

N° 70

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XI

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Par M. Jean PÉPIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. 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 Beaufils, 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 Évelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, 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 Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, Jean Louis Masson, Serge Mathieu, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatsowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, 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 (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
.....	2
CHAPITRE I LA RELANCE DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	4
CHAPITRE II LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROJET DE BUDGET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE POUR 2003	7
a) Les crédits de fonctionnement.....	8
b) Les crédits d'intervention.....	8
c) les crédits d'investissement	9
CHAPITRE III LES AUTRES CRÉDITS CONSACRÉS À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	11
a) Les deux fonds créés par la loi « Pasqua »	11
b) Les crédits « aménagement du territoire » des autres ministères	12
c) Les concours financiers résultant des exonérations de charges fiscales et sociales	13
CHAPITRE IV LES AIDES RÉGIONALES COMMUNAUTAIRES	14
CHAPITRE V LE FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE (FNADT)	20
CHAPITRE VI LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PAT)	25
CHAPITRE VII LES SERVICES DE LA DATAR	26
CHAPITRE VIII LES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGION 2000-2006	27
CHAPITRE IX LES « PAYS »	30
CHAPITRE X LES CONTRATS D'AGGLOMÉRATION	34
CHAPITRE XI LES SERVICES PUBLICS DANS LES TERRITOIRES	35
CONCLUSIONS	36

Mesdames, Messieurs,

Le Gouvernement entend relancer la politique d'aménagement du territoire sur de nouvelles bases et notamment sur celle de la « dépense efficace ».

Les errements constatés au cours des dernières années dans la mise en œuvre de crédits pourtant dûment inscrits dans le budget -qu'il s'agisse de la prime d'aménagement du territoire ou des dotations du fonds national d'aménagement et de développement du territoire- ont en effet conduit à une réflexion sur les causes des blocages.

Parmi les sujets que le Gouvernement entend prendre « à bras le corps », il y a celui de la très mauvaise utilisation, en France, des fonds structurels européens qui lui ont été pourtant consentis.

Il convient absolument de trouver des réponses satisfaisantes à ces dysfonctionnements sous peine de se voir refuser tout accès, en 2006, à la future génération de fonds communautaires à vocation régionale.

Votre rapporteur pour avis a donc souhaité consacré cette année un volet important aux nouvelles orientations retenues par le Gouvernement et notamment celles qui concernent la mise en œuvre des fonds structurels.

CHAPITRE I

LA RELANCE DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Dans une « lettre de mission » en date du 29 juillet 2002 adressée à la DATAR, le Premier ministre a défini les principes d'une relance de la politique d'aménagement du territoire articulée en six points :

– l'action régionale

« Alors que s'engage la réflexion sur le contenu d'une **étape innovante de la décentralisation**, la région doit jouer un rôle particulier avec l'Etat pour permettre une bonne cohérence territoriale. La cohérence, c'est assurer un aménagement du territoire équilibré et établir la solidarité entre les Français. La DATAR qui, sur nombre de sujets, est le lieu de rencontres entre les conseils régionaux et les services de l'Etat, doit s'investir au côté du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales dans l'animation du débat qui aboutira, après une large concertation, au vote de la loi initiant une **nouvelle donne des responsabilités**. Cette loi comportera un volet de **transfert de compétences immédiat** et un volet traçant le cadre des **expérimentations** .

Au-delà de la révision prochaine, l'utilisation des contrats de plan Etat-région, pour accompagner ces évolutions institutionnelles, devra faire l'objet d'une réflexion spécifique.

La DATAR assistera le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales dans le **processus de sélection des expérimentations régionales** que la loi prévoira, ainsi que le suivi et l'évaluation des chaque expérimentation ».

– repenser l'aménagement du territoire

« La décentralisation conduira à repenser l'aménagement du territoire et le rôle de l'Etat pour que l'ensemble national, composé de l'Etat et des collectivités locales, fonctionne de façon harmonieuse, en préservant l'égalité de tous devant la loi.

Cette réflexion devra intégrer les nouvelles problématiques de l'aménagement du territoire (services publics dans les quartiers sensibles, **meilleur accès aux nouvelles technologies**, ancrage de la France aux grands réseaux de transports européens). Une régionalisation accrue doit s'entendre avec une solidarité affirmée entre les régions les plus riches et celles qui doivent bénéficier de l'effort national ».

– mieux prendre en compte les problèmes de la ruralité

« La prise en compte des **problèmes de la ruralité** devra être au cœur des réflexions, notamment pour le maintien des prestations de services essentielles et le développement de la pluriactivité ».

– l'Europe

« La DATAR, à travers la **gestion des fonds européens**, est l'interface habituelle entre les collectivités territoriales et l'Union européenne. Les mauvaises conditions de gestion des fonds structurels doivent conduire à une politique énergique pour simplifier les procédures, améliorer la consommation des crédits, faire émerger de nouveaux projets. Il lui appartient, sur la base des instructions que le Gouvernement doit prochainement arrêter, de mobiliser les énergies pour une utilisation optimale de ces fonds.

Par ailleurs, la DATAR participera activement aux réflexions d'ores et déjà engagées sur l'avenir de **la politique régionale européenne**, en associant largement les collectivités territoriales.

La DATAR doit également contribuer, en liaison avec le ministre des affaires européennes, à développer l'information sur les questions européennes, à faciliter les réflexions et les échanges sur l'Europe à l'intérieur du territoire national ».

– améliorer la compétitivité de la France et l'attractivité de ses territoires

« La France souffre aujourd'hui d'une **attractivité insuffisante** pour les entreprises et les créateurs d'emplois disposant de possibilités alternatives de localisation. Au-delà des politiques qui seront conduites par le Gouvernement pour conforter l'emploi et l'investissement, il convient de conforter la capacité d'attraction de nos différents territoires. La DATAR anime le réseau constitué par les collectivités territoriales, les chambres de commerce et les comités d'expansion pour aider à l'implantation en France des investisseurs étrangers. Elle doit jouer, à ce titre, un rôle **d'anticipation** et de **détection** des grandes **évolutions sectorielles et territoriales** et faciliter le travail interministériel de mise en cohérence de la politique d'accueil des entreprises sur le plan territorial. Il conviendra d'optimiser l'action de **l'Agence française pour les investissements internationaux** (AFII) ».

– relancer la prospective territoriale

« La prospective territoriale doit être relancée en intégrant les nouvelles dimensions induites par la décentralisation et le recentrage de l'Etat sur ses missions fondamentales. Notamment le contenu des contrats de plan devra être repensé pour prendre en compte les transferts de compétence aux régions. Il importe que soit mieux ordonnée la réflexion prospective dans sa dimension territoriale, trop de structures de l'Etat en étant actuellement chargées. L'objectif est de disposer d'une vision claire et concertée des équilibres territoriaux que l'Etat souhaite préserver, en cohérence avec l'action des collectivités territoriales.

Espaces de projet et de concertation librement définis à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi, réunissant monde rural et monde urbain, les «pays» ne doivent pas devenir un nouveau niveau d'administration. La mise en cohérence des quatre lois relatives à l'organisation

des territoires doit conforter la démarche des «pays» en tant qu'espaces de projets et non d'exécution ; la maîtrise d'ouvrage des projets devant revenir aux communautés à fiscalité propre qui sont fédérées au sein des « pays ».

