

N° 89

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2001

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XI

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Par M. Jean PÉPIN,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Gérard Larcher, *président* ; Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Jean-Marc Pastor, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Patrick Lassourd, Bernard Piras, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beaufile, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cleach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Detraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Paul Dubrulle, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kerguéris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatoski, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Réiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 et 87 (annexe n° 4) (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	4
CHAPITRE 1^{ER} - LES CRÉDITS INSCRITS AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2002	6
A. LES DÉPENSES ORDINAIRES	7
1. <i>Les moyens des services</i>	7
2. <i>Les interventions publiques</i>	9
B. LES DÉPENSES EN CAPITAL	9
CHAPITRE II - LA MISE EN ŒUVRE DES SCHÉMAS DE SERVICES COLLECTIFS	11
A. LA PROCÉDURE	11
B. L'AVIS DU CNADT (19 JUIN 2001)	12
C. L'AVIS DE LA DÉLÉGATION DU SÉNAT À L'AMÉNAGEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE (19 JUIN 2001)	14
a) Le schéma des services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche (Mme Yolande Boyer)	14
b) Le schéma de services collectifs culturels (M. Alain Vasselle)	14
c) Le schéma de services collectifs sanitaires (M. Gérard Larcher)	15
d) Le schéma de services collectifs de l'information et de la communication (M. Claude Belot)	15
e) Les schémas de services collectifs de transports de marchandises et de voyageurs (M. Jacques Oudin)	16
f) Le schéma de services collectifs de l'énergie (M. Bernard Piras)	16
g) Le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux (M. Roger Besse).....	17
h) Le schéma de services collectifs du sport (Mme Janine Bardou).....	18
CHAPITRE III - LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PAT)	19
CHAPITRE IV - LES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS	23
CHAPITRE V - LES PAYS	27
CHAPITRE VI - LES AGGLOMÉRATIONS	31
CHAPITRE VII - LES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS	33
A. BILAN DE LA GÉNÉRATION DE CONTRATS DE PLAN 1994-1999	33
B. LES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS 2000/2006	35

CHAPITRE VIII - LE FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE (FNADT)	37
A. OBSERVATIONS GÉNÉRALES	37
B. LA RÉPARTITION GLOBALE DES CRÉDITS ENGAGÉS EN 2000	38
C. LES CRÉDITS PRÉVUS POUR 2002.....	45
CHAPITRE IX - LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (CIADT) DU 9 JUILLET 2001	47
EXAMEN EN COMMISSION	51

Mesdames, Messieurs,

Le budget de « l'aménagement du territoire » pour 2002 s'élève à 285,38 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement, en hausse de 6,8 % par rapport au budget voté pour 2001.

Les crédits d'intervention du Titre IV baissent de 8,2 % par rapport à 2002, le volet contrat de plan « Etat-régions » du FNADT subissant, quant à lui, une forte réduction de 26,4 % en raison, nous dit-on, des reports des crédits disponibles.

Si les autorisations de programme en général enregistrent une hausse de 1,7 %, les crédits de paiement affectés à la prime d'aménagement du territoire devraient, quant à eux, progresser de 33,2 % ce qui, notons-le au passage, ré-stabilise la dotation au niveau 2000 puisque le projet de budget pour 2001 prévoyait une baisse de 28,5 % des crédits.

Lors de son audition devant la Commission des Affaires économiques, le 24 octobre dernier, le ministre chargé de l'aménagement du territoire a annoncé que les trois objectifs principaux de la politique du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire étaient :

- un meilleur équilibre entre les territoires ;
- le développement économique territorial ;
- une meilleure gestion des espaces sensibles.

Il a aussi insisté sur la couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile, relevant que 100 % de ce dernier devrait être bientôt couvert par le réseau GSM.

L'année 2002 verra, aussi, la mise en œuvre des neuf schémas de services collectifs annoncés par la loi du 25 juin 1999 d'aménagement et de développement durable du territoire.

Ces schémas ont fait l'objet, le 19 juin 2001, d'un avis de la part de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire. Votre commission rappellera les grandes lignes de ces travaux.

CHAPITRE 1^{ER}

LES CRÉDITS INSCRITS AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2002

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 2002, s'élèvent à **285,38 millions d'euros** en dépenses ordinaires et crédits de paiement, **en progression de 6,8 %** par rapport au budget voté pour 2001.

Les autorisations de programme demandées pour 2002 sont stables , avec 269,230 millions d'euros (264,522 millions d'euros en 2001).

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS

	Autorisations de programme			Crédits de paiement			
	Dotations 2001	Demandées pour 2002	Dotations 2001	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	Total pour 2002
Titre III Moyens des services							
Personnel, rémunérations d'activité			8 230 385	+73 600	8 304 015	-3 107 236	5 196 779
Personnel en activité et en retraite. Charge sociales			1 139 131	+26 798	1 165 929	-170 019	995 910
Matériel et fonctionnement de services			9 467 084		9 467 084	-1 556 467	7 910 617
Totaux Titre III			18 836 600	+100 428	18 937 028	-4 833 722	14 103 306
Titre IV Interventions publiques							
Action économique. Encouragements et interventions			83 975 017	-432 955	83 542 062	-6 485 633	77 056 429
Totaux Titre IV			83 975 017	-432 955	83 542 062	-6 485 633	77 056 429
Totaux pour les dépenses ordinaires			102 811 617	-332 527	102 479 090	-11 319 355	91 159 735
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat							
Entreprises industrielles et commerciales	60 980 000	66 320 000	45 735 000		47 716 000	+13 264 000	60 980 000
Logement et urbanisme	203 542 000	202 910 000	118 552 000		72 367 000	+60 873 000	133 240 000
Totaux Titre VI	264 522 000	269 230 000	164 287 000		120 083 000	+74 137 000	194 220 000
Totaux pour les dépenses en capital	264 522 000	269 230 000	164 287 000		120 083 000	+74 137 000	194 220 000
Totaux généraux	264 522 000	269 230 000	267 098 617		222 562 090	+62 817 645	285 379 735

Source : « bleu » budgétaire.

A. LES DÉPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires sont en baisse de 11,3 %, passant de 102,8 millions d'euros votés en 2001 à 91,1 millions d'euros. Cette réduction concerne principalement, on le verra, les interventions publiques.

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 budget pour 2002 propose une dotation de 14,1 millions d'euros, en baisse de 25,13 % par rapport à 2001 (18,8 millions d'euros) qui s'explique par le transfert des emplois à l'étranger à l'agence française pour les investissements internationaux.

Si l'on fait abstraction de l'AFII, le budget de fonctionnement de la DATAR, dont les moyens informatiques sont accrus, augmente de 13,4 %.

Les dépenses de fonctionnement de la DATAR représentent un peu plus de 6 % du total des crédits demandés pour 2002.

● **Les effectifs budgétaires** totaux de la DATAR demandés pour 2001 s'élèveront à 123 emplois, soit une perte nette de 21 postes budgétaires supprimés du fait du transfert de 28 emplois à l'AFII et de la création de sept emplois.

● **On rappellera que le réseau étranger de la DATAR se subdivisait en trois :**

– le **réseau européen** était 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 ;

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

Vient d'être « lancée » la nouvelle **agence française pour les investissements internationaux** (AFII) créée par la loi du 15 mai 2001.

L'objectif de l'AFII, a souligné le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, M. Yves Cochet, est de regrouper les différentes forces qui existaient déjà, dans un souci d'efficacité et de lisibilité du point de vue de « l'entreprise étrangère ».

L'agence réunit les 17 bureaux à l'étranger de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), dénommés Invest in France Agencies (IFA), ainsi que les équipes de la Délégation aux investissements internationaux (DII) du ministère de l'économie et des finances et celles de l'association Invest in France Network (IFN).

L'AFII devrait mettre en relation des entreprises étrangères à la recherche d'une implantation en France, d'une part, et des partenaires français comme les régions ou les collectivités locales, d'autre part.

Les régions seront associées à l'AFII et représentées au sein de son conseil d'administration.

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 **77 millions d'euros**, soit une baisse de 8,2 % par rapport à l'année dernière (83,9 millions d'euros). Si le volet non contractualisé du FNADT (article 10) du chapitre 44-10 est stable, en 2002, (26,7 millions d'euros en 2002 contre 26 millions d'euros en 2001) **le volet « contrats de plan Etat-région »** enregistre une baisse substantielle de 26,4 % (42,6 millions d'euros en 2002 contre 57,9 millions d'euros en 2001).

B. LES DÉPENSES EN CAPITAL

Les crédits d'investissement du titre VI pour 2002 sont en progression en autorisations de programme (1,7 %), soit 269,2 millions d'euros en 2002 contre 264,5 millions d'euros en 2001 et en progression de 18,2 % en crédits de paiement (194,2 millions d'euros en 2002 contre 164,2 millions d'euros en 2001). 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 bi de finances pour 2002 propose une augmentation des crédits de 8,8 % en autorisations de programme (de 60,9 millions d'euros en 2001 à 66,3 millions d'euros en 2002) et une augmentation de 33,2 % en crédits de paiement (de 45,7 millions d'euros en 2001 à 60,9 millions d'euros en 2002).

