

N° 79

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur
le projet de loi de finances pour 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE,

TOME XI

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Par M. Jean PÉPIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Gérard Larcher, Henri Revol, Jean Huchon, Fernand Tardy, vice-présidents ; Gérard César, William Chervy, Jean-Paul Émin, Louis Minetti, Louis Moinard, secrétaires ; Louis Althapé, Alphonse Arzel, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Georges Berchet, Jean Besson, Claude Billard, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Gérard Braun, Dominique Braye, Michel Charzat, Marcel-Pierre Cleach, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Fernand Demilly, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Jacques Dominati, Michel Doublet, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean-Paul Emorine, Léon Fatous, Philippe François, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginésy, Jean Grandon, Francis Grignon, Georges Gruillot, Claude Haut, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Bernard Joly, Edmond Lauret, Jean-François Le Grand, Félix Leyzour, Kléber Malécot, Jacques de Menou, Louis Mercier, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean-Marc Pastor, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Roger Rigaudière, Roger Rinchet, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Josselin de Rohan, René Rouquet, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Jacques Sourdille, André Vallet.

Voir les numéros :

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

Sénat: 76 et 77 (annexe n°8) (1995-1996).

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER - PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 1996	7
I. LES DÉPENSES ORDINAIRES	7
A. LES MOYENS DES SERVICES.....	8
1. <i>La DATAR</i>	8
2. <i>Les bureaux de la DATAR à l'étranger</i>	8
B. LES INTERVENTIONS PUBLIQUES.....	10
II. LES DÉPENSES EN CAPITAL	10
A. LES AIDES À LA LOCALISATION D'ACTIVITÉS CRÉATRICES D'EMPLOIS : LA PAT.....	11
B. LE FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (FNADT).....	16
III. LES CONCOURS DE L'ÉTAT À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	19
CHAPITRE II - L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI D'ORIENTATION N° 95-115 DU 4 FÉVRIER 1995 POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE	21
I. UNE GRANDE ACTIVITÉ RÉGLEMENTAIRE	21
II. LA PRÉPARATION DU PROJET DE SCHÉMA NATIONAL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	28
III. LA CRÉATION DES « PAYS »	31
IV. LA MISE EN PLACE DES FONDS CRÉÉS PAR LA LOI D'ORIENTATION : FGER, FNDE, FITTVN, FPTA	34
A. LE FONDS DE GESTION DE L'ESPACE RURAL (FGER).....	34
B. LE FONDS NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES (FNDE).....	35
C. LE FONDS D'INVESTISSEMENT DES TRANSPORTS TERRESTRES ET DES VOIES NAVIGABLES (FITTVN).....	36
D. LE FONDS DE PEREQUATION DES TRANSPORTS AERIENS (FPTA).....	37

CHAPITRE III - LES PRINCIPALES QUESTIONS D'ACTUALITE POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.....	39
I. LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA MONTAGNE.....	39
A. BILAN DES ACTIONS EN FAVEUR DE LA MONTAGNE.....	39
B. QUELQUES PROPOSITIONS DE RÉFORME.....	42
II. L'ÉQUILIBRE DE LA RÉGION ILE DE FRANCE.....	44
A. LES TRAVAUX DU COMITÉ DE DÉCENTRALISATION.....	44
B. LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE D'AGRÈMENT.....	46
C. LE PROBLÈME DES BUREAUX VACANTS EN ILE-DE-FRANCE.....	47
III. LES DÉLOCALISATIONS D'EMPLOIS PUBLICS.....	48
IV. SERVICES PUBLICS ET MONDE RURAL.....	50
EXAMEN EN COMMISSION.....	53

Mesdames, Messieurs,

La politique d'aménagement du territoire doit rester un objectif durable pour notre pays. Le Parlement a montré son attachement à ce grand dessein en votant, voici un an, la loi d'orientation sur l'aménagement du territoire à la quelle le Sénat a beaucoup contribué.

