

N° 86

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 4

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, VILLE ET INTÉGRATION :

I - AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Rapporteur spécial : M. Roger BESSE

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Philippe Marini, *vice-présidents* ; Emmanuel Hamel, René Régnaud, Alain Richard, François Trucy, *secrétaires* ; Alain Lambert, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Maurice Schumann, Michel Sergeant, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A.590.

Sénat : 85 (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
CHAPITRE PREMIER : LES CREDITS AFFECTES A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN 1997	11
I. DES CREDITS EN DIMINUTION CONSTANTE DEPUIS 1995	11
II. 1997 : UN BUDGET MINIMUM	13
A. LA DATAR : UNE RIGUEUR CONFIRMEE	14
B. UN APUREMENT VOLONTARISTE DE LA PRIME D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ?	15
1. <i>Rappel des grandes lignes du dispositif</i>	15
2. <i>Une forte diminution des crédits</i>	16
C. UNE AMPUTATION INQUIETANTE DES CREDITS DU FONDS NATIONAL D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE	18
1. <i>Une volonté de simplification et d'efficacité</i>	18
2. <i>Une réduction excessive des crédits</i>	19
III. UNE DEPENSE PUBLIQUE GLOBALE PRESERVEE GRACE AUX FINANCEMENTS COMMUNAUTAIRES	22
A. L'EFFORT FINANCIER DE L'ETAT ET DE L'UNION EUROPEENNE	23
B. LES CREDITS DES DIFFERENTS MINISTERES	24
CHAPITRE II : PRESERVER UN EQUILIBRE EN FAVEUR DU MONDE RURAL	27
I. 1997, ANNEE DU MONDE RURAL ?	27
A. LE RENFORCEMENT DES MESURES RELATIVES AUX ZONES DE REVITALISATION RURALE	27
B. L'ANNONCE D'UN "PLAN POUR L'AVENIR DU MONDE RURAL"	29

II. UNE "LOI PASQUA" BIENTOT APPLIQUEE EN TOTALITE ?	29
A. LE SCHEMA NATIONAL D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE	29
B. UNE FACHEUSE LACUNE : LE FONDS NATIONAL DE DEVELOPPEMENT DES ENTREPRISES	30
C. LES ALLEGEMENTS DE CHARGES FISCALES ET SOCIALES	30
1. <i>Les différentes zones concernées</i>	30
2. <i>Présentation synthétique des différents allègements</i>	32
D. LE FONDS D'INVESTISSEMENT DES TRANSPORTS TERRESTRES ET DES VOIES NAVIGABLES : UNE CAPACITE D'INTERVENTION MAINTENUE	37
E. LE FONDS DE PEREQUATION DES TRANSPORTS AERIENS : UN FINANCEMENT MENACE ?	38
F. LE CANAL RHIN-RHONE : LE LANCEMENT	38
CHAPITRE III : LE RESEAU DE LA DATAR A L'ETRANGER	41
I. UN OBJECTIF ESSENTIEL APPUYE SUR UNE STRUCTURE LEGERE	41
II. UN BILAN A NE PAS METTRE EN PERIL	42
ANNEXE : TEXTE DU DECRET N° 96-119 DU 14 FEVRIER 1996 DEFINISSANT LES ZONES DE REVITALISATION RURALE	47
LES TRAVAUX DE LA COMMISSION	53
I. AUDITION DE M. JEAN-CLAUDE GAUDIN, MINISTRE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DE LA VILLE ET DE L'INTEGRATION	53
II. EXAMEN DES CREDITS EN COMMISSION	64
MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE	67

PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, UN BUDGET SACRIFIE ?

Comme en 1996, le budget de l'aménagement du territoire pour 1997 apporte une contribution plus que proportionnelle à l'effort de maîtrise de la dépense publique. Dans ces conditions, votre rapporteur ne peut que déplorer à nouveau le contraste entre cette déflation des moyens et les discours volontaristes qui avaient accompagné l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

C'est pourquoi, à la demande de votre rapporteur, la commission des finances avait tout d'abord réservé son vote sur les crédits de l'aménagement du territoire lors de leur examen le mercredi 13 novembre 1996. Le gouvernement a ainsi été mis en mesure de tenir compte d'une partie de la demande de crédits supplémentaires souhaitée par la commission. Le budget de l'aménagement du territoire a en conséquence été adopté le vendredi 22 novembre 1996.

1. Des mesures de réduction parfois contestables

Au sein de ce budget en baisse, il convient de différencier l'analyse des crédits de la prime d'aménagement du territoire (PAT) et celle des crédits inscrits au titre du fonds national d'aménagement du territoire.

En effet, l'exercice 1997 traduit une volonté d'apurement de la gestion de la PAT, pour laquelle subsiste une masse très importante de crédits reportés d'année en année en raison d'une sous consommation chronique. Le montant global des crédits reportés représente en effet au 1^o juillet 1996, près de 1,3 milliard de francs en autorisations de programme et de plus de 490 millions de francs en crédits de paiement. Ces importants reports de crédits remontent en particulier à l'année 1993, au cours de laquelle la chute des investissements industriels due à la récession, avait été à l'origine d'un très faible taux de consommation des crédits.

Cette volonté a été confirmée, par M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, lors de son audition par la commission, au cours de laquelle il a annoncé une mobilisation des "réserves comptables" de la PAT à hauteur de 700 millions de francs sur les deux années 1997 et 1998.

A cet égard, le ministre a indiqué que 350 millions de francs viendraient donc s'ajouter à la dotation de 250 millions de francs inscrite dans le projet de loi de finances pour 1997, précisant qu'il en serait de même en 1998. Ainsi, il a souligné que 600 millions de francs seraient mobilisables sur chacune de ces deux années, soit une somme supérieure aux 400 millions de francs dépensés en moyenne au titre de la PAT au cours des cinq derniers exercices.

La situation n'est pas identique pour le fonds national d'aménagement du territoire, dont les crédits connaissent une érosion régulière depuis 1995, ramenant les moyens financiers de ce fonds à un niveau inférieur à ceux dont disposaient, avant la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, les six fonds que celle-ci a regroupé au sein du FNADT.

Ces derniers étaient en effet dotés, en loi de finances initiale pour 1994, de 360 millions de francs au titre des crédits d'intervention et de 1.208 millions de francs au titre des subventions d'équipement.

Votre rapporteur insiste donc, comme l'an passé, sur le fait que les amputations subies par le FNADT constituent une remise en cause de l'effort budgétaire engagé après le vote de la loi Pasqua. L'absence de dotation du fonds de gestion de l'espace rural (FGER), dont les crédits sont inscrits au budget de l'agriculture et qui étaient déjà passés de 500 millions de francs en loi de finances initiale pour 1995, à 388 millions de francs dans le projet de loi de finances initiale pour 1996, confirme une orientation que votre rapporteur ne peut cautionner.

2. A la recherche de moyens supplémentaires

Aussi, se félicite-t-il des perspectives de renforcement des moyens budgétaires inscrits pour 1997, au titre du FNADT et du FGER, seront confirmées.

En ce qui concerne le FNADT, votre rapporteur considère que faute d'assurer un maintien en francs courants des dotations inscrites à ce fonds en loi de finances initiale pour 1996, l'annonce de l'inscription en 1997 de 70 millions de francs de crédits supplémentaires constitue une première étape salutaire.

En ce qui concerne le FGER, votre rapporteur note l'inscription de 100 millions de francs au cours de la discussion de ce budget à l'Assemblée nationale prélevés - pour l'essentiel - sur le centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA). Il considère cependant que sa dotation devrait encore être complétée, à hauteur de 100 millions de francs supplémentaires, grâce à un report de crédits dégelés sur l'exercice 1996 ce qui amènerait le niveau des crédits à 200 millions de francs. Il convient cependant de rappeler que les crédits inscrits à ce fonds en 1996 s'élevait à 388 millions de francs.

B. 1997, L'ANNEE DU MONDE RURAL ?

Si votre rapporteur salue l'action conduite par le Gouvernement en 1996 en faveur de la ville, il n'en souhaite pas moins que l'année 1997 soit l'occasion de transformer en actes le souci, exprimé par M Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, de maintenir un équilibre entre la politique de la ville et l'action en faveur du monde rural, afin de rétablir une indispensable équité.

1. Le renforcement des mesures relatives aux ZRR

Dans ce domaine, il faut souligner que le décret délimitant les zones de revitalisation rurale (ZRR), a enfin été publié le 15 février 1996 (décret n°96-119 du 14 février 1996), après l'obtention de l'avis favorable de la Commission européenne.

Depuis lors, outre les dispositions existant en faveur des territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP), plusieurs mesures spécifiques suivantes sont applicables dans les ZRR.

Votre rapporteur se félicite par ailleurs de l'extension, dans le cadre de la loi relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville, du dispositif d'exonération sur douze mois des cotisations sociales patronales applicable aux embauches dans les ZRR et les zones de redynamisation urbaine, institué par l'article 6-5 de la loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 et modifié par loi n°95-115 du 4 février 1995. Cette disposition qui se trouve maintenant codifiée à l'article L. 322-13 du code du travail comporte une double extension :

- cette mesure, qui n'était applicable qu'aux embauches ayant pour effet de porter l'effectif à quatre salariés au moins et cinquante au plus, est désormais applicable à partir du premier salarié ;
- les bénéficiaires de cette exonération pour embauche sont dorénavant, "les entreprises et les groupements d'employeurs exerçant une activité artisanale, industrielle, commerciale, au sens de l'article 34 du code général des impôts, une activité agricole, au sens de l'article 63 du même code ou non commerciale au sens de l'article 92 du même code".

Applicables au 1^{er} janvier 1997 ces mesures nouvelles viendront ainsi renforcer les moyens mis en oeuvre en faveur du monde rural, le coût budgétaire en année pleine de l'ensemble des mesures d'exonérations applicables aux ZRR étant évalué par le Gouvernement à environ 1,2 milliards de francs.

2. L'annonce d'un "plan pour l'avenir du monde rural"

Ce plan, qui comportera un volet législatif, est destiné à satisfaire l'objectif, fixé par l'article 61 de la "loi Pasqua" du 4 février 1995, d'assurer aux habitants des ZRR des conditions de vie équivalentes à celles ayant cours sur les autres parties du territoire.

A cette fin, ce plan, qui pourrait faire l'objet du prochain comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, devrait inclure notamment :

- un volet de mesures fiscales destinées à favoriser le maintien et le développement d'activités. ce volet devrait comporter une amélioration des conditions d'exonération de la taxe professionnelle dans les ZRR ;
- une série de mesures ayant pour objet de d'encourager à la réhabilitation des logements et de stimuler l'offre locative ;
- une action en faveur de la présence et de la qualité des services collectifs essentiels ;
- une dynamisation de la politique des "pays" au terme de la deuxième phase d'expérimentation sur 42 "pays-tests", qui pourrait déboucher sur l'attribution "d'instruments financiers adaptés" tels que des chartes de pays.

Votre rapporteur ne peut que se féliciter de la perspective d'un tel plan et souhaite que l'objectif annoncé d'une mise en oeuvre complète au 1^o janvier 1998 puisse être respecté.

C. UNE "LOI PASQUA" BIENTOT APPLIQUEE EN TOTALITE ?

1. Le schéma national d'aménagement et de développement du territoire

Présenté par la DATAR à la commission permanente du conseil national d'aménagement et de développement du territoire le 5 novembre 1996 sous forme "d'avant projet", ce schéma devrait être discuté au Parlement au printemps 1997, après consultation des élus locaux.

Malgré son retard par rapport au délai d'un an fixé par l'article 2 de la loi Pasqua pour sa présentation au Parlement, dû à l'ampleur du travail de synthèse nécessaire, ce texte constituera cependant un aboutissement pour la plupart des dispositions de la loi restant encore à appliquer. L'adoption de ce schéma, qui doit déterminer les orientations que devront respecter toutes les politiques publiques ayant une incidence territoriale, conditionne en effet la publication de l'ensemble des schémas sectoriels qui lui sont associés.

2. Une fâcheuse lacune : le fonds national de développement des entreprises

Les dispositions de la "loi Pasqua" n'ayant pas encore fait l'objet de textes d'application sont donc peu nombreuses. Il s'agit, en particulier, de l'article 29 relatif aux contrats de services publics, de l'article 30 relatif à l'extension des possibilités d'ouverture d'une officine de pharmacie dans les communes de moins de 2.000 habitants et surtout de l'article 43 qui prévoit la mise en place d'un fonds national de développement des entreprises.

Ayant pour vocation de distribuer des prêts personnels aux entrepreneurs ainsi que d'octroyer des garanties d'emprunts et de garanties d'engagements (contregaranties) au bénéfice de certains établissements de prêt et de cautionnement, cette structure, très attendue des parlementaires, aurait dû être dotée en 1995 de 650 millions de francs dont 500 millions de francs alloués par la Caisse des dépôts et consignations et 150 millions de francs dégagés sur des ressources budgétaires de l'Etat.

Or, votre rapporteur constate, comme l'an passé, que la création de ce fonds se heurte à l'hostilité résolue du ministère des finances.

