les subventions sont versées avec lenteur ;
- les « objectifs » de la DATAR destinés à permettre l'évaluation du FNADT ne correspondent pas à ceux prévus par la loi du 25 juin 1999 dite loi « Voynet » ;
- le financement des associations demeure peu transparent ;
- le suivi informatique des crédits commence juste à être mis en place ;
- l'évaluation de l'action du FNADT demeure insuffisante ;
- le rapport au Parlement mériterait d'être davantage diffusé ;
- l'interdiction du financement des investissements en infrastructures « classiques » par la section locale pourrait être assouplie.

CHAPITRE V

LES PAYS

Au 1er juillet 2003, la France comptait 301 pays, 69 en périmètre définitif et 232 en périmètre d'étude. Ces pays regroupaient 40 % de la population française.

Dans trois régions (Alsace, Basse Normandie et Bretagne), le taux de couverture dépassait 75 % de la population. Dans neuf régions (Aquitaine, Bourgogne, Centre, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Limousin, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes) il se situait au-dessus de 50 %. A l'opposé, il n'était que de 0,2 % en Ile-de-France et de 7 % en Corse.

Sur un plan géographique, le profil moyen du pays est constitué par un territoire d'environ 1300 km², avec une population proche de 77000 habitants et regroupant 85 communes.

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

82 pays, soit 27 % des pays reconnus en périmètre définitif ou en périmètre d'étude, chevauchent un parc naturel régional.

18 contrats de pays ont été signés, au 1^{er} juillet 2003, en Aquitaine, en Bretagne, dans les Pays de la Loire et en Lorraine.

Par ailleurs, deux contrats interrégionaux ont été signés : Val d'Adour, le 9 décembre 2002 (Aquitaine, Midi Pyrénées), et Pays de Redon et Vilaine, en janvier 2003 (Bretagne, Pays de Loire).

On sait que la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, dite « Urbanisme et Habitat », a modifié l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire.

La réforme a consacré les pays comme « territoires de projets », constitués à partir d'EPCI à fiscalité propre ou de communes isolées, mais en a assoupli la mise en œuvre :

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

– en supprimant l'intervention des commissions régionales d'aménagement et de développement durable du territoire (CRADT) dans l'examen des périmètres d'étude et définitif : seul l'avis des conseils généraux et régionaux concernés par le projet de territoire seront, désormais, sollicités, avant la reconnaissance du pays par le préfet ;

– en laissant aux élus le soin de constituer le conseil de développement ;

– en assouplissant les formes d'organisation du pays, la loi prévoyant que les collectivités constitutives du pays décideront librement de son organisation.

CHAPITRE VI

LES AGGLOMÉRATIONS

Au 31 juillet 2003, **15 contrats d'agglomération** avaient été signés. La DATAR estime que 53 contrats d'agglomération devraient être signés d'ici la fin de l'année 2003 et que 31 autres contrats sont susceptibles d'être signés en 2004.

Les **15 contrats d'agglomération signés** en France sont les suivants :

- la communauté urbaine de **Creusot-Montceau**, le 21 décembre 2000 ;
- la communauté urbaine de **Bordeaux**, le 22 décembre 2000 ;
- la communauté d'agglomération d'**Elbeuf Boucle de Seine**, le 11 mars 2002 ;
- la communauté d'agglomération de **Dijon**, le 12 avril 2002 ;
- la communauté d'agglomération du **Grand Tarbes**, le 11 juillet 2002 ;
- la communauté d'agglomération de **Belfortaine**, le 6 décembre 2002 ;
- la communauté d'agglomération de **Seine-Eure** (Louviers, Val de Reuil), le 21 janvier 2003 ;
- la communauté urbaine de **Brest**, le 22 février 2003 (en même temps que le contrat du Pays de Brest) ;
- la communauté d'agglomération du **Pays de Morlaix**, le 22 février 2003 (en même temps que le contrat du Pays de Morlaix) ;
- la communauté urbaine de **Lille Métropole**, le 26 mai 2003 ;
- la communauté urbaine d'**Arras**, le 27 mai 2003 ;

- la communauté d'agglomération de **Rennes-Métropole**, le 2 juin 2003 ;
- la communauté d'agglomération du **Grand Nancy**, le 13 juin 2003 ;
- la communauté d'agglomération de **Châlons-en-Champagne**, le 23 juin 2003 ;
- la communauté d'agglomération du **Val de Fensch**, le 18 juillet 2003.

