

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 2003

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 2004, 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° 33

SERVICES DU PREMIER MINISTRE :

V. – AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Rapporteur spécial : M. Roger BESSE

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Voir les numéros :

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

Sénat : 72 (2003-2004)

Lois de finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le projet de budget de l'aménagement du territoire pour 2004 suscite les observations suivantes.

1. Evolution générale des crédits

Les crédits affichent une **augmentation de 1,9 %**, passant de 268 à 273 millions d'euros. Cette évolution des crédits s'explique par un double phénomène :

- d'une part, comme les années précédentes, les crédits de la prime d'aménagement du territoire connaissent une variation importante : ils diminuent de 5 millions d'euros entre 2003 et 2004 ;

- surtout, les crédits du FNADT augmentent de 10 millions d'euros.

Cette augmentation provient de l'augmentation des crédits destinés aux contrats de plan Etat-régions et de la création de deux nouveaux articles relatifs aux programmes régionaux du FNADT.

Compte tenu du taux de consommation habituellement faible des crédits du FNADT (la centaine de millions d'euros de crédits reportés chaque année n'étant pas consommés), et en particulier de ses crédits d'intervention, **on peut se demander si cette augmentation des crédits se traduira au niveau des dépenses**. Il faut néanmoins souligner à cet égard que la sous-consommation des crédits a été de l'ordre de seulement 40 millions d'euros en 2002, du fait de la diminution des crédits disponibles consécutive aux mesures de régulation budgétaire.

2. La mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

La mise en œuvre par la DATAR de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances se situe dans le cadre de celle, plus vaste, de l'ensemble des services du Premier ministre, dont le gouvernement envisage la réunion au sein d'une mission unique, dont les crédits seraient de l'ordre de 1,5 milliard d'euros.

Le programme « aménagement du territoire » s'élèverait à seulement 267 millions d'euros, ce qui est nettement inférieur au montant minimum de 500 millions d'euros préconisé par la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002.

Les objectifs et indicateurs correspondant à ce programme doivent encore être définis. Votre rapporteur spécial estime qu'ils devraient davantage se rapprocher des objectifs que la loi du 25 juin 1999 fixe en matière d'aménagement du territoire, que ne le font les composantes actuelles de l'agrégat « aménagement et développement du territoire ».

3. Adapter la gestion du FNADT au renforcement de la décentralisation

Dans le cadre de son contrôle du FNADT, votre rapporteur spécial a notamment constaté que la section générale, censée financer des projets d'importance nationale, jouait souvent un rôle d'accompagnement des projets locaux.

Dans ces conditions, il pourrait être utile d'accroître les crédits de la section locale non contractualisée, afin de permettre aux préfets de décider localement de subventionner tel ou tel projet.

Cela permettrait d'adapter la gestion du FNADT au renforcement de la décentralisation actuellement en cours.

En complément de cette réforme, le montant minimal des opérations financées par la section générale pourrait être augmenté, afin de réduire la logique de « saupoudrage » qui est actuellement celle du FNADT.

En outre, votre rapporteur a constaté que le suivi et l'évaluation de l'action du FNADT étaient insuffisants.

4. Le développement des zones rurales : vers un nouveau départ ?

Conformément aux engagements pris par le président de la République, M. Jacques Chirac, le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 3 septembre 2003, ainsi que le projet de loi pour le développement des territoires ruraux, tendent à relancer la politique de développement des zones rurales.

Parmi les mesures proposées, on peut notamment citer :

- dans le cas du projet de loi précité, la simplification du régime des maisons de services publics et la réforme de la carte des zones de revitalisation rurale (ZRR) ;

- dans celui des autres mesures annoncées par le CIADT, la mise en œuvre d'un accord cadre avec les grands réseaux de services publics, ainsi que diverses dispositions concernant le développement des technologies de l'information et de la communication en zone rurale.

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

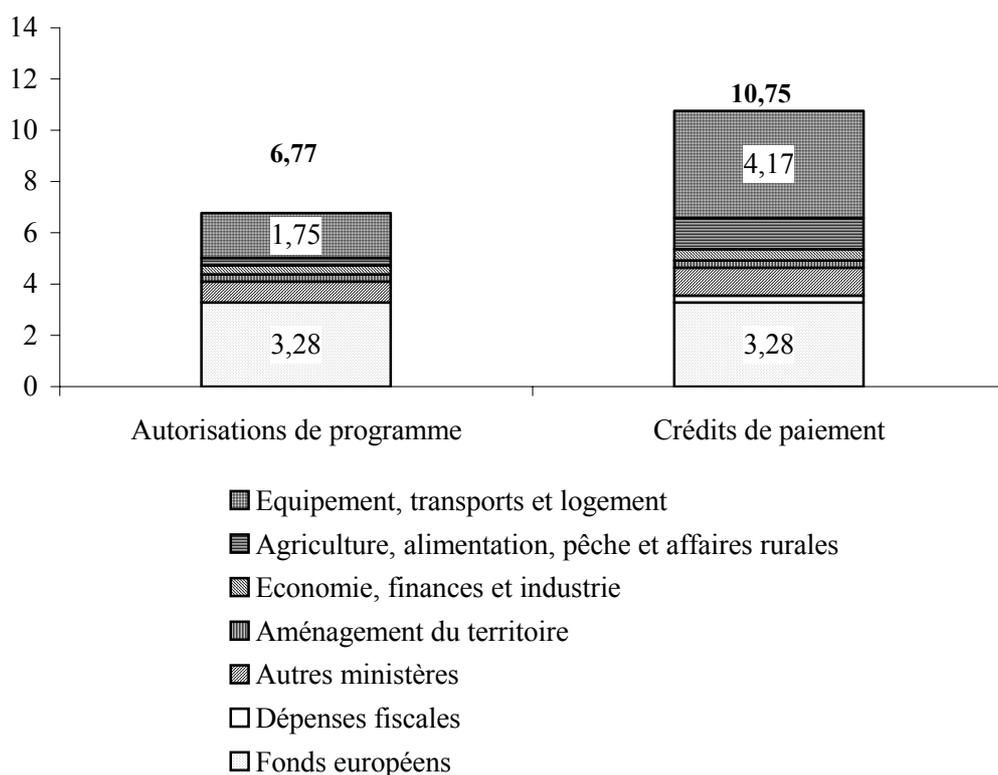
A cette date, **70 %** des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

PREMIÈRE PARTIE : LE PROJET DE BUDGET POUR 2004

L'aménagement du territoire est un objectif dont la mise en œuvre incombe à un grand nombre de ministères. L'effort financier total des pouvoirs publics est retracé chaque année dans un « jaune » budgétaire, et s'élève à environ 7 milliards d'euros en autorisations de programme et 11 milliards d'euros en crédits de paiement, comme l'indique le graphique ci-après. Il importe de souligner que les fonds structurels européens correspondent à environ un tiers des crédits de paiement (soit autant que le ministère de l'Équipement) et à la moitié des autorisations de programme.

L'effort financier total en faveur de l'aménagement du territoire en 2004

(en milliards d'euros)



Source : « jaune » budgétaire « aménagement du territoire »

Les crédits figurant dans le fascicule « Services du Premier ministre. V. – Aménagement du territoire »¹ sont les crédits gérés directement par le ministère de l'aménagement du territoire, c'est-à-dire par la DATAR. Ils s'élèvent à seulement 273 millions d'euros, soit environ 2,5 % des crédits consacrés à l'aménagement du territoire.

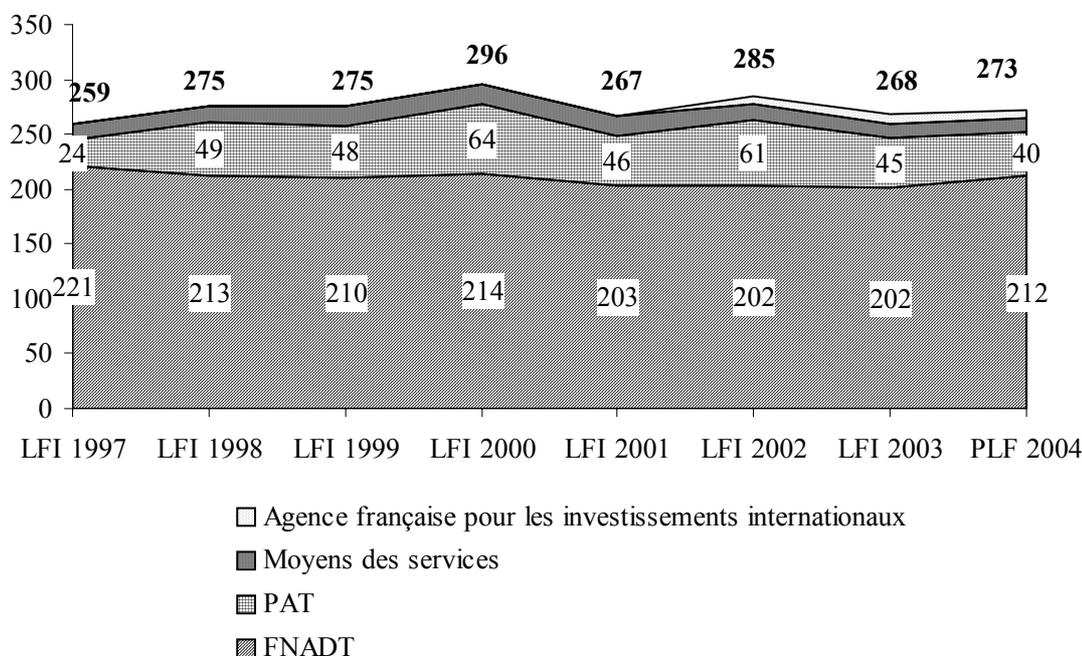
Comme chaque année, ces crédits se répartissent en trois grandes masses :

- 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 de 1997 à 2004 :

Le budget de l'aménagement du territoire de 1997 à 2004

(en millions d'euros)



Source : « bleus » budgétaires

¹ Anciennement « Aménagement du territoire et environnement. I. - Aménagement du territoire ».

Ainsi, de 1997 à 2004, le budget de l'aménagement du territoire est passé de 259 millions d'euros à 273 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 5 %.

I. DES CRÉDITS EN AUGMENTATION DE 1,9 %

Le projet de budget de l'aménagement du territoire pour 2004 s'établit à **273 millions d'euros**. Il est supérieur de 5 millions d'euros à celui de l'année dernière, soit une augmentation de **1,9 %**.

Cette évolution des crédits s'explique par un double phénomène :

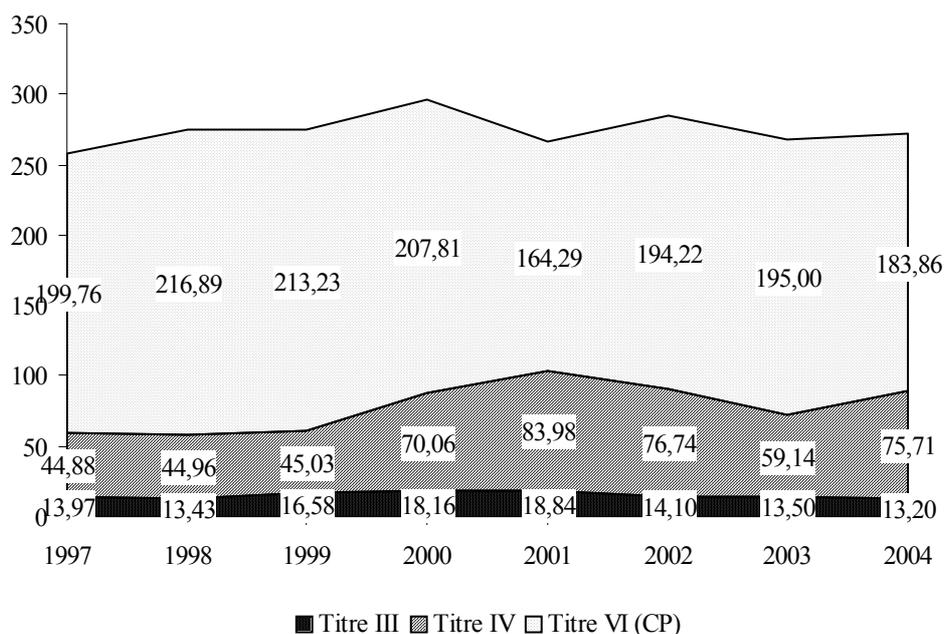
- d'une part, comme les années précédentes, les crédits de la **prime d'aménagement du territoire** connaissent une variation importante : en 2004, ils diminueraient de 5 millions d'euros entre 2003 et 2004 ;

- surtout, **les crédits du FNADT augmenteraient de 10 millions d'euros**.

L'augmentation globale des crédits provient de celle des crédits du titre IV (interventions publiques), comme l'indique le graphique ci-après. En effet, ceux-ci sont en augmentation de 16,6 millions d'euros.

Les crédits inscrits en loi de finances initiale

(en millions d'euros)



Source : « bleus » budgétaires

II. LA DATAR

A. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS DE PLUS DE 300.000 EUROS EN 2004

1. Rappel : la création en 2002 de l'agence française pour les investissements internationaux

Les moyens des services ont connu en 2002 une diminution importante (- 25,13 %), en rupture avec l'évolution constatée les années précédentes (augmentation de 10,5 % de 1997 à 2001). Cette diminution s'expliquait essentiellement par celle des rémunérations d'activité, consécutive à la création de l'agence française pour les investissements internationaux, constituée à partir de personnel de la DATAR.

L'agence française pour les investissements internationaux

Les emplois budgétaires des bureaux de la DATAR à l'étranger (28 contractuels, auxquels s'ajoutaient 36 recrutés locaux, 4 CSN et 10 mises à disposition) ont été transférés, à compter du 1^{er} janvier 2002, à l'agence française pour les investissements internationaux, établissement public industriel et commercial, dont la création avait été décidée par la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques. L'article correspondant à ces emplois (31-01-40), doté de plus de 2 millions d'euros en 2001, a donc été supprimé dans la loi de finances pour 2002.

L'AFII emploie actuellement 130 personnes.

La situation initiale : un système éclaté

Avant la création de cette agence, les dispositifs visant à attirer les investissements étrangers en France 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.

Un texte législatif était indispensable pour créer la nouvelle agence. En effet, cet établissement ne semblait pouvoir être rattaché aisément à une catégorie existante d'établissements publics.

La création de l'AFII par un amendement gouvernemental à la loi sur les nouvelles réglementations économiques

Finalement, un peu à la sauvette, le gouvernement a choisi de déposer un amendement, tendant à créer une agence regroupant tous ces dispositifs, au projet de loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles réglementations 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.

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.

Présentation de l'AFII

Selon l'article 144 de la loi n° 2001-420, « *il est créé sous le nom d'Agence française pour les investissements internationaux, un établissement public à caractère industriel et commercial, placé sous la tutelle du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministre chargé de l'aménagement du territoire* ». L'AFII a été mise en place par le décret n° 2001-1091 du 21 novembre 2001.