CHAPITRE PREMIER

LES CREDITS AFFECTES A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN 1997

I. DES CREDITS EN DIMINUTION CONSTANTE DEPUIS 1995

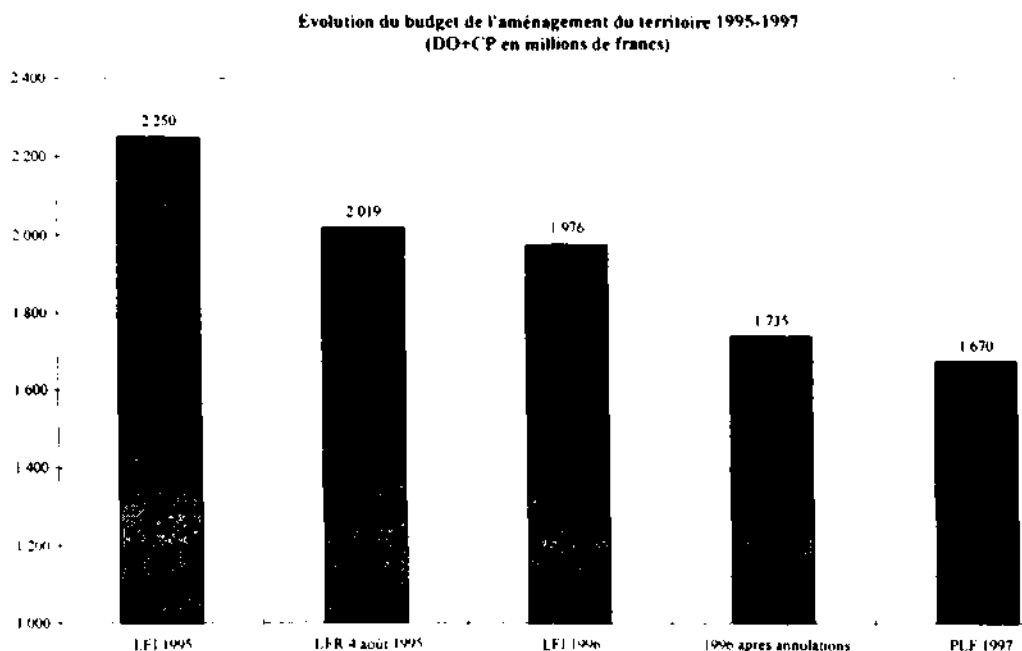
Les crédits demandés au titre de l'aménagement du territoire, au sein du budget de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, atteignent pour 1997, en moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement), **1.670,3 millions de francs** subissant ainsi une **contraction de 15,45 %** par rapport au budget voté de 1996. Les autorisations de programme, fixées à 1.486.7 millions de francs, **reculent de 26,41 %**.

Toutefois, par rapport aux crédits disponibles après l'arrêté d'annulation du 26 septembre 1996, la diminution de l'enveloppe affectée au budget de l'aménagement du territoire n'est plus que de - 3,7 % en moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement), les autorisations de programme ne régressant, quant à elles, que de 1,53 %.

Ce processus reproduit, en l'accentuant, le mouvement qui avait caractérisé l'année précédente. La loi de finances pour 1996 comportait en effet un recul de 11,3% des moyens de paiement et de 20,6% pour les autorisations de programme par rapport au budget voté de 1995.

Cette forte réduction ne faisait, pour l'essentiel, qu'entériner l'importante réduction des moyens, ouverts en loi de finances initiale, opérée par la loi de finances rectificative du 4 août 1995.

Ainsi, depuis deux ans nous assistons à une chute régulière des moyens financiers affectés à une politique considérée, il y a peu de temps encore, comme une ardente obligation. Pour mesurer l'importance de ce recul, il suffit de comparer les **2,25 milliards de francs** inscrits en loi de finances initiale pour **1995**, aux **1,67 milliard de francs** proposés par le projet de loi de finances pour **1997**.



Source : Commission des finances

Ce mouvement représente une **baisse cumulée de près de 26% en deux ans (soit une diminution de 580 millions de francs en francs courants)**.

II. 1997 : UN BUDGET MINIMUM

Le tableau ci-dessous fait ressortir que l'ensemble des postes qui composent ce budget sont marqués par la décroissance des crédits qui leur sont attribués. Il fait aussi apparaître que ces mouvements de réduction ont dans l'ensemble été largement engagés en cours de gestion.

EVOLUTION DES CREDITS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

(en millions de francs)

Nature des crédits	Budget voté 1996	1996 après annulations 26 septembre	Crédits demandés pour 1997	Evolution en % 97/96 init.	Evolution en % 97/96 rect.
Dépenses ordinaires (DO)					
Titre III moyens des services / DATAR	94,58	89,17	91,61	- 3,14	+ 2,74
Titre IV Interventions publiques / Fonds national d'aménagement et de développement du territoire	326,08	299,59	291,00	- 10,76	- 2,87
Dépenses en capital (CP) / Titre VI					
□ Chapitre 64-00 - Prime d'aménagement du territoire	331,70	291,27	155,00	- 53,27	- 46,78
□ Chapitre 65-00 - Fonds national d'aménagement et de développement du territoire	1 223,16	1 054,48	1 132,67	- 7,40	+ 7,42
Total DO + CP	1 975,52	1 734,51	1 670,28	- 15,45	- 3,70
Autorisations de programme					
□ Chapitre 64-00 - Prime d'aménagement du territoire	539,00	404,25	250,00	- 53,62	- 38,16
□ Chapitre 65-00 - Fonds national d'aménagement et de développement du territoire	1 481,14	1 105,47	1 236,67	- 16,51	+ 11,87
Total autorisations de programme	2 020,14	1 509,72	1 486,67	- 26,41	- 1,53

Source : Commission des finances

Aussi convient-il d'examiner successivement les crédits de la DATAR, ceux de la prime d'aménagement du territoire et ceux du fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire.

A. LA DATAR : UNE RIGUEUR CONFIRMÉE

Les crédits affectés au titre III recouvrent l'ensemble des moyens de la DATAR prévus au titre de l'administration centrale, des bureaux à l'étranger et des commissariats à l'aménagement des massifs pour les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'informatique.

La dotation du titre III prévue pour 1997 s'élève à de **91,6 millions de francs, en baisse de 3,14 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 1996, mais en hausse de 2,73 % par rapport aux crédits effectivement disponibles en 1996 après l'arrêté d'annulation du 26 septembre 1996.

Ces annulations de crédits portaient cependant sur des dépenses de matériel et de fonctionnement des services, tandis que la diminution des crédits prévue pour 1997 s'explique aussi par une **réduction des dépenses de personnel**.

Les **effectifs budgétaires de la DATAR** poursuivent en effet leur décroissance puisqu'après la suppression nette de deux emplois en 1995, **un emploi contractuel de chargé de mission sera supprimé en 1997**. Au total depuis 1986 le nombre de personnes directement employées par la DATAR sera passé de 150 (70 titulaires et 80 contractuels), à 115 en 1997 (59 titulaires et 57 contractuels).

La suppression de cet emploi de contractuel permet de réaliser une économie de 264.200 francs.

Le réseau de la DATAR à l'étranger, dont l'effectif total passera de 86 à 80 personnes en 1997, voit aussi diminuer ses dépenses de personnel. Cette réduction résultera en 1997 en grande partie de la diminution du nombre de CSNA qui passent de 18 à 11 personnes. Dans le cadre de la maîtrise des dépenses de personnel, il convient de noter par ailleurs la poursuite du processus de remplacement du personnel contractuel par des "recrutés locaux"-moins onéreux. La suppression de 3 emplois contractuels est ainsi compensée par 4 emplois de recrutés locaux supplémentaires. Les contractuels sont donc passés de 41 personnes en 1993 à 35 en 1997, tandis que dans le même temps, les "recrutés locaux" progressaient de 20 personnes en 1993 à 34 en 1997.

Le réseau de la DATAR à l'étranger assume donc l'essentiel de la réduction des moyens de fonctionnement de ce budget avec une réduction de services votés de 2,5 millions de francs pour 1997, répartie à hauteur de 1,1 million de francs sur les dépenses de personnel (soit une baisse de près de 6% sur le chapitre 31-92) et 1,4 millions de francs sur les dépenses de fonctionnement (soit une baisse de près de 7% sur le chapitre 34-04).

Votre rapporteur note en revanche, que les crédits du chapitre 34-03 "Dépenses d'informatique et de télématique", qui avaient été réduits de 12,5 % en 1996, se trouvent préservés au profit du développement de projets nouveaux et de l'extension d'applications existantes, pour atteindre 1,77 million de francs.

B. UN APUREMENT VOLONTARISTE DE LA PRIME D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ?

1. Rappel des grandes lignes du dispositif

La PAT est une subvention d'équipement accordée par l'Etat aux entreprises françaises et étrangères réalisant, dans des régions classées, des programmes répondant à diverses caractéristiques concernant leur nature, leurs dimensions et leurs effets sur l'emploi. Cette prime a fait l'objet d'une réforme engagée par la DATAR en 1994 et concrétisée par le décret n° 95-149 du 6 février 1995 qui avait en particulier procédé à un relèvement des plafonds d'attribution de la prime. Le taux normal était ainsi passé de 35.000 francs à 50.000 francs par emploi et le taux majoré de 50.000 francs à 70.000 francs par emploi.

Le montant de la prime, **accordée par emploi créé**, est modulé en fonction de certains critères.

● C'est ainsi que pour les **projets industriels**, le calcul de la prime prend en compte, à la fois, le nombre des emplois et le montant des investissements, avec des taux variables selon le caractère prioritaire de la zone. Trois zones sont ainsi différenciées :

1. zones à taux normal : 50.000 francs maximum par emploi, avec un plafond de 17 % du montant des investissements.

2. zones à taux majoré : 70.000 francs maximum par emploi, avec un plafond de 25 % du montant des investissements.

Pour ces deux catégories de zones, un dépassement exceptionnel de ces plafonds peut être justifié par l'intérêt économique ou le coût très élevé de l'opération, notamment lorsque celle-ci est effectuée dans une région où existent des problèmes particulièrement graves d'emploi ou de déclin démographique.

3. zones à taux dérogatoire : elles recouvrent la Corse, les arrondissements de Douai, Valenciennes et Avesnes-sur-Helpe dans le département du Nord, ainsi que le Pôle Européen de développement de Longwy.

70.000 francs maximum sont accordés par emploi, avec un plafond de 33 % des investissements pour la Corse et le Pôle Européen de développement de Longwy ; avec un plafond de 28 % pour les trois arrondissements du Nord.

● S'agissant des **projets tertiaires**, le montant de la prime **ne dépend que du nombre des emplois et de la localisation**, le volume des investissements n'étant pas pris en considération. Le montant de la prime est de 70.000 francs maximum par emploi.

2. Une forte diminution des crédits

a) Le constat

L'année 1997 se caractérise par une décrue des crédits ouverts au titre de la PAT.

Cette situation contraste fortement avec celle qui avait caractérisée l'année précédente. Au cours de celle-ci, en effet, les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996 avaient presque permis de retrouver, malgré d'importantes annulations de crédits opérées, en cours de gestion, par l'arrêté d'annulation du 28 juin 1995 (-45 millions de francs en crédits de paiement et -146 millions de francs en autorisations de programme), le niveau initial des dotations inscrites en loi de finances initiale pour 1995.

Le projet de loi de finances pour 1997 vient, en revanche, accentuer un mouvement de réduction des crédits déjà engagé, pour la gestion en cours, par l'arrêté d'annulation du 26 septembre 1996. Ce dernier, qui applique les normes maximales du "gel" de crédits demandé pour 1996 à tous les ministères, comporte une réduction des crédits, prévus pour 1996 au titre de la PAT, de plus de 40 millions de francs en crédits de paiement (soit plus de 12% du montant de la dotation initiale) et de près de 135 millions de francs en autorisations de programme (soit plus de 25% du montant de la dotation initiale).

Le montant des crédits prévus pour 1997 ne s'élèvent plus, pour leur part, qu'à **155 millions de francs en crédits de paiement et 250 millions de francs en autorisations de programme, soit une diminution respective de 53,3% et de 53,6% par rapport au budget voté de 1996.** En tenant compte de l'arrêté d'annulation du 26 septembre 1996, ce mouvement de réduction s'élève encore à -46,8% pour les crédits de paiement et à -38,2% en ce qui concerne les autorisations de programme. Il s'agit donc de l'engagement d'une réduction volontariste des moyens nouveaux prévus au titre de la PAT pour 1997.

b) *Une sous-consommation des crédits révélatrice des limites inhérentes aux critères d'éligibilité*

L'analyse de cette "amputation", doit en effet tenir compte de la **masse considérable des reports de crédits** accumulés depuis plusieurs années (1.298,36 millions de francs en autorisations de programme et 493,52 millions de francs en crédits de paiement au 1^o juillet 1996).

La mise en parallèle du montant de ces reports et de la diminution des crédits inscrits pour 1997 semble indiquer une volonté d'apurer la gestion financière de la PAT, conformément aux déclarations de M Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration sur la mobilisation des "*réserves comptables*" de la PAT en 1997. Au-delà de l'analyse financière, votre rapporteur s'interroge cependant sur l'opportunité de modifier les critères d'attribution de la PAT.

En effet, **ces reports de crédits massifs et récurrents semblent traduire une définition inadaptée des critères d'éligibilité à cette prime**, qui devraient être revus pour mieux la cibler et la rendre plus efficace. Il s'agit en particulier du nombre d'emplois qui doivent être créés pour pouvoir prétendre à cette prime. Les opérations éligibles à la PAT sont en effet celles où la création d'un établissement par une entreprise existante ou nouvelle comporte la **création d'un minimum de 20 emplois permanents en 3 ans**. Ce nombre est ramené à 10 pour les activités tertiaires hautement qualifiées ou les activités de recherche. Un tel nombre d'emploi constitue un seuil souvent difficile à dépasser dans un grand nombre des zones concernées.

Aussi, votre rapporteur suggère-t-il que soit étudiées les conséquences d'une diminution du nombre de création d'emplois nécessaires pour qu'une entreprise soit éligible à la prime.

Pour 1997, M Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, a annoncé lors de son audition par votre commission des finances, qu'il procéderait à une mobilisation des "*réserves comptables*" de la PAT à hauteur de 700 millions de francs sur les deux années 1997 et 1998. A cet égard, le ministre a indiqué que 350 millions de francs viendraient donc s'ajouter à la dotation de 250 millions de francs d'autorisations de programme inscrite dans le projet de loi de finances pour 1997, précisant qu'il en serait de même en 1998. Ainsi, il a souligné que 600 millions de francs seraient mobilisables sur chacune de ces deux années, soit une somme supérieure aux 400 millions de francs dépensés en moyenne au titre de la PAT au cours des cinq derniers exercices.

C. UNE AMPUTATION INQUIETANTE DES CREDITS DU FONDS NATIONAL D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

1. Une volonté de simplification et d'efficacité

Institué par l'article 33 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et mis en oeuvre par anticipation dès le 1er janvier 1995 dans le cadre de la loi de finances initiale pour 1995, le FNADT a été créé **pour regrouper six fonds qui apparaissaient distinctement jusqu'en 1994 dans le budget de l'Aménagement du territoire :**

- **FIAT** (Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire),
- **GIRZOM** (Groupe interministériel pour la restructuration des zones minières)
- **FAD** (Fonds d'aide à la décentralisation des entreprises privées),
- **FRILE** (Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi),
- **FIAM** (Fonds d'intervention pour l'autodéveloppement de la montagne),
- **FIDAR** (Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural).