Cette réforme permettra de simplifier les procédures de constitution, de fonctionnement et d'évolution des « pays » ».

Le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, M. Jean-Paul Delevoye a, pour sa part, rappelé, devant le conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (CNADT) du 10 octobre dernier, ses **objectifs** en matière de **développement du territoire** et précisé sa doctrine en matière de « pays ».

Il a annoncé qu'il contribuerait à la réflexion du Gouvernement sur plusieurs thèmes prioritaires : répartition des rôles entre l'Etat et les collectivités locales en matière d'aménagement du territoire dans la perspective de la décentralisation, avenir des politiques contractuelles, simplification des politiques territoriales, avenir de la politique régionale européenne après 2006, prospective en matière d'infrastructures de transports, définition d'une nouvelle politique de développement rural.

Le ministre a insisté sur trois principaux objectifs : une plus grande **attractivité du site France**, une véritable **anticipation des mutations à venir**, une réelle **solidarité entre les territoires**.

Le Gouvernement porte un regard fort critique sur les dispositifs législatifs adoptés au cours de ces dernières années et touchant à l'aménagement du territoire. Il estime notamment que les trois lois relatives à l'aménagement et au développement durable du territoire (dite loi « Voynet »), au renforcement et à la simplification de l'intercommunalité à la solidarité (dite loi « Chevènement ») et au renouvellement urbain (dite loi « Gayssot ») ont conduit à un enchevêtrement des périmètres (pays, communautés, schémas de cohérence territoriale...), des procédures et des projets. Les objectifs d'efficacité de l'action publique et de solidarité ont été, selon lui, dévoyés voire contredits tandis que les acteurs locaux ont souvent été déroutés par la complexité et le manque de cohérence du dispositif.

Il s'agit désormais de simplifier le « corpus législatif » formé par ces lois, d'harmoniser les procédures (périmètres, statuts, compétences, fiscalité, dotations) et de veiller à l'articulation et la complémentarité des projets et des contrats dans l'espace et dans le temps.

CHAPITRE II

LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROJET DE BUDGET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE POUR 2003

Le Gouvernement présente le projet de budget 2003 pour l'aménagement du territoire comme un véritable « budget d'exécution » correspondant à la couverture financière des engagements de l'Etat identifiés au titre de 2003 et non un « budget d'affichage » annonçant des moyens de paiement supérieurs à ceux de l'année précédente.

Pour affecter les moyens financiers aux dépenses qui seront réellement effectués au titre de 2003, il tient compte du montant des reports attendus et pas seulement des crédits demandés au titre de la loi de finances initiale.

Le Gouvernement souhaite réduire ces reports, en estimant que leur montant excessif traduit souvent une ouverture disproportionnée de crédits qui nuit à la lisibilité et à la sincérité du budget. Il compte ainsi les soumettre à un encadrement strict et les affecter d'une manière plus sélective.

La DATAR est aussi appelée à améliorer ses outils de gestion afin de mieux mesurer le montant des engagements financiers devant être couverts en fonction de **l'état d'avancement réel des projets**.

Le projet de budget 2003 de l'aménagement du territoire s'élève à 268,05 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit une baisse de 17 millions d'euros (- 6,3 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. Cette baisse, annonce le Gouvernement, prend en compte le montant de reports attendus dans le cadre d'une « affectation optimisée » des moyens.

Les autorisations de programme s'établissent à 270 millions euros, soit une légère augmentation de 770.000 euros par rapport à 2002.

On distingue, selon l'habitude, crédits de fonctionnement, d'intervention et d'investissement.

a) Les crédits de fonctionnement

Le montant des crédits de fonctionnement proposés pour 2003 s'élève à 13,5 millions d'euros, soit une réduction de 600.000 euros par rapport à 2002.

L'économie réalisée résulte de l'exécution effective d'actions pour lesquelles des crédits ont été ouverts en 2002 :

– le remplacement de la plate-forme informatique de la DATAR, correspondant à une économie de 210.000 euros ;

– la fin d'un cycle de prospective (2000/2002), correspondant à une économie de 400.000 euros.

Le Gouvernement met, cette année, l'accent sur quelques mesures statutaires concernant le personnel ainsi que sur la préservation des dotations relatives aux études (article 30) et à la politique interrégionale (article 40), deux « composantes » essentielles, souligne-t-il, des actions menées par la DATAR.

b) Les crédits d'intervention

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit, au titre IV (FNADT), une dotation de 60 millions d'euros, soit une réduction de 16,7 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale 2002. Mais cette baisse s'accompagne d'un engagement de reports à hauteur de 30 millions d'euros.

On sait que le FNADT couvre les opérations contractualisées relevant des contrats de plan Etat-région (volets territorial et régional) et d'autres opérations correspondant à des engagements de longue durée (soutien au réseau de la DATAR, autodéveloppement en montagne, assistance technique nationale aux programmes européens) ou découlant de décisions prises en comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) ou en réunions interministérielles. Depuis 2001, le FNADT finance aussi la subvention d'exploitation de **l'agence française pour les investissements internationaux** (AFII), soit 7,6 millions d'euros en 2003.

L'intention du Gouvernement est de financer par des crédits nouveaux les « dépenses inéluctables » qui s'apparentent à des « charges fixes » et de financer les autres dépenses pour partie par les reports.

Les actions relatives aux contrats de plan Etat-région faisant traditionnellement l'objet de reports importants, la ligne budgétaire qui la concerne sera ainsi moins abondante qu'en 2002. Le mécanisme des reports

contribuera ainsi à financer les opérations contractualisées sans pour autant générer un gonflement des dotations budgétaires demandées.

L'articulation budgétaire des crédits du chapitre relatif aux crédits d'intervention (le 44-10) évolue donc de la manière suivante :

	LFI 2002	PLF 2003	Reports 2002/2003	Ouvertures 2003
FNADT non contractualisé	26 389 400	32 339 996		32 339 996
FNADT contractualisé (CPER)	42 685 725	20 000 000	30 000 000	50 000 000
AFII	7 660 004	7 660 004		7 660 004
Total	76 735 129	60 000 000		90 000 000

c) les crédits d'investissement

S'agissant des dotations d'investissements, on sait que le budget de l'aménagement du territoire se compose de deux types de crédits : la prime d'aménagement du territoire (PAT) et le FNADT.

Leur évolution depuis 2000 (année de démarrage de l'actuelle génération des contrats de plan) est la suivante :

En M€	2000	2001	2002	2003
FNADT (CP)	181,87	203,54	202,91	203
PAT (AP)	53,36	60,98	66,32	67
FNADT (CP)	143,78	118,55	133,24	150
PAT (CP)	64,02	45,73	60,98	45

Le Gouvernement estime que les capacités d'investissement du secteur, s'agissant des autorisations de programme, seront préservées en 2003 en dépit du contexte budgétaire difficile.

Les crédits de paiement, précise-t-il, ont été calculés comme le montant des dépenses ordinaires, c'est-à-dire en tenant compte, d'une part des

engagements devant être couverts en 2003 et, d'autre part, du montant prévisible des reports.