Cette hausse des crédits de paiement, soulignons-le, intervient après une hausse de 28,5 % décidée dans le projet de budget pour 2001. Il s'agit donc là d'une « stabilisation » au niveau 2000 !

Les crédits demandés au titre du volet « investissements » de la FNADT s'élèvent à 133,2 millions d'euros en crédits de paiement, contre 118,5 millions d'euros pour 2001, soit une hausse de 12,4 % (cette évolution est présentée par le Gouvernement comme « traduisant la montée en puissance des contrats de plan Etat-régions en 2002 ») et à 202,9 millions d'euros en autorisations de programme, en légère baisse de 0,2 % (203,5 millions d'euros en 2001).

Votre commission soulignera le manque de lisibilité du budget de l'aménagement du territoire.

Le projet de loi de finances pour 2002 fait ainsi apparaître une hausse appréciable (d'environ un tiers) des crédits de paiement destinés à la prime à l'aménagement du territoire. Les autorisations de programme demandées à ce titre progressent quant à elles de 8,8 %.

Ces hausses sont explicitement mises en avant comme manifestant la volonté du Gouvernement de poursuivre un effort prioritaire en direction du développement économique du territoire.

En revanche, les crédits d'intervention du volet « contrats de plan Etat-régions » enregistrent une baisse notable de 26,4 % sans que cette réduction fasse l'objet d'explications particulières de la part des auteurs du projet de budget.

Certes, il a été souvent souligné que l'évolution d'un certain nombre de dotations obéissait en quelque sorte « mécaniquement » à l'état d'avancement des programmes en cours de réalisation.

En l'occurrence, il semble que les reports de crédits non consommés sur les exercices 2000 et 2001 -en raison notamment de la signature tardive de certains contrats de plan- expliquent, au moins en partie, la baisse des crédits demandés pour 2002.

Il n'en reste pas moins qu'à force de mettre en avant les enveloppes qui enregistrent des augmentations (ces progressions étant présentées comme caractéristiques d'une « volonté gouvernementale ») et de passer sous silence les dotations qui enregistrent des baisses, le Gouvernement ne contribue pas à éclaircir les perspectives.

CHAPITRE II

LA MISE EN ŒUVRE DES SCHÉMAS DE SERVICES COLLECTIFS

A. LA PROCÉDURE

On rappellera brièvement la procédure qui a abouti à l'adoption des neuf schémas relatifs à l'enseignement supérieur et à la recherche, à la culture, à la santé, à l'information et à la communication, au transport de voyageurs, au transport de marchandises, à l'énergie, aux espaces naturels et ruraux et au sport.

Les schémas ont été élaborés, on le sait, par des équipes parfois interministérielles constituant des « comités stratégiques ».

Leur mise au point s'est effectuée en trois grandes étapes :

- 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 s'est déroulée de la manière suivante :

- la mise au point d'avant-projets de schémas combinant les travaux des comités stratégiques et les contributions régionales ; cette étape s'est achevée à la fin du mois d'octobre 2000 ;

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

- une deuxième concertation régionale qui a permis de recueillir l'avis des conseils régionaux, des conférences régionales d'aménagement et de

développement du territoire (CRADT) et des conseils économiques et sociaux des régions ; cette consultation s'est déroulée jusqu'à la mi-mai 2001 ;

→ l'examen au mois de juin 2001 du document regroupant l'ensemble des schémas par les délégations parlementaires à l'aménagement et au développement durable du territoire du Sénat (avis rendu le 19 juin dernier) et de l'Assemblée nationale et par le CNADT (avis rendu le 19 juin dernier) ;

→ enfin, la transmission des schémas au Conseil d'Etat en vue de leur approbation par décret.

B. L'AVIS DU CNADT (19 JUIN 2001)

Le CNADT a considéré que la présentation des schémas constituait une **démarche positive et novatrice**.

Il a approuvé la mise au premier plan de la demande de services, c'est-à-dire des attentes des habitants et des territoires, alors que les démarches passées portaient de l'offre. Il observe avec intérêt une « avancée réelle » vers une approche globale.

Le Conseil a néanmoins jugé que l'avenir du territoire national devrait être mieux mis en évidence, au risque de privilégier une vision trop « hexagonale et administrative », de même qu'une « expression trop timide » de l'objectif de cohésion territoriale.

Il a notamment estimé que « la réflexion à vingt ans était restée dans une approche tendancielle sans tenir compte des mutations profondes de la société, des dynamismes nouveaux de la demande et de la capacité d'intervention des acteurs ».

D'autre part, « les phénomènes qui pèsent sur l'évolution des territoires (métropolisation, concentration, etc...), sont décrits sans que soient analysées leurs causes (la mondialisation, la concurrence des territoires, les conséquences territoriales des politiques générales et sectorielles nationales et communautaires qui, visant le renforcement des points forts, renforcent également la fracture territoriale). D'où une réflexion insuffisante sur les marges de manœuvre dont disposent les politiques publiques pour atteindre des objectifs volontaristes. »

Le CNADT a regretté l'insuffisante prise en compte de l'organisation et du développement des territoires dans les décisions à venir en évoquant notamment « l'inflexion nécessaire » des politiques communautaires de la concurrence et des services publics.

Le Conseil a aussi estimé que des **lacunes devaient être comblées, des insuffisances corrigées et des ambiguïtés levées.**

Il a formulé plusieurs critiques :

– « en ne traitant pas correctement de l’outre-mer, les projets de schémas prennent mal en compte la totalité du territoire national » ;

– « ces projets comportent aussi des insuffisances de nature réglementaire ; ils ne respectent pas toujours les dispositions de la loi d’orientation et de développement durable du territoire et des thèmes majeurs sont absents (culture scientifique et technique, indicateurs de développement durable, moyens du rééquilibrage des dépenses culturelles entre l’Ile-de-France et les autres régions) » ;

– « d’autres insuffisances sont de nature plus politique : les enjeux énergétiques sont insuffisamment pris en compte du fait de l’exclusion du nucléaire du projet de schéma relatif à l’énergie, les liens entre le projet de schéma relatif aux espaces naturels et ruraux et les autres schémas ne sont pas traités, le positionnement des schémas de services collectifs par rapport à l’espace européen et plus particulièrement au schéma de développement de l’espace communautaire n’est pas clairement affirmé. »

Le Conseil a, cependant, estimé que la « transversalité » par l’articulation entre les domaines concernés par les projets de schémas, aurait dû constituer une dimension majeure.

Il a jugé en conséquence que certaines « articulations » méritaient d’être explicitées (celle des nouvelles technologies de l’information et de la communication avec les autres schémas par exemple) et que d’autres devraient être complétées et précisées (liens entre recherche et énergie, espaces naturels et ruraux et sports).

Le CNADT a donc critiqué **le manque de cohérence externe** des projets de schémas en faisant valoir que l’absence de dispositions systématiques, précises et homogènes en matière de suivi et d’évaluation, privait les projets de schémas d’un aspect essentiel à la « bonne gouvernance ».

Il a encore constaté que les documents faisaient l’impasse sur la répartition des rôles, dans la conduite des politiques publiques, entre l’Union européenne, l’Etat national, les régions et les pouvoirs locaux en ne consacrant pas les développements nécessaires au principe de subsidiarité, à la décentralisation et à la péréquation des ressources entre les territoires.

Enfin, le CNADT a jugé ambigu le statut des ensembles interrégionaux annoncés par les projets de schémas.

C. L'AVIS DE LA DÉLÉGATION DU SÉNAT À L'AMÉNAGEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE (19 JUIN 2001)

La délégation du Sénat a confié chacun des neuf schémas à un rapporteur (à l'exception des schémas « transports de voyageurs » et « transport de marchandises » pour lesquels elle a désigné un seul et même rapporteur) qui a été chargé d'élaborer un projet d'avis. Ces avis ont été approuvés lors d'une réunion qui s'est tenue le 19 juin 2001.

a) Le schéma des services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche (Mme Yolande Boyer)

La délégation a estimé que ce projet ne constituait qu'un premier essai qui méritait d'être « transformé ».

Cela suppose, a-t-elle souligné, que les ministères concernés se dotent des **moyens** humains et statistiques nécessaires pour engager de véritables **réflexions prospectives**.

Cela exige aussi un **engagement politique fort** de la part de l'Etat.

Elle a jugé indispensable que l'Etat **poursuive les efforts budgétaires engagés depuis plusieurs années** en faveur de la recherche et de l'enseignement supérieur (dont le budget a progressé en moyenne de 6% par an à structure constante entre 1990 et l'an 2001).

Elle s'est, enfin, interrogée sur le **calendrier** et les **modalités de révision** du schéma, puis sur **l'articulation** de cette révision avec le bilan à mi-parcours des contrats de plan Etat-région 2000-2006.

b) Le schéma de services collectifs culturels (M. Alain Vasselle)

La délégation du Sénat s'est montrée quelque peu plus critique à l'égard de ce schéma. Les nombreuses mesures qu'il envisage, a-t-elle notamment relevé, ne sont déclinées que sur le mode de l'« optatif », et ne sont assorties d'aucune ébauche de calendrier ni d'aucun engagement précis, en particulier sur le plan financier ; une clarification des compétences et une coordination des interventions des différentes collectivités publiques seraient, pourtant, particulièrement nécessaires de même que des orientations plus précises devraient être fixées aux partenariats afin de « donner tout son sens à la contractualisation » ; enfin l'accumulation des priorités affichées lui a semblé estomper toute ligne de force.

c) Le schéma de services collectifs sanitaires (M. Gérard Larcher)

La délégation du Sénat a tout d'abord jugé que ce schéma était trop descriptif et **insuffisamment prospectif**. Elle a aussi estimé que les choix stratégiques annoncés n'étaient pas à la mesure des enjeux, ni par les moyens, ni par la façon envisagée de mettre ces derniers à la disposition des acteurs du système de santé autres que l'Etat.

