

N° 92

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès verbal de la séance du 23 novembre 2000.

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 2000, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

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 ET ENVIRONNEMENT :

I. - AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Rapporteur spécial : M. Roger BESSE

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.

Sénat : 91 (2000-2001).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR	4
I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2001	5
A. EVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS.....	6
1. La masse totale des crédits.....	6
2. Un budget traditionnellement marqué par des reports importants.....	6
B. LA DATAR.....	7
1. Evolution des crédits.....	7
2. La création de nouvelles structures.....	9
3. Les moyens humains de la DATAR.....	12
C. LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PAT).....	13
D. LE FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE.....	15
1. Evolution de la répartition des crédits du fonds depuis 1996.....	15
2. Evolution des crédits entre 2000 et 2001.....	18
3. L'utilisation du FNADT en 1999 et en 2000.....	19
4. La nouvelle circulaire sur l'emploi des crédits du FNADT.....	22
II. LES INSTRUMENTS FINANCIERS DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	23
A. LA DEPENSE FISCALE.....	23
B. LES FONDS CRÉÉS PAR LA LOI D'ORIENTATION POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE DU 4 FEVRIER 1995.....	25
1. Le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN).....	25
2. Le fonds national de développement des entreprises (FNDE).....	30
3. Le fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA).....	32
4. Le fonds de gestion de l'espace rural (FGER).....	32
C. LES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGIONS.....	33
1. L'exécution des contrats de plan 1994-1999.....	33
2. Les contrats de plan 2000-2006 : l'Etat n'est pas plus généreux avec les régions défavorisées.....	35
III. LA RÉFORME DE LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	37
A. LA NOUVELLE CARTE DE LA PAT.....	37
1. Les modalités d'élaboration du nouveau zonage.....	37
2. La nouvelle carte n'est pas entrée en vigueur en 2000.....	38
3. Les nouveaux critères d'éligibilité ne sont pas entrés en vigueur non plus.....	39
B. UN VIDE JURIDIQUE.....	39
1. La mise entre parenthèse des aides à finalité régionale en 2000.....	39
2. Les aspects du régime des aides à finalité régionale qui doivent être mis en conformité avec le droit communautaire.....	40
C. LE NOUVEAU RÉGIME.....	41

<i>1. Une entrée en vigueur conditionnée par la parution de textes réglementaires.....</i>	41
<i>2. Les différences entre l'ancien et le nouveau régime</i>	43
IV. LA MISE EN ŒUVRE DES ORIENTATIONS DE LA LOI DU 25 JUIN 1999	47
A. LA POLITIQUE DES PAYS ET DES AGGLOMÉRATIONS	47
B. LES SCHÉMAS DE SERVICES COLLECTIFS.....	48
V. LES SERVICES PUBLICS EN ZONE RURALE.....	49
A. LA LEVÉE DU MORATOIRE	49
B. LES MAISONS DE SERVICE PUBLIC.....	49
VI. LA CRÉATION D'ENTREPRISE EN ZONE DÉFAVORISÉE : UN OUTIL ESSENTIEL DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....	50
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	51
EXAMEN EN COMMISSION.....	52

OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

Le projet de budget de l'aménagement du territoire pour 2001 suscite les observations suivantes :

- les crédits affichent une baisse de 10 %, due à la réduction de moyens de la prime d'aménagement du territoire (PAT) et à une baisse de 72 millions de francs des crédits du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) ;

- ce budget doit être analysé à la lumière du passé récent : en 1998 et 1999, l'écart entre le budget voté par le Parlement et les crédits disponibles en début d'exercice était d'environ 40 %. Cela traduit l'importance des crédits reportés d'une année sur l'autre ;

- l'évolution des crédits du FNADT est caractérisée par une réduction de la part des dépenses d'investissement au profit des dépenses d'intervention, et une augmentation de crédits contractualisés qui s'accompagne d'une réduction des moyens des crédits non contractualisés ;

- depuis 1996, on constate une tendance à la diminution des crédits du FNADT ;

- votre rapporteur regrette que les dispositifs d'aide à finalité régionale, au premier rangs desquels la PAT, aient été mis entre parenthèse au 1^{er} janvier 2000 et, à la fin du mois de novembre 2000, ne soient toujours pas conformes au droit communautaire ;

- votre rapporteur déplore la suppression du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN) et juge qu'il aurait été préférable de le recentrer sur ses missions fixées par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire plutôt que de la supprimer ;

- votre rapporteur approuve la création d'une agence française pour les investissements internationaux (AFII) mais s'interroge sur l'utilité de l'institut des hautes études de développement et d'aménagement du territoire et des missions interministérielles et interrégionales d'aménagement du territoire ;

- votre rapporteur regrette que l'Etat n'ait pas choisi de moduler l'importance de son effort financier dans le cadre des contrats de plan en fonction du niveau de développement des territoires ;

- votre rapporteur rappelle que la création et la reprise d'entreprise en milieu rural sont un élément essentiel de la politique d'aménagement du territoire et se félicite du succès des plates-formes d'initiative locale.

I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2001

L'aménagement du territoire est un objectif dont la mise en œuvre incombe à un grand nombre de ministères. L'effort financier total de l'Etat est retracé chaque année dans un « jaune » budgétaire.

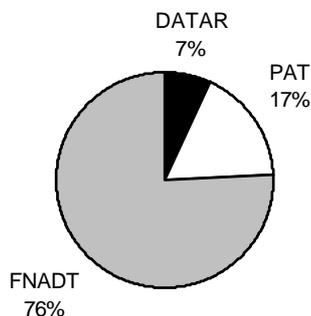
Les crédits figurant dans le fascicule « Aménagement du territoire et environnement. I. - Aménagement du territoire » sont les crédits gérés directement par le ministère de l'aménagement du territoire, c'est-à-dire par la DATAR.

Comme chaque année, ces crédits se répartissent en trois grandes masses :

- les dépenses de fonctionnement de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) ;
- les crédits consacrés à la prime d'aménagement du territoire (PAT) ;
- les crédits du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

Le graphique ci-dessous retrace la part de ces trois postes dans le total des crédits de l'aménagement du territoire en 2001 :

Répartition des crédits du budget de l'aménagement du territoire dans le PLF 2001



A. EVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

1. La masse totale des crédits

Le projet de budget de l'aménagement du territoire s'établit à 1,7 milliard de francs. Il est inférieur de 192 millions de francs à celui de l'année dernière, soit une baisse de 10 %.

Comme l'année dernière, la variation des crédits d'une année sur l'autre est due aux mouvements affectant les crédits de la prime d'aménagement du territoire, qui augmentaient de 105 millions de francs entre 1999 et 2000 et qui, en 2001, baissent de 120 millions de francs.

En 2001, la baisse des crédits de la PAT s'accompagne d'une baisse de 72 millions de francs des crédits du FNADT.

Evolution par titre des crédits de l'aménagement du territoire

(en milliers de francs)

	1. LFI 2000	2. Reports 99	3. Disponible 2000 (1+2)	4. PLF 2001	5. 2001/ LFI 2000	6. 2001/ dispo 2000
Titre III	119 153	12 226	131 379	123 560	4%	-6%
Titre IV	459 580	146 742	606 322	548 000	19%	-10%
Titre VI	1 363 150	610 323	1 973 473	1 077 500	-21%	-45%
Total	1 941 883	769 291	2 711 174	1 749 060	-10%	-35%

Source : projet de loi de règlement pour 1999, projet de loi de finances pour 2001.

2. Un budget traditionnellement marqué par des reports importants

Le tableau ci-dessus montre qu'il existe un décalage important entre le montant des crédits votés en loi de finances et le montant des crédits disponibles au titre de l'exercice.

Cet écart s'explique par le montant structurellement élevé des crédits non consommés et reportés d'un exercice à l'autre. Par exemple, en 1999, 769 millions de francs ont été reportés vers l'exercice 2000, soit 43 % des crédits votés en loi de finances pour 1999 (1.802 millions de francs).

Chaque année, on constate sur le budget de l'aménagement du territoire cet écart de l'ordre de 40 % entre les crédits votés et les crédits disponibles. Aussi,

en dépit du taux très élevé de consommation des crédits de l'aménagement du territoire par rapport aux crédits votés en loi de finances (96 % en 1998 et 1999), le stock de crédits reportés est reconduit (voire légèrement augmenté) d'année en année car le taux de consommation par rapport aux crédits disponibles reste insuffisant (68 % en 1998 et 69 % en 1999).

Récapitulatif de l'exécution des exercices 1998 et 1999

(en milliers de francs)

	LFI 1998	Disponible	Consommés	Reports sur 99
Titre III	88 099	88 766	86 716	433
Titre IV	294 930	376 543	262 776	113 766
Titre VI	1 422 685	2 067 906	1 394 515	673 390
Total	1 805 714	2 533 215	1 744 007	787 589

	LFI 1999	Disponible	Consommé	Report sur 2000
Titre III	108 759	109 492	95 114	12 226
Titre IV	295 375	444 771	298 028	146 742
Titre VI	1 398 700	1 950 508	1 340 185	610 323
Total	1 802 834	2 504 771	1 733 327	769 291

Source : projets de loi de règlement pour 1998 et pour 1999.

B. LA DATAR

1. Evolution des crédits

Les moyens de fonctionnement de la DATAR avaient beaucoup augmenté l'année dernière (+ 10 %). Cette année, ils sont pratiquement stables (+ 1 %).

Le taux de progression affiché est de 4 % mais il doit être corrigé de deux modifications de structure :

- 2 millions de francs destinés à financer des opérations de politique interrégionale sont transférés du FNADT vers les moyens de fonctionnement de la DATAR ;

- 930.000 francs sont transférés du budget des charges communes pour financer les charges sociales.

Evolution des crédits de fonctionnement de la DATAR (titre III)

(en milliers de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	PLF 2001	2001/2000
Rémunérations	50 201	48 840	44 766	46 891	48 069	48 500	1%
Indemnités	3 888	3 890	3 753	3 970	4 062	5 486	35%
Charges sociales	4 436	4 438	5 759	6 078	6 391	7 471	17%
Fonctionnement DATAR	15 435	15 220	15 200	15 200	15 088	13 100	-13%
Fonctionnement bureaux à l'étranger	20 620	19 220	18 620	18 620	18 082	18 000	0%
Etudes	18 700	20 190	28 730	18 000	27 460	25 500	-7%
Politique interrégionale						5 500	
Total	113 280	111 798	116 828	108 759	119 152	123 557	4%
<i>Total à structure constante</i>					119 152	120 627	1%

Jusqu'en 1998, les crédits d'études ne figuraient pas au titre III.

Source : Budget voté de 2000 (« vert » budgétaire) ; PLF 2001

L'évolution des crédits de la DATAR appelle les remarques suivantes :

- les rémunérations augmentent peu malgré la création de trois nouveaux emplois : cela s'explique par le fait que les crédits destinés aux rémunérations étaient surévalués les années précédentes et se traduisaient par des reports sur les exercices suivants (0,4 million de francs en 1998 et 12,2 millions de francs en 1999). Les crédits ont donc été révisés à la baisse (- 460 millions de francs au chapitre 31-01), puis majorés pour prendre en compte les trois recrutements ;

- les indemnités des titulaires de la DATAR augmentent de 41 %. Cette progression correspond à un rattrapage par rapport au niveau des indemnités perçues par les services du Premier ministre, auxquels la DATAR est rattachée sur le plan de la gestion financière ;

- les moyens de fonctionnement des bureaux à l'étranger baissent, mais dans des proportions très inférieures à celles connues depuis 1996 ;

- les crédits de politique interrégionale font leur apparition. Ils proviennent du redéploiement de crédits figurant l'année dernière au sein des crédits d'études, des moyens de fonctionnement de la DATAR et du FNADT (titre IV). Ils regroupent les moyens nécessaires au fonctionnement des commissariats à l'aménagement de massifs, des pôles de conversion et des missions interministérielles interrégionales d'aménagement du territoire (MIAT).

2. La création de nouvelles structures

❶ L'agence française pour les investissements internationaux (AFII)

La France dispose d'outils d'attraction des investissements étrangers particulièrement efficaces. Ainsi, selon la DATAR, ses bureaux à l'étranger ont permis directement en 1999 « *la réalisation de 131 projets d'investissement qui devraient entraîner dans les trois ans à venir la création de 12.531 emplois. Ce résultat correspond à 40% de la création d'emploi (31.726 emplois) par des entreprises étrangères (projets recensés en 1999).* »

Le rapport entre le coût de ces bureaux pour la DATAR (environ 40 millions de francs par an) et le nombre d'emplois créés s'élève à 3.192 francs par emploi.

En dépit de leur efficacité, les dispositifs existants avaient besoin d'être rationalisés. Leur complexité et parfois leur redondance ont été dénoncées dès 1995 par le rapport dit « Sautter-Melchior » puis plus récemment par la Cour des comptes et par le rapport de notre collègue Serge Vinçon au nom de l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques.