Le ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports souhaite quant à lui, dans le cadre de son département :

- agir pour **l'emploi** ;
- développer une **nouvelle territorialité** ;
- assurer la **sécurité**, la **sûreté** et la satisfaction des **usagers**.

L'aménagement du territoire est considéré comme la « mission première » du ministère, et doit s'articuler autour de deux lignes de force :

- la poursuite de l'application de la loi n° 95115 d'orientation pour l'aménagement et de développement du territoire,
- le développement rural.

En ce qui concerne l'application de la loi du 4 février 1995 précitée, deux questions principales marqueront l'année 1996. Il s'agit d'une part de l'établissement du **schéma national** d'aménagement du territoire et, d'autre part, de la concrétisation de la politique des **pays**.

S'agissant du **développement rural**, le Gouvernement présentera au Parlement, conformément à la loi du 4 février 1995 précitée, un projet de loi qui abordera notamment la question des services publics, le statut de la pluriactivité, le maintien des entreprises commerciales, artisanales, ou libérales, et le développement des activités nouvelles. Le Gouvernement a annoncé qu'une très large concertation avec le Parlement serait lancée, avant le dépôt du projet de loi sur le Bureau des assemblées.

Après une analyse synthétique des crédits destinés à l'aménagement du territoire, votre rapporteur pour avis a choisi d'évoquer l'entrée en vigueur

de la loi d'orientation précitée, avant d'aborder plusieurs thèmes d'actualité : la montagne, l'équilibre de la région Ile-de-France, les délocalisations d'emplois publics, enfin, le moratoire sur les services public.

CHAPITRE PREMIER

PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 1996

Les crédits (dépenses ordinaires + crédits de paiement) demandés pour 1995 au titre de l'aménagement du territoire -soit 1,996 milliard de francs courants- diminuent de -1,13 % par rapport au dernier collectif budgétaire et de -11,30 % si on les compare à ceux prévus par la loi de Finances initiale pour 1995.

Quant aux autorisations de programme, elles sont réduites de 2,590 milliards de Francs en loi de Finances initiale 1995 à 1,959 milliard de Francs dans le collectif budgétaire mais elles ont été finalement rétablies pour atteindre 2,058 milliards de Francs dans le projet de loi de Finances pour 1996, soit une augmentation de +5,02 %, en Francs courants, par rapport au collectif.

Les moyens d'engagement (DO + AP) de la DATAR s'élèveront par conséquent à 2,488 milliards de Francs, soit une hausse de +2,25 % par rapport au collectif. En Francs constants, ces moyens d'engagement n'augmentent donc que de 0,25 % compte tenu de la hausse des prix attendue pour 1996.

I. LES DÉPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires inscrites dans le projet de budget 1996 s'élèvent à 429,8 millions de Francs contre 508,2 millions de Francs en 1995, soit une diminution de près de 15 % en Francs courants.

Cette baisse résulte principalement de la diminution des crédits destinés aux interventions publiques.

A. LES MOYENS DES SERVICES

La diminution des crédits demandés au titre des moyens des services se poursuit. Elle atteint -1,8 % en Francs courants. De ce fait, les crédits des moyens des services ne représentent plus que 94,8 millions de Francs dans le projet de loi de Finances pour 1996.

1. La DATAR

Les effectifs employés par la DATAR -soit 116 personnes- diminuent de nouveau cette année, comme en 1994, de deux unités.

Sur ces 116 personnes, 59 sont titulaires, et 57 sont des agents contractuels.

2. Les bureaux de la DATAR à l'étranger

Tout comme les crédits précédemment examinés, ceux destinés au fonctionnement des bureaux de la DATAR à l'étranger diminuent de 1,8 % et passent de 21 à 20,62 millions de francs.

Les 17 bureaux de la DATAR à l'étranger sont répartis en quatre zones :

- EUROPE : Bruxelles, Londres, Francfort, Milan, Zurich, Amsterdam, Madrid.

- PAYS NORDIQUES : Stockholm (le bureau couvre la Suède, la Norvège, la Finlande et le Danemark).

- AMÉRIQUE DU NORD : New-York, Chicago, Los Angeles, Houston.

