

N° 77

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

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 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 8

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, ÉQUIPEMENT ET TRANSPORTS :

III - AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Rapporteur spécial : M. Roger BESSE

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat : 76 (1995-1996).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
CHAPITRE PREMIER	
LES CRÉDITS AFFECTÉS À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN 1996	
I. UNE ÉVOLUTION D'ENSEMBLE NÉGATIVE DU BUDGET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN 1996	11
II. ...CONFIRMÉE PAR LA LECTURE ANALYTIQUE DES CRÉDITS	12
A. LES CRÉDITS DE LA DATAR (TITRE III)	12
B. LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (CHAPITRE 64-00)	14
1. La réforme de la prime d'aménagement du territoire en 1995	14
2. Vers un assainissement de la gestion de la prime d'aménagement du territoire en 1996	15
C. LE FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE (CHAPITRES 44-10 ET 65-00)	17
1. Une création de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire fragilisée dès la première année.....	17
2. Une amputation accentuée des moyens d'engagement du FNADT dans le projet de loi de finances initiale pour 1996	22
III. ...AINSI QUE PAR LES DONNÉES BUDGÉTAIRES CONSOLIDÉES	23
A. LA MESURE DE L'EFFORT GLOBAL DU BUDGET DE L'ÉTAT	23
B. LES LIMITES STATISTIQUES DE L'ENTREPRISE	25
CHAPITRE II	
L'APPLICATION DES DISPOSITIONS FINANCIÈRES DE LA LOI D'ORIENTATION POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE	
I. LES FONDS D'INVESTISSEMENT (HORS BUDGET DATAR) ET LA RÉALISATION DU CANAL RHIN-RHÔNE	27
A. LE FONDS DE PÉREQUATION DES TRANSPORTS AÉRIENS : D'IMPORTANTES DÉLAIS DE MISE EN ŒUVRE	27

B. LE CANAL RHIN-RHONE : CREATION DE LA FILIALE COMMUNE EDF-CNR.....	29
C. LE FONDS D'INVESTISSEMENT DES TRANSPORTS TERRESTRES ET DES VOIES NAVIGABLES : LA CRAINTE CONFIRMEE DES DEBUDGETISATIONS.....	30
D. LE FONDS DE GESTION DE L'ESPACE RURAL : DES DOTATIONS AMPUTEES POUR UN BILAN QUI RESTE A FAIRE.....	32
E. LE FONDS NATIONAL DE DEVELOPPEMENT DES ENTREPRISES : UN DISPOSITIF ABANDONNE ?	35
II. LES MESURES A CARACTÈRE FISCAL ET SOCIAL.....	37
A. LA DÉFINITION DES ZONES PRIORITAIRES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : L'INCONNUE DES ZONES DE REVITALISATION RURALE.....	37
B. LES AVANTAGES FISCAUX ET SOCIAUX PRÉVUS PAR LA LOI PASQUA : UNE PORTÉE POUR L'INSTANT LIMITÉE.....	39
CHAPITRE III	
LA PRESENCE DE LA DATAR A L'ETRANGER	
I. UNE STRUCTURE LEGERE.....	47
A. LES BUREAUX DE LA DATAR A L'ETRANGER.....	47
B. LE RESEAU "INVEST IN FRANCE"	49
II. DES RESULTATS ENCOURAGEANTS.....	49
III. UNE PRIORITE A AFFICHER.....	51
MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN SECONDE DELIBERATION.....	53

PRINCIPALES OBSERVATIONS

PREMIÈRE OBSERVATION

Une priorité à redécouvrir : l'aménagement du territoire

Le budget de l'aménagement du territoire pour 1996 apporte une contribution plus que proportionnelle à l'effort de contraction du besoin de financement de l'Etat. **Cette déflation des moyens tranche incontestablement avec les discours volontaristes tenus lors du débat sur le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.**

L'analyse des moyens d'intervention dévolus à la DATAR appelle assurément quelques nuances s'agissant en particulier des crédits de la prime d'aménagement du territoire.

En effet, l'exercice 1996 devrait voir la poursuite de **l'opération de remise à plat des dotations de la PAT** affligées d'un problème de sous-consommation chronique. Le montant global des crédits disponibles a encore atteint, en 1995, plus de 1,8 milliard de francs en autorisations de programme, en dépit d'une réduction de 1 milliard de francs à 583,75 millions de francs des enveloppes inscrites en loi de finances initiale ainsi que de l'annulation de 167,8 millions de francs en cours d'exercice.

On note cependant une réelle remontée de la consommation précédée d'un fort accroissement du nombre des dossiers acceptés en 1994 et 1995. Jointes au relèvement des plafonds de la PAT, ces deux données devraient permettre d'enrayer le développement continu des reports sur le chapitre 64-00.

La situation n'est pas identique pour le **Fonds national d'aménagement et de développement du territoire**, même si le ministère de l'économie et des finances a tenu à justifier les réductions opérées au cours du présent exercice par le poids des reports accumulés sur certains des fonds regroupés depuis le 1er janvier dernier dans le FNADT.

Ces reports ont certes atteint 85,7 millions de francs sur le titre IV ainsi que, sur le titre VI, 798,8 millions de francs en autorisations de programme et 316,8 millions de francs en crédits de paiement.

Toutefois, les sommes correspondantes étaient préaffectées au financement d'opérations décidées dans le cadre de différents comités interministériels qui se sont déroulés au second semestre de 1994, trop tard pour que les moyens prévus puissent être mis en oeuvre au cours du même exercice.

Les amputations subies par le FNADT constituent donc bien une remise en cause de l'effort budgétaire dégagé dans la foulée de la loi Pasqua de même que les annulations et recalages de base affectant le **Fonds de gestion de l'espace rural (FGER)** dont les crédits sont inscrits sur le budget de l'Agriculture. Ces derniers sont ainsi passés de 500 millions de francs en loi de finances initiale pour 1995 à 347,5 millions de francs après l'arrêté d'annulation du 28 juin pour être finalement fixés à 400 millions de francs dans le projet de loi de finances initiale pour 1996.

DEUXIÈME OBSERVATION

Achever la mise en oeuvre de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

Votre commission des finances doit toutefois **donner acte au gouvernement des contraintes budgétaires** considérables auxquelles il est conduit à faire face. Dans ce contexte particulièrement difficile, le premier ministre, **M. Alain Juppé, a su relancer une dynamique** qui avait eu tendance à s'estomper ces derniers mois, d'une part, avec la sélection de **42 "pays" pilotes**, d'autre part, en enjoignant aux membres de son gouvernement ainsi qu'aux préfets, par les deux circulaires en date du 25 août dernier, d'organiser chacun à leur niveau la concertation qui doit aboutir à **l'élaboration du schéma national d'aménagement et de développement du territoire**. Le décret instituant le **conseil national de l'aménagement et du développement du territoire** a été publié dans la foulée au Journal Officiel et la publication de celui relatif aux **conférences régionales** est intervenue le 2 novembre (décret n° 95-1168).

Il est cependant à craindre que le délai d'un an fixé par l'article 2 de la loi Pasqua pour la présentation au Parlement du premier projet de schéma national ne puisse vraisemblablement pas être respecté compte tenu de l'ampleur du travail de synthèse nécessaire.

Le gouvernement affiche également sa volonté de parachever maintenant très vite la mise en oeuvre du **dispositif fiscal dérogatoire** fixé par la loi Pasqua. A ce sujet, **la délimitation des zones de revitalisation rurale** a dû faire l'objet d'une procédure préalable de notification à la Commission de Bruxelles. Celle-ci ayant approuvé le schéma proposé à la fin de l'été, la parution du décret correspondant aurait dû intervenir rapidement.

Il est donc pour le moins surprenant qu'à la date d'impression du présent rapport, le décret portant délimitation du périmètre des zones de revitalisation rurale ne soit toujours pas signé. Ce texte devant être soumis à l'avis préalable du comité des finances locales et cette structure ne devant plus désormais se réunir avant le mois de janvier prochain, **la redéfinition des ZRR ne pourra ainsi vraisemblablement intervenir qu'au mois de février 1996, au plus tôt.**

Au-delà des lenteurs, que l'incontestable désir du gouvernement d'inscrire sa démarche dans le cadre ambitieux de la loi du 4 février 1995 n'est pas totalement parvenu à surmonter, **votre rapporteur s'inquiète également de la possibilité de remise en cause de la volonté du législateur.** Une sorte de contestation administrative s'est, en effet, manifestée spectaculairement sur deux dossiers en particulier dont seul le premier a connu une issue heureuse jusqu'à présent :

1. Le Sénat avait imposé la présence à parité d'élus et de membres de l'administration au sein des comités de gestion des deux fonds de péréquation institués par la loi Pasqua : **le fonds de péréquation des transports aériens et le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables.**

Le décret du 4 mai 1995 relatif au comité de gestion du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables précisait simplement que le comité était *"informé de la situation financière et des opérations du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables"*.

Cette seule référence à un pouvoir d'information semblant exclure le pouvoir même de gestion que le législateur avait expressément confié au comité, plusieurs membres du Sénat et de l'Assemblée nationale, dont notre excellent collègue Philippe Marini, et le président Jean François-Poncet, ont demandé la disparition de cette disposition.

Ils ont obtenu gain de cause par **le décret du 13 octobre 1995** qui supprime l'objet du litige.

2. L'article 43 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a prévu la mise en place d'un **Fonds national de développement des entreprises** dont la vocation réside dans la distribution de **prêts personnels aux entrepreneurs** ainsi que dans l'octroi de garanties d'emprunts et de garanties d'engagements (contregaranties) au bénéfice de certains établissements de prêt et de cautionnement.

Cette structure, l'une des plus attendues des parlementaires, devait être dotée en 1995 de 650 millions de francs dont 500 millions de francs alloués par la Caisse des dépôts et consignations et 150 millions de francs dégagés sur des ressources budgétaires de l'Etat.

Or, en raison de l'hostilité persistante du ministère de l'économie et des finances à la création de ce fonds, celui-ci n'a toujours pas vu le jour et semble condamné à figurer au nombre des mesures législatives définitivement inappliquées.