Le dispositif est le suivant :

- un établissement public industriel et commercial (EPIC) 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).

Le budget de l'AFII

Les ressources de l'Agence sont constituées de dotations de l'Etat, de redevances pour service rendu, et du produit de ventes.

La dotation inscrite dans la loi de finances initiale pour 2003 au titre de l'aménagement du territoire était de 7,46 millions d'euros. Du fait d'une réduction de crédits par l'Assemblée nationale, cette somme était inférieure de 200.000 euros au montant inscrit dans le projet de loi de finances.

En 2003, les recettes prévisionnelles de l'agence ont été de l'ordre de 17 millions d'euros (dont 16,5 millions en fonctionnement), dont 7,13 millions d'euros en provenance du budget de l'aménagement du territoire et 4,30 millions d'euros en provenance du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Ce dernier met également à la disposition de l'AFII des moyens matériels et humains à hauteur de 1,5 million d'euros. Le budget global de l'agence en 2003 a été de 16,511 millions d'euros en fonctionnement (mises à disposition comprises) et de 0,336 millions d'euros en investissement.

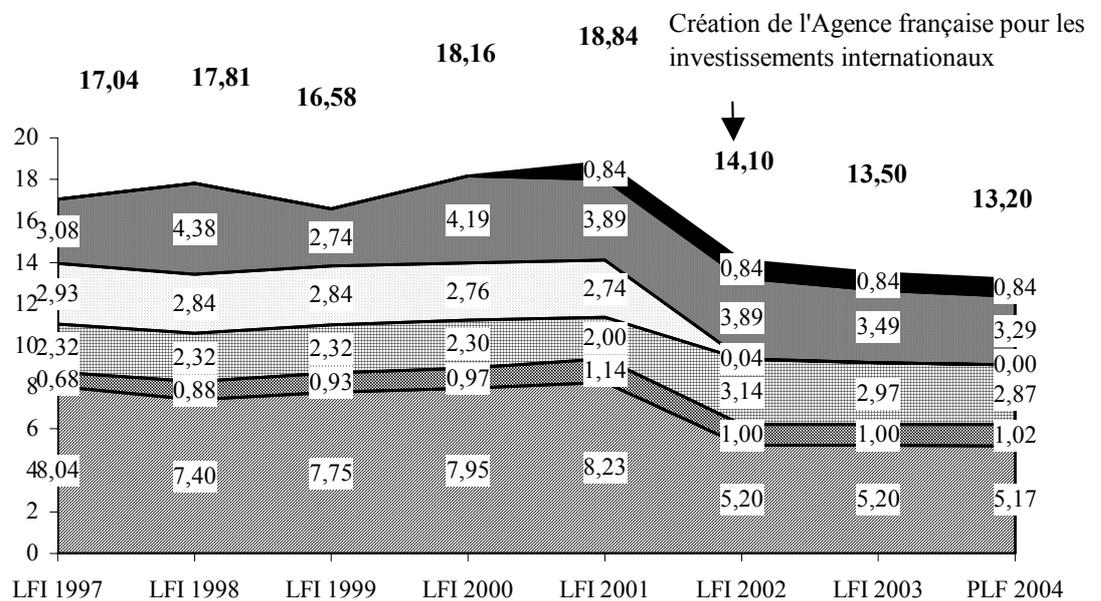
Le présent projet de loi de finances propose de **reconduire** en 2004 la dotation de l'AFII inscrite au budget de l'aménagement du territoire, de 7,46 millions d'euros.

2. La légère diminution des moyens des services en 2004

Les moyens des services diminueraient légèrement en 2004 (de 306.094 euros), comme l'indique le graphique ci-après.

Les moyens des services (aménagement du territoire)

(en millions d'euros)



- Politique interrégionale
- Etudes
- Fonctionnement bureaux à l'étranger
- ▒ Fonctionnement DATAR
- ▒ Charges sociales
- ▒ Rémunérations d'activité

Sources : « bleus » budgétaires

B. LA DIMINUTION DES MOYENS DES SERVICES EN 2004

1. Une diminution des crédits consacrés aux études

Comme l'année dernière, cette diminution s'explique essentiellement par celle des crédits consacrés aux études, qui sont sous-consommés.

Après être passés de 3,9 en 2002 à 3,5 millions d'euros en 2003, les crédits inscrits en loi de finances initiale passeraient à 3,3 millions d'euros en 2004, soit une diminution de l'ordre de 200.000 euros.

2. Une diminution des moyens de fonctionnement de la DATAR

Les moyens de fonctionnement de la DATAR seraient en outre réduits de 100.000 euros.

Le taux de consommation des crédits ouverts a en effet été de seulement 54 % en 2002 (soit 2,3 millions d'euros sur 4,3 millions d'euros).

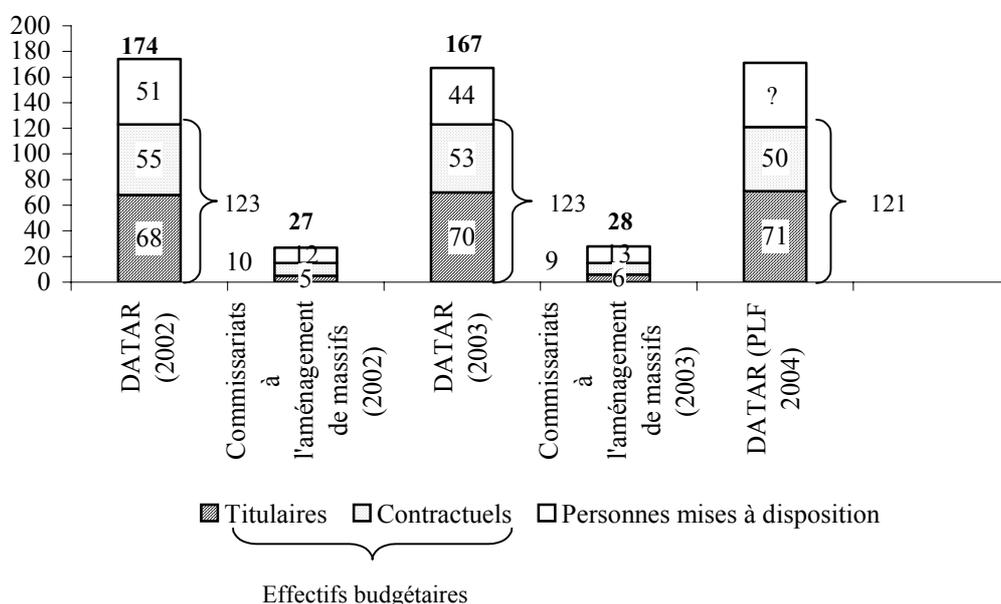
C. UNE LÉGÈRE DIMINUTION DES RÉMUNÉRATIONS D'ACTIVITÉ

Les rémunérations d'activité diminueraient légèrement, passant de 5,2 millions d'euros à 5,17 millions d'euros, soit une diminution de l'ordre de 30.000 euros.

Le présent projet de loi de finances prévoit en effet une légère **diminution des effectifs budgétaires** de la DATAR, qui passeraient de **123** à **121** personnes. En effet, si le nombre de titulaires passerait de 70 à 71, celui de contractuels passerait de 53 à 50.

Il faut souligner que les effectifs totaux étaient en 2002 et 2003 de respectivement 201 et 195 personnes, du fait de nombreuses mises à disposition (généralement sans remboursement) et de l'existence de six commissariats à l'aménagement des massifs, comme l'indique le graphique ci-après.

Effectifs budgétaires et effectifs réels en 2002 et 2003, demandes pour 2004



Sources : DATAR, projet de loi de finances pour 2004

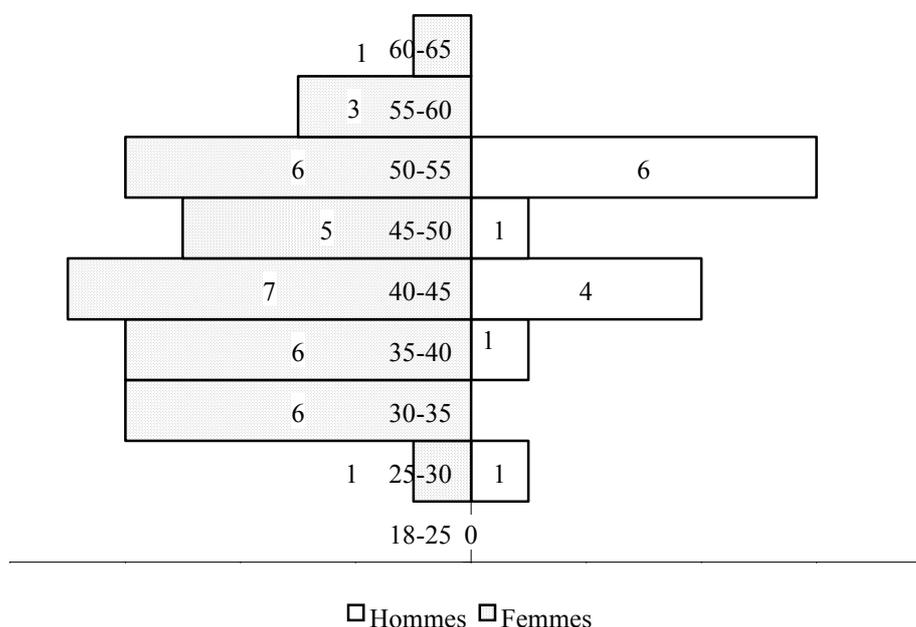
Les commissariats de massif ne se distinguent pas juridiquement de la DATAR. Leurs emplois figurent donc au budget de cette dernière. Seuls existent juridiquement les « commissaires », nommés par décret par le Premier ministre.

Contrairement à celui des commissariats de massif, **le financement des commissariats au développement économique, ou « agences de développement régional », est assuré par des associations locales consacrées au développement régional**, subventionnées par la DATAR et dont les commissaires exercent les fonctions de délégué général ou de délégué adjoint².

Le personnel de la DATAR est essentiellement féminin et connaît une proportion importante de personnes âgées de 40 à 45 ans et de 50 à 55 ans, comme l'indique le graphique ci-après.

² Les irrégularités suscitées par ce dispositif ont été critiquées par la Cour des comptes, dans son rapport au président de la République de 1997.

Pyramide des âges du personnel titulaire de la DATAR



Source : DATAR

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

Les crédits de la **prime d'aménagement du territoire (PAT)** sont inscrits au chapitre 64-00 du budget de l'aménagement du territoire. Ils s'établissent à **40 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2004, contre 45 millions dans la loi de finances initiale pour 2003.

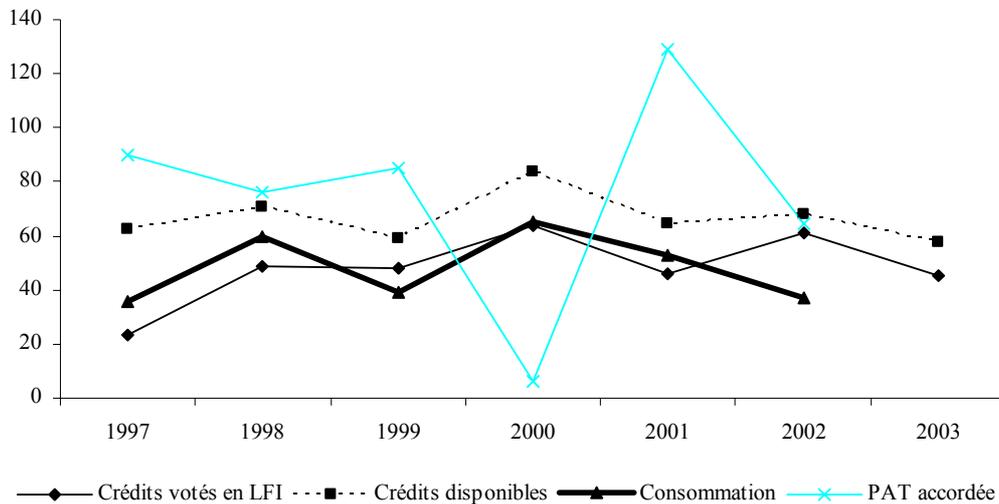
A. DES CRÉDITS DISPONIBLES CONSTAMMENT SUPÉRIEURS AUX CRÉDITS INSCRITS EN LOI DE FINANCES

De manière générale, les montants inscrits dans les lois de finances varient beaucoup selon les années.

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, le montant des crédits consommés. **Depuis 1997, le montant des crédits inscrits en loi de finances a été inférieur à celui des crédits disponibles, comme l'indique le graphique ci-après.**

La prime d'aménagement du territoire (PAT)

(en millions d'euros)



Source : DATAR

Ce décalage est rendu possible par l'importance du stock de crédits reportés d'année en année.

La consommation des crédits est en revanche relativement stable, avec une exception pour les années 2000 et 2001. Celle-ci provient de la suspension des aides à la PAT alors décidée, en raison de l'incompatibilité, à partir du 1^{er} janvier 2000, de la PAT, telle qu'elle existait alors, avec le droit communautaire. Un « rattrapage » des octrois de crédits a ensuite eu lieu en 2001.

Sur la période 1997-2001, le montant global des subventions accordées a été de 451 millions d'euros courants, contre seulement 291 millions d'euros inscrits en crédits de paiement en lois de finances initiales. Par ailleurs, sur cette période **le taux de consommation a été en moyenne de 99 % pour les crédits inscrits en loi de finances initiale et de 71 % pour les crédits disponibles.**

B. ÉVOLUTIONS RÉCENTES DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS PAT

1. Une forte sous-consommation des crédits en 2002

En revanche en 2002 les crédits de la PAT ont été sous-consommés. Le taux de consommation s'est en effet élevé à seulement **54,5 % des crédits disponibles, et 60,5 % des crédits inscrits en loi de finances initiale.**

2. D'importantes annulations de crédits en 2003

Le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, a décidé d'accorder une PAT après avis du Comité interministériel d'aide à la localisation des activités (Ciala) à 27 entreprises qui se s'étaient engagées à créer 2.388 emplois et à réaliser près de 1,2 milliard d'euros d'investissements. Ces emplois, dans les secteurs industriels (82 %) mais aussi tertiaires ou de recherche-développement, étaient destinés prioritairement aux bassins d'emplois les plus touchés par le chômage (62 % des emplois primés sont en zone PAT à taux majoré). Le montant de PAT concerné s'élève à 20 millions d'euros.