La création de ce nouveau fonds avait donc pour objectif de simplifier la gestion des outils financiers spécifiques à la politique d'aménagement du territoire. Elle visait en outre à raccourcir et à déconcentrer les processus de décision.

Ce fonds **comporte deux sections**, une section générale et une section locale.

La **section générale** regroupe des crédits gérés par le comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (**CIADT**), qui arrête ses choix de financement en fonction de l'importance et de l'exemplarité des projets proposés et de leur cohérence avec les priorités de l'aménagement du territoire. C'est également sur la section générale que sont imputés les crédits pour le financement de programmes interrégionaux ainsi que ceux destinés aux aides à la décentralisation d'entreprises. **En 1995, les crédits affectés à cette section se sont élevés à 724,56 millions de francs, pour retomber en 1996 à 415,45 millions de francs.**

La **section locale** est, quant à elle, déconcentrée auprès des préfets de régions. Les crédits prévus à ce titre ont vocation à participer au financement de l'ensemble des domaines d'intervention, autrefois répartis sur des lignes budgétaires distinctes. Ces crédits sont répartis entre une fraction correspondant aux engagements souscrits dans les contrats de plan Etat/Région (CPER) et une fraction dite "libre d'emploi". Cette dernière doit elle même être répartie chaque année entre les régions :

- dans une proportion de 75 % au prorata de la population comprise dans les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire (PAT) ou dans les territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP),

- dans une proportion de 25 % au prorata de la superficie régionale comprise dans les zones éligibles à la PAT ou dans les TRDP.

Ce dernier critère permet une prise en compte spécifique des zones rurales à faible densité (Champagne, Bourgogne, Sud-Est).

En 1995, la section locale du FNADT était dotée à hauteur de 1.145 millions de francs, dont 966,4 millions correspondaient à l'application des contrats de plan Etat/Région (CPER) et 178,6 millions de francs aux crédits "libres d'emploi". En 1996, compte tenu de la disponibilité des crédits, la section locale a été exclusivement consacrée à l'exécution des CPER pour un montant de 965,86 millions de francs.

2. Une réduction excessive des crédits

Ce fonds regroupe dans le cadre de la loi de finances pour 1997, 85% du montant des **moyens de paiement** de ce budget, soit **1.423,67 millions de francs (DO+CP)** et 83% de ses **autorisations de programme**, soit **1.236,14 millions de francs**.

Les crédits inscrits en 1997 pour ce fonds, s'inscrivent en baisse de plus de 8% (soit -125,6 millions de francs) par rapport au budget voté de 1996, poursuivant ainsi la diminution des moyens opérée en 1996 par rapport à 1995. Cette réduction des moyens du FNADT s'explique largement par le report d'un an de l'échéance des contrats de plan Etat-régions.

Initialement conclus pour couvrir la période quinquennale 1994-1998, ces contrats de plan Etat-régions prendront donc fin au 31 décembre 1999. A l'appui de cette décision, le Gouvernement évoque la nécessité de retarder la date de conclusion de la nouvelle génération de contrats de plan Etat-régions pour tenir compte, d'une part, du renouvellement des conseils régionaux en 1998 et, d'autre part, de l'adoption par le Parlement du schéma national d'aménagement du territoire.

Le gouvernement relève aussi que ce report d'un année aura l'avantage de faire coïncider l'échéance des contrats de plan Etat-régions avec celle des programmes utilisant les dotations quinquennales des fonds structurels européens.

Votre rapporteur note cependant que ce report d'un an permettra, surtout, de diminuer le montant des crédits annuels qui auraient dû être engagés au titre des contrats de plan Etat-régions en 1997 et en 1998.

Or, le rythme d'engagement des crédits prévus au titre des contrats de plan Etat-régions au cours des deux premières années de leur exécution présente déjà un résultat contrasté puisque pour l'Etat, leur taux d'exécution varie selon les régions entre 30 et 42% et que ce taux évolue pour les régions entre 23 et 49%. Le tableau ci-après présente ce bilan pour l'ensemble des régions.

**Exécution des CPER en crédits délégués et crédits affectés
situation au 1er juillet 1996**

(En millions de francs)

Région	Montants 94/98		Montants délégués ou affectés en 1994 et 1995		Pourcentage d'exécution fin 1995	
	Etat	Région	Etat	Région	Etat	Région
Alsace	2 301.69	1 502.00	769.45	413.50	33.43%	28.00%
Aquitaine	3 045.96	2 441.84	969.77	571.35	31.84%	22.00%
Auvergne	1 859.44	1 076.60	781.76	408.84	42.04%	37.98%
Bourgogne	2 081.26	1 565.32	750.70	545.01	36.07%	34.80%
Bretagne	5 098.57	3 007.55	1 849.27	1 103.21	36.27%	36.50%
Centre	2 437.78	1 793.99	853.99	667.24	35.03%	37.00%
Champagne-Ardenne	1 825.75	1 336.75	609.83	401.96	33.40%	30.07%
Corse	695.24	980.37	238.33	174.40	34.28%	30.00%
Franche-Comté	1 814.84	1 190.45	669.44	324.40	36.89%	27.25%
Ile-de-France	11 793.46	23 255.00	3 955.99	8 143.00	33.54%	36.18%
Languedoc-Roussillon	3 778.99	2 315.23	1 372.48	1 138.00	36.32%	49.00%
Limousin	1 536.71	875.60	543.29	283.59	35.35%	32.38%
Lorraine	4 464.21	3 425.08	1 612.49	1 460.99	36.12%	42.60%
Midi-Pyrénées	4 220.47	2 887.21	1 623.39	847.84	38.46%	29.36%
Nord-Pas-de-Calais	8 225.72	5 034.49	2 658.90	1 457.37	32.32%	28.95%
Basse-Normandie	2 258.44	2 420.90	812.37	721.76	35.97%	29.80%
Haute-Normandie	2 203.39	2 491.35	656.51	746.29	29.80%	29.96%
Pays-de-Loire	3 041.25	2 110.22	1 116.50	841.25	36.71%	39.80%
Picardie	2 317.10	2 392.02	806.47	827.14	34.81%	35.02%
Poitou-Charentes	2 551.55	1 775.02	881.24	685.99	34.54%	38.65%
Provence- Alpes-Côte-d'Azur	4 227.95	3 190.04	1 718.94	1 117.19	40.66%	35.02%
Rhône-Alpes	5 226.31	4 624.00	1 789.72	1 313.00	34.24%	28.40%

Source : DATAR

A cet égard, l'annonce faite par M. Jean-Claude Gaudin devant la commission au sujet de la possibilité pour les régions de procéder à des avances financières pour maintenir le rythme d'investissement prévu pour certain projets, n'est pas rassurante. En effet, seules les régions les plus riches pourront s'engager dans ce processus d'avances remboursables par l'Etat, tandis que les régions les plus pauvres subiront, du fait de la modestie de leurs ressources, un retard d'une année qui ne fera qu'accroître leurs difficultés et leur retard de développement.

EVOLUTION DES CREDITS DU FNADT

(en millions de francs)

Nature des crédits	LFI 1995 (pour mémoire)	Budget voté 1996	1996 après annulations 26 septembre	Crédits demandés pour 1997	Evolution en % 96/95 init.	Evolution en % 96/95 rect.
Dépenses ordinaires (DO) □ Chapitre 44-10 - Fonds national d'aménagement et de développement du territoire	411,60	326,08	299,59	291,00	- 10,76	- 2,87
Dépenses en capital (CP) □ Chapitre 65-00 - Fonds national d'aménagement et de développement du territoire	1.398,10	1.223,16	1.054,48	1.132,67	- 7,40	+ 7,42
Total DO + CP	1.809,70	1.549,24	1.354,07	1.423,67	- 8,11	+ 5,14
Autorisations de programme □ Chapitre 65-00 - Fonds national d'aménagement et de développement du territoire	2.006,90	1.481,14	1.105,47	1.236,67	- 16,51	+ 11,87

Source : Commission des finances

Il faut noter d'ailleurs que le FNADT a déjà fait l'objet d'un important mouvement d'annulation de crédits en 1996, pour un montant global de plus de 195 millions de francs en DO+CP et de plus de 375 millions de francs en AP.

Ces gels de crédits sont très préoccupants dans ce domaine car ils ont déjà retardé de façon considérable l'exécution de certains volets des contrats de plan et, notamment, le volet routier.

Cette annulation a concerné, tant les crédits d'intervention que les subventions d'investissement. Les crédits d'intervention du chapitre 44-10 ont en effet été réduits de 8%, tandis que les crédits destinés aux subventions

d'investissement subissent, quant à eux, une réfaction de 13,8% pour les crédits de paiement et de 25% pour les autorisations de programme.

En ce qui concerne les crédits demandés pour 1997, il faut remarquer que **le projet de loi de finances ne compense pas le mouvement d'annulation de 1996, puisque le niveau des crédits demandés pour 1997 reste inférieur de près de 70 millions de francs au montant des crédits disponibles pour 1996, après prise en compte des sommes annulées par l'arrêté du 26 septembre 1996.**

Pour les **dépenses d'intervention**, la réduction de 26,5 millions de francs intervenue en 1996, est en effet accentuée en 1997 par une diminution supplémentaire de 8,5 millions de francs, ce qui ramène le niveau des crédits prévus pour 1997 à **291 millions de francs (en baisse de 35,1 millions de francs par rapport au budget voté de 1996, soit -10,8%).**

Pour les **subventions d'investissement**, 168,7 millions de francs ont été annulés en 1996, cette réduction n'est que partiellement rattrapée en 1997, à hauteur de 78 millions de francs, ce qui situe le niveau des crédits prévus pour 1997 à **1,132 millions de francs (en baisse de 90,5 millions de francs par rapport au budget voté de 1996, soit -7,4%).**

<p>Au total, depuis la loi de finances initiale de 1995, les crédits d'intervention du FNADT ont diminué de près de 30%, tandis que les subventions d'équipement se réduisaient de 19% en crédits de paiement et de près de 38,5% en autorisations de programme</p>
--

III. UNE DEPENSE PUBLIQUE GLOBALE PRESERVEE GRACE AUX FINANCEMENTS COMMUNAUTAIRES

En application des dispositions de l'article 132 de la loi de finances pour 1992 (n° 91-1322) du 30 décembre 1991, le gouvernement doit publier chaque année un état des crédits affectés à l'aménagement du territoire.

Ce document comporte cette année une nouvelle dimension dans la mesure où s'ajoutent aux crédits de l'ensemble des ministères, une évaluation du montant des dépenses fiscales consenties par l'Etat en application de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ainsi que les moyens financiers en provenance des fonds structurels européens.

Votre rapporteur note que si ce document ne se conforme pas encore en totalité aux prescriptions de l'article 32-II de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, la qualité de son contenu s'est fortement améliorée par rapport à l'année précédente.

A. L'EFFORT FINANCIER DE L'ETAT ET DE L'UNION EUROPEENNE

Le tableau ci-après constitue l'état récapitulatif de l'effort financier de l'Etat et de l'Union européenne en faveur de l'aménagement du territoire.

Etat récapitulatif de l'effort financier de l'Etat et de l'Union européenne

(en millions de francs)

	1996		1997	
	AP	DO+CP	AP	DO+CP
Budget de l'aménagement du territoire (DATAR)	2 020,14	1 975,53	1 486,67	1 670,28
Budget ville et intégration	406,30	250,00	401,00	311,50
Autres ministères	21 559,46	58 961,76	17 506,10	57 306,34
Sous-total des crédits budgétaires	23 985,90	61 187,29	19 393,77	59 288,12
Dépenses fiscales (hors zones franches urbaines)	330,00	330,00	980,00	980,00
<i>dont exonérations compensées de TP</i>	6,00	6,00	6,00	6,00
<i>dont exonérations d'IS pour créations d'entreprises</i>	320,00	320,00	970,00	970,00
Total de l'effort sur le budget de l'Etat	24 315,90	61 517,29	20 373,77	60 268,12
Fonds européens	9 338,17	9 338,17	10 222,67	10 222,67
<i>dont objectif 1</i>	2 372,50	2 372,50	2 372,50	2 372,50
<i>dont objectif 2</i>	3 824,50	3 824,50	4 459,00	4 459,00
<i>dont objectif 5b</i>	2 424,50	2 424,50	2 424,50	2 424,50
PIC	716,67	716,67	966,67	966,67
Total général	33 654,07	70 855,46	30 596,44	70 490,79

Source. Etat récapitulatif de l'effort financier en faveur de l'aménagement du territoire

Votre rapporteur se félicite des améliorations que comporte ce tableau en ce qui concerne la dépense publique effectuée en faveur de l'aménagement du territoire. Il note cependant que les évaluations présentées au titre de la dépense fiscale ne sont accompagnées d'aucune explication de leur progression. Il s'interroge en outre sur la pertinence de la décomposition proposée. En conséquence, il espère que le ministère de l'économie et des finances sera en mesure de fournir dans les meilleurs délais des informations permettant d'affiner l'analyse de ce poste.

L'analyse des différents dispositifs d'allègements de charges fiscales et sociales (et non celle de leur coût) figurent dans le deuxième chapitre de ce rapport.

Au total, la relative préservation du niveau de la dépense publique en faveur de l'aménagement du territoire s'explique par la progression de près de 9,5% du montant des fonds communautaires (soit près 885 millions de francs supplémentaires par rapport à 1996). Au sein des six objectifs prioritaires que comporte la politique régionale européenne visant à réduire les disparités économiques et sociales entre les différentes régions d'Europe trois objectifs relèvent en effet de l'aménagement du territoire.

Il s'agit tout d'abord de **l'objectif 1** centré sur le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement. En France cet objectif concerne essentiellement les départements d'outre-mer, la Corse et le Nord-Pas-de-Calais. Les crédits prévus au titre de cet **objectif (14,235 milliards de francs sur la période 1994-1999)** conservent leur niveau.

S'agissant de **l'objectif 2**, consacré à la reconversion des régions gravement affectées par le déclin industriel, il convient de noter un **accroissement de 1,9 milliard de francs des crédits pour l'ensemble de la période 1997-1999** qui correspond à la deuxième phase de cet objectif, dont le montant total s'élèvera donc à 13,377 milliards de francs.

