

N° 94

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

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

AVIS PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2001, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XI AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Par M. Jean PÉPIN,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Jean Huchon, Jean-François Le Grand, Jean-Paul Emorine, Jean-Marc Pastor, Pierre Lefebvre, *vice-présidents* ; Georges Berchet, Léon Fatous, Louis Moinard, Jean-Pierre Raffarin, *secrétaires* ; Louis Althapé, Pierre André, Philippe Arnaud, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jacques Bellanger, Jean Besson, Jean Bizet, Marcel Bony, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Gérard César, Marcel-Pierre Cleach, Gérard Cornu, Roland Courteau, Charles de Cuttoli, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Christian Demuynck, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Paul Dubrulle, Bernard Dussaut, Jean-Paul Emin, André Ferrand, Hilaire Flandre, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Serge Godard, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Joly, Alain Journet, Philippe Labeyrie, Gérard Larcher, Patrick Lassourd, Gérard Le Cam, André Lejeune, Guy Lemaire, Kléber Malécot, Louis Mercier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Bernard Piras, Jean-Pierre Plancade, Ladislav Poniatowski, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

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

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 4) (2000-2001).

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	4
CHAPITRE 1^{ER} - LES CRÉDITS INSCRITS AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2001	6
A. LES DÉPENSES ORDINAIRES	7
1. <i>Les moyens des services</i>	7
2. <i>Les interventions publiques</i>	8
B. LES DÉPENSES EN CAPITAL	8
CHAPITRE II - LE FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE (FNADT)	10
CHAPITRE III - LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PAT)	17
CHAPITRE IV - LES SCHÉMAS DE SERVICES COLLECTIFS	21
1. <i>Le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche</i>	22
2. <i>Le schéma de services collectifs culturels</i>	23
3. <i>Le schéma de services collectifs sanitaires</i>	24
4. <i>Le schéma de services collectifs de l'information et de la communication</i>	24
5. <i>Les schémas de services collectifs de transports de marchandises et de voyageurs</i>	25
6. <i>Le schéma de services collectifs de l'énergie</i>	26
7. <i>Le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux</i>	27
8. <i>Le schéma de services collectifs du sport</i>	28
CHAPITRE V - LA RECOMPOSITION DES TERRITOIRES : PAYS ET AGGLOMÉRATIONS	29
A. LES PAYS	29
B. LES AGGLOMÉRATIONS	30
CHAPITRE VI - LA RÉFORME DES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS	32
CHAPITRE VII - BILAN DE LA PRÉCÉDENTE GÉNÉRATION DE CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS ET NOUVELLE GÉNÉRATION DE CONTRATS DE PLAN	34
CHAPITRE VIII - LES CONCLUSIONS DU DERNIER COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DU 18 MAI 2000	39
CONCLUSION	41

Mesdames, Messieurs,

Les crédits de l'« aménagement du territoire » pour 2001 s'élèvent à 1.749, 060 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, en baisse de 9,8 % par rapport au budget voté pour 2000.

Les autorisations de programme demandées pour 2001 s'élèvent, en revanche, à 1.735 millions de francs, en hausse de 12,4 % par rapport à la dotation votée en 2000.

Les moyens de paiement prévus pour 2001 au titre de l'aménagement du territoire enregistreront donc une réduction de près de 10 %. L'astucieuse présentation budgétaire mélangeant dépenses ordinaires (c'est-à-dire les crédits de fonctionnement et d'intervention qui seront dépensés au cours de l'année budgétaire considérée) et les autorisations de programme fait apparaître pour 2001 une augmentation des « moyens d'engagement » de 13,4 % !

Dans ses notes de présentation, le Gouvernement insiste beaucoup sur ce chiffre.

Mais ce qui compte avant tout pour un budget soumis à la règle de l'annualité, c'est le montant dont le Parlement autorise la dépense pour l'année budgétaire visée par le projet de loi de finances.

De ce point de vue, la baisse importante des crédits de paiement demandés pour 2001 suscite des interrogations.

La ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire fait valoir que cette réduction des crédits de paiement est liée à une « adaptation mécanique aux conditions d'exécution des programmes d'investissement » ?

Lors de son audition devant notre commission des Affaires économiques, le 25 octobre dernier, votre rapporteur pour avis avait soulevé plusieurs questions.

Les reports de crédits de paiement non consommés en 2000 suffiront-ils aux besoins de paiement des programmes prévus en 2001 ?

Pourquoi ces crédits n'ont-ils pas été consommés ? Les programmes de dépenses sont-ils surdimensionnés ?

N'y aurait-il pas lieu d'entamer une utile réflexion sur ce type de difficultés et sur les moyens de les résoudre ?

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2001 propose la suppression du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN) et la réintégration de ses crédits dans le budget général.

C'est essentiellement, on s'en souvient, à l'initiative du Sénat que ce fonds avait été créé en 1995. Il avait, à ses yeux, une vocation essentielle en matière d'aménagement du territoire.

Sa disparition serait un signe supplémentaire que l'aménagement du territoire n'est plus, désormais, une priorité gouvernementale.

CHAPITRE 1^{ER}

LES CRÉDITS INSCRITS AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2001

L'« aménagement du territoire » en France est financé par trois types de ressources :

- le budget de l'Etat ;
- les fonds d'aménagement du territoire ;
- les crédits européens issus des fonds structurels communautaires.

S'y ajoutent les concours financiers résultant des exonérations des charges fiscales et sociales.

Les crédits, figurant au fascicule budgétaire « aménagement du territoire » pour 2001, s'élèvent à **1.749,060 millions de francs** en dépenses ordinaires et crédits de paiement, **en baisse de 9,8 %** par rapport au budget voté pour 2000.

Les autorisations de programme demandées pour 2001 atteignent, pour leur part 1.735 millions de francs, en hausse de 12,4 % par rapport à 2000.

RÉCAPITULATIF DE L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS (EN MILLIERS DE FRANCS)

	Crédits votés en 2000	Crédits demandés en 2001	Evolution (en %)
Titre III : moyens des services	119 153	123 560	+ 3,6 %
Titre IV : interventions publiques	455 000	548 000	+ 20,40 %
Total dépenses ordinaires	578 733	671 560	+ 16 %

Titre VI : subventions d'investissement			
- crédits de paiement	1 363 150	1 077 500	- 21 %
- autorisations de programme	1 543 150	1 735 000	+ 12,4 %
TOTAL GÉNÉRAL	1 941 883	1 749 060	- 9,8 %

A. LES DÉPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires sont en hausse de 16 %, passant de 578,733 millions de francs votés en 2000 à 671,560 millions. Cette hausse concerne principalement les interventions publiques (titre IV), en augmentation de 54 %, ceci s'expliquant par le fait que 2001 amorce l'exécution des nouveaux contrats de plan Etat-régions.

1. Les moyens des services

- Les crédits du Titre III sont destinés aux dépenses de fonctionnement de la DATAR : rémunération du personnel et fonctionnement des services de l'administration centrale, des bureaux à l'étranger et des commissariats à l'aménagement des massifs.

Le projet de loi de finances pour 2000 avait proposé une augmentation de 9,5 % de ces crédits avec un montant de 119,1 millions de francs.

Le projet de budget pour 2001 propose une dotation de 123,360 millions de francs, en hausse de 3,6 % par rapport à 2000.

Les dépenses de fonctionnement de la DATAR représentent un peu plus de 6 % du total des crédits demandés pour 2001.

- **Les effectifs budgétaires** totaux de la DATAR demandés pour 2001 s'élèveront à 144 emplois, soit une création nette de trois postes budgétaires supplémentaires.

Sur ces 144 emplois, 61 seront des emplois titulaires et 83 demeureront contractuels (dont 55 en France et 28 à l'étranger).