Les instruments qui existent aujourd'hui sont les suivants :

- les **bureaux de la DATAR à l'étranger**, aussi appelées Invest in France agencies (IFA). La DATAR leur consacrera 42,8 millions de francs en 2001 ;
- une association subventionnée par la DATAR : Invest in France Network (**IFN**). La DATAR lui a versé une subvention de 7,5 millions de francs en 2000 ;
- une **délégation aux investissements internationaux** qui dépend du ministère de l'économie et des finances et dont le coût est évalué à environ 10 millions de francs ;
- une association subventionnée par la délégation aux investissements internationaux :

FRIEND.

A ces instruments de l'Etat s'ajoutent les nombreuses structures mises en place par les **collectivités locales**, dont la DATAR estime qu'elles consacrent près de 200 millions de francs chaque année à la prospection des investissements étrangers.

L'année dernière, devant votre commission des finances, le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale avait déclaré qu'un projet de loi tendant à créer une agence regroupant tous ces dispositifs serait déposé par le gouvernement.

Finalement, un peu à la sauvette, le gouvernement a choisi de déposer un amendement au projet de loi sur les nouvelles régulations économiques à l'occasion de son examen par le Sénat. Votre rapporteur déplore cette méthode qui a interdit à la commission des finances d'examiner dans le détail le projet du gouvernement et d'envisager les aménagements qui auraient pu se révéler nécessaires. Le Sénat a néanmoins adopté cet amendement.

Le dispositif proposé par le gouvernement est le suivant :

- un établissement public industriel et commercial basé à Paris, dénommé Agence française pour les investissements internationaux (AFII). Son conseil d'administration sera ouvert aux collectivités locales et aux entreprises ;
- des correspondants à l'étranger : les bureaux de la DATAR ;
- des correspondants dans les régions (un seul par région) qui pourront être soit les commissaires de la DATAR, soit des agents des collectivités locales. La désignation des correspondants résultera du dialogue local entre les différents partenaires.

Votre rapporteur, s'il est réservé sur la méthode retenue par le gouvernement pour la création de cet établissement public d'un type nouveau, approuve le principe d'une rationalisation des dispositifs existants.

② L'institut des hautes études de développement et d'aménagement du territoire (IHEDAT)

Selon les informations transmises par la DATAR à votre rapporteur, l'IHEDAT *«est un lieu de réflexion, de formation et d'échange d'expériences sur l'aménagement du territoire. Son objectif est d'animer et d'enrichir le débat prospectif et stratégique sur les questions d'aménagement du territoire en France et en Europe. L'IHEDAT va permettre de préparer les grands débats à venir, de faire émerger des idées neuves et des modes d'action originaux pour mettre en œuvre les politiques d'aménagement du territoire. »*

Il a également été indiqué que *«pour l'année 2000, le budget de l'institut s'élève à 2.870.000 francs ».*

Son statut résulte d'une convention entre la ministre de l'aménagement du territoire et la fondation nationale des sciences politiques, datée du 7 décembre 1999.

Votre rapporteur observe que, parmi les associations ayant bénéficié de subventions du FNADT (chapitre 44-10) en 2000, figure une association « FN SC PO-IHEDATE », qui a bénéficié de 1.720.000 francs, puis de 3.120.000 francs, soit 4.840.000 francs au total.

Votre rapporteur observe également que le rapporteur spécial des crédits de l'aménagement du territoire à l'Assemblée nationale a estimé dans son rapport sur le présent projet de loi de finances qu'il restait *« dubitatif face à la création de ce nouvel organisme dans la mesure où il existe déjà des cadres qui paraissent suffisants pour l'enseignement et la formation en matière d'aménagement du territoire. »*

Il eut été préférable de tirer, au préalable, un bilan des enseignements universitaires existants, d'autant que l'Institut peut apparaître, paradoxalement, comme une mesure de centralisation. »

③ Les missions interministérielles et interrégionales de l'aménagement du territoire (MIAT)

S'agissant de ces missions, la DATAR a transmis à votre rapporteur les indications suivantes :

« Considérant que la période 1998-2000 serait particulièrement intense en matière de planification régionale avec la préparation des schémas nationaux de services collectifs et la négociation des contrats de plan Etat-Région et des programmes communautaires, le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 15 décembre 1997 a pris un certain nombre d'orientations et de décisions pour permettre aux Préfets de région d'exercer dans les meilleures conditions les missions d'élaboration, de concertation et de négociation qui leur sont confiées.

A cet effet, le CIADT a notamment décidé :

- d'engager, dès 1998, des actions pour renforcer les capacités d'études des services régionaux de l'Etat et leurs modalités de travail en commun sous l'autorité des Préfets de région,

- de mettre en place, dès 1998, deux premières Missions Interministérielles et Interrégionales d'Aménagement du Territoire (MIAT) sur le Grand Sud-Est et le Grand Sud-Ouest, sous la coordination respective des Préfets de Région Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées.

Aujourd'hui, soit deux années après, deux nouvelles missions ont été validées par le gouvernement et se mettent en place aux échelles du Grand-Ouest et du Bassin Parisien.

En outre, des réflexions sont en cours aux échelles du Grand-Est et du Nord.

Systemes d'études interrégionaux qui s'appuient sur une coordination des services de l'Etat, sans création de structure nouvelle¹, les MIIAT répondent à un triple objectif :

- renforcer les moyens d'étude et d'expertise des services déconcentrés (SGAR, DRE, DRAF, DIREN...) sur les grands enjeux d'aménagement régional qui impliquent l'Etat au premier chef ;

- concevoir et coordonner des réflexions à moyen terme sur les thématiques que l'approche interrégionale permet le mieux d'appréhender ;

- favoriser le décloisonnement des services par des approches territoriales à grande échelle.

Cette mission globale de diagnostic et d'expertise renvoie clairement les MIIAT à une action interministérielle. Celle-ci est conduite par les Préfets de région concernés, avec l'appui de la DATAR.

Les moyens dont disposent les MIIAT émanent essentiellement du budget de la DATAR. Ils se décomposent en crédits d'études - c'est ainsi que 6,2 MF auront été délégués au titre de l'année 2000- et en crédits de fonctionnement encore très modestes -60 KF auront été délégués en 2000 à l'ensemble des MIIAT existantes.

A côté de ces moyens financiers directs, le fonctionnement quotidien des MIIAT est assuré par les services d'études des Secrétariats Généraux pour les Affaires Régionales (SGAR) et par des animateurs - trois animateurs sont en place à ce jour - mis à disposition par l'un ou l'autre ministère. Cette nouvelle approche de l'aménagement du territoire ne se traduit pas par la création de structure nouvelle. Il convient davantage de parler de mise en commun de moyens concourant à un aménagement concerté d'espaces à forts enjeux qui correspondent le plus souvent à de grands bassins de peuplement et d'activités. »

3. Les moyens humains de la DATAR

La DATAR a communiqué à votre rapporteur les informations suivantes :

« Les effectifs budgétaires de la DATAR se composent, en 2000, de 58 agents titulaires et 55 agents contractuels.

¹ C'est votre rapporteur qui souligne.

Le budget 2001 prévoit la création de trois emplois de titulaires : 2 emplois de catégorie B, et un emploi de catégorie C.

La plupart des agents sont affectés à Paris, à l'exception de 10 agents contractuels et 3 agents titulaires en fonctions dans les commissariats de massifs.

Les bureaux de la DATAR à l'étranger disposent de 28 postes budgétaires de contractuels, auxquels s'ajoutent 36 recrutés locaux, 4 CSN et 10 mises à disposition.

Au delà des emplois budgétaires qui lui sont attribués, la DATAR dispose de personnels mis à disposition par d'autres ministères, et qui correspondent à un effectif moyen annuel d'une cinquantaine de personnes environ pour Paris et les commissariats de massifs, et d'une dizaine de personnes pour les bureaux à l'étranger. »

Les dépenses que la DATAR consacre à ses agents ont évolué de la manière suivante depuis 1996 :

Les dépenses de personnel de la DATAR

(en milliers de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	PLF 2001	Evol. en %
Rémunérations	50.201	48.840	44.766	46.891	48.069	48.500	-3%
Indemnités	3.888	3.890	3.753	3.970	4.062	5.486	41%
Charges sociales	4.436	4.438	5.759	6.078	6.391	7.471	68%
Fonctionnement (hors études et politique interrégionale)	30.870	30.440	30.400	30.400	30.176	26.200	-15%
TOTAL	89.395	87.608	84.678	87.339	88.698	87.657	-2%

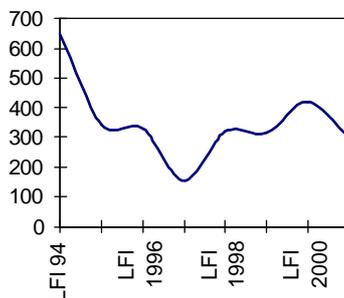
Source : projet de loi de finances pour 2001, budget voté 2000.

C. LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PAT)

Les crédits de la prime d'aménagement du territoire sont inscrits au chapitre 64-00 du budget de l'aménagement du territoire. Il s'établissent à 300 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 2001, soit une baisse de 29 %.

Cette baisse fait suite à une augmentation de 33 % entre 1999 et 2000. De manière générale, les montants inscrits dans les lois de finances varient beaucoup selon les années.

Les crédits de la PAT inscrits dans les lois de finances
(en millions de francs)



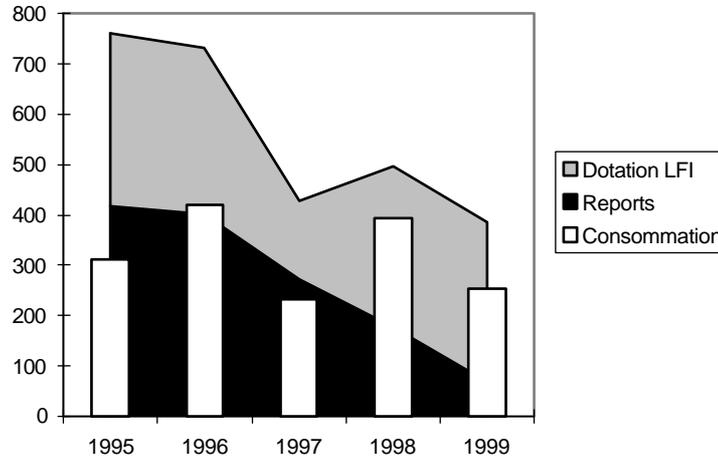
Ces variations n'ont qu'une signification relative car le montant des crédits inscrits en loi de finances a peu de rapport avec, d'une part, le montant total des crédits disponibles et, d'autre part, avec le montant des crédits consommés. En 1996, 1997 et 1998, le montant des crédits inscrits en loi de finances a même été inférieur à celui des crédits consommés.

Ce décalage est rendu possible par l'importance du stock de crédits reportés d'année en année. Depuis 1997, la DATAR a d'ailleurs engagé une politique d'apurement du stock de crédits reportés, qui passe par un réexamen des dossiers en cours et l'annulation des crédits correspondant à des projets interrompus. En 1999, 122 millions de francs d'autorisations de programme ont ainsi été annulées par un arrêté du 14 décembre 1999. La DATAR a indiqué à votre rapporteur que la procédure de réexamen des dossiers était à présent achevée.

Le graphique ci-dessous retrace l'évolution comparée des crédits inscrits en loi de finances, des reports et des crédits consommés. Il montre que l'évolution de la consommation des crédits de la PAT reste aléatoire. En 1999, pour la première fois, le montant total des crédits disponibles en début d'exercice (dotation LFI + reports 98) était à peu près équivalent au montant des crédits consommés l'année précédente. Pourtant, en exécution, la consommation s'est révélée inférieure à celle de l'année précédente et l'écart entre les crédits disponibles et les crédits reportés n'a pas pu être résorbé.

En 2000, la situation est meilleure qu'en 1999 puisque, au 6 octobre, 323 millions de francs avaient été consommés, contre 254 pour la totalité de l'exercice 1999.

Les crédits de la PAT : dotations, consommation, reports
(en millions de francs)



D. LE FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

1. Evolution de la répartition des crédits du fonds depuis 1996

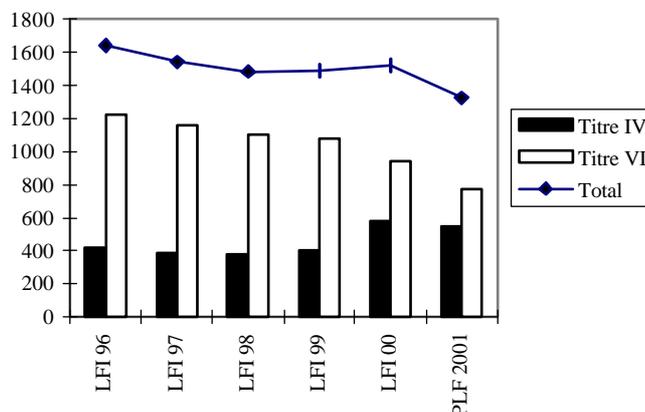
Le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) a été créé par l'article 33 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 pour regrouper les crédits de cinq fonds existant alors, « *consacrés aux interventions pour l'aménagement du territoire, à la restructuration des zones minières, à la délocalisation des entreprises, à l'aide aux initiatives locales pour l'emploi, au développement de la montagne et à l'aménagement rural* ».

Le FNADT représente les trois quarts du budget du ministère de l'aménagement du territoire. Ses crédits figurent aux chapitres 44-10 pour les dépenses d'intervention, et 65-00 pour les dépenses d'investissement.