Elle a relevé que ceux-ci étaient étrangement absents du schéma : « ni associés aux décisions, ni partenaires contractuels, ni acteurs de la mise en œuvre de la politique de santé ».

En outre, a-t-elle souligné, le document souffre d'une lacune majeure : il a été élaboré hors de toute préoccupation de **régulation financière** du système et de solvabilisation de la demande.

Enfin, la délégation a reproché son **manque d'ambition** au schéma de services collectifs sanitaire quand bien même, a-t-elle reconnu, il est difficile de raisonner à vingt ans en matière de santé.

d) Le schéma de services collectifs de l'information et de la communication (M. Claude Belot)

Après avoir relevé que ce schéma constituait un exercice de synthèse s'appuyant sur des analyses préexistantes, la délégation a porté un jugement fort critique sur ce document à l'heure où l'aménagement « numérique » du territoire apparaît comme une priorité essentielle.

La délégation a en particulier contesté certains objectifs du schéma (tels que « la liaison à 2 mégabits par seconde pour tous en 2005 ») en les jugeant soit timorés soit irréalistes.

Elle a, enfin, regretté ce qu'elle a considéré comme de graves lacunes, à savoir une analyse insuffisante :

– des **évolutions du marché** et de la demande en services de l'information, moins bien analysées que l'offre de technologies. Or, l'Etat doit, selon elle, jouer son rôle d'orientation du marché et de « fédérateur » d'une stratégie industrielle nationale ;

– de la **convergence** des secteurs informatique, audiovisuel et des télécommunications. Il s'agit pourtant, a-t-elle souligné, de la grande évolution à attendre d'ici à cinq ans.

e) Les schémas de services collectifs de transports de marchandises et de voyageurs (M. Jacques Oudin)

La délégation s'est montrée particulièrement sévère pour ces schémas dont elle a estimé qu'ils « faisaient l'impasse » sur :

- la **notion de « schéma »**, l'élément graphique et cartographique étant soit absent soit extrêmement insuffisant ;
- la **notion de « services »** très peu explicitée.

La délégation a notamment relevé les approximations, les insuffisances, voire les contradictions des schémas : absence de dimension européenne, absence de dimension territoriale et transfrontalière, vision excessivement centraliste, flou des objectifs, absence de moyens de financement.

Elle a aussi estimé qu'un certain nombre d'étapes essentielles étaient « manquantes » dans l'élaboration du document, la réalisation des objectifs étant subordonnée à des conditions qui ont été quelque peu oubliées par les auteurs du document : l'harmonisation européenne, la stratégie des chargeurs, la « métamorphose » de l'opérateur ferroviaire.

f) Le schéma de services collectifs de l'énergie (M. Bernard Piras)

L'attitude de la délégation a été plutôt positive par rapport à ce schéma.

Ce document lui est apparu comme mettant en lumière un certain nombre de problèmes majeurs :

- la contribution des collectivités locales au service public de l'énergie ;
- la prise en compte des besoins en investissements (stockages gaziers, liaisons électriques de secours) ;
- la pérennisation d'un service public local de l'énergie « de proximité » ;
- une desserte territoriale équilibrée en énergie.

La délégation a jugé cependant que deux thèmes (l'utilisation des « réseaux de chaleurs » et les techniques de production d'énergie renouvelable) étaient insuffisamment traités par le document.

Elle a plaidé prononcé pour une « ambition accrue » en matière de maîtrise de la demande d'énergie et de développement de toutes les énergies renouvelables.

*g) Le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux
(M. Roger Besse)*

Sur ce schéma, la délégation du Sénat a estimé que le développement économique était le « grand absent ».

Il lui est apparu « très réducteur » de n'envisager la fonction économique au sein des espaces naturels et ruraux que sous le seul angle de l'agriculture ou du tourisme. Le schéma, at-elle souligné, est muet sur la présence et le rôle joué par l'artisanat, les PME ou encore les professions indépendantes. L'implantation d'activités économiques industrielles ou de services, commerciales ou artisanales, aurait dû, selon elle, être conciliée avec les enjeux environnementaux et paysagers.

La délégation a regretté l'absence d'engagements précis de l'Etat concernant le maintien des services publics en milieu rural alors que cette présence conditionne souvent la présence d'activités économiques ou le maintien des populations.

Selon elle, le document aurait du faire référence au projet de « maisons de services publics à caractère économique et financ ier ».

Elle a encore jugé qu'une réflexion sur la délocalisation de services publics en milieu rural aurait été bienvenue.

Le schéma, a-t-elle ajouté, n'aborde pas le problème des friches constituées par les équipements abandonnés à la suite du retrait de services publics, ce qui détériore le paysage et la qualité de l'environnement.

La délégation a aussi souligné que le document ne prenait pas suffisamment en compte la nécessité de maintenir l'existant et donc d'aider prioritairement la transmission-reprise des entreprises. Ceci -a-t-elle estimé- passe par la formation à la succession, par la mise en place d'un système de tutorat et par des aides aux entreprises qui veulent s'installer loin des grandes agglomérations.

h) Le schéma de services collectifs du sport (Mme Janine Bardou)

Enfin, la délégation du Sénat a jugé « décevant » le schéma de services collectifs du sport.

« L'ambition de se livrer à un effort de prospective à vingt ans d'un secteur en pleine évolution, a-t-elle souligné, ne débouche que sur la constatation de tendances présentes généralement admises, et sur la récitation des objectifs traditionnels de la politique sportive du ministère de la jeunesse et des sports. Les mesures présentées comme les grands choix stratégiques se résument le plus souvent à l'évocation des adaptations engagées par des réformes législatives récentes, ou à des mesures de réorganisation administrative envisagées sous un angle très vague et général. Les seules mesures susceptibles d'une traduction concrète portent sur la création de commissions administratives et traduisent une fois de plus le penchant de ce ministère à la multiplication des comités ».

La délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire a vivement dénoncé les délais qui lui ont été impartis pour statuer sur les schémas de services collectifs. Ce délai d'un mois – certes prévu par la loi du 25 juin 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire- est intervenu à la suite d'une concertation régionale qui s'est essentiellement déroulée au printemps 2001 c'est-à-dire dans une période d'élections municipales et cantonales qui n'a pas été, c'est le moins que l'on puisse dire, la plus favorable à une réflexion sereine sur les sujets proposés.

Le président de la délégation, M. Jean-Pierre Raffarin, a conclu l'introduction du rapport de la délégation, par les propos suivants :

« Sans vouloir minimiser la contribution utile de nos délégations parlementaires à la mise au point définitive des schémas de services collectifs, encore que le délai d'un mois imparti pour statuer sur les documents issus de la consultation régionale constitue manifestement une « anomalie », je voudrais insister sur le « déficit de démocratie » qui affecte (et qui en constitue, en quelque sorte, le « péché originel ») les schémas de services collectifs.

Au-delà des incertitudes sur la nature juridique des documents ou des discussions sur leur caractère plus ou moins normatif, il reste que l'avis consultatif de deux délégations parlementaires, s'ajoutant à d'autres avis mis sur le même plan, ne remplacera jamais le Parlement lui-même qui aurait seul pu valider et légitimer des choix et objectifs censés guider l'action de l'Etat dans les différents champs abordés par les schémas jusqu'en 2020 ».

CHAPITRE III

LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PAT)

Aux 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 2002 propose, en ce qui concerne la PAT, une enveloppe de 66,32 millions d'euros en autorisations de programme.

On rappellera que 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, près de 4 milliards de francs ont été attribués ainsi au titre de la PAT, permettant la création de près de 97.000 emplois.

Sur la période 2000-2001, 223 dossiers ont été retenus (17 rejetés) pour un montant total de 559 millions de francs, permettant la création de quelques 20.000 emplois.

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 qui ont compté le plus d'emplois « primés » sont : 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).

Cette décision communautaire a été mise en œuvre par le décret n° 2001-312 du 11 avril 2001 réformant le régime de la PAT.

Les évolutions majeures sont notamment les suivantes :

– un abaissement des seuils d'éligibilité à la PAT à 15 millions de francs d'investissement et 15 emplois ;

– un élargissement de l'éligibilité aux nouveaux services aux entreprises jusqu'à présent fréquemment internalisés, comme les centres d'appel, la logistique ou l'informatique ;

– la possibilité de mobiliser la prime en dehors de la zone «PAT industrie » pour les PME dans le cadre d'activité de service rendu à l'industrie et pour les sociétés non PME dans le cadre de programme de recherche et développement ;

– l'obligation de maintenir cinq années l'investissement et l'emploi aidé.