TROISIÈME OBSERVATION

Améliorer l'information du Parlement

Votre rapporteur rappelle enfin que, dès l'examen du présent projet de budget pour 1996, l'information du Parlement sur les dépenses publiques en faveur de l'aménagement du territoire devrait être considérablement **enrichie**.

Le paragraphe II de l'article 32 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ⁽¹⁾ prévoit, en effet, l'annexion au projet de loi de finances de l'année de trois documents :

- un document récapitulatif des dépenses de l'Etat, pour l'ensemble des titres et des ministères, effectuées dans **chaque région**, ainsi que des dépenses et des prélèvements sur recettes de l'Etat qui constituent des affectations aux collectivités territoriales ; ce document est lui-même annexé au "jaune" budgétaire, institué par la loi de finances pour 1992, retraçant les crédits consacrés à l'aménagement du territoire ;

¹ Rétabli par la loi n° 95-857 du 29 juillet 1995 portant règlement définitif du budget de 1993.

- un état de l'ensemble des crédits affectés à **l'effort public d'aménagement** ;

- un état des actions conduites en France depuis 1989 avec le financement des **fonds structurels communautaires**.

A la différence du "jaune" habituel de l'aménagement du territoire qui se contente de consigner les dépenses inscrites en loi de finances initiale sans appréciation de la consommation réelle des crédits, les deux premiers de ces états devront récapituler les dépenses effectives du dernier exercice connu et les crédits disponibles au 30 juin de l'année en cours.

Il est d'autant plus regrettable que ces documents, non plus que le rapport d'exécution du FNADT prévu par la loi Pasqua, ne soient encore déposés sur les bureaux des assemblées au moment où notre Haute Assemblée examine le budget de l'aménagement du territoire.

Dans le même ordre d'idée, notre excellent collègue Michel Mercier a souligné dans son rapport (Intérieur, réforme de l'Etat, décentralisation et citoyenneté - Collectivités locales et Décentralisation) le non respect de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire en ce qui concerne l'information du Parlement sur l'évolution des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales. La loi n'est pas non plus respectée pour ce qui touche la consultation d'une commission d'élus pour la définition de l'indice synthétique des charges qui sera utilisé dans le cadre de la péréquation généralisée instituée par l'article 68 de la Loi Pasqua. La même commission d'élus doit également être consultée pour la rédaction d'un rapport présentant les axes d'une réforme de la fiscalité locale.

CHAPITRE PREMIER

LES CRÉDITS AFFECTÉS À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN 1996

I. UNE ÉVOLUTION D'ENSEMBLE NÉGATIVE DU BUDGET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN 1996...

Les crédits demandés au titre de l'Aménagement du territoire, au sein du budget de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports, atteignent pour 1996, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, **1.996 millions de francs** et subissent ainsi une contraction de 11,3 % en francs courants par rapport au budget voté de 1995. Les autorisations de programme, fixées à 2.058,2 millions de francs, reculent de **20,6 %**.

Toutefois, par rapport aux crédits disponibles après l'adoption de la loi de finances rectificative du 4 août 1995, la diminution de l'enveloppe affectée au budget de l'aménagement du territoire n'est plus que de - 1,1 % en francs courants pour les dépenses ordinaires et les crédits de paiement, cependant que les autorisations de programme progressent de 5 % (soit + 2,9 % en volume).

N.B. : Les analyses suivantes ne tiennent pas compte de la réduction nette des crédits demandés pour 1996 votée par l'Assemblée nationale en seconde délibération. Une présentation des amputations réalisées à cette occasion est annexée en conclusion du présent rapport.

Budget de l'aménagement du territoire

(en millions de francs)

Nature des dépenses	LFI 1995	LFR 1995	LFI 1996	96/95 init.	96/95 rect.
Titre III - DATAR	96,7	102,0	94,9	- 1,8 %	- 6,9 %
Titre IV - Fonds national d'aménagement et de développement du territoire	411,6	371,7	335,0	- 18,6 %	- 9,9 %
chap. 64-00 - Prime d'aménagement du territoire	343,7	300,3	335,0	- 2,5 %	+ 11,5 %
chap. 65-00 - Fonds national d'aménagement et de développement du territoire : subventions d'investissement	1.398,1	1.244,8	1.231,1	- 11,9 %	- 1,1 %
Total des dépenses ordinaires et crédits de paiement	2.250,1	2.018,8	1.996,0	- 11,3 %	- 1,1 %
PAT - Autorisations de programme	583,8	437,8	550,0	- 5,8 %	+ 25,6 %
FNADT - Autorisations de programme	2.006,9	1.522,0	1.508,2	- 24,8 %	- 0,9 %
TOTAL des autorisations de programme	2.590,7	1.959,8	2.058,2	- 20,6 %	+ 5,0 %

II. ...CONFIRMÉE PAR LA LECTURE ANALYTIQUE DES CRÉDITS...

A. LES CRÉDITS DE LA DATAR (TITRE III)

Les dépenses du titre III avaient été portées de 96,7 millions de francs en loi de finances initiale pour 1995 à 102 millions de francs dans le collectif budgétaire de l'été dernier. L'inscription d'une enveloppe supplémentaire de 9 millions de francs, destinée à apurer la totalité de la dette contractée par la DATAR à l'égard de France Télécom, avait en effet plus que

compensé l'abattement de 10 % pratiqué sur les autres dépenses de matériel et de fonctionnement.

Une dotation globale de 94,9 millions de francs est prévue dans le projet de loi de finances pour 1996, montant représentant une contraction de 1,8 % des crédits exprimés en francs courants par rapport à la loi de finances initiale pour 1995 et de 6,9 % par rapport à la loi de finances rectificative du 4 août 1995. Ce dernier chiffre n'est toutefois guère significatif puisque la majoration nette des crédits du titre III en collectif budgétaire était, comme ci-dessus indiqué, liée à l'inscription d'une dépense non renouvelable correspondant à l'apurement de la dette à France Télécom.

Entre les deux lois de finances initiales, **les dépenses de personnel** (première et troisième parties du titre III) sont maintenues à des niveaux très proches en francs courants (58,37 millions de francs en loi de finances initiale pour 1995 et 58,53 millions de francs dans le projet de loi de finances initiale pour 1996). Cette quasi-reconduction des moyens trouve notamment son origine dans **la suppression nette de deux emplois budgétaires** déjà gelés en cours d'exercice 1995. Deux emplois avaient auparavant été supprimés en loi de finances initiale pour 1995.

Les mesures d'économie sont réalisées sur les trois chapitres de matériel et de fonctionnement :

- le chapitre **34-03 "Dépenses d'informatique et de télématique"** est réduit de 12,5 % (1,75 million de francs demandés) ;

- le chapitre **34-04 "Dépenses de fonctionnement des bureaux de la DATAR à l'étranger"** subit une contraction de 1,8 % de ses crédits (20,62 millions de francs demandés), mais son montant est tout de même supérieur de 9,1 % à celui issu de l'arrêté d'annulation du 28 juin dernier (18,9 millions de francs) ;

- le chapitre **34-98 "Moyens de fonctionnement des services"**, qui a absorbé l'ancien chapitre 34-93 "Postes, télécommunications et remboursements à diverses administrations" est amputé de 8,5 % de ses crédits de la loi de finances initiale pour 1995 (14 millions de francs demandés).

B. LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (CHAPITRE 64-00)

1. La réforme de la prime d'aménagement du territoire en 1995

La PAT a fait l'objet d'une réforme engagée par la DATAR en 1994 et concrétisée par la rédaction du décret n° 95-149 du 6 février 1995 relatif à la prime d'aménagement du territoire.

a) La réforme de la carte des aides à finalité régionale

Les modifications apportées répondent aux exigences de la commission portant sur une demande de suppression de onze départements de la liste des départements éligibles et un rapprochement avec le zonage applicable aux concours apportés au titre des fonds structurels.

Ainsi, les zones éligibles dans les départements du Centre et de l'Ouest ont fait l'objet d'une réduction sensible. Le parti retenu a été d'y conserver essentiellement les territoires éligibles à l'objectif 2 et les secteurs les plus fragiles parmi ceux éligibles à l'objectif 5b. De façon générale, priorité a été donnée aux départements dont la situation socio-économique est la plus dégradée.

Par ailleurs, la convergence avec les zones objectifs 2 et 5b a été systématiquement recherchée ; ainsi, 82 % des zones de l'objectif 2 et 72 % des zones de l'objectif 5b sont proposées au titre des aides à finalité régionale.

Au total, la population éligible est de 23.157.087 habitants, soit exactement 40,9 % de la population métropolitaine. Au sein de cet ensemble, les communes et cantons les plus fragiles, ruraux ou industriels, rassemblent 7.914.577 habitants qui bénéficieront d'une aide à un taux majoré.

b) Les modifications apportées au régime d'attribution de la PAT

La modification principale apportée au régime en vigueur consiste dans le **relèvement des plafonds d'attribution** de la PAT exprimés en francs par emploi : le taux normal passe, en effet, de 35.000 francs à **50.000 francs** par emploi, et le taux majoré de 50.000 francs à **70.000 francs** par emploi.

Pour les projets industriels :

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

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

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

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

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

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

2. Vers un assainissement de la gestion de la prime d'aménagement du territoire en 1996

Les crédits affectés à la PAT avaient été ramenés, au terme de l'arrêté d'annulation du 28 juin 1995, de 583,8 millions de francs à 437,8 millions de francs pour les autorisations de programme et de 343,7 millions de francs à 300,3 millions de francs en crédits de paiement. L'arrêté du 15 novembre dernier a encore annulé 21,9 millions de francs d'autorisations de programme et 6,5 millions de francs sur cette ligne.

Ces amputations, si elles répondaient à l'exercice de "régulation budgétaire" appliqué à la très grande majorité des départements ministériels, trouvaient également leur justification dans l'**énorme masse des reports** accumulés depuis plusieurs années (1.417,31 millions de francs en autorisations de programme et 419,56 millions de francs en crédits de paiement au 31 juillet 1995).