L'objectif 5 b. est quant à lui destiné notamment au développement et à l'ajustement structurel des zones rurales. Il faut rappeler que la France bénéficie de 36% du total des crédits affectés à cet objectif, ce qui représente 14,547 milliards de francs.

Le second aspect des fonds européens concerne les **programmes d'initiative communautaire (PIC)**. Ces programmes permettent, comme leur nom l'indique, à la Commission de proposer des actions dans des domaines qu'elle juge intéressants pour la Communauté.

A cet égard, votre rapporteur se félicite de la progression de 250 millions de francs du montant des crédits destinés à la France en 1997. Il note que ces sommes supplémentaires bénéficieront essentiellement au programme LEADER, qui permet de soutenir des projets locaux de développement local.

B. LES CREDITS DES DIFFERENTS MINISTERES

Le tableau ci-après constitue l'état récapitulatif des crédits affectés à l'aménagement du territoire ouverts en loi de finances initiale pour 1996 et inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997.

Analyse de l'effort financier de l'Etat par ministère

Budgets	LFI 1996		PLF 1997	
	AP	DO+CP	AP	DO+CP
Affaires étrangères	5,00	50,97	3,00	43,99
Agriculture, pêche et alimentation	1 031,80	12 174,74	812,20	11 060,50
Aménagement du territoire, ville et intégration				
I. Aménagement du territoire	2 020,14	1 975,53	1 486,67	1 670,28
II. Ville	406,30	250,00	401,00	311,50
PME, commerce et artisanat	2,00	31,63	6,50	23,94
Culture	263,85	236,27	170,29	185,45
Education nationale, enseignement supérieur et recherche				
I. Enseignement scolaire	184,67	193,76	144,78	161,35
II. Enseignement supérieur	3 596,00	3 535,00	2 878,50	4 193,60
III. Recherche	1 134,36	1 293,52	1 040,75	1 268,89
Environnement	199,09	113,77	208,50	118,67
Equipement, logement, transports et tourisme				
I. Urbanisme et services communs	9,80	9,50	9,30	9,40
II. Transports				
1. Transports terrestres	4 065,50	25 873,63	4 051,00	25 538,69
2. Routes	4 762,61	4 854,61	3 480,75	4 353,94
3. Sécurité routière	180,15	186,00	141,00	148,00
FPTA	115,00	115,00	42,00	42,00
5. Météorologie	2,80	2,50	2,80	2,50
IV. Mer	150,44	555,37	150,70	536,70
V. Tourisme	72,17	76,63	37,00	43,66
Industrie, poste et télécommunications				
I. Industrie	4 157,97	4 287,96	3 051,00	3 568,71
II. Poste, télécommunications et espace	260,00	135,00	210,00	173,50
Intérieur	-	656,35	-	652,35
Jeunesse et sports	93,69	355,61	40,89	388,30
Services du Premier ministre				
I. Services généraux	25,00	12,50	0,00	0,00
Travail et affaires sociales				
I. Travail	165,16	687,24	137,31	1 255,13
II. Santé publique et services communs	327,27	1 818,18	66,00	1 841,18
III. Action sociale et solidarité	521,00	1 551,99	334,18	1 444,84
Défense	201,13	144,03	461,45	238,45
Budget annexe aviation civile	33,00	10,00	26,20	12,60
Total des budgets	23 985,90	61 187,29	19 393,77	59 288,12
Dépenses fiscales (hors ZFU)	330,00	330,00	980,00	980,00
Total de l'effort de l'Etat	24 315,90	61 517,29	20 373,77	60 268,12

Source : Etat récapitulatif de l'effort financier en faveur de l'aménagement du territoire

Sur les 60,27 milliards de francs consacrés par l'ensemble des ministères à la politique d'aménagement du territoire, plus de la moitié (**30,64 milliards de francs**) sont ouverts au titre du **ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme**. Les principales actions menées concernent le financement des infrastructures. Il s'agit en particulier :

- des adaptations du maillage routier national destinées à permettre le contournement de la région Ile-de-France ;
- d'actions destinées à améliorer l'irrigation du territoire ;
- de la contribution aux charges d'infrastructures sur le réseau ferré (plus de 12,6 milliards de francs) ;
- des subventions aux lignes régionales de la SNCF (5,2 milliards de francs) ;
- de la participation de l'Etat aux investissements en matière de transports collectifs (près d'un milliard de francs)

Le deuxième grand contributeur au sein des dépenses consacrées à l'aménagement du territoire est le **ministère de l'agriculture qui engage plus de 11 milliards de francs** dans ce domaine. Les principales actions concernent :

- la formation et l'animation dans les zones rurales ;
- le soutien économique à la production agricole et forestière ainsi qu'aux produits de la pêche ;
- la valorisation et l'orientation de la production (mesures de restructuration foncières incluses).

CHAPITRE II

PRESERVER UN EQUILIBRE EN FAVEUR DU MONDE RURAL

Si votre rapporteur salue l'action conduite par le Gouvernement en 1996 en faveur de la ville, il n'en souhaite pas moins que l'année 1997 soit l'occasion de transformer en actes le souci, exprimé par M Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, de maintenir un équilibre entre la politique de la ville et l'action en faveur du monde rural, afin de rétablir une indispensable équité.

I. 1997, ANNEE DU MONDE RURAL ?

A. LE RENFORCEMENT DES MESURES RELATIVES AUX ZONES DE REVITALISATION RURALE

Dans ce domaine, il faut souligner que le **décret délimitant les zones de revitalisation rurale (ZRR)**, a enfin été publié le 15 février 1996 (**décret n°96-119 du 14 février 1996, dont le texte et l'annexe comportant la liste des zones concernées est annexé au présent rapport**), après l'obtention de l'avis favorable de la Commission européenne.

Depuis lors, outre les dispositions existant en faveur des territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP), **les mesures spécifiques suivantes sont applicables dans les ZRR :**

- la compensation par l'Etat de l'**exonération de plein droit de taxe professionnelle** pour la création ou l'extension d'une entreprise (*art. 1465 A. du code général des impôts*) ;

- **l'amortissement fiscal exceptionnel** de 25% au cours de l'exercice d'achèvement des investissements immobiliers à usage industriels ou commercial, effectués entre le 1^o janvier 1995 et le 31 décembre 1999, des P.M.E. (moins de 250 salariés, chiffre d'affaires hors taxes inférieur à 140 millions de francs ou total du bilan inférieur à 70 millions de francs) (*art. 39 quinquies D du code général des impôts*) ;

- **l'allégement des cotisations d'allocations familiales** (*art. L 241-6-2 du code de la sécurité sociale*) ;

- **la compensation par l'Etat, à hauteur de 50% des allègements de la taxe départementale de publicité foncière** consentis pour l'acquisition de logements à usage d'habitation (*art. 1594 F quater du code général des impôts*) ;

- **l'attribution prioritaire des concours financiers** accordés par l'Etat en faveur de la **réhabilitation de bâtiments anciens** acquis par les communes pour les transformer en logements locatifs sociaux (*art. 62 de la loi n°95-115 du 4 février 1995*).

Votre rapporteur se félicite par ailleurs de **l'extension, dans le cadre de la loi relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville, du dispositif d'exonération sur douze mois des cotisations sociales patronales applicable aux embauches dans les ZRR** et les zones de redynamisation urbaine, institué par l'article 6-5 de la loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 et modifié par loi n°95-115 du 4 février 1995. Cette disposition qui se trouve maintenant codifiée à *l'article L. 322-13 du code du travail* comporte une double extension :

- cette mesure, qui n'était applicable qu'aux embauches ayant pour effet de porter l'effectif à quatre salariés au moins et cinquante au plus, est désormais **applicable à partir du premier salarié** ;

- les **bénéficiaires** de cette exonération pour embauche sont dorénavant, *"les entreprises et les groupements d'employeurs exerçant une activité artisanale, industrielle, commerciale, au sens de l'article 34 du code général des impôts, une activité agricole, au sens de l'article 63 du même code ou non commerciale au sens de l'article 92 du même code"*.

Applicables au 1^o janvier 1997 ces mesures nouvelles viendront ainsi renforcer les moyens mis en oeuvre en faveur du monde rural, le **coût budgétaire en année pleine de l'ensemble des mesures d'exonérations applicables aux ZRR** étant évalué par le Gouvernement à environ 1,2 milliards de francs.

B. L'ANNONCE D'UN "PLAN POUR L'AVENIR DU MONDE RURAL"

Ce plan, qui comportera un volet législatif, est destiné à satisfaire l'objectif, fixé par l'article 61 de la "loi Pasqua" du 4 février 1995, d'assurer aux habitants des ZRR des conditions de vie équivalentes à celles ayant cours sur les autres parties du territoire.

A cette fin, ce plan, qui pourrait faire l'objet du prochain comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, devrait inclure notamment :

- un volet de mesures fiscales destinées à favoriser le maintien et le développement d'activités, ce volet devrait comporter une amélioration des conditions d'exonération de la taxe professionnelle dans les ZRR ;

- une série de mesures ayant pour objet d'encourager à la réhabilitation des logements et de stimuler l'offre locative ;

- une action en faveur de la présence et de la qualité des services collectifs essentiels ;

- une dynamisation de la politique des "pays" au terme de la deuxième phase d'expérimentation sur 42 "pays-tests", qui pourrait déboucher sur l'attribution "*d'instruments financiers adaptés*" tels que des chartes de pays.

Votre rapporteur ne peut que se féliciter de la perspective d'un tel plan et souhaite que l'objectif annoncé d'une mise en oeuvre complète au 1^o janvier 1998 puisse être respecté.

II. UNE "LOI PASQUA" BIENTOT APPLIQUEE EN TOTALITE ?

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

Présenté par la DATAR à la commission permanente du conseil national d'aménagement et de développement du territoire le 5 novembre 1996 sous forme "d'avant projet", ce schéma devrait être discuté au Parlement au printemps 1997, après consultation des élus locaux.

Malgré son retard par rapport au délai d'un an fixé par l'article 2 de la loi Pasqua pour sa présentation au Parlement, dû à l'ampleur du travail de synthèse nécessaire, ce texte constituera cependant un aboutissement pour la plupart des dispositions de la loi restant encore à appliquer. L'adoption de ce schéma, qui doit déterminer les orientations que devront respecter toutes les politiques publiques ayant une incidence territoriale, conditionne en effet la publication de l'ensemble des schémas sectoriels qui lui sont associés.

B. UNE FACHEUSE LACUNE : LE FONDS NATIONAL DE DEVELOPPEMENT DES ENTREPRISES

Les dispositions de la "loi Pasqua" n'ayant pas encore fait l'objet de textes d'application sont donc peu nombreuses. Il s'agit, en particulier, de l'article 29 relatif aux **contrats de services publics**, de l'article 30 relatif à **l'extension des possibilités d'ouverture d'une officine de pharmacie dans les communes de moins de 2.000 habitants** et surtout de l'article 43 qui prévoit la mise en place d'un **fonds national de développement des entreprises**.

Ayant pour vocation de distribuer des **prêts personnels aux entrepreneurs** ainsi que d'octroyer des garanties d'emprunts et de garanties d'engagements (contregaranties) au bénéfice de certains établissements de prêt et de cautionnement, cette structure, très attendue des parlementaires, aurait dû être dotée en 1995 de 650 millions de francs dont 500 millions de francs alloués par la Caisse des dépôts et consignations et 150 millions de francs dégagés sur des ressources budgétaires de l'Etat.

Or, votre rapporteur constate, comme l'an passé, que la création de ce fonds se heurte à l'hostilité résolue du ministère des finances.

C. LES ALLEGEMENTS DE CHARGES FISCALES ET SOCIALES

1. Les différentes zones concernées

L'article 42 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a défini plusieurs catégories de zones, *"caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux"* dans lesquelles sont mises en oeuvre *"des politiques renforcées et différenciées de développement"*.

Il convient de noter que cet article de la loi "Pasqua" a été modifié par la loi relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville qui prévoit la création de zones franches urbaines et révisé en conséquence

partiellement la définition des zones urbaines sensibles et des zones de redynamisation urbaine.

• **Les zones d'aménagement du territoire (ZAT) :**

Elles ont été définies par le décret n° 95-149 du 6 février 1995. Elles correspondent aux zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire.

a) *Zones rurales*

• **Les territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP) :**

Ils ont été délimités par le décret n° 94-1139 du 26 décembre 1994. Ils comprennent principalement l'ensemble des zones éligibles à l'objectif 5b de la politique régionale communautaire ainsi que les parties les plus rurales des zones retenues au titre de l'objectif 2.

• **Les zones de revitalisation rurale (ZRR) :**

Elles comprennent les communes appartenant aux territoires ruraux de développement prioritaire et situées soit dans les arrondissements dont la densité démographique est inférieure ou égale à trente-trois habitants au kilomètre carré, soit dans les cantons dont la densité démographique est inférieure ou égale à trente et un habitants au kilomètre carré, dès lors que ces arrondissements ou cantons satisfont également à l'un des trois critères suivants :

- le déclin de la population totale ;
- le déclin de la population active ;
- un taux de population active agricole supérieur au double de la moyenne nationale.

Elles comprennent également les communes situées dans les cantons dont la densité démographique est inférieure ou égale à cinq habitants au kilomètre carré.

Votre rapporteur se félicite de la publication du décret n° 96-119 du 14 février 1996 qui vient enfin, après l'obtention de l'autorisation de la commission européenne, définir ces zones.

b) Zones urbaines

• **Les zones urbaines sensibles (ZUS) :**

Définies jusqu'alors par le décret n° 93-203 du 5 février 1993 qui s'appliquait aux zones urbaines, la liste des ZUS doit, en application de l'article 2 de la loi relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville doit prochainement être fixée par décret. La définition de ces zones reste identique à celle retenue par la loi "Pasqua", c'est à dire celles *"caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradés et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi"*, au sein desquelles les collectivités locales pouvaient voter des exonérations facultatives de taxe professionnelle au bénéfice des créations ou des extensions d'entreprises.