Le graphique ci-dessous, qui retrace les dotations du FNADT en loi de finances initiale depuis 1996, fait apparaître les éléments suivants :

- le montant total des crédits du fonds a tendance à diminuer ;
- la part des dépenses d'investissement dans le total se réduit au profit des dépenses d'intervention.

Evolution des crédits du FNADT depuis 1996
(en millions de francs)



Source : Budget voté de 2000 ; PLF 2001

Sur le plan de sa gestion, le FNADT est divisé en trois enveloppes :

- une section locale qui regroupe, d'une part, les crédits consacrés au financement des **contrats de plan** et, d'autre part, des **crédits dit « libres d'emploi »** qui sont délégués au préfets de région « *en fonction de la population appartenant aux zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire ou incluse dans les territoire ruraux de développement prioritaire et de la superficie de ces zones au sein de chaque région.* »

- une fois cette enveloppe déterminée, le solde constitue la **section générale** du FNADT, gérée par le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) présidé par le Premier ministre. Cette section sert à financer les décisions prises par les CIAT (programmes interrégionaux, grands programmes spécifiques à certains territoires, etc.).

Evolution de la répartition des crédits du FNADT

(en %)

	1996	1997	1998	1999
Section locale contrats de plan	59	62	54	44
Section locale libre d'emploi	7	8	10	16
Section générale	34	30	36	40

Source : rapport au Parlement 1997, 1998, 1999.

Il ressort du tableau ci-dessus que la part des crédits consacrés aux contrats de plan a diminué entre 1996 et 1999 au profit de la section locale libre d'emploi et de la section générale. Cette baisse, particulièrement forte entre 1998 et 1999, s'explique, selon les informations transmises à votre rapporteur, par le fait que la DATAR avait achevé de financer ses engagements au titre des contrats de plan dès 1998 sur les crédits relevant du titre IV et que l'exercice 1999 a servi à solder les crédits relevant du titre VI.

La tendance constatée entre 1996 et 1999 devrait s'inverser en 2001 car **la nouvelle génération des contrats de plan sollicite le FNADT plus que ne le faisait la précédente**. Par conséquent, compte tenu de la stagnation, voire du recul de l'enveloppe totale du FNADT (- 5 % en 2001), la part de la section locale contractualisée devrait augmenter et celle des deux autres sections devrait reculer.

La participation du FNADT aux contrats de plan

La DATAR a transmis à votre rapporteur les informations suivantes :

« 1. Les crédits du FNADT inclus dans la nouvelle génération des contrats de plan 2000-2006, s'élèvent au total à 8.652 millions de francs dont :

- 7.330 millions de francs pour les contrats de plan stricto sensu. Une part importante de ces crédits étant destinée au financement du nouveau volet territorial des CPER ;

- 606 millions de francs de contributions du FNADT au financement des conventions interrégionales de massif ;

- 660 millions de francs destinés aux deux programmes spéciaux après-mine de Lorraine et du Nord - Pas-de-Calais ;

- 56 millions de francs consacrés à des opérations des programmes interrégionaux « Loire » et « Mont Saint-Michel ».

2. Le FNADT apportera notamment une contribution importante au nouveau volet territorial des contrats de plan qui regroupe désormais :

- les contrats de ville ;

- les contrats passés avec les pays ou avec les agglomérations, en application de la loi d'orientation du 23 juin 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire ;

- les actions concernant les réseaux de ville.

La contribution financière du FNADT à ses trois dernières politiques (pays, agglomérations, réseaux de ville) représentera au total 4.300 millions de francs. Une part substantielle de ces crédits sera destinée à soutenir l'ingénierie locale :

- dans la phase de préfiguration des pays et des agglomérations, au travers d'études ;

- dans la phase de contractualisation proprement dite, par un soutien aux structures d'animation économique mises en place ;

- et par un appui aux réseaux techniques qui soutiendront ces politiques au niveau régional.

3. L'emploi des crédits contractualisés du FNADT est décidé par le préfet de région en relation avec le partenaire régional. »

2. Evolution des crédits entre 2000 et 2001

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits du FNADT (dépenses ordinaires et crédits de paiement) entre la loi de finances initiale pour 2000 et le projet de loi de finances pour 2001 :

L'évolution des crédits du FNADT entre 2000 et 2001

(en millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evol. en volume	Evol. en %
Contrats de plan	595	655	60	10%
<i>Titre IV</i>	<i>240</i>	<i>380</i>	<i>140</i>	<i>58%</i>
<i>Titre VI</i>	<i>355</i>	<i>275</i>	<i>-80</i>	<i>-23%</i>
FNADT	806	670	-136	-17%
<i>Titre IV</i>	<i>219</i>	<i>168</i>	<i>-51</i>	<i>-23%</i>
<i>Titre VI</i>	<i>587</i>	<i>502</i>	<i>-85</i>	<i>-14%</i>
Total général	1401	1325	-76	-5%

Source : projet de loi de finances pour 2001

Il ressort de ce tableau que :

- le mouvement de basculement des crédits du FNADT du titre VI (investissements) vers le titre IV (interventions) se poursuit en 2001 ;

- l'enveloppe totale baisse de 76 millions de francs (-5%). Cette baisse se décompose en une augmentation de 60 millions de francs (+ 10 %) des crédits consacrés aux contrats de plan et une baisse de 136 millions de francs (-17 %) des crédits non contractualisés, destinés à financer la section locale libre d'emploi et les opérations décidées par les CIAT.

L'évolution des autorisations de programme

L'analyse de l'évolution des autorisations de programme permet de donner une idée de l'évolution des dépenses telle que l'anticipe l'administration.

Il ressort du tableau ci-dessous que les crédits du FNADT progressent fortement en autorisations de programme (+ 14 %) mais que, en réalité, les moyens seront pratiquement identiques en 2001 et en 2000 puisque les moyens nouveaux (231 millions de francs) serviront essentiellement à compenser la baisse du montant des crédits reportés d'un exercice sur l'autre (- 207 millions de francs).

Crédits du FNADT (DO + AP)				
<i>(en milliers de francs)</i>				
	LFI 2000	PLF 2001	Evol. en volume	Evol. en %
Dotation loi de finances	1 652	1 883	231	14%
<i>Contrats de plan</i>	952	1 130	178	19%
<i>FNADT non contractualisé</i>	700	753	53	8%
Report de l'exercice antérieur	427	220	-207	-48%
Disponible après report	2 079	2 103	24	1%

Le montant des reports de 2000 vers 2001 est une estimation.
Source : DATAR

Outre ses missions définies par la loi et par la circulaire du 15 février 1995, le FNADT, et notamment le chapitre 44-10 du budget de l'aménagement du territoire, sert également de « boîte à lettres » pour des crédits servant à financer deux types d'opérations :

- **les « mesures sociales dérogatoires »** : depuis 1997, le FNADT finance des actions au profit des personnels de la sous-traitance interne de la direction de la construction navale à Brest, Lorient et Cherbourg. Selon la DATAR, « sur les 90 millions de francs mis en place sur le chapitre 44-10, 63,7 ont été engagés ». En 2000, les crédits inscrits sur le chapitre 44-10 s'élevaient à 48 millions de francs, correspondant à 35 millions de francs ouverts en loi de finances rectificative pour 1999 et 13 millions de francs de crédits reportés de 1999 vers 2000.

- **le contrat interrégional du bassin parisien**. Entre 1994 et 1999, 886 millions de francs ont abondé, par voie de fonds de concours, le chapitre 44-10 du budget de l'aménagement du territoire pour financer les actions de contrat associant l'Etat et huit régions (Bourgogne, Champagne-Ardennes, Ile-de-France, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Picardie, Pays-de-Loire, Centre).

3. L'utilisation du FNADT en 1999 et en 2000

Le gouvernement remet chaque année au Parlement un rapport sur l'utilisation des crédits du FNADT.

Il ressort du rapport sur l'exercice 1999 que le FNADT a principalement financé des actions de développement économique et de l'emploi (38 %), d'aménagement de l'espace (24 %), de développement rural, du littoral et de massif (16 %), d'éducation, de recherche et de culture (9 %).

Les bénéficiaires du FNADT sont principalement les collectivités locales (plus de 35 %) et les structures intercommunales (près de 15 %). Viennent ensuite les associations (10 %). Regroupés, les sociétés d'économie mixte, les sociétés

privées, les particuliers et les établissements publics reçoivent plus de 30 % des crédits du FNADT.

La part du FNADT dans les projets subventionnés est en moyenne de 27 % (31 % pour la section locale contractualisée, 24 % pour la section locale libre d'emploi et 24 % pour la section générale).

Il est à noter que les subventions aux associations représentent une part non négligeable des crédits de la section générale. En 1999, 937 millions de francs ont été dépensés au titre de cette section, dont 90,3 en subventions à des associations (9,6 %).

Montant des subventions versées par le FNADT à des associations

(en milliers de francs)

1997	1998	1999	2000
79.205	78.655	90.370	96.346

Source : DATAR

Le tableau ci-après reproduit la liste des associations subventionnées en 2000 :

Associations subventionnées en 2000
(Titre IV Chapitre 44-10)

ADIL	1.360.000 F
ADIMAC	11.266.000 F
APEILOR	6.600.000 F
CAP-DEVELOPPEMENT	2.200.000 F
FRANCHE-COMTÉ EXPANSION	1.000.000 F
LANGUEDOC-ROUSSILLON	3.700.000 F
NORD/PAS DE CALAIS D	9.712.812.000 F
NORM-DEVELOP.	6.023.000 F
OUEST-ATLANT.	5.900.000 F
CPI	1.000.000 F
ENTR.TERR.&DEVELOPP. (Frade Antide)	18.239.570 F
IFN	7.500.000 F
A.D.I.E.	200.000 F
A.F.C.C.R.E.	80.000 F
A.F.I.T.	600.000 F
A.I.V.P.	100.000 F
A.N.E.M.	1.300.000 F
ANENA	150.000 F
ASTRID	1.000.000 F
BERGERIE NATIONALE	265.000 F
CELAVAR	450.000 F
CERRM	400.000 F
R.B.G. (C.L.B.G.)	300.000 F
C.M.E.A.L.	200.000 F
IFEN	250.000 F
C.N.E.R.	600.000 F
C.R.P.M.	500.000 F
C.N.R.S.-GIS-GRAL	150.000 F
CENTRE LJLEBRET	100.000 F
CLUB DES RESEAUX DE VILLES	350.000 F
COMITE 21	400.000 F
F.I.R.	2.000.000 F
FPNRF	350.000 F
FNSCPO-IHEADTE	1.720.000 F
FNSCPO-IHEADTE	3.120.000 F
GRIDAUH	100.000 F
MAISON SUR LE MONDE	130.000 F
MIDI-PYREN.EXPANSION	1.800.000 F
M.O.T.	1.200.000 F
O.C.D.E.	1.400.000 F
O.P.C.	200.000 F
RENASUP	220.000 F
SIBE (CLCBE)	400.000 F
SOLAGRAL	650.000 F
UNADEL	1.000.000 F
UNAT	160.000 F
Total	96.348.382 F

4. La nouvelle circulaire sur l'emploi des crédits du FNADT

L'année dernière, devant votre commission des finances, le ministre de l'aménagement du territoire avait indiqué qu'une nouvelle circulaire sur l'emploi des crédits du FNADT devait paraître dans des délais rapprochés.

La nouvelle circulaire a été transmise à votre rapporteur le 24 novembre 2000. Celui-ci n'est donc pas en mesure de vous présenter une comparaison entre les règles actuelles régissant le FNADT et les règles qui entreront en vigueur à compter de 2001.

La DATAR a indiqué à votre rapporteur quelles devraient être les grandes lignes de la refonte de l'emploi des crédits du FNADT. Le fonds devrait intervenir surtout dans trois domaines :

« - les actions en faveur de l'emploi, telles que les démarches de développement local, le soutien à la création de nouvelles activités et de nouveaux services d'appui à l'économie locale, la mise en place de systèmes productifs locaux ;

- les actions concourant à améliorer l'attractivité des territoires, en mettant en valeur leurs ressources et leur patrimoine naturel et culturel ;

- les politiques innovantes ou expérimentales concernant le développement de l'ingénierie de projet, les actions de coopération interentreprises et l'amélioration des services publics ».

Dans le FNADT « nouvelle formule » :

- seules les opérations de plus de 2 millions de francs pourront être financées par la section générale du fonds ;

- l'utilisation par les préfets de la section locale « libre d'emploi » sera encadrée et orientée vers les projets intercommunaux ;

- la part contractualisée des crédits du fonds continuera d'augmenter. Votre rapporteur observe que **plus les crédits du FNADT seront contractualisés et moins les comités de programmation et les CIAT auront de marge de manoeuvre** pour décider de l'emploi des crédits du FNADT.

II. LES INSTRUMENTS FINANCIERS DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

A. LA DEPENSE FISCALE

Votre rapporteur a demandé au ministère de l'aménagement du territoire de récapituler le coût pour l'Etat et les collectivités locales des dispositifs d'exonérations fiscales prévus par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et par le pacte de relance pour la ville.