Chapitre 64-00 : Aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois

(en millions de francs)

	1993		1994		1995 (au 31/07/95)	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Loi de finances	736,88	496,62	1.000,00	647,00	583,75	343,75
Transferts	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Annulations	- 183,00	- 77,06	- 496,84	- 189,57	- 145,93	- 43,43
Report de l'année antérieure	713,46	233,53	912,20	187,85	1.417,31	419,56
Dotation globale disponible	1.267,36	653,09	1.425,36	645,28	1.855,13	719,88
Délégations	37,78	17,69	2,81	30,06	3,00	22,61
Consommations en centrale	520,52	450,80	205,50	216,36	253,43	189,83
Dégagements	- 203,14	- 3,25	- 210,27	- 8,33	- 37,14	0,00
Consommation globale	355,16	465,24	- 1,95	238,09	219,29	212,44
Total des reports	912,20	187,85	1.415,31	419,56		

Sans retrouver le niveau atteint en loi de finances initiale pour 1995, les lignes concernées bénéficient à nouveau de majorations sensibles, de + 25,6 % pour les autorisations de programme (550 millions de francs demandés) et de + 11,5 % pour les crédits de paiement (335 millions de francs demandés) par rapport aux dotations disponibles au terme de la loi de finances rectificative du 4 août dernier.

Ces abondement paraissent justifiés par une nette amélioration du nombre des dossiers susceptibles de recevoir un financement au titre de la PAT.

Les dossiers primés étaient, en effet, passés de **152** en 1992 à **117** en 1993 et **125** en 1994.

Le bilan d'activité du CIALA au 1er septembre 1995 est de **80** dossiers acceptés représentant un montant de PAT de 327 millions de francs et un engagement de 6.930 créations d'emplois. En outre, plus de **150** dossiers sont en cours d'instruction par la DATAR, ce qui est la confirmation d'une réelle reprise des investissements

**C. LE FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT
DU TERRITOIRE (CHAPITRES 44-10 ET 65-00)**

**1. Une création de la loi d'orientation pour l'aménagement et le
développement du territoire fragilisée dès la première année**

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

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

En loi de finances initiale pour 1995, le **FNADT** avait été doté de moyens d'engagement supérieurs de près de 20 % à ceux accordés à ces 6 fonds l'année précédente.

a) Les principes de gestion : globalisation et fongibilité

Le gouvernement est allé, dans la pratique, plus loin que la loi d'orientation ne le prévoyait puisque le nouveau FNADT regroupe, outre les crédits des six fonds spécialisés expressément visés par l'article 33, également ceux afférents à divers démembrements de la DATAR : les commissariats à l'industrialisation, le réseau IFN (Invest in France Network) ainsi que l'association "Entreprises et territoires".

Le choix de la fongibilité totale des crédits d'intervention et d'équipement de l'aménagement du territoire est une volonté forte du gouvernement.

La globalisation jointe à une plus grande déconcentration vise, en effet, **une plus grande souplesse de gestion**, gage d'efficacité et de rapidité.

La DATAR s'est donc opposée à ce que la nomenclature d'exécution des chapitres FNADT repose sur une ventilation décalquée sur les fonds auxquels le FNADT s'est substitué. Le chapitre 65-00 "Fonds national d'aménagement et de développement du territoire" regroupe ainsi simplement quatre lignes fonctionnelles en exécution :

- crédits à gestion centralisée - aides à la décentralisation (ex-FAD),
- crédits à gestion centralisée - autres,
- crédits à gestion déconcentrée - contrats de plan Etat-région,
- crédits à gestion déconcentrée - autres.

L'impact de la globalisation et de la fongibilité des crédits rassemblés sous le FNADT est toutefois sensiblement limité par le caractère figé des crédits contractualisés en 1993. Tel est le cas de :

- 100 % des crédits (1) de l'ancien GIRZOM fondu dans le FNADT ;
- 90 % des crédits (1) du FRILE ;
- 70 % des crédits (1) du FIDAR (370 millions de francs sur 530 millions de francs) ;
- 30 % des crédits (1) du FIAT.

En outre, les enveloppes dites des « commissaires de massif » prélevées jusqu'alors sur la dotation particulière de la DATAR (titre IV) ont été maintenues à leur niveau de l'exercice précédent diminué du montant du "gel" de 10 % imposé à toutes les dépenses ordinaires en début d'exercice 1995 (soit, en fin de compte, une dotation de 31,5 millions de francs).

b) Les principes d'affectation : une double ventilation

Les dotations inscrites sur le FNADT font l'objet d'une double ventilation :

- entre crédits afférents aux contrats de plan Etat-Région et crédits non contractualisés ;

¹ Base 1994.

- entre crédits inscrits sur la section générale, gérés par le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, et ceux dont la gestion est déconcentrée auprès des préfets de région.

Sur le premier point, les crédits du FNADT mobilisés pour le financement des contrats de plan Etat-Région représentent 950 millions de francs par an. Dans ce total, environ 115 millions de francs sont destinés à des opérations interrégionales (Bassin parisien, régions de montagne). Le reliquat, soit un peu moins de 835 millions de francs, fait l'objet d'une répartition entre chacune des régions.

Les enveloppes régionalisées allaient en 1995, en métropole, de 10 millions de francs (Ile-de-France) à 218,5 millions de francs (Nord-Pas-de-Calais, compte tenu des crédits du GIRZOM entièrement contractualisés et fondus dans le FNADT, soit 121 millions de francs en 1994).

S'agissant ensuite de la répartition des crédits du FNADT entre une section générale et une section locale, la première contient les moyens destinés en priorité au financement d'actions d'une certaine importance ou à caractère exemplaire. C'est également sur la section générale que sont imputés les crédits pour le financement de programmes interrégionaux ainsi que ceux destinés aux aides à la décentralisation d'entreprises ⁽¹⁾.

Enfin, la circulaire du 21 avril 1995 relative aux **pays** prévoit que si les territoires sélectionnés ne perçoivent aucune dotation incitative, une assistance technique et une capacité d'expertise peuvent en revanche leur être fournies grâce à des crédits dégagés sur la section générale du FNADT.

Les autres interventions sont financées sur **la section locale dont le poids relatif est prépondérant**.

Environ 55 % des moyens d'engagement ⁽²⁾ affectés au FNADT devaient, en effet, être déconcentrés en 1995, soit 1.334,52 millions de francs. En pratique, ce taux de déconcentration était plus élevé puisque les crédits contractualisés à vocation interrégionale sont en fait délégués aux préfets de région après avoir transité par la section générale.

¹ *Actions auparavant financées à partir du FAD, l'un des six fonds spécialisés absorbés par le FNADT. Ces attributions sont exceptionnellement décidées non par le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, mais par le comité interministériel d'aide à la localisation des activités (CIALA).*

² *Dépenses ordinaires + autorisations de programme.*

A côté des dotations de contrat de plan dont l'affectation présente un caractère automatique (834,52 millions de francs ⁽¹⁾), les préfets de région devaient disposer en 1995 de 500 millions de francs ⁽²⁾ pour financer des actions non contractualisées. Cette marge de manoeuvre accordée aux représentants de l'Etat était nouvelle, les crédits des fonds absorbés par le FNADT faisant jusqu'à présent l'objet d'attributions centralisées, décidées par les CIAT ou la DATAR.

Cette enveloppe à gestion déconcentrée doit être répartie chaque année entre les régions :

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

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

Ce dernier critère permet une prise en compte spécifique des zones rurales peu densément peuplées (Champagne, Bourgogne, Sud-Est).

La région Ile-de-France ne reçoit aucune dotation au titre de l'enveloppe déconcentrée libre d'affectation. L'attribution dont le montant devait être, en 1995, le plus élevé était celle de la région Nord-Pas-de-Calais, avec 40 millions de francs. Toutefois, l'attribution par habitant la plus forte était celle de la région Corse (27 francs, soit une enveloppe de 6 millions de francs), suivie du Limousin (22 francs).

Enfin, le décret du 19 avril 1995, formalisant des décisions prises en CIAT en 1987, a prévu **deux régimes en matière de taux de subventionnement à partir des crédits du FNADT** :

- section à gestion locale déconcentrée (hors études et restructuration des zones minières) : de 30 % à 80 % ;

- section générale et part de la section locale consacrée aux financements d'études et d'opérations de restructuration des zones minières : aucun taux plancher ni plafond, subventionnement jusqu'à 100 %.

¹ Correspondant à la part des financements des contrats de plan individualisée région par région et signalée plus haut.

² 40 millions de francs sur le titre IV et 460 millions de francs sur le titre VI.

Pour conclure cette présentation, votre rapporteur s'interroge, en l'absence d'un premier bilan d'activité du FNADT, sur le contenu des actions financées en 1995 par le fonds. Plusieurs exemples attestent, en effet, à ses yeux, de la persistance des pratiques de "saupoudrages" des dotations et de la mise à l'écart d'actions structurantes au bénéfice d'opérations de prestige ayant peu à voir avec l'aménagement du territoire.

c) *Les annulations sur le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (les arrêtés du 28 juin et du 15 novembre 1995)*

Elles ont porté en priorité sur la principale innovation du FNADT : la section déconcentrée libre d'emploi. Un total de 333,4 millions de francs d'annulations ont été imputés sur ces lignes sur une masse globale de 524,9 millions de francs de moyens d'engagement supprimés.

Compte tenu des dépenses déjà déléguées aux préfets au 30 juin sur la fraction libre d'emploi (166,6 millions de francs), les crédits disponibles ont été **nuls** pour cette fraction au cours du second semestre 1995.

**Répartition des annulations sur le fonds national
et de développement du territoire
(28.06.95)**

• **Chapitre 44-10**

Section nationale : 19,3 millions de francs ;

Section déconcentrée, fraction libre d'emploi : 20,6 millions de francs.

Total : 39,9 millions de francs.

• **Chapitre 65-00 (autorisations de programme) :**

Section nationale : 172,2 millions de francs ;

Section déconcentrée, fraction libre d'emploi : 312,8 millions de francs.

Total : 485 millions de francs.