Ainsi, les crédits de paiement du FNADT enregistreront, par exemple, une augmentation de l'ordre de 17 millions d'euros correspondant à une « montée en charge » des contrats de plan et une quasi-absence de reports sur l'année 2002.

Pour la PAT, au contraire, le montant de 45 millions d'euros, au titre de 2003, s'accompagne d'un engagement de reports de 15 millions d'euros, portant ainsi l'ouverture de crédits à un montant équivalent à celui de 2002.

CHAPITRE III

LES AUTRES CRÉDITS CONSACRÉS À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

On distinguera les fonds créés par la loi « Pasqua », les dotations des autres ministères et, enfin, le régime d'exonération de charges fiscales et sociales.

a) Les deux fonds créés par la loi « Pasqua »

– le fonds de péréquation des transports aériens (FPTA), institué par l'article 35 de la loi « Pasqua », a pour objet le maintien ou le développement de lignes intérieures à faible trafic ou déficitaires. En 1999, a été créé un fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) aux missions élargies et alimenté pour partie (16,4 % en 2001) par le produit de la taxe de l'aviation civile (TAC), la taxe de péréquation des transports aériens, qui alimentait le FPTA, ayant été supprimée.

Le projet de budget 2003 prévoit de doter la section « transports aériens » du FIATA de 19 millions d'euros, qui viendront compléter les reports des années précédentes estimés à environ 1,8 million d'euros.

Les dépenses engagées en 2002 devraient s'élever à 13,50 millions d'euros, contre 9,6 millions d'euros en 2001 et 8,6 millions d'euros en 2000.

– le fonds national de développement des entreprises (FNDE) a été créé par l'article 43 de la loi « Pasqua ».

Le montant initial (30,49 millions d'euros) et la répartition de ressources de ce fonds ont été définis au cours des CIADT des 15 décembre 1997 et 15 décembre 1998.

Plusieurs entités publiques contribuent à l'effort du FNDE tels que le ministère chargé de l'aménagement du territoire (FNADT), la caisse des dépôts et consignations ou le ministère chargé de l'industrie.

Son objet est de pallier l'insuffisance en fonds propres des entreprises qui se créent ou qui se trouvent en phase de premier développement.

Pour 2002, on relève que :

– l'intervention du FNADT a porté sur 1,52 millions d'euros en ce qui concerne les **plates-formes d'initiative locale** (organismes associatifs qui gèrent des fonds de prêts d'honneur et assurent l'accompagnement des créateurs d'entreprises) ;

– la caisse des dépôts et consignations (CDC) a accompagné cet effort à hauteur de 3,04 millions d'euros ;

– 1,52 millions d'euros ont financé des actions d'« incitation » des sociétés de capital-risque régionales et locales à entrer dans le capital de PME ;

– le FNDE est intervenu dans la garantie des prêts d'honneur aux créateurs d'entreprises à hauteur de 7,62 millions d'euros.

b) Les crédits « aménagement du territoire » des autres ministères

L'essentiel des crédits ministériels affectés à l'aménagement du territoire provient du **ministère chargé des transports** (3,5 milliards d'euros en dotations ordinaires et crédits de paiement) notamment par la contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires et du **ministère chargé de l'agriculture et de la pêche**, qui consacre d'importants crédits d'intervention à la gestion de l'espace rural (équilibre entre zones agricoles, amélioration des outils de gestion), au développement (multi-fonctionnalité de l'agriculture) et à l'aménagement foncier et hydraulique.

On relèvera la place des crédits du budget du ministère chargé de l'industrie consacrés aux actions en faveur des PME-PMI et du développement local (503,3 millions d'euros en DO + CP).

Ces actions s'articulent autour de quatre grande priorités : le soutien à la diffusion des technologies, l'aide à l'investissement immatériel (recours à des experts extérieurs et embauche de personnels hautement qualifiés), l'aide aux investissements de modernisation (à travers le fonds de développement des PMI), et l'encouragement des actions collectives (actions menées en commun pour la création de moyens de transferts de technologie, la formation des personnels spécialisés, la prospection de marchés étrangers, le développement de la certification, etc...).

Les crédits de l'enseignement supérieur concourant à la politique d'aménagement du territoire représentent également des montants importants, plus particulièrement en matière d'équipement (223,9 millions d'euros en DO + CP).

Au total, l'ensemble de ces crédits ministériels portent sur 3,6 milliards d'euros en autorisations de programme et 6,7 milliards d'euros en dotations ordinaires et crédits de paiement soit 25 fois le montant du budget de l'aménagement du territoire (268 millions d'euros) !

c) Les concours financiers résultant des exonérations de charges fiscales et sociales

En application de l'article 42 de la loi « Pasqua », ont été mises en place :

– les **zones d'aménagement du territoire (ZAT)** qui sont les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire.

– les **zones rurales** :

* territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP) ;

* zones de revitalisation rurale (ZRR).

– les **zones urbaines** :

* zones urbaines sensibles (ZUS) ;

* zones de redynamisation urbaine (ZRU) ;

* zones franches urbaines (ZFU).

Ces zones bénéficient d'exonérations ou d'aménagements de différents régimes fiscaux (taxe professionnelle, charges patronales...).

Le coût des allègements de charges sociales et fiscales ainsi accordés s'est élevé à 333 millions d'euros en 2002 et devrait s'établir à 308 millions d'euros en 2003.

CHAPITRE IV

LES AIDES RÉGIONALES COMMUNAUTAIRES

• Les aides régionales communautaires ou fonds «structurels» se subdivisent en « aides régionales » et en « initiatives communautaires ».

L'enveloppe globale pour les **aides régionales** 2000-2006 représente 213 milliards d'euros dont 195 milliards au titre des fonds structurels (y compris le soutien transitoire) et 18 milliards d'euros pour le fonds de cohésion (Espagne, Grèce, Portugal et Irlande).

La répartition par objectif se présente ainsi :

– **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 % des fonds structurels. Cet objectif couvrira au maximum un taux de 18 % de la population de l'Union européenne.

La réduction totale de population couverte par l'objectif 2 par rapport à 1994-1999 sera de l'ordre de 33 %.

– **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.

Au nombre de quatre, les initiatives communautaires disposeront d'un budget représentant 5,35 % des fonds structurels réparti en **INTERREG** (4,8 milliards d'euros - coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale) **EQUAL** (2,8 milliards d'euros - coopération transnationale pour combattre toute forme de discrimination et d'inégalité sur le marché du travail) ; **LEADER** (2,02 milliards d'euros – développement rural) ; **URBAN** (700 millions d'euros - soutien aux zones urbaines en difficulté).

On sait que sur 2000-2006, les zones éligibles ont été réduites d'environ 25 % par rapport à la période 1994-1999 ; les zones anciennement éligibles aux objectifs 1 et 2 bénéficiant cependant d'un financement transitoire jusqu'en 2005.

Relevons le moindre impact du nouveau zonage puisque sur les quatre fonds seuls le FEDER et pour partie le FEOGA-Garantie font l'objet de programmes régionalisés, les autres fonds bénéficiant de programmes nationaux.

Pour le développement rural, l'enveloppe FEOGA-Garantie, destinée aux actions structurelles, fera l'objet d'un programme national non zoné.