La DATAR lui a transmis le tableau ci-dessous, qui fait apparaître une dépense fiscale d'environ 3,3 milliards de francs.

Il est regrettable que, en dehors des zones franches urbaines et des zones de redynamisation urbaine, qui ont fait ces dernières années l'objet de nombreux rapports, l'impact de cette dépense sur l'activité et la création d'emploi ne fasse pas l'objet d'une évaluation plus rigoureuse, notamment dans les zones de revitalisation rurale.

Le coût pour l'Etat ou les collectivités locales des exonérations fiscales prévues par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et par le pacte de relance pour la ville

(en millions de francs)

Article du code général des impôts	Nature de la mesure	Estimation du coût pour 2000	Collectivités supportant la charge
IMPOTS SUR LES BENEFICES			
44 sexies	Exonération puis allègement dégressif d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés en faveur des entreprises nouvellement créées dans les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire classées pour les projets industriels, les territoires ruraux de développement prioritaire ou les zones de dynamisation urbaine.	1000	Etat
44 octies	Exonération plafonnée d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés en faveur des entreprises implantées dans une zone franche urbaine.	450	Etat
223 nonies	Exonération de l'imposition forfaitaire annuelle pour les sociétés exerçant l'ensemble de leurs activités en zone franche urbaine, exonérées d'impôt sur les sociétés en application de l'article 44 octies visé ci-dessus.	5	Etat
DROITS D'ENREGISTREMENT			
722 bis	Réduction à 0 % du droit budgétaire dû sur la fraction de la valeur taxable des fonds de commerce ou clientèles cédées qui n'excède pas 700.000 F, situés en zones franches urbaines, en zones de redynamisation urbaine, ou dans certaines communes des territoires ruraux de développement prioritaire	80	Etat
1594 F ter	Abattement sur l'assiette des droits d'enregistrement dus à raison des ventes d'immeubles d'habitation, institué sur délibération du conseil général qui peut limiter l'abattement aux biens situés dans les zones de revitalisation rurale	non chiffré	Départements Etat
IMPOT SUR LE REVENU			
81-24	Exonération des primes versées par l'Etat aux agents publics ou salariés au titre d'opérations de délocalisation	5	Etat
TAXE PROFESSIONNELLE			
1464 B	Exonération de taxe professionnelle au titre des deux années suivant celle de leur création pour les entreprises nouvelles qui se créent dans les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire pour les projets industriels, dans les territoires ruraux de développement prioritaire ou dans les zones de redynamisation urbaine.	78 (1)	Collectivités locales
1465 et 1465 B	Exonération de taxe professionnelle, sur délibération des collectivités locales, pour les entreprises procédant à certaines opérations de décentralisation, extensions ou créations d'activités ou de services ou à des reprises d'établissements en difficulté dans les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire ou dans les territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP)	780 (2)	Collectivités locales
1465 A	Exonération de taxe professionnelle pour certaines	86	Compensation

	extensions ou créations d'activités dans les zones de revitalisation rurale		ETAT-FNP (3)
1466 A I bis et I ter	Exonération des établissements existants au 1/01/1997 et des créations et extensions d'établissements dans les zones de redynamisation urbaine	456 (4)	Compensation ETAT-FNP (3) FNPTP (5)
1466 A I quater	Exonération des établissements existants au 1 01 1997 et des créations et extensions d'établissements dans les zones franches urbaines	320	Compensation ETAT-FNPTP
TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES BATIES			
1383 A	Exonération, sur délibération des collectivités locales, des entreprises nouvelles créées dans les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire pour les projets industriels, dans les territoires ruraux de développement prioritaire ou dans les zones de redynamisation urbaine	Non chiffré	Collectivités locales
1383 B	Exonération des immeubles professionnels situés en zone franche urbaine	66	Compensation ETAT

(1) Coût budgétaire calculé hors syndicats et chambres de commerce et d'industrie

(2) Coût budgétaire calculé hors syndicats

(3) FNP = Fonds national de péréquation

(4) Le montant de cette compensation n'est pas distingué selon qu'il s'agit des exonérations liées aux créations d'activités entre le 1^{er} janvier 1995 et le 31 décembre 1996 et les extensions d'activités (article 1466 A I bis du code général des impôts et les exonérations liées aux établissements existants au 1^{er} janvier 1997 ou faisant l'objet de créations, d'extensions ou de changement d'exploitant à compter du 1^{er} janvier 1997 (article 1466 A I ter du CGI.

(5) FNPTP = Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle

Source : DATAR

B. LES FONDS CRÉÉS PAR LA LOI D'ORIENTATION POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE DU 4 FEVRIER 1995

1. Le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN)

L'article 22 du projet de loi de finances pour 2001 prévoit la suppression du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables.

Au cours de son examen de la première partie du présent projet de loi de finances, le Sénat a refusé la suppression de ce fonds.

Il reproduit ci-dessous le commentaire de l'article 22 figurant dans le tome II du rapport général de votre commission des finances, qui permet de faire le point sur l'utilité du FITTVN et sur le bilan des cinq années d'existence de ce fonds :

❶ Créé pour développer les infrastructures de transport, Le FITTVN n'a pas été pleinement utilisé

● Une sous-consommation des crédits du FITTVN

Créé à l'initiative du Sénat, le Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN) devait répondre à un besoin essentiel, à savoir le développement de nouvelles infrastructures.

Malheureusement, **il a été détourné de son objet pour compenser les défaillances du budget des transports terrestres.** Entre 1996 et 1999, l'effort consenti par l'Etat pour les investissements dans le domaine des routes et des transports terrestres a en effet diminué de 1,3 milliard de francs, alors que la création d'un compte spécial du trésor avait pour justification la nécessité d'augmenter les moyens.

En outre, la consommation des crédits du FITTVN s'est montrée difficile.

Ainsi, la loi de finances initiale pour 1999 avait inscrit des crédits pour le FITTVN à hauteur de 3.930 millions de francs. Cette dotation en ligne avec les prévisions de recettes s'est révélée sous-dimensionnée par rapport à l'exécution. Les recettes de l'année se sont en effet établies à 4.352 millions de francs. Pourtant, les dépenses effectives ont encore été inférieures aux crédits ouverts avec 3.361 millions de francs, soit un écart de près d'un milliard de francs. La comparaison avec les crédits réellement disponibles, 7.265,9 millions de francs compte tenu des reports de 1998 à 1999 est encore plus édifiante.

D'une manière générale, la faible utilisation du FITTVN s'inscrit dans un contexte plus large de diminution des moyens en faveur des infrastructures de transport.

● Comme l'ont montré les travaux du groupe de travail sur le financement des infrastructures de transport, présidé par notre collègue Jacques Oudin¹, l'investissement civil en faveur des transports a fortement chuté ces dernières années.

¹ Ces travaux ont fait l'objet d'une communication devant votre commission des finances le jeudi 19 octobre 2000. Bulletin des commissions n° 3 (2000-2001), pages 435-442.

En 10 ans, l'investissement ferroviaire est passé de 18 milliards de francs par an à 10 milliards de francs. L'investissement routier et autoroutier stagne à 25 milliards de francs par an (y compris le financement extra-budgétaire par les concessions autoroutières) après avoir atteint 30 milliards de francs en 1996.

La crainte de l'endettement semble la justification principale du freinage des investissements. La dette liée aux infrastructures de transports atteint 340 milliards de francs, dont la majorité est constituée de la dette ferroviaire (la dette de Réseau ferré de France atteint 170 milliards de francs fin 1999). L'idée du ministère des finances, qui concerne tous les investissements, est donc que *« les équipements les plus rentables socio-économiquement comme financièrement ayant été réalisés, les projets aujourd'hui à l'étude affichent un besoin en concours publics accru »*.

Dans un contexte de raréfaction de la ressource budgétaire, ceci sonne comme un jugement sans appel. La suppression du FITTVN ne procède en réalité pas tant du souhait de mieux identifier les concours budgétaires aux infrastructures de transport que, *in fine*, de les réduire.

❷ La suppression du FITTVN est aujourd'hui inacceptable

● Une suppression expliquée par le souci de « rationaliser » le financement des infrastructures de transport

Après le Fonds pour l'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF) l'an dernier, le présent projet de loi de finances supprime le FITTVN et réintègre ses crédits dans le budget des transports regroupant les crédits des routes et des transports terrestres. Cette rebudgétisation fait notamment suite aux critiques de la Cour des comptes et de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) menée par l'Assemblée nationale.

Des arguments techniques sont avancés pour expliquer la suppression du FITTVN, arguments qui sont souvent contradictoires.

Tout d'abord, un compte d'affectation spéciale ne serait pas adapté au financement d'investissements, en raison de ses règles de gestion spécifiques, et notamment de l'obligation de disposer des crédits de paiement (CP) en compte pour ouvrir les autorisations de programme (AP), selon la formule des comptes spéciaux « AP=CP ».

Le dynamisme des recettes du FITTVN permet d'abonder régulièrement le fonds en crédits de paiement. Si celui-ci est mal utilisé, il faut plutôt en rechercher la cause dans les choix d'investissements, l'absence de politique cohérente de financement des infrastructures, et surtout les méthodes de travail du ministère de l'équipement et de ses échelons déconcentrés. Mais outre qu'il serait possible d'atténuer les rigueurs de cette formule, il faut souligner qu'elle n'empêche en soi aucun inconvénient pratique.

Par ailleurs, un autre argument est avancé : le FITTVN ne serait plus suffisant pour financer l'ensemble des projets d'infrastructures, qui nécessiteraient des

dotations budgétaires plus importantes. Cet argument est pour le moins surprenant lorsque l'on sait que ce compte d'affectation spéciale dispose d'environ 4 milliards de francs de crédits de report.

Il est d'autant plus choquant de l'avancer que la rebudgétisation des crédits du FITTVN est un « trompe-l'œil » qui montre que le gouvernement ne souhaite pas accroître son effort budgétaire, bien au contraire.

● **Une suppression motivée par l'importante trésorerie du fonds et le dynamisme des taxes qui lui étaient affectées**

Loin de signifier une simplification du financement des investissements de transports, la suppression du FITTVN permet en réalité, au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie de puiser dans la trésorerie du fonds et d'affecter au budget général des taxes dynamiques, particulièrement la taxe d'aménagement du territoire, dont le taux avait été relevé l'an dernier, contre l'avis de votre commission.

Les ressources du FITTVN se composent en effet de deux taxes : la taxe sur les ouvrages hydroélectriques concédés et la taxe d'aménagement du territoire. Le produit de la taxe sur les ouvrages hydroélectriques a augmenté de 25 % en 1999 (+ 397,2 millions de francs) et la taxe sur les concessionnaires d'autoroute a également augmenté plus vite que prévu. Pour 2001, ces taxes devraient rapporter 4,5 milliards de francs au budget général de l'Etat.

Conséquence de la faible utilisation de ses crédits et de l'écart croissant entre les recettes affectées et les dépenses, le FITTVN disposera d'importants reports de crédits fin 2000.

Il disposera également et surtout d'un solde créditeur qui de 3,9 milliards de francs fin 1999 pourrait passer fin 2000 à 5 milliards de francs. Le sort de ce solde créditeur n'est pas mentionné par l'article ici commenté. Il devrait être transporté au compte des découverts du Trésor comme c'est la règle habituellement rappelée explicitement par les dispositions qui clôturent des comptes d'affectation spéciale. **Mieux eût valu le dire que d'améliorer ainsi de façon subreptice de 5 milliards de francs le solde d'exécution 2000.**

● **Une budgétisation très partielle des crédits**

Même s'il est difficile de faire une évaluation précise, en raison du manque d'information sur les modalités de la rebudgétisation du FITTVN pour 2001, votre rapporteur général estime que les crédits de paiement inscrits au budget des transports correspondent globalement à 20 % des crédits de paiement inscrits sur le FITTVN, soit un peu moins d'un milliard de francs.

Réintégration des crédits de paiement du FITTVN dans le budget des transports pour 2001

(en millions de francs)

	2000	2001	évolution
FITTVN (part transports ferroviaire et fluvial)	2.808	1.132	-59,7%
FITTVN (part routes)	1.527	-316 ¹	-120,7%
Total	4 435	816	- 81,2%

La budgétisation des autorisations de programme est plus favorable, mais elle n'a qu'une signification programmatique dès lors que les crédits de paiement ne sont pas reportés sur le budget général.

Réintégration des autorisations de programme du FITTVN dans le budget des transports pour 2001

(en millions de francs)

	2000	2001	évolution
FITTVN (part transports terrestres et fluvial)	2.808	2.390	-14,9%
FITTVN (part routes)	1.527	1.678	9,9%
Total	4.435	4.068	-6,2%

Certains chapitres budgétaires sont très mal dotés. Par exemple, le chapitre 53-47/30 du budget des transports, qui correspond aux investissements routiers, reprend les opérations qui étaient jusqu'alors financées sur le chapitre 53-43/20 du budget des routes et le FITTVN. Or, ce chapitre n'est doté que de 2 milliards de francs en crédits de paiement, alors que l'ancien chapitre budgétaire était doté de 2,4 milliards de francs et le FITTVN de 1,5 milliard de francs, soit au total 3,9 milliards de francs.