• **Les zones de redynamisation urbaine (ZRU) :**

Ces zones, désormais définies par l'article 2 de la loi relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville, *"correspondent à celles des zones urbaines sensibles [...] qui sont 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. Celui-ci est établi, dans des conditions fixées par décret, en tenant compte du nombre d'habitants du quartier, du taux de chômage, de la proportion des jeunes de moins de vingt-cinq ans, de la proportion des personnes sorties du système scolaire sans diplôme et du potentiel fiscal des communes intéressées"*. La liste de ces zones sera fixée par décret.

• **Les zones franches urbaine (ZFU) :**

L'article 2 de la loi relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville institue surtout les zones franches urbaines, qui *"sont créées dans des quartiers de plus de 10.000 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine"*.

2. Présentation synthétique des différents allègements

Les tableaux ci-après, extraits de l'état récapitulatif des crédits affectés à l'aménagement du territoire, présentent une synthèse des allègements par grand type de mesure.

<p>Exonération de taxe professionnelle</p> <p>Art. 45, 46 et 52 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.</p> <p>Art. 1465, 1465 A et 1466 A I bis du code général des impôts</p>	<p>Les créations, extensions, décentralisations d'entreprises et reconversions d'entreprises en difficulté peuvent donner lieu à l'exonération de taxe professionnelle totale ou partielle, dans les ZAT, TRDP et ZUS pendant une durée maximale de cinq ans.</p> <p>Dans les ZRR, ZRU et ZFU, cette exonération est de plein droit pour les créations et extensions et est compensée par l'Etat (base nette exonérée plafonnée à un million de francs). Cette mesure est étendue aux entreprises existantes dans les ZRU (base nette exonérée plafonnée à 500.000 francs). La base nette pour l'exonération est portée à 3 millions de francs dans les ZF, que l'entreprise soit nouvelle ou existante.</p> <p>Zones concernées : ZAT, TRDP, ZRR, ZUS, ZRU, ZFU</p>
<p>Exonération d'impôt sur les sociétés</p> <p>Art. 44-1 de la LOADT</p> <p>Art. 44 sexies du CGI</p>	<p>L'exonération d'impôt sur les sociétés est accordée à toutes les entreprises qui se créent jusqu'au 31 décembre 1999 dans les ZAT, TRDP et ZRU. Elle est totale pendant deux ans et partielle les trois années suivantes.</p> <p>Le siège social ainsi que l'ensemble de l'activité et des moyens d'exploitation doivent être implantés dans une de ces zones. Le dispositif s'applique également aux professions libérales, charges et offices employant au moins trois salariés.</p> <p>La reprise d'activités existantes, ainsi que la création de sociétés dont le capital est détenu à plus de 50 % par d'autres sociétés, ne sont pas concernées.</p> <p>Dans les ZFU, l'exonération est totale pendant cinq ans et s'applique aux entreprises existantes dans la limite d'un plafond de bénéfices de 400.000 francs par an.</p> <p>Zones concernées : ZAT, TRDP, ZRR, ZRU, ZFU</p>

<p>Exonération de charges patronales</p> <p>Art. 58 et 59 de la LOADT</p> <p>Art. 6 à 6-5 de la loi n° 89-18 du 31-01-89</p> <p>Art. L. 241-6-1, L. 241-6-2, L. 241-6-3 du code de la sécurité sociale</p>	<p>L'embauche du premier salarié donne lieu à exonération des charges sociales patronales pendant deux ans. Dans les TRDP et les ZUS, cette exonération porte également, pendant un an, sur l'embauche des 2^e et 3^e salariés (mesure suspendue depuis le 31 décembre 1995). Dans les ZRR, ZRU et ZFU, l'exonération s'étend jusqu'au 50^e salarié, pendant un an dans les ZRR et ZRU (décret à paraître) pendant cinq ans dans les ZFU.</p> <p>Dans les ZRR, les salaires inférieurs à 1,5 fois le SMIC sont exonérés de cotisations d'allocations familiales. Ces cotisations sont réduites de moitié pour les salaires compris entre 1,5 et 1,6 fois le SMIC.</p> <p>Zones concernées : TRDP, ZRR, ZUS, ZRU, ZFU.</p>
---	--

<p>Amortissement exceptionnel</p> <p>Art. 56 de la LOADT</p> <p>Art. 39 quinquies D du code général des impôts</p>	<p>Contrairement aux règles générales en la matière, les entreprises qui construisent ou font construire, dans les ZRR ou ZRU, un immeuble à usage industriel ou commercial peuvent pratiquer dès l'achèvement des constructions un amortissement exceptionnel de 25 % du prix de revient.</p> <p>Cette mesure s'applique aux petites et moyennes entreprises et, dans certaines conditions, aux banques, sociétés d'assurances ou agents immobiliers.</p> <p>Zones concernées : ZRR, ZRU.</p>
---	---

<p>Crédit-bail immobilier</p> <p>Art. 57 de la LOADT</p> <p>Art. 39, 239 sexies, 743 bis du CGI</p>	<p>La réforme générale du régime du crédit-bail immobilier prévoit la possibilité de déduction intégrale des redevances dues pour les immeubles situés dans une ZAT, TRDP, ZRU ou ZFU, à l'exception de la fraction représentative de la valeur des terrains.</p> <p>Les petites et moyennes entreprises situées dans ces mêmes zones sont dispensées de toute réintégration de loyers lors de l'acquisition du bien. Ce dispositif se traduit en fait par un amortissement des constructions sur la durée du contrat.</p> <p>Zones concernées : ZAT, TRDP, ZRR, ZRU, ZFU.</p>
--	---

<p>Exonération de la taxe foncière</p> <p>Art. 44-1 de la LOADT</p> <p>Art. 44 sexies, 1383 A, 1464 B, 1602 A du CGI</p>	<p>Les entreprises qui bénéficient de l'exonération de l'impôt sur les sociétés bénéficient également d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties à usage économique et d'une exonération des taxes pour frais de chambre de métiers ou de chambre de commerce et d'industrie.</p> <p>Dans les ZFU, l'Etat compense cette exonération pendant cinq ans.</p> <p>Zones concernées : ZAT, TRDP, ZRR, ZRU, ZFU.</p>
---	---

<p>Majoration du taux du crédit impôt-recherche</p> <p>Art. 15 de la LOADT</p> <p>Art. 244 quater B du CGI</p>	<p>L'effort consenti par les entreprises en faveur de la recherche peut faire l'objet d'un crédit d'impôt égal à la moitié des dépenses supplémentaires engagées par rapport à la moyenne des deux années précédentes.</p> <p>Les dépenses prises en compte sont : certaines dotations aux amortissements, les dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement des personnels, évaluées forfaitairement dans les TRDP et les ZAT à 100 % des dépenses de personnel, contre 65 % en Ile-de-France et 75 % ailleurs.</p> <p>Zones concernées : ZAT, TRDP, ZRR.</p>
---	---

<p>Réduction de la taxe départementale de publicité foncière</p> <p>Art. 49 et 50 de la LOADT</p> <p>Art. 1594 F quater et 1594 F ter du CGI</p>	<p>L'acquisition d'immeuble à usage d'habitation fait l'objet d'un droit départemental d'enregistrement ou d'une taxe départementale de publicité foncière. Le taux, fixé par délibération du conseil général, peut atteindre 5,5 %. Cependant, il peut être ramené à 3,6 %, lorsqu'il s'agit d'une acquisition à usage de résidence principale, rendue nécessaire par le déplacement vers une ZAT, un TRDP, une ZRU ou bien une ZFU de l'entreprise dans laquelle l'acquéreur travaille.</p> <p>En outre, un abattement d'un montant maximum de 300.000 francs peut être pratiqué sur l'assiette de la taxe. Les conseils généraux peuvent décider de réserver cet abattement aux acquisitions de biens situés dans les ZRR. La perte de recettes en résultant est compensée par l'Etat à hauteur de 50 %.</p> <p>Zones concernées : ZAT, TRDP, ZRR, ZRU, ZFU.</p>
---	--

<p>Exonération des droits de mutation sur les commerces</p> <p>Art. 44 II de la loi d'orientation</p> <p>Art. 722 bis du CGI</p>	<p>La vente de fonds de commerce ou de clientèles d'une valeur comprise entre 150.000 francs et 700.000 francs fait normalement l'objet d'un droit d'enregistrement au taux de 6 %.</p> <p>Dans les ZRU et communes de moins de 5.000 habitants des TRDP (et non classées comme stations balnéaires, thermales, climatiques, de tourisme ou de sports d'hiver), ce taux est ramené à 0 %. L'acquéreur doit alors prendre une période minimale de cinq ans. Dans les ZFU, cette exonération est compensée par l'Etat.</p> <p>Zones concernées : TRDP, ZRR, ZRU, ZFU.</p>
---	--

Crédit d'impôts sur les sociétés Art. 51 de la loi de finances rectificative pour 1992, décret n° 93-813 et n° 93-814 du 11.05.93 Décret n° 93-1160 du 12.10.93 Décret n° 95-576 du 06.05.93	Les entreprises qui s'implantent dans une zone d'investissement privilégié, ZIP, peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt égal à 22 % du prix de revient hors taxes des investissements industriels qu'elles réalisent pendant trois ans, à compter de leur constitution. Ce crédit d'impôt est imputable sur le montant de l'impôt sur les sociétés dû par l'entreprise dans les dix ans de sa constitution et n'est pas restituable. Deux ZIP sont ouvertes dans le Nord-Pas-de-Calais jusqu'en 1998. Zones concernées : ZIP.
--	--

D. LE FONDS D'INVESTISSEMENT DES TRANSPORTS TERRESTRES ET DES VOIES NAVIGABLES : UNE CAPACITE D'INTERVENTION MAINTENUE

Ce fonds est alimenté par le produit de deux taxes : l'une sur les ouvrages hydroélectriques concédés et l'autre sur les concessionnaires d'autoroutes.

Après une progression d'un milliard de francs en 1996, du fait de l'augmentation de la taxe sur les concessionnaires d'autoroute, les crédits affectés à ce fonds ne devrait plus progresser en 1997 que de 50 millions de francs, pour atteindre 3,1 milliards de francs.

Ces crédits sont destinés :

- au **réseau routier** pour la poursuite des grands travaux d'aménagement (A 75, A 20, RN 7) à hauteur de **1,68 milliard de francs** ;
- au **transport ferroviaire** pour contribuer en particulier au financement de la ligne nouvelle TGV-Méditerranée et à la rénovation des lignes existantes dans le cadre des contrats de plan pour un montant de **1,12 milliards de francs** ;
- aux **voies navigables** pour **281 millions de francs**.

Votre rapporteur réitère ses critiques concernant la débudgétisation qu'opère l'Etat en transférant sur ce fonds des dépenses qui relevaient précédemment du budget général. Relève tout particulièrement de cette

pratique, la participation de ce fonds à la rénovation des lignes ferroviaires dans le cadre des contrats de plan.

E. LE FONDS DE PEREQUATION DES TRANSPORTS AERIENS : UN FINANCEMENT MENACE ?

Les dépenses de ce fonds sont constituées par des subventions aux entreprises de transport aérien en vue d'assurer l'équilibre des dessertes aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire.

Les ressources affectées à ce fonds connaissent une baisse régulière depuis 1995. Du fait de la diminution de la taxe par passager aérien embarquant dans un aéroport français de 4 francs par passager en 1995, à 3 francs en 1996, puis à 1 franc en 1997 (article 27 du projet de loi de finances pour 1997), ces ressources sont en effet passées de 150 millions de francs en 1995, à 115 millions de francs en 1996, puis à 42 millions de francs en 1997. ramène Or, le nombre de lignes aériennes soutenues ne s'élève qu'à 11 sur les 38 lignes éligibles aux subventions de ce fonds.

A cet égard, il est intéressant de citer les principaux éléments de réponse de M. Alain Lamassoure, ministre délégué au budget, porte-parole du Gouvernement dans le cadre de la discussion de l'article 27 du projet de loi de finances pour 1997 au Sénat le mercredi 27 novembre 1996. Le ministre délégué a estimé que le reliquat de 83,7 millions de francs de crédits non consommés du FPTA *"avec la taxe d'un franc suffiront à couvrir l'ensemble des besoins"*, puis il a pris *"un engagement solennel"* en indiquant que *"s'il apparaissait que ces moyens sont insuffisants, le Gouvernement fera le nécessaire pour les compléter"*. Il a poursuivi en précisant que cette politique serait suivie sur plusieurs années, puis a conclu en précisant que la poursuite de cette action en 1998 *"passera sans doute par un relèvement de la taxe"*.

Bien que le ministre ait expliqué que la diminution de cette taxe servait à compenser l'augmentation de 3 francs de la taxe sur la sécurité aéroportuaire, pour assurer des travaux dans les aéroports, votre rapporteur considère qu'il n'est pas de bonne gestion d'abaisser excessivement une taxe dont on a d'ores et déjà conscience qu'il faudra la relever dans l'avenir.

F. LE CANAL RHIN-RHONE : LE LANCEMENT

L'article 36 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire prévoit à la création d'une filiale commune entre EDF et la Compagnie nationale du Rhône pour la réalisation, avant 2010, de la liaison à grand gabarit entre la Saône et le Rhin.

Après de nombreuses tergiversations, le projet de canal Rhin-Rhône, lancé dès 1962, avait franchi une étape importante le 3 novembre 1995 avec la création de la société **SORELIF** (Société de réalisation de la liaison fluviale)

Les nouveaux statuts de la société ont été ratifiés par l'assemblée générale de la Compagnie nationale du Rhône et approuvés par le **décret en Conseil d'Etat relatif à ces statuts n° 96-31 du 16 janvier 1996**.

La SORELIF, constituée à parts égales par EDF et la Compagnie nationale du Rhône (CNR), est chargée de construire d'ici à 2010, entre Saint-Jean-de-Losne (Côte-d'Or) et Niffer (Haut-Rhin), les 214 kilomètres manquants de l'axe navigable Méditerranée-Mer du Nord. Dans ce cadre, la SORELIF exercera pour le compte de la CNR la maîtrise d'ouvrage de cette liaison, EDF devant mettre à la disposition de la CNR "*les sommes nécessaires*" aux travaux, en échange de la mise à sa disposition de l'énergie hydroélectrique du Rhône.

Le Gouvernement a conduit une consultation publique sur les modalités de réalisation du canal. L'objet de cette consultation était donc limitée, puisque celle-ci ne pouvait conduire à remettre en cause la déclaration d'utilité publique prononcée en 1978.