Le fonds social pour l'emploi (FSE), dans le cadre d'un programme national objectif 3, couvrira de manière indistincte les zones objectif 2 et hors objectif 2.

L'IFOP couvrira l'ensemble de zones dépendantes de la pêche définies par les Etats membres en accord avec la Commission européenne en faisant l'objet d'un document unique de programmation (DOCUP) national.

Le fonds européen de développement régional (FEDER) fera, quant à lui, l'objet de programmes régionalisés.

- Sur la période 2000-2006, la France devrait bénéficier :

- **au titre de l'objectif 1**: de 3,24 milliards d'euros pour les DOM contre 2 milliards d'euros pour la période 1994-1999 ;

- **au titre du soutien transitoire** (ex objectif 1) : de 570 millions d'euros pour la Corse et le Nord-Pas-de-Calais contre 750 millions d'euros pour la période 1994-1999 ;

- **au titre de l'objectif 2** : de 5,64 milliards d'euros et un plafond de population éligible de 18.768.000 habitants (-24,3 % sur 1994-1999) contre 6,32 milliards d'euros pour la période 1994-1999 ;

- **au titre de l'objectif 3** : de 4,5 milliards d'euros contre 4,03 milliards d'euros pour la période 1994-1999 ;

- **au titre de l'instrument de la pêche hors objectif 1** : de 225 millions d'euros ;

- **au titre du soutien transitoire** : de 620 millions d'euros.

On note que 77 % des communes éligibles sont des communes rurales (elles représentent 38 % de la population éligible à l'objectif 2, soit 7.226.573 habitants), y compris les 93 communes totalement ou partiellement éligibles au titre de la pêche (qui représentent 2,2 % de la population éligible à l'objectif 2, soit 418.646 habitants) ; 23 % des communes sont urbaines ou de

type industriel (représentant 62 % de la population éligible à l'objectif 2, soit 11.540.858 habitants).

Les régions les plus en difficulté demeurent majoritairement éligibles (92,7 % de la population en Auvergne, 75,6 % dans le Limousin...), ainsi que les zones de montagne pour les trois quarts de leur surface.

Relevons que les zones non reconduites des anciens zonages bénéficiant jusqu'en 2005 des crédits affectés au soutien transitoire, se situent plus particulièrement 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...).

Au total, les programmes régionaux européens concernent les **trois quarts des communes et près de la moitié de la population française**.

La liste des communes éligibles, fixée pour sept ans à compter du 1^{er} janvier 2000, pourra être révisée à mi-parcours. Toute révision devra être envisagée **dans la limite du plafond de population couverte dans chaque région**.

● On sait que la procédure de gestion des fonds structurels fait l'objet de vives critiques. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Chaque programme, appelé document unique de programmation (DOCUP), est négocié avec la commission européenne puis complété par un complément de programmation qui est du ressort des autorités régionales dans le cadre d'un comité de suivi de chacun des programmes.

Les objectifs 1 et 2 donnent lieu, en France, à un programme (DOCUP) par région concernée. Il y a 4 DOCUP objectif 1 (4 DOM), 2 DOCUP objectif 1, et 21 DOCUP objectif 2.

L'objectif 3 fait l'objet d'un programme national.

Pour les initiatives communautaires, on dispose :

– d'un DOCUP par espace de coopération « Interreg » soit 10 DOCUP pour le volet transfrontalier et 7 DOCUP pour le volet transnational ;

– d'un DOCUP pour chacun des neuf sites urbains ;

– d'un programme national pour « Leader+ » dans le cadre duquel un appel à projet a été lancé. Des « groupes d'actions locales » (GAL) sont invités à présenter leur programme de développement. Cinquante sept GAL

ont été sélectionnés en décembre 2001 et quatre-vingt trois autres en juillet 2002 ;

– d'un programme national pour «Equal » dans le cadre duquel un appel à candidature a été lancé qui permettra la sélection de 200 partenariats de développement.

Pour chaque programme, la réglementation communautaire prévoit une autorité de gestion et une autorité de paiement responsable du versement des fonds aux bénéficiaires.

Un « comité de programmation » assure la sélection des opérations.

Un « comité de suivi », réuni deux fois par an, est responsable, pour sa part, du suivi du programme et de l'adoption du complément de programmation.

Pour les objectifs 1 et 2, le préfet de région est l'autorité de gestion et de paiement. Toutefois :

– le comité de suivi et le comité de programmation sont coprésidés par le préfet de région et le président du conseil régional ;

– des subventions globales peuvent être mises en place ; elles permettent de confier la gestion déléguée (sélection des dossiers, paiement des aides) à un organisme intermédiaire.

Les conseils régionaux peuvent être bénéficiaires de subventions globales.

Pour **l'objectif 3**, c'est le ministre chargé de l'emploi et de la solidarité qui est autorité de gestion et de paiement. La mise en œuvre du programme est déconcentrée pour 2/3 des crédits, la sélection des opérations étant réalisée par un comité régional coprésidé par le préfet de région et le président du conseil régional.

Pour les programmes dont les services de l'Etat sont autorité de paiement, les crédits communautaires sont rattachés au budget de l'Etat, et sont gérés par le ministère de l'intérieur pour le FEDER, le ministère de l'emploi et de la solidarité pour le FSE, le ministère de l'agriculture et de la pêche pour le FEOGA et l'IFOP.

En ce qui concerne la gestion des initiatives communautaires, on note que :

– pour « **Leader +** », le centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) est autorité de gestion et de paiement. Les groupes d'actions locales (GAL) bénéficient d'une dotation

globale, ils sont responsables de la sélection des opérations et versent les crédits communautaires aux bénéficiaires ultimes ;

– pour « **Interreg** », les conseils généraux ou régionaux peuvent être autorité de gestion. L'autorité de paiement, si elle est française, est soit un groupement d'intérêt public (GIP), soit la caisse des dépôts et consignation ;

– pour « **Urban** », les sites peuvent être autorité de gestion, la caisse des dépôts étant autorité de paiement ;

– le **programme « Equal »** est, quand à lui, géré par le ministère de l'emploi et de la solidarité.

Le préfet de région s'appuie sur le secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) au sein duquel est mis en place une cellule Europe qui assure la coordination et l'animation du programme.

● Le Gouvernement vient, on l'a vu, d'arrêter un certain nombre de mesures visant à assouplir et simplifier la mise en œuvre « nationale » des fonds structurels.

Ce dispositif s'articule autour de trois axes :

– un allègement substantiel des procédures

. le contenu des dossiers de demande d'aide et les modalités de leur engagement financier seront simplifiés ;

. les délais d'arrivée des crédits communautaires à l'échelon local seront réduits grâce à la mise en place de fonds de concours locaux ;

. les autorités de gestion qui le souhaitent pourront confier la fonction d'autorité de paiement au Trésor public ou un organisme public compétent.