Notons que les **montants totaux des financements** inscrits au contrat **sont très variables** :

- 1.203 M€ à Bordeaux ;
- 403 M€ à Dijon ;
- 179 M€ au Creusot-Montceau ;
- 112 M€ à Belfort ;
- 105 M€ à Tarbes ;
- 93 M€ à Nancy ;
- 87 M€ à Seine-Eure ;
- 69 M€ à Val de Fensch ;
- 33 M€ à Elbeuf.

Le tableau ci-dessous indique l'origine des financements.

	Communauté d'agglomération ou communauté urbaine	Etat	Région	Départ.	Europe	Communes	Autres
Belfort	22 %	19 %	6,5 %	12 %	16 %	8 %	7 %
Bordeaux	32 %	17 %	16 %	6 %	-	1,5 % ville de Bor.	25 % UE, port, agence eau
Creusot-Montceau	23 %	32 %	9 %	5 %	24 %	6 % communes	-
Elbeuf	20 % y comp. communes	40 %	24 %	-	7 %	cf. C.A.	10 %
Dijon	30 %	18 %	5 %	3 %	3 %	10 %	30 % agence eau
Nancy	54 % (20 % mini)	28 %	13 %	5 %	-	-	-
Seine-Eure	19 %	16 %	7 %	19 %	7 %	7 %	25 %
Tarbes	23 %	54 %				23 %	-

On relèvera que **les communautés urbaines ou communautés d'agglomération contribuent toutes dans une fourchette comprise entre 20 % et 32 % au financement des actions du contrat d'agglomération**. La disparité entre contrats est relativement faible sur ce point.

La **part de l'Etat est, au contraire, fortement variable** d'un contrat à l'autre :

- 40 % à Elbeuf ;
- 32 % au Creusot-Montceau ;
- 28 % à Nancy ;
- 19 % à Tarbes et à Belfort ;
- 18 % à Dijon ;
- 17 % à Bordeaux.

CHAPITRE VII

LA MISE EN ŒUVRE DES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGION

Les crédits délégués par les ministères en 2000, en 2001 et en 2002 et ceux programmés en 2003 portent le taux de mise en œuvre (engagements et mandatements) des crédits d'Etat pour les contrats de plan Etat-région de la génération 2000-2006 à environ 45,6 %.

Ce taux, bien qu'inférieur au taux théorique des 4/7èmes (quatre années sur les sept années de durée des contrats, soit 57,1 %), est supérieur aux 42,9 % correspondant au taux théorique réalisable sur trois ans.

On peut dresser trois constats :

● La plupart des ministères présentent un taux supérieur ou voisin de la moyenne nationale de 45,6 % correspondant à une mise en œuvre régulière du contrat, certains dépassant le taux des 4/7^{ème} :

- INSEE: 60 % ;
- Défense : 58,6 % ;
- Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF): 57 % ;
- Ville : 56,8 % ;
- Commerce extérieur: 56,2 % ;
- Emploi formation professionnelle : 52,7 % ;
- Agriculture : 50,9 % ;
- Industrie : 50,6 % ;
- Culture : 49,9 % ;
- Jeunesse et sport : 48,9 % ;

- Justice : 48,5 % ;
- Outre mer : 45,6 % ;
- FNADT : 45,2 % ;
- Affaires étrangères : 44,4 %.

● Deux grands ministères ont des taux ayant une forte incidence sur le taux global de mise en oeuvre des crédits « Etat » en raison de l'importance de la part relative de leurs crédits dans l'ensemble des crédits contractualisés :

– Education nationale, recherche et technologie : 53,8 % de taux de mise en oeuvre et 17,2 % de part relative ;

– Equipement, transport et logement : 38,5 % de taux de mise en oeuvre et 40,8 % de part relative.

● Trois ministères ont des taux de mise en oeuvre inférieurs au taux théorique mais leur part relative au regard des autres ministères est faible (5,8 % de la masse globale des contrats) :

- Environnement : 38,3 % ;
- PME, commerce et artisanat : 37,6 % ;
- Santé et social : 36,2 %.

CHAPITRE VIII

LES AUTRES CRÉDITS DES MINISTÈRES ET LES FONDS CRÉÉS PAR LA LOI PASQUA

Les autres crédits ministériels affectés à l'aménagement du territoire représentent un montant de 3,215 milliards d'euros en autorisations de programme (soit environ **10 fois** les dépenses d'investissement stricto sensu du budget de l'aménagement du territoire) et de 6,93 milliards d'euros en dotations ordinaires et crédits de paiement (soit plus de **20 fois** les dépenses de fonctionnement stricto sensu du même budget).