L'autorisation donnée par le Gouvernement, au cours du mois de novembre 1996, à la SORELIF de commencer les procédures relatives aux acquisitions de terrains constitue le lancement effectif de ce projet dont le **coût révisé s'élèverait à 28 milliards de francs**.



CHAPITRE III LE RESEAU DE LA DATAR A L'ETRANGER

Votre rapporteur spécial a souhaité, en conclusion de son rapport, actualiser les données, présentées l'an dernier, relatives à la présence de la DATAR à l'étranger.

Au regard de la qualité du travail accompli, la poursuite de la diminution des moyens mis en oeuvre paraît regrettable compte tenu d'une très sévère concurrence des autres pays à la recherche d'investisseurs.

Votre rapporteur, qui a visité la presque totalité des bureaux de la DATAR hors de l'hexagone, tient à rendre à nouveau hommage aux personnels et, notamment, aux coopérants du service national en ambassade (CSNA) dont l'action lui a paru exemplaire.

I. UN OBJECTIF ESSENTIEL APPUYE SUR UNE STRUCTURE LEGERE

Le CIAT de Troyes (5 novembre 1990) a fixé comme objectif de faire de la France le premier pays d'accueil en Europe pour les investissements créateurs d'emplois et a confirmé le rôle de la DATAR dans ce domaine.

Pour tenir compte de ce contexte, de l'émergence du marché unique et du caractère de plus en plus internationalement mobile des investissements, le gouvernement a donc décidé de remanier et de renforcer ce réseau dont il convient désormais d'affirmer la permanence et la spécificité par un fonctionnement et une gestion adaptés à l'enjeu.

Le dispositif actuel, qui comporte 17 bureaux, s'organise autour de **quatre pôles** :

1. **Europe** : 7 bureaux coordonnés depuis Bruxelles ; antennes à Londres, Francfort, Milan, Zurich, Amsterdam, Madrid ;

2. **Pays Nordiques** : bureau à Stockholm couvrant la Suède, la Norvège, la Finlande et le Danemark.

3. **Amérique du Nord** : 4 bureaux coordonnés depuis New York ; antennes à Chicago, Los Angeles, Houston.

4. **Asie** : 5 bureaux coordonnés depuis Tokyo, antennes à Osaka, Taiwan, Hong Kong, et depuis le début de 1994, Séoul.

Le mode de gestion retenu est adapté à la souplesse nécessaire à la mission des bureaux.

En effet, la gestion de proximité des bureaux est effectuée en matière de personnel et de fonctionnement par la Direction des relations économiques extérieures du ministère de l'économie.

L'organisation de cette gestion est définie dans le cadre d'un protocole d'accord signé annuellement par les deux administrations ; en application de cet accord, les crédits du budget de la DATAR sont transférés vers le budget de la DREE en cours d'année pour permettre le financement des bureaux. Les fonds correspondants sont ensuite mis en place auprès des postes d'expansion économique des villes où se situent les bureaux de la DATAR.

S'agissant des personnels, ils sont recrutés sur contrat DATAR, la DREE assure la mise en place et le versement des rémunérations.

Le réseau "Invest in France", dont la création date d'octobre 1992, réunit autour d'une charte l'ensemble des organismes intéressés par la promotion de la France comme terre d'accueil d'investissements étrangers : la DATAR, ses Commissariats à l'industrialisation, différents organismes relevant notamment des collectivités locales, des Chambres de commerce et d'industrie intervenant en matière de développement économique, les entreprises industrielles mettant en oeuvre des programmes spécifiques de reconversion de leurs sites.

II. UN BILAN A NE PAS METTRE EN PERIL

La lecture des résultats laisse apparaître une croissance forte et régulière de la contribution des entreprises étrangères au développement de l'emploi et à la politique d'aménagement du territoire jusqu'en 1991, suivie d'un léger tassement en 1992. Après la nette diminution des décisions d'implantations, compensée par une forte poussée des reprises d'entreprises en difficulté, la France a confirmé en 1994 sa vocation de pays d'accueil privilégié en Europe des investissements industriels et tertiaires liés à l'industrie. Ainsi 240 projets ont été annoncés représentant la création ou le maintien de 17.122 emplois sur les trois années à venir. C'est en terme d'emplois créés le meilleur chiffre depuis des années.

L'évolution des résultats sur quinze ans est la suivante :

	Créations d'emplois	En zone prioritaire
1980	11.800	8.600
1985	13.300	9.350
1991	15.350	10.920
1992	14.150	6.300
1993	15.425	9.300
1994	17.122	11.100
1995	19.818	non fourni

Source DATAR

Le détail des résultats par région est donné dans la page ci-après.

**Créations d'emplois décidées en France par des investisseurs étrangers
(en nombre d'emplois)**

(Période 1990-1995)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Lorraine	2.567	2.822	2.546	2.126	4.184	1.788
Alsace	2.595	2.094	1.066	1.610	1.259	1.246
Nord - Pas-de-Calais	1.682	1.268	947	2.141	1.018	2.529
Pays de Loire	1.749	1.103	160	262	804	663
Rhône-Alpes	458	1.023	1.462	2.765	1.218	529
Ile-de-France	854	562	813	1.521	1.121	1.723
Haute-Normandie	339	450	1.187	396	65	821
PACA	530	770	534	721	565	2.715
Bretagne	490	454	744	560	764	761
Aquitaine	833	703	148	238	911	685
Centre	955	70	617	298	289	1.081
Bourgogne	70	785	726	358	905	547
Midi - Pyrénées	154	408	913	354	431	520
Champagne - Ardennes	108	1.05	100	445	668	335
Picardie	545	125	553	419	542	1.090
Basse-Normandie	197	371	551	304	280	300
Poitou - Charentes	308	263	281	10	0	501
Languedoc - Roussillon	0	409	420	291	441	182
Limousin	73	360	93	240	0	605
Auvergne	185	145	15	75	385	313
Franche-Comté	180	80	80	291	1.27	850
Dom-Tom	0	0	192	0	0	0
Corse	0	34	0	0	0	34
TOTAL	14.872	15.352	14.148	15.425	17.122	19.818

Au delà de cette présentation géographique, il est intéressant de noter la répartition de ces investissements en fonction des types d'opérations, de l'origine géographique des investissements et de leur nature sectorielle.

La répartition par types d'opérations.

- Les créations d'établissements nouveaux : celles-ci représentent 50% des projets et 35% des emplois annoncés en 1995.

- Les reprises d'entreprises en difficulté : ces reprises représentent 14% du nombre des projets et 28% du nombre des emplois. Il faut noter qu'un tiers de ces reprises sont assorties d'un projet d'extension.

- les extensions de filiales étrangères déjà implantées en France : elles constituent 36% des projets et 37% des emplois.

La répartition par origine géographique des investissements.

- Les pays de l'Union européenne arrivent en tête avec 62% des emplois pour 164 projets (sur 264 au total).

- L'Amérique du Nord représente, avec 51 projets, 25% des emplois créés ou maintenus.

- L'Asie est, quant à elle, à l'origine de 23 projets et de 11% des emplois.

- Le solde, soit 2%, constitue le reste du monde.

Les cinq principaux secteurs d'activité représentent 66,2% des emplois créés ou maintenus.

- Le secteur de l'électronique-informatique-télécommunications est en 1995 le secteur le plus porteur d'investissements (15% des projets et 28% des emplois).

- Le secteur automobile apporte aussi une importante contribution essentiellement liée à l'implantation de grands équipementiers internationaux.

- Le secteur de l'agro-alimentaire, la pharmacie-santé et les biens d'équipements suscitent également l'intérêt d'un grand nombre d'investisseurs.

Au regard de ces résultats, votre rapporteur spécial insiste sur la nécessité de préserver les crédits destinés à l'action de la DATAR à l'étranger.



ANNEXE : TEXTE DU DECRET N° 96-119 DU 14 FEVRIER 1996 DEFINISSANT LES ZONES DE REVITALISATION RURALE

Décret n° 96-119 du 14 février 1996
définissant les zones de revitalisation rurale

NOR : AVIC9603471D

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration,

Vu le code général des impôts, et notamment son article 1465 A ;

Vu la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, notamment son article 52 ;

Vu le décret n° 90-1172 du 21 décembre 1990 authentifiant les résultats du recensement général de la population ;

Vu le décret n° 94-1139 du 26 décembre 1994 définissant les territoires ruraux de développement prioritaire ;

Vu l'avis du comité des finances locales en date du 6 février 1996 ;

Vu l'avis du Conseil national d'aménagement et de développement du territoire sur la délimitation des zones de revitalisation rurale en date du 5 février 1996.

Décète :

Art. 1^{er}. - Les zones de revitalisation rurale mentionnées à l'article 1465 A du code général des impôts sont définies à partir du recensement général de la population de 1990.

La population prise en compte pour le calcul de la densité et de l'évolution de la population est la population sans doubles comptes, au sens du décret du 21 décembre 1990 susvisé.

Les variations de la population totale et de la population active sont mesurées par comparaison entre les recensements de 1982 et 1990.

Les critères d'éligibilité sont appréciés d'une manière globale pour tous les cantons comportant une fraction d'une même commune.

Art. 2. - La population active prise en compte est la population active ayant un emploi, dénombrée au lieu de résidence.

La population active agricole est celle du groupe d'activité économique U01, au sens du recensement général de la population.

Art. 3. - La délimitation des zones de revitalisation rurale figure à l'annexe du présent décret.

Art. 4. - L'article 1^{er} du décret du 26 décembre 1994 susvisé est ainsi rédigé :

« Art. 1^{er}. - La délimitation des territoires ruraux de développement prioritaire figure à l'annexe du présent décret. »

Art. 5. - Le ministre du travail et des affaires sociales, le ministre de l'économie et des finances, le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, le ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, le ministre délégué à l'outre-mer et le ministre délégué au budget, porte-parole du Gouvernement, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 14 février 1996.

ALAIN JUPPÉ

Par le Premier ministre :

*Le ministre de l'aménagement du territoire,
de la ville et de l'intégration,*
JEAN-CLAUDE GAUDIN

Le ministre du travail et des affaires sociales,
JACQUES BARROT

Le ministre de l'économie et des finances,
JEAN ARTHUS

*Le ministre de l'agriculture, de la pêche
et de l'alimentation,*
PHILIPPE VASSBUR

*Le ministre de la fonction publique,
de la réforme de l'Etat et de la décentralisation,*
DOMINIQUE PERBEN

Le ministre délégué à l'outre-mer,
JEAN-JACQUES DE PERETTI

*Le ministre délégué au budget,
porte-parole du Gouvernement,*
ALAIN LAMASSOURS

ANNEXE

Les zones de revitalisation rurale

AQUITAINE

Dordogne

Arrondissement de Nontron

Cantons de Beaumont, Belvès, Le Bugue, Le Buisson-de-Cadoin, Domme, Hautefort, Isalgeac, Monpezier, Montagnier, Montignac, Sainte-Alvère, Saint-Aulaye, Salignac-Eyvignes, Thenon, Vergt, Verteillac, Villambard, Villefranche-de-Lonchat, Villefranche-de-Périgord.

Gironde

Cantons d'Auros, Captieux, Orignois, Lesparre-Médoc (seules les communes de Naujac-sur-Mer, Queyrac, Vendays-Montalivet), Pellegrie, Saint-Symphorien, Saint-Vivien-du-Médoc, Villandraut.

Landes

Cantons de Tartas-Est et Ouest, Aire-sur-l'Adour, Gabarret, Geaume, Grenade-sur-l'Adour, Hagetmau, Labrit, Mont-de-Marsan-Nord (seules les communes de Bostens, Campet-et-Lamolère, Gailières, Geloux, Lucbardez-et-Bargues, Saint-Avit, Saint-Martin-d'Oney, Uchaq-et-Parentis), Morcenx, Pissos, Roquefort, Sabres, Saint-Sever, Sore, Villeneuve-de-Marsan, Mont-de-Marsan-Sud (seules les communes de Benquet, Bougue, Bretagne-de-Marsan, Campagne, Haut-Mauco, Laglorieuse, Mazerolles, Saint-Perdon).

Lot-et-Garonne

Arrondissement de Nérac

Cantons de Beauville, Bouglon, Castelmoron-sur-Lot, Castillon-ès, Duras, Monclar, Monflanquin, Prayssas, Seyches, Villercel.

Pyrénées-Atlantiques

Cantons de Oloron-Sainte-Marie-Est et Ouest, Accous, Aramits, Arudy, Arzac-Arraziguët, Bidache, Garlin, Iholdy, Laruns, Lasseube, Lembeye, Mauléon-Licharre, Monein (seule la commune de Lacq-de-Béarn), Montaner, Navarrenx, Saint-Etienne-de-Baigorry, Saint-Jean-Pied-de-Port, Saint-Palais, Sauveterre-de-Béarn, Tardets-Sorholas.

AUVERGNE

Allier

Cantons de Bourbon-l'Archambault, Cércilly, Chantelle, Chevagnes, Le Donjon, Ebreuil, Hériaux, Huriel, Jalligny-sur-Beaure, Lempdes, Larcy-Lévia, Marçaillet-en-Combraille, Le Mayet-de-Montagne, Le Montet, Montmarault, Neully-le-Réal, Souvigny.

Cantal

Arrondissements de Mauriac et de Saint-Flour

Cantons de Laroquebrou, Maurt, Montsalvy, Saint-Cernin, Saint-Mamet-le-Salvetat, Vic-sur-Cère.

Haute-Loire

Arrondissement de Brioude

Cantons d'Allègre, Cayres, Craponne-sur-Arzon, Fry-sur-Lignon, Loudes, Le Monastier-sur-Gazelle, Pradelles, Saugues, Vorey.

Puy-de-Dôme

Arrondissements d'Amber et d'Issoire

Cantons de Bourg-Lastic, Herment, Menat, Plonsat, Pontaumur, Pontgibaud, Rochefort-Montagne, Saint-Dier-d'Auvergne, Saint-Gervais-d'Auvergne.

BOURGOGNE

Côte-d'Or

Arrondissement de Montbard

Cantons d'Arnay-le-Duc, Bligny-sur-Ouche, Fontaine-Française, Grancey-le-Château-Neuville, Liernais, Pouilly-en-Auxois, Saint-Seine-l'Abbaye.