● **Le réseau étranger de la DATAR se subdivise en trois :**

– le **réseau européen** est composé de représentations au Bénélux, dans les pays germaniques, à Londres, à Milan, dans les pays ibériques et dans les pays nordiques ;

– le **réseau américain** est composé de quatre bureaux qui ont compétence sur l'ensemble de l'Amérique du Nord, y compris le Canada. La DATAR est représentée à New-York, Chicago, Los Angeles et Houston ;

– un **réseau asiatique**, implanté depuis 1983, au Japon se compose de six bureaux : Japon, Tokyo (siège de la Direction du réseau Asie) et Osaka, Taipei, Hong Kong, Séoul et Singapour.

2. Les interventions publiques

Les crédits d'intervention (titre IV) correspondent au chapitre 44-10, ou « **section intervention** » du **fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)**.

Ce chapitre regroupe depuis 1995 les crédits antérieurement inscrits aux chapitres 44-01 à 44-03.

L'article 10 concerne le FNADT ; l'article 20 a trait aux contrats de plan Etat-région.

Ces crédits sont inscrits pour **548 millions de francs**, soit une progression de 20,4 % par rapport à l'année dernière (455 millions de francs). Cette augmentation traduit **l'effort** fourni au niveau des **nouveaux contrats de plan Etat-région** lors de leur **début d'exécution**. Si le volet FNADT (article 10) du chapitre 44-10 enregistre, en 2001, une nouvelle baisse de 27 % (de 215 millions de francs à 168 millions de francs) **le volet « contrats de plan Etat-région » génère une dotation nouvelle de 380 millions de francs** (contre 240 millions de francs en 2000) expliquant le taux d'augmentation du chapitre de 2000 à 2001.

B. LES DÉPENSES EN CAPITAL

Les crédits d'investissement du titre VI pour 2001 sont en progression en autorisations de programme, soit 1.735 contre 1.543,1 millions de francs (4,1 %) et en

diminution de 3 % en crédits de paiement (1.077,5 millions de francs contre 1.363,1 millions de francs). Ces crédits regroupent les subventions consacrées à la prime d'aménagement du territoire (PAT) et au fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), pour sa partie « investissement ».

En ce qui concerne la PAT, le projet de loi de finances pour 2001 propose une augmentation des crédits de 9,3 % en autorisations de programme (de 350 à 400 millions de francs) et une réduction de - 28,5 % en crédits de paiement (420 à 300 millions de francs).

Les crédits demandés au titre du volet « investissements » de la FNADT s'élèvent à 777,5 millions de francs en crédits de paiement, contre 936 millions de francs en loi de finances initiale pour 2000, soit une réduction de 13,3 % et à 1.335 millions de francs en autorisations de programme, en hausse de 7,5 % (1.193,1 millions de francs en 2000).

CHAPITRE II

LE FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE (FNADT)

On sait que le FNADT se compose de deux sections distinctes :

– la « **section générale** », dont les crédits sont engagés au niveau central ou délégués en application de décisions ministérielles ;

– la « **section locale** », dont la gestion est **déconcentrée au niveau des préfets de région**.

Dans cette section locale, une partie correspond aux engagements de l'Etat dans le cadre des contrats de plan Etat-régions ; l'autre est **libre d'emploi**.

Les crédits ouverts au titre du Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire sont inscrits sur un titre IV (chapitre 44.10), qui correspond aux dépenses dites d'intervention et un titre VI (chapitre 65.00), qui correspond aux dépenses d'investissement.

L'évolution des dotations entre 1996 et 2000 est retracée dans le tableau ci-dessous (en millions de francs) :

	Chapitre 44.10	Chapitre 65.00	
		Autorisations de paiement	Crédits de paiement
1996	326,080	1 481,135	1 223,165
1997	294,365	1 308,325	1 155,325
1998	294,930	1 302,685	1 102,685
1999	295,375	1 283,700	1 083,700
2000	459,580	1 193,150	943,150
2001	548,000	1 335,000	777,500

● Les crédits d'intervention

Pour 2000, première année d'exécution de la nouvelle génération de contrats de plan Etat-régions, la consommation du chapitre s'est analysée, au 31 août 2000, de la façon suivante :

. Au titre de la section locale :

Les crédits ont été délégués aux préfets de région à hauteur de 292 millions de francs, au titre de l'exécution des contrats de plan Etat-régions ;

. Au titre de la section générale :

– 75,269 millions de francs ont été consacrés aux commissariats à l'industrialisation,

– 30 millions de francs à l'auto-développement en montagne,

– 20 millions de francs à la mobilité des salariés

– et 123,18 millions de francs à diverses autres actions.

● Les crédits d'investissements

Pour 2000, la consommation du chapitre s'est analysée, au 31 août 2000, de la façon suivante :

. Au titre de la section locale :

Les crédits ont été délégués aux préfets de région à hauteur de :

– 660 millions de francs pour les contrats de plan Etat-régions ;

– 200 millions de francs pour la section libre.

. Au titre de la section générale :

– 639,80 millions de francs dont 20 millions de francs pour la mobilité des entreprises, 474,80 millions de francs pour les programmes nationaux de l'Etat et 165 millions de francs pour diverses actions.

Le Fonds National d'Aménagement et du Développement du Territoire participe activement à la politique régionale du Gouvernement.

Il permet d'accompagner les politiques structurantes menées par un certain nombre de ministères et de soutenir les efforts des collectivités territoriales, en particulier dans les régions et dans les zones en difficulté économique.

Une circulaire devrait prochainement préciser la nouvelle doctrine d'emploi et les conditions de gestion de ce fonds dans le cadre des contrats de plan de la période 2000-2006.

Rappelons que le décret du 19 avril 1995 relatif au comité interministériel d'aménagement et du développement du territoire (CIADT) énonce dans son article 3 : « *Le CIADT assure la gestion du fonds national d'aménagement et du développement du territoire. Il définit les orientations relatives à l'emploi de ce fonds et arrête les décisions relatives à l'affectation des crédits de sa section générale. Pour l'affectation des crédits de cette section et la répartition entre régions des dotations de la section locale, il peut se réunir en formation spécialisée sous la présidence d'un représentant du Premier ministre et en présence de représentants des ministres membres de droit du CIADT ainsi que de représentants des autres ministres concernés en raison des décisions envisagées* ».

Le FNADT intervient ainsi plus particulièrement dans trois domaines :

- les actions en faveur de l'emploi, telles que les démarches de développement local, le soutien à la création de nouvelles activités et de nouveaux services d'appui à l'économie locale, la mise en place de systèmes productifs locaux ;
- les actions concourant à améliorer l'attractivité des territoires, en mettant en valeur leurs ressources et leur patrimoine naturel et culturel ;
- les politiques innovantes ou expérimentales concernant le développement de l'ingénierie de projet, les actions de coopération inter-entreprises et l'amélioration des services publics.

Notons que la section locale du FNADT devrait répondre aux besoins d'investissement et de fonctionnement liés à la montée en puissance des **projets de pays** et **d'agglomération**. La partie contractualisée de cette section, finançant les contrats de plan Etat-régions, sera consacrée aux contrats de pays et d'agglomération et pourra servir de contrepartie aux fonds structurels européens.

Les autres interventions contractualisées du FNADT se concentreront sur les politiques de massif, les programmes de conversion, le développement des nouvelles technologies de l'information et les opérations interrégionales.

La partie libre d'emploi, qui est à l'usage des préfets de région, sera plutôt orientée en direction des **mesures d'accompagnement relatives à l'évolution des services publics** et des **projets d'aménagement et développement durable** menés dans un cadre intercommunal.

Seules les demandes de financement supérieures à deux millions de francs seront désormais éligibles à la section nationale du FNADT, qui doit permettre de financer des opérations d'envergure nationale, interrégionale, voire régionale quand leurs montants sont trop importants pour être financés par la section locale.