- ASIE : Tokyo, Osaka, Taiwan, Hong Kong, Séoul.

En 1995, le réseau emploie 78 personnes dont :

- 31 agents contractuels de l'État,

- 15 coopérants du service national,
- 32 agents recrutés localement.

La contribution des entreprises étrangères à l'emploi en France demeure positive. Ainsi, selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, en 1994, 17.122 emplois ont été créés ou maintenus, grâce à des entreprises étrangères, comme le montre le tableau ci-dessous.

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

Source : DATAR

On observe, en outre, qu'en 1994 deux emplois sur trois créés par des entreprises étrangères sont situés dans les zones prioritaires.

En 1994, le Comité Interministériel des Aides à la Localisation des Activités (CIALA) a primé 54 dossiers présentés par des investisseurs étrangers, dans des zones aidées au titre de l'aménagement du territoire.

Ces investissements correspondent à la création de 6.500 emplois sur 3 ans, soit 50 % des emplois (13.900) aidés par le CIALA en 1994. La même année, 500 millions de francs ont été attribués pour aider ces investissements au titre de la Prime d'Aménagement du Territoire (PAT).

B. LES INTERVENTIONS PUBLIQUES

La diminution des dépenses ordinaires résulte pour l'essentiel de la réduction des crédits d'intervention publique.

Ceux-ci passent en effet de 411,5 millions de francs en 1995 à 335 millions de francs en 1996, soit **une diminution de 18,6 % en francs courants**.

L'ensemble de ces crédits est regroupé sur le chapitre 44-10 sous l'appellation « Fonds national d'Aménagement du Territoire » d'un montant de 335 millions de francs en 1996 contre 411 millions de francs en 1995 (LFI).

La constitution de ce fonds résulte de l'application de l'article 33 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation relative à l'Aménagement et au développement du territoire.

II. LES DÉPENSES EN CAPITAL

Aucun crédit d'investissement exécuté par l'État n'est inscrit au budget de l'aménagement du territoire, les dépenses en capital de l'État à ce titre sont donc exclusivement des subventions d'investissement (Titre VI).

Le montant de ces subventions passe, en crédits de paiement, de 1,74 milliard de francs pour 1995, à 1,56 milliard cette année, soit une baisse de plus de 10 % en francs courants.

Les autorisations de programme (Titre VI) atteignent 2,058 milliards de francs contre 2,59 milliards de francs votés en 1995, soit une baisse de 20 % qui suit une diminution de 2,6 % en 1994.

Les dépenses en capital représentent 78,4 % du total des crédits inscrits au titre du fascicule de l'aménagement du territoire.

Les crédits se répartissent en deux masses distinctes : les aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois, qui représentent 550 millions de francs d'autorisations de programme et 335 millions de francs de crédits de paiement (chapitre 64-00 du titre VI) et les crédits d'investissement du Fonds national d'aménagement du territoire qui s'élèvent à 1.508 millions de francs d'autorisations de programme et 1.231 millions de francs de crédits de paiement (chapitre 65-00 du titre VI).

**A. LES AIDES À LA LOCALISATION D'ACTIVITÉS CRÉATRICES
D'EMPLOIS : LA PAT**

La prime d'aménagement du territoire (PAT) est une subvention d'investissement gérée au niveau national, versée à des entreprises qui lancent des projets créateurs d'emplois dans des zones prioritaires.

L'année 1995 a été marquée par la parution du décret n° 95-149 du 6 février 1995, modifié par le décret n° 95-1072 du 28 septembre 1995, qui a abrogé plusieurs dispositions du décret n° 82-379 du 6 mai 1982 relatif à la prime d'aménagement du territoire.

Tant les observations émises par la Commission des Communautés sur le tracé des zones éligibles que la volonté d'adapter le dispositif aux besoins des entreprises dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire rendaient nécessaire la réforme à laquelle il a été procédé.

Un protocole d'accord conclu avec la Commission le 20 décembre 1993 a :

- fixé le principe selon lequel la population maximale éligible à la PAT pour les projets industriels serait de 40,9 % du total métropolitain.