Nièvre

Arrondissements de Château-Chalon et de Clamecy

Cantons de Donzy, Dornes, Prémeaux, Saint-Amand-en-Puisaye, Saint-Benin-d'Azy, Saint-Pierre-le-Moûtier, Saint-Saulge.

Saône-et-Loire

Cantons de Charolles, La Guiche, Isy-l'Évêque, Lucenay-l'Évêque, Marcigny, Matour, Meuvres, Montpont-en-Bresse, Mont-Saint-Vincent, Palinges, Pierre-de-Bresse, Saint-Bonnet-de-Joux, Saint-Gengoux-le-National, Saint-Germain-du-Bois, Saint-Léger-sous-Beuvray, Semur-en-Brionnais.

Yonne

Arrondissement d'Avallon

Cantons de Bléneau, Charny, Coulanges-sur-Yonne, Courson-les-Carrières, Saint-Fargeau, Saint-Sauveur-en-Puisaye, Vermenton.

BRETAGNE

Côtes-d'Armor

Cantons de Bourbriac, Callac, Corlay, Gouarec, Maël-Carhaix, Merdrignac, Saint-Nicolas-du-Pélem.

Finistère

Cantons de Huelgoat, Pleyben, Sizun.

CENTRE

Cher

Arrondissement de Saint-Amand-Montrond

Cantons d'Argent-sur-Saoudre, Aubigny-sur-Nère, La Chapelle-d'Angillon, Graçay, Henricquemont, Vailly-sur-Saoudre.

Eure-et-Loir

Cantons d'Authon-du-Perche, La Ferté-Vidame (seules les communes de La Chapelle-Fortin, La Ferté-Vidame, Lamblore, Morvilliers, Reauvaines, Rohaire), Senonches (seules les communes de La Pramboisière, Jaudrais, Louvilliers-lès-Perche, Le Mesnil-Thomas, La Puisaye, Senonches), Thiron-Gardais (seules les communes de Chassant, Combres, Coudreceau, La Croix-du-Perche, Fraz, Préigny, Marolles-lès-Buis, Montigny-le-Chartif, Saint-Denis-d'Authon, Thiron-Gardais).

Indre

Arrondissements du Blanc, de La Châtre et d'Issoudun

Cantons de Buzançais, Châtillon-sur-Indre, Ecueillé, Levroux, Valençay.

Indre-et-Loire

Arrondissement de Loches

Cantons de Château-la-Vallière, Neuvy-le-Roi.

Loir-et-Cher

Cantons de Droué, Lamotte-Beuvron, Mondoubleau, Morés, Neung-sur-Beuvron, Selbris, Savigny-sur-Braye.

CHAMPAONE-ARDENNE

Ardennes

Cantons d'Attigny, Buzancy, Chaumont-Porcien, Le Chesne, Grandpré, Monthois, Novion-Porcien, Omont, Raucourt-et-Flaba, Rausigny, Sigay-l'Abbaye, Sigay-le-Petit, Tourteron, Vouziers.

Aube

Arrondissement de Bar-sur-Aube

Cantons d'Aixe-en-Othe, Chaource, Ervy-le-Châtel, Essoyes, Les Riceys.

Marne

Arrondissement de Sainte-Menehould

Cantons d'Heiltz-le-Mauropt, Saint-Remy-en-Bouzemont-Saint-Genest-et-Isson.

Haute-Marne

Arrondissements de Chaumont et de Langres

Cantons de Doulaincourt-Saucourt, Doulevant-le-Château, Montier-en-Der, Poissons.

FRANCHE-COMTÉ

Doubs

Cantons d'Amancey, Clerval (seules les communes d'Anteuil, Belvoir, Chaux-lès-Clerval, Chazot, Clerval, Crosey-le-Grand, Crosey-le-Petit, Orve, Rahon, Randevillers, Roche-lès-Clerval, Saint-Georges-Armont, Sancey-le-Grand, Sancey-le-Long, Surmont, Vellerot-lès-Belvoir, Vellevans, Vyt-lès-Belvoir), Levier, Montbenoit, Pierrefontaine-lès-Varans, Quingey (seules les communes d'Arc-et-Senans, Bartherans, By, Cademène, Ceasey, Charnay, Châtillon-sur-Lison, Chenecey-Bullion, Chouzelot, Courcelles, Cussey-sur-Lison, Echay, Epeugney, Goux-sous-Landet, Montfort, Montrond-le-Château, Myon, Palantine, Pointvillers, Quingey, Ronchaux, Rouh, Rurey), Le Russey, Saint-Hippolyte.

Jura

Cantons d'Arinthod, Les Bouchoux, Chaumergy, Clairvaux-lès-Lec, Nozeroy, Orgelet, Planches-en-Montagne, Saint-Julien, Saint-Laurent-en-Grandvaux.

Haute-Saône

Cantons d'Autrey-lès-Oray, Champlitte, Combeaufontaine, Dampierre-sur-Salon, Faucogney-et-la-Mer, Fresnes-Saint-Mamès, Gy, Jussey, Montbozon, Noroy-le-Bourg, Pesmes, Rioz, Saulx, Scey-sur-Saône-et-Saint-Albin, Vauvillers, Vitrey-sur-Mance.

LANGUEDOC-ROUSSILLON

Aude

Arrondissement de Limoux

Cantons de Belpech, Durban-Corbilières, Fanjeux, Lagrasse, Mascabédès, Montboquet, Saissac, Salles-sur-l'Hers, Tuchan.

Gard

Arrondissement du Vigan

Cantons de Barjac, Génolhac, Lussan.

Hérault

Cantons de Caylar, Claret, Lunas, Olargues, Olonzac, Saint-Chinian, Saint-Pons-de-Thomières, La Salvetat-sur-Agout.

Lozère (département entier)

Pyrénées-Orientales

Arrondissement de Prades

Cantons de Latour-de-France, Prats-de-Mollo-la-Préste, Saint-Paul-de-Fenouillet.

LIMOUSIN

Corrèze

Arrondissements de Tulle et d'Ussel

Cantons de Beynat, Meyssac, Vigeois.

Creuse (département entier)

Haute-Vienne

Arrondissement de Bellac

Cantons de Châteaucuf-la-Forêt, Eymoutiers, Laurière, Nexon, Saint-Germain-les-Belles, Saint-Laurent-sur-Gorre, Saint-Mathieu.

LORRAINE

Meurthe-et-Moselle

Cantons d'Arracourt, Badonviller, Blâmont, Colombey-les-Belles, Thiaucourt-Regniéville.

Meuse

Arrondissements de Commercy et de Verdun

Cantons de Montiers-sur-Saulx, Seuil-d'Argonne, Vaubecourt.

Moselle

Arrondissement de Château-Salins

Canton de Réchicourt-le-Château.

Vosges

Cantons de Bains-les-Bains, Brouvelieures, Bulgnéville, Coussey, Darney, Dompaire, Lamarche, Monthureux-sur-Saône.

MIDI-PYRÉNÉES

Ariège

Arrondissements de Foix et de Saint-Girons

Cantons du Fossat, Le Mas-d'Azil.

Aveyron

Arrondissement de Millau

Cantons de Bozouls, Cassagnes-Bégonhès, Conques, Entraygues-sur-Truyère, Estaing, Laguiole, Laissac, Marcillac-Vallon, Montbazens, Mur-de-Barrez, Najac, Naucelle, Pont-de-Salars, Réquista, Rieucyproux, Rignac, Saint-Amans-des-Cots, Saint-Chély-d'Aubrac, Sainte-Oeneviève-sur-Argence, Saint-Geniez-d'Olt, La Salvetat-Peyralès, Baraqueville-Sauveterre, Villeneuve.

Haute-Garonne

Cantons d'Aspet, Aurignac, Bagnères-de-Luchon, Boulogne-sur-Gesse, Cadours, Cintegabelle, Le Fousseret, L'Isle-en-Dodon, Montcaquieu-Volvestre, Nailloux, Saint-Béat.

Gers

Arrondissements de Condom et de Mirande

Cantons de Cologne, Gimont, Jegun, Lombez, Samatan, Saramon, Vic-Pézensac.

Lot (département en entier)

Hautes-Pyrénées

Arrondissements d'Argelès-Gazost et de Bagnères-de-Bigorre

Cantons de Castelnaud-Magnoac, Castelnaud-Rivière-Basse, Galet, Trie-sur-Baïse.

Tarn

Cantons d'Alban, Anglès, Brassac, Cadalen, Castelnaud-de-Montmirail, Cordes, Cuq-Toulza, Lacasse, Lautrec, Monestès, Montre-

don-Labessonnié, Murat-sur-Vèbre, Pampelonne, Saint-Paul-Cap-de-Joux, Salvagnac, Vabre, Valderiès, Valence-d'Albigeois, Vaour.

Tarn-et-Garonne

Cantons de Beaumont-de-Lomagne, Bourg-de-Visa, Caylus, Lauzerte, Lavit, Molières, Monclar-de-Quercy, Montaigu-de-Quercy, Montpezat-de-Quercy, Saint-Antonin-Noble-Val.

NORD - PAS-DE-CALAIS

Pas-de-Calais

Canton de Hucqueliers.

BASSE-NORMANDIE

Calvados

Cantons de Cambremer, Morteaux-Coulibœuf (seules les communes de Barou-en-Auge, Courcy, Louvagny, Moutiers-en-Auge, Norrey-en-Auge).

Manche

Cantons de Barenton, Juvigny-le-Tertre.

Orne

Cantons de Bazoches-sur-Hoëne, Briouze, Carrouges, Courtomer, Ecoché, Exmes, La Ferté-Frénel, Gacé, Longny-au-Perche, Le Mêle-sur-Sarthe, Le Merlerault, Mortrée, Moulins-la-Marche, Nocé, Passais, Pervençères, Putanges-Pont-Ecrepin, Rémalard, Tourouvre, Trun.

HAUTE-NORMANDIE

Eure

Cantons de Beaumesnil, Broglie.

PAYS DE LA LOIRE

Loire-Atlantique

Canton de Saint-Julien-de-Vouvantes.

Maine-et-Loire

Cantons de Candé, Noyant.

Mayenne

Cantons de Baïs, Bierné, Chailland, Couptrain, Grez-en-Bouère, Le Horps, Meslay-du-Maine, Sainte-Suzanne.

Sarthe

Cantons de Brûlon, La Fresnaye-sur-Chédouet, Le Grand-Luce, Loué, Montmirail.

PICARDIE

Aisne

Cantons d'Aubenton, Sains-Richaumont.

POITOU-CHARENTES

Charente

Arrondissement de Confolens

Cantons d'Aigre, Aubeterre-sur-Dronne, Baignes-Sainte-Radegonde, Brossac, Montbron, Montmorou-Saint-Cybard, Villebois-Lavalette, Villefagnan.

Charente-Maritime

Cantons d'Aulnay, Loulay, Mirambeau, Montguyon, Montlieu-la-Garde, Tonny-Boutonne.

Deux-Sèvres

Cantons d'Argenton-Château, Beauvoir-sur-Niort, Brioux-sur-Boutonne, Chef-Boutonne, Lezay, Mazères-en-Gâtine, Méniégoute, Saint-Loop-Lamaud, Thénac.

Vienne

Cantons d'Availles-Limouzine, Charroux, Chauvigny (seules les communes de Fleix, Lauthiers, Leignes-sur-Pontaine, Paizay-le-Sec, Sainte-Radegonde), Civray, Couhé, Gençay, L'Isle-Jourdain, Lussac-les-Châteaux (seules les communes de Bouressac, Goux, Porsac, Saint-Laurent-de-Jourdes, Sillars), Moncontour, Montmorillon, Monts-sur-Guesnes, Pleumartin, Saint-Savin, La Trimouille, Les Trois-Moutiers.

PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Alpes-de-Haute-Provence

Arrondissement de Castellane

Cantons de Banon, Barrême, La Javie, Le Lauzet-Ubaye, Mézel, La Motte-du-Caire, Moustiers-Sainte-Marie, Noyers-sur-Jabron, Reillanne, Riez, Saint-Etienne-les-Orgues, Seyne, Turriers, Valensole.

Hautes-Alpes

Cantons d'Aiguilles, L'Argentière-la-Bessée, Aspres-sur-Buëch, Barcelonnette, La Bâtie-Neuve, Chorges, La Grave, Guillestre, Le Monétier-Bains, Orcières, Orpierre, Ribiers, Rosans, Saint-Bonnet-en-Champsaur, Saint-Etienne-en-Devoluy, Saint-Firmin, Savines-le-Lac, Serres, Veynes.

Alpes-Maritimes

Cantons de Breil-sur-Roya, Coursegoules, Guillaume, Saint-Auban, Saint-Etienne-de-Tinée, Saint-Martin-Vésubie.

Var

Cantons de Barjols, Comps-sur-Artuby, Tavernes.

Vaucluse

Cantons de Bonnieux, Malaucène, Mormoiron, Sault.

RHÔNE-ALPES

Ain

Cantons de Brénod, Champagne-en-Valromey, Lhuis, Saint-Trivier-de-Courtes.

Ardèche

Arrondissement de Largentière

Cantons d'Antraigues-sur-Volane, Saint-Agrève, Saint-Félicien, Saint-Martin-de-Valamas, Saint-Pierreville, Vernoux-en-Vivarais, Villeneuve-de-Berg.

Drôme

Cantons de Bourdeaux, Buis-les-Baronnies, La Chapelle-en-Vercors, Châtillon-en-Diois, Crest-Nord (seules les communes de Beaufort-sur-Gervanne, Cobonne, Gigons-et-Lozeron, Mirabel-et-Blacons, Monclar-sur-Gervanne, Ombèze, Plan-de-Baix, Suzel), Crest-Sud (seules les communes de Francillon-sur-Roubion, Piégros-la-Clastre, Saou, Soyans), Die, Dieulefit, Luc-en-Diois, La Motte-Chalancon, Rémuzat, Saillans, Saint-Jean-en-Royans, Sédéron.

Isère

Cantons de Clèlles, Corps, Mens, Roybon, Valbonnais.

Loire

Cantons de Noirétable, La Pacaudière, Saint-Georges-en-Couzan, Saint-Germain-Leval, Saint-Just-en-Chevalet.

Rhône

Cantons de Lamare-sur-Azergues, Moneols.