On relèvera qu'aucune opération n'a donné lieu à un versement de plus de 50 millions de francs en 1999 et en 2000.

Sur l'ensemble des régions, le montant global des crédits engagés, en 1999, a dépassé 1.600 millions de francs.

Comme les trois années précédentes, le thème « **développement économique et emploi** » est resté l'objectif prioritaire même si 38 % seulement des crédits lui ont été consacrés en 1999 contre 44 % en 1998.

On relève, en revanche, une augmentation de la part des crédits alloués à **l'aménagement de l'espace**. C'est, en l'occurrence, comme les années précédentes, le deuxième objectif poursuivi. Il mobilise, cette année, près d'un quart des crédits.

Il est suivi de près par les thèmes « **développement rural, littoral, massif** » (16 %) et « **éducation, recherche, culture** » (9 %).

Même si « le développement économique et l'emploi » demeurent les objectifs prioritaires des sections « libre d'emploi » et « générale », ils ne sont plus les thèmes prioritaires de la section « contrats de plan Etat-régions », qui subventionne, de plus en plus, l'aménagement de l'espace.

Par ailleurs, pour les autres thèmes, la répartition des crédits varie d'une section à l'autre.

Le développement rural, littoral et de massif est principalement crédité par la section contractualisée (22 %).

L'éducation, la recherche et la culture sont surtout subventionnés par la section libre d'emploi (12 %).

Enfin, la rubrique « divers » est concernée par plus d'un cinquième des crédits de la section générale. Certaines régions poursuivent en grande part ces objectifs « divers » :

en Martinique, les thèmes « social » et « évaluation des politiques publiques » représentent jusqu'à 29 % des crédits « FNADT » pour la région ; en Champagne-Ardenne, le « développement social local » est également distingué sous l'appellation « objectif divers » en représentant 26 % des engagements sur la région.

Globalement, seules les infrastructures d'équipement et le « tourisme » recueillent plus de 10 % des crédits ; les premières accroissent encore leur importance en recevant plus de 30 % des crédits en 1999 ; quant au **tourisme**, il gagne deux points, entre 1998 et 1999, pour atteindre 18 % des subventions allouées : dans bien des cas, il apparaît comme étant la modalité essentielle du développement rural, littoral et de massif, alternative aux secteurs traditionnels.

Plus de la moitié des crédits a été allouée aux **collectivités locales** et **regroupements de collectivités**.

Les collectivités locales restent les premières bénéficiaires de subventions : 37 % des crédits leur ont été attribués ; au sein de cette catégorie, les communes sont naturellement les plus favorisées, recevant à elles seules 32 % de la totalité des crédits.

La part des financements octroyés aux établissements publics de coopération intercommunale et autres regroupements de collectivités représente environ 15 %.

Les associations « loi de 1901 » constituent toujours la troisième catégorie d'organismes bénéficiaires, recueillant un peu plus de 10 % des subventions.

Le pourcentage de crédits alloués aux **zones fragiles ou sensibles**, toutes sections confondues, est sensiblement le même depuis 1996 : en tout, 9/10 des engagements sont réalisés dans ce zonage. Les zones couvertes par l'ancien objectif 5b (rural) et l'ancien objectif 2 (reconversion économique) sont les principales bénéficiaires, chacune de ces catégories regroupant à peu près un quart des crédits.

Le budget moyen des opérations subventionnées est de l'ordre de 1,3 million de francs.

On note une forte disparité entre les sections :

– la section locale pour les contrats de plan Etat-région finance des projets ayant un budget moyen de 0,7 million de francs ;

– la section locale libre d'emploi soutient des opérations de 1,3 million de francs en moyenne ;

– en section générale, le budget moyen des opérations dépasse, en revanche, 2 millions de francs.

Il convient encore de mettre l'accent sur deux programmes territoriaux dans le financement desquels le FNADT prend une part importante.

Le premier de ces programmes, dit « Euroméditerranée », tend à faire de Marseille le port naturel de la Méditerranée pour l'Union européenne. L'avancement des travaux s'est accéléré en 1999, nécessitant un budget de près de 360 millions de francs dont 88 millions de francs fournis par le fonds.

Le second programme vise le réaménagement de **l'espace économique lorrain**, notamment par la réhabilitation de friches industrielles.

Notons que les collectivités locales et l'Union européenne demeurent les principaux « cofinanceurs » de ces projets à côté du FNADT.

La part du fonds dans le financement s'élève ainsi à 27 %.

Les collectivités locales ont participé au financement des opérations jusqu'à hauteur de 36 % du budget global. Pour un tiers, elles interviennent en tant que maîtres d'ouvrage et pour les deux-tiers financent des opérations dont elles ne sont pas bénéficiaires.

A travers l'intercommunalité, elles financent encore 6 % du montant global des projets, notamment lorsque les EPCI sont maîtres d'ouvrage.

Autre cofinancier, l'Europe n'intervient toutefois qu'à hauteur de 12 %, pourcentage -soulignons le- supérieur de 2 points par rapport aux deux années précédentes.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des dotations du FNADT de 1995 à 2000.

**FNADT - Fonds National d'Aménagement et de Développement du
Territoire - 65-00**

	1995		1996		1997		1998		1999		AP
	AP	CP	AP	CP		CP	AP	CP	AP	CP	
es	2006,94	1398,14	1481,13	1223,17	1308,33	155,33	1302,69	1 102,69	1283,70	1083,70	1443,1
	-246,52	-205,27	-82,25	-149,85	-60,32	- 120,56	-48,20	-48,20	-1,20	-1,20	0,00
	-720,00	-228,30	-309,52	- 102,53	0,00	0,00	-213,94	-118,70	-231,10	-131,60	0,00
inée antérieure	798,80	312,76	331,60	302,45	278,10	289,46	369,97	390,34	589,73	373,55	280,60
ale disponible	1839,22	1 277,33	1420,96	1273,24	1 526,11	1324,23	1 410,52	1 326,13	1 635,13	1 324,38	1 723,70
	1 507,62	974,88	1 142,86	983,78	1 156,14	933,89	820,79	952,58	1 354,52	911,52	1 163,10
on globale	1507,62	974,88	1 142,86	983,78	1 156,14	933,89	820,79	952,58	1 354,52	977,52	1 163,10
§ REPORTS	331,60	302,45	278,10	289,46	369,97	390,34	589,73	373,55	280,61	346,86	560,60
tion/dotation globale	81,97%	76,32%	80,43%	77,27%	75,76 %	70,52%	58,19%	71,83%	82,184%	73,81%	67,489%

CHAPITRE III

LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PAT)

Selon les termes d'un décret du 6 février 1995, la **prime à l'aménagement du territoire** a pour objectif de **soutenir les créations d'emplois dans les zones d'aménagement du territoire**.

Le chapitre budgétaire qui lui est consacré (chapitre 64-00) s'intitule « aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois ».

Le projet de loi de finances pour 2001 propose, en ce qui concerne la PAT, une augmentation des crédits de 50 millions de francs en autorisations de programme (de 350 à 400 millions de francs) et une baisse de 120 millions de francs en crédits de paiement (de 420 à 300 millions de francs).

Le Gouvernement annonce que les **reports de crédits** prévisibles au 31 décembre 2000 devraient permettre de faire aux besoins de paiement des primes.

La PAT pouvait jusqu'à présent être attribuée à tout projet d'entreprise industrielle créant au minimum 20 emplois et investissant plus de 20 millions de francs sur trois ans dans une zone d'aménagement du territoire. Pour les extensions d'activités, le seuil d'éligibilité était de 50 emplois, sauf si l'effectif du site augmentait de plus de 50 %.

De 1992 à 1996, 1.096 dossiers ont été ainsi primés. Près de 4 milliards de francs ont été attribués au titre de la PAT permettant la création de près de 97.000 emplois.