Le FITTVN jouait un rôle non négligeable dans le financement routier et autoroutier. Les programmes spécifiques d'aménagement du Massif central (les autoroutes A 20 et A 75, le programme spécifique d'accélération de la RN7) et la mise aux normes autoroutières de la RN 10 dans les Landes ont par exemple été financés sur le FITTVN depuis 1996.

Aucune assurance n'est donnée quant à l'inscription complète des crédits en compte au FITTVN sur le budget général en 2001.

Lors de la séance publique du 20 octobre 2000, plusieurs députés de la majorité plurielle, qui avaient pourtant préconisé la suppression du FITTVN, se sont alarmés de cette situation.

Notre collègue Jean-Pierre Brard a ainsi déclaré « *on nous propose aujourd'hui la suppression de ce fonds qui était l'un des outils de financement de ces infrastructures et dont les ressources augmentaient, selon les années, entre 3 et 5 % par an. On le fait en outre sans nous dire si le gouvernement a prévu des modes de financement pérennes pour mener à bien les projets d'infrastructures à réaliser* ». Il a ajouté : « *nous souhaitons (...) que le gouvernement dise à la représentation nationale comment il comptait abonder les nouvelles lignes budgétaires créées afin de tenir les engagements pris avec les régions dans les contrats de plan et les*

¹ Cette dotation négative s'explique par le fait que les dotations budgétaires en 2001 intégrant les crédits du FITTVN seront inférieures aux seules dotations budgétaires de 2000.

contrats spécifiques ». De même, notre collègue Augustin Bonrepaux s'est également demandé « *si les crédits prévus cette année au FITTVN s'ajouteront à ceux du budget de l'Etat* ».

Notre collègue Didier Migaud, rapporteur général du budget, a conclu : « *il ne faudrait pas que la suppression du FITTVN aboutisse à une diminution des moyens. Car, dans les crédits de l'Etat, il y a des pertes en lignes que nous ne nous expliquons pas* ».

Les réponses de M. Christian Pierret, secrétaire d'Etat à l'industrie, ont été embarrassées et n'ont apporté aucune des clarifications nécessaires. Il a tout d'abord garanti que « *l'ensemble des crédits non consommés seront reportés de telle manière que l'on procède bien à une addition (...)* », ce qui est tout de même la moindre des choses. Enfin, devant les questions insistantes de nos collègues députés, il a pris l'engagement « *que les crédits non consommés, c'est-à-dire les crédits ouverts en autorisations de programme non consommés seraient intégralement reportés* ».

Cette dernière observation montre que le gouvernement n'a en effet pas l'intention de reporter tous les crédits de paiement non consommés sur le budget des transports pour 2001. Ceux-ci, qui devraient représenter de 4,5 à 5 milliards de francs en fin d'année 2000, voient donc leur sort laissé dans le flou.

En conséquence, la suppression du FITTVN aura bien pour conséquence de réduire les moyens jusqu'à présent disponibles pour le développement des infrastructures de transport. La publication d'un rapport dans un an et demi, en juin 2002, ne permettra en aucune manière de modifier cet état de fait.

En revanche, le gouvernement n'a pas de doute quant au sort des taxes qui venaient alimenter le FITTVN. Si les crédits sont amputés, les recettes demeurent. Le gouvernement retire en effet de cette opération un avantage de solde, artificieux et non-reconductible, de 3,7 milliards de francs.

En conclusion, votre rapporteur général considère que, après trois années de diminution de l'investissement public en faveur des transports, la rebudgétisation du FITTVN sonnerait définitivement le glas d'une politique ambitieuse en faveur de l'investissement en infrastructures de transport. Il estime en outre, qu'à l'heure où le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, à la suite du premier ministre, souhaite lutter contre l'opacité budgétaire, les conditions de clôture du FITTVN manifestent un mépris du Parlement qui ne peut être accepté.

2. Le fonds national de développement des entreprises (FNDE)

Le FNDE n'a jamais eu d'existence véritable. Par exemple, il ne dispose pas d'un comité de gestion. Il n'est pas non plus identifié en tant que tel dans les documents budgétaires.

Le label « FNDE » est utilisé pour englober diverses mesures d'aides aux entreprises.

Votre rapporteur reproduit ci-dessous quelques éléments relatifs au FNDE qui lui ont été transmis par la DATAR :

« A l'égard des plates-formes d'initiative locale, organismes associatifs qui gèrent des fonds de prêts d'honneur et assurent l'accompagnement des créateurs d'entreprises, le CIADT a décidé de l'intervention du FNADT à hauteur de 10 millions de francs/an pour la création de 40 nouvelles plates-formes.

Pour sa part, la Caisse des Dépôts et Consignation (CDC) accompagne cet effort en faveur des plates-formes d'initiative locale en réalisant sur l'année des interventions pour un montant de l'ordre de 30 millions de francs/an (31 millions de francs en 1999).

Le secrétariat d'Etat à l'industrie a, par ailleurs, délégué 10 millions de francs dans le capital de PME. Cette mesure est opérationnelle au premier semestre 2000.

A l'égard des PME situées en zones objectifs 2 et 5 b et qui ont obtenu que leur projet de développement soit soutenu par le FEDER dans le cadre du PIC PME, 144 millions de francs ont été engagés en 1999 pour que SOFARIS couvre les risques des prêts bancaires alloués à ces entreprises.

Enfin, le FNDE intervient par le biais de BDPME-SOFARIS dans la garantie des prêts d'honneur. La convention entre BDPME-SOFARIS et France Initiative Réseau a été signée en mars 1999. Les crédits prévus pour cette mesure par le CIADT du 15 décembre 1997 se montaient à 50 millions de francs dont 2 millions de francs ont été affectés en 1999.

Le Fonds national de développement des entreprises (FNDE), créé par l'art. 43 de la loi 95.115, a été doté en 1998 de 200 millions de francs par décision du CIADT du 15 décembre 1997. Le Fonds a été reconstitué à cette même hauteur (200 millions de francs) pour 1999 par décision du CIADT du 15 décembre 1998.

Cette dotation repose sur des crédits d'origines diverses : FNADT (10 millions de francs), Caisse des dépôts et consignations (30 millions de francs), crédits du ministère de l'industrie (20 millions de francs), dotation par l'Etat de la BDPME-SOFARIS (140 millions de francs).

Ces crédits, de par leur nature, permettent une programmation pluriannuelle. »

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

La loi du 4 février 1995 avait créé le fonds de péréquation des transports aériens (FPTA), financé par une taxe spécifique. L'article 75 de la loi de finances pour 1999 l'a transformé en FIATA, financé par une fraction du produit de la taxe de l'aviation civile.

Le nouveau FIATA finance les infrastructures aéroportuaires, mais également l'ancienne mission du FPTA : le versement de subventions aux compagnies aériennes qui exploitent des lignes peu rentables mais dont l'intérêt d'aménagement du territoire est avéré.

Ce fonds constitue un élément extrêmement précieux. Aussi, il peut paraître inquiétant de voir que la section « transport aérien » du fonds, qui verse les subventions, n'est pas dotée dans le projet de loi de finances pour 2001.

Cette absence de dotation s'explique par la masse importante de crédits reportés d'année en année depuis 1996 en raison de la faible consommation constatée au cours des premiers exercices.

Les reports existants devraient permettre de financer les actions du fonds en 2001. Toutefois, dès 2002, la section « transport aérien » du FIATA devra impérativement faire l'objet d'une nouvelle dotation.

Les crédits du FIATA (section « transport aérien » depuis 1999

(en milliers de francs)

	Reports de l'année précédente	Dotation LFI	Annulations	Total disponible	Dépenses	Reports sur l'année suivante
1999	137 325	51 000	16 411	171 914	61 952	109 961
2000	109 961	50 000	-	159 961	64 454	95 506
2001	95 506	-	-	95 506	94 200	1 306

Les montants pour 2000 et 2001 sont des prévisions

Source : Direction de l'aviation civile

4. Le fonds de gestion de l'espace rural (FGER)

Le fonds de gestion de l'espace rural, créé par l'article 38 de la loi du 4 février 1995, n'a jamais réellement fonctionné. Le ministère de l'aménagement du territoire a transmis à votre rapporteur une note qui relate le triste sort de ce fonds :

« Le fonds de gestion de l'espace rural (FGER), créé en 1995 par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, a pour objet de soutenir les actions concourant à l'entretien et à la réhabilitation d'espaces agricoles en voie d'abandon, d'éléments naturels du paysage rural et d'espaces où l'insuffisance d'entretien est de nature à aggraver les risques naturels. Le fonctionnement du fonds est largement déconcentré au niveau des départements (94 %).

En 1995, le FGER a été doté de 500 MF en loi de finances initiale. Par suite de la mise en place tardive des CODEGE, 284 MF ont été reportés en gestion 1996.

En 1996, les crédits inscrits en loi de finances initiale s'élevaient à 388 MF, la moitié des crédits ont été délégués aux sections à gestion déconcentrée.

En 1997, les crédits inscrits en loi de finances initiale s'élevaient à 150 MF, la mise en œuvre des mesures d'aide à l'emploi décidées par le gouvernement dans le cadre du décret d'avances du 9 juillet 1997 a conduit à des annulations de crédits sur les budgets des différents départements ministériels. Il en a été ainsi de la décision prise par le ministre du budget d'annuler 145 MF sur le chapitre 44-83, article 10 qui retrace les crédits du fonds de gestion de l'espace rural.

En 1998, 140 MF ont été votés en LFI sur ce chapitre. Cependant, 44 MF ont été annulés en cours de gestion, dont 5 MF dans le cadre des mesures prises par le gouvernement en janvier 1998 au profit des chômeurs.

La ligne budgétaire du FGER a été supprimée en 1999.

En 1999 et 2000, les départements, régions et territoires d'outre-mer ont bénéficié des reports de crédits non utilisés lors des années antérieures afin de clôturer les opérations engagées avant 1999 et non encore soldées. »

C. LES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGIONS

1. L'exécution des contrats de plan 1994-1999

Le tableau ci-dessous retrace le taux d'exécution de la génération de contrat de plan qui s'est achevée en 1999. Ces données ne sont pas encore définitives, les résultats définitifs étant prévus pour 2001.

La DATAR a indiqué à votre rapporteur que *« compte tenu de la variété des méthodes utilisées dans les différentes régions, les comparaisons entre les*

différents résultats ne peuvent être qu'indicatives. (...) De même les comparaisons avec l'Etat doivent être relativisées. »

L'exécution des contrats de plan 1994-1999

	<i>(en %)</i>	
	Part de l'Etat	Part des régions
Alsace	86,5 <i>en crédits engagés</i>	88
Aquitaine	78 <i>en crédits engagés</i>	89,5
Auvergne	94,25 <i>en crédits engagés et subdélégués</i>	132,92
Bourgogne	94,9 <i>en crédits attribués</i>	97,10
Bretagne	77,60 <i>en crédits affectés</i>	99,11 <i>crédits hors contrats de plan comptabilisés sur certaines lignes</i>
Centre	84,64 <i>en crédits engagés, subdélégués et affectés</i>	87,55
Champagne Ardennes	80,59 <i>en crédits engagés</i>	non communiqué à votre rapporteur
Corse	79 <i>en crédits engagés</i>	93 <i>crédits hors contrats de plan comptabilisés sur certaines lignes</i>
Franche Comté	90,02 <i>en crédits affectés</i>	89,92
Ile de France	95 <i>en crédits engagés</i>	98,3
Languedoc Roussillon	84,28 <i>en crédits engagés</i>	139 <i>crédits hors contrats de plan comptabilisés sur certaines lignes</i>
Limousin	85 <i>en crédits engagés</i>	90,45
Lorraine	89,21 <i>en crédits engagés</i>	110,23 <i>crédits hors contrats de plan comptabilisés sur certaines lignes</i>
Midi Pyrénées	93,56 <i>en crédits délégués et affectés</i>	129 <i>en crédits affectés et en comptabilisant certaines dotations hors contrat</i>
Nord Pas de Calais	85,5 <i>en crédits engagés</i>	95,12
Basse Normandie	83,56 <i>en crédits engagés</i>	102,87

	Part de l'Etat	Part des régions
Haute Normandie	76 <i>en crédits engagés</i>	86
Pays de Loire	84,1 <i>en crédits engagés</i>	97
Picardie	91,80 <i>en crédits affectés ou engagés</i>	en attente
Poitou Charentes	90,17 <i>en crédits engagés</i>	108,97
Provence Alpes côte d'Azur	88 <i>en crédits engagés</i>	non communiqué à votre rapporteur
Rhône Alpes	91,6 <i>en crédits engagés et affectés</i>	non communiqué à votre rapporteur

2. Les contrats de plan 2000-2006 : l'Etat n'est pas plus généreux avec les régions défavorisées

Les contrats de plan pourraient utilement jouer un rôle péréquateur puisqu'ils sont destinés à financer des actions structurantes favorables au développement économique.

Dans son rapport public de 1998, la Cour des comptes a constaté que les précédentes générations ne remplissaient pas cet objectif :

« La décision a été prise en CIAT, au début de l'année 1993, de moduler la contribution de l'Etat aux troisièmes contrats de plan sur la base de critères objectifs permettant d'aider davantage les régions les moins favorisées. Il s'agissait de s'affranchir de la règle implicite selon laquelle l'Etat, jusqu'alors, apportait autant que les régions, favorisant ainsi celles qui faisaient un effort financier plutôt que celles qui avaient le plus de besoins.