Savoie

Arrondissement de Saint-Jean-de-Maurienne

Cantons du Châtelard, Les Echelles.

CORSE

Corse-du-Sud

Arrondissement de Sartène

Cantons de Bastelica, Cruzini-Cinarcu, Les Deux-Sorru, Zicavo.

Haute-Corse

Arrondissement de Corte

Cantons de Belgodère, Calenzana, Alto-di-Casaconi, Le Haut-Nebbio, La Conca-d'Oro, Fiumalto-d'Ampugnani, Capobianco.

RÉUNION

Canton de Saint-Philippe.

LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE M. JEAN-CLAUDE GAUDIN, MINISTRE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DE LA VILLE ET DE L'INTEGRATION

Le texte ci-dessous ne comporte que les extraits de l'audition se rapportant aux crédits de l'aménagement du territoire.

Le **mardi 29 octobre 1996**, sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, la commission a procédé à l'audition de **M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration**, sur les crédits de son département ministériel pour 1997.

M. Christian Poncelet, président, a tout d'abord voulu insister sur l'importance accordée par le Sénat à la politique d'aménagement du territoire. Il a ensuite souligné que si les crédits de la ville bénéficiaient d'une forte progression, largement liée au pacte de relance pour la ville, il en allait autrement des crédits de l'aménagement du territoire, au sujet desquels de nombreuses inquiétudes s'étaient exprimées.

M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, a acquiescé à ce propos et indiqué qu'en conséquence il présenterait les crédits de l'aménagement du territoire, avant d'analyser ceux prévus au titre de la ville et l'intégration.

Admettant la réduction des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour l'aménagement du territoire, le ministre a souligné que les moyens financiers consacrés par l'Etat à cette politique et donc la capacité d'intervention de son ministère excédaient largement le montant de 1,67 milliard de francs figurant dans le fascicule budgétaire.

M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, a ensuite souligné que l'année 1997 serait une année très importante pour l'aménagement du territoire, en raison de la mise en oeuvre de plusieurs actions.

A cet égard, il a rappelé que, depuis sa nomination, il avait veillé à la mise en oeuvre de la loi « Pasqua » d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, pour laquelle 22 décrets d'application et 9 circulaires avaient été pris.

S'agissant des zones de revitalisation rurale (ZRR), le ministre a indiqué qu'il avait réussi à obtenir l'accord des autorités européennes pour le

décret permettant de délimiter les zones concernées. A ce sujet, il a fait remarquer qu'il avait complété le dispositif des ZRR dans le cadre du projet de loi mettant en oeuvre le pacte de relance pour la ville.

Il a précisé que ces compléments étaient destinés à permettre, dans ces zones, l'exonération de cotisations patronales pour les deuxième et troisième salariés, alors que la loi d'orientation du 4 février 1995 ne prévoyait d'exonérations qu'à compter du quatrième salarié, ainsi qu'un élargissement du champ des entreprises éligibles à ces exonérations.

M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, a indiqué, par ailleurs, qu'il avait l'intention d'étendre le bénéfice des exonérations de taxe professionnelle, applicables dans les ZRR, aux entreprises du secteur du commerce et de l'artisanat.

Insistant sur sa volonté de renforcer la prise en considération des difficultés du monde rural, le ministre a précisé que le plan pour l'avenir du monde rural, prévu par la loi du 4 février 1995, serait prochainement mis en oeuvre. Il a rappelé que ce plan comportait quatre grands axes d'action qui seraient respectivement consacrés au maintien et au développement des activités, à l'habitat, à la présence des services collectifs essentiels et à l'amélioration de l'organisation du territoire.

Le ministre s'est dit déterminé, dans ce cadre, à dégager des moyens financiers supplémentaires, ne figurant pas encore dans son budget, en faveur des zones rurales.

M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, a ensuite annoncé que serait présenté au Parlement, en 1997, le schéma national d'aménagement et de développement du territoire destiné, après une large concertation, à définir les orientations que devront respecter toutes les politiques publiques ayant une incidence territoriale.

Le ministre a considéré que l'ensemble de ces actions donnait à la politique d'aménagement du territoire une dimension bien supérieure à celle des seuls crédits inscrits dans son budget.

A cet égard, **M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration**, a précisé que l'analyse des crédits de son département nécessitait d'être détaillée afin de répondre aux inquiétudes qui s'étaient exprimées à ce sujet.

Il a tout d'abord indiqué que les moyens prévus au titre de la prime d'aménagement du territoire (PAT) seraient, en réalité préservés en raison de la mobilisation, en 1997 et 1998, de 700 millions de francs de crédits non

consommés et reportés à ce titre. Le ministre a souligné que cette somme, ajoutée aux 250 millions de francs de crédits prévus pour 1997 et qui seraient inscrits à nouveau pour 1998, permettrait de maintenir un effort de 600 millions de francs sur chacune de ces deux années.

S'agissant du fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT), **M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration**, a souligné que les ressources prévues permettraient de conduire les actions prévues pour 1997. Il a précisé que les engagements de l'Etat au titre des contrats de plan seraient intégralement honorés pour les dépenses de fonctionnement et que pour les dépenses d'investissement il serait tenu compte du report d'une année de l'échéance de ces contrats de plan.

Le ministre a cependant indiqué que les régions qui souhaitaient maintenir le calendrier initial de certaines opérations pouvaient le faire en effectuant l'avance des crédits nécessaires. L'Etat s'engageant à rembourser ultérieurement ces collectivités.

Il a ensuite souligné que les autres crédits du FNADT seraient reconduits, permettant ainsi de favoriser des projets d'initiative locale.

Le ministre a précisé en outre que l'année prochaine, 27 millions de francs seraient consacrés au développement des zones de montagne et que 100 millions de francs étaient prévus au titre des crédits d'investissement libres d'emploi, délégués aux préfets.

M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration. a ensuite indiqué qu'il disposerait de 70 millions de francs supplémentaires en 1996 et qu'il avait reçu du premier ministre l'autorisation d'abonder les crédits de l'aménagement du territoire prévus pour 1997 dans la mesure où la discussion parlementaire permettrait de dégager ces moyens nouveaux sur le budget d'autres départements ministériels.

Il a ensuite abordé la présentation des crédits prévus pour des fonds créés par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, mais inscrits sur d'autres budgets, en précisant que le fonds de péréquation des transports aériens (FPTA) et le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN), disposeraient en 1997 de plus de 3 milliards de francs. S'agissant du fonds de gestion de l'espace rural (FGER), inscrit au budget de l'agriculture, le ministre a souligné que ce fonds, qui n'avait pas été doté dans le projet de loi de finances, avait été abondé à hauteur de 100 millions de francs lors du vote du budget de l'agriculture à l'Assemblée nationale.

Enfin, le ministre a insisté sur l'importance des financements européens. A cet égard, il a précisé que plusieurs programmes européens disposaient de crédits en forte augmentation pour la période 1997-1999, puisque l'accompagnement des restructurations de la défense et le programme en faveur des reconversions industrielles avaient vu leurs crédits portés à 13 milliards de francs pour la période 1997-1999, soit une augmentation de 17 %. S'agissant du programme européen LEADER, destiné à soutenir des projets de développement rural, le ministre a indiqué qu'il bénéficierait de 230 millions de francs supplémentaires. Au total, **M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration**, a donc considéré que 800 millions de francs supplémentaires par an seraient dégagés sur ces programmes européens en faveur de l'aménagement du territoire.

En définitive, le ministre a estimé que la hausse de ces moyens d'origine européenne et l'existence d'importants reports de crédits accroissaient, en réalité, sa capacité d'intervention financière dans le domaine de l'aménagement du territoire. Il a tenu enfin à rappeler, que cette évaluation ne tenait pas compte de l'effet en année pleine des mesures d'exonération applicables dans les ZRR, dont le coût est évalué à environ 1.2 milliard de francs.

M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, a conclu en soulignant que la justice, l'équilibre et l'équité voulaient qu'après un effort en faveur des villes, avec notamment l'instauration des emplois de ville, le budget pour 1998 soit consacré au monde rural.

Un large débat s'est ensuite engagé.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a souhaité savoir si dans le cadre de l'application de la loi dite Pasqua d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, l'absence de dotation financière du fonds national de développement des entreprises (FNDE) s'expliquait exclusivement par des difficultés budgétaires. Il a, par ailleurs, souhaité connaître la position du ministre sur la réalisation du canal Rhin-Rhône, au regard des critiques dont ce projet a fait l'objet sur le plan de l'environnement et de son coût.

M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, lui a répondu que le FNDE n'avait en effet pu être doté depuis sa création en raison du coût budgétaire de cette opération, il a cependant souligné que la création de la banque des petites et moyennes entreprises répondait en grande partie à cet objectif. Il a précisé que, dans le cadre du plan pour l'avenir du monde rural, il n'excluait pas de doter ce fonds en faveur des entreprises situées dans les ZRR. S'agissant du

canal Rhin-Rhône. le ministre, après avoir rappelé l'historique de ce projet, a indiqué que sa mise en oeuvre traduisait une volonté forte du Gouvernement et du Président de la République. Il a précisé que le Gouvernement souhaitait que les modalités de réalisation de ce canal permettent une insertion convenable de cette construction dans le cadre de l'environnement.

M. Roger Besse, rapporteur spécial des crédits de l'aménagement du territoire. a ensuite interrogé le ministre sur les modalités de gestion de la prime d'aménagement du territoire, puis a exprimé le souhait que la dotation de 100 millions de francs, obtenue à l'Assemblée nationale pour le FGER, soit encore accrue et enfin a souhaité connaître précisément les dates d'application des mesures nouvelles prévues en faveur des ZRR.

M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, s'est dit favorable à un abondement supplémentaire du FGER, tout en rappelant que ce fonds ne relevait pas de son département ministériel. S'agissant des ZRR, le ministre a indiqué que les mesures nouvelles incluses dans le projet de loi relatif au pacte de relance pour la ville seraient mises en oeuvre par décret avant la fin de l'année 1996. Au sujet de la prime d'aménagement du territoire, le ministre a rappelé qu'il s'agissait d'utiliser 700 millions de francs de réserves provenant de reports de crédits non consommés.

M. Henri Torre a cependant relevé que l'annonce de la mobilisation de ces réserves financières pour la prime d'aménagement du territoire devrait être accompagnée de crédits de paiement. S'agissant du canal Rhin-Rhône, il s'est dit inquiet de la prise en charge financière d'éventuels surcoûts liés à la construction de ce canal.

Après avoir souligné l'importance de la politique des "pays" pour l'avenir du monde rural, **M. Gérard Miquel** a souhaité que les 42 pays "tests" puissent recevoir des financements afin d'être en mesure de conduire des actions concrètes.

M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, a insisté sur la volonté du Gouvernement de renforcer l'intercommunalité. Il a indiqué que la politique des "pays" avait pour vocation de confier aux élus une mission d'animation du monde rural et qu'il ne s'agissait pas de créer un échelon administratif supplémentaire. Il a souligné que le rôle des préfets était de prêter leur concours aux élus dans ce cadre et que des financements en provenance du FNADT permettraient d'encourager un certain nombre d'opérations.

M. Joël Bourdin a rappelé au ministre l'importance des petites villes au sein du monde rural et a regretté l'absence de texte spécifique les concernant. Par ailleurs, il a indiqué que les schémas d'aménagement du

territoire lui paraissaient pour l'instant marqués par l'importance excessive accordée aux grandes villes.

M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, a confirmé que les petites villes et les "bourgs-centres" constituaient "l'armature" du monde rural et qu'ils se trouvaient au coeur de la politique des "pays". S'agissant des schémas d'aménagement du territoire, il a indiqué qu'une synthèse des propositions par les préfets était actuellement en cours et que ceux-ci seraient sensibilisés aux problèmes des petites villes.

II. EXAMEN DES CREDITS EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le **mercredi 13 novembre 1996** sous la présidence de **M. François Trucy, secrétaire**, puis de **M. Christian Poncelet, président**, la commission a examiné les **crédits de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration ; I - Aménagement du territoire, sur le rapport de M. Roger Besse, rapporteur spécial.**

M. Roger Besse, rapporteur spécial, a souligné l'importance de la politique d'aménagement du territoire pour la préservation de l'activité et de la vie au sein des régions peu favorisées de France. Puis il a présenté les crédits consacrés à cette politique.

A cet égard, il a regretté que les crédits demandés au titre de l'aménagement du territoire pour 1997 soient en baisse de 15,45 % en ce qui concerne les moyens de paiement pour s'établir à 1,67 milliard de francs et de 26,41 % pour les autorisations de programme, qui reviennent à 1,49 milliard de francs.

M. Henri Collard s'est associé aux propos du rapporteur spécial pour regretter le contraste existant entre l'esprit qui avait accompagné l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et la baisse des crédits de ce budget. Il s'est en outre inquiété du caractère restrictif des critères retenus pour délimiter les zones de revitalisation rurale (ZRR).

M. François Trucy a pour sa part souhaité obtenir des informations sur le rôle du réseau de la DATAR à l'étranger.

En réponse aux intervenants, **M. Roger Besse, rapporteur spécial**, s'est engagé à soulever les problèmes posés par la délimitation des ZRR au cours de la discussion budgétaire, puis a indiqué que la vocation du réseau de la DATAR à l'étranger était d'inciter des entreprises étrangères à investir en France.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de **réserver son vote sur les crédits de l'aménagement du territoire**, afin de permettre au Gouvernement de confirmer, avant l'ouverture de la discussion du projet de loi de finances en séance publique, le renforcement des moyens financiers du budget de l'aménagement du territoire.

Réunie le **vendredi 22 novembre 1996**, sous la **présidence de M. Christian Poncelet, président**, la commission, prenant acte de l'annonce par

le Premier ministre de l'inscription de 70 millions de francs supplémentaires au titre du fonds national d'aménagement et de développement du territoire, a **décidé d'adopter les crédits de l'aménagement du territoire** dont le vote avait été précédemment réservé.

MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

L'ensemble des modifications apportées par l'Assemblée nationale à ce budget consiste en des majorations de crédits à titre non reconductible.

TITRE IV

- + 3,365 million de francs au chapitre 44-10 en faveur des interventions du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

TITRE VI

- + 1,655 millions de francs en AP et en CP au chapitre 65-00 en faveur des subventions d'investissements du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).