La carte du nouveau zonage figure ci-après :

CARTE COULEUR PAT 2000-2006

Lors de son audition devant la Commission des Affaires économiques le 24 octobre 2001, le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement a laissé en suspens au moins deux questions posées par votre rapporteur pour avis.

La première concernait la situation des territoires exclus du nouveau zonage PAT. Au lieu de répondre à cette question, le ministre a préféré évoquer les diverses subventions dont les conditions de versement sont jusqu'à présent indépendantes du zonage (en particulier en ce qui concerne les aides régionales aux petites et moyennes entreprises) ainsi que le zonage plus souple qui ne relève pas de la PAT « industrie » (en l'occurrence, la PAT tertiaire).

Il demeure que le nouveau zonage, mis en place en 2001 par les autorités françaises à la suite d'une concertation qui fut largement critiquée par votre commission, a débouché sur une carte des aides à finalité régionale qui a fait passer la proportion de population française bénéficiaire de 41 à 34 %.

Dès que cela sera possible, il importera de dresser un bilan de ce « dézonage » notamment en terme d'emplois.

Comme l'année dernière, votre rapporteur pour avis a aussi interrogé le ministre sur les conditions d'obtention des crédits de la PAT de même que sur celles des fonds structurels européens. On sait que les dossiers de demandes de primes sont instruits par la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

De nombreux membres de votre Commission se sont élevés contre la lenteur et le manque de lisibilité des procédures imposées pour l'obtention des primes. Certains ont même évoqué des « stratifications bloquantes ». De fait, Mme Dominique Voynet, avait reconnu, en 2000, que nombre de dossiers acceptés faisaient l'objet de demandes de remboursement en raison du non-respect des règles qui sont imposées.

Il conviendra là encore d'éclaircir une situation qui pourrait devenir délicate à l'heure de l'élargissement de l'Europe communautaire et de la remise en cause éventuelle du montant des fonds européens affectés au développement du territoire français.

CHAPITRE IV

LES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS

Au sommet de Berlin des 24 et 25 mars 1999 l'enveloppe globale pour les aides régionales 2000-2006 a été fixée à 213 milliards d'euros dont 195 milliards au titre des fonds structurels (y compris le soutien transitoire aux régions exclues du nouveau zonage) et 18 milliards d'euros pour le fonds de cohésion (Espagne, Grèce, Portugal et Irlande). On relève aussi :

– **objectif 1** (régions en retard de développement) : 135,9 milliards d'euros soit 69,7 % des fonds structurels ;

– **objectif 2** (régions en reconversion industrielle, zones rurales, urbaines et de pêche) ; 22,5 milliards d'euros soit 11,5 % de la dotation ; cet objectif couvrira 18 % de la population de l'Union européenne ;

– **objectif 3** (actions en faveur de l'emploi) : 24,05 milliards d'euros soit 12,3 % des fonds structurels ;

– **pêche** : les actions menées en dehors des régions objectif 1, seront financées par l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) pour un montant de 1,1 milliard d'euros pour la période concernée.

Les quatre « **initiatives communautaires** » bénéficieront d'un budget de 5,35 % des crédits des fonds structurels réparti en **INTERREG** (coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale : 4.875 millions d'euros) ; **EQUAL** (coopération transnationale pour combattre toute forme de discrimination et d'inégalité sur le marché du travail : 2.847 millions d'euros) ; **LEADER** (développement rural : 2.020 millions d'euros) ; **URBAN** (soutien aux zones urbaines en difficulté) : 700 millions d'euros.

Au cours du Conseil européen du 21 juin 1999, il a été décidé que pour la période 2000-2006, les zones éligibles seront réduites d'environ 25 % par rapport à la période 1994-1999 (avec dispositif transitoire jusqu'en 2005). Sur les quatre fonds seuls le FEDER et pour partie le FEOGA garantie feront l'objet de programmes régionalisés. Les autres fonds feront principalement l'objet de programmes nationaux.

Ainsi, le FEOGA-Garantie destinée aux actions structurelles ne sera pas « zoné » et fera l'objet d'un programme national.

Le FSE couvrira tout le territoire et fera, lui aussi, l'objet d'un « document unique de programmation » (DOCUP) national.

L'IFOP couvrira l'ensemble des zones dépendantes de la pêche définies par les Etats membres en accord avec la Commission européenne et fera l'objet d'un docup national.

Le FEDER, en revanche, fera systématiquement l'objet de programmes régionalisés.

Soulignons qu'au titre de la période 2000-2006, la France bénéficiera des mesures suivantes :

– **objectif 1** : 3.254 millions d'euros pour les DOM (soit 464,8 millions d'euros par an) contre 2.000 millions d'euros pour la période 1994/1999 (soit 340 millions d'euros par an) ;

– **soutien transitoire (ex objectif 1)** : 570 millions d'euros par la Corse et le Nord Pas-de-Calais (soit 81,5 millions d'euros par an), contre 750 millions d'euros pour la période 1994-1999 (soit 125 millions d'euros par an) ;

– **objectif 2** : 5.642 millions d'euros et un plafond de population éligible de 18.768.000 habitants (-24,3 % sur 1994-1999), (soit 806 millions d'euros par an) contre 6.320 millions d'euros pour la période 1994/1999 (objectifs 2 et 5b) (soit 1.053 millions d'euros par an) ;

– **objectif 3** : 4.500 millions d'euros (soit 648 millions d'euros par an) contre 4.034 millions d'euros pour la période 1994/1999 (soit 672 millions d'euros par an) ;

– **instrument de la pêche hors objectif 1** : 225 millions d'euros ;

– **soutien transitoire (ex objectif 2 et 5b)** : 620 millions d'euros.

Pour la période 2000-2006, l'ensemble de la population des départements d'outre-mer français (DOM) est éligible à **l'objectif 1**, soit 3 % de la population française totale, répartie sur 14 % du territoire.

La Corse et le Hainaut, soit 2% de la population totale et 2% du territoire, bénéficient du **soutien transitoire ex Objectif 1**.

32 % de la population française répartie sur 45 % du territoire est désormais éligible au titre de l'Objectif 2.

CARTE
TERRITOIRE ELIGIBLE AUX PROGRAMMES REGIONAUX
EUROPENNS

Si le « dézoning » PAT a réduit de six points la proportion de population française concernée par la carte des aides à finalité régionale, la réforme des conditions d'attribution des fonds structurels européens a réduit d'un quart la population éligible au nouvel objectif 2 qui a remplacé les objectifs 2 et 5 B afin d'aider notamment les régions en reconversion industrielle et les zones rurales et urbaines en difficulté.

Il s'agira là encore de mesurer les effets de cette réforme dans un contexte où la pérennité du nouveau dispositif n'est d'ailleurs plus garantie dans les années futures qui verront l'Europe s'élargir.

Dans la négociation qui s'engagera inévitablement, il conviendra de garder à l'esprit les termes de l'article 87 § 3 du Traité sur l'Union Européenne. Ces dispositions légitiment :

– *« les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi »...*

– *« les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure nécessaire à l'intérêt commun. »*

Par ailleurs, les critiques relatives à la lenteur et à la complexité des procédures concernant la PAT paraissent pouvoir être « amplifiées » en ce qui concerne les fonds européens dont les dossiers sont instruits tout à la fois au niveau des préfectures de régions et à celui de la DATAR.

Les délais sont, à cet égard, tout à fait « décourageants » et pénalisent, au premier chef, les régions françaises les moins favorisées qui sont contraintes de solliciter ces aides.

CHAPITRE V

LES PAYS

Au 20 juillet 2001, plus de 280 pays étaient constitués, en cours de constitution ou en projet.

104 « périmètres d'étude » de pays et deux « périmètres définitifs » ont reçu un avis conforme des CRADT au 31 juillet 2001.

Onze conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire se sont prononcées, en 2001, sur les « périmètres » ainsi que le retrace le tableau ci-dessous :

Bretagne :	dix-neuf « périmètres d'étude » (dont cinq confirmations de « pays » issus de la loi « Pasqua »)
Lorraine :	dix « périmètres d'étude » (dont cinq confirmations)
Bourgogne :	onze « périmètres d'étude » (dont une confirmation)
Aquitaine .:	cinq « périmètres d'étude » + un périmètre définitif (pays basque)
Franche-Comté :	seize « périmètres d'étude » (dont une confirmation) ;
Haute-Normandie :	huit « périmètres d'étude »
Alsace :	six « périmètres d'études » (dont deux confirmations)
Pays de la Loire :	dix « périmètres d'étude » (dont deux confirmations) + 1 périmètre définitif (Ancenis)
Midi-Pyrénées :	sept « périmètres d'étude » (dont une confirmation) + 1 périmètre définitif (Val d'Adour)
Provence Alpes Côte d'Azur :	quatre « périmètres d'étude »
Champagne-Ardenne :	huit « périmètres d'étude »

D'ici la fin de l'année entre 80 et 100 projets « périmètres d'études » supplémentaires devraient être examinés par les CRADT et 22 périmètres définitifs de pays reconnus administrativement.