– un renforcement de l'appui aux projets

. il a été demandé à la Commission européenne de modifier les programmes (DOCUP) avant le terme normal de 2004, afin d'élargir les possibilités d'intervention des fonds européens. Cette modification pourrait permettre une simplification des programmes, une meilleure valorisation des domaines d'éligibilité autorisés par les règlements communautaires, et une augmentation de l'aide européenne aux projets ; une modification du décret du 16 décembre 1999 permettra, par ailleurs, de subventionner des projets déjà engagés ;

. le dispositif d'animation sera renforcé dans chaque région pour apporter un appui aux porteurs de projets depuis la conception du projet jusqu'à sa réalisation ;

. l'allègement des charges de gestion des services de l'Etat sera poursuivi pour leur permettre de se concentrer sur les fonctions d'animation et de conseil aux porteurs de projets : dans ce sens, la délégation à un prestataire extérieur des missions de contrôle de « service fait » pourra être étendue.

– une plus grande association des collectivités locales des régions

. l'accès aux subventions globales sera élargi, en permettant de confier la gestion déléguée d'une partie d'un programme à une collectivité locale dans son domaine de compétence ;

. le transfert de la fonction d'autorité de gestion à la région Alsace sera expérimenté.

Ces mesures devraient être étendues dans toute la mesure du possible aux programmes nationaux objectif 3 et à Equal en tenant compte de leurs spécificités.

carte

CHAPITRE V

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

● On sait que le FNADT comporte deux sections, une section générale et une section locale.

Les crédits de la section générale sont affectés, au niveau national, après avis du comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (C.I.A.D.T.) en tenant compte de « l'importance ou de l'exemplarité des projets proposés et de leur cohérence avec les priorités définies dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire ».

Au demeurant, en application de l'article 33 de la loi « Pasqua », c'est le C.I.A.D.T. qui assure la gestion du FNADT 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.

En investissement, seules les demandes de subventions supérieures à 305.000 euros environ sont désormais éligibles à la section générale du FNADT. Celle-ci 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. Après expertise des services déconcentrés de l'Etat, les préfets de région transmettent leurs propositions à la DATAR, qui les instruit en respectant un calendrier arrêté au début de chaque année civile.

La section locale est déconcentrée auprès des préfets de région pour lesquels le fonds a vocation à participer au financement de l'ensemble des domaines d'intervention des lignes budgétaires de titres IV et VI. Cette globalisation des crédits permet une fongibilité de dotations antérieurement distinctes et favorise l'adaptation aux besoins des interventions de l'Etat.

La répartition des crédits entre régions est opérée en tenant compte d'une part des engagements souscrits dans les contrats de plan État-région, d'autre part des priorités d'aménagement du territoire.

La partie contractualisée de la section locale alimente les contrats de plan Etat-région et finance plus particulièrement les **contrats de pays** et **d'agglomération** tout en servant de contrepartie aux fonds structurels

européens. Les autres interventions contractualisées se concentrent sur les **politiques de massif**, les **programmes de conversion**, le **développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication** et les **opérations interrégionales**.

La partie non contractualisée, qui est à l'usage des préfets de région, est, quant à elle, 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.

● D'une manière plus générale, on peut dire que le FNADT intervient 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 ainsi que la mise en place de systèmes productifs locaux ;

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

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

Sur l'ensemble des régions, le montant global des crédits engagés en 2001 s'est élevé à plus de 185 millions d'euros.

L'investissement représente près de 73 % des crédits engagés (contre près de 89 % en 2000). La section locale CPER représente encore 45,4 % des crédits (44 % en 2000), et la section générale 40 %.

La politique d'aménagement et de développement du territoire conduite en 2001 a poursuivi, pour l'essentiel, trois objectifs :

– « la structuration du territoire » ;

– « l'aide au développement économique » ;

– « la mise en valeur des espaces ».

L'aide au **développement économique** a constitué l'objectif prioritaire : 48 % des crédits ; le développement économique local a été le principal axe d'intervention avec 26 % des dotations, tandis que l'aide à la localisation d'entreprises et la reconversion économique ont représenté

respectivement 15 % et 8 % des crédits. Cette section a bénéficié de 38 % des crédits en 1999, 46 % en 2000 et 48 % en 2001.

La **structuration du territoire** a représenté le deuxième poste de dépenses avec 27 % des crédits engagés, en augmentation de cinq points par rapport à 1999.

L'objectif de **mise en valeur des espaces** (aménagement de l'espace, littoral, massifs) n'a recueilli que 24 % des crédits, contre 40 % en 1999. Les grandes opérations d'aménagement restent les destinataires de la grande majorité des crédits de ce poste (contrat triennal « Strasbourg ville européenne 2000-2002 »; opération « Euroméditerranée » à Marseille).

Si l'aide au développement du territoire et la mise en valeur des espaces ont été les premiers bénéficiaires de la section locale non contractualisée (56 %) et de la section générale (67 %), la section locale contrat de plan Etat-région (CPER) a, elle, en revanche, privilégié la structuration du territoire, avec 47 % de ses crédits.

Pour chaque thème, la répartition varie d'une section à l'autre :

– la structuration du territoire est financée en très forte majorité par la section locale CPER (79 %) et, notamment, à travers la recomposition des territoires ;

– l'aide au développement du territoire est appuyée pour près de la moitié par la section générale, l'autre moitié étant soutenue par les deux sous-parties de la section locale ;

– enfin, la mise en valeur des espaces est aidée surtout par la section locale CPER et par la section générale (pour respectivement 45 % et 44 %) ; la section locale hors CPER intervenant à hauteur des 11 % restants.

On note que seules les actions consacrées au tourisme (11,3 %), à l'emploi et la formation (13,5 %) et aux infrastructures d'équipement (32,3 %) dépassent le seuil de 10 % des crédits.

On relève également que les collectivités locales, les établissements publics de coopération intercommunale et les autres regroupements de collectivités ont reçu plus de la moitié des subventions (54,6 %).

Les collectivités locales sont les premières bénéficiaires des subventions avec 30,2 % des dotations. Les communes sont les plus favorisées avec 27 % de la totalité des crédits, soit 9/10^{ème} de la part dévolue à l'ensemble des collectivités locales CPER subventionne près des 3/5^{ème} 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 légèrement augmenté, passant de 23 à 24 % de 2000 à 2001.

Les associations de type loi 1901 restent la troisième catégorie de bénéficiaires avec 12 % des subventions allouées (11 % en 2000). Les projets dont elles sont porteuses sont surtout financés par la section locale CPER (65 %).

Notons encore que le FNADT finance des projets de petite dimension.

- Le coût moyen de l'ensemble des opérations subventionnées a été, en effet, de 292.600 euros en 2001. La section générale finance des opérations de plus grande envergure (coût moyen 508.000 euros) alors que la section locale CPER et la section non contractualisée financent des opérations dont le budget moyen est respectivement de 193.500 et 278.200 euros.

Les opérations dont le budget est inférieur à 700.000 euros représentent 93,3 % du total. Ces « petites opérations » sont principalement financées par la section locale CPER.

3,4 % des opérations ont un coût compris entre 700.000 euros et 1,5 million d'euros, et celles dépassant 1,5 million d'euros représentent 3,3 %. Elles sont, pour l'essentiel, financées par la section générale.

On signalera, enfin, qu'en 2001, la part du FNADT dans le financement des projets s'est élevée à 29 %, ce qui correspond à une augmentation de deux points par rapport aux niveaux observés en 1999 et en 2000.

L'autofinancement est intervenu à hauteur de 26 % du budget global des projets.