L'arrêté d'annulation du 15 novembre dernier a donc porté par définition sur certains reports de l'exercice 1994 ainsi que sur les crédits restant disponibles sur la section nationale après la première répartition du début de l'année.

Une enveloppe de 19,42 millions de francs a ainsi été annulée le 15 novembre sur le **chapitre 44-10** après l'annulation de 39,90 millions de

francs le 28 juin. Au total, la réduction des crédits représente 14,41 % des dotations ouvertes en loi de finances sur ce chapitre.

Sur le **chapitre 65-00**, ce sont 235 millions de francs d'autorisations de programme et 75 millions de francs de crédits de paiement qui ont été annulés après la ponction de 485 millions de francs d'autorisations de programme et de 153,30 millions de francs de crédits de paiement en juin.

Au total, le FNADT-subventions d'investissement connaît une diminution de 35,87 % des autorisations de programme et de 16,33 % des crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale.

2. Une amputation accentuée des moyens d'engagement du FNADT dans le projet de loi de finances initiale pour 1996

Le projet de loi de finances pour 1996 propose de **consolider** les fortes réductions imposées par l'arrêté d'annulation du 28 juin 1995 sur le **chapitre 65-00** : les autorisations de programme s'établissent à 1,5 milliard de francs, en diminution de près de 25 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 1995, mais de seulement 0,9 % par rapport à l'enveloppe disponible à l'issue de la loi de finances rectificative du 4 août 1995.

De même, la contraction des crédits de paiement correspondants (1,2 milliard de francs demandés) atteint - 11,9 % par rapport au budget initial de 1995 et - 1,1 % par rapport au dernier collectif budgétaire.

Le projet de loi de finances pour 1996 dépasse, en revanche, les limites atteintes par la loi de finances rectificative du 4 août dernier pour l'amputation des crédits du FNADT inscrits sur le **titre IV** : les dotations du chapitre 44-10 ne s'élèvent plus, en effet, qu'à 335 millions de francs, en diminution de 18,6 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 1995 et encore de près de 10 % par rapport à l'enveloppe disponible au terme de la loi de finances rectificative du 4 août 1995.

Globalement, si l'on ne tient pas compte du tout récent arrêté d'annulation du 15 novembre dernier, les moyens d'engagement ⁽¹⁾ affectés au Fonds national d'aménagement du territoire sont donc **en diminution constante** : 2.418,5 millions de francs inscrits en loi de finances initiale pour 1995, 1.893,6 millions de francs au terme de la loi de finances rectificative du

¹ Les moyens d'engagement regroupent les dépenses ordinaires du titre IV et les autorisations de programme du titre VI.

4 août 1995 et 1.843,2 millions de francs demandés dans le présent projet de loi de finances initiale.

La répartition interne des économies ainsi réalisées n'est pas encore connue, mais il est clair qu'à l'instar de ce qui s'est passé en 1995, celles-ci ne pourront porter que sur la fraction hors contrat de plan Etat-régions et, au premier chef, sur la principale innovation du FNADT, la partie déléguée de cette fraction libre d'emploi.

III. ...AINSI QUE PAR LES DONNEES BUDGETAIRES CONSOLIDEES

A. LA MESURE DE L'EFFORT GLOBAL DU BUDGET DE L'ÉTAT

En application des dispositions de l'article 132 de la loi de finances pour 1992 (n° 91-1322) du 30 décembre 1991, le gouvernement doit publier chaque année un état des crédits affectés à l'aménagement du territoire. Le tableau ci-après constitue l'état récapitulatif des crédits affectés à l'aménagement du territoire ouverts en loi de finances initiale pour 1995 et inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996.

Sa lecture révèle **une contraction de 9,2 % des autorisations de programme** et de 1,6 % des dépenses ordinaires et crédits de paiement.

Récapitulation générale
Etat des crédits affectés à l'aménagement du territoire

Imputation	1995 (Crédits ouverts en LFI)		1996 (Prévisions)	
	AP	DO/CP	AP	DO/CP
AFFAIRES ETRANGERES ET COOPERATION				
I. Affaires étrangères	0,00	70,70	8	47,93
AGRICULTURE, PECHE ET ALIMENTATION	1.131,91	13.662,70	1.068,20	12.876,71
AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, EQUIPEMENT ET TRANSPORTS				
I. Urbanisme et services communs	10,25	8,10	7	6,70
II. Transports				
1. Transports terrestres	2.409,50	18.963,93	2.437,50	19.803,63
2. Routes	5.322	4.383	4.724	4.816
3. Sécurité routière	214,33	0	180,15	0
5. Météorologie	3	2,50	2,80	2,50
III. Aménagement du territoire	2.590,69	2.250,11	2.058,25	1.996,04
IV. Mer	174,50	588,40	151,50	555
INTERIEUR		596,75		646,40
COMMERCE ET ARTISANAT	0	41,93	0	41,97
CULTURE	191,96	175,20	263,83	236,22
EDUCATION NATIONALE, ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, RECHERCHE ET INSERTION PROFESSIONNELLE				
I. Enseignement scolaire	179,92	195,31	185,17	200,56
II. Enseignement supérieur	3.659,50	3.526	3.573	3.537
III. Recherche	1.571,90	1.510,86	1.401,01	1.488,68
ENVIRONNEMENT	170,61	48,36	178,94	43,74
INDUSTRIE	4.974,40	4.928,66	4.246,07	4.348,06
JEUNESSE ET SPORTS	292,08	545,44	262,42	505,24
SANTE PUBLIQUE, INTEGRATION ET SOLIDARITE ENTRE LES GENERATIONS				
I. Santé publique et services communs	0	1.302	0	1.502
II. Solidarité entre les générations	588	1.551	491	814
SERVICES DU PREMIER MINISTRE				
I. Services généraux	0	0	25	12,50
TOURISME	84,02	72,68	64	28,20
TRAVAIL, DIALOGUE SOCIAL ET PARTICIPATION	205,97	679,05	215,16	737,24
DEFENSE	51	51	110	45
AVIATION CIVILE	66,97	42	33,64	12,04
TOTAL	23.892,51	55.195,68	21.686,64	54.303,36

B. LES LIMITES STATISTIQUES DE L'ENTREPRISE

Ce tableau appelle certains commentaires :

- Il ne prend pas en compte les fonds d'origine communautaire, qui ne revêtent pas la forme de fonds de concours au budget général.

- Il ne prend pas en considération les dotations des comptes spéciaux du Trésor, les crédits spécifiques de l'outre-mer ni les crédits spécifiques relevant de la politique de la ville. Les trois critères traditionnels ont été repris :

- crédits engagés au titre des CPER (contrats de plan Etat-régions) ;
- crédits dont l'affectation a été décidée en CIAT ;
- crédits ayant un impact sur l'implantation géographique des activités ou concourant au développement local.

- Il est présenté traditionnellement comme tous les autres "Jaunes" en prévisions et **jamais en réalisations**. Or, compte tenu des signatures intervenues en cours d'exercice, les montants 1995 restent inférieurs au cinquième des montants retenus globalement pour les contrats de plan.

- Il ne semble pas conforme à la volonté du législateur qui souhaitait disposer d'un état récapitulatif des dépenses effectives du dernier exercice connu et les crédits disponibles au 30 juin de l'année en cours (article 132 de la loi de finances initiale 1992).

Pour pallier ces inconvénients, le législateur a prévu d'améliorer le contenu du "jaune" et de le compléter. L'article 32-II de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire dispose en effet :

"Le document prévu à l'article 132 de la loi de finances pour 1992 (n° 91-1322 du 30 décembre 1991) est accompagné d'un état récapitulatif des dépenses de l'Etat, pour l'ensemble des titres et des ministères, effectuées dans chaque région, ainsi que d'une répartition par région des dépenses et des prélèvements sur recettes de l'Etat qui constituent des affectations aux collectivités territoriales.

"Un état des crédits affectés à l'effort public d'aménagement est annexé, chaque année, au projet de loi de finances. Cet état récapitule les dépenses d'investissement direct et les subventions d'équipement de l'Etat ainsi que les dépenses d'équipement des organismes, quel que soit leur statut, accomplissant une mission de service public, consacrées à la mise en oeuvre

du schéma national d'aménagement et de développement du territoire, des schémas sectoriels, des contrats de plan et des lois de programme.

"Les états mentionnés dans les deux alinéas ci-dessus récapitulent les dépenses effectives du dernier exercice connu et les crédits disponibles au 30 juin de l'année en cours.

"Un état des actions conduites en France depuis 1989 avec le financement des fonds structurels communautaires est annexé, chaque année, au projet de loi de finances. Cet état retrace notamment, au moyen des états de rattachement de crédits et de dotation effective à chaque personne morale concernée, les flux financiers réels à destination de la France. Il distingue les rattachements au budget de l'Etat pour chaque ministère, les délégations aux préfets, le cas échéant, et les dotations aux destinataires finaux."

Ainsi que votre rapporteur spécial le soulignait en introduction sous ses observations, les dispositions qui précèdent ne paraissent pas avoir été respectées pour la première année d'application de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

CHAPITRE II

L'APPLICATION DES DISPOSITIONS FINANCIÈRES

DE LA LOI D'ORIENTATION POUR L'AMÉNAGEMENT ET

LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

Notre excellent collègue Jean Pépin dresse dans son rapport pour avis une analyse exhaustive de l'état d'application de l'ensemble des dispositions de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Votre commission a donc simplement souhaité, dans les lignes qui suivent, souligner certains aspects qui lui ont paru devoir être mis en lumière dans l'application des dispositions financières de la loi "Pasqua".

I. LES FONDS D'INVESTISSEMENT (HORS BUDGET DATAR) ET LA REALISATION DU CANAL RHIN-RHONE

A. LE FONDS DE PEREQUATION DES TRANSPORTS AERIENS : D'IMPORTANTES DELAIS DE MISE EN OEUVRE

L'article 46 de la loi de finances pour 1995 a créé un compte d'affectation spéciale (n° 902-25) intitulé **Fonds de péréquation des transports aériens**.

Si des motifs juridiques imposaient que cette structure fût instituée en loi de finances, l'essentiel du débat entourant la mise en place du Fonds de péréquation s'est toutefois déroulé dans le cadre du débat sur le projet de loi Pasqua.