Quels enseignements peut-on tirer de l'analyse de ces périmètres ? Même si l'affranchissement des limites administratives départementales et régionales est encore difficile, on relève l'existence de plusieurs **périmètres interdépartementaux** (Centre-Ouest-Bretagne, Belfort-Montbéliard, Puisaye-Forterre...) et même interrégionaux (Val d'Adour, pays d'Olmes-Lavelanet, pays de Redon, pays d'Alençon, pays de Bitche-Sarreguemines).

D'autre part, nombre de périmètres incluent des agglomérations déjà constituées sous forme de communautés d'agglomération ou de communautés urbaines (**Bretagne** à travers les pays de Rennes, de Brest, de Cornouailles, de Morlaix, de Vannes, de Saint-Malo, de Saint-Brieuc, **Bourgogne** avec le pays de Chalons/Saône et le pays de Nevers, **Franche-Comté** avec le pays de Belfort-Montbéliard-Héricourt, **Aquitaine** avec le pays basque, **Pays de la Loire** avec le pays des Mauges choletaises, **Alsace** avec le pays de Colmar).

Plusieurs « pays » se constituent autour d'agglomérations moyennes, comme par exemple :

– en Basse-Normandie, avec les pays « d'Alençon », du « Cotentin » (Cherbourg) et du pays de « Caen » ;

– en Languedoc-Roussillon, avec les pays de Perpignan et de Nîmes.

Les pays de Cornouaille, de Vitré, du Centre-Ouest-Bretagne, de Vannes, d'Auray en Bretagne, le Val de Lorraine, la Puisaye-Forterre en Bourgogne ou le Val d'Adour en Aquitaine devraient voir leur périmètre définitif bientôt reconnu.

Mais il reste qu'à ce jour, un seul contrat de pays a été signé : le pays basque au mois de décembre 2000.

S'agissant du taux de couverture régional, on note que plusieurs régions approcheront les 100 % :

- Bretagne ;
- Basse-Normandie ;
- Centre ;
- Poitou-Charentes ;
- Franche-Comté.

D'autres régions devraient être couvertes à plus de 50 % :

- Bourgogne ;
- Lorraine ;
- Pays de Loire ;
- Midi-Pyrénées ;
- Languedoc-Roussillon ;
- Haute-Normandie ;
- Alsace ;
- Picardie.

Quelques régions devraient avoir un taux de couverture situé entre 30 % et 50 % :

- Aquitaine ;
- Nord-Pas-de-Calais ;
- Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- Auvergne ;
- Champagne-Ardenne ;
- Rhône-Alpes ;
- Limousin.

L'Ile-de-France, la Corse et les DOM, en revanche, restent peu concernés par la démarche des « pays ».

Il convient de rappeler que dans le cadre de la loi « Pasqua-Hoeffel » du 4 février 1995, une centaine de pays avaient déjà été « constatés » par les commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI). S'étaient alors plus particulièrement manifestées les régions du grand Ouest (cinq pays en Bretagne, vingt huit pays en Poitou-Charentes, six pays en Pays de la Loire, neuf pays en Basse-Normandie...) et la Picardie avec onze pays « constatés ».

La région Centre s'est aussi montrée très favorable à la formule : vingt sept pays constitués dont quinze « constatés » par les commissions départementales).

Depuis 1997, et plus particulièrement depuis la loi du 25 juin 1999, le Gouvernement a fait de la politique des « pays » un des axes majeurs de sa politique d'aménagement du territoire.

Cet affichage fait, d'ailleurs, quelque peu l'impasse sur le fait que le « pays » a été consacré par la loi du 4 février 1995 dite loi « Pasqua-Hoeffel ». Il s'agissait alors de « constater » des réalités territoriales fortes.

On ne peut s'empêcher de constater que le « volontarisme » manifesté, depuis plusieurs années, sur ce sujet n'a débouché que sur la signature d'un seul contrat de « pays » dans les conditions retenues par la loi de 1999.

Ainsi qu'il l'a signalé au ministre chargé de l'aménagement du territoire, lors de son audition devant la Commission des Affaires économiques le 24 octobre dernier, votre rapporteur pour avis ne peut en outre que constater que le calendrier de mise en route des « pays » est fort contrasté d'une région à l'autre.

Une question paraît alors légitime : la formule retenue par la loi du 25 juin 1999 ne fût-elle pas trop « bureaucratique » suscitant ainsi des réticences qu'un cadre juridique plus souple aurait évitées ?

CHAPITRE VI

LES AGGLOMÉRATIONS

Le contrat d'agglomération présente, on le sait, plusieurs caractéristiques :

– la signature par l'Etat de la convention est subordonnée à l'élaboration préalable d'un **projet d'agglomération** élaboré en référence à **l'aire urbaine** telle que définie par l'INSEE.

– projet et contrat d'agglomération doivent œuvrer à l'approfondissement de l'intercommunalité ;

– le projet d'agglomération doit dégager un programme de développement commun, à travers la consultation d'un « conseil de développement ».

La procédure doit obéir à un certain nombre de principes :

– traduire sur la période du contrat une « stratégie à moyen terme » visant à rechercher l'intégration locale des logiques de développement économique et de solidarité spatiale, ainsi que la prise en compte du développement durable du territoire urbain concerné ;

– décliner le projet d'agglomération en un certain nombre de projets ciblés ;

– enfin, transposer ces options en financements pluriannuels engageant chacun des partenaires signataire du contrat, collectivités territoriales et Etat, et le cas échéant, Union Européenne.

Le contrat d'agglomération devra ainsi privilégier :

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

– la rationalisation des politiques publiques localisées : politiques de l’habitat, politiques de zones d’activité, y compris commerciales, schémas de transports ;

– la localisation « d’équipements de centralité » ainsi que de pôles d’échanges multimodaux pour le transport de personnes ou de marchandises ;

– la qualification de territoires à enjeux sociaux ou économiques à l’échelle de l’agglomération ;

– la gestion économe des sols en privilégiant le renouvellement urbain ;

– la prise en compte d’enjeux patrimoniaux assurant la préservation des ressources naturelles.

Les projets d’agglomération feront l’objet d’un financement pluriannuel par chacun des partenaires signataires du contrat, collectivités locales, région, Etat et département. Ils pourront mobiliser les crédits du volet territorial du contrat de plan Etat-région.

L’organisation du suivi et de l’évaluation des contrats d’agglomération présentera un caractère obligatoire et les modalités du pilotage et du suivi des projets inscrits seront précisées dans le contrat.

A ce jour, deux contrats d’agglomération ont été signés en décembre 2000 : Le Creusot/Montceau et Bordeaux. D’autres « entités urbaines » ont d’ores et déjà élaboré des programmes devant servir de support à leur contrat d’agglomération (Dunkerque, Montbéliard, Grenoble, Rennes) et pourraient signer leur contrat avant la fin de l’année 2001.

Sans remettre en cause la nécessité de l’intercommunalité, votre rapporteur pour avis ne peut que constater, ici encore, que deux contrats d’agglomération seulement ont été, à ce jour, signés dans les conditions prévues par la loi du 25 juin 1999.

Il est assurément trop tôt pour juger de l’adéquation du dispositif législatif mis en place par la loi Voynet avec les réalités du terrain.

Au-delà d’un certain délai il conviendra de se pencher sur cette question.

CHAPITRE VII

LES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS

A. BILAN DE LA GÉNÉRATION DE CONTRATS DE PLAN 1994-1999

Le bilan effectué à la fin du premier semestre 2000 montre qu'au 31 décembre 1999, les ministères avaient délégué aux préfets 92,47 % du montant total des contrats.

Douze ministères ou secteurs ont enregistré un taux de délégation égal ou proche de 100 % tels que l'emploi et de la formation professionnelle, le FNADT, la ville, la justice, la délégation aux rapatriés, la consommation et la défense.

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

Six ministères ou secteurs ont observé des taux de délégation entre 90 et 95 % : le commerce extérieur, l'enseignement scolaire, le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, l'agriculture, la jeunesse et les sports et l'industrie.

Huit ministères ou secteurs se sont situés en dessous de 90 % : la culture, l'équipement, la santé sociale (84,26 %), commissariat général du plan (82,52 %), affaires étrangères et la coopération.

Les bilans établis par les préfets, au cours du premier semestre 2000, montrent que les **taux d'engagement** de la part Etat, par région, au 31 décembre 1999 sont retracés dans le tableau ci-après.

Alsace	86,5 % en crédits engagés
Aquitaine	78 % en crédits engagés
Auvergne	94,25 % en crédits engagés et subdélégués
Bourgogne	94,9 % en crédits attribués
Bretagne	77,60 % en crédits affectés
Centre	84,64 % en crédits engagés, subdélégués 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	91,80 % 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
Le taux moyen d'engagement en métropole a donc atteint 86,49 %	

Les chiffres définitifs des montants engagés par les régions seront recueillis à la fin de l'année 2001 lors du bilan ultime de l'exécution des contrats de plan Etat-régions 1994-1999.

B. LES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS 2000/2006

Votre commission ne reviendra pas sur les conditions d'élaboration de la nouvelle génération de contrats de plan. Il renvoie sur ce point à l'avis qu'il a présenté l'année dernière.

On rappellera seulement que le CIADT du 23 juillet 1999 a réparti une première enveloppe de 13,87 milliards d'euros (91 milliards de francs) et qu'un second CIADT du 22 novembre de la même année a arrêté une autre enveloppe de 2,94 milliards d'euros (19,3 milliards de francs).