Les principaux cofinanceurs sont comme les années précédentes les collectivités locales (19 %) et l'Union européenne (9 %).

Pour 2003, les crédits du FNADT devraient s'élever à 255 millions d'euros en moyens d'engagement (DO + AP) et à 202 millions d'euros en moyens de paiement (DO + CP).

La contribution du FNADT pour l'exécution de la nouvelle génération des contrats de plan est fixée pour 2003, hors reports, de crédits, à 20 millions d'euros pour les crédits d'intervention (titre IV) et 129 millions d'euros pour les crédits d'investissement (titre VI), permettant notamment d'accompagner les contrats de « pays » et d'agglomération. Les moyens du

FNADT permettront également la mise en oeuvre des décisions des récents CIADT et, en particulier, les **décisions relatives à la téléphonie mobile**.

Les crédits de paiement du FNADT (titre VI) devraient s'établir à 150 millions d'euros, soit + 12,6 % par rapport à l'année 2002.

Cette évolution accompagne la montée en puissance progressive des contrats de plan Etat-région en 2003.

CHAPITRE VI

LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PAT)

Les nouvelles conditions d'obtention de la **prime d'aménagement du territoire** ont été fixées par le décret du 11 avril 2001.

Ces dispositions auraient généré 100 dossiers supplémentaires par an.

Le champ du décret du 11 avril 2001 est, d'ailleurs, plus large. Le zonage des projets industriels délimite aussi les zones dans lesquelles les pouvoirs publics (État, collectivités locales, établissements publics) pourront aider, conformément au droit communautaire, les investissements productifs des entreprises dans des conditions plus avantageuses que sur le reste du territoire.

Les principaux régimes concernés sont les suivants :

- fonds de développement des petites et moyennes industries (FDPMI) ;
- régime cadre des aides au tourisme ;
- fonds de restructuration des entreprises de la défense (FRED) ;
- aides des collectivités locales à l'immobilier, à l'emploi et à la création d'entreprise et plus généralement les interventions économiques des collectivités locales.

Sur le plan budgétaire, les crédits PAT demandés pour 2003 augmentent légèrement en autorisation de programme (67 millions d'euros contre 66,3 millions d'euros en 2002 (soit +1,05 %) mais baissent en crédits de paiement (-26,1 %) en passant de 60,9 à 45 millions d'euros) compte tenu, notamment, d'un important volant de reports de crédits non utilisés.

CHAPITRE VII

LES SERVICES DE LA DATAR

Les emplois budgétaires de la DATAR s'élèvent à 123 en 2002. Ils se composent de 68 emplois de titulaires et de 55 emplois de contractuels.

Le projet de budget pour 2003 prévoit le renforcement du secrétariat général, et la transformation de deux postes budgétaires de contractuels en un emploi d'attaché d'administration centrale et un emploi de chargé d'études documentaires.

La « globalisation » des emplois de contractuels permet désormais à la DATAR de procéder à des recrutements en fonction d'une masse de crédits et d'un nombre d'emplois non indicés.

Ces mesures laisseront inchangé, en 2003, le nombre d'emplois budgétaires.

Les dix-sept bureaux de la DATAR à l'étranger disposaient, jusqu'au 31 décembre 2001, de 28 postes budgétaires de contractuels, auxquels s'ajoutaient 36 recrutés locaux et 10 agents mis à disposition.

Ces emplois budgétaires ont été transférés, au 1^{er} janvier 2002, à l'agence française pour les investissements internationaux (AFII), établissement public, industriel et commercial créé le 15 mai 2001.

On évoquera enfin :

- les commissariats à l'industrialisation ;
- les chargés de mission à l'animation économique des bassins de reconversion ;
- la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.

Au sein de la représentation permanente, un conseiller suit la politique régionale communautaire territorialisée, ainsi que les aspects régionaux des autres politiques d'aménagement du territoire européen.

CHAPITRE VIII

LES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGION 2000-2006

Par rapport à la période 1994-1999, les priorités de l'Etat relatives à l'emploi, à la solidarité et au développement durable ont sensiblement infléchi le profil des contrats de plan signés en 2000-2001.

La plupart des ministères se sont engagés dans la contractualisation avec les régions.

Les actions contractualisées ont moins concerné les **infrastructures de transports**, en particulier **routières**, en s'orientant davantage vers les nouvelles priorités.

Concernant **l'emploi**, on note qu'en dehors des crédits du secteur de l'emploi à proprement parler, la dotation des aides aux petites entreprises a augmenté (+ 124 %) comme celle du tourisme (+ 171 %), ou de celle de l'aide aux sites touchés par les restructurations de la défense.

Les crédits de **l'industrie** ont progressé de 17 %, ceux du commerce extérieur de 75 %.

D'autres ministères ont prévu des mesures consacrées à l'emploi : le ministère chargé de l'agriculture a « contractualisé », par exemple, l'installation d'agriculteurs et le développement des emplois salariés, le ministère chargé de la culture a « contractualisé », pour sa part, le soutien à l'enseignement supérieur artistique et aux formations qualifiantes.

Concernant la **solidarité**, relevons que la part relative des crédits du ministère chargé de la ville a augmenté de plus de 130 %. De même que celles des secteurs de la santé et des affaires sociales (+ 16 %), de l'emploi et de la formation (+ 35 %), de la jeunesse et des sports (+ 430 %).

Enfin, le ministère de la justice est entré, pour la première fois, dans le champ de la contractualisation.

Globalement, on note que la part réservée aux « équipements classiques » a diminué (de 46 à 41 % de l'ensemble) au profit d'autres programmes (éducation, recherche, culture).

Les montants « routiers » sont stabilisés en valeur absolue tandis que leur part relative diminue par rapport aux autres modes (en passant de 32 à 24 % de l'ensemble).

Il est à noter que les collectivités territoriales consentent des moyens financiers accrus.

Ainsi les parts relatives de l'Etat et des régions sont respectivement de 49,6 % et 50,3 %.

Relevons qu'il revient à la DATAR d'assurer le suivi, selon un calendrier précis, des différentes phases d'engagement des crédits de l'Etat : programmation des ministères sur la base des besoins demandés aux préfets puis délégations des crédits aux préfets de régions.

Dans le cadre d'un bilan annuel, elle recueille les montants des crédits engagés et mandatés ainsi que des données qualitatives sur les actions mises en œuvre.

Les contrats de plan Etat-région 2000-2006 comportent désormais un volet régional et un volet territorial (25 % des crédits d'Etat lui sont consacrés) qui a vocation à soutenir les actions de solidarité et de développement local dans le cadre des contrats de pays d'agglomération ou de ville.

Globalement, ils représentent 17,5 milliards d'euros en crédits d'Etat dont 7,1 milliards d'euros pour l'équipement, 1,4 milliards d'euros pour l'agriculture et la pêche, 3 milliards d'euros pour l'enseignement et la recherche, 387 millions d'euros pour la culture, 822 millions d'euros pour l'emploi et la formation professionnelle, 760 millions d'euros pour l'industrie, 90 millions d'euros pour le commerce et l'artisanat, 116 millions d'euros pour le tourisme, 74 millions d'euros pour la défense, 428 millions d'euros pour le secteur de la santé et du social, 124 millions d'euros pour la jeunesse et les sports, enfin 48 millions d'euros pour la justice.