Ceci n'a pas empêché **18,23 millions** d'euros de crédits d'être **annulés** en 2003. On peut indiquer à cet égard que, selon les indications fournies par la DATAR, **la régulation budgétaire effectuée en 2003 empêcherait celle-ci d'honorer dans les délais certains de ses engagements pris au titre de la PAT.**

C. DES CRÉDITS POUR L'ANNÉE 2004 INFÉRIEURS À LA CONSOMMATION MOYENNE OBSERVÉE DEPUIS 1997

Les crédits demandés pour l'année 2004 sont de 40 millions d'euros, contre 45 millions en loi de finances initiale pour 2003, ce qui représente une **diminution de 11 %.**

Il s'agit là d'un montant **légèrement inférieur** à la dotation en lois de finances initiale et à la consommation observées en moyenne de 1997 à 2002 (dans chaque cas de l'ordre de 50 millions d'euros).

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

Votre rapporteur spécial suit depuis plusieurs années avec une attention particulière la gestion du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), au sujet duquel il a récemment présenté un **rapport d'information**³.

A. PRÉSENTATION DU FNADT

1. Le cadre institutionnel

a) La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

Le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) a été créé par l'article 33 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995⁴, dite « Pasqua-Hoeffel », 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 fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT) ;
- le fonds du groupe interministériel pour la restructuration des zones minières (GIRZOM) ;
- le fonds d'aide à la délocalisation (FAD) ;
- le fonds régionalisé pour les initiatives locales pour l'emploi (FRILE) ;
- le fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne (FIAM) ;
- le fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR).

³ Rapport d'information n° 17 (2003-2004).

⁴ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

b) Les comités interministériels d'aménagement et de développement du territoire

Le décret n° 95-414 du 19 avril 1995⁵ a institué auprès du Premier ministre un comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT).

Ce comité définit les orientations relatives à l'emploi de ce fonds, et arrête les décisions relatives à l'affectation des crédits de sa section générale.

Il comprend, sous la présidence du Premier ministre, les ministres chargés de l'aménagement du territoire, de l'intérieur, des collectivités locales, du budget, de l'économie, de l'agriculture, de l'équipement, des transports, de l'industrie, de l'enseignement supérieur, de la recherche, de la ville, de l'environnement et des départements et territoires d'outre-mer (les autres ministres étant appelés à siéger au comité interministériel pour les affaires relevant de leur compétence).

Depuis 1995, année de création du FNADT, se sont tenus dix CIADT, le dernier étant celui du 10 septembre 2003, consacré au monde rural.

c) Une répartition en trois sections

La loi n° 95-115 du 4 février 1995⁶ prévoit que les crédits du FNADT sont répartis entre une section générale et une section locale à gestion déconcentrée au niveau régional. Cette disposition est précisée par la circulaire du Premier ministre du 9 novembre 2000 relative aux interventions du FNADT.

(1) La section générale

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

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

⁵ Décret n° 95-414 du 19 avril 1995 relatif au comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire et pris pour l'application de l'article 33 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

⁶ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

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

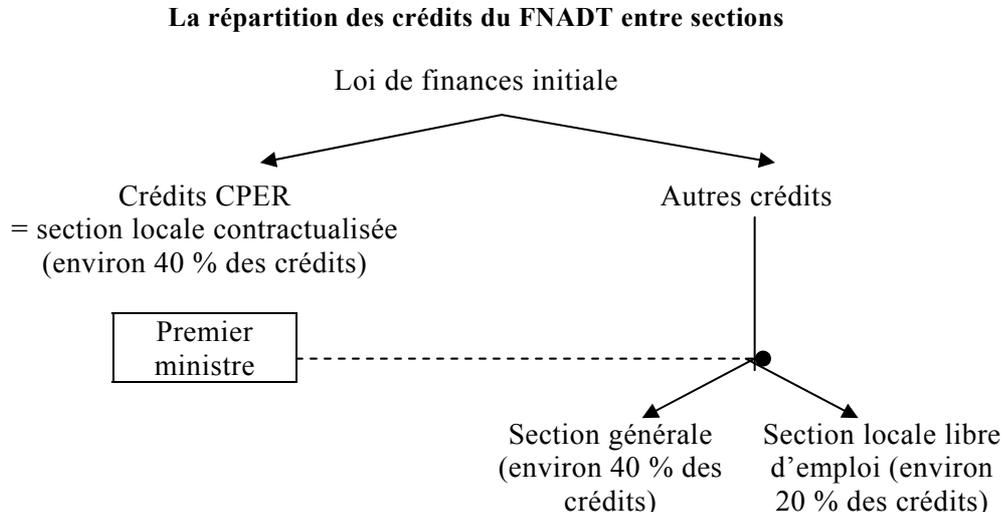
- (2) Une section locale servant essentiellement au financement des contrats de plan Etat-régions

La section locale du fonds est composée d'une part, dite « section contractualisée », qui regroupe les crédits portés aux contrats de plan Etat-région (volets régional et territorial), et d'une part dite « libre d'emploi », dont les crédits sont délégués aux préfets de région.

- (3) C'est le Premier ministre qui décide de la répartition des crédits non contractualisés

Si l'on connaît le montant des crédits affectés au financement des contrats de plan, c'est le Premier ministre qui décide⁷, de manière discrétionnaire, de la répartition des crédits restants entre la partie non contractualisée de la section locale⁸ et la section générale.

Le mécanisme de répartition des crédits entre les différentes sections est donc le suivant.



- (4) Une répartition désormais équilibrée entre section générale et section locale contractualisée

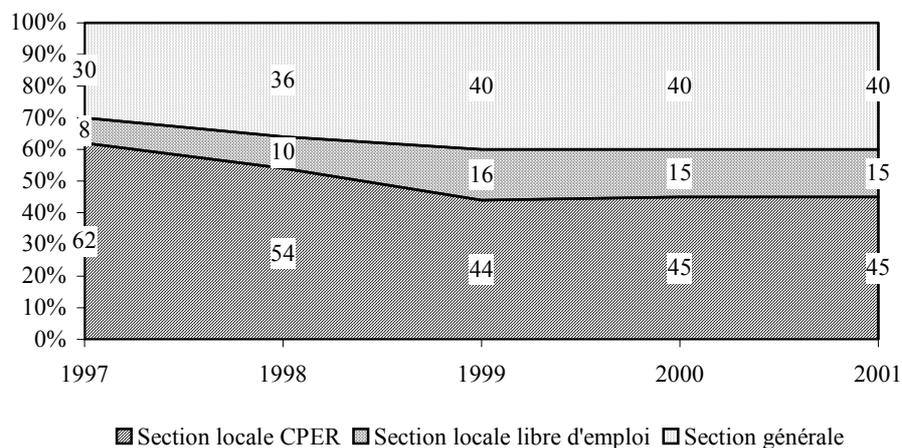
⁷ Sur proposition du ministre en charge de l'aménagement du territoire.

⁸ S'agissant de la section locale, il est ensuite procédé à une répartition des crédits entre les régions. Pour ce qui est de crédits contractualisés, cette répartition se fait en fonction du contenu de chacun des contrats de plan, de leurs avenants et des conventions interrégionales de massif. La répartition entre les régions des crédits relevant de la section locale non contractualisée est arrêtée en fonction de critères démographiques, économiques et sociaux.

Depuis 1996, la répartition des engagements de crédits⁹ a été la suivante.

Evolution de la répartition des engagements du FNADT

(en %)



Source : rapports au Parlement

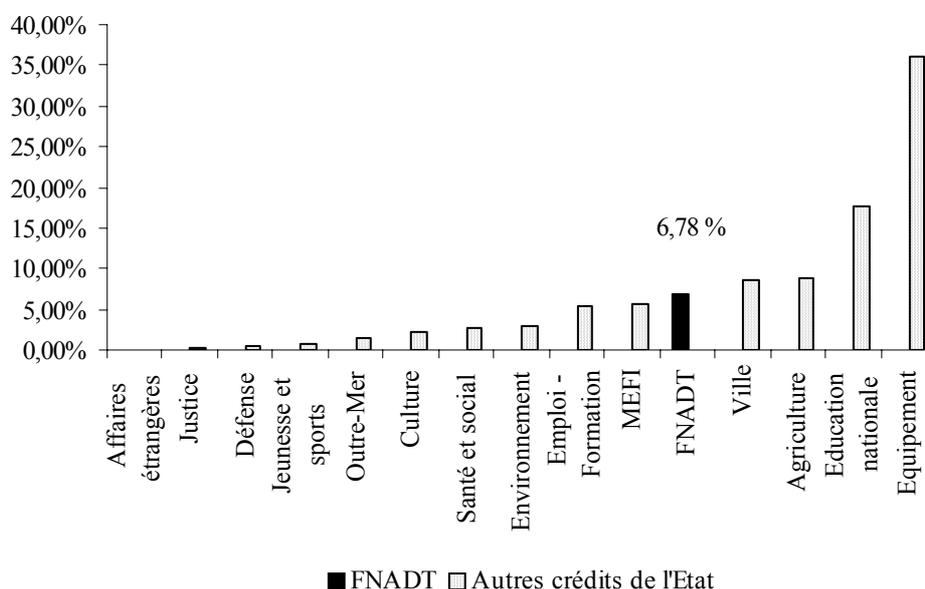
2. L'action du FNADT

a) *Le FNADT finance moins de 7 % de la contribution de l'Etat aux contrats de plan Etat-régions*

Le FNADT finance seulement **6,78 %** de la contribution de l'Etat aux contrats de plan Etat-régions, arrivant ainsi en cinquième position, **loin derrière les ministères de l'Equipement et de l'Education nationale**, qui en financent plus de la moitié, comme l'indique le graphique ci-après.

⁹ Comme on aura l'occasion de le souligner, le rapport annuel au Parlement n'indique pas les dépenses, mais seulement les engagements de crédits.

Le financement de la contribution de l'Etat aux contrats de plan Etat-régions 2000-2006



Source : DATAR

b) Les principaux bénéficiaires sont les communes et les EPCI

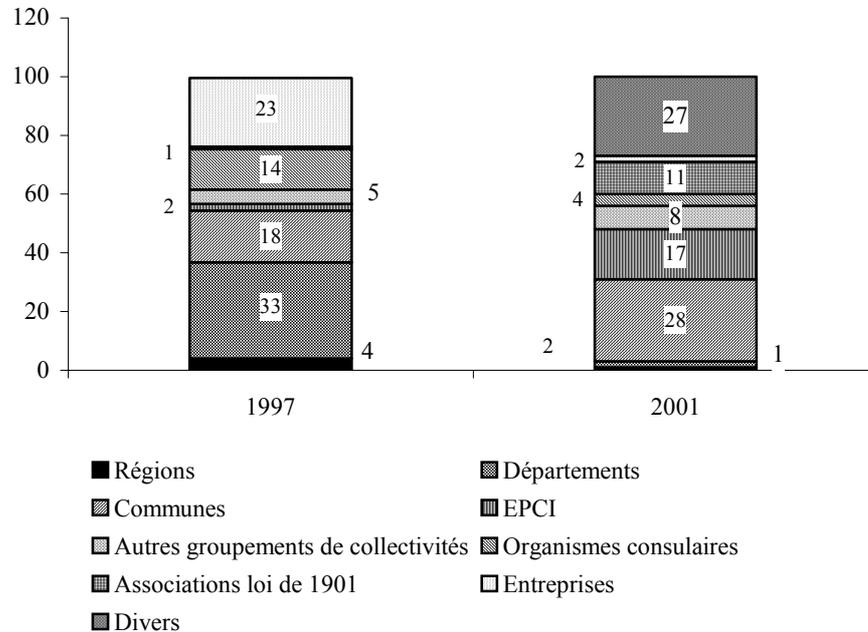
En 2001, les bénéficiaires du FNADT ont été principalement les **collectivités locales** (31 %) et les **structures intercommunales** (17 %).

Il est à noter que les subventions aux **associations** représentent une part non négligeable des crédits : 11 % en 2001. Dans son rapport public pour 2001, la Cour des comptes a déploré le manque de transparence des subventions aux associations.

Les autres crédits sont attribués à des entreprises, des particuliers et des établissements publics.

Les bénéficiaires du FNADT

(en %)



Source : rapports au Parlement

Par rapport à 1997, on observe :

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

- une diminution de la part des subventions aux départements, aux entreprises et aux organismes consulaires.

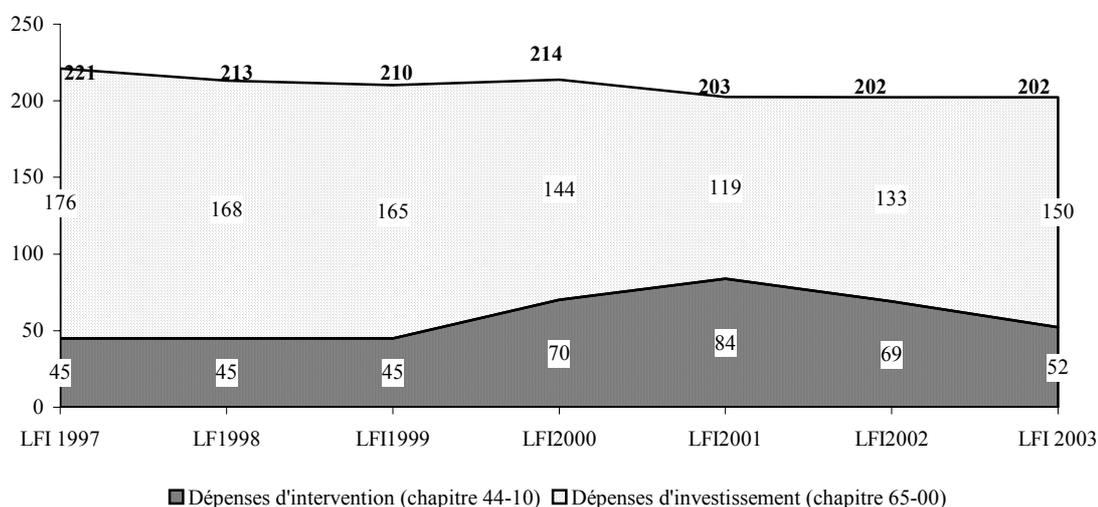
c) La part croissante des crédits d'investissement

Le graphique ci-après, qui retrace les dotations du FNADT en loi de finances initiale depuis 1997, montre que les investissements représentent environ les deux tiers des crédits du FNADT.

Par ailleurs, la tendance de la part des dépenses d'investissement dans le total à se réduire au profit des dépenses d'intervention s'est inversée en 2002.

Les crédits du FNADT

(en millions d'euros)



Source : lois de finances

d) Des opérations de petite taille

En l'an 2001, le FNADT a financé 2.133 projets, dont 93,3 % avaient un budget inférieur à 700.000 euros. 3,4 % des opérations ont eu un coût compris entre 700.000 euros et 1.500.000 euros, et 3,3 % ont coûté plus de 1.500.000 euros¹⁰.

Le FNADT finance donc de petites opérations, sans commune mesure avec les grandes opérations d'aménagement.

B. QUEL JUGEMENT PORTER SUR L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DEMANDÉE POUR 2004 ?

1. Des crédits en augmentation de 5 %

Les crédits demandés pour 2004 pour le **FNADT** s'élèvent à **220 millions d'euros**, contre 209 millions d'euros en 2003, ce qui représente **une augmentation de 5 %**.