Le Gouvernement souligne la **diminution des crédits affectés aux infrastructures routières** et la place croissante des mesures en faveur de l'emploi et de la solidarité.

On relève, en effet, que les « crédits routiers » n'augmentent quasiment pas en valeur absolue (+0,55 %) et que leur part relative, qui atteignait 32,5 % dans la précédente génération de contrats de plan, diminue d'environ 10% pour se fixer à 23,9 %. La part relative des autres modes de transport atteint 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 % ; leur montant augmente, ainsi, de plus de 130 %.

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

Les crédits de la jeunesse et des sports augmentent de 430 %.

On signalera encore que les aides aux petites entreprises voient leur dotation progresser de 124 %, que la dotation affectée au tourisme progresse de 171 %.

Les crédits et l'industrie progressent de 17 %, ceux du commerce extérieur de 75 %.

Le Gouvernement considère manifestement comme un succès le fait d'avoir baissé de près de dix points la part relative des crédits routiers dans la nouvelle génération de contrats de plan. Il n'est pas question de revenir sur la priorité accordée à l'intermodalité de même qu'à des objectifs aussi légitimes que l'environnement, l'emploi, la solidarité ou la politique de la ville.

Il reste que les dépenses effectuées dans le cadre de ces contrats répondent à des besoins exprimés par des régions et sont d'ailleurs financées pour moitié par l'Etat et pour moitié par ces collectivités.

En conséquence, les orientations stratégiques de l'Etat doivent être conciliées avec les demandes légitimes des régions.

A cet égard, on ne peut que rappeler la place importante que le développement d'infrastructures nouvelles, de même que l'entretien du patrimoine routier existant, occupent dans les préoccupations des collectivités territoriales.

CHAPITRE VIII

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

A. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

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.

Selon les termes du décret du 19 avril 1995, c'est le CIADT qui assure la gestion du fonds national d'aménagement et du développement du territoire, en définissant les orientations relatives à l'emploi de ce fonds et en arrêtant 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, le CIADT 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 dans trois domaines :

- les actions en faveur de l'emploi ;
- 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.

La section locale du FNADT répond, quant à elle, 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, est consacrée aux contrats de pays et d'agglomération et sert de contrepartie aux fonds structurels européens qui, on le sait, ne financent un projet qu'en participation avec des financements nationaux.

Les autres interventions contractualisées du FNADT se concentrent 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, dont disposent les préfets de région, est plutôt orientée en direction des **mesures d'accompagnement relatives à l'évolution des services publics** et des **projets d'aménagement et de développement durable** menés dans un cadre intercommunal.

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

B. LA RÉPARTITION GLOBALE DES CRÉDITS ENGAGÉS EN 2000

La répartition des crédits engagés en 2000, par section, par titre, par titre et par région et par section et par région, est retracée dans les quatre tableaux ci-après (**on signalera que les données communiquées à votre rapporteur pour avis, pour l'exercice 2000, l'ont été en francs**) :

RÉPARTITION PAR SECTION EN MONTANT DE CRÉDITS

(en millions de francs)

	Nombre des opérations	%	Montant en francs	%
TOTAL dont	3 056	100 %	1 082,266	100 %
section locale CPER 1994-1999	314	11 %	33,510	3 %
section locale CPER 2000-2006	1 205	39 %	453,163	42 %
section locale hors CPER	333	11 %	157,506	15 %
section générale	1 204	39 %	440,649	40 %

RÉPARTITION PAR TITRE EN MONTANT DE CRÉDITS

(en millions de francs)

	CPER 1994-1999	%	CPER 2000-2006	%	Section locale hors CPER	%	Section générale	%	Toutes sections	%
TOTAL	33,510	3 %	453,163	42 %	157,506	15 %	440,649	40 %	1 084,829	100 %
IV	6,641	20 %	64,471	14 %	5,819	4 %	69,650	16 %	146,584	14 %
VI	26,868	80 %	388,691	86 %	151,687	96 %	370,998	84 %	938,245	86 %

**RÉPARTITION DES CRÉDITS ENGAGÉS EN 2000
PAR TITRE ET PAR RÉGION**

(millions de francs)

RÉGIONS	TITRE IV	TITRE VI	TOTAL
Alsace	1,854	9,930	11,784
Aquitaine	2,038	46,233	48,271
Auvergne	5,608	18,626	24,235
Bourgogne	1,251	19,390	20,642
Bretagne	18,005	34,798	52,803
Centre	3,757	15,016	18,774
Champagne Ardenne	4,322	19,861	24,184
Corse	5,082	22,329	27,411
Franche Comté	3,544	37,514	41,059
Ile de France	2,150	2,962	5,112
Languedoc Roussillon	13,109	42,949	56,059
Limousin	2,504	15,752	18,257
Lorraine	10,582	43,309	53,891
Midi Pyrénées	11,245	78,572	89,818
Nord Pas de Calais	6,511	269,346	275,858
Basse Normandie	4,871	25,310	30,181
Haute Normandie	0,646	8,508	9,154
Pays de la Loire	19,470	70,040	89,511
Picardie	1,053	37,023	38,077
Poitou Charente	6,303	20,943	27,246
Provence Alpes Côte d'Azur	3,444	31,952	35,396
Rhône Alpes	8,140	59,053	67,194
Guadeloupe	2,163	0,451	2,614
Guyane	0,440	0,000	0,440
Martinique	0,000	0,365	0,365
Réunion	8,480	7,999	16,480
TOTAL	146,584	938,245	1 084,829
	14 %	86 %	100 %

RÉPARTITION DES CRÉDITS ENGAGÉS EN 2000 PAR SECTION ET PAR RÉGION

(en millions de francs)

RÉGIONS	Section locale CPER	Section locale hors CPER	Section générale	TOTAL
Alsace	2,307	0,092	9,385	11,784
Aquitaine	12,704	10,500	25,066	48,271
Auvergne	7,460	2,732	14,043	24,235
Bourgogne	14,677	3,314	2,830	20,642
Bretagne	14,581	7,904	30,317	52,803
Centre	1,978	9,775	7,020	18,774
Champagne Ardenne	6,744	4,544	12,895	24,184
Corse	14,679	4,220	8,511	27,411
Franche Comté	3,151	5,607	32,300	41,059
Ile de France	1,000	0	4,112	5,112
Languedoc Roussillon	17,888	19,213	18,957	56,059
Limousin	4,043	2,958	11,255	18,257
Lorraine	33,573	2,833	17,485	53,891
Midi Pyrénées	32,193	8,896	48,728	89,818
Nord Pas de Calais	232,407	18,006	25,443	275,858
Basse Normandie	7,774	2,092	20,315	30,181
Haute Normandie	1,336	1,232	6,585	9,154
Pays de la Loire	31,718	5,848	51,944	89,511
Picardie	5,548	14,481	18,047	38,077
Poitou Charente	8,438	4,250	14,558	27,246
Provence Alpes Côte d'Azur	3,415	12,081	19,899	35,396
Rhône Alpes	18,288	11,740	37,164	67,194
Guadeloupe	0	0,451	2,163,229	2,614
Guyane	0,440	0	0	0,440
Martinique	0	0,365	0	0,365
Réunion	10,322	4,542	1,615	16,480
TOTAL	486,673	157,506	440,649	1 084,829
	45 %	15 %	40 %	100 %

Les **programmes nationaux de l'Etat**, financés par la section générale du FNADT, correspondent à des opérations liées aux contrats de plan Etat-région ou ayant fait spécifiquement l'objet d'un engagement de l'Etat.

Le tableau suivant détaille leur programmation en 2000 :

(en millions de francs)

Intitulé par région		Échéance du programme	IV	VI
Alsace	Contrat triennal de Strasbourg	2001	-	9,75
Franche-Comté	Besançon	2001	0,3	6,15
Lorraine	Pôle européen de Développement de Longwy	2000	3,7	-
Provence Alpes Côte d'Azur	Euroméditerranée : Marseille	2006	7,3	36,8
Provence Alpes Côte d'Azur	Patrimoine antique	2006	-	4,62
Rhône-Alpes	Etablissement public foncier Ouest Rhône-Alpes	2001	3,5	-
Alsace, Franche Comté, Bourgogne	Saône Rhin	2006	0,4	60
Conseil interministériel d'aménagement et de développement du territoire 15/12/97	Réseau de villes	2001	3,1	20,2
Conseil interministériel d'aménagement et de développement du territoire 15/12/98	Divers	2001	5,035	11,61
Conseil interministériel d'aménagement et de développement du territoire 15/05/00	Divers sites	2006	5,85	166,4
Total Titre IV			29,185	
Total Titre VI				315,573

Le tableau ci-après retrace, quant à lui, l'activité du comité interministériel des **aides à la localisation des activités** depuis 1992, les ressources qu'il a mobilisées et les emplois qui ont été créés.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Dotation budgétaire (MF) (FAD entreprise) ⁽¹⁾	50	82	105	50	20	20	20	20	20
Dotation budgétaire (MF) (FAD salarié)	25	86	120	50	49	22	20	20	20
Dossiers acceptés	55	66	63	50	46	22	11	15	17
Emplois primés	3 000	3 700	2 649	2 493	3 060	1 445	548	880	1 887
Montant attribué (MF) sur FAD entreprise	26	50	30	18	13	10,2	9,2	8,9	15,8
Montant attribué (MF) sur FAD salarié	54	47	54	39	33	13,7	4,7	22,3	23,5

⁽¹⁾ Fonds d'aide à la délocalisation d'entreprises

On signalera que les dotations pour **la politique des massifs** ont été reconduites en 2000.