L'essentiel provient du secteur des transports, notamment par la contribution aux charges d'infrastructure ferroviaires et du ministère de l'agriculture et de la pêche, qui consacre d'importants crédits d'interventions à la gestion de l'espace rural, au développement et à l'aménagement foncier et hydraulique.

Le budget de l'industrie consacre aussi une enveloppe substantielle à l'aménagement du territoire par ses actions en faveur des PME-PMI autour de quatre grandes priorités : le soutien à la diffusion des technologies, l'aide à l'investissement immatériel (recours à des experts extérieurs et embauche de personnels hautement qualifiés), l'aide aux investissements de modernisation (à travers le fonds de développement des PMI), l'encouragement des actions collectives (actions menées en commun pour la création de moyens de transferts de technologie, la formation des personnels spécialisés, la prospection de marchés étrangers, le développement de la certification, etc...).

Les crédits de l'enseignement supérieur concourent, aussi, à la politique d'aménagement du territoire et représentent des montants importants, notamment en matière d'équipement.

Les fonds créés par la loi « Pasqua » sont :

– **Le fonds national de développement des entreprises (FNDE)** qui a été créé par l'article 43 de la loi de 1995. Le montant initial (30,49 M€) et la répartition de ressources de ce fonds ont été définis au cours des CIADT des 15 décembre 1997 et 1998. Contribuent à l'effort du FNDE : le ministère de l'Aménagement du territoire (FNADT), la Caisse des dépôts et consignations, le secrétariat d'Etat à l'Industrie et la BDPME-SOFARIS, sur dotation d'Etat.

L'objectif est de pallier l'insuffisance en fonds propres des entreprises qui se créent ou qui se trouvent en phase de premier développement.

Les moyens du FNDE sont dirigés :

– vers les plateformes 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.

– **Le fonds de péréquation des transports aériens (FPTA)** a été institué par l'article 35 de la loi de 1995 afin de permettre le maintien ou le développement de lignes intérieures à faible trafic ou déficitaires. Ses missions ont été élargies par la loi de finances pour 1999, avec la création du fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA). Le FIATA est alimenté pour partie par le produit de la taxe de l'aviation civile (TAC) depuis le 1^{er} janvier 1999, date à laquelle a été supprimée la taxe de péréquation des transports aériens qui servait de ressource au FPTA.

*

*

*

Sur proposition de son rapporteur pour avis, la Commission des Affaires économiques a donné un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à l'aménagement du territoire inscrits dans le projet de loi de finances pour 2004.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 12 novembre 2003, la commission des Affaires économiques a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Jean Pépin sur les crédits consacrés à l'aménagement du territoire dans le projet de loi de finances pour 2004.

M. Jean Pépin, rapporteur pour avis, a tout d'abord déclaré que les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2004 pour l'aménagement du territoire devraient atteindre 273 millions d'euros, soit une progression annuelle de 1,9 %. Il a relevé que les crédits affectés à la prime d'aménagement du territoire baisseraient, quant à eux, de cinq millions d'euros tandis que les dotations consacrées au fond national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) devraient augmenter de dix millions d'euros.

Il a mis l'accent sur la modicité relative de ces dotations en comparaison de l'enveloppe des fonds structurels européens alloués à notre pays ; celle ci devrait représenter quelque 18 milliards d'euros (soit, en moyenne, 2,6 milliards d'euros par an) sur la période 2000 2006.

Puis M. Jean Pépin, rapporteur pour avis, a souligné que la mise en place de nouveaux outils de gestion avait permis de mesurer avec précision le montant des engagements financiers devant être « couverts » en fonction de l'état d'avancement des projets en cours d'année et de limiter le montant des reports.

Il a encore précisé que les dépenses ordinaires et les crédits de paiement proposés devraient s'établir à 272,7 millions d'euros, soit une augmentation de 2 % par rapport à 2003.

Les autorisations de programme proposées s'élèveraient à 278,8 millions d'euros, soit une augmentation de 3 % par rapport à 2003, privilégiant une politique pluriannuelle à travers le FNADT et la PAT.