Au premier semestre 1999, 92 dossiers ont été primés pour un montant total de 226,84 millions de francs, permettant la création de plus de 8.000 emplois et la réalisation de 5.439,7 millions de francs de projets d'investissement.

Au regard de l'attribution de la PAT, on relève que les secteurs les plus concernés ont été, jusqu'à présent, **l'agro-alimentaire, l'automobile** et les **télécommunications**.

Les cinq régions comptant le plus d'emplois « primés » ont été : la Bretagne, le Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes Côte d'Azur, Rhône-Alpes et la Lorraine.

Le 1^{er} mars 2000, la Commission européenne a approuvé une nouvelle **carte des aides à finalité régionale** couvrant 34 % de la population française (soit - 6 points par rapport à la période précédente).

Les zones d'emplois sont désormais retenues sur la base des critères statistiques suivants :

- revenu net imposable ;
- taux de chômage ;
- déclin démographique ;
- taux d'emploi dans les secteurs sensibles ;
- importance des suppressions d'emplois depuis 1996.

Relevons par ailleurs, que :

- les seuils d'éligibilité à la PAT sont abaissés à 15 millions de francs d'investissement et à 15 emplois ;

- les taux d'aide seront désormais plafonnés à 20 % pour les grandes entreprises et 30 % pour les PME.

Le tableau ci-après retrace le bilan d'activité de la DATAR de 1992 à 1999 en ce qui concerne la prime d'aménagement du territoire.

PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE - BILAN D'ACTIVITÉ 1992-1998

d'activités	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	199
iers présentés	169	133	143	182	219	203	220	23
iers primés	152	117	125	164	187	166	185	21
de rejet	10%	12%	13%	10%	14,6 %	16,7%	16%	8 %
accordées (MF)	563	252,4	724,1	613	717	580	467	57
lois aidés	14.351	9.322	13.934	12.966	16.948	13.920	15.300	21 0
issements (MF)	8.860,45	4.690	9.607	13.636	17.990	15.589	15.600	17 6
re du programme								
ion	45,50%	35,1%	40,8%	39%	36%	36%	34%	39 %
ision	49,60%	50,4	50,4%	54,9%	59%	61%	60%	55 %
ntralisation	4,90%	14,5%	8,8%	6,1%	5%	3%	6%	6 %
ise	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0 %
ersion	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0 %
issements étrangers								
bre de projets	56	37	54	60	65	53	74	70
lois	6.295	3.290	6.492	6.017	7.393	5.611	8.109	8 8
ant de PAT (MF)	317	97	493	383	310	354		24
issements (MF)	4.801	2.001	5.870	4.277	6.490	11.007	12.324	8 8
ur d'activité (en % du nombre ssiers)								
strie	71,2%	43,5%	60,0%	65,2%	57%	59%	64,9%	56,8
-alimentaire	10,6%	27,5%	15,2%	15,8%	20%	20,5%	17,3%	19 %
aire	18,2%	29,0%	24,8%	18,9%	23%	20,5%	17,8%	24 %
tant moyen PAT/emploi rancis)								
strie	38.000	29.000	48.000	49.296	43.849	44.162	32.000	29 2
aire	37.500	29.000	28.500	30.807	35.467	26.368	32.800	24 8
tant moyen d'investissement mploi industriel (en francs)	609.730	687.320	817.220	1.145.943	1.296.950	1.258.143	1.695.438	1 109
tant moyen de PAT par issement en % pour les ts industriels	5,90%	5,70%	7,70%	4,3%	3,4%	3,5%	1,9%	2,6

Votre Commission des Affaires économiques ne peut qu'exprimer à nouveau ses plus vives réserves quant aux conditions d'élaboration de la nouvelle carte des aides à finalité régionale.

Certains départements ruraux se trouvent désormais exclus du zonage et considèrent à bon droit cette situation comme un « déni de justice ».

Au même titre que pour la réforme des fonds structurels européens, notre commission a plusieurs fois émis le souhait que les collectivités territoriales, voire le Sénat lui-même, soient mieux associés à la réforme de la PAT. Il n'en a rien été.

La sous-consommation chronique des crédits de la PAT montre, d'autre part, que la procédure et les critères d'attribution de cette prime étaient, jusqu'à présent, largement inadaptés. La réforme adoptée ne résout en rien le problème des très petites entreprises (la « micro-PAT ») dont le rôle en termes d'aménagement du territoire est, cependant, tout à fait essentiel.

CHAPITRE IV

LES SCHÉMAS DE SERVICES COLLECTIFS

Finalisés le 26 octobre dernier, les projets de schémas de services collectifs sont actuellement en cours de transmission.

On sait qu'aux termes des décisions prises à l'issue du CIADT du 18 mai 2000, le document unique réunissant les neuf projets de schémas doit être soumis aux consultations prévues par la loi du 25 juin 1999 d'aménagement et de développement durable du territoire.

Un bref historique de ces schémas de services collectifs s'impose.

Les schémas ont été « pilotés » par des « **comités stratégiques** » installés par les ministres de tutelle concernés.

Leur élaboration s'est articulée en trois étapes successives :

– une première étape dite de « cadrage », menée au sein de l'administration centrale, qui a débouché sur un document fixant les grandes orientations et les priorités de l'Etat au milieu de l'année 1999 ;

– une deuxième étape dite de « concertation » au niveau régional. Cette concertation -qui s'est appuyée sur le document de cadrage- a été conduite par les préfets dans le cadre des conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire (CRADT).

– une troisième étape qui devrait se dérouler de la manière suivante :

- la rédaction des avant-projets de schémas combinant les travaux des comités stratégiques et les contributions régionales. Cette rédaction s'est achevée à la fin du mois d'octobre 2000 ;

- la constitution d'un document unique réunissant les neuf schémas ;

- le recueil de l'avis des régions et des conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire (CRADT), cette étape devrait se dérouler jusqu'en mars-avril 2001 ;

- l'examen au printemps 2000 du document regroupant l'ensemble des schémas, auquel seront joints les avis recueillis, par le conseil national d'aménagement et de développement du territoire (CNADT), et par les **délégations parlementaires à l'aménagement et au développement durable du territoire** du Sénat et de l'Assemblée nationale ;

- enfin, la transmission des schémas au Conseil d'Etat en vue de leur approbation par décret au mois de juin 2001.

S'agissant du **contenu** des schémas de services collectifs, les priorités devraient être les suivantes :

- la mise en œuvre d'un développement solidaire de tous les territoires ;
- la compétitivité économique de la France en Europe et dans le monde ;
- la maîtrise des risques et des enjeux environnementaux.

1. Le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche

Ce schéma vise notamment à renforcer l'offre de services collectifs d'enseignement supérieur et de recherche dans un contexte de **décroissance relative de la démographie étudiante**, de renouvellement des personnels d'enseignement supérieur, de recherche et d'évolution des « pratiques éducatives ».

Il devrait organiser une offre « différenciée » sur le territoire, à partir de principes de spécialisation et de complémentarité entre sites, s'appuyant sur les grands centres métropolitains pluridisciplinaires.

Dans ce cadre, le Gouvernement a retenu les principaux choix suivants :

- une mise en cohérence de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la technologie sur le territoire utilisant les possibilités de **mise en réseau** et d'enseignement à distance et privilégiant trois niveaux : les **centres pluridisciplinaires métropolitains**, les **sites spécialisés**, au moins au niveau du troisième cycle, au sein des principales **aires urbaines**, les **plates-formes**, à finalité technologique, au sein des principaux bassins d'emplois ;

– une politique de **coopération entre les différents établissements d'enseignement supérieur** ;

– une **programmation pluriannuelle des recrutements de chercheurs et d'enseignants chercheurs** ;

– le développement d' instruments de coopération entre enseignement supérieur, recherche et monde économique, dans le prolongement de la loi sur l'innovation et la recherche ;

– enfin, **l'adaptation du dispositif d'enseignement et de recherche** aux priorités scientifiques, en termes de filières, de politique d'équipements, ou de recrutements.