Les régions métropolitaines ont ainsi été classées en trois groupes, en fonction de trois éléments : le potentiel fiscal par habitant en 1992 ; la moyenne du taux de chômage au cours des années 1990, 1991 et 1992 ; la variation de l'emploi entre 1984 et 1991. Par rapport aux contrats précédents, leurs enveloppes financières devaient être majorées, selon ce classement, de 23,5 %, 14,1 % et 9,4 % en francs courants, l'Ile-de-France devant avoir, pour sa part, une dotation réduite de 10 %

Cette décision n'a pas été respectée. (...) A deux exceptions près (Picardie et Nord-Pas-de-Calais) les régions ont obtenu une majoration supérieure à celle qui avait été annoncée ; que la dotation de l'Ile-de-France a été elle aussi augmentée ; que chacun des trois groupes s'est vu attribuer en moyenne à peu près la même augmentation (42 % pour le premier, 38 % pour chacun des deux autres) et, surtout, que le classement relatif des régions a été complètement bouleversé. »

Le tableau ci-dessous¹ compare les attributions par habitant accordées par la nouvelle génération de contrats de plan avec le potentiel fiscal par habitant en 2000 de chacune des régions. **Plus le potentiel fiscal d'une région est élevé et plus, du point de vue de la péréquation, le montant de son attribution par habitant devrait être faible :**

Comparaison du montant par habitant accordé à chaque région au titre des contrats de plan 2000-2006 et du potentiel fiscal des régions

Régions	Enveloppe des contrats de plan 2000-2006 en francs par habitant*	Potentiel fiscal 2000*
Alsace	1.721 (14) (20)**	477,14 (3)
Aquitaine	1.633 (15) (11)	386,56 (12)
Auvergne	2.043 (8) (8)	365,56 (15)
Basse Normandie	2.491 (4) (16)	414,58 (7)
Bourgogne	1.533 (18) (12)	394,54 (11)
Bretagne	2.050 (7) (3)	343,06 (20)
Centre	1.477 (20) (14)	403,80 (9)
Champagne Ardennes	1.796 (13) (15)	408,60 (8)
Corse	6.371 (1) (2)	342,41 (21)
Franche Comté	1.974 (9) (17)	424,71 (6)
Haute Normandie	1.835 (12) (19)	461,52 (4)
Ile de France	1.386 (22) (22)	670,58 (1)
Languedoc Roussillon	1.977 (10) (5)	360,71 (18)
Limousin	3.027 (2) (1)	341,85 (22)
Lorraine	2.321 (5) (13)	401,69 (10)
Midi Pyrénées	2.198 (6) (7)	364,68 (16)
Nord - Pas de Calais	2.519 (3) (6)	361,56 (17)
Pays de Loire	1.415 (21) (9)	374,11 (14)
Picardie	1.623 (17) (10)	383,62 (13)
Poitou Charentes	1.958 (11) (4)	348,24 (19)
PACA	1.628 (16) (18)	442,59 (5)
Rhône Alpes	1.480 (19) (21)	483,32 (2)

* entre parenthèses, rang de classement (par ordre décroissant).

** entre parenthèses et en italique, rang de classement théorique si les enveloppes des contrats de plan avaient été attribuées de manière inversement proportionnelle au potentiel fiscal.

Il ressort de ce tableau que, dans deux régions, les attributions par habitant accordées correspondent à l'inverse du rang de classement de ces régions en terme de potentiel fiscal. Dans *treize* régions, les contrats de plan sont plus généreux que n'aurait pu le laisser supposer le rang de classement en fonction du potentiel fiscal et dans *sept* régions les contrats de plan sont moins généreux que n'aurait pu le laisser supposer le potentiel fiscal.

¹ Issu du rapport de notre collègue Michel Mercier au nom de la mission d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation (n° 447, 1999-2000).

III. LA RÉFORME DE LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

A. LA NOUVELLE CARTE DE LA PAT

1. Les modalités d'élaboration du nouveau zonage

La DATAR a transmis à votre rapporteur la « méthodologie » de l'élaboration de la nouvelle carte de la PAT :

METHODE DE ZONAGE DE LA CARTE PAT « INDUSTRIE » POUR 2000-2006
<p style="text-align: center;">3 SERIES DE CRITERES DE ZONAGE</p>
<p>1) Une série de critères d'aménagement du territoire :</p> <p>Cette série comporte 2 critères cumulatifs qui permettent de classer en zone PAT 15.3 millions d'habitants</p> <p>*Un critère mesurant la faiblesse de la richesse de la zone :</p> <p style="padding-left: 40px;">les zones d'emploi ayant un revenu net imposable moyen par foyer fiscal inférieur à 78.454 F par foyer fiscal (moyenne nationale)</p> <p>et *Un critère mesurant la fragilité de la zone</p> <p style="padding-left: 40px;">- les zones ayant un taux chômage supérieur à la moyenne nationale (11,3 % en 1998)</p> <p>ou</p> <p style="padding-left: 40px;">- les zones ayant une baisse de la population supérieure à 1,2 % (entre 1990 et 1995)</p>
<p>2) Une série de critères « mutations industrielles »</p> <p>Avec 2 critères alternatifs, qui permettent de classer 3,7 millions d'habitants en zone PAT « industrie »</p> <p>*Un critère mesurant les pertes d'emploi :</p> <p style="padding-left: 40px;">- les zones d'emploi ayant de fortes suppression d'emplois décidées depuis 1996</p> <p>et</p> <p style="padding-left: 40px;">- celles ayant un taux chômage supérieur à 10 %</p> <p>*Un critère de mesure des emplois dans secteurs « sensibles »</p> <p style="padding-left: 40px;">- les zones d'emploi avec un nombre élevé d'emplois dans les secteurs sensibles (textile, automobile, chantiers navals, armement, etc)</p> <p>et</p>

- celles ayant un taux de chômage supérieur à 10 %

3) Une troisième série de critères :

Cette série permet de sélectionner les grandes agglomérations fortement touchées par le chômage

***Un critère pour les zones en soutien transitoire de l'objectif 1 des fonds structurels**

***Un critère destiné à certaines zones urbaines sensibles :**

- les zones ou agglomérations ayant un taux de chômage élevé supérieur à 13,9 %
- certaines zones éligibles à l'objectif 2 des fonds structurels au titre des critères « ville »

2. La nouvelle carte n'est pas entrée en vigueur en 2000

En droit interne, la nouvelle carte des zones PAT n'entrera en vigueur que lorsque le nouveau décret relatif à la PAT sera publié au journal officiel. C'est ce décret qui sert de base juridique interne à la carte des aides à finalité régionale établie sous l'autorité de la commission européenne.

Le retard s'explique ainsi, selon la DATAR :

- Le projet de carte PAT a été adressé en juin 1999 à la Commission ; celle-ci a pris des délais pour répondre ;

- la Commission a refusé la première carte en septembre 1999, au motif que l'Etat avait découpé le zonage à l'intérieur des zones d'emploi (pour ajuster au mieux le zonage) ce que la Commission n'acceptait pas.

L'Etat a donc adressé une nouvelle carte le 24 janvier 2000 à la Commission après avoir révisé la méthode.

La Commission a finalement approuvé la carte par décision du 13 mars 2000.

La révision du zonage s'est faite avec une réduction de population imposée par Bruxelles (moins 3,6 millions d'habitants) l'exercice de zonage est donc devenu très difficile, puisqu'il a fallu faire sortir des zones anciennement éligibles.

La méthode de zonage devait répondre aux nouvelles exigences de la Commission :

d'emploi)

- n'utiliser qu'une unité statistique pour le zonage (la zone d'emploi)
- classer la totalité de la zone ou l'exclure en totalité
- avoir des zones éligibles d'au moins 100.000 habitants
- définir une méthode avec 5 critères statistiques maximum
- classer les zones en ordre croissant selon la gravité des critères statistiques

La méthode de zonage a été évoquée et discutée devant le CNADT ; plusieurs scénarios ont été présentés au CNADT, ce qui a donné lieu à de nombreux débats.

3. Les nouveaux critères d'éligibilité ne sont pas entrés en vigueur non plus

Depuis longtemps, votre rapporteur estimait que les seuils d'éligibilité à la prime d'aménagement du territoire devaient être abaissés. Le gouvernement a annoncé son intention d'aller dans ce sens en portant les critères d'éligibilité à 15 millions de francs d'investissement et 15 emplois créés (contre 20 millions de francs et 20 emplois précédemment).

La DATAR a indiqué à votre rapporteur que « *parmi les demandes de PAT déposées depuis le début de l'année en cours, 10 % des dossiers environ (une dizaine de dossiers) concernent des programmes qui n'auraient pas été éligibles à la PAT sur la base de l'ancien régime. Le nouveau décret instaurant la modification des seuils et des critères d'éligibilité à la PAT n'étant pas publié, les nouvelles règles sont encore mal connues des sociétés. Ce taux devrait augmenter en fin d'année* ».

B. UN VIDE JURIDIQUE

1. La mise entre parenthèse des aides à finalité régionale en 2000

Depuis le 1^{er} janvier 2000 la carte PAT ne correspond plus aux règles européennes. Le gouvernement a décidé de suspendre les aides de la PAT depuis cette date.

Le vide juridique ne sera comblé que lorsque le nouveau décret relatif à la PAT aura été publié.

Par conséquent, en 2000, le comité interministériel d'aide à la localisation d'activités (CIALA) ne s'est réuni qu'une seule fois et n'a pas examiné les dossiers déposés après le 31 décembre 1999¹.

Outre la PAT, le fonds d'aide à la délocalisation, le FAD, dont les crédits figurent au sein du FNADT mais qui sont, comme ceux de la PAT, attribués par le comité interministériel d'aide à la localisation d'activités (CIALA), a également été suspendu en 2000.

2. Les aspects du régime des aides à finalité régionale qui doivent être mis en conformité avec le droit communautaire

Par courrier du 24 février 1998, la Commission européenne a signifié à tous les Etats membres que de nouvelles règles relatives aux aides à finalité régionale allaient s'appliquer en Europe à compter du 1^{er} janvier 2000.

Ce courrier n'a pas été publié par la Commission.

Ce courrier demandait aux Etats de modifier tous leurs dispositifs d'aide à finalité régionale pour qu'ils soient conformes aux nouvelles règles à compter du 1^{er} janvier 2000.

Les principaux régimes d'aide à finalité régionale concernés en France par ces modifications sont : la PAT, l'exonération de taxe professionnelle en zone PAT «industrie », les aides à l'immobilier d'entreprise des collectivités locales (décret n° 82-809), les aides à l'investissement des PMI (FDPMI), les aides au tourisme, les aides des sociétés de conversion (FIBM, FINORPA, SODIV, SODIE etc...).

Les points du régime PAT qui ne sont plus conformes au droit communautaire de la concurrence et qui rendent nécessaire la modification du décret PAT sont les suivants :

- le zonage de la PAT a été modifié, il devait être réduit de 6 % ;
- les taux d'aide en zones PAT ont été réduits (de 30 % à 20 % maxi pour les grandes entreprises) ;
- la durée du régime PAT (le décret PAT doit s'arrêter fin 2006) ;

¹ Paradoxalement, la consommation des crédits de la PAT est pourtant meilleure en 2000 qu'en 1999.

- certains secteurs doivent être exclus (les secteurs transports, sidérurgie, construction navale, agriculture, pêche, charbon) ;
- le secteur des services financiers doit être également exclu du régime ;
- le bénéficiaire de la PAT doit financer au moins 25 % de l'investissement sans aide publique ;
- les dossiers de demandes d'aide PAT doivent être déposés avant la réalisation des investissements ;
- les aides ne doivent porter que sur des investissements en capital fixe (bâtiment, équipement, terrain et 25 % seulement des dépenses immatérielles) ;
- les emplois doivent être maintenus 5 ans au moins sur le site ;
- l'investissement doit être maintenu 5 ans sur le site (clause anti-délocalisation).

Le Parlement tenu à l'écart ?

Dans le questionnaire qu'il avait adressé en juillet 1999 à la ministre de l'aménagement du territoire, dans la perspective de l'examen de la loi de finances pour 2000, votre rapporteur avait posé la question suivante : « *Préciser la nature des réglementations européennes auxquelles le projet de réforme de la PAT doit se conformer.* »

La ministre avait transmis la réponse suivante : « *La réglementation européenne, à laquelle doit se conformer la réforme PAT, est fixée par les lignes directrices des aides à finalités régionale et l'article 88.3 du Traité CE.* »

Sans être inexacte, cette réponse apparaît a posteriori comme lacunaire. Votre rapporteur estime que cette question fournissait à la ministre l'occasion d'indiquer que le régime de la PAT ne serait plus conforme au droit communautaire à compter du 1^{er} janvier 2000.

C. LE NOUVEAU RÉGIME

1. Une entrée en vigueur conditionnée par la parution de textes réglementaires

Le projet de décret relatif à la PAT serait actuellement examiné par le Conseil d'Etat. La DATAR estime que la parution du décret devrait intervenir à la fin de l'année au plus tard.