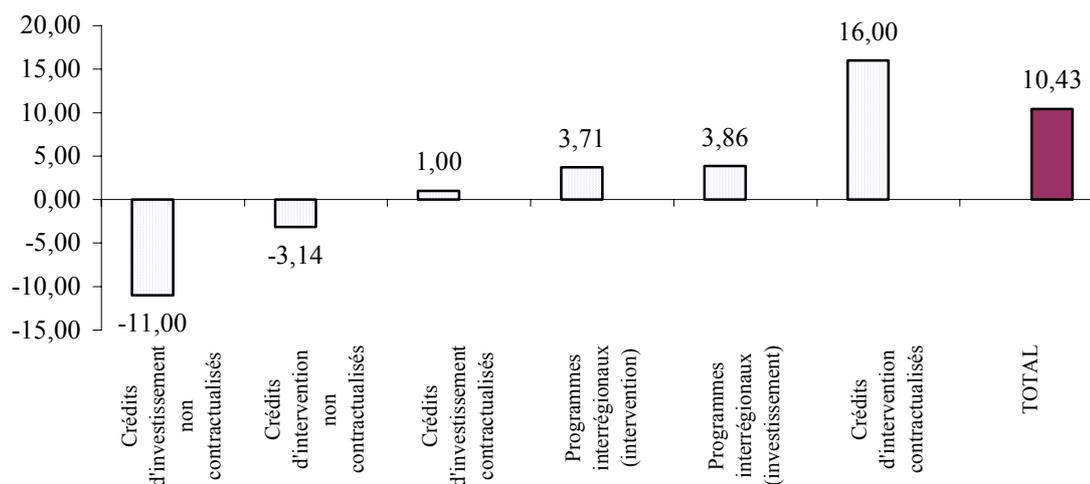
¹⁰ Source : rapport au Parlement sur l'utilisation des crédits pour l'année 2001.

Cette augmentation, de plus de 10 millions d'euros, s'explique essentiellement :

- par l'augmentation des crédits d'intervention destinés à financer les contrats de plan Etat-régions (de 16 millions d'euros) ;
- par la création de deux nouveaux articles, destinés à financer les programmes interrégionaux (3,7 millions d'euros pour les interventions publiques et 3,9 millions d'euros pour l'investissement)¹¹ ;
- par la diminution des crédits destinés à financer les dépenses d'investissement non contractualisées (11 millions d'euros).

L'augmentation des crédits du FNADT proposée pour 2004

(en millions d'euros)



Source : « bleu » budgétaire

2. Des crédits habituellement sous-consommés

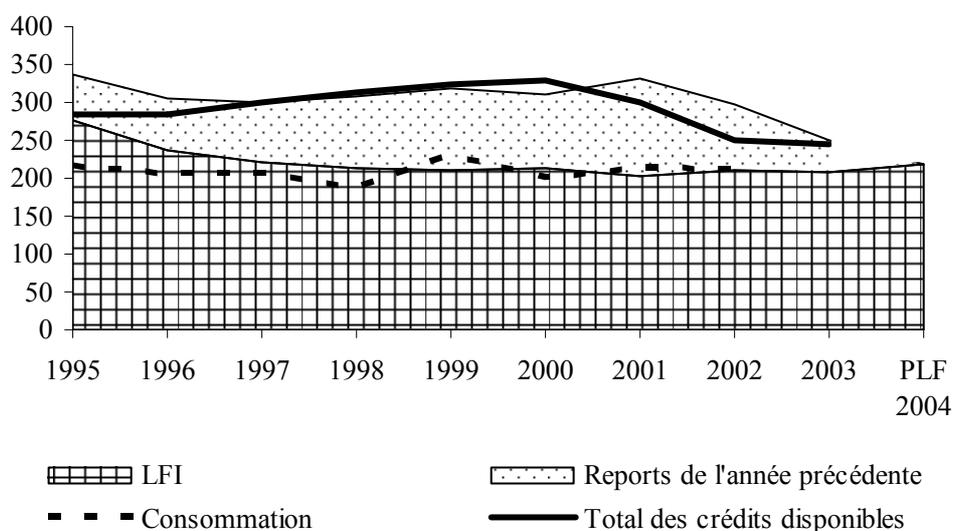
Cependant, les crédits du FNADT sont habituellement sous-consommés, comme l'indique le graphique ci-après.

¹¹ Les programmes concernés sont les conventions interrégionales de massif, le programme Mont Saint-Michel et le Plan Loire. Cette identification des dépenses concernées par une ligne budgétaire unique avait été décidée par le CIADT du 13 décembre 2002.

En effet, malgré des reports de crédits de l'ordre de 50 millions d'euros chaque année, la consommation de crédits du FNADT est quasiment égale, depuis 1995, à la dotation inscrite en loi de finances initiale.

Les crédits du FNADT : prévision et exécution

(en millions d'euros)



Remarque : ces chiffres concernent l'intégralité du chapitre 44-10 (y compris l'agence française pour les investissements internationaux)

Source : DATAR

Votre rapporteur spécial se demande donc si l'augmentation des crédits du FNADT proposée par le présent projet de loi de finances se traduira dans les faits.

Il faut cependant indiquer que **la sous-consommation des crédits tend à se réduire**, du fait notamment de la régulation budgétaire.

Il faut en outre souligner que, selon les indications fournies par la DATAR, **la régulation budgétaire effectuée en 2003 l'empêcherait d'honorer dans les délais certains de ses engagements pris au titre du FNADT.**

A l'initiative de l'Assemblée nationale, les crédits du FNADT destinés, dans le projet de loi de finances pour 2003, à financer l'Institut des Hautes Études de Développement et d'Aménagement du Territoire (IHEDAT), ont été supprimés.

Le chapitre 44-10 a ainsi été réduit de 500.000 euros.

L'IHEDAT avait été créé en l'an 2000 à l'initiative de M. Jean-Louis Guigou, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

Selon l'auteur de l'amendement, la même formation pourrait être dispensée par les instituts d'études politiques, par les troisièmes cycles universitaires, voire par l'école nationale d'administration.

Le ministre a déclaré qu'il s'agissait non d'une suppression, mais d'une suspension, qui permettrait de mener, pendant un an, une réflexion nécessaire.

A la suite de la mise en place, en janvier 2003, d'un groupe de travail sur ce thème, la DATAR a rédigé un rapport, proposant d'utiliser le prochain pôle européen d'administration publique de Strasbourg comme tête de réseau. L'ancien IHEDAT deviendrait le Centre de ressources européen en aménagement et développement des territoires (CREADT).

La contribution de la DATAR serait modeste, du fait notamment de la demande aux auditeurs et à leurs employeurs d'une participation aux frais.

DEUXIÈME PARTIE : LES PRINCIPAUX ENJEUX

I. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)

La mise en œuvre par la DATAR de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) s'inclut dans le cadre de celle, plus vaste, de l'ensemble des services du Premier ministre.

A. VERS LA MISE EN PLACE D'UNE MISSION UNIQUE POUR L'ENSEMBLE DES SERVICES DU PREMIER MINISTRE

1. Le projet de mission unique

La modification du périmètre des services généraux du Premier ministre doit être suivie d'une nouvelle structuration budgétaire de **l'ensemble des services du Premier ministre**, à l'exception des Journaux officiels¹², c'est-à-dire, outre la DATAR :

- des services généraux du Premier ministre ;
- du secrétariat général de la Défense nationale ;
- du commissariat général du Plan ;
- du conseil économique et social.

Les crédits de paiement correspondants sont de l'ordre de **1,5 milliard d'euros**.

Cette mission comprendrait quatre programmes :

- « **aménagement du territoire** » (267 millions d'euros) ;
- « direction de l'action du gouvernement » (497 millions d'euros) ;
- « communication et audiovisuel » (624 millions d'euros) ;

¹² En effet, l'article 18 de la loi organique du 1^{er} août 2001 prévoit que « les budgets annexes constituent une mission ».

- « sécurité et défense » (89 millions d'euros).

Cette nouvelle structuration doit encore être soumise à l'approbation du Premier ministre.

2. Un programme de faible montant

Le programme « aménagement du territoire » aurait donc un montant relativement faible (267 millions d'euros).

Il regrouperait :

- les crédits de la DATAR ;
- ceux du comité pour l'implantation territoriale des emplois publics (CITEP).

Le comité pour l'implantation territoriale des emplois publics (CITEP)

Le CITEP, créé par décret du 14 janvier 2002, rassemble depuis lors l'ancienne mission pour l'implantation territoriale des emplois publics et le comité de décentralisation.

Placé sous la tutelle du ministère chargé de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, il a pour missions :

- de mettre en œuvre la politique d'implantation des emplois publics définie par le Premier Ministre ;
- de délivrer les agréments, au sens de l'article R. 510-1 du code de l'urbanisme, en région Ile-de-France ;
- de proposer au comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire les organismes susceptibles d'être transférés, et entreprendre à cet effet toute analyse pour définir la faisabilité des opérations.

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002, la Cour des comptes estime que *« l'objectif de limiter le budget de l'Etat à 150 programmes ne sera pas atteint si un trop grand nombre de programmes restent en deçà du milliard d'euros »*. Elle estime en particulier que des agrégats d'un montant inférieur à 500 millions d'euros constituent des *« situations extrêmes qu'il paraît nécessaire de limiter, sinon d'éviter, lors de l'élaboration des futurs programmes »*.

Le programme « aménagement du territoire » envisagé serait donc d'un montant peut-être trop faible.

**B. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DU FUTUR PROGRAMME
« AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE » DEMEURENT À DÉFINIR**

Selon les indications obtenues par votre rapporteur spécial, les objectifs et indicateurs du futur programme « aménagement du territoire » sont actuellement « en cours de définition ».

Le « bleu » relatif au présent projet de loi de finances comprend seulement des indicateurs de coût des différentes composantes de l'agrégat « aménagement et développement du territoire ».

A cet égard, on peut rappeler que, comme ceci a été souligné par votre rapporteur spécial dans son récent rapport d'information relatif au FNADT, les agrégats actuels pourraient être rapprochés des objectifs que la loi du 25 juin 1999¹³ fixe en matière d'aménagement du territoire.

Le tableau ci-après indique les principales différences entre les objectifs fixés par la loi de 1999 et les composantes actuelles de l'agrégat « aménagement et développement du territoire ».

¹³ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

Comparaison des objectifs de la loi de 1999 et de ceux retenus par la DATAR depuis l'année 2000

Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire	Composantes de l'agrégat « aménagement et développement du territoire »
Objectifs tendant à « l'équité »	
« soutien des territoires en difficulté , notamment les territoires ruraux en déclin, certains territoires de montagne, les territoires urbains déstructurés ou très dégradés cumulant des handicaps économiques et sociaux, certaines zones littorales, les zones en reconversion, les régions insulaires et les départements d'outre - mer - régions ultrapériphériques françaises »	« mise en valeur des espaces », c'est-à-dire développement des espaces sensibles (grandes opérations d'aménagement, politique des massifs, programmes interrégionaux)
« développement local , organisé dans le cadre des bassins d'emploi et fondé sur la complémentarité et la solidarité des territoires ruraux et urbains. « Il favorise au sein de pays présentant une cohésion géographique, historique, culturelle, économique et sociale la mise en valeur des potentialités du territoire en s'appuyant sur une forte coopération intercommunale et sur l'initiative et la participation des acteurs locaux »	« développement des territoires et attractivité » (action collective en faveur des entreprises, aides à la localisation d'entreprise, appui au développement local)
Objectifs tendant à « l'efficacité économique »	
« organisation d'agglomérations favorisant leur développement économique, l'intégration des populations, la solidarité dans la répartition des activités, des services et de la fiscalité locale ainsi que la gestion maîtrisée de l'espace »	3. « structuration du territoire » (politiques interrégionales, implantation des emplois publics, recomposition des territoires, services publics locaux)
« renforcement de pôles de développement à vocation européenne et internationale , susceptibles d'offrir des alternatives à la région parisienne »	
	Etudes et prospective
	Fonctions supports et de gestion

Les objectifs de la loi de 1999 précitée peuvent schématiquement être classés en deux catégories. Comme le souligne un récent rapport du Conseil d'analyse économique (2001)¹⁴, « *si le développement local au sein de pays et le soutien des territoires en difficulté figurent parmi [les choix destinés à favoriser l'équité], les deux autres stratégies retenues –*

¹⁴ Louis-André Gérard-Varet et Michel Mougeot, « L'Etat et l'aménagement du territoire », in *Aménagement du territoire, rapport du Conseil d'analyse économique, 2001*.

renforcement de pôles de développement à vocation européenne et internationale et organisation d'agglomérations – apparaissent plus marquées par la recherche de l'efficacité ».

La nomenclature retenue pour les composantes de l'agrégat « aménagement du territoire » ne permet d'identifier aucun des deux objectifs législatifs tendant à « l'efficacité ».

Par ailleurs, la composante « structuration du territoire » regroupe des actions relevant d'une logique d'« équité » (action en faveur des pays, services publics locaux) et d'autres d'une logique d'« efficacité » (action en faveur des agglomérations).

La composante « mise en valeur des espaces » présente le même inconvénient, les « grandes opérations d'aménagement » étant souvent destinées au renforcement des pôles de développement existants. Ainsi, le rapport au Parlement relatif à l'utilisation des crédits du FNADT en 2001 donne comme exemples « *le contrat triennal Strasbourg ville européenne 2000-2002* » ou « *l'opération Euroméditerranée à Marseille* ».

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

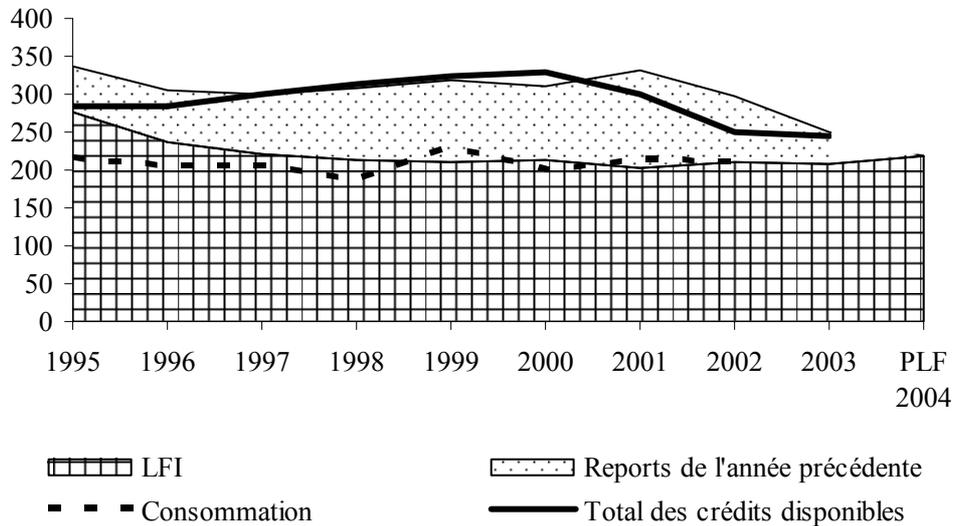
A. UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS SUSCITANT D'IMPORTANTES ANNULATIONS DE CRÉDITS

1. La non-consommation d'importants reports de crédits

Depuis plusieurs années, il existe un décalage important entre les crédits ouverts au titre du FNADT et la consommation réelle en fin d'exercice budgétaire, comme l'indique le graphique ci-après.