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

Le déroulement de la procédure pouvant conduire à l'attribution d'une compensation financière par le Fonds est la suivante :

1. Dans un premier temps, la collectivité territoriale ou toute autre personne publique intéressée publie au Journal officiel des Communautés européennes les contraintes de service public s'imposant à une desserte aérienne qu'elle entend voir s'établir dans l'intérêt de l'aménagement du territoire.

2. Si un transporteur accepte ces obligations, il assure la desserte à ses risques.

3. Si aucun transporteur ne se présente, il peut alors être lancé un appel d'offre communautaire limitant, pendant trois ans, l'exploitation de la ligne à un seul transporteur et prévoyant le versement, à celui qui sera sélectionné, d'une compensation financière des déficits d'exploitation qu'entraîne le respect des obligations de service public.

4. Suite à l'appel d'offre une demande de participation du Fonds est présentée au ministre de l'aviation civile.

5. A l'issue des procédures d'appel d'offre et d'examen de la demande de participation du Fonds de péréquation, une convention tripartite de délégation de service public est conclue entre le ministère chargé de l'aviation civile, la personne publique ayant demandé l'exploitation de la liaison et le transporteur retenu.

La participation du Fonds représente 80 % de la compensation financière quand les obligations de service public imposées au transporteur ne comportent pas d'obligations tarifaires, 60 % dans le cas inverse, dans la limite, dans les deux cas, de 50 % des recettes sur la liaison.

Jusqu'au 1er avril 1997, l'Etat pourra imposer que ces dessertes soient assurées par un transporteur français ou par un transporteur de l'Union européenne intervenant dans la continuité d'une ligne internationale mais, après cette date, de telles restrictions seront prohibées.

D'après les renseignements fournis à votre rapporteur, les premières publications au Journal officiel des Communautés sont en cours et il apparaît que les premiers appels d'offres ne pourront déboucher sur des conventions de délégation de service public et des attributions de subvention que vers la fin de l'année, voire au début de l'année 1996, l'ensemble de la procédure pour chaque desserte pouvant être étalé sur une durée moyenne de six mois, compte tenu des délais imposés par le règlement.

Dans ces conditions, il est à craindre que les crédits recueillis par l'application de la taxe sur les passagers instituée pour alimenter le fonds ne fassent l'objet de reports importants sur l'année 1996. C'est la raison pour laquelle, afin de ne pas pénaliser les passagers aériens, le projet de

loi de finances pour 1996 prévoit une réduction de cette taxe dont le montant passerait de quatre à trois francs par utilisateur.

B. LE CANAL RHIN-RHONE : CREATION DE LA FILIALE COMMUNE EDF-CNR

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

Après de nombreuses tergiversations, le projet de canal Rhin-Rhône, lancé dès 1962, a ainsi franchi une étape importante le 3 novembre dernier avec la création de la société **SORELIF** (Société de réalisation de la liaison fluviale). Les nouveaux statuts de la société ont en effet été ratifiés par l'assemblée générale de la Compagnie nationale du Rhône et Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'Etat aux transports, a saisi le Conseil d'Etat en vue de la publication dans les meilleurs délais du décret relatif à ces statuts.

La SORELIF, constituée à parts égales par EDF et la Compagnie nationale du Rhône (CNR), est chargée de construire d'ici à 2010, entre Saint-Jean-de-Losne (Côte-d'Or) et le bief de Niffer (Haut-Rhin), les 214 kilomètres manquants de l'axe navigable Méditerranée-Mer du Nord. Dans ce cadre, la SORELIF exercera pour le compte de la CNR la maîtrise d'ouvrage de cette liaison dont le coût est estimé à 17,3 milliards de francs, EDF devant mettre à la disposition de la CNR "*les sommes nécessaires*" aux travaux, en échange de la mise à sa disposition de l'énergie hydroélectrique du Rhône. Une somme de 400 millions de francs sera ainsi prochainement versée par EDF au titre des années 1995-1996.

La présidence de SORELIF devrait être assurée par notre collègue député René Beaumont, assisté de deux directeurs généraux, l'un nommé par EDF, l'autre par la CNR. Le conseil d'administration devrait comporter six représentants de l'Etat, six d'EDF, six de la CNR et deux de Voies navigables de France.

C. LE FONDS D'INVESTISSEMENT DES TRANSPORTS TERRESTRES ET DES VOIES NAVIGABLES : LA CRAINTE CONFIRMÉE DES DÉBUDGETISATIONS

L'article 47 de la loi de finances pour 1995 créant le **fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables** ⁽¹⁾ prévoit que le ministre chargé de l'équipement et des transports est ordonnateur principal d'un compte d'affectation spécial qui retrace notamment en dépenses :

- les investissements routiers nationaux, particulièrement pour le désenclavement des zones d'accès difficiles ;
- les investissements destinés aux voies navigables figurant au schéma directeur national des voies navigables ;
- les subventions d'investissement pour le financement du réseau ferroviaire à grande vitesse inscrites au schéma directeur national ;
- les subventions d'investissement pour le développement des transports ferroviaires régionaux de voyageurs, particulièrement dans les zones d'accès difficile ;
- les subventions d'investissement pour le développement des transports combinés.

Le comité de gestion du Fonds comprend, comme celui du fonds de péréquation des transports aériens et à l'initiative du Sénat, 14 membres, soit 7 représentants de l'Etat et 7 élus dont :

- deux sénateurs ;
- deux députés ;
- un représentant des régions ;
- un représentant des départements ;
- un représentant des communes et de leurs groupements.

¹ Comme pour le fonds de péréquation des transports aériens, l'essentiel de la discussion sur cet article a toutefois eu lieu dans le cadre du débat sur la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Le président est nommé parmi les représentants de l'Etat et dispose d'une voix prépondérante en cas de partage égal des votes.

Grâce à l'action de plusieurs parlementaires, la volonté de l'administration de revenir sur les pouvoirs du comité de gestion en le transformant en une simple chambre d'enregistrement a pu être mise en échec (lire à ce sujet les observations du rapporteur au début du présent document).

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

L'utilisation des crédits du fonds pour 1995 et celle prévue pour l'exercice 1996 sont retracées dans le tableau ci-après :

Affectation des crédits du FITTVN

(En millions de francs)

	1995		1996
	LFI	Après répartition	
Chapitre 1 : routes	650 (32 %)	745 (37,2 %)	1.650 (54 %)
Chapitre 2 : voies navigables	109 (5,4 %)	269 (13,4 %)	276 (9 %)
Chapitre 3 : transport ferroviaire et transports combiné	234 (11,7 %)	986 (49,3 %)	1.124 (36,8 %)
Chapitre 4 : crédits de répartition	1.007 (50,3 %)	-	-
	2.000	2.000	3.050

En 1995, le montant des débudgétisations permises par la mise en place du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables a atteint **1 milliard de francs**, dont 650 millions de francs prélevés sur le budget des routes et 350 millions de francs sur le budget des transports terrestres (rail : 240 millions de francs, et voies navigables : 110 millions de francs).

Ont été transférés du budget des routes au fonds d'investissement les financements correspondant aux programmes d'investissement que l'Etat prend en totalité à sa charge : construction de l'A75 entre Clermont-Ferrand et Montpellier, de l'A20 entre Vierzon et Montauban et prolongation de la mise à 2 x 2 voies de la RN7 après Montargis.

Cinq articles du budget des transports terrestres ont également fait l'objet d'un transfert sur le nouveau compte spécial du Trésor "fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables", parmi lesquels les subventions d'investissement à "Voies navigables de France", les investissements au profit des voies navigables non concédées, l'aide au développement des transports combinés et la subvention d'investissement accordée à la SNCF pour ses réseaux de transports régionaux.

Votre rapporteur déplore que, dès l'automne 1994, le Fonds d'investissement des transports terrestres ait été conçu comme une structure destinée à supporter des dépenses auparavant inscrites au budget général. Il regrette ce détournement de la volonté du Parlement d'employer le Fonds à des opérations nouvelles, dans un objectif d'aménagement du territoire. Il revient aujourd'hui encore au budget général d'assurer l'intégralité des financements prévus par les contrats de plan, de même que les investissements courants.

Pour 1996, l'article 28 du projet de loi de finances initiale, adopté en termes identiques par les deux Assemblées, double, de 2 à 4 centimes par kilomètre parcouru, la taxe sur les concessionnaires d'autoroutes. Il est attendu de cette augmentation un rendement de 1.065 millions de francs.

Parallèlement, les recettes du fonds doivent être augmentées de 60 millions de francs par une diminution de 4 % à 1 % des frais d'assiette et de recouvrement prélevés par l'Etat au titre des taxes alimentant le fonds.

La prévision de recettes atteint ainsi un montant total de 3.050 millions de francs répartis comme indiqué dans le tableau ci-dessus.

D. LE FONDS DE GESTION DE L'ESPACE RURAL : DES DOTATIONS AMPUTEES POUR UN BILAN QUI RESTE A FAIRE

Le fonds de gestion de l'espace rural (FGER) a été créé par l'article 38 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, et sa mise en oeuvre a été permise par le décret du 5 avril 1995 et la circulaire du 6 avril.

Le FGER a pour mission de soutenir, en leur apportant une contribution financière, les actions concourant à l'entretien et à la réhabilitation d'espaces agricoles en voie d'abandon, d'éléments naturels du paysage rural et d'espaces où l'insuffisance d'entretien est susceptible de provoquer des risques naturels.

Bien que ce fonds doive en priorité bénéficier aux agriculteurs ou à leurs groupements, il ne peut être considéré comme une aide au revenu, mais il peut être conçu comme un instrument permettant de rémunérer les services d'entretien des espaces ruraux dans une perspective de gestion durable.