En outre, le comité des finances locales devrait examiner deux décrets destinés à mettre en conformité avec le droit communautaire le régime de certaines interventions économiques des collectivités locales. Une circulaire relative à la mise en œuvre du nouveau régime d'aide aux petites et moyennes entreprises a déjà été adressée aux préfets de région et de département par le ministre de l'intérieur le 17 août 2000.

Extraits de la circulaire du 17 août 2000 du ministre de l'intérieur

« La révision des deux dispositifs réglementaires qui sont devenus incompatibles avec nos engagements communautaires, afin de garantir la sécurité juridique des interventions des collectivités locales.

Il s'agit des dispositions relatives à la prime régionale à la création d'entreprise et des taux d'aide à l'immobilier d'entreprises.

S'agissant de la prime régionale à la création d'entreprise, certains secteurs d'activité seront exclus du bénéfice de la prime afin que ce régime soit compatible avec les dispositions du droit communautaire concernant les aides « de minimis ».

Pour les aides à l'immobilier, le régime en vigueur depuis 1982 autorisait un rabais de 25 % par rapport à la valeur du marché pour toutes les entreprises quelle que soit leur taille. Les engagements communautaires nous imposent une révision de ce taux. Afin de ne pas confronter les collectivités locales à une réduction trop importante de ce taux d'intervention, qui devra être ramené à 23 %, à 17 % et à 11,5 % dans les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire pour les projets industriels, il va être prévu une application différenciée selon la taille des entreprises. Désormais, les petites et moyennes entreprises bénéficieront de la possibilité de majorer de 10 points les taux d'intervention en leur faveur (soit, selon les zones : 21,5 %, 27 % ou 33 %).

Le régime des aides à l'immobilier d'entreprise dans les autres parties du territoire, celles éligibles à la prime d'aménagement du territoire pour les projets relevant du secteur tertiaire (le bassin parisien et l'agglomération lyonnaise étant exclus) restera inchangé.

L'intervention des collectivités locales au maximum de ce qu'autorisent les encadrements communautaires et y compris selon des modalités innovantes actuellement non précisées par la loi.

Cela est rendu possible par la loi elle-même qui, à l'article L. 1511-5 du code général des collectivités territoriales, dispose que « des actions de politique agricole et industrielle peuvent être entreprises par les collectivités territoriales et leurs groupements dans le cadre de conventions conclues par eux avec l'Etat et fixant les modalités des aides qu'ils peuvent consentir ».

Les collectivités qui le souhaitent peuvent donc disposer de ce dispositif conventionnel pour mettre en œuvre le régime d'aides aux petites et moyennes entreprises (régime N198/99) approuvé par la Commission européenne. Cette procédure leur assurera une sécurité juridique et une comptabilité avec l'obtention des fonds européens. (...)

L'extension de ce dispositif aux secteurs des services et de l'artisanat, pour l'instant exclus de l'article L. 1511-5 du CGCT, sera rendue possible dès le vote définitif du projet de loi d'orientation pour l'outre-mer qui intègre une mesure de cette nature. »

2. Les différences entre l'ancien et le nouveau régime

La DATAR a indiqué à votre rapporteur que les principales modifications entre l'ancien et le nouveau régime de la PAT étaient les suivantes :

- intégration des modifications citées au point précédent (relatives au zonage, aux taux d'aide, à la procédure d'attribution des aides) ;

- réduction du seuil d'éligibilité à la PAT (15 emplois et 15 MF d'investissement) ;

- éligibilité des entreprises de services à la PAT ;

- nouvelles PAT en zone « tertiaire » (prime pour les projets de R & D ; prime à l'emploi pour les PME du secteur des services à l'industrie).

Le tableau ci-dessous, fourni par la DATAR, récapitule les différents dispositifs d'aide à finalité régionale :

PRINCIPAUX REGIMES D'AIDES AUX ENTREPRISES SELON LE ZONAGE PAT
(en gras les écarts de traitement entre les deux types de zones)

HORS REGIMES FIXCAUX

		ZONE PAT INDUSTRIE				AUTRES ZONES					
REGIME NOTIFIE	FINANCEUR	TYPE D'AIDE	MODALITES	ENTREPRISES ELIGIBLES	TAUX D'AIDE	TYPE D'AIDE	MODALITES	ENTREPRISES ELIGIBLES	TAUX D'AIDE		
PAT INDUSTRIE	ETAT	prime à l'investissement matériel aux projets extension et création d'établissement	Investis.> à 15 MF et 15 emplois minim. 50 à 70 Kf/emplois	Grandes et	23 %	prime à la création pour les projets des entreprises de service à l'industrie	création de 15 emplois minimum 70 Kf/emplois	PME uniquement	17 %		
PAT SERVICES	ETAT			PME	17 %					Grandes et	23 %
				PME	17 %					Grandes et	11,50 %
PAT RECHERCHE	ETAT	prime aux entreprises développant un projet de recherche et développement	création de 15 emplois minimum 70 Kf/emplois	Grandes et PME	de 30 % à 60 % selon les cas	prime aux entreprises développant un projet de recherche et développement	création de 15 emplois minimum 70 Kf/emplois	Grandes et PME	de 25 % à 60 % selon les cas		
FDPMI	ETAT CPER DOCUP	subvention aux projets d'investissements matériels ou immatériels d'acquisition technologique	secteur industriel	PME	33 % 27 % 21,50 %	subvention aux projets d'investissements matériels ou immatériels d'acquisition technologique	secteur industriel	PME	7,5 % E et 15 % PE (75 % Dom)		
FRAC COURT FRAC LONG	CPER DOCUP	aide au conseil de courte durée	étude de conseil externe de l'entrep. AIDE < 200 KF CDD aide < 200 KF	PME	25 KF	aide au conseil de courte durée	étude de conseil externe de l'entrep. AIDE < 200 KF CDD aide < 200 KF	PME	25 KF		
	CPER	aide au conseil externe		PME	50 %	aide au conseil externe		PME	50 %		
	CPER DOCUP	aide au recrutement de cadre		PME	50 %	aide au recrutement de cadre		PME	50 %		
REGIME CADRE TOURISME	CPER DOCUP COL. LOC.	Aide à l'investissement matériel (équipement immobiliers, etc)	projets touristiques	Grandes entreprises	17 à 23 % 11,50 %	aide à l'investissement matériel (équipement immobiliers, etc.)	projets touristiques	PME	7,5 % ME à 15 % PE		
				PME	33 % - 27 % - 21,50 %					TPE*	50 % (< 650 KF)
				TPE*	50 % (< 650 KF)						
		aide à l'investissement immatériel	projets touristiques	PME	50 %	aide à l'investissement immatériel	projets touristiques	PME	50 %		

* Montant d'aide plafonné à 650 KF sur 3 ans par entreprise dans le cadre de la règle communautaire « de minimis » (communication de la Commission européenne du 6 mars 1996 JOCE 6/3/96 Cn° 68, p.9.

		DANS LES ZONES DE RECONVERSION DEFENSE UNIQUEMENT				DANS LES ZONES DE RECONVERSION DEFENSE UNIQUEMENT			
	ETAT	actions collectives	objectif de reconversion	PME		actions collectives	objectif de reconversion	PME	

PRINCIPAUX REGIMES D'AIDES AUX ENTREPRISES SELON LE ZONAGE PAT (en gras les écarts de traitement entre les deux types de zones)									
						HORS REGIMES FIXCAUX			
		ZONE PAT INDUSTRIE				AUTRES ZONES			
REGIME NOTIFIE	FINANCEUR	TYPE D'AIDE	MODALITES	ENTREPRISES ELIGIBLES	TAUX D'AIDE	TYPE D'AIDE	MODALITES	ENTREPRISES ELIGIBLES	TAUX D'AIDE
FRED	CPER	aide à la création d'emploi	aide < 2 MF CDI	PME	21 Kf/emploi	aide à la création d'emploi	aide < 2 MF CDI	PME	21 Kf/emploi
	DOCUP	aide à l'investissement matériel	assiette entre 300 Kf et 20 Mf	PME	7,5 % ME 15 % PE	aide à l'investissement matériel	assiette entre 300 Kf et 20 Mf	PME	7,5 % ME 15 % PE
	COL.LOC	aide à l'investissement immatériel (conseil, formation)	assiette limitée à 1 MF	PME	50 %	aide à l'investissement immatériel (conseil, formation)	assiette limitée à 1 MF	PME	50 %
		aide aux artisans	dans le cadre d'une ORAC	commerçants	de 20 à 50 %	aide aux artisans	dans le cadre d'une ORAC	commerçants	de 20 à 50 %
REGIME D'AIDES A L'ENVIRONNEMENT	CPER	aide à l'investissement pour l'adaptation aux normes environnementales	subvention, prêt, bonification	Grandes ----- - PME	11,5 à 20 % ----- 21,5 à 33 %	aide à l'investissement pour l'adaptation aux normes environnementales	subvention, prêt, bonification	Grandes ----- - PME	10 % ----- 25 %
		aide à l'investissement pour le dépassement de normes environnementales	subvention, prêt, bonification	Grandes ----- - PME	30 % ----- - 40 %	aide à l'investissement pour le dépassement de normes environnementales	subvention, prêt, bonification	Grandes ----- - PME	30 % ----- 40 %
	DOCUP	aide à l'investissement immatériel	subvention, prêt, bonification	PME seules	50 %	aide à l'investissement immatériel	conseil formation	PME seules	50 %
		avances remboursables en cas de succès subventions directes aux études de faisabilité		< à 2000 pers. < à 2.000 pers.	40 % 50 %	avances remboursables en cas de succès subventions directes aux études de faisabilité		< à 2000 pers. < à 2.000 pers.	40 % 50 %
REGIM/ES CADRES INGENIERIE FINANCIERE	DOCUP	fonds de garantie	apports en garantie aux entreprises	PME	-	fonds de garantie	apports en garantie aux entreprises	PME	-
	CEPER	capital investissement	intervention en capital dans les entr.	PME	-	capital investissement	intervention en capital dans les entr.	PME	-
		prêts d'honneurs aux créateurs d'entreprises		TPE créateurs	-	prêts d'honneurs aux créateurs d'entreprises		TPE créateurs	-
ADEME	CPER DOCUP	Renotification en cours - aides au traitement des déchets, dépollution de l'air, etc		toutes	-	Renotification en cours - aides au traitement des déchets, dépollution de l'air, etc		toutes	-

* Montant d'aide plafonné à 650 KF sur 3 ans par entreprise dans le cadre de la règle communautaire « de minimis » (communication de la Communication européenne du 6 mars 1996 JOCE 6/3/96 Cn° 68, p.9.

PRINCIPAUX REGIMES D'AIDES AUX ENTREPRISES SELON LE ZONAGE PAT (en gras les écarts de traitement entre les deux types de zones)									
						HORS REGIMES FIXCAUX			
		ZONE PAT INDUSTRIE				AUTRES ZONES			
REGIME NOTIFIE	FINANCEUR	TYPE D'AIDE	MODALITES	ENTREPRISES ELIGIBLES	TAUX D'AIDE	TYPE D'AIDE	MODALITES	ENTREPRISES ELIGIBLES	TAUX D'AIDE
AIDE DES COLLECTIVITES LOCALES A L'INVEST.	COL. LOCALES (par convention avec l'Etat)	Conventions Etat-Région (art. L.1511-5) subvention aux entreprises pour des projets d'investissement matériel ou immatériel	aide < à 650 Kf*	PME avec un projet < 1,3 MF	50 %	subvention aux entreprises pour des projets d'investissement matériel ou immatériel	aide < à 650 Kf*	PME avec un projet < 1,3 MF	50 %
			-	-	27 % ou 33 %			-	PME avec un projet > 1,3 MF
AIDES A L'IMMOBILIER D'ENTREPRISES	COLLECTIVITES LOCALES	<i>Décret 82-809 (révision en cours)</i>	sur prix marché	grandes entreprises	23 % - 17 % 11,50 %	-	-	-	-
		rabais sur la vente de bâtiments	sur prix marché	PME	33 % - 27 % 21,50 %	<i>Décret 98-572 (révision en cours)</i> - rabais sur la vente de bâtiment	sur prix marché	PME	25 % limités à 900 KF
		rabais sur la location de bâtiment	sur prix marché	Toutes	< 650 Kf*	rabais sur la location de bâtiment	sur prix marché	Toutes	< 605 Kf*
PRCE	COLLECTIVITES LOCALES	<i>Décret 82-806 (révision en cours)</i> - prime à la création d'entreprises		Toutes	< 650 Kf*	<i>Décret 82-806 (révision en cours)</i> - prime à la création d'entreprises		Toutes	< 650 Kf*
PRE	COLLECTIVITES LOCALES	<i>Décret 82-807 (révision en cours)</i> - prime à la création d'emplois	70 FK emploi 1 MF/entrep./an	PME	20 % à 30 %	<i>Décret 82-807 (révision en cours)</i> - prime à la création d'emplois	70 FK emploi 1 MF/entrep./an	PME	20 % à 30 %
ORAC	CPER DOCUP	EN COURS DE NOTIFICATION		commerçants artisans	40 %	EN COURS DE NOTIFICATION		commerçants artisans	40 %

* Montant d'aide plafonné à 650 KF sur 3 ans par entreprise dans le cadre de la règle communautaire « de minimis » (communication de la Commission européenne du 6 mars 1996 JOCE 6/3/96 Cn° 68, p.9.