Il a ajouté que le projet de budget reconduisait globalement les dotations 2003, mais que les différentes composantes de l'enveloppe évoluaient par rapport à l'exercice précédent.

Le montant des crédits de fonctionnement devrait être de 13,1 millions d'euros, soit une réduction de 0,3 million d'euros par rapport à la dotation 2003 ; l'économie réalisée résultant notamment de la non-reconduction d'actions ponctuelles telles que la mise en place du système d'information de la DATAR.

Il a encore déclaré que les crédits d'intervention (FNADT) atteindraient un montant de 72 millions d'euros complété par un transfert au titre des crédits relatifs à trois programmes interrégionaux contractualisés (conventions interrégionales de massifs, programme Mont-Saint-Michel et Plan Loire). Cette dotation globale devrait être abondée par les éventuels reports de l'année 2003, dans la limite de 5 millions d'euros.

S'agissant des crédits d'investissement, M. Jean Pépin, rapporteur pour avis, a rappelé que l'enveloppe de l'aménagement du territoire se composait de deux catégories de crédits : la prime d'aménagement du territoire (PAT) et le FNADT.

En ce qui concerne la PAT, outre les 50 millions d'euros inscrits dans le projet de budget, une enveloppe de 10 millions d'euros d'autorisations de programme devrait faire l'objet d'un report en 2004 portant ainsi le montant des crédits ouverts à 60 millions d'euros.

Les dotations en capital correspondant aux programmes interrégionaux contractualisés (2,8 millions d'euros en autorisations de programme et 3,8 millions d'euros en crédits de paiement) ont été, par ailleurs, intégrées dans les crédits d'investissement.

S'agissant du FNADT, M. Jean Pépin, rapporteur pour avis, a relevé que M. Roger Besse, dans son rapport d'information fait au nom de la Commission des finances du Sénat, avait procédé à plusieurs constats :

– le budget de l'aménagement du territoire, dont le FNADT représente les trois quarts, ne correspond qu'à moins de 3 % des crédits disponibles pour l'aménagement du territoire ;

– le FNADT finance moins de 7 % de la contribution de l'Etat aux contrats de Plan Etat-région, arrivant ainsi en cinquième position, loin derrière les ministères de l'Équipement et de l'Éducation nationale ;

– en 2001, les bénéficiaires du FNADT ont été principalement les collectivités locales (31 %) et les structures intercommunales (17 %).

Les subventions aux associations ont représenté 11 % des crédits tandis que les autres crédits ont été attribués à des entreprises, des particuliers et des établissements publics.

On relève, d'autre part, depuis 1997 :

– une augmentation de la part des subventions aux communes et aux EPCI ;

– une diminution de la part des subventions aux départements, aux entreprises et aux organismes consulaires ;

– le fait que depuis 1997, les investissements représentent environ les deux tiers des crédits du FNADT ;

– le fait qu'en 2001, le FNADT a financé 2.133 projets, dont 93,3 % avaient un budget inférieur à 700.000 euros. Le FNADT finance donc quasi exclusivement de petites opérations.

M. Jean Pépin, rapporteur pour avis, a encore signalé plusieurs observations du rapport :

– la section générale du FNADT, censée financer des projets d'importance nationale, joue souvent un rôle d'accompagnement des projets locaux ;

– l'instruction des dossiers demeure imparfaite ;

– les crédits d'investissement sont sous-consommés ;

– les subventions sont versées avec lenteur ;

– le financement des associations demeure peu transparent ;

– l'évaluation de l'action du FNADT demeure insuffisante, et est quasiment inexistante au sein de la DATAR ;

– pourrait être envisagée une augmentation du montant minimal des opérations financées par la section générale.

Evoquant, enfin, les fonds structurels européens, M. Jean Pépin, rapporteur pour avis, a souligné qu'il s'agissait d'une question fondamentale compte tenu de l'ampleur des enveloppes financières concernées (195 milliards d'euros au total soit le deuxième budget communautaire après celui de l'agriculture) bénéficiant à notre pays pour une part non négligeable (16 milliards d'euros soit 8 % du total).

Il a indiqué que la sous consommation, en France, des fonds structurels avait longtemps constitué une hypothèque que le Gouvernement, issu du scrutin du printemps 2002, avait souhaité lever rapidement afin que notre pays puisse demeurer éligible à la nouvelle génération de fonds à partir de 2006.