Les crédits du FNADT : prévision et exécution

(en millions d'euros)



Remarque : ces chiffres concernent l'intégralité du chapitre 44-10 (y compris l'agence française pour les investissements internationaux)

Source : DATAR

Ainsi, la consommation de crédits du FNADT est quasiment égale, depuis 1995, à la dotation inscrite en loi de finances initiale.

Les reports de l'année précédente, traditionnellement importants, étaient à peu près égaux en 1995 à ce qu'ils étaient en 2003.

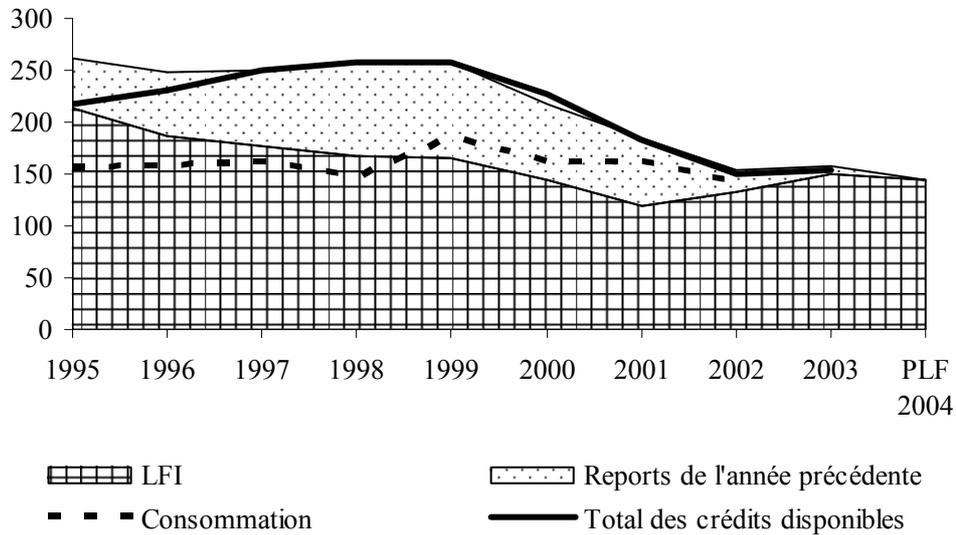
En 2001 et 2002, la régulation budgétaire (annulations de crédits par loi de finances rectificative ou par décret d'annulation) a réduit les crédits disponibles de respectivement 36 et 46 millions d'euros. Le taux de consommation des crédits disponibles s'en est trouvé accru.

a) Des crédits d'investissement désormais en phase avec la consommation effective

Du fait d'une importante régulation budgétaire, les crédits disponibles pour l'investissement, longtemps nettement supérieurs à la consommation, sont désormais en phase avec cette dernière, comme l'indique le graphique ci-après.

Les crédits d'investissement du FNADT (titre VI) : prévision et exécution

(en millions d'euros)



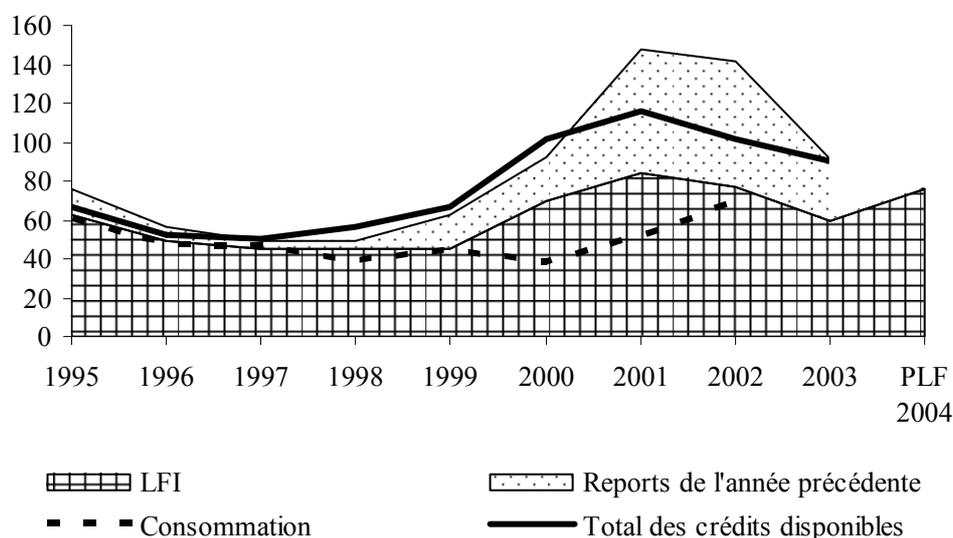
Source : DATAR

b) Une sous-consommation qui concerne essentiellement les crédits d'intervention

L'augmentation des crédits prévus par la loi de finances initiale pour l'intervention en 2000 et 2001 a mis un certain temps à se traduire au niveau de la consommation, comme l'indique le graphique ci-après.

Les crédits d'intervention du FNADT (titre IV) : prévision et exécution

(en millions d'euros)



Remarque : ces chiffres concernent l'intégralité du chapitre 44-10 (y compris l'agence française pour les investissements internationaux)

Source : DATAR

L'année 2000 marque une rupture majeure.

Tout d'abord, les crédits inscrits en loi de finances initiale augmentent fortement, alors que la consommation des crédits reste stable en 2000 et 2001, la DATAR ayant semble-t-il été jusqu'en 2002 incapable de dépenser des crédits supérieurs à 60 millions d'euros par an.

En conséquence de cette difficulté à dépenser les crédits disponibles, les crédits résultant des lois de finances initiales et des reports de crédits font l'objet d'importantes diminutions, par loi de finances rectificative ou décret d'annulation. Ainsi, les crédits disponibles sont seulement supérieurs d'une trentaine de millions d'euros aux crédits inscrits en loi de finances initiale, quel que soit le montant des crédits reportés.

2. Les facteurs de sous-consommation des crédits

a) La cause essentielle : la complexité des projets

Selon la DATAR, le décalage entre crédits disponibles et crédits consommés « est constaté, dans sa plus grande part, sur la **section locale**

du fonds tant en fonctionnement qu'en investissement », et provient essentiellement de la **complexité** des projets.

Dans le cas des projets définis dans le cadre des contrats de plan (tant en ce qui concerne les opérations ouvertes sur le FNADT qu'en ce qui concerne les projets locaux, pour le volet territorial notamment), ce phénomène serait accru, selon la DATAR, par « *la complexité des directives d'emploi des crédits CPER* ».

b) Le caractère tardif des réunions du CIADT

Comme le souligne la Cour des comptes, la DATAR « *n'est pas (...) maîtresse du calendrier des réunions du CIADT, dont les réunions trop tardives aboutissent à ce que les premières subventions ne sont guère attribuées qu'au second trimestre et que, systématiquement, une partie des crédits de l'exercice est reportée sur l'exercice suivant* ».

Selon la DATAR, ce phénomène concerne des cas « *moins significatifs* » que ceux correspondant à des sous-consommations de crédits induites par la complexité des projets.

L'exemple du CIADT qui s'est tenu à Limoges le 9 juillet 2001, permet d'illustrer ce phénomène. Les deux dernières programmations de la section générale du FNADT pour l'année 2001 ont été diffusées le 12 décembre 2001 (pour le titre IV) et le 8 janvier 2002 (pour le titre VI). Ainsi, les crédits en cause n'ont pu de fait être dépensés en 2001.

B. PRINCIPALES OBSERVATIONS FAITES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL DANS LE CADRE DE SON CONTRÔLE DU FNADT

Dans le cadre de son contrôle du FNADT¹⁵, votre rapporteur spécial a été amené à faire les constatations ci-après.

1. Adapter le FNADT au renforcement de la décentralisation

Votre rapporteur spécial a notamment constaté que la section générale, censée financer des projets d'importance nationale, jouait souvent un rôle d'accompagnement des projets locaux.

Dans ces conditions, il pourrait être utile d'accroître le montant de la section locale non contractualisée, afin de permettre aux préfets de décider localement de subventionner tel ou tel projet.

¹⁵ Rapport d'information n° 17 (2003-2004).

Cela permettrait d'adapter la gestion du FNADT au renforcement de la décentralisation actuellement en cours.

En complément de cette réforme, le montant minimal des opérations financées par la section générale pourrait être augmenté, afin de réduire la logique de « saupoudrage » qui est actuellement celle du FNADT.

2. Autres observations

En outre, votre rapporteur spécial a en particulier constaté que le suivi et l'évaluation de l'action du FNADT étaient insuffisants :

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

- les « objectifs » de la DATAR destinés à permettre l'évaluation du FNADT ne correspondent pas exactement à ceux prévus par la loi du 25 juin 1999 ;

- le financement des associations demeure peu transparent ;

- le suivi informatique des crédits commence juste à être mis en place ;

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

- le rapport au Parlement mériterait d'être davantage diffusé (en particulier mis en ligne sur le site Internet de la DATAR) ;

- l'interdiction du financement des investissements en infrastructures « classiques » par la section locale pourrait être assouplie.

III. LA CONSOMMATION DES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS

Les fonds structurels (Fonds européen de développement régional, fonds social européen, Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, instrument financier d'orientation de la pêche) sont, avec le Fonds de cohésion – auquel la France n'a pas accès –, l'instrument financier de la politique régionale communautaire.

A. UN ENJEU CONSIDÉRABLE

La France pourrait bénéficier d'environ **16 milliards d'euros sur la période 2000-2006**, soit **plus de 2 milliards d'euros par an**, ce qui **représente un montant dix fois supérieur au budget de la DATAR** (de l'ordre de 200 millions d'euros chaque année). **L'enjeu est donc considérable.**

Les fonds structurels sont gérés en trois branches, très inégalement dotées en crédits :

- les programmes d'initiative nationale (94 % des crédits) ;
- les programmes d'initiative communautaire (5,35 %) ;
- les actions innovatrices (0,65 %).

Les fonds structurels poursuivent trois objectifs :

- l'objectif 1 (« promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement ») concerne les départements d'outre-mer et, à titre transitoire, la Corse et le Hainaut ;

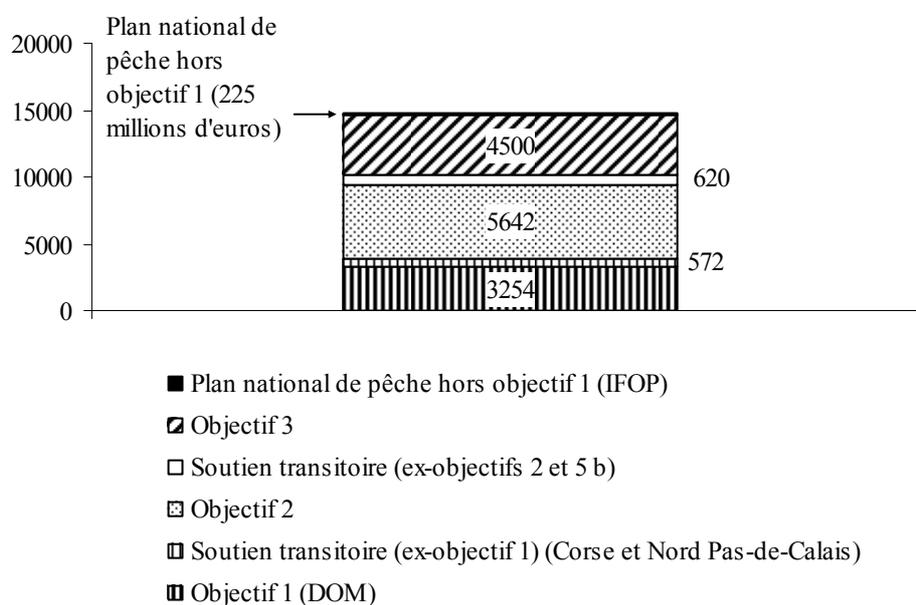
- l'objectif 2 (« soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle ») concerne les territoires à vocation industrielle ou rurale de France métropolitaine confrontés à l'impératif d'une reconversion de leur activité ;

- l'objectif 3 (« soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et des systèmes d'éducation, de formation et d'emploi pour les régions hors objectif 1 ») concerne toutes les régions hors objectif 1.

Le graphique ci-après indique la répartition des crédits par objectif.

Financements communautaires de la France sur la période 2000-2006

(en millions d'euros)



Source : DATAR

B. UN FAIBLE TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS

1. La sous-consommation des crédits

A la fin de l'année 2002, deuxième année de mise en œuvre de la programmation 2000-2006, le taux de programmation des crédits était de seulement **15 %**, et son taux de réalisation de **6 %**. A titre de comparaison, le taux de programmation théorique des crédits est de l'ordre de **15 %** par an, soit **30 %** sur deux ans.

Le ministre délégué aux libertés locales a cependant indiqué au Sénat, le 5 novembre 2003¹⁶, que la programmation des fonds structurels avait atteint **45,1 %** le 1^{er} octobre 2003, ce qui correspondait au taux théorique.

Une sous-consommation des crédits serait d'autant plus préoccupante que la règle dite de « dégageant d'office » consiste pour la

¹⁶ A l'occasion de la discussion du projet de loi relatif aux responsabilités locales.

Commission européenne à supprimer la part des crédits européens non justifiés dans les deux ans de leur engagement. Il pourrait en résulter pour la France des pertes importantes de moyens financiers, en raison du remboursement des fonds non consommés.

2. Des causes multiples

En réponse à une question de notre collègue Marcel Vidal¹⁷, le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire a dressé une longue liste de facteurs expliquant, selon lui, cette faible consommation :

- l'approbation tardive par la Commission européenne des documents uniques de programmation (DOCUP) ;
- des difficultés d'ajustement des règles nationales et européennes en matière de soutien aux zones agricoles et rurales ;
- une mise au point retardée des dispositifs d'aide aux entreprises ;
- des approches insuffisamment stratégiques et des priorités parfois mal identifiées dans la rédaction des DOCUP, souvent conjuguées à un niveau de détail excessif, et donc trop contraignant pour la mise en oeuvre ;
- une insuffisance de moyens pour l'accompagnement des porteurs de projets, l'orientation des dossiers et l'engagement des procédures ;
- des lourdeurs de gestion, tant au niveau national qu'europpéen, dans les formalités de demandes d'aide ou les circuits financiers, à l'inverse de l'objectif de plus grande simplicité affiché lors de la préparation des DOCUP ;
- une mobilisation parfois insuffisante des différents acteurs du partenariat local et une concentration des efforts en 2000 et 2001 sur la clôture des précédents programmes.