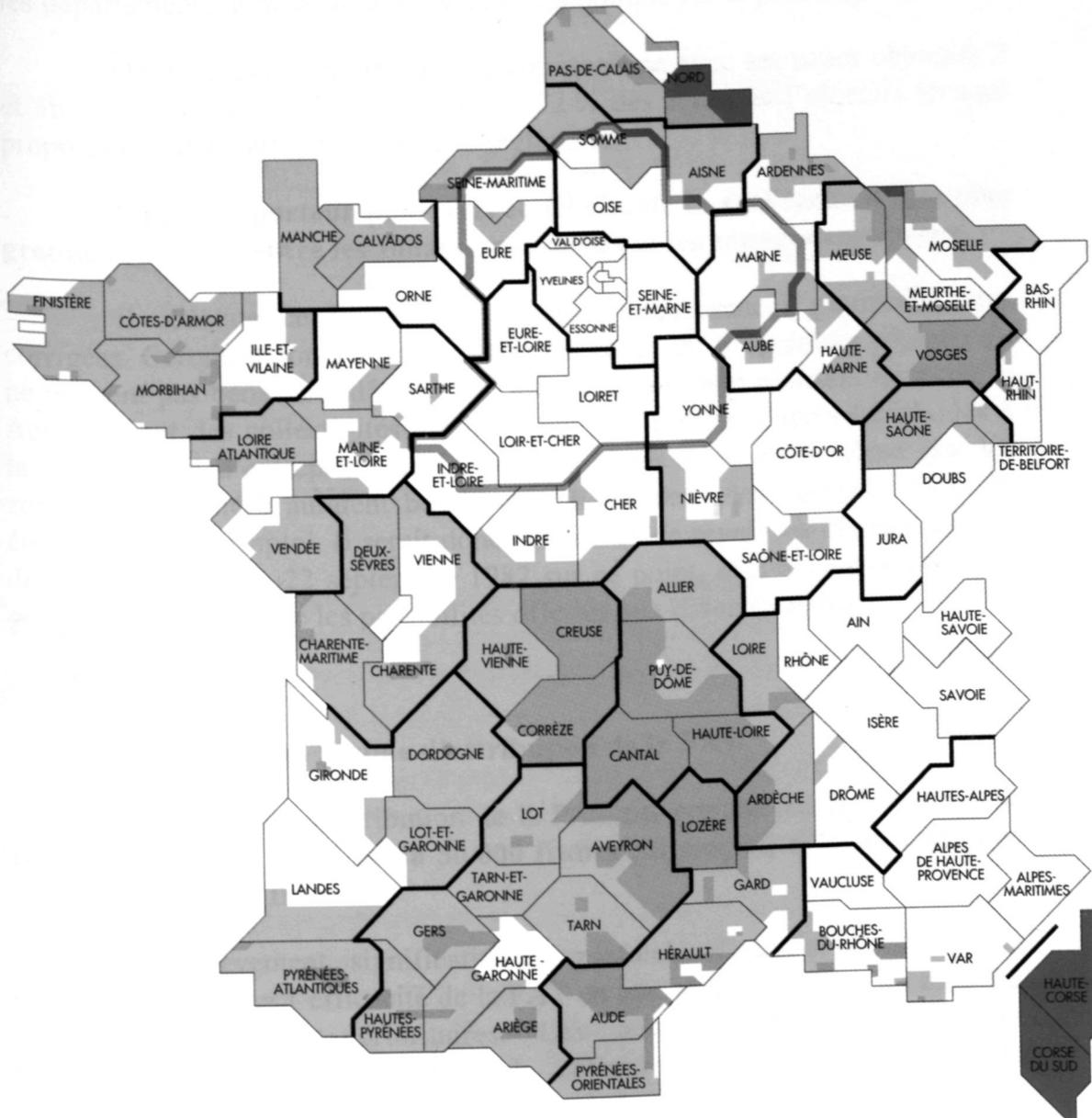
- précisé qu'on rechercherait un rapprochement entre la carte de la PAT et celle des zones éligibles aux fonds structurels européens.