A ces dotations, il convient d'ajouter le volet interrégional pour lequel les crédits d'Etat s'élèvent à 828,7 millions d'euros qui se décomposent de la manière suivante :

- conventions interrégionales de massif : 456,2 millions d'euros ;
- plan «Loire » et programme «Mont St Michel » : 151,3 millions d'euros ;
- programmes après-mines Lorraine - Nord-Pas-de-Calais : 192 millions d'euros ;
- RN12 et RN 154 : 28,9 millions d'euros.

On évoquera encore les avenants liés à la marée noire et aux intempéries (soit 579,6 millions d'euros) qui portent le total général de l'enveloppe de l'Etat à 18,9 milliards d'euros sur la période 2000-2006.

La révision à mi-parcours des contrats de plan Etat-région (2003), devrait consacrer la montée en puissance des **technologies de l'information et de la communication**. En effet, après avoir arrêté le calendrier et le cadre budgétaire de la révision lors d'une réunion interministérielle du 11 juillet 2002, le Gouvernement a indiqué que la **couverture du territoire en téléphonie mobile et en réseaux haut-débit** constituait l'une des **priorités** de cette révision.

Des dotations complémentaires pour ce volet seront intégrées dans l'enveloppe des contrats.

CHAPITRE IX

LES « PAYS »

Dans le cadre de la loi « Pasqua », une centaine de pays avaient été « constatés » par les commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI). On pouvait déjà relever de forts contrastes interrégionaux, en partie superposables à ceux de la carte de l'intercommunalité à fiscalité propre.

Les régions du grand Ouest (5 pays en Bretagne, 28 pays en Poitou-Charentes, 6 pays en Pays de Loire, 9 pays en Basse-Normandie...) ont eu facilement recours à ce mode d'organisation correspondant à des pratiques de contractualisation héritières des premiers contrats de pays des années 1975.

Bien qu'en retard en matière d'intercommunalité à fiscalité propre, la région Centre a créé, pour sa part, 31 pays constitués dont une vingtaine « constatés » par les commissions départementales.

Dans les autres régions, la formule a connu un succès moindre notamment en raison d'une concurrence entre une politique régionale spécifique et la politique des « pays ». Par exemple, les « contrats de terroirs » en Midi-Pyrénées ou les « contrats globaux de développement » en Rhône-Alpes ont pu être considérés comme suffisants.

La loi du 25 juin 1999 dite « loi Voynet » a prévu que les **périmètres d'étude** ou **définitifs** des « pays » feraient l'objet d'un avis conforme des conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire (CRADT) et d'avis simples de la part d'autres instances : conseils généraux, conseils régionaux, préfets de département, commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI).

Entre novembre 2000 et juillet 2002, plusieurs CRADT se sont réunies pour se prononcer sur les projets de pays présentés. Selon cette procédure, ont été reconnus à ce jour :

- Alsace : 7 périmètres d'étude ;
- Aquitaine : 11 périmètres d'étude et 2 périmètres définitifs (pays basque et Val d'Adour) ;
- Auvergne : 5 périmètres d'étude ;

– Bourgogne : 9 périmètres d'étude et 3 périmètres définitifs (Puisaye-Forterre, Nivernais-Morvan, Tonnerrois...);

– Bretagne : 3 périmètres d'étude et 18 périmètres définitifs (pays de Rennes, pays de Brest, pays de Cornouaille (Quimper), pays de Saint-Brieuc, pays de Vannes, pays de Vitré, pays de Morlaix, pays de Saint-Malo, pays du Trégor, pays de Brocéliande, pays du Centre-Ouest-Bretagne, pays de Redon, pays de Guingamp, pays de Dinan...);

– Centre : 10 périmètres d'étude et 19 périmètres définitifs ;

– Champagne-Ardenne : 14 périmètres d'étude ;

– Corse : 1 périmètre d'étude ;

– Franche-Comté : 15 périmètres d'étude ;

– Ile-de-France : 1 périmètre d'étude ;

– Languedoc-Roussillon : 16 périmètres d'étude ;

– Limousin : 10 périmètres d'étude ;

– Lorraine : 11 périmètres d'étude et 1 périmètre définitif ;

– Midi-Pyrénées : 15 périmètres d'étude et 5 périmètres définitifs (pays du Val d'Adour, pays de Cahors, Bouriane, Couserans, Comminges...);

– Nord-Pas-de-Calais : 5 périmètres d'étude ;

– Basse-Normandie : 5 périmètres d'étude ;

– Haute-Normandie : 7 périmètres d'étude et 4 périmètres définitifs (Roumois, pays de Bray, pays de Caux Vallée de Seine, Avre et Iton) ;

– Pays de Loire : 8 périmètres d'étude et 6 périmètres définitifs (pays de Redon, pays de Chateaubriand, pays de la vallée du Loir, Haut Anjou ségréen, pays d'Ancenis, pays de la Haute Sarthe...);

– Picardie : 4 périmètres d'étude ;

– Poitou-Charentes : 20 périmètres d'étude ;

– Provence-Alpes-Côte d'Azur : 6 périmètres d'étude ;

– Rhône-Alpes : 5 périmètres d'étude.

Les CRADT ont rendu un avis conforme sur 191 périmètres d'étude et 56 périmètres définitifs.

Ces 247 périmètres reconnus représentent près de 20.000 communes et 20 millions d'habitants.

Dans les régions où les CRADT se sont déjà prononcées, **de nombreux périmètres incluent des agglomérations** de plus de

50.000 habitants, constituées sous forme de communautés d'agglomération ou de communautés urbaines. Cette option est systématique en Bretagne à travers les pays de Rennes, de Brest, de Cornouaille (Quimper), de Morlaix, de Vannes, de Saint-Malo, de Saint-Brieuc... Mais elle est également adoptée en Bourgogne avec le pays de Chalon/Saône et le pays de Nevers, en Franche-Comté avec le pays de Belfort-Montbéliard-Héricourt, en Aquitaine avec le pays basque, le pays d'Agen ou le pays de Pau, en Midi-Pyrénées avec le pays de Rodez, le pays de Castres-Mazamet, en Pays de Loire avec le pays des Mauges choletaises ou le pays manceau, en Alsace avec le pays de Colmar ou de Mulhouse, en Basse-Normandie, avec les pays d'Alençon, du Contentin (Cherbourg), en Languedoc-Roussillon, avec les pays de la plaine du Roussillon (Perpignan), de Carcassonne, de Narbonne et des Costières de Nîmes...

56 pays disposent désormais d'un périmètre définitif.

Parmi les **191 projets de « pays »** disposant d'un périmètre d'étude, l'état d'avancement des chartes et de l'organisation territoriale (équipe technique, conseil de développement, EPCI à fiscalité propre...) s'avère très inégale. Les services de la DATAR estiment qu'entre 50 et 80 de ces projets de pays devraient achever leur charte et voir leur périmètre définitif reconnu durant l'automne avec une perspective de contractualisation fin 2002 ou début 2003.

Entre 80 et 100 projets de pays supplémentaires sont, par ailleurs, actuellement en cours de réflexion sans avoir fait l'objet d'un avis conforme des CRADT.