On peut citer ici quelques programmes de la politique des massifs. Pour le Massif des Vosges, une dizaine d'opérations a été engagée dans le cadre du programme interrégional du massif vosgien ainsi que pour des améliorations pastorales pour un montant total de subventions de plus de 1 million de francs.

Le programme spécifique pour le Massif central a reçu plus de 5 millions de francs de subventions pour 35 opérations engagées, dont beaucoup visent le développement économique local par le biais de la promotion de produits locaux ou le développement du tourisme rural.

Pour le Massif des Alpes, une vingtaine d'opérations a été engagée par la région Rhône-Alpes pour un montant de 2 millions de francs sur le thème principal du tourisme et du développement local.

Plus globalement, **le montant des crédits délégués en 2000** a été de l'ordre de 1.900 millions de francs, soit une augmentation de près de 12 % par rapport à l'année 1999 au titre de laquelle 1.700 millions de francs avaient été délégués. Le montant des crédits délégués au titre de la section locale a augmenté de près de 40 %, passant de 830 à 1.160 millions de francs.

En revanche, le montant des crédits délégués au titre de la section générale a baissé de 21 %, passant de 937 à 738 millions de francs.

Sur l'ensemble des régions, le **montant global des crédits engagés** en 2000 s'élève à 1.082,266 millions de francs.

L'investissement obtient près de 90 % des crédits engagés. Si la section locale CPER représente encore 44 % des crédits, elle est largement concurrencée par la section générale qui atteint 40 % du total.

En 2000, **l'appui au développement économique** aura été l'objectif prioritaire, auquel ont été consacrés 46 % des crédits ; le développement économique local est la principale branche subventionnée, avec 41 % des crédits, tandis que l'aide à la localisation d'entreprises et la conversion économique n'en représentent que 5 %.

La « **structuration du territoire** » représente le deuxième poste avec 29 % des crédits engagés, ce qui représente une augmentation de 7 points par rapport à 1999.

Il faut regretter une très forte diminution des crédits alloués à **l'aménagement de l'espace, au développement rural et littoral** et à la **politique des massifs**. L'objectif général de mise en valeur des espaces n'a recueilli que 25 % des crédits, contre 40 % en 1999.

On relève que :

– la « structuration du territoire » est subventionnée en très forte majorité par la section locale CPER (84 %) ;

– l'aide au développement du territoire est subventionnée pour moitié par la section générale et à égalité par la section locale (25 % chacune) ;

– enfin, la mise en valeur des espaces est subventionnée pour la moitié par la section générale ; la section locale CPER subventionnent la rubrique à hauteur de 30 %.

S'agissant des **branches d'activité** subventionnées, on note que seules les opérations consacrées au **tourisme** et aux **équipements** ont reçu plus de 10 % des crédits.

Depuis 1996, les équipements constituent la principale branche d'activité subventionnée. La proportion des crédits FNADT qu'ils représentent a atteint, en 2000, 36 %, contre 30 % en 1999 et 28 % en 1998.

Le tourisme est la deuxième branche d'activité soutenue, avec 13 % du total. On relève néanmoins une diminution de 4 points par rapport à 1999.

L'ensemble des autres branches a également bénéficié de subventions, mais toutes ont recueilli moins de 10 % des crédits.

L'agriculture est passée derrière l'industrie avec respectivement 5 et 7 %.

La santé et l'éducation ont été peu subventionnées avec 1 % pour chacun.

Les collectivités locales, les établissements publics de coopération intercommunale et les autres regroupements de collectivités ont reçu plus de la moitié des subventions (55 %).

Les **collectivités locales** sont, on le sait, les premières bénéficiaires des subventions avec 42 % des crédits. Les communes sont les plus favorisées avec 37 % de la totalité, soit 9/10^{ème} de la part dévolue à l'ensemble des collectivités locales. La section locale CPER subventionne la moitié des opérations dont elles sont les bénéficiaires.

La part des financements consacrée aux **établissements publics de coopération intercommunale** (EPCI) et aux autres **regroupements de collectivités** a sensiblement augmentée en passant de 18 à 23 %.

Les **associations de type loi 1901** restent la troisième catégorie de bénéficiaires avec 11 % des subventions allouées.

On soulignera enfin que le FNADT finance en 2000, comme les années précédentes, des projets de petite dimension (le budget moyen des 3.000 opérations subventionnées était de 1,37 million de francs) et que la part du FNADT dans le financement des projets s'est élevée à 27 %.

Les principaux co-financeurs ont été, comme les années précédente,s les collectivités locales (19 %) et l'Union Européenne (10 %).

C. LES CRÉDITS PRÉVUS POUR 2002

Le Gouvernement annonce pour 2002 des crédits d'un montant de 279,96 millions d'euros en dotations ordinaires + autorisations de programme et de 210,30 millions d'euros en dotations ordinaires + crédits de paiement.

Votre rapporteur avait indiqué l'année dernière que l'affichage de ces dotations globales additionnant des crédits de nature fort différente, voire des crédits et des autorisations d'engagement de crédits sur une période pluriannuelle (ce que sont les autorisations de programme), lui paraissait peu pertinent.

Il reste que la contribution du FNADT pour l'exécution de la nouvelle génération des contrats de plan devrait être fixée à 42,68 millions d'euros pour les crédits d'intervention (titre IV) et 90,35 millions d'euros pour les crédits d'investissement (titre VI).

Les crédits de paiement (CP) du FNADT (titre VI) s'élèveront à 133,24 millions d'euros ce qui représente une augmentation de 12 % par rapport à l'année 2001. Cette évolution, pour le Gouvernement, traduit la montée en puissance des contrats de plan Etat-région en 2002.

CHAPITRE IX

LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (CIADT) DU 9 JUILLET 2001

On rappellera tout d'abord les grands thèmes abordés par les précédents CIADT depuis la « mise en route » de la politique d'aménagement du territoire annoncée par le gouvernement issu du scrutin du printemps 1997 :

– CIADT du 15 décembre 1997 : redéfinition des orientations de la politique d'aménagement du territoire ; adoption des axes du projet qui allait devenir la loi du 25 juin 1999 d'aménagement et de développement durable du territoire ;

– CIADT du 15 décembre 1998 : définition des orientations stratégiques pour les schémas de services collectifs, les contrats de plan Etat-région et les programmes européens ;

– CIADT du 23 juillet 1999 : décisions relatives aux mandats de négociation adressés aux préfets pour les contrats de plan ;

– réunion de ministres du 22 novembre 1999 : approbation des mandats définitifs de négociation des contrats de plan ;

– CIADT du 28 février 2000 : mesures en faveur du littoral Atlantique, après la tempête et la marée noire ;

– CIADT du 18 mai 2000 : poursuite des travaux sur les schémas de services collectifs ; clôture de la négociation des contrats de plan Etat-région et cadrage des avenants tempête et marée noire ;

– réunion de ministres de novembre 2000 : approbation des projets de schémas de services collectifs avant consultation des régions.

Le **CIADT du 9 juillet 2001** qui s'est tenu à **Limoges** a tout d'abord adopté la version définitive des schémas de services collectifs.

Il a ensuite retenu un ensemble de mesures concernant la « **société de l'information** ». On relève ainsi :

– l'achèvement d'ici trois ans de la **couverture territoriale en téléphonie mobile** ;

– la mise en place d'un dispositif de soutien public à l'investissement des collectivités locales en matière de réseaux à haut débit. Ont été mobilisés 1,5 milliard de francs d'aides en fonds propres et 10 milliards de francs en prêts à taux préférentiel de la caisse des dépôts et consignations ;

– l'amélioration de la desserte « haut débit » des établissements supérieurs et de recherche ;

– la création de 400 « espaces publics numériques » de proximité ;

– la mise en place d'un réseau national d'écoles de l'internet, avec la création de trois écoles nouvelles à Marseille, Bourges et Roubaix-Tourcoing.

S'agissant de la **politique d'implantation des emplois publics**, a été décidé le transfert hors de Paris de treize organismes totalisant environ 4.900 emplois.

En ce qui concerne la **politique de maintien des services publics sur le territoire**, un « appel à projet », doté de 10 millions de francs, a été lancé pour soutenir les maisons de services publics les plus « innovantes ».

Le Gouvernement encourage également :

– la création, d'ici fin 2001, de trente nouvelles maisons de la justice et du droit ;

– la création de services qui rassembleront dans un même lieu les différents services offerts par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;

– la lancement, par le ministère de l'emploi et de la solidarité, de « maisons de la solidarité » regroupant les services d'aide à l'emploi et les services à caractère social.