¹⁷ Question et réponse publiées respectivement dans le Journal officiel-Questions du Sénat du 8 août 2002 et du 12 décembre 2002.

C. RÉFORMES TENDANT À AMÉLIORER LA CONSOMMATION DES CRÉDITS

1. Mesures prises par la Commission européenne

La sous-consommation des fonds structurels s'explique en partie par des procédures communautaires inadaptées.

Ainsi, M. Michel Barnier, commissaire européen chargé des politiques régionales et de la cohésion, a tenu le 7 octobre 2002 une réunion des ministres de l'Union européenne en charge des politiques régionales. La Commission y a présenté ses propres propositions de simplification de la gestion des fonds structurels, parmi lesquelles :

- une modification anticipée et immédiate des documents uniques de programmation (DOCUP), « *pour des raisons de bonne gestion* » ;
- l'acceptation comme justificatifs de dépenses des avances aux bénéficiaires ultimes.

Sur ces bases, les autorités de gestion régionales ont été invitées à procéder sans tarder à la modification de leur DOCUP dans le sens d'une plus grande efficacité.

2. Mesures prises par le gouvernement

Le gouvernement a également pris plusieurs mesures destinées à favoriser la consommation des crédits des fonds structurels, en particulier par la circulaire du Premier ministre du 15 juillet 2002 et à la suite du Conseil des ministres du 31 juillet 2002.

a) L'allégement des procédures

Ces mesures tendent tout d'abord à alléger les procédures :

- suppression des conventions pour les subventions inférieures à 23.000 euros pour les organismes privés et à 100.000 euros pour les organismes publics ;
- simplification du contenu des dossiers de demande d'aide ainsi que des modalités de leur engagement financier ;
- substitution de l'examen global au visa individuel des projets pour les subventions d'un montant inférieur à 23.000 euros ;

- diminution des délais d'arrivée des crédits communautaires à l'échelon local grâce à la mise en place de fonds de concours locaux qui éviteront le passage des crédits communautaires par le niveau national ;

- possibilité pour les autorités de gestion de confier la fonction d'autorité de paiement au Trésor public ou, après expertise, à un autre organisme public compétent.

b) Le renforcement de l'appui aux projets

Les mesures décidées par le gouvernement tendent également à renforcer l'appui aux projets :

- renforcement du dispositif d'animation dans chaque région pour apporter un appui aux porteurs de projets, depuis la formalisation de leur projet jusqu'à son exécution ;

- modification du décret de décembre 1999, relatif aux subventions de l'Etat pour les projets d'investissements, afin de permettre de subventionner des opérations ayant reçu un début d'exécution avant le dépôt de la demande de subvention ;

- allègement des charges de gestion des services de l'Etat, afin de permettre à ces derniers de se concentrer sur les fonctions d'animation et de conseil aux porteurs de projets.

c) La plus grande association des collectivités territoriales

Enfin, les collectivités territoriales qui le souhaitent pourront jouer un rôle accru.

Tout d'abord, dans le cadre de la procédure dite de « **subvention globale** », les collectivités peuvent assumer, dans leur domaine de compétences, la gestion déléguée d'une partie du programme de leur région, au-delà du seuil de 25 % de son montant total qui était fixé jusqu'à présent (lettre du Premier ministre aux préfets de région du 7 août 2002). Toutefois, la gestion du programme reste exercée sous la responsabilité du préfet de région, qui conserve les fonctions d'autorité de gestion et de paiement.

Ensuite, le gouvernement a décidé d'expérimenter le **transfert** des fonctions **d'autorité de gestion** et **d'autorité de paiement** des fonds structurels aux collectivités territoriales ou à diverses organismes. Le préfet de région et le conseil régional d'Alsace ont ainsi signé, le 6 septembre 2002, un protocole confiant l'autorité de gestion et l'autorité de paiement à la région. Depuis le 1^{er} janvier 2003, la région Alsace bénéficie de la maîtrise directe des fonds structurels européens et en assume la

responsabilité financière devant la Commission européenne, en lieu et place des services de l'Etat.

Enfin, l'article 35 du **projet de loi relatif aux responsabilités locales** a pour objet de permettre de confier, à titre expérimental, aux régions qui en font la demande ou, si celles-ci ne souhaitent pas prendre en charge cette expérimentation, à d'autres collectivités territoriales, à leurs groupements ou à un groupement d'intérêt public, la responsabilité de la gestion financière de programmes communautaires régionaux pour la période 2000-2006.

Votre rapporteur spécial se félicite de l'ensemble de ces mesures, qui tendent à accroître la consommation des fonds structurels, tout en renforçant le rôle des collectivités territoriales.

IV. LE DÉVELOPPEMENT DES ZONES RURALES : VERS UN NOUVEAU DÉPART ?

A. LA RELANCE DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DES ZONES RURALES

Le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 3 septembre 2003, ainsi que le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux¹⁸, examiné le même jour en Conseil des ministres, tendent à relancer la politique de développement des zones rurales. Il s'agit de la concrétisation d'un engagement pris par le président de la République, M. Jacques Chirac.

Une étude prospective de la DATAR¹⁹ présentée à l'occasion de ce CIADT établit une typologie répartissant les campagnes française entre trois ensembles :

- les « campagnes des villes », où les conflits d'usages deviennent fréquents ;

- les « campagnes les plus fragiles », qui requièrent un effort de solidarité ;

¹⁸ N° 1058, XII^e législature, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 septembre 2003.

¹⁹ Délégation à l'aménagement et au développement du territoire, « Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable », 3 septembre 2003.

- les « nouvelles campagnes », où des dynamiques émergentes doivent être appuyées.

En particulier, la DATAR souligne que l'agriculture, tout en jouant un rôle essentiel dans la gestion de l'espace et en tenant une place économique majeure, n'est plus le secteur d'emploi dominant. S'y ajoutent désormais des activités de services liées aux fonctions résidentielles, touristiques, récréatives et environnementales de cet espace.

Les principaux éléments de la politique de développement du monde rural proposée par le gouvernement sont synthétisés dans le tableau ci-après.

Principaux éléments de la politique de développement du monde rural

Domaine	Projet de loi relatif au développement des territoires ruraux (n° 1058, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 septembre 2003)	Engagements pris dans le cadre du CIADT du 3 septembre 2003
Ingénierie territoriale		<ul style="list-style-type: none"> - Plates-formes territoriales organisées en partenariat avec les collectivités locales. - Renforcement de l'animation des plates-formes technologiques et mise en réseau des établissements d'enseignement supérieur et de recherche du ministère de l'agriculture. - Soutien de la définition de projets de station pour les stations thermales rurales.
Services publics	<ul style="list-style-type: none"> - Simplification du fonctionnement des maisons de service public. - Gestion des temps partagés entre le public et le privé. 	<ul style="list-style-type: none"> - Conclusion d'un accord cadre avec les grands réseaux de services publics, afin de faciliter la délivrance de services de toute nature par un réseau pour le compte d'un autre. - Projet de chèque transport, destiné prioritairement aux personnes âgées, jeunes ou chômeurs.
Technologies de l'information et de la communication (TIC)		<ul style="list-style-type: none"> - En 2004 et 2005, éligibilité au fonds de compensation de la TVA (FCTVA) des investissements des collectivités locales en infrastructures de télécommunications. - Mise en œuvre du plan d'extension de la couverture du territoire en téléphonie mobile,

Domaine	Projet de loi relatif au développement des territoires ruraux (n° 1058, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 septembre 2003)	Engagements pris dans le cadre du CIADT du 3 septembre 2003
		<p>signé le 15 juillet dernier avec les opérateurs et les associations d'élus et visant à garantir la couverture en téléphonie mobile de 99 % de la population métropolitaine d'ici à 2007.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Appui au développement de technologies alternatives au réseau filaire : réseau hertzien et courants porteurs en ligne (CPL). - Dans les territoires les plus isolés, soutien particulier à l'équipement des PME et des professionnels pour le recours aux technologies satellitaires.
Petites lignes aériennes		Renforcement des moyens du fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA).
Agriculture, forêt, foncier, espaces naturels	<ul style="list-style-type: none"> - Modernisation des instruments de gestion foncière. - Protection et mise en valeur de la diversité des espaces naturels, comme les zones humides, les espaces pastoraux ou les espaces agricoles péri-urbains. - Dispositions visant à rétablir un équilibre agro-sylvo-cynégétique et à valoriser la chasse dans le développement des territoires. - Simplifications en faveur des exploitations agricoles : exonération de cotisations sociales de la dotation jeunes agriculteurs, assouplissement des pratiques d'assolement en commun. - Incitation à la restructuration des forêts privées, afin d'en faciliter la gestion et la valorisation économique. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique agricole commune (PAC), mise en place de nouveaux contrats d'agriculture durable (CAD) et revalorisation des indemnités compensatrices de handicaps naturels (ICHN). - Mesures destinées à favoriser le développement de la filière « énergie-bois » par les usages domestiques et industriels.
Protection et mise en valeur des espaces ruraux périurbains	Possibilité pour les régions qui le souhaitent de créer, en accord avec les communes et intercommunalités, des périmètres de protection et d'aménagement, dans lesquels elles disposeraient d'un droit de préemption, afin d'assurer une veille foncière et le maintien d'une activité	

Domaine	Projet de loi relatif au développement des territoires ruraux (n° 1058, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 septembre 2003)	Engagements pris dans le cadre du CIADT du 3 septembre 2003
	agricole.	
Entreprises	<p>Réforme des zones de revitalisation rurale (ZRR) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - extension de l'aide à l'investissement immobilier des entreprises, en particulier la rénovation des bâtiments industriels ; - extension du dispositif d'aide à certaines branches d'activités jusqu'alors exclues (entreprises du tourisme en particulier) ; - possibilités accrues d'intervention des collectivités locales (professionnels de santé, rénovation de l'habitat) ; - autorisation de la création de sociétés d'investissement régional dans les ZRR. <p>Développement de la pluriactivité :</p> <ul style="list-style-type: none"> - promotion des groupements d'employeurs ; - renforcement de l'accès des saisonniers à la formation professionnelle ; - développement des temps partagés entre le public et le privé ; - simplification des règles de rattachement aux régimes sociaux pour les pluri-actifs non salariés. 	<ul style="list-style-type: none"> - Relance des contrats d'installation formation, dans le domaine de l'artisanat et du commerce. - Politique en faveur des nouvelles formes de sociétés coopératives ; - prolongation de l'exonération totale de l'impôt sur les sociétés pour les entreprises nouvelles (portée de deux à quatre ans)²⁰.
Accueil de nouvelles populations		<ul style="list-style-type: none"> - Priorité donnée aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) en zone de revitalisation rurale. - Création de fonds de solidarité habitat pour faciliter la rénovation des logements en zones rurales. - Mise en place d'avantages fiscaux en faveur des propriétaires de logements neufs et rénovés destinés à la location. - Création de « ruches » (médiathèques en milieu rural). - Création d'un centre du Paysage à Lavoûte-Chillac (Haute-Loire).

²⁰ Mesure mise en œuvre par l'article 65 du présent projet de loi de finances.

Domaine	Projet de loi relatif au développement des territoires ruraux (n° 1058, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 septembre 2003)	Engagements pris dans le cadre du CIADT du 3 septembre 2003
Politique de la montagne	Volet « montagne », prévoyant notamment la refonte de la procédure des unités touristiques nouvelles (UTN).	

B. LA RÉFORME DES ZONES DE REVITALISATION RURALE

Les zones de revitalisation rurale (ZRR) ont été créées par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Le nombre d'emplois a diminué en zone de revitalisation rurale (ZRR) de 1990 à 1999 alors qu'il a augmenté sur le reste du territoire. A la suite de l'évaluation qui en a été récemment effectuée, conformément à ce qu'avait décidé le CIADT du 13 décembre 2002, le **projet de loi relatif au développement des territoires ruraux** propose de les réformer sur deux points.

1. La révision du zonage

Tout d'abord, le zonage des ZRR serait modifié.

a) Les zonages en zone rurale

Dans le cas des zones rurales, le zonage est déterminé de manière contractuelle par l'Etat et les régions (sauf dans le cas de la PAT, dont les modalités de détermination du zonage ont été présentées ci-avant). La LOADT du 4 février 1995 distingue deux zonages pour les zones rurales (articles 42 et 52) :

- les territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP) ;
- les zones de revitalisation rurale (ZRR), qui font partie des premiers.

Les principales caractéristiques de ces deux dispositifs sont présentées dans le tableau ci-après.

TRDP et ZRR

	Territoires ruraux de développement prioritaire	Zones de revitalisation rurale
Critères utilisés pour la détermination du zonage	Zones rurales caractérisées par leur faible niveau de développement économique.	Territoires dont la densité démographique est la plus faible, soit les communes des arrondissements dont la densité est égale ou inférieure à 33 habitants/km ² , ou des cantons dont la densité est égale ou inférieure à 31 habitants/km ² , dès lors que ces arrondissements ou cantons satisfont également à l'un des trois critères suivants : <ul style="list-style-type: none"> - déclin de la population totale - déclin de la population active - taux de la population active agricole, supérieur au double de la moyenne nationale. Les ZRR incluent également les communes situées dans les cantons dont la densité démographique est égale ou inférieure à 5 habitants/km ² .
Zones couvertes (1999) :		55 % des TRDP
- nombre de communes	21.053	11.674
- population concernée	12.937.766	4.443.914
Nature du dispositif	Soutiens particuliers aux entreprises, via des exonérations (taxe professionnelle, impôt sur les sociétés, charges sociales patronales, taxe foncière, droit de mutation sur les commerces, etc.) et aux particuliers dans le domaine du logement (réduction de la taxe départementale de publicité foncière).	Exonérations en faveur des entreprises (taxe professionnelle, impôt sur les sociétés, cotisations patronales, sécurité sociale, cotisation d'allocations familiales, taxe foncière, droit de mutations par communes, etc.), et avantages pour les particuliers (réduction de la taxe départementale de publicité foncière).

Source : Geneviève Perrin-Gaillard et Philippe Duron, *Du zonage au contrat, une stratégie pour l'avenir*, 2001

Le rapport Perrin-Gaillard est assez critique sur ces dispositifs. En particulier, il estime, dans le cas des ZRR, que « *l'impact du dispositif est assez faible. A titre d'exemple, en 1998, seules 405 entreprises sont*

concernées par l'exonération de T.P. pour des extensions ou créations d'activités et l'Etat n'y a consacré que 86 millions de francs ». Il estime que « la mise en valeur des Z.R.R. peut très bien se fonder sur d'autres critères que la démographie. A titre d'exemple, l'I.F.E.N. a constaté que 20 % des communes classées en Z.R.R. présentent des espaces remarquables du point de vue de leur patrimoine naturel (parcs, réserves, etc.). Il s'agit bien d'une ressource qui peut constituer une plus value économique potentielle pour ces territoires ruraux. De même, les Z.R.R. regroupent l'essentiel de la richesse forestière française, ce qui représente un potentiel insuffisamment exploité sur le plan économique ».