2. Le schéma de services collectifs culturels

Il aura pour objectif principal une plus grande participation des populations à la vie culturelle ainsi que des mesures de rééquilibrage tenant compte de la diversité des territoires.

Les choix majeurs seront les suivants :

– **la généralisation et la diffusion territoriale** des services éducatifs culturels au sein des établissements et structures susceptibles d'y concourir ;

– l'organisation de **services culturels de proximité** fondée sur l'accessibilité au sein de chaque bassin de vie à un ensemble de services courants et sur l'accessibilité, à l'échelle du bassin d'emploi, aux services de soutien à la création et à la diffusion artistiques ;

– le développement prioritaire de tels services ou équipements, y compris dans une perspective de soutien aux industries culturelles locales ainsi qu'aux commerces culturels de proximité à des fins de rééquilibrage territorial.

3. Le schéma de services collectifs sanitaires

L'objectif principal de ce schéma vise à la prise en charge des personnes « au plus près de leurs lieux de vie » et au développement de la prévention et de la promotion de la santé.

Le schéma confirmera l'orientation reconnaissant le niveau régional comme échelon de régulation du système de santé et devrait proposer les choix suivants :

- le développement de réseaux de soins et de santé permettant une meilleure intégration et coordination des pratiques sanitaires et sociales autour du patient ;
- une organisation graduée et coordonnée des services sanitaires et hospitaliers ;
- un développement du recours aux nouvelles technologies de l'information et des usages qu'elles engendrent au sein du système de soins comme auprès du patient ;
- la définition d'une politique garantissant, dans certaines zones présentant des risques en termes de desserte sanitaire, un réseau de professionnels de santé suffisamment dense autour d'une organisation coordonnée.

4. Le schéma de services collectifs de l'information et de la communication

Son objectif majeur sera le développement de télé-services de haut niveau dans les domaines de la santé, de la formation initiale et continue, des services administratifs et de la culture.

S'agissant de la santé, les orientations du schéma porteront sur la télémédecine professionnelle, le développement de l'information des patients (télééducation et téléprévention), l'accès au dossier médical et la formation des professionnels.

Dans le domaine des services administratifs, les orientations porteraient sur le développement des accès aux différents services publics, l'évolution des modes de travail internes aux administrations et la transparence vis-à-vis de l'utilisateur.

Concernant la culture, le schéma concernera essentiellement la numérisation du patrimoine, la connexion des lieux culturels, le développement des arts appliqués numériques ainsi que les industries culturelles numériques locales.

Quelques grandes mesures devraient être préconisées :

– l'accès de tous les établissements d'enseignement supérieur public et de recherche à l'Internet à très haut débit ;

– la création d'un cadre législatif plus favorable au développement de réseaux régionaux Internet à très haut débit, notamment en favorisant la participation des collectivités locales à la maîtrise d'ouvrage et au financement de ces réseaux ;

– la desserte du territoire par les réseaux de téléphonie mobile ;

– la recherche de partenariats entre les systèmes d'information territoriaux et les collectivités territoriales ;

– la création, dans chacune des vingt-six régions, d'un pôle de compétence dans le domaine des nouvelles technologies de l'information ayant pour mission d'assurer la maîtrise d'ouvrage des projets locaux de l'Etat dans toutes leurs dimensions -juridique, technique, économique, budgétaire et sociale- et d'assurer la représentation de l'expertise de l'Etat dans les projets communs.

5. Les schémas de services collectifs de transports de marchandises et de voyageurs

L'objectif général des deux schémas sera double : le « **rééquilibrage modal de l'offre de transport** » et la « **régulation générale de la demande de transports** » visant à modifier le comportement des usagers dans leurs choix de déplacements.

Priorité sera, en conséquence, accordée au **fret ferroviaire** et aux **transports alternatifs à la route** pour les **transports interurbains**, avec notamment un objectif de doublement du trafic de fret ferroviaire à l'horizon de dix ans, et, d'autre part, aux transports collectifs dans l'organisation des déplacements urbains et périurbains, pour lesquels les politiques locales de transport et d'urbanisme devront viser une utilisation mesurée de l'espace, la limitation de la circulation automobile et la requalification du cadre de vie urbain.

Afin de **modifier le comportement des usagers** des transports dans leurs déplacements, serait préconisé **l'augmentation du prix moyen des carburants terrestres**, **l'harmonisation communautaire de la législation sociale** relative aux transports routiers et enfin la **réduction des consommations spécifiques** des véhicules.

Dans le cadre de ces orientations, cinq choix multimodaux ont été retenus :

– le développement des **liaisons internationales de voyageurs**, notamment en favorisant des relations aériennes internationales directes à partir des grandes aires

métropolitaines françaises, en développant des **services ferroviaires rapides** et en confortant la **position mondiale des plates-formes aéroportuaires d'Ile-de-France**. Sur ce point, votre rapporteur soulignera la nécessité de se préoccuper aussi des petites lignes aériennes régionales qui desservent les villes petites et moyennes. Ces dessertes ont un rôle majeur en termes d'aménagement du territoire. Votre Commission des Affaires économiques compte, d'ailleurs, mettre en place un groupe de travail sur cette question.

– l'organisation multimodale du transport de fret à l'échelle nationale et européenne avec un objectif de **doublement du fret ferroviaire** à l'horizon de dix ans ;

– le bon fonctionnement des **grands corridors de transport internationaux**, notamment les axes Belgique-Paris-Bordeaux-Espagne, Allemagne-Lyon-Marseille ainsi que l'arc méditerranéen ;

– l'organisation multimodale des **liaisons transalpines et transpyréennes** en donnant la priorité aux transports ferroviaires et maritimes alternatifs à la route, en particulier pour le transit international ;

– l'organisation des transports urbains et périurbains, en accordant une priorité au développement des **transports collectifs** et aux **autres modes alternatifs à l'usage des véhicules individuels à moteur**.

6. Le schéma de services collectifs de l'énergie

Ce schéma visera à rendre **compatibles** les **consommations énergétiques** et les **engagements internationaux de la France** concernant la stabilisation des émissions de gaz à effet de serre tels que traduits dans le programme national de lutte contre le changement climatique décidé au début de l'année 2000.

Il tendra aussi à accroître la production décentralisée, ainsi qu'à réduire les disparités régionales et à minimiser les risques par une politique de stockage et de réseaux « sécurisée » et « respectueuse » de l'environnement.

Quatre choix principaux caractérisent ce schéma :

– la relance des actions et mesures relatives à **l'utilisation de l'énergie**, en insistant particulièrement sur les types **d'usage à base d'hydrocarbures importés** ;

– le développement de la **production décentralisée** en favorisant le recours aux énergies primaires disponibles ;

– l’essor des moyens de production du **bois-énergie**, de **l’énergie éolienne** et **solaire** et des **déchets** ;

– la **sécurisation des réseaux de transport** et de **distribution d’énergie** et le maintien ou le renforcement des **capacités de stockage** en vue d’une **meilleure desserte locale** des usagers et d’une **limitation des transports terrestres de carburants** ;

7. Le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux

Ce schéma visera essentiellement le développement de la « **multifonctionnalité** » au sein des **territoires**, la qualité de leurs **ressources** et à la mise en œuvre d’un « **réseau écologique paneuropéen** ».

Il devrait confirmer le rôle prééminent du niveau régional pour les interventions publiques.