Quatre fonds structurels (le FEDER, le fonds social européen, le FEOGA Orientation, enfin l'instrument financier d'orientation sur la pêche ou IFOP pour un montant plus modeste) financent ainsi :

– à hauteur de 94 % de leur montant, des programmes liés à l'Objectif 1 qui recueille près de 70 % de la dotation globale, à l'Objectif 2 qui en obtient environ 11 % et à l'Objectif 3 qui en dispose d'un peu plus de 12 % ;

– pour un montant d'environ 10 milliards d'euros, quatre programmes d'initiative communautaires : INTERREG III, LEADER +, EQUAL, URBAN II.

Puis M. Jean Pépin, rapporteur pour avis, a indiqué quelle était la part revenant à notre pays dans ce dispositif.

L'Objectif 1 concerne les départements d'Outre-mer, la Corse et trois arrondissements du Nord-Pas-de-Calais bénéficiant d'un soutien transitoire jusqu'en 2005.

L'Objectif 2 concerne :

– certaines zones en mutation socio-économique dans les secteurs de l'industrie et des services ;

– certaines zones rurales en déclin ;

– certaines zones urbaines en difficulté.

Pour la programmation 2000-2006, 18,7 millions d'habitants ont été concernés par l'Objectif 2 en France, soit 32,9 % de la population.

La France bénéficie de 5,437 milliards d'euros au titre de l'Objectif 2. Elle est jusqu'à présent le premier pays bénéficiaire de cet Objectif avec 27 % des crédits disponibles au niveau de l'Union européenne.

L'Objectif 3, non régionalisé, vise à favoriser l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes nationaux d'éducation, de formation et d'emploi. La France bénéficie de 4,54 milliards d'euros au titre de cet Objectif.

Puis M. Jean Pépin, rapporteur pour avis, a rappelé que le Gouvernement avait souhaité, dès son installation, mettre en œuvre trois types de mesures : un allègement des procédures, un renforcement de l'appui aux projets, une plus grande association des collectivités territoriales.

Sur le premier point, il a été procédé à une simplification des demandes d'aides, à la mise en place de fonds de concours locaux pour anticiper l'arrivée des fonds communautaires, de même que faculté a été donnée au préfet de région ou au gestionnaire délégué des fonds de confier leur paiement au Trésor public.

Sur le second point, le Gouvernement a voulu améliorer l'appui aux projets du champ d'intervention notamment par une clarification des programmes ; cette démarche nécessitant l'accord de la Commission européenne, puisque les DOCUP sont négociés avec cette dernière.

M. Jean Pépin, rapporteur pour avis, a déclaré que le troisième aspect était traité par le projet de loi, actuellement débattu au Sénat, relatif aux responsabilités locales.

L'article 35 de ce texte propose en effet de décentraliser, à titre expérimental, la gestion financière des fonds structurels européens du cycle 2000 2006 au bénéfice des collectivités qui en feraient la demande avec une priorité accordée aux régions. En l'absence de manifestation de volonté de celles-ci, d'autres collectivités territoriales, leurs groupements ou même un groupement d'intérêt public pourraient se voir transférer cette responsabilité.

Enfin, M. Jean Pépin, rapporteur pour avis, a rappelé que le ministre en charge des libertés locales avait récemment estimé, devant le Sénat, que la sous-consommation française des fonds structurels européens était due, pour l'essentiel, au processus trop lourd de concertation précédant la finalisation des projets et qu'il convenait de prendre la mesure du risque, pour la France, de se voir refuser, après 2006, toute nouvelle enveloppe au titre de ces fonds.

M. Jean Paul Emorine a rappelé le véritable « parcours du combattant » que devaient accomplir les collectivités territoriales pour l'obtention des fonds du FNADT. Il a ensuite jugé que ces dotations pourraient être utilement gérées à l'échelon départemental. Enfin, il a estimé que la question de la sous consommation des fonds structurels européens était dépassée puisqu'à la mi-2003, on pouvait constater que la plupart des crédits disponibles étaient, d'ores et déjà, engagés.

M. Jean Paul Emin a souhaité que les documents budgétaires puissent faire état, à côté de la dotation strictement réservée au budget de l'aménagement du territoire, des crédits prévus, à ce titre, dans les budgets des autres ministères. Puis il a, lui aussi, plaidé pour une véritable gestion départementale des crédits du FNADT.