La circulaire précitée du 6 avril précise ainsi que le FGER peut contribuer, par exemple :

- à la gestion d'espaces agricoles lorsqu'ils sont soumis aux effets de la déprise ;

- à la gestion d'espaces sensibles ou d'écosystèmes fragiles, notamment les zones humides, à la restauration et à l'entretien de réseaux de haies, à l'entretien d'éléments naturels susceptibles de contribuer à l'insertion paysagère de bâtiments agricoles ;

- à l'entretien d'éléments naturels qui présentent un intérêt particulier pour le paysage rural et qui ne font l'objet d'aucune valorisation économique (anciens vergers traditionnels par exemple) ;

- à l'entretien de certaines zones périurbaines non bâties et non constructibles où la pression foncière conduit à les voir délaissées par l'agriculture ;

- à la prévention contre les incendies avec entretien de pare-feux par pâturage ;

- à l'entretien des zones naturelles d'expansion des crues ;

- à la revégétalisation par un couvert herbacé de zones sensibles à l'érosion.

Par ailleurs, la circulaire du 6 avril indique expressément que le FGER ne peut intervenir, notamment :

- pour l'entretien des forêts productives ;

- en soutien de l'exécution d'obligations légales d'entretien ;

- dans les zones centrales des parcs nationaux et dans les réserves naturelles ;

- sur les terrains des collectivités territoriales à l'exception des communes et sections de communes ;

- sur les infrastructures et espaces constructibles situés à l'intérieur d'une agglomération ;

- pour la réalisation de travaux sur bâtiments.

Les crédits du fonds sont répartis en trois sections distinctes :

- une section gérée au niveau national représentant 6% du fonds ;
- une section attribuée aux départements d'Outre-mer ainsi qu'aux collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon, représentant 4 % du fonds ;
- une section départementale égale à 90 % du fonds. Celle-ci est répartie entre les départements sur la base de critères objectifs, tenant compte des superficies susceptibles d'être concernées.

En 1995, le fonds a été doté de 500 millions de francs en loi de finances initiale, ramenés à 347,5 millions de francs aux termes de la loi de finances rectificative du 4 août 1995. Les crédits figurent à l'article 44-83 du budget du ministère de l'Agriculture et de la pêche.

Le projet de loi de finances pour 1996 prévoit une dotation de 400 millions de francs.

Votre rapporteur spécial note donc tout d'abord que la dotation du fonds de gestion de l'espace rural n'aura **jamais été à la hauteur des annonces faites par le gouvernement** dans le cadre de la discussion du projet de loi d'orientation pour l'aménagement le développement du territoire.

Il souhaite, par ailleurs, que **le premier bilan** qui sera fait des emplois du fonds de gestion de l'espace rural soit l'occasion de répondre aux questions suivantes :

- Fallait-il une procédure spécifique, et assez lourde, pour gérer des sommes plutôt modestes ?

- Les préfets sont-ils parvenus à éviter l'incitation aux montages financiers (par le couplage du FGER avec la dotation de développement rural, les contrats de plan ou les crédits spécifiques de toute nature) ?

- A-t-on su éviter le saupoudrage des dotations et favoriser des opérations pluriannuelles ?

- Peut-on envisager le recours à une ressource propre (taxe sur le changement de destination des terres agricoles par exemple) pour assurer l'autonomie du fonds et le soustraire aux contraintes budgétaires de l'Etat ?

**E. LE FONDS NATIONAL DE DEVELOPPEMENT DES ENTREPRISES :
UN DISPOSITIF ABANDONNE ?**

Le Fonds national de développement des entreprises, présenté comme l'une des mesures fondamentales de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, a une double vocation :

- **accorder des prêts** aux personnes physiques qui créent, développent ou reprennent une entreprise dans la limite d'un montant équivalent à leur apport en fonds propres au capital ;

- **souscrire des garanties d'emprunts ou apporter une contre-garantie** aux engagements pris par les sociétés de caution, les sociétés de capital risque, les fonds communs de placement à risque, les sociétés de développement régional et les fonds de garantie de la loi Galland.

L'action du FNDE est limitée géographiquement aux zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire (PAT), aux territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP) ainsi qu'aux zones de redynamisation urbaine.

Le volet « prêts personnels » est incontestablement celui qui présente les plus grandes difficultés de mise en oeuvre, essentiellement en raison de l'hostilité de principe manifestée à son encontre par la direction du Trésor. Cette hostilité, apparemment irréductible, s'est manifestée dès l'origine avec force, en dépit de la volonté clairement exprimée par le Premier ministre, alors M. Edouard Balladur, de voir aboutir le dossier.

L'objectif poursuivi par M. Pasqua était de favoriser l'émergence de projets présentant une faible, voire une très faible surface financière. Le montant moyen des prêts du FNDE devait être, en effet, de 50 000 francs.

Les banques recevaient localement mission d'instruire les dossiers et de les transmettre pour financement au Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises (CEPME). Ce dernier percevait une commission au titre de son activité de prêteur.

Le ministre d'Etat aurait, en outre, souhaité offrir aux emprunteurs un taux d'intérêt réel nul. A défaut d'accord sur ce point, il s'était rallié à une formule comportant un taux d'intérêt réel à 3 % avec différé d'amortissement de trois ans à l'exemple des prêts aux jeunes agriculteurs ou au commerçants.

Enfin, la DATAR avait conçu d'intéresser les banques à la démarche en leur imposant de prêter à l'entrepreneur une somme égale au montant de l'apport personnel et du prêt octroyé par le CEPME pour le compte du FNDE. Ainsi, pour un apport direct de 50.000 francs, le prêt du CEPME pouvait

s'élever jusqu'à 50.000 francs et celui de l'intermédiaire bancaire à 100.000 francs, soit une injection totale de 200.000 francs en faveur du développement local.

S'exprimant au nom du gouvernement, M. Daniel Hoeffel avait annoncé au moins de décembre 1994 au Sénat, au cours du débat de deuxième lecture sur le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, que le volet « prêts personnels » du fonds national de développement des entreprises serait doté de 650 millions de francs pour l'exercice 1995 :

- 150 millions de francs de moyens budgétaires inscrits sur le compte d'affectation des produits de cession de titres du secteur public¹ et destinés à la couverture des bonifications d'intérêt et des frais de non-remboursement ;

- 500 millions de francs affectés par la Caisse des dépôts et consignations et correspondant à l'enveloppe que cette institution avait de toute façon prévu de dégager, en 1995, dans le cadre de son programme pluriannuel (1994-1996) d'intervention en direction des PME.

La Caisse était ainsi invitée à inscrire son action dans le sillage du mécanisme conçu par le gouvernement.

Même si le décret relatif à ce volet du fonds national de développement des entreprises est aujourd'hui prêt, il ne semble pas toutefois que sa parution puisse intervenir dans un avenir proche.

La direction du Trésor a tout d'abord réitéré sa totale hostilité au principe même des bonifications d'intérêt et à tout processus de réactivation de formes de crédit administré.

Le Trésor et la DATAR ont ensuite exprimé des opinions divergentes sur le coût prévisible des sinistres pour le budget de l'Etat. Les premiers, arguant de la facilité d'accès aux prêts du FNDE offerte à de petits entrepreneurs disposant d'une trop faible surface financière, ont évalué le taux de non-remboursement à 50 %. Les seconds, soulignant au contraire le desserrement de la contrainte financière subie par les investisseurs, estiment que ce taux doit être situé entre 20 % et 30 %.

¹ On notera toutefois que la loi de finances pour 1995 n'a prévu au titre des emplois du compte d'affectation que des dotations au capital des entreprises publiques pour un total de 8 milliards de francs.

Enfin, d'une façon plus générale, la direction du Trésor et la DATAR continuent d'être en désaccord sur des points aussi fondamentaux que les taux d'intérêt proposés à l'emprunteur ou les sources de financement.

De son côté, la Caisse des dépôts et consignations a estimé que le Premier ministre n'avait pas le pouvoir de récupérer au profit de l'Etat son programme d'action en faveur des petites et moyennes entreprises.

L'annonce, le 27 novembre dernier, d'un plan en faveur des petites et moyennes entreprises aurait pu être l'occasion de mettre en place le FNDE. Le premier ministre n'a, en réalité, pas fait référence au fonds national de développement des entreprises et a décrit un dispositif parallèle qui pourrait bien sonner ainsi le glas de l'une des dispositions les plus innovantes de la loi Pasqua du 4 février 1995.

II. LES MESURES A CARACTÈRE FISCAL ET SOCIAL

A. LA DÉFINITION DES ZONES PRIORITAIRES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : L'INCONNUE DES ZONES DE REVITALISATION RURALE

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

• Les zones d'aménagement du territoire :

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

• Les territoires ruraux de développement prioritaire :

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

• Les zones de revitalisation rurale :

Elles comprennent les communes appartenant aux territoires ruraux de développement prioritaire et situées soit dans les arrondissements dont la densité démographique est inférieure ou égale à trente-trois habitants au kilomètre carré, soit dans les cantons dont la densité démographique est

inférieure ou égale à trente et un habitants au kilomètre carré, dès lors que ces arrondissements ou cantons satisfont également à l'un des trois critères suivants :

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

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

Après notification du zonage correspondant à la Commission de Bruxelles qui a présenté ses observations, le projet de décret délimitant les zones de revitalisation rurale est depuis le mois de septembre, semble-t-il, en attente de signature.

Ce retard, qui pèse sur l'application d'une part importante des mesures fiscales et sociales de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, a déjà été dénoncé par votre rapporteur spécial dans ses observations au début du présent fascicule.

• Les zones urbaines sensibles :

Elles restent définies par le décret n° 93-203 du 5 février 1993 qui délimitaient jusqu'alors les zones urbaines, caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradés ainsi que par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi, au sein desquelles les collectivités locales pouvaient voter des exonérations facultatives de taxe professionnelle au bénéfice des créations ou des extensions d'entreprises.

• Les zones de redynamisation urbaine :

Elles correspondent aux communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU) inscrites dans le décret précité n° 93-203 du 5 février 1993.

Une refonte du décret du 5 février 1993 est prévue afin d'en rendre le contenu compatible avec la géographie des contrats de ville du XI^e plan.