Les services de la DATAR estiment réaliste la perspective de 350 à 400 pays en périmètre d'étude ou définitif à la fin de l'année 2003.

Ils font observer que la plupart des « nouveaux pays » se constituent dans une logique de complémentarité ville-campagne à une échelle plus large que celle des contrats de pays des années 1975. Ce constat serait largement vérifié en Bretagne, en Bourgogne, en Lorraine, en Pays de la Loire, en Alsace, en Midi-Pyrénées... Il doit être nuancé en Franche-Comté, en Champagne-Ardenne, en Haute-Normandie où quelques projets de pays s'apparentent davantage à des micro-pays ruraux, voire péri-urbains.

On relève que le franchissement des limites administratives départementales ou régionales se heurte toujours à des réticences locales. Doit néanmoins être soulignée la reconnaissance de 15 pays interdépartementaux (Centre-Ouest-Bretagne, Belfort-Montbéliard-Héricourt, Puisaye-Forterre, Haute Lande, pays de Figeac-Decazeville-Villefranche de Rouergue...) et de dix pays interrégionaux (Val d'Adour, pays d'Olmes-Lavelanet, pays de Redon, pays d'Alençon, pays de Bitche-Sarreguemines, Lauragais...).

Les limites cantonales ou d'arrondissement sont, en revanche, plus fréquemment franchies.

Le profil-type des nouveaux pays correspond à des ensembles de 83 communes et de 73.000 habitants. Les écarts par rapport à cette moyenne sont néanmoins importants tant en termes de population (de 30.000 à 420.000) que de nombre de communes (de 50 à 200). La superficie moyenne des pays est de 1.300 km².

Une centaine de conseils de développement prévus par la loi Voynet seraient d'ores et déjà constitués ou en cours de constitution. **La DATAR constate, toutefois, l'existence de réticences locales à les constituer ou à les reconnaître comme une instance participative.**

On relèvera que si les services de la DATAR annoncent qu'à la mi-août 2002, 320 pays environ sont constitués, en cours de constitution ou en projet, seulement cinq contrats de « pays-Voynet » ont vu le jour : celui du Pays Basque (décembre 2000) sous forme de convention approuvée en CIADT, et, au cours du premier semestre 2002, ceux du Centre-Ouest-Bretagne, du pays de Fougères, du pays de Vitré en Bretagne et du pays d'Ancenis en Pays de Loire.

Certaines régions bénéficient d'un « taux de couverture régional » par les « pays » entre 80 et 100 % : Bretagne, Centre, Poitou-Charentes, Franche-Comté, Midi-Pyrénées, Languedoc Roussillon et Haute Normandie.

D'autres sont couvertes à hauteur de 50 % à 80 % : Bourgogne, Aquitaine, Lorraine, Pays de Loire, Alsace, Basse Normandie, Champagne-Ardenne et Limousin.

Quelques unes ont un taux de couverture compris entre 30 % et 50 % : PACA, Auvergne et Picardie.

Certaines régions, enfin, restent à l'écart de l'expérience : Ile-de-France, Corse et DOM.

CHAPITRE X

LES CONTRATS D'AGGLOMÉRATION

On ne reviendra pas sur la philosophie des contrats d'agglomération mis en place par l'article 26 de la loi « Voynet ». Ses principes ont été abondamment développés l'année dernière.

La circulaire d'application du 6 juin 2001 a rappelé que le contrat d'agglomération devait être l'occasion de favoriser la cohérence des périmètres d'intervention, notamment avec les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et l'organisation intercommunale.

Les contrats doivent, d'autre part, apporter une valeur ajoutée spécifique par rapport aux procédures existantes, en identifiant des programmes peu nombreux et ciblés à l'échelle de l'agglomération.

Les projets mobiliseront les crédits du volet territorial du contrat de plan sur l'agglomération, ceux du volet régional, ceux des fonds structurels européens et, le cas échéant, les crédits non contractualisés des ministères.

Selon une enquête réalisée, au printemps 2002, par la DATAR, plus d'une centaine d'intercommunalités se seraient déclarées ou intéressées par l'idée du contrat, ou disposeraient d'un projet d'agglomération, ou travailleraient sur les orientations d'un projet après avoir constitué un conseil de développement.

Les autres agglomérations afficheraient simplement leur intention de signer un contrat avant le 31 décembre 2003.

Un constat s'impose néanmoins : **quatre contrats d'agglomération seulement ont été signés (le Creusot-Montceau les Mines et Bordeaux, Elbeuf et Dijon) sur 120 communautés d'agglomérations.**

CHAPITRE XI

LES SERVICES PUBLICS DANS LES TERRITOIRES

Un moratoire opposable aux fermetures de services publics en milieu rural a été mis en place le 10 mai 1993. Sa levée a été décidée lors du comité interministériel d'aménagement et de développement durable du territoire qui s'est tenu le 15 décembre 1998. Elle a été confirmée par des circulaires en date du 7 juillet 2000.

Le Gouvernement a constaté que les effets de ce moratoire avaient été limités car la plupart des services publics étaient installés dans des communes plus importantes que celles qui étaient visées. Sa levée, au demeurant, n'a d'ailleurs pas entraîné d'accélération des restructurations de services.

Le dispositif en vigueur¹, que la DATAR et les préfets sont chargés de mettre en œuvre, est complexe et les acteurs concernés auraient renoncé à l'appliquer. C'est, en tout cas, l'avis du Gouvernement qui signale qu'aucun plan départemental triannuel d'organisation des services n'a été reçu par les préfetures, et qu'aucune fermeture prononcée dans les formes n'a été recensée par la DATAR.

Il a jugé, en conséquence, que ces dispositions généraient un **moratoire** de fait qui entrave toute action tendant à améliorer l'organisation et la qualité des services publics.

Un réexamen global de ce dispositif est donc en cours.

Une véritable concertation sur l'implantation territoriale des services publics, entre élus et responsables des services, au niveau local, départemental et régional, devrait être instaurée pour progresser dans l'accessibilité et la polyvalence des services.

En contrepartie, le dispositif bloquant de facto la majeure partie des évolutions, notamment territoriales, pourrait être levé.

¹ L'article 29 de la loi « Pasqua » et son décret d'application du 9 juillet 2001, d'une part, les articles 24-1 et 24-2 du décret du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs du préfet dans les départements, d'autre part.

CONCLUSIONS

Votre Commission ne peut qu'approuver des orientations qui rejoignent les grandes préoccupations exprimées depuis de nombreuses années par le Sénat.

Elle soulignera l'importance de l'amélioration de la gestion des fonds structurels européens.

Rappelons que ces fonds représentent, chaque année pour la France, 2,3 milliards d'euros soit dix fois les 260 millions d'euros du budget de l'aménagement du territoire stricto sensu !

Elle appellera de ses vœux une réflexion sur la généralisation des « études d'impact » dans le domaine de l'aménagement du territoire. Couplée à un réel effort d'imagination en matière d' « ingénierie locale », cette approche pourrait améliorer significativement l'adéquation entre les politiques publiques et les besoins réels de nos territoires.

*

* *

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à l'aménagement du territoire dans le projet de loi de finances pour 2003.