IV. LA MISE EN ŒUVRE DES ORIENTATIONS DE LA LOI DU 25 JUIN 1999

A. LA POLITIQUE DES PAYS ET DES AGGLOMÉRATIONS

Votre rapporteur se bornera à faire le point sur les financements par la DATAR de la nouvelle politique territoriale menée par le gouvernement en faveur des pays et des agglomérations, en application des articles 22 et 23 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999.

S'agissant des pays, la DATAR a communiqué à votre rapporteur les indications suivantes :

- en 1998, 15 millions de francs provenant du FNADT ont financé les pays déjà constitués ou dotés d'un projet ou d'une charte de développement et 10 millions de francs (5 millions de francs du FNADT et 5 millions de francs de la caisse des dépôts) ont financé les pays en cours d'organisation ou d'élaboration de leur charte ;

- en 1999, deux appels à projets ont été lancés en partenariat avec la Caisse des dépôts. 46 dossiers ont été retenus, financés à hauteur de 6 millions de francs. Ce coût a été partagé entre le FNADT et la Caisse des dépôts.

En outre, le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) du 15 décembre 1999 a décidé que le FNADT consacrerait 30 millions de francs à la politique des pays et au renforcement des capacités d'études et d'animation des territoires engagés, ou souhaitant l'être, dans cette démarche.

S'agissant des agglomérations, la DATAR a indiqué à votre rapporteur que l'*« opération spécifique de préfiguration des contrats d'agglomération représente un soutien en ingénierie non négligeable en direction des agglomérations. La DATAR y a consacré un montant de 4,2 MF en 1999/2000 et le ministère de l'équipement 2 MF. Cette opération a pris le relais des diagnostics exhaustifs des agglomérations lancés à l'initiative du ministère de l'équipement et réalisés par leurs services extérieurs. Sur ces diagnostics d'agglomération, la DATAR a engagé 6,5 MF de crédits spécifiques en 1999 de manière à ce qu'ils soient « partagés » entre les différents services déconcentrés de l'Etat et avec les collectivités locales concernées. »*

Par ailleurs, au fur et à mesure de l'élaboration des contrats d'agglomération, celles-ci pourront bénéficier « *des crédits hors CPER de différents ministères fléchés sur les contrats d'agglomération, des crédits européens objectif 2 pour les agglomérations situées dans les zones sensibles, des crédits d'expertise complémentaire de la CDC* ».

Enfin, la DATAR précise que « *l'ambition est de parvenir, en 2006, à une mobilisation effective d'au moins 25 % des crédits des contrats de plan Etat-région à travers des contrats de territoire (contrats de villes, contrats d'agglomération, contrats de pays, contrats de parcs naturels régionaux)*. »

B. LES SCHÉMAS DE SERVICES COLLECTIFS

La loi du 25 juin 1999 prévoyait que les nouveaux schémas de service devaient entrer en vigueur avant le 31 décembre 1999, notamment pour servir de base à la négociation des nouveaux contrats de plan. Finalement, le calendrier a été inversé.

Le 26 octobre 2000, les schémas ont été finalisés et, d'après les informations recueillies par votre rapporteur, le Premier ministre a alors engagé l'ultime phase d'élaboration des schémas : consultations des conférences régionales d'aménagement du territoire et des conseils régionaux, puis consultation du conseil national d'aménagement du territoire et des délégations parlementaires ; transmission au Conseil d'Etat en avril 2001 ; parution des décrets au mois de juin 2001.

Le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale a indiqué à votre rapporteur que les contrats de plan Etat-région seront revus en 2003 pour tenir compte des orientations des schémas de services collectifs.

Votre rapporteur n'a pas encore eu l'occasion de consulter un schéma de service collectif.

V. LES SERVICES PUBLICS EN ZONE RURALE

A. LA LEVÉE DU MORATOIRE

La DATAR a communiqué à votre rapporteur les indications suivantes :

« Le moratoire opposable aux fermetures de services publics en milieu rural avait été mis en place le 10 mai 1993. Sa levée a été décidée lors du CIADT du 15 décembre 1998 et confirmée par les circulaires du Premier ministre aux ministres et aux préfets du 7 juillet 2000, publiées au Journal Officiel du 12 juillet pages 10545 à 10548.

Les effets de ce moratoire ont été très limités car la plupart des services publics sont installés dans des communes plus importantes que celles qui étaient visées. En outre, sa levée n'a pas entraîné d'accélération des restructurations de services.

L'évolution de l'implantation territoriale des services publics, en zone rurale comme ailleurs, fait désormais l'objet d'un processus de coordination, de concertation et de compensation, décrit dans les circulaires susdites, et que la DATAR et les préfets sont chargés de mettre en œuvre. »

B. LES MAISONS DE SERVICE PUBLIC

La DATAR a communiqué à votre rapporteur les informations suivantes :

« Deux lois ont fixé le cadre juridique de la constitution des maisons des services publics :

- l'article 30-V de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire,

- les articles 27 à 30 de la loi 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Ces textes fixent des principes à la constitution des maisons des services publics. Résultant d'initiatives et de négociations locales, celles-ci sont en effet très hétérogènes. L'Etat ne participe pas à toutes. Il n'en existe d'ailleurs ni recensement, ni suivi centralisés. Leurs modalités de financement reflètent leur hétérogénéité. »

Votre rapporteur souhaite que ce dispositif fasse l'objet d'un suivi plus attentif en raison du succès des expériences menées aujourd'hui. Il considère que les services publics à caractère économique et financier devraient être inclus dans ces dispositifs.

VI. LA CRÉATION D'ENTREPRISE EN ZONE DÉFAVORISÉE : UN OUTIL ESSENTIEL DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le soutien à la création d'entreprise est une nécessité qui ne concerne pas que les nouvelles technologies. La création d'activité est une composante essentielle d'une politique d'aménagement du territoire fructueuse.

Depuis plusieurs années maintenant, votre rapporteur souligne l'intérêt des plates-formes d'initiative locale dans le soutien à la création d'entreprise dans les parties les plus fragiles du territoire.

Ces associations, qui rassemblent des acteurs publics et privés, ainsi que des fonds publics et privés, attribuent des prêts d'honneur aux créateurs d'entreprise. Elles suivent la mise en place des projets par le biais de parainnages.

Le succès des plates-formes est réel. De 87 en 1996, leur nombre est passé à 200 à la fin du premier semestre 2000. En 1999, 2800 entreprises ont été financées contre 1950 en 1998, engendrant 7000 emplois (contre 4300 en 1998) et 1 milliard de francs d'investissements (environ 360.000 francs par entreprise).

Lors de son déplacement à la Réunion en 1999, il avait été indiqué à votre rapporteur que 10 % des emplois créés dans l'île résultaient d'entreprises aidées par la plate-forme.

L'activité des plates-formes se heurte aujourd'hui à des contraintes législatives. En particulier, la rédaction actuelle de l'article 238 *bis* du code général des impôts limite le bénéfice de l'agrément du ministère des finances aux seules associations qui aident à la création d'entreprise. Par conséquent, une plate-forme qui aiderait à la création mais aussi à la reprise d'entreprise ne pourrait plus bénéficier de l'agrément.

Pourtant, l'aide à la reprise d'entreprise est essentielle dans les zones marquées par le déclin économique. C'est pourquoi, comme il l'a fait à chaque occasion depuis 1999 (projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, projet de loi de finances pour 2000 proposition de loi « entreprise et territoire), votre rapporteur proposera un amendement destiné à remédier à cette incohérence, qui sera déposé lors de l'examen par le Sénat du projet de loi de finances rectificative pour 2000.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements tendant à majorer, à titre non reconductible :

- le chapitre 44-10 « *Fonds national d'aménagement et de développement du territoire* » (article 10) à hauteur de 2,84 millions de francs ;

- le chapitre 65-00 « *Fonds national d'aménagement et de développement du territoire* » (article 10) à hauteur de 150.000 francs (en autorisations de programme et en crédits de paiement).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 17 octobre 2000, sous la présidence de Madame Marie-Claude Beaudeau, vice-présidente, la commission a procédé à l'examen des crédits du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement I. Aménagement du territoire, figurant dans le projet de loi de finances pour 2001, sur le rapport de M. Roger Besse, rapporteur spécial.

M. Roger Besse, rapporteur spécial, a rappelé que ces crédits rassemblaient le budget de fonctionnement de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), les crédits de la prime d'aménagement du territoire (PAT) et du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

Il a indiqué que ces crédits s'élevaient à 1,7 milliard de francs dans le projet de loi de finances pour 2001, en baisse de 10 % ; il a relativisé l'importance de cette diminution en expliquant qu'elle résultait, comme chaque année, de l'ajustement du montant des crédits de la PAT.

Il a estimé que ces fluctuations étaient sans conséquence sur le montant total des crédits disponibles en raison de l'importance du montant des crédits reportés d'année en année.

M. Roger Besse, rapporteur spécial, a formulé plusieurs remarques sur le projet de budget de l'aménagement du territoire.

En premier lieu, il a déploré le vide juridique où se trouvent, depuis le 1^{er} janvier 2000, les aides à finalité régionale accordées aux entreprises par l'Etat et les collectivités locales aux entreprises. Il a rappelé, que dès février 1998, la Commission européenne avait demandé à la France, comme aux autres Etats membres, de mettre leurs aides en conformité avec le droit communautaire avant le 31 décembre 1999.

En l'absence de dispositions en ce sens, les dispositifs d'aides, en premier lieu la PAT, n'ont pas fonctionné en 2000. Il a signalé que le nouveau décret régissant les aides à finalité régionale était actuellement examiné par le Conseil d'Etat.

Lorsqu'il entrera en vigueur, le nouveau régime entraînera la perte du bénéfice des aides pour les entreprises qui ne seront plus couvertes par la nouvelle carte des aides à finalité régionale. Pour celles qui resteront éligibles à la PAT, les taux des aides seront fortement réduits.

Le rapporteur spécial a regretté l'absence d'association des élus locaux à la définition de la nouvelle carte et le manque de transparence du Gouvernement s'agissant des conséquences des nouvelles règles communautaires sur les aides aux entreprises.

En deuxième lieu, M. Roger Besse, rapporteur spécial, a estimé que la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement donnait une impression de flou et que les dates annoncées pour l'entrée en vigueur de nouveaux dispositifs étaient fréquemment repoussées. A ce titre, il a cité les exemples de la réforme des zonages, de la refonte du FNADT et des schémas de service.

Par ailleurs, le rapporteur spécial a constaté que les instruments financiers créés par la loi du 4 février 1995 étaient laissés en déshérence, voire supprimés s'agissant du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN).

Il a insisté sur la nécessité de maintenir une capacité d'intervention réelle au fonds d'intervention pour les aéroports et les transports aériens (FIATA).

En troisième lieu, M. Roger Besse, rapporteur spécial, tout en déplorant la méthode employée par le Gouvernement, a approuvé la création de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), qui regroupera l'ensemble des dispositifs d'attraction des investissements étrangers existant actuellement. Il a précisé que cette agence, qui prendra la forme d'un établissement public, industriel et commercial, sera basé à Paris, aura des correspondants à l'étranger (les anciens bureaux de la DATAR) et un correspondant dans chacune des régions.

En quatrième lieu, M. Roger Besse, rapporteur spécial, a considéré que l'aide à la création d'entreprises en zones défavorisées constituait une composante essentielle d'une politique d'aménagement du territoire fructueuse. Il a insisté sur le rôle positif, dans ce domaine, des plates-formes d'initiatives locales. Il a rappelé que leur activité se heurtaient à des contraintes législatives qui les empêchaient notamment de soutenir pleinement la reprise d'entreprises. Il a annoncé son intention de déposer à nouveau un amendement, déjà adopté trois fois par le Sénat à son initiative, permettant de remédier à cette difficulté.

M. Roger Besse, rapporteur spécial, a indiqué que l'ensemble de ces éléments le conduisait à préconiser le rejet des crédits de l'aménagement du territoire inscrits dans le projet de loi de finances pour 2001.

Mme Marie-Claude Beaudeau s'est demandé dans quelle mesure l'orientation actuelle de la politique d'aménagement du territoire était compatible avec la réalisation des objectifs fixés par le récent rapport de la DATAR sur la France de 2020.

M. Roger Besse, rapporteur spécial, a regretté le manque d'ambition de la politique actuelle d'aménagement du territoire. Il a rappelé que, à l'occasion des Etats généraux des élus locaux tenus en Auvergne à l'initiative du président Christian Poncelet, 87 % des élus s'étaient déclarés en désaccord avec les options actuelles en matière d'aménagement du territoire.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat de rejeter les crédits consacrés à l'aménagement du territoire figurant dans le projet de loi de finances pour 2001.

*

Réunie le jeudi 23 novembre sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a confirmé son vote de rejet du budget de l'aménagement du territoire et de l'environnement tel qu'amendé par l'Assemblée nationale.