Les choix majeurs seraient les suivants :

– la **maîtrise de la périurbanisation** par une politique foncière et de protection plus volontariste en vue de la limitation de l’étalement urbain ;

– la gestion des grands corridors fluviaux et de leurs estuaires en prévenant, notamment, leur vulnérabilité aux risques ;

– la **restauration des zones humides** en application du plan d’action national déjà défini pour ces zones ;

– la **préservation des ressources en eau** et la reconquête de leur qualité par une gestion adaptée des conflits d’usage notamment dans l’ensemble des bassins breton, du sud-ouest et de la Beauce ;

– le **maintien de l’agriculture** dans les zones menacées ;

– la prise en compte des **risques naturels** dans les zones d’extension urbaine ;

– la reconstitution des zones dévastées par la tempête de 1999.

8. Le schéma de services collectifs du sport

Ce schéma aura pour objectif une meilleure accessibilité de tous les publics aux pratiques sportives dans une perspective d'éducation, de santé et de récréation, compte tenu des évolutions démographiques à venir.

A cette fin, il devrait **soutenir la vie associative** et le **sport de haut niveau**, **valoriser les lieux et espaces naturels sportifs** à vocation européenne et internationale et **développer l'emploi sportif**.

Quatre principaux choix stratégiques ont été retenus :

– la **contribution des politiques sportives à la structuration des territoires**, en prenant plus particulièrement en compte les contraintes affectant notamment les quartiers défavorisés, les espaces ruraux en voie de désertification et les territoires industriels en voie de recomposition ;

– le renforcement **des pôles de développement sportif à vocation européenne et internationale**, au service de la compétitivité des grandes métropoles régionales et de leurs territoires ;

– la **modernisation des équipements sportifs** adaptés à l'évolution des pratiques et attentes sportives ;

– la **valorisation** dans une dimension européenne et transfrontalière, des principaux **espaces naturels et ruraux**, pouvant servir de cadres touristiques privilégiés pour les activités physiques de pleine nature.

CHAPITRE V

LA RECOMPOSITION DES TERRITOIRES : PAYS ET AGGLOMÉRATIONS

A. *LES PAYS*

Rappelons que les articles 22 à 24 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 ont permis la mise en place de 42 pays « test » qui ont « fédéré » de 70 à 80 communes en moyenne. L'expérience a montré que la politique de pays apportait une valeur ajoutée lorsqu'elle permettait :

- d'organiser de véritables bassins d'activités et de services ;
- de renforcer des solidarités réciproques entre pôles urbains d'animation et espaces ruraux ;
- de mutualiser des ressources humaines et financières au service d'une stratégie commune.

Outre les enjeux de superficie et de découpage, l'opération a, de plus, démontré l'intérêt d'une démarche participative impliquant les acteurs socio-professionnels et associatifs dans l'élaboration des projets.

La nouvelle loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 a donné aux « pays » la possibilité de disposer d'un contrat particulier dans le cadre des contrats de plan Etat-régions. Elle a précisé les conditions de constitution des pays ainsi que les modes d'organisation qu'ils devront adopter pour bénéficier d'un contrat.

La réforme a rappelé la vocation spécifique des pays, qui est de fédérer différents partenaires publics et privés autour d'un projet de développement durable conçu au sein

d'un territoire présentant une « cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale ».

Le « conseil de développement » devrait, selon le Gouvernement, renforcer le partenariat entre les collectivités et les représentants des activités socio-économiques ou associatives.

Plusieurs types de personnes morales de droit public pourront être choisis par les pays qui auront, par ailleurs, la possibilité d'organiser leurs relations de complémentarité avec un parc naturel régional ou une agglomération.

Près de 300 pays sont déjà recensés au niveau national : 116 déjà reconnus dans le cadre de la loi de 1995, une centaine en cours d'organisation et encore une centaine environ au stade d'études.

B. LES AGGLOMÉRATIONS

Les « contrats d'agglomération » sont prévus par l'article 26 de la loi du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Leur **encadrement juridique** précis sera fixé par un décret d'application qui devrait être prochainement publié.

D'ores et déjà, nous savons que les contrats d'agglomération devront obéir à un certain nombre de principes :

– l'élaboration préalable d'un **projet d'agglomération** sur une base proche de l'aire urbaine ;

– un projet et un contrat d'agglomération tendant à l'approfondissement de l'intercommunalité.

– la mise au point d'un projet de développement commun.

Pour le Gouvernement, le contrat d'agglomération devrait être l'outil privilégié pour promouvoir :

– la mise en oeuvre des *politiques de réseau* à l'échelle adéquate : politique de transports en commun, politiques de mise en réseau des entreprises, des services économiques et des services publics ;

– la rationalisation des *politiques publiques localisées* dans un souci « d'équité et d'efficacité » : politiques de l'habitat, politiques de zones d'activité, y compris commerciales, schémas de transports ;

– une « bonne » localisation de pôles d'échanges multimodaux, en matière de transport de personnes ou de marchandises ;

– la qualification de *territoires* à enjeux sociaux (quartier fragiles) ou économiques (pôles de services, plates-formes technologiques et logistiques, friches industrielles et portuaires) au niveau de l'agglomération ;

– une politique foncière privilégiant le renouvellement urbain ;

– la préservation des ressources naturelles (politique de l'eau, préservation de l'agriculture et des espaces forestiers périurbains), et l'affirmation d'une identité d'agglomération (reconquête des paysages, façades portuaires et fluviales, entrées d'agglomération).

CHAPITRE VI

LA RÉFORME DES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS

La nouvelle carte des fonds structurels européens a été adoptée par la commission européenne le 7 mars 2000.

Pour la période 2000-2006, l'ensemble de la population des départements d'outre-mer français sera éligible à l'**objectif 1** (qui regroupe l'action en faveur des régions en retard de développement) soit 3 % de la population française totale, répartie sur 14 % du territoire.

La Corse et le Hainaut, soit 2 % de la population et 2 % du territoire, bénéficieront du soutien transitoire aux territoires anciennement couverts par l'objectif 1.

Le plafond de population éligible au titre du nouvel objectif 2 (consacré à la reconversion économique et sociale) attribué par la commission européenne (18.768.000 habitants) a été réparti entre les régions après consultation du conseil national de l'aménagement et de développement du territoire.

Au niveau régional, les travaux de zonage ont été conduits sous l'autorité du préfet de région et ont donné lieu à la consultation de la conférence régionale pour l'aménagement et le développement du territoire. En définitive, 32 % de la population française sera éligible à ce titre, répartie sur 45 % du territoire.

La population autrefois couverte était de 25 millions d'habitants, soit 45 % de la population française.

Par ailleurs, 14 % de la population française sera éligible au titre du **soutien provisoire aux zones ayant bénéficié jusqu'à présent de l'ancien objectif 2** (reconversion industrielle et restructuration de la pêche) ou de **l'ancien objectif 5b** (développement et ajustement structurel des zones rurales), répartie sur 17 % du territoire.

La nouvelle carte diffère profondément de la carte des objectifs 2 et 5b du zonage précédent. Les zones éligibles aux anciens objectifs 5B et 2 se trouvent réduites dans des proportions **approchant 1/3 !** De nouveaux territoires apparaissent certes dans le cadre du nouvel objectif 2 : il s'agit des quartiers urbains en difficulté, des secteurs touchés par la reconversion des industries de l'armement, mais également des zones rurales.

Les zones qui ont disparu du nouveau zonage se situent notamment dans les régions de l'Ouest (33,5 % de la population totale en Basse-Normandie, 28 % dans les pays de la Loire, 25 % en Poitou-Charentes, 23,5 % en Bretagne...).

Certes, un soutien provisoire leur a été consenti.

La répartition financière entre les pays membres a été décidée par la commission européenne le 6 juillet 1999, selon le tableau ci-après :

Fonds structurels	2000-2006
Dotations française	en millions d'euros
Objectif 1	2 254 (+ 551 de phase transitoire)
Objectif 2	5 437 (+ 613 de phase transitoire)
Objectif 3	4 540
TOTAL	14 395 euros
	soit 94 425 millions de francs

Lors de son audition devant notre commission, le 26 octobre 1999, Mme la ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire avait déclaré que la mise en place du nouvel « objectif 2 » entraînerait pour la France une « réduction drastique » des crédits européens dont elle était jusqu'à présent bénéficiaire.