Par ailleurs, l'Union européenne apporte son soutien aux territoires ruraux souffrant d'un déclin démographique à travers l'objectif 2.

b) La réforme proposée

(1) Le zonage des territoires ruraux de développement prioritaire

Le zonage des TRDP est devenu obsolète puisqu'il repose, entre autres, sur les anciens zonages de l'Union européenne (période 1994-1999). Ainsi, il peut sembler utile de déconnecter le zonage TRDP du zonage communautaire.

Le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux propose de maintenir en l'état le zonage TRDP jusqu'au 31 décembre 2006, mais de le rénover à l'occasion de la mise en place de la prochaine programmation des fonds structurels.

(2) Le zonages des ZRR

Le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux propose également d'actualiser le zonage ZRR, à partir de 2004 :

- par application des données des derniers recensements ;
- en faisant référence aux établissements publics à fiscalité propre dans la définition du zonage.

2. La création de sociétés d'investissement pour le développement rural

Le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux propose également de permettre la création de sociétés d'investissement pour le développement rural (SIDER), à l'image des sociétés

d'investissement régional créées par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

3. La position de votre rapporteur spécial

Votre rapporteur spécial se félicite de la volonté du gouvernement d'effectuer une réforme du zonage, qu'il appelle de ses vœux depuis plusieurs années.

En effet, il y a quatre ans, lors de son audition par votre commission des finances le 27 octobre 1999, la ministre de l'aménagement du territoire du précédent gouvernement avait estimé que les dispositifs de zonage existants étaient « *nombreux, complexes et incompréhensibles* » et que la plupart d'entre eux « *ne servaient à rien* ».

Finalement, le précédent gouvernement avait choisi d'attendre et, après avoir demandé un rapport sur le même sujet à Jean Auroux en 1998²¹, avait nommé nos collègues députés Geneviève Perrin-Gaillard et Philippe Duron parlementaires en mission, qui avaient remis leur rapport au Premier ministre le 27 mai 2001²².

La réforme proposée par le gouvernement était donc depuis longtemps attendue.

Votre rapporteur spécial juge néanmoins nécessaire de mettre en place de véritables zones franches en faveur des zones rurales les plus défavorisées.

C. LES MESURES RELATIVES AU DÉVELOPPEMENT DES SERVICES PUBLICS EN ZONE RURALE

1. La réforme en cours du dispositif institutionnel

a) La situation actuelle

Le moratoire opposable aux fermetures de services publics en milieu rural mis en place le 10 mai 1993 a été levé en 1998 par le gouvernement de M. Lionel Jospin. Selon la DATAR, ses effets auraient été

²¹ Jean Auroux, *Réforme des zonages et aménagement du territoire, rapport au Premier ministre, 1998.*

²² Geneviève Perrin-Gaillard et Philippe Duron, *Du zonage au contrat, une stratégie pour l'avenir, 2001.*

limités, la plupart des services publics étant installés dans des communes plus importantes que celles qui étaient visées. Sa suppression 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 2000.

Désormais, le cadre institutionnel de l'organisation des services publics en zone rurale comporte deux dispositifs essentiels :

- les commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics créées par la loi n° 95-115 du 4 février 1995, qui jouent un rôle consultatif en matière d'organisation des services publics ;

- la circulaire du 7 juillet 2000, qui prévoit, à la suite du CIADT du 15 décembre 1998, que les projets de fermeture des services publics doivent être coordonnés sous l'égide des préfets.

Cependant, les commissions départementales jouent un faible rôle, faute de pouvoir de décision, et la coordination prévue est restée lettre morte. Cette situation est reconnue par la DATAR, qui, en réponse à une question posée par votre rapporteur spécial, a émis un jugement extrêmement critique sur ce dernier dispositif, « *perçu, par les acteurs, comme tellement complexe qu'ils renoncent en pratique à l'appliquer* ». Selon la DATAR, « *aucun plan départemental triannuel d'organisation des services n'a été reçu par les préfetures. Aucune fermeture prononcée dans les formes ainsi définies n'a été recensée par la DATAR, aucun dossier n'a été transmis par les préfets aux ministres* ».

b) La réforme en cours

Une réforme du dispositif institutionnel a été décidée par les CIADT des 13 décembre 2002 et 4 septembre 2003.

Le 21 juillet 2003, un accord national a été conclu entre l'Etat, l'association des maires de France (AMF), les présidents des conseils généraux concernés et les grandes organismes gérant des services de proximité (opérateurs de services en réseau et organismes à vocation sociale).

Sur la base de cet accord, une « expérience pilote » a été lancée dans les départements de Charente, Corrèze, Dordogne et Savoie. Il s'agit de permettre le maintien d'une offre satisfaisante de services publics à l'échelle des « bassins de vie ».

Votre rapporteur estime que ces efforts vont dans le bon sens et méritent d'être poursuivis.

2. La réforme des maisons de services publics

a) Les maisons des services publics

(1) Des organismes au statut variable créés par convention

Le régime juridique de la constitution des maisons des services publics résulte de deux lois : la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, et la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

La loi n° 2000-321 précitée définit les maisons des services publics comme :

- réunissant des services publics relevant de l'Etat ou de ses établissements publics, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, des organismes de sécurité sociale ou d'autres organismes chargés d'une mission de service public parmi lesquels figure au moins une personne morale de droit public ;

- résultant d'une convention approuvée par le représentant de l'Etat dans le département.

Leur statut n'est pas défini. Il est cependant indiqué qu'elles peuvent être créées sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP).

Les services publics concernés peuvent être proposés, notamment en milieu rural, de façon itinérante dans le cadre géographique défini par la convention.

Par ailleurs, l'Etat rembourse aux collectivités territoriales concernées tout ou partie des rémunérations et des charges directes ou indirectes liées à la mise à disposition de personnels et de locaux, dès lors que ces services publics sont situés dans des zones de revitalisation rurale (ZRR) ou dans des zones urbaines sensibles (ZUS).

(2) Une forte hétérogénéité

Résultant d'initiatives et de négociations locales, et n'impliquant pas nécessairement la participation de l'Etat, les maisons des services publics sont hétérogènes.

La délégation interministérielle à la réforme de l'Etat a procédé, en 1999, puis en 2001, à un recensement de ces entités. Une enquête par

questionnaire, menée par la DATAR, est en cours. Environ 350 structures ont été recensées.

Leurs modalités de financement reflètent leur hétérogénéité. Selon une tendance fréquente, chaque administration ou organisme participant prend en charge ses salariés et son équipement informatique, ainsi qu'une quote-part de charges communes. Il n'existe pas de mécanisme de péréquation financière entre territoires.

b) La mesure proposée par le gouvernement : faciliter l'accueil des services privés

Le projet de loi relatif au développement des zones rurales propose d'adapter le régime juridique des maisons de services publics, afin de permettre à celles-ci **d'accueillir des services privés** dans le respect des règles de la concurrence et d'autoriser des cadres non fonctionnaires à les diriger.

3. Favoriser l'installation de certains professionnels, en particulier dans le domaine de la santé

Le projet de loi relatif au développement des zones rurales propose également diverses dispositions tendant à favoriser l'installation de certains professionnels, en particulier dans le domaine de la santé.

En effet, la densité des services de santé diminue en milieu rural.

Actuellement, les collectivités territoriales peuvent favoriser la constitution de « maisons de soins », pôles de prestataires de soins libéraux associant les professionnels paramédicaux. Elles peuvent également offrir des aides financières à l'équipement ou à l'installation dans des « cabinets secondaires ».

Le projet de loi relatif au développement des zones rurales propose de subordonner l'aide des collectivités à la signature d'une convention tripartite entre les collectivités et groupements qui attribuent l'aide, les organismes d'assurance maladie et les professionnels de santé intéressés.

En outre, afin de favoriser l'installation de vétérinaires ruraux, le projet de loi précité propose d'ouvrir aux collectivités locales la faculté d'exonérer pendant deux ans de la taxe professionnelle ces installations.

D. VERS LA CONCRÉTISATION DES OBJECTIFS AFFICHÉS EN MATIÈRE DE TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION EN ZONE RURALE ?

L'entrée dans la « société de l'information » peut constituer pour les zones rurales un facteur de développement ou de déclin, selon qu'elles y ont ou non accès.

En effet, les technologies de l'information et de la communication (TIC) présentent l'avantage de permettre de s'émanciper, dans une certaine mesure, des contraintes géographiques qui empêchent habituellement les industries de s'implanter en zone rurale : si les industries traditionnelles obligent à réunir un grand nombre de personnes en un même lieu, ce qui favorise les zones densément peuplées, ces contraintes concernent relativement peu les entreprises du secteur des TIC.

Cependant, les zones rurales sont actuellement à l'écart des réseaux de téléphonie mobile et d'Internet à haut débit. Or, il est aujourd'hui essentiel pour une entreprise de disposer de l'accès aux réseaux de télécommunications modernes.

1. Des zones rurales tenues à l'écart

a) La téléphonie mobile

En ce qui concerne la téléphonie mobile, dans son rapport remis au Parlement en juillet 2001, en application de l'article L. 35-7 du code des postes et télécommunications, le gouvernement a établi un état des lieux de la couverture du territoire, dont il ressortait, notamment, les éléments suivants :

- 91,6 % du territoire métropolitain était couvert par au moins un réseau mobile GSM ;

- 1.480 communes ne disposaient d'aucune couverture effective de leur centre (ce chiffre a été depuis contesté, une estimation de 4.000 à 5.000 communes étant désormais jugée plus vraisemblable) ;

- une couverture de 100 % du territoire coûterait 400 millions d'euros.

b) Le haut débit

A la demande du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'Aménagement du territoire, M. Jean-Paul Delevoye, la DATAR

a récemment publié une étude²³, commandée à l'Observatoire régional des télécommunications (Ortel)²⁴, dressant un état des lieux territorial des technologies de l'information et de la communication.

Cette étude constate que le haut débit était fin 2002 accessible à seulement 74 % de la population française, représentant 21 % du territoire. Ainsi, **26 % de la population française, soit 15 millions de personnes, sont situés dans des communes ne disposant d'aucune offre (hors satellite et liaisons louées).**

En outre, à la fin de l'année 2002, le pourcentage de la population située dans une zone couverte totalement ou partiellement par au moins une technologie haut débit variait de 0 % à 40 % pour six départements, alors que ce taux était supérieur à 90 % dans neuf autres départements.

Selon cette étude, la France serait ainsi organisée en trois catégories de territoires :

- les zones de « concurrence », représentant 2 % du territoire et 32 % de la population, offrant un potentiel économique important et situées à proximité des grands réseaux d'infrastructures nationaux et internationaux ;

- les zones « d'opportunité », représentant environ 20 % du territoire et 42 % de la population, disposant d'un potentiel économique sensibilisé aux technologies de l'information mais isolées des grandes infrastructures de télécommunications des nouveaux opérateurs, ou offrant un potentiel trop insuffisant dans l'immédiat pour attirer les investisseurs ;

- les zones « de fragilité », représentant environ 78 % du territoire et 26 % de la population, caractérisées par l'absence de solution technologique haut débit de masse hors l'offre par satellite et la liaison louée.

2. Des objectifs ambitieux

Parmi les trois objectifs de la loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications, l'aménagement du territoire était, à

²³ Déléation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, *L'état des régions dans la société de l'information*, 19 juin 2003.

²⁴ Cet observatoire, animé par les cabinets TACTIS et IDATE, a été créé en 2000 grâce au soutien de la DATAR, du ministère de l'Industrie (DIGITIP), de huit régions (Alsace, Auvergne, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Limousin, Lorraine, Nord Pas-de-Calais et Rhône Alpes), de l'Autorité de régulation des télécommunications (ART), des opérateurs de télécommunications (France Télécom, Association française des opérateurs de réseaux et de services de télécommunications - AFORS), de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et du Réseau de transport d'électricité (RTE).

côté de l'ouverture à la concurrence et du renforcement du service public, l'une des toutes premières priorités du législateur et du Sénat en particulier.

Avec le lancement du programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI) en 1997, le précédent gouvernement a affiché sa volonté de créer une « société de l'information pour tous ».

Les objectifs proclamés par les gouvernements successifs sont ambitieux. Encore faut-il que les moyens prévus soient rapidement mis en œuvre, faute de quoi le déclin des zones rurales pourrait encore s'accélérer.

a) Des objectifs ambitieux de couverture du territoire

Les deux principaux objectifs sont fixés par le schéma de services collectifs de l'information et de la communication :

– « l'établissement d'une couverture territoriale complète des lieux de vie permanents et occasionnels (sites touristiques), ainsi que des axes de transport prioritaires, pour la téléphonie mobile », à l'horizon 2003 ;

– « la disponibilité d'une offre de connexion à 2 Mbits/s à un coût abordable (...) à l'échéance 2005 ».

Ces objectifs ont été confirmés dans le cadre du comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT) de Limoges (9 juillet 2001). Le précédent gouvernement a en outre réaffirmé à cette occasion sa volonté d'« assurer un déploiement équilibré des réseaux d'information et de communication sur tout le territoire, en particulier dans les zones défavorisées, les moins développées économiquement ou les moins peuplées » et d'« accompagner dans les territoires la dynamique du PAGSI ».

Ces objectifs ont été une nouvelle fois affirmés par le président de la République lors de son discours d'Ussel (13 avril 2002). Il a alors déclaré que l'Etat « s'engager[ait] aux côtés des collectivités locales, pour garantir l'accès de chaque commune au haut débit d'ici cinq ans », et que « d'ici trois ans, l'ensemble du territoire français devr[ait] être couvert par la téléphonie mobile ».

b) Des objectifs réaffirmés et précisés par le CIADT du 3 septembre 2003

Le CIADT du 3 septembre 2003 a réaffirmé l'objectif d'offrir d'ici 2007 à toutes les communes de France un accès à haut débit, en particulier pour les zones qui ne bénéficieront pas de l'investissement des opérateurs privés.

Ainsi, le CIADT précité a fixé plusieurs objectifs à l'échéance de quatre ans :

- la couverture de 99% de la population métropolitaine en téléphonie mobile ;
- la disponibilité d'une offre de connexion à l'internet haut débit pour les 15 millions de Français qui en resteraient exclus à moyen terme sans intervention publique ;
- le déploiement d'une offre très haut débit dans les zones d'activités et certaines agglomérations.

3. Le développement de l'accès au haut débit

a) Les technologies hertziennes

Le gouvernement a récemment supprimé les redevances sur les paraboles de télécommunications et attribué pendant dix-huit mois les licences Wi-Fi à titre expérimental, conformément aux décisions du CIADT du 13 décembre 2002.