B. LES AVANTAGES FISCAUX ET SOCIAUX PRÉVUS PAR LA LOI PASQUA : UNE PORTÉE POUR L'INSTANT LIMITÉE

Les tableaux ci-après synthétisent les conditions d'application des dispositions fiscales et d'exonérations sociales contenues dans la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

La portée de cet ensemble de mesures, au moins en 1996, apparaît singulièrement réduite, et ce pour trois motifs :

- l'absence de délimitation des zones de revitalisation rurale ;

- l'effet différé des mesures d'exonération de la taxe professionnelle puisque celles-ci s'appliquent aux entreprises créées à compter du 1er janvier 1995, qui n'auraient de toute façon pas payé de taxe au titre de 1995 ; en pratique, l'exonération ne commence à jouer que l'année suivant celle de la création ou de l'extension de l'entreprise concernée ;

- l'importance du gain réalisé par l'Etat grâce à la nouvelle rédaction de l'article 44 sexies du code général des impôts qui a restreint, à compter du 1er janvier 1995, la jouissance de l'exonération d'impôt sur les bénéfices aux entreprises créées dans les zones d'aménagement du territoire, les territoires ruraux de développement prioritaire et les zones de redynamisation urbaine ; au terme de la montée en charge du nouveau régime le gain net pour l'Etat atteindra, en effet, un demi milliard de francs.

Article de la loi	Objet de la mesure	Article correspondant du code général des impôts	Territoires correspondants	Observations									
15	Taux majoré du crédit d'impôt recherche	II du 244 <i>quater</i> B	<ul style="list-style-type: none"> - Zones d'aménagement du territoire - Territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP) 	<p>La mesure étant temporaire (exercice 1995), il n'y a pas de délai de montée en puissance.</p> <p>Le coût est étroitement lié à la répartition géographique des dépenses de personnel et à l'effet incitatif de la mesure. Ces éléments ne peuvent être déterminés avec précision.</p> <p>Si l'effet incitatif retenu est de 5 %, le coût au titre de 1996 serait le suivant :</p> <p>coût impôt sur le revenu : 30 MF coût impôt sur les sociétés : <u>300 MF</u> 320 MF</p>									
44 - I	Exonération d'impôt sur les bénéfices	44 <i>sexies</i> I	<ul style="list-style-type: none"> - Zones d'aménagement du territoire - Territoires ruraux de développement prioritaire - Zones de redynamisation urbaine 	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th></th> <th style="text-align: right;">1996</th> <th style="text-align: right;">2000</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>- Gain budgétaire de la mesure</td> <td style="text-align: right;">285 MF</td> <td style="text-align: right;">1.000 MF</td> </tr> <tr> <td>- Coût budgétaire</td> <td style="text-align: right;">140 MF</td> <td style="text-align: right;">500 MF</td> </tr> </tbody> </table> <p>Le nombre des sociétés visées par le 2° nouveau du 44 <i>sexies</i> -I du CGI est évalué à 1.400 par an (professions libérales, charges et offices...)</p>		1996	2000	- Gain budgétaire de la mesure	285 MF	1.000 MF	- Coût budgétaire	140 MF	500 MF
	1996	2000											
- Gain budgétaire de la mesure	285 MF	1.000 MF											
- Coût budgétaire	140 MF	500 MF											
44 - II	Réduction de 6 % à 0 % du taux des droits de mutation sur cessions de fonds de commerce et de clientèles	722 <i>bis</i>	<ul style="list-style-type: none"> - TRDP à l'exclusion des communes de plus de 5.000 habitants et de celles classées touristiques disposant de plus de 2.500 lits touristiques - Zones de redynamisation urbaine 	<ul style="list-style-type: none"> ● Coût budgétaire : ➤ 1995 : 130 MF ➤ 1996 : 150 MF ● La disparition évoquée de la notion de "lit touristique" exclurait environ 130 communes du dispositif. 									

Article de la loi	Objet de la mesure	Article correspondant du code général des impôts	Territoires correspondants	Observations
45	Extension de l'exonération facultative de taxe professionnelle prévue à l'article 1465 aux reprises d'établissements en difficulté et aux reconversions dans le même type d'activité (industrielle, recherche, direction, étude d'ingénierie, informatique)	1465 et 1465 B	Zones d'aménagement du territoire et TRDP hors zones de revitalisation rurale et zones de redynamisation urbaine	<ul style="list-style-type: none"> • Les exonérations sont facultatives et leur coût est intégralement supporté par les collectivités locales. Les modifications apportées à l'article 1465 auront des conséquences pour la première fois dans la taxation à intervenir au titre de 1996 (pour les créations). • Conformément aux dispositions de l'article 1466 du code général des impôts, les délibérations liées à l'article 1465 du code général des impôts peuvent être prise jusqu'au 31 décembre d'une année pour être applicables à compter du 1er janvier de l'année suivante. <p>A ce jour, aucune centralisation du nombre des délibérations correspondant aux nouvelles possibilités d'exonération (nouvelles opérations éligibles et modification du champ d'application géographique de l'exonération) n'a pu être réalisée.</p>
46	Modification du zonage pour l'application de l'exonération facultative prévue à l'article 1465 (Territoires ruraux de développement prioritaire et zones primes à l'aménagement du territoire (PAT)).			
47	Extension en faveur des PME de l'exonération prévue à l'article 1465 dans les zones PAT "Tertiaire".			
49	Réduction à 3,60 % du taux de la taxe départementale de publicité foncière et des droits d'enregistrement sur immeubles d'habitation	1594 F quater	<ul style="list-style-type: none"> - Zones d'aménagement du territoire - Territoires ruraux de développement prioritaire - Zones de redynamisation urbaine 	<ul style="list-style-type: none"> • Coût supporté par les collectivités locales ; pas de compensation. • Trois départements ont adopté ce dispositif avec effet au 1er juin 1995 : le Doubs, les Pyrénées Atlantiques et le Territoire de Belfort.

Article de la loi	Objet de la mesure	Article correspondant du code général des impôts	Territoires correspondants	Observations
50	Institution d'un abattement sur l'assiette du droit départemental d'enregistrement	1594 F ter	Zones de revitalisation rurale	<ul style="list-style-type: none"> ● Compensation par l'Etat à hauteur de 50 % de la perte enregistrée par la collectivité locale ● 1 délibération au 1er/06/95 : la Marne pour un abattement de 50.000 francs. ● Article inappliqué dans l'attente de la délimitation des zones de revitalisation rurale.
52 - I et II	Exonération de plein droit de taxe professionnelle compensée par le budget général de l'Etat ou par le fonds national de péréquation.	1465 A et I bis du 1466 A	<ul style="list-style-type: none"> - Zones de revitalisation rurale <li style="text-align: center;">+ - Zones de redynamisation urbaine 	<ul style="list-style-type: none"> ● Article partiellement appliqué : <ul style="list-style-type: none"> * décret de 1993 + DSU pour les zones de redynamisation urbaine ; * absence de décret pour les zones de revitalisation rurale. ● Compensation par l'Etat égale au produit obtenu en multipliant la perte de base résultant chaque année et pour chaque collectivité de l'exonération par le taux de la taxe professionnelle de la collectivité ou du groupement pour 1994. <p>Les deux nouveau régimes d'exonération commenceront à être effectif à compter de 1996 pour les créations intervenues dès le 1er janvier 1995. Le rythme de croisière sera atteint vers 2001.</p> <p>Le décret fixant la délimitation des zones de revitalisation rurale n'étant pas encore publié, le coût pour l'Etat des compensation dues aux collectivités locales ne peut être déterminé.</p>

Article de la loi	Objet de la mesure	Article correspondant du code général des impôts	Territoires correspondants	Observations
53	Augmentation des plafonds de la réduction d'impôt pour souscription en numéraire au capital des PME	199 <i>terdecies</i> OA	Pas de zonage	<ul style="list-style-type: none"> ● Coût 1996 : 50 MF Coût rythme de croisière : 50 MF (jusqu'en 1999) ● Afin de favoriser l'investissement et l'emploi par le renforcement des fonds propres des petites et moyennes entreprises, l'article 25 de la première loi de finances rectificative pour 1995 (n° 95-885 du 4 août 1995) a relevé de 50 % le plafond des versements ouvrant droit à la réduction d'impôt sur le revenu, pour les souscriptions en numéraire au capital effectuées du 1er août 1995 au 31 décembre 1996. Coût 1996 : 45 MF (application de la mesure au 1/08/95) Coût rythme de croisière : 110 MF
55	Exonération d'imposition des revenus fonciers pour les logements vacants mis en location.	15 <i>ter</i>	Communes de moins de 5.000 habitants	<ul style="list-style-type: none"> ● L'avantage de la reconduction du dispositif de l'article 15 <i>ter</i> par l'article 55 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire réside dans sa durée : peuvent en bénéficier les locations conclues jusqu'au 30 juin 1996, soit 6 mois plus tard que le dispositif de l'article 15 <i>quater</i> du code général des impôts (article 11 de la loi de finances pour 1995) qui est plus favorable. En définitive, se placeront sous le régime issu de l'article 55 les contribuables qui concluront une location entre le 1er janvier 1996 et le 30 juin 1996. ● Coût impôt sur le revenu 1995 : ε 1997 : ε

Article de la loi	Objet de la mesure	Article correspondant du code général des impôts	Territoires correspondants	Observations
56	Régime d'amortissement accéléré pour les constructions des PME.	39 <i>quinquies</i> D	Zones de revitalisation rurale et zones de redynamisation urbaine	<ul style="list-style-type: none"> ● Article partiellement appliqué du fait de l'absence de délimitation des zones de revitalisation rurale (Décret n° 95-393 du 12 avril 1995). ● Coût marginal pour le budget de l'Etat : effet de trésorerie.
57	Avantage spécifique accordé aux preneurs de crédit-bail répondant aux conditions de l'article 39 <i>quinquies</i> D du CGI.	Article 239 <i>sexies</i> D	<ul style="list-style-type: none"> - Zones d'aménagement du territoire - Territoires ruraux de développement prioritaire - zones de redynamisation urbaine 	<ul style="list-style-type: none"> ● Décret n° 95-617 du 6 mai 1995 ● Coût en régime de croisière ramenée à 540 MF
64	Exonération d'impôt sur le revenu pour les primes et indemnités perçues par les agents de l'Etat et les salariés délocalisés hors de la région Ile-de-France	81		<ul style="list-style-type: none"> ● Coût 1996 : 15 MF ● Coût rythme de croisière : nc