M. Gérard Bailly a souligné que les collectivités territoriales avaient considérablement amélioré leur taux de consommation des crédits du FNADT mais que les services préfectoraux avaient, dans certains cas, freiné la dépense. Il a ajouté que le FNADT allait vraisemblablement être de plus en plus sollicité du fait des risques pesant sur les fonds structurels.

Après s'être élevé contre les lenteurs enregistrées dans l'élaboration des DOCUP (ceux de la dernière génération de fonds structurels n'ont été finalisés qu'au printemps 2001), avec pour conséquence, dans certains cas, la « perte » des crédits inscrits, en 2000, au titre du fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), M. Gérard Bailly a refusé d'admettre la notion de « saupoudrage », s'agissant du FNADT, en soulignant le rôle essentiel du fonds dans le financement de très nombreux projets en milieu rural.

Après avoir mis l'accent sur les retards enregistrés dans le domaine de la couverture du territoire en téléphonie mobile, M. Gérard Bailly s'est enfin inquiété de la mise en place des maisons de santé en milieu rural.

M. Alain Fouché s'est déclaré en parfait accord avec l'orateur précédent sur l'idée, erronée, selon laquelle les crédits du FNADT feraient l'objet d'un « saupoudrage », de même que sur la nécessité de dénoncer les retards pris en matière de téléphonie mobile.

Mme Yolande Boyer s'est inquiétée de la baisse des crédits consacrés à la prime d'aménagement du territoire de même que des dotations « gelées » au titre de la participation de l'Etat aux contrats de plan Etat région.

Après avoir interrogé le rapporteur sur le gel des crédits affectés à l'institut des hautes études d'aménagement du territoire (IHEADT), créé en 2000, Mme Yolande Boyer a estimé, à son tour, que le problème de la sous consommation, par les collectivités territoriales, des fonds structurels européens, ne se posait plus désormais avant de mettre l'accent sur l'importance du maintien des services publics en zone rurale (maisons de santé mais aussi bureaux de poste, perceptions...).

M. Daniel Raoul s'est interrogé sur les moyens de connaître la consommation réelle des crédits de l'aménagement du territoire en cours d'année de même que les mesures de régulation budgétaire. Il a déploré le manque de visibilité des efforts consentis en matière d'aménagement du territoire compte tenu notamment des crédits issus d'autres budgets de l'Etat. Il a enfin jugé contradictoire l'existence de reports importants de crédits et le manque de moyens financiers invoqué par la plupart des ministères.

En réponse aux orateurs, M. Jean Pépin, rapporteur pour avis, a notamment déclaré :

– qu'il n'était pas acceptable, s'agissant des fonds structurels, que des dossiers longuement préparés à l'échelon départemental soient remis en cause, pour des raisons techniques, au niveau régional ;

– que la durée d'instruction des DOCUP (deux ans environ) était, en effet, trop longue ;

– qu'il convenait de traiter avec discernement la question du regroupement des personnels médicaux, en zone rurale, dans le cadre des « maisons de santé » ;

– que les crédits de l'institut des hautes études d'aménagement du territoire avaient été, effectivement, gelés, en 2004, dans l'attente d'une solution de remplacement actuellement en cours d'examen ;

– que les collectivités territoriales devaient se montrer très vigilantes sur la question de la couverture du territoire en téléphonie mobile, l’absence de celle ci pouvant d’ailleurs poser des problèmes de sécurité dans certaines zones notamment en montagne.

Sur ce point, M. Pierre Hérisson, président, a rappelé d’une part que le « service universel » ne prenait pas en compte la téléphonie mobile et d’autre part que le comité interministériel d’aménagement et de développement du territoire du 3 décembre dernier avait décidé que les collectivités locales, qui participent au financement de la couverture territoriale, seraient désormais éligibles au fond de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Il a encore estimé que les opérateurs avaient tendance à « traîner les pieds » alors même que le système dit « d’itinérance » (les trois opérateurs conjuguent leurs efforts) aurait du favoriser le développement de la téléphonie mobile dans les zones dites « blanches » en milieu rural.

Reprenant la parole, M. Gérard Bailly, appuyé par M. Gérard Cornu, a regretté que la téléphonie mobile, de même, d’ailleurs, que l’Internet à haut débit, ne soient pas intégrés dans le « service universel ».

Puis sur proposition de M. Jean Pépin, rapporteur pour avis, la commission a émis un avis favorable à l’adoption des crédits de l’aménagement du territoire inscrits dans le projet de loi de finances pour 2004.