Le CIADT a décidé de supprimer toute autorisation administrative pour le recours aux technologies hertziennes pour développer les réseaux à haut débit, cette autorisation devant être remplacée par une simple déclaration à l'Autorité de Régulation des Télécommunications (ART).

Par ailleurs, les fréquences Wi-Fi seront désormais attribuées gratuitement, sur la période 2004-2006, aux collectivités locales qui en feront la demande, sous réserve de disponibilité des fréquences correspondantes. L'Etat ne percevra de redevance ni sur les paraboles ni sur les fréquences allouées aux réseaux locaux.

b) Le satellite

Dans le cas des technologies satellitaires, le CIADT a décidé la création d'un mécanisme d'amortissement exceptionnel, apportant une réduction d'impôts aux entreprises qui décideraient d'acquérir un terminal pour l'accès à l'internet haut débit par satellite.

Par ailleurs, le gouvernement a demandé aux préfets de régions d'étudier, avec les collectivités locales qui le souhaiteraient, les conditions de mobilisation des crédits du contrat de plan Etat-Région, et des fonds européens afin de financer l'accès des territoires à l'internet haut débit par satellite.

En complément, le CIADT a demandé au Centre national d'études spatiales (CNES), en liaison avec le ministère délégué à l'industrie et le ministère délégué à la recherche et aux nouvelles technologies, d'étudier la faisabilité technique d'un projet de développement satellitaire visant au développement compétitif de nouveaux services multimédias en zones rurales, ainsi que son coût financier qui prendra en compte la mise en œuvre de partenariats publics/privés.

c) Le courant porteur en ligne (CPL)

La technologie des Courants Porteurs en Ligne (CPL) permet de transmettre des données à haut débit et de téléphoner par le biais du réseau de distribution électrique basse tension et depuis peu, moyenne tension.

Le CIADT a demandé au ministère de l'Industrie d'étudier les conditions favorisant le développement de réseaux de desserte grâce aux CPL en zone rurale.

d) La mise en place d'une mission d'expertise et de conseil

L'ensemble de ces décisions du CIADT doit bénéficier, pour leur mise en œuvre, de l'appui d'une mission d'expertise et de conseil, dont le CIADT a confié la création à la DATAR, à l'autorité de régulation des télécommunications (ART), au centre national d'études spatiales (CNES) et à la Caisse des dépôts et consignations (CDC), en partenariat avec les ministères et les acteurs publics concernés.

Le CIADT a en outre décidé d'engager une réflexion sur les dispositions d'ordre législatif ou réglementaire définissant le cadre dans lequel les opérateurs pourraient se voir obligés de fournir des informations relatives aux réseaux qu'ils ont établis, et les conditions dans lesquelles les informations ainsi fournies pourraient être utilisées.

4. La poursuite la couverture territoriale en téléphonie mobile

a) La convention nationale tripartite

Le 15 juillet 2003, a été signée une convention nationale de mise en œuvre du plan d'extension de la couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile, associant l'Etat, les acteurs institutionnels et les opérateurs.

Cette convention précise que les zones blanches seront couvertes majoritairement selon la technique de l'itinérance locale. Les opérateurs

s'engagent à réaliser des tests techniques d'ici novembre et à rendre l'itinérance opérationnelle fin 2003.

Les collectivités territoriales mettant des infrastructures passives (pylônes, « points hauts »...) à disposition des opérateurs verraient ceux-ci les équiper des infrastructures radio et de transmission nécessaires.

Deux phases sont prévues : une première phase, concernant 1.250 sites ; une seconde phase, portant sur la période 2005-2006, et dont les plans de financement doivent être proposés aux collectivités locales avant le 15 juin 2004.

b) Le prochain assouplissement des règles du FCTVA

- (1) Un rôle important des collectivités territoriales en matière de financement des infrastructures

L'article L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales prévoit que les collectivités, ou les établissements publics de coopération intercommunale ayant bénéficié d'un transfert de compétence à cet effet, peuvent créer des infrastructures destinées à supporter des réseaux de télécommunications (canalisations, chambres de tirage ou fibres noires destinées à supporter des réseaux filaires, pylônes et alimentation électrique pour les infrastructures de boucle locale radio ou de téléphonie mobile...). Ces infrastructures peuvent ensuite être mises à la disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs par voie conventionnelle, dans des conditions « *objectives, transparentes et non discriminatoires* ».

Ainsi, les collectivités locales sont appelées à jouer un rôle important en matière de financement des infrastructures.

Tel est tout d'abord le cas en ce qui concerne la téléphonie mobile . Ce mouvement devrait s'accélérer, dans la mesure où le CIADT de Limoges a, comme on l'a vu, décidé de mettre en place un système de cofinancement des infrastructures de téléphonie mobile entre l'Etat et les collectivités locales, le Massif central étant considéré comme « zone prioritaire ».

En ce qui concerne l'Internet à haut débit, de nombreuses collectivités locales se sont engagées dans la réalisation de réseaux de collecte à haut débit. Il s'agit de réseaux intermédiaires entre ceux de desserte des clients et les réseaux longue distance. L'objectif est de rendre ainsi possible l'apparition d'offres de services à haut débit de la part des opérateurs.

- (2) Une simplification du cadre juridique par la loi du 17 juillet 2001

Après une première modification intervenue dans la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, les modalités d'intervention des collectivités locales ont été simplifiées par la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel.

La loi du 17 juillet 2001 a supprimé les conditions jusqu'alors exigées par l'article L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales, qui limitaient, à l'excès, leurs initiatives en ce domaine :

- obligation pour la collectivité locale d'établir, par « constat de carence », que France Telecom n'était pas en mesure de lui fournir le service demandé ;

- amortissement sur huit ans des infrastructures réalisées par une collectivité locale.

La possibilité est également reconnue aux collectivités territoriales de mettre les infrastructures concernées à la disposition, non seulement des opérateurs de réseaux, mais également d'utilisateurs finaux.

En outre, les collectivités territoriales ont désormais l'autorisation de déduire, du coût de location facturé aux opérateurs, les subventions publiques qui peuvent être consenties « dans certaines zones géographiques ». Ainsi, les collectivités territoriales des zones rurales devraient pouvoir subventionner les infrastructures de télécommunications.

(3) Rendre éligibles au FCTVA les investissements concernés

Le CIADT du 3 septembre 2003 a décidé de prendre les mesures nécessaires afin de **rendre éligibles au fond de compensation de la TVA (FCTVA)**, à titre dérogatoire, les investissements réalisés, sous maîtrise d'ouvrage publique, par les collectivités territoriales sur la période 2004-2005 au titre de leur participation au plan d'action relatif à l'extension de la couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile.

5. Le développement de nouveaux services

Enfin, le gouvernement propose d'encourager la création et la diffusion de nouvelles pratiques de l'internet, en particulier en prenant appui sur les spécificités du monde rural.

Le CIADT a en particulier décidé le lancement d'un appel à projets, intitulé « Télécentres et téléactivités », afin de soutenir les initiatives des collectivités locales en zone rurale dans leurs projets de développement du télétravail.

Le gouvernement a en outre mandaté le ministre de l'aménagement du territoire, en liaison avec le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, pour mettre en œuvre des incitations fiscales favorisant l'implantation d'entreprises tertiaires sur des sites dédiés aux nouvelles technologies.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a **majoré** les crédits de l'Aménagement du territoire de **102.000 euros**, à titre **non reconductible**.

Cette majoration se répartit entre :

- 30.000 euros sur le chapitre 34-98 article 10 (moyens de fonctionnement de la DATAR) ;

- 72.000 euros sur le chapitre 44-10 article 10 (fonds national d'aménagement et de développement du territoire non contractualisé).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 30 octobre 2003, la commission des finances, présidée par **M. Jean Arthuis, président**, a examiné les crédits des services du Premier ministre : **V - Aménagement du territoire**, sur le rapport de **M. Roger Besse, rapporteur spécial**.

Après avoir rappelé que le budget de l'aménagement du territoire rassemblait le budget de fonctionnement de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), la prime d'aménagement du territoire (PAT) et le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), **M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a indiqué que le projet de budget de l'aménagement du territoire pour 2004 s'établissait à 273 millions d'euros, ce qui représentait une augmentation de 1,9 %. Il a précisé que, selon le « jaune » intitulé « Aménagement du territoire », l'ensemble des crédits relatifs à la politique d'aménagement du territoire s'élèverait à près de 11 milliards d'euros. Il a ajouté qu'au total, le budget de l'aménagement du territoire ne correspondrait donc qu'à environ 2,5 % des crédits consacrés à l'aménagement du territoire.

Il a indiqué que l'augmentation proposée pour 2004, de l'ordre de 5 millions d'euros, s'expliquait essentiellement, d'une part, par une diminution de 5 millions d'euros des crédits de la PAT, et, d'autre part, par une augmentation de 10 millions d'euros des crédits du FNADT. Il a ajouté que cette dernière augmentation provenait, en particulier, de celle des crédits destinés à financer les contrats de plan Etat-régions, et de la création de deux nouveaux articles relatifs aux programmes régionaux du FNADT, regroupant des crédits issus d'autres budgets.

M. Roger Besse, rapporteur spécial, a considéré que l'augmentation des crédits proposée pour le FNADT devait être relativisée, dans la mesure où celui-ci disposait traditionnellement d'importants reports de crédits qui, n'étant pas consommés, faisaient l'objet d'annulations en cours d'année. Il a en outre regretté que certaines associations financées par le FNADT aient subi en 2003 des restrictions budgétaires conséquentes.

Il a indiqué que le présent projet de budget proposait de réduire les moyens de fonctionnement des services de plus de 300.000 euros, du fait de la diminution de crédits sous-consommés en 2002, et de la suppression de deux emplois.

M. Roger Besse, rapporteur spécial, a indiqué que la mise en œuvre par la DATAR de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) s'intégrait dans le cadre de sa mise en œuvre, plus vaste, par l'ensemble des services du Premier ministre, dont le

gouvernement envisageait la réunion au sein d'une mission unique dotée d'environ 1,5 milliard d'euros.

Il a précisé que le programme « aménagement du territoire » actuellement envisagé au sein de cette mission correspondait au budget actuel de la DATAR, soit moins de 300 millions d'euros. Il a estimé qu'un tel programme serait relativement modeste, au regard de la préconisation, faite par la Cour des comptes dans son rapport public sur l'exécution des lois de finances pour 2002, d'éviter, autant que possible, les programmes dotés de moins de 500 millions d'euros. Il a ajouté que les objectifs et indicateurs correspondant à ce programme devaient encore être définis, et considéré qu'ils pourraient utilement se rapprocher des objectifs fixés par la loi du 25 juin 1999 pour la politique d'aménagement du territoire.

M. Roger Besse, rapporteur spécial, a jugé nécessaire d'adapter la gestion du FNADT au renforcement de la décentralisation. Il a rappelé que, dans le cadre du contrôle du FNADT dont il avait rendu compte à la commission le 8 octobre dernier et qui avait donné lieu à la publication d'un rapport d'information, il avait notamment constaté que la section générale du FNADT, censée financer des projets d'importance nationale, jouait souvent un rôle d'accompagnement des projets locaux. Il a considéré que, dans ces conditions, il pourrait être utile d'accroître les crédits de la section locale non contractualisée. Il a ajouté qu'en complément de cette réforme, le montant minimal des opérations financées par la section générale pourrait être augmenté, afin de réduire la logique de « saupoudrage » qui était trop souvent celle du FNADT.

Il a ajouté que, conformément aux engagements pris par le président de la République, M. Jacques Chirac, le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 3 septembre 2003, ainsi que le projet de loi pour le développement des territoires ruraux récemment déposé à l'Assemblée nationale, tendaient à relancer la politique de développement des zones rurales. Il a indiqué que le 21 juillet 2003, un accord national avait été conclu au sujet des services publics en zone rurale entre l'Etat, l'association des maires de France (AMF), les présidents des conseils généraux concernés et les grands organismes gérant des services de proximité, et qu'une « expérience pilote » avait été lancée dans quatre départements. Il a, en outre, déclaré que le projet de loi précité proposait de modifier le régime des maisons des services publics, afin de leur permettre d'accueillir des services privés, et indiqué que le CIADT précité avait décidé diverses mesures destinées à favoriser le développement de technologies comme le « Wi-Fi », c'est-à-dire le haut débit par voie hertzienne, le satellite et le courant porteur en ligne. Il a rappelé, qu'actuellement, seulement 21 % du territoire avait accès au haut débit, et que 15 millions de personnes en étaient privées. Il a en outre indiqué que, s'agissant de la couverture en téléphonie mobile, le gouvernement lui avait consacré en 2003 44 millions d'euros, dont 30 millions d'euros au titre du

FNADT, pour l'implantation de pylônes dans les zones dites « blanches ». Il a estimé qu'il s'agissait d'un effort digne d'être souligné.

En conclusion, **M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a salué l'effort de rationalisation que traduisait selon lui le présent projet de budget, marqué par une augmentation des crédits destinés aux contrats de plan Etat-régions et une diminution des crédits de fonctionnement. Aussi en a-t-il préconisé l'adoption.

Un débat s'est ouvert.

M. Jean Arthuis, président, a félicité le rapporteur spécial et l'a rejoint dans son constat de la nécessité de renforcer la politique en faveur des territoires ruraux.

M. Jacques Oudin a regretté que la DATAR ne réalise pas de travaux de prospective à très long terme, en particulier dans le domaine démographique, et a évoqué « la répartition des tâches » entre cet organisme et le Commissariat général du plan.

En réponse, **M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a estimé que si le précédent gouvernement n'avait pas véritablement su utiliser les potentialités de la DATAR, la situation était en train de changer, comme en témoignaient en particulier la récente nomination de M. Nicolas Jacquet à la fonction de délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, ainsi que la politique, actuellement mise en œuvre, en faveur du développement rural.

MM. Jean Arthuis, président, et Jacques Oudin se sont interrogés sur l'avenir de la DATAR lorsque la décentralisation aura été achevée. Ils ont en particulier envisagé que la DATAR se concentre davantage sur son activité de réflexion, ou sur son rôle péréquateur. **M. Jean Arthuis, président**, a estimé que la proposition faite par le rapporteur spécial d'accroître les crédits de la section locale non contractualisée du FNADT était pleinement justifiée.

En réponse, M. Roger Besse, rapporteur spécial, a affirmé que la DATAR était disposée à se désengager au profit des régions qui le souhaiteraient.

A l'issue de cette présentation, la commission a, sur proposition de son rapporteur spécial, décidé de proposer au Sénat **l'adoption des crédits de l'aménagement du territoire pour 2004**.

Elle a **confirmé** cette position lors de sa réunion du **jeudi 20 novembre 2003**, après avoir pris acte des modifications votées par l'Assemblée nationale.