Comme le redoutaient nombre de membres de notre commission, c'est surtout le monde rural qui a été pénalisé par la réforme.

Est-il normal que le « secret le plus absolu », pour reprendre l'expression de l'un de nos collègues, ait entouré l'élaboration des nouveaux zonages ?

Par ailleurs, reste largement posé le problème de la rationalisation et de l'amélioration des procédures de consommation des crédits. Il conviendrait de ne plus imposer aux territoires des procédures administratives d'une complexité telle qu'une bonne part des crédits européens reste sous-utilisée.

CHAPITRE VII

BILAN DE LA PRÉCÉDENTE GÉNÉRATION DE CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS ET NOUVELLE GÉNÉRATION DE CONTRATS DE PLAN

Au premier trimestre 2000, un bilan a été effectué sur les **sommes déléguées** par les administrations centrales aux préfets de région au cours des six années de la précédente génération de contrats de plan. Il est ainsi apparu qu'au 31 décembre 1999, les ministères avaient délégué aux préfets 92,47 % du montant total des contrats.

Le secteur de l'emploi et de la formation professionnelle, le FNADT, la ville, la justice, la délégation aux rapatriés, la consommation et la défense ont atteint 100 %.

L'enseignement supérieur a atteint 96,33 %, la recherche 95,92 %, l'environnement 96,50 %, l'artisanat 95,98 %, le commerce 98,09 %.

Les secteurs qui se situent entre 90 % et 95 % sont le commerce extérieur (94,98 %), l'enseignement scolaire (94,15 %), la jeunesse et les sports (92,24 %), l'industrie 91,23 %.

Huit ministères ou secteurs se situent, en revanche, en dessous d'un taux d'engagement de 90 % : il s'agit des ministères de la culture (84,43 %), de l'équipement (87,88 %), du secteur santé social (84,26 %), du commissariat général du plan (82,52 %), des affaires étrangères et de la coopération (88,42 % et 75,13 %) et des charges communes (villes nouvelles) (78,06 %).

Les taux d'engagement de la part de l'Etat **par région** au 31 décembre 1999 sont les suivants :

- Alsace : 86,5 % en crédits engagés ;
- Aquitaine : 78 % en crédits engagés ;
- Auvergne : 94,25 % en crédits engagés ;
- Bourgogne : 94,9 % en crédits attribués ;
- Bretagne : 77,6 % en crédits affectés ;
- Centre : 84,64 % en crédits engagés, et affectés ;
- Champagne Ardenne : 80,59 % en crédits engagés ;
- Corse : 79 % en crédits engagés ;
- Franche Comté : 90,02 % en crédits affectés ;
- Ile de France : 95 % en crédits affectés ;
- Languedoc Roussillon : 84,28 % en crédits engagés ;
- Limousin : 85 % en crédits engagés ;
- Lorraine : 89,21 % en crédits engagés ;
- Midi-Pyrénées : 93,56 % en crédits délégués et affectés ;
- Nord Pas de Calais : 85,5 % en crédits engagés ;
- Basse Normandie : 83,56 % en crédits engagés ;
- Haute Normandie : 76 % en crédits engagés ;
- Pays de la Loire : 84,1 % en crédits engagés ;
- Picardie : 91,8 % en crédits affectés ou engagés ;
- Poitou-Charentes : 90,17 % en crédits engagés ;
- Provence Alpes Côte d'Azur : 88 % en crédits engagés ;
- Rhône Alpes : 91,6 % en crédits engagés et affectés ;
- **Taux moyen métropole sur 22 régions : 86,49 % ;**

- Guadeloupe : 81,19 % en crédits engagés ;
- Guyane : 79,92 % en crédits engagés ;
- Martinique : 74,41 % en crédits engagés ;
- Réunion : 85 % taux provisoire ;
- **Taux moyen DOM : 80,13 % en crédits engagés.**

Au cours de l'année 2000, les préfets ne recevront plus de crédits au titre des contrats 1994-1999. Toutefois ils pourront continuer d'engager les derniers crédits reçus des administrations centrales en 1999.

S'agissant de la **nouvelle génération de contrats de plan Etat-régions** pour la période 2000-2006, votre rapporteur pour avis rappellera brièvement leurs conditions d'élaboration :

- une première phase a été consacrée à l'élaboration de la stratégie de l'Etat. Les préfets ont reçu instruction d'adresser pour le 15 septembre 1998 une proposition de stratégie de l'Etat dans la région.

Cette phase d'élaboration interne s'est achevée à la fin du mois de décembre 1998.

- une seconde phase a été consacrée à la consultation et aux échanges. Les préfets ont diffusé les documents « stratégie de l'Etat dans la région », puis consulté le conseil régional, les principales collectivités et, au-delà, les principaux acteurs sociaux et économiques, en s'appuyant notamment sur les conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire.

Cette phase de consultation s'est déroulée de janvier à avril 1999 et s'est terminée par l'établissement par les préfets de région d'« un plan d'action synthétique ».

- une troisième phase a consisté à déterminer leurs enveloppes financières et à donner aux préfets leurs mandats de négociation.

Cette phase s'est achevée par une réunion du comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire le 23 juillet 1999, **qui a réparti une première enveloppe de 91 milliards.**

- une quatrième et dernière phase a consisté à négocier et signer les contrats à l'issue d'une validation de chacun des contrats par l'Etat et du vote de chaque conseil

régional. La deuxième enveloppe, **d'un montant de 19,3 milliards**, a été arrêtée par le CIADT du 22 novembre 1999.

La dernière phase a occupé le second semestre de 1999 et le premier semestre 2000, **les signatures des contrats s'échelonnant du 13 janvier au 28 juillet 2000.**

L'ensemble des ministères, à l'exception de ceux de l'Intérieur, des Affaires européennes, des relations avec le Parlement et de la Fonction publique, ont été engagés dans la contractualisation avec les régions.

On relève, d'une manière générale que les dépenses contractualisées ont été moins dirigées vers les infrastructures de transport, en particulier routières, et davantage orientées en faveur de l'emploi, de la solidarité et du développement durable.

Les montants « routiers » sont, ainsi stabilisés par rapport à la précédente génération de contrats (+ 0,55 %) et leur part relative, qui atteignait 32,5 %, diminue d'environ 10 %, pour se fixer à 23,9 %.

La part relative des autres transports s'en rapproche puisqu'elle atteint désormais près de 15 % des contrats.

La part relative du ministère de l'Équipement passe de 46 % à 40,8 % tandis que les crédits du ministère de l'Environnement augmentent de 146 %.

La part relative des crédits de la Ville passe de 4 à 7 %, la dotation enregistrant une augmentation de plus de 130 %.

Les dépenses du secteur de santé sociale augmentent de 16 % et celles de l'emploi et de la formation de plus de 35 %.

La dotation des aides aux petites entreprises progresse de 124 %, celle du tourisme de 171 %, les crédits de l'industrie de 17 % et ceux du commerce extérieur de 75 %.

Le tableau ci-après montre la répartition entre ministères des crédits contractualisés de la génération des contrats de plan Etat-régions 2000-2006.

CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS 2000-2006
Répartition entre les ministères des crédits contractualisés hors TOM

	CPER 1994-1999 hors TOM		CPER 2000-2006			
	Montant en MF	Part relative sur l'ensemble des ministères	Enveloppes régionales	Part relative sur l'ensemble des ministères	Evolution des enveloppes entre 1994-1999 et 2000- 2006	Programmes interrégionaux et grands programmes contractualisés
Et pêche	7 483,01	8,92 %	9 670,5	8,42 %	+29,23 %	298,00
Énergies et coopération	68,30	0,08 %	130,5	0,11 %	+91,07 %	
	1 464,80	1,75 %	2 539,0	2,21 %	+73,33 %	108,80
Équipements combattants	8,80	0,01 %	528,0	0,46 %	+5900,00 %	
Éducation nationale	14 012,00	16,70 %	19 769,0	17,21 %	+41,09 %	57,00
	12 987,58	15,48 %	18 173,5	15,82 %	+39,93 %	
Éducation scolaire	1 024,42	1,22 %	1 595,5	1,39 %	+55,75 %	
	3 972,21	4,73 %	5 393,04	4,70 %	+35,77 %	72,60
Économie professionnelle	3 501,68	4,17 %	8 116,00	7,07 %	+131,77 %	60,00
	2 417,57	2,88 %	2 807,90	2,44 %	+16,15 %	
Équipement	1 302,01	1,55 %	3 212,9	2,80 %	+146,76 %	843,00
<i>Enveloppe Etat</i>	79,50		2 374,80			
Équipement	38 575,81	45,97 %	46 871,50 (1)	40,81 %	+21,50 %	2 558,90
	27 297,12	32,53 %	27 447,50	23,90 %	+0,55 %	
Équipement divers			16 418,40	14,29 %		
			2 241,60	1,95 %		
	281,50	0,34 %	764,00	0,67 %	+171,40 %	119,00
	4 698,00	5,60 %	7 330,00	6,38 %	+56,02 %	1 322,00
	4 758,15	5,67 %	5 249	5,22 %	+25,97 %	106,00
	4 256,55	5,07 %	5 994,00	4,34 %	+17,09 %	90,00
Équipement rural	237,60	0,28 %	4 984,00	0,36 %	+75,59 %	
Équipement artisanat	264,00	0,31 %	417,20	0,52 %	+124,17 %	16,00
Équipement sports	153,05	0,18 %	591,80	0,71 %	+429,89 %	10,50
	3,45		811,00	0,28 %	+9 131,88 %	
	1 011,51	1,21 %	318,50	1,19 %	+35,05 %	
Équipement charges communes	479,91	0,57 %	1 366,00	0,001 %	-99,75 %	
	83 910,25		114 858,04		+36,88 %	5 436,00

CHAPITRE VIII

LES CONCLUSIONS DU DERNIER COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DU 18 MAI 2000

Réuni le 18 mai 2000, le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), a examiné quatre séries de mesures concernant les **schémas de services collectifs** et les **contrats de plan** déjà évoqués mais aussi la **politique de localisation des emplois publics** ainsi qu'un certain nombre de **mesures territoriales**.

S'agissant des **contrats de plan Etat-régions**, relevons simplement que le CIADT a constaté que **ce seraient au total 240 milliards de francs qu'Etat et régions mobiliseraient** auxquels s'ajouteront **60 milliards des départements et autres collectivités**, auxquels il convient également d'ajouter les **50 milliards de francs des fonds structurels européens** pour la période 2000-2006.

Il a encore été relevé que le contenu des contrats de plan Etat-région manifestait une **forte inflexion en direction des transports ferroviaires et fluviaux** par rapport à la route.

Par ailleurs, plusieurs avenants aux contrats de plan Etat-régions ont été signés au profit des **régions concernées par les tempêtes et la marée noire de 1999**.

Le Gouvernement a ainsi confié aux préfets des vingt régions les plus touchées par les conséquences des tempêtes et de la marée noire, le mandat de négociation des avenants aux contrats de plan.

Ces mandats représentent 4 milliards de francs, relevant de sept ministères, principalement l'agriculture et la pêche, l'aménagement du territoire et l'environnement, le tourisme, l'équipement et la culture. Les régions les plus affectées, telles l'Aquitaine, Poitou-Charentes et Pays de la Loire devraient recevoir une dotation de l'ordre de 400 millions de francs.

La troisième série de mesures examinées concerne la **politique de localisation des emplois publics**.

A ce titre, la **mission pour l'implantation territoriale de l'emploi public** (MITEP) et le comité de décentralisation ont été « fusionnés » en un organisme placé sous la double tutelle du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat et de celui de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Il a été relevé que l'objectif fixé en 1991, de **transférer 30 000 emplois en province** a été presque atteint.

Les ministères de la défense, de l'emploi et la solidarité, de la santé, de la culture, de la communication et de la jeunesse et des sports, ont joué, à cet égard, un rôle important.

Le CIADT du 18 mai a complété ces orientations par un nouvel ensemble de mesures portant sur le **transfert de plus de 4.600 emplois publics**.

Seront principalement concernées les régions Rhône-Alpes, Pays de la Loire, Bretagne et Nord-Pas-de-Calais ainsi qu'à Provence-Alpes-Côte d'Azur, Midi-Pyrénées, Aquitaine et Poitou-Charentes et, au sein de l'Ile-de-France, le département de Seine Saint Denis.

En ce qui concerne enfin les mesures territoriales, le CIADT du 18 mai 2000 a notamment prévu plusieurs séries de mesures :

– les mesures concernant **l'aire métropolitaine lyonnaise** portent à la fois sur le lancement d'une nouvelle directive territoriale d'aménagement (DTA) sur l'ensemble Lyon-Saint-Etienne-L'Isle d'Abeau, le renforcement de l'influence internationale de l'aire lyonnaise, et la redynamisation du département de la Loire autour de Roanne et de Saint-Etienne.

– s'agissant de la **région Provence-Alpes-Côte-d'Azur**, les mesures prises par le CIADT visent à renforcer les fonctions métropolitaines de l'aire marseillaise, notamment dans le cadre du projet « **Euroméditerranée** », à maîtriser l'urbanisation des Alpes-Maritimes, à renforcer l'attractivité de Sophia-Antipolis et à favoriser l'aménagement régional par la création d'un établissement public foncier sur l'ensemble de la région PACA.

– en ce qui concerne enfin le **sud de la région Aquitaine**, on relève plusieurs décisions : une convention territoriale spécifique pour le pays basque ainsi qu'un plan de développement du Béarn.

Par ailleurs, notons que l'estuaire de la Gironde fera l'objet d'un plan interrégional particulier associant l'Aquitaine et Poitou-Charentes.

Enfin de nombreuses mesures ont concerné les bassins d'emploi en conversion : Belfort, Roubaix-Tourcoing-Wattrelos, Bourgogne sud, Longwy, haute

vallée de l'Aude, département du Tarn, Decazeville, Brest, Lorient et nord Cotentin, Soissons, département de la Charente-Maritime, Tulle et hauts cantons des Pyrénées Orientales.

Au total, les engagements financiers au titre du dernier CIADT représentent un total de 1.364 millions de francs sur trois ans dont 939 millions de francs de crédits d'Etat complétés par 425 millions de francs de crédits européens.

CONCLUSION

En conclusion, trop d'incertitudes demeurent, en dépit des assurances données par Mme la ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire, pour que votre Commission des Affaires économiques propose au Sénat d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de l'aménagement du territoire proposés pour 2001.

Les autorisations de programme progressent certes mais elles sont, nous ne le savons que trop, à la merci d'un « changement de cap » décidé pour des raisons de conjoncture budgétaire.

Les crédits de paiement enregistrent, quant à eux, une baisse importante :

- le budget général baisse de 10 % !
- les crédits de paiement de la partie investissement du FNADT baissent de 13,3 % !
- les crédits de paiement de la PAT baissent de 28,5 % !

Le projet de suppression du FITTVN apporte, d'autre part, une inquiétude supplémentaire à tous ceux qui considèrent les grandes infrastructures comme une priorité.

Suivant la proposition de son rapporteur pour avis, la Commission des Affaires économiques a émis un avis défavorable aux crédits de l'aménagement du territoire dans le projet de loi de finances pour 2001.