Article de la loi	Objet de la mesure	Article correspondant de la législation sociale	Territoires correspondants	Observations
58	Exonération des charges patronales du 4ème au 50ème salarié.	Article 6-5 de la loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 portant DMOS (modifiée loi Giraud)	Zones de revitalisation rurale et zone de redynamisation urbaine	<p>L'incidence financière des exonérations prévues à l'article 58 de la loi a été estimée à un maximum de 250 millions de francs en année pleine. Toutefois, pour 1995, seule l'exonération des cotisations pour les entreprises situées dans les zones de redynamisation urbaine a pu être mise en place sur la base des quartiers délimités par le décret du 5 février 1993. En raison des difficultés économiques et sociales que rencontrent ces quartiers, la montée en puissance du dispositif paraît assez lente d'autant plus que des incertitudes pèsent sur la pérennité du zonage de 1993.</p> <p>Par ailleurs, en raison de la procédure de notification à la commission européenne et des retards pris par le gouvernement, la délimitation des zones de revitalisation rurale n'a pu encore être mise en place.</p> <p>Dans ces conditions l'incidence budgétaire de la mesure pour l'année 1995 sera très faible et la compensation pourra être effectuée dans l'enveloppe prévue pour les exonérations de cotisations sociales instituées par la loi du 4 août 1995.</p>

Article de la loi	Objet de la mesure	Article correspondant de la législation sociale	Territoires correspondants	Observations
59	Prise en charge anticipée par l'Etat des cotisations d'allocations familiales	Article L.241-6-2 du code de la sécurité sociale	Zones de revitalisations rurale	<p>En raison du déroulement de la procédure de notification à la Commission européenne des aides à finalité régionale et du retard pris par le gouvernement, la délimitation des ZRR n'a pu être réalisée à ce jour. Pour cette raison, le régime d'exonération de l'article 58 ne s'appliquera dans le meilleur des cas que pendant une courte période de l'année 1995. Faute d'un commencement d'application, l'évaluation du coût est très difficile. De même, la compensation, fondée sur les justificatifs apportés par l'ACOSS et la CCMSA, ne peut être estimée avec précision.</p> <p>Elle entrera sans aucun doute dans l'enveloppe déterminée pour l'application des exonérations instituées par la loi du 4 août 1995.</p>

CHAPITRE III

LA PRESENCE DE LA DATAR A L'ETRANGER

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

Un même constat s'impose : celui de la qualité du travail accompli. Un même regret également : celui de l'insuffisance des moyens mis en oeuvre compte tenu d'une très sévère concurrence des autres pays à la recherche d'investisseurs.

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

I. UNE STRUCTURE LEGERE

A. LES BUREAUX DE LA DATAR A L'ETRANGER

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

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

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

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

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

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

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

Début 1995, le réseau employait 78 personnes, dont 31 agents contractuels de l'Etat, 15 coopérants du service national en ambassade (CSNA) et 32 agents recrutés localement. Sur l'ensemble de ces effectifs, la DATAR emploie 7 directeurs et adjoints, 35 prospecteurs (ayant le statut de CSNA ou de contractuels) et 36 assistantes.

La moitié des effectifs est basée en Europe.

Le budget affecté par la DATAR à cette action s'est élevé à 46,5 millions de francs en loi de finances initiale pour 1995, dont 21 millions de francs inscrits au chapitre 34-04 (moyens de fonctionnement).

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

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

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

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

B. LE RESEAU "INVEST IN FRANCE"

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

II. DES RESULTATS ENCOURAGEANTS

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

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

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

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

Créations d'emplois décidées en France par des investisseurs étrangers
(Période 1990-1994)

	1990	1991	1992	1993	1994	Total
Lorraine	2.567	2.822	2.546	2.126	4.184	14.245
Alsace	2.595	2.094	1.066	1.610	1.259	8.624
Nord - Pas-de-Calais	1.682	1.268	947	2.141	1.018	7.056
Pays de Loire	1.749	1.103	160	262	804	4.078
Rhône-Alpes	458	1.023	1.462	2.765	1.218	6.926
Ile-de-France	854	562	813	1.521	1.121	4.871
Haute-Normandie	339	450	1.187	396	65	2.437
PACA	530	770	534	721	565	3.120
Bretagne	490	454	744	560	764	3.012
Aquitaine	833	703	148	238	911	2.833
Centre	955	70	617	298	289	2.229
Bourgogne	70	785	726	358	905	2.844
Midi - Pyrénées	154	408	913	354	431	2.260
Champagne - Ardennes	108	1.053	100	445	668	2.374
Picardie	545	125	553	419	542	2.184
Basse-Normandie	197	371	551	304	280	1.703
Poitou - Charentes	308	263	281	10	0	862
Languedoc - Roussillon	0	409	420	291	441	1.561
Limousin	73	360	93	240	0	766
Auvergne	185	145	15	75	385	805
Franche-Comté	180	80	80	291	1.272	1.903
Dom-Tom	0	0	192	0	0	192
Corse	0	34	0	0	0	34
TOTAL	14.872	15.352	14.148	15.425	17.122	76.919

S'agissant du champ d'action spécifique de la **DATAR**, le Comité interministériel des aides à la localisation des activités (CIALA) a, en 1994, primé 54 dossiers présentés par des investisseurs étrangers, dans **des zones aidées au titre de l'aménagement du territoire**. Après la décrue de 1993 avec 36 dossiers, le niveau de 1992, qui était de 56 dossiers traités, est à nouveau presque atteint.

Ces investissements prévoient la création de 6.500 emplois sur trois ans, soit jusqu'à 50 % des emplois aidés par le CIALA en 1994 (13.900). 500 millions de francs de prime d'aménagement du territoire (sur les

745 millions de francs attribués en 1994) ont été mobilisés pour aider ces investissements.

L'année 1995 devrait voir se poursuivre la reprise des projets industriels importants, fortement créateurs d'emplois. Selon les statistiques communiquées à la mi-septembre par le ministère de l'Economie et des finances, les investissements étrangers en France atteignaient déjà sur les six premiers mois de l'année 21,5 milliards de francs contre 18,5 milliards de francs pour la même période l'an dernier (+ 16 % environ).

III. UNE PRIORITE A AFFICHER

Le tableau d'évolution des crédits des bureaux de la DATAR à l'étranger révèle une contraction de l'effort budgétaire de la loi de finances initiale pour 1995 à la loi de finances initiale pour 1996.

(En millions de francs)

Ligne budgétaire (chapitre)	1995	1996	Evolution (en %)
Dépenses de personnel (31-92/20)	18,98	18,91	- 0,35 %
Autres rémunérations (31-96/20)	6,52	6,48	- 0,60 %
Dépenses de fonctionnement (34-04)	21,0	20,62	- 1,81 %
Total	46,50	46,01	- 1,05 %

En l'absence de toute indication précise de l'évolution des effectifs en 1996, il apparaît pourtant clairement que leur diminution est programmée.

Une telle perspective apparaît tout à fait regrettable alors que le dispositif est déjà traditionnellement fragilisé par le très fort taux de rotation des CSNA.

Votre rapporteur spécial a peine à croire, compte tenu de la modicité des sommes en jeu, qu'il soit si difficile de dégager les crédits qui permettraient au contraire un renforcement de la présence de la DATAR à l'étranger.

MODIFICATIONS APPORTEES
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE
EN SECONDE DELIBERATION

Le solde des augmentations et des minorations de dépenses ordinaires et de crédits de paiement décidées par l'Assemblée nationale en seconde délibération s'élève à - **22.020.400 francs**, soit **1,1 %** des dotations initialement demandées par le gouvernement.

Ce solde est de - **39,615 millions de francs** pour les autorisations de programme, soit **1,9 %** des dotations initialement demandées par le gouvernement.

Sur proposition de l'exécutif, l'Assemblée nationale a ainsi voté :

- la majoration de 2.680.000 francs des dépenses ordinaires et des crédits de paiement et de 1.550.000 francs des autorisations de programme pour le financement de mesures non reconductibles ;

- la réduction de 24.700.400 francs des dépenses ordinaires et des crédits de paiement et de 41.165.000 francs des autorisations de programme dans le cadre de l'objectif de l'amélioration de 2 milliards de francs du solde budgétaire.

Le tableau de la page suivante illustre très largement le **caractère forfaitaire** des économies réalisées :

- un abattement de 2 % est pratiqué sur les dépenses du titre III, hors crédits de personnel et hors dépenses de fonctionnement des bureaux de la DATAR à l'étranger, ainsi que sur les autorisations de programme du titre VI ;

- cet abattement est porté à 3 % pour les dépenses du titre IV.

Il se confirme ainsi que l'économie de 2 milliards de francs dont se prévaut l'Assemblée nationale s'apparente, ni plus ni moins, à un exercice de **régulation budgétaire** qui, au lieu d'être effectuée en début d'exercice, serait entreprise avant même que celui-ci ne débute.

(En francs)

Chapitre	Crédits demandés dans le PLFI 96	Augmentation - Mesures non reconductibles (en % des crédits demandés)	Réduction - Amélioration du solde budgétaire (en % des crédits demandés)
34-03 Dépenses d'informatique et de télématique (DATAR)	1.750.000		35.000 (2 %)
34-98 Moyens de fonctionnement des services (DATAR)	14.000.000		280.000 (2 %)
44-10 Fonds national d'aménagement et de développement du territoire	335.000.000	1.130.000 (0,3 %)	10.050.000 (3 %)
64-00 Aide à la localisation d'activités créatrices d'emplois	<i>AP</i> 550.000.000		11.000.000 (2 %)
	<i>CP</i> 335.000.000		3.300.000 (1 %)
65-00 Fonds national d'aménagement et de développement du territoire	<i>AP</i> 1.508.250.000	1.550.000 (0,1 %)	30.165.000 (2 %)
	<i>CP</i> 1.231.150.000	1.550.000 (0,1 %)	11.035.400 (0,9 %)