S'agissant de **l'accompagnement des mutations économiques**, le CIADT a mis en place des mesures destinées à soutenir les bassins d'emploi les plus touchés par les crises industrielles :

- appui à l'innovation technologique ;
- renforcement des programmes de formation professionnelle menés par les entreprises ;
- renforcement du rôle des comités de bassin d'emploi ;
- adaptation des moyens de l'Etat en matière d'accompagnement des mutations industrielles.

Le CIADT a encore retenu des programmes d'action dans quatre bassins de conversion : Cambresis/Sambre-Avesnois/Valenciennois, Sabris-Vierzon, Tarbes et Carcassonnais, pour un engagement total de l'Etat de 325 millions de francs sur trois ans.

Enfin, un programme de modernisation des équipements du tourisme social et associatif devrait faire l'objet d'une enveloppe de 240 millions de francs sur la période 2001-2006.

S'agissant des **espaces agricoles**, le CIADT a décidé :

- . un programme de réorientation des filières agricoles et agro-alimentaires en Bretagne au service d'un développement économique plus pérenne et plus respectueux de l'environnement ;
- . des actions en faveur de la filière bovine ;
- . des orientations en faveur de la protection de l'agriculture dans les zones péri-urbaines.

S'agissant de la **politique du littoral**, le CIADT a décidé :

- . la réforme des outils et des modes d'intervention de l'Etat sur le littoral, en relançant l'élaboration de schémas de mise en valeur de la mer (SNVM) et en engageant une réforme en profondeur du Conservatoire du Littoral ;
- . la création de deux missions d'aménagement sur les façades maritimes du Languedoc-Roussillon et de l'Aquitaine ;
- . le renforcement des capacités d'étude, d'observation et de prospective, notamment dans le cadre de la commission du littoral créée au sein du CIADT.

Diverses mesures territoriales ont également été prises en faveur de l'estuaire de la Gironde, de la Baie de la Somme, de la Camargue, de l'étang de Berre et du Mont-Saint-Michel.

Un parc national marin devrait être également créé en mer d'Iroise.

Enfin, pour la prévention des inondations, le CIADT a approuvé deux programmes prioritaires en faveur de la Bretagne et de la Somme qui porteront sur un montant total de près d'un million de francs, financé à hauteur de 520 millions de francs par des crédits de l'Etat et des crédits européens.

*

* *

Avec un budget qui reste, depuis plusieurs années, de l'ordre de 0,28 milliards d'euros (1,8 milliard de francs), l'aménagement du territoire ne constitue manifestement pas la priorité essentielle du Gouvernement.

Quelles que soient les déclarations ou intentions affichées, il reste que le **grand élan** manifesté par les auteurs de la loi du 4 février 1995 d'aménagement et de développement du territoire, n'a pas été mis à profit pour relancer une vraie politique de **rééquilibrage** entre les différentes parties de notre territoire en privilégiant notamment les zones qui connaissent le plus de difficultés

Peu pourvue en moyens budgétaires, la nouvelle politique d'aménagement du territoire s'est essentiellement articulée autour des **schémas de services collectifs** ainsi que de la politique des **pays** et des **agglomérations**.

S'agissant des schémas, le résultat, on l'a vu, a été **décevant**, en laissant sans réponse des questions pourtant majeures telles que l'insertion intelligente du territoire français dans l'ensemble européen.

La politique visant à la création de pays et d'agglomérations autour de contrats supervisés par l'Etat (et donc peut-être un peu formalistes et contraignants) n'a pas, jusqu'à présent, donné de résultats tout à fait **probants**.

Il conviendra d'être **vigilant** sur ce dossier majeur, car il conditionne le succès d'une **recomposition territoriale** dont chacun reconnaît la nécessité.

<p>Votre commission vous propose d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de l'aménagement du territoire inscrits dans le projet de loi de finances pour 2002.</p>

EXAMEN EN COMMISSION

Dans sa séance du mercredi 7 novembre 2001, la Commission des Affaires économiques a examiné le rapport pour avis de M. Jean Pépin sur les crédits consacrés à l'aménagement du territoire dans le projet de loi de finances pour 2002.

M. Gérard Larcher, président, a insisté sur la grande déception de tous ceux qui s'étaient mobilisés pour la relance d'une grande politique de l'aménagement du territoire au milieu des années 1990.

M. Michel Bécot s'est inquiété de la baisse de 26,4 % des crédits d'intervention du titre IV, avant de souligner que les carences de l'Etat obligeaient nombre de collectivités territoriales à devenir maîtres d'ouvrage sur le réseau routier national. Il a enfin déploré la réduction du zonage de la prime d'aménagement du territoire.

M. Patrick Lassourd a vivement dénoncé ce qu'il a appelé « l'opacité totale » de la politique gouvernementale d'aménagement du territoire. A titre d'exemple, il a cité la réforme du zonage de la « PAT » (qui conduit à proposer des « PAT tertiaire » à des zones rurales qui n'en ont nul besoin), l'instruction centralisée à la DATAR des demandes relatives aux fonds structurels européens, de même que la trop grande complexité administrative de la procédure des « pays ».

M. Gérard Delfau a lui aussi regretté la lenteur des délais d'instruction et de paiement des dossiers de demandes de primes. Après avoir estimé que la nouvelle structure que constitue le « pays » peinait à trouver son équilibre, il a déploré que, contrairement à la loi, les communes soient parfois évincées de la concertation devant déboucher sur la création de ces espaces de projets.

En réponse, M. Jean Pépin, rapporteur pour avis, a notamment apporté les précisions suivantes :

– seuls les crédits d'intervention issus du fonds national et de développement du territoire et affectés aux contrats de plan Etat-régions, enregistreront en 2002 une baisse de plus d'un quart ;

– la hausse des crédits «PAT » pour 2002 ne doit pas faire oublier que cette dotation avait connu une forte baisse en 2001 ;

– les difficultés que rencontre la politique d'aménagement du territoire sont sans doute dues au fait que le ministère qui traite ce grand dossier est aussi celui de l'environnement ;

– la France est le seul pays d'Europe où la distribution des fonds structurels européens passe par une structure d'instruction centralisée qui applique, au demeurant, des règles souvent «draconiennes » ; dans certains cas, la difficulté d'obtenir la dernière tranche d'un financement suscite une demande de remboursement de la totalité de la subvention accordée.

M. Jean-Marc Pastor a jugé excessives les critiques émises par le rapporteur pour avis sur la politique gouvernementale d'aménagement du territoire. Après avoir indiqué que la baisse apparente de certaines dotations s'expliquait souvent par des reports de crédits, il a indiqué que des contentieux judiciaires pouvaient retarder de nombreux projets, tels que les programmes routiers. Il a ensuite estimé que la procédure d'adoption des schémas de services collectifs s'était inscrite dans les procédures parlementaires habituelles de la Ve république.

Après avoir noté avec satisfaction la régionalisation de la gestion des dossiers relatifs au fonds européen, il a relevé qu'en région Midi-Pyrénées, vingt-trois avant-projets de « pays » avaient été approuvés par la dernière conférence régionale d'administration et de développement du territoire.

M. Gérard Bailly a fait observer que l'obtention des crédits issus des contrats de plan ou des fonds européens exigeait souvent des collectivités territoriales qu'elles souscrivent des « conventions d'objectifs » ou des « chartes de développements ». Il a insisté sur les difficultés rencontrées pour mettre en place les « conseils de développement » des « pays », ceux-ci constituant pas moins désormais un « passage obligé » pour les subventions.

Evoquant enfin le problème du financement des routes nationales, M. Gérard Bailly a estimé que l'Etat ne finançait plus qu'un pourcentage compris entre 25 et 40 % des dépenses.

M. Jean-Paul Emorine a jugé que les conseils généraux étaient insuffisamment informés de la nature et des conditions d'attribution des fonds structurels européens.

Après avoir observé que de très nombreux « périmètres d'études » de « pays » avaient d'ores et déjà été élaborés, il a considéré que les décisions sur le sujet devraient relever des structures intercommunales.

M. Gérard Larcher, président, a souligné que la « mécanique de blocage » concernant les « pays » avait d'emblée été identifiée au Sénat lors de l'examen de la loi du 25 juin 1999 d'aménagement et de développement durable du territoire.

Il a ensuite rappelé que la décision de ne pas soumettre les schémas de services au débat parlementaire avait été prise par la ministre en charge du dossier, suivie en cela par la majorité de l'Assemblée nationale. Il a, enfin, fait observer que la lenteur des procédures et des délais de paiement concernant les fonds européens pénalisait tout particulièrement les régions pauvres.

Après l'intervention de M. François Gerbaud qui a regretté que les conseils de développement des « pays » ne soient pas systématiquement présidés par un élu, M. Jean Pépin, rapporteur pour avis, a insisté sur le déficit de démocratie que constituait, à ses yeux, le fait, pour le Parlement, de devoir souvent statuer en urgence sur de grands sujets de société. Il a ensuite plaidé pour que tout le territoire français bénéficie, en ce qui concerne les différentes procédures d'aide, d'un égal traitement.

Sur la proposition de M. Jean Pépin, rapporteur pour avis, la Commission des Affaires économiques a décidé de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés à l'aménagement du territoire dans le projet de loi de finances pour 2002, les groupes socialiste et communiste républicain et citoyen, ainsi que M. Gérard Delfau (RDSE) se prononçant, quant à eux, en faveur de cette adoption.