● Étendue du nouveau zonage PAT

La population désormais éligible à la PAT est de 23.157.087 habitants, soit 40,9 %, de la population métropolitaine. Sur ce total, les communes et les cantons les plus fragiles, qu'ils soient ruraux ou industriels, bénéficieront d'une aide à taux majoré. Les dispositions du décret du 6 février 1995 répondent aux exigences de la Commission qui souhaitait d'une part le retrait de onze départements de la liste des départements éligibles et d'autre part un rapprochement avec le zonage relatif aux concours apportés au titre des fonds structurels.

Les deux cartes ci-après présentent l'étendue des zonages PAT et 5b.

PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE



PROJETS INDUSTRIELS

-  Non éligible
-  Taux normal 50 000 F par emploi dans la limite de 17% des investissements
-  Taux majoré 70 000 F par emploi dans la limite de 25% des investissements
-  Taux dérogatoire

PROJETS TERTIAIRES

 Zone ne bénéficiant pas de la Prime d'Aménagement du Territoire pour les projets tertiaires

Les zones éligibles dans les départements du Centre et de l'Ouest ont fait l'objet d'une réduction sensible. On a pris le parti d'y conserver essentiellement les territoires éligibles à l'objectif 2 et les secteurs les plus fragiles parmi ceux éligibles à l'objectif 5b. De façon générale, on a privilégié les départements dont la situation socio-économique est la plus dégradée.

On a, en outre, recherché une convergence avec les zones objectifs 2 et 5b : 82 % des zones de l'objectif 2 et 72 % des zones de l'objectif 5b sont proposées au titre des aides à finalité régionale.

Votre rapporteur pour avis se félicite de la recherche d'une plus grande cohérence entre les zonages nationaux et les zonages européens.

Il constate cependant que quelques incohérences pourraient être corrigées. Certaines zones fragiles telles les zones du programme objectif 5b ne peuvent pas bénéficier d'aides que leur situation rend pourtant nécessaire. Actuellement, les collectivités locales n'ont pas le droit d'accorder d'aides à la construction d'entreprises en dehors des zones PAT alors même que les zones 5 b précitées auraient besoin de telles aides pour soutenir l'activité économique et l'emploi. Il serait donc nécessaire de revoir les dispositions du décret n° 82-202 du 22 septembre 1982 sur ce point, afin d'assurer une plus grande cohérence entre les possibilités offertes aux diverses zones.

● **Le nouveau régime d'attribution de la PAT**

Les plafonds d'attribution de la PAT par emploi ont été relevés : **le taux normal passe de 35.000 à 50.000 francs par emploi, et le taux majoré de 50.000 à 70.000 francs.**

Ce relèvement significatif des plafonds d'attribution traduit la volonté de renforcer l'efficacité de la PAT en tant qu'aide à l'emploi dans les zones d'aménagement prioritaires. Les autres modifications portent notamment sur l'harmonisation de la définition des PME, ainsi que la simplification de la procédure d'attribution de la prime.

Les bénéficiaires de la PAT sont des entreprises qui réalisent des opérations concernant des activités industrielles et des activités tertiaires, notamment des activités de recherche ou de service, de téléservice, de direction, de gestion, d'ingénierie, de conception, d'étude et des activités de services relatives à l'informatique.

La prime peut également être accordée aux sociétés civiles ou commerciales qui ont pour objet la construction de bâtiments à usage professionnel ou l'achat de matériels neufs destinés à être utilisés en crédit-

bail ou en location-vente par des entreprises dont les programmes peuvent recevoir la prime.

Sont éligibles à la PAT les opérations qui consistent en :

- la **création d'un établissement par une entreprise existante ou nouvelle**, avec un **minimum de 20 emplois permanents en 3 ans**. Pour les activités tertiaires hautement qualifiées ou les activités de recherche, le minimum d'emplois peut être ramené à 10.

- **l'extension d'un établissement** lorsqu'elle est **très significative**. L'extension doit correspondre pour l'entreprise à des charges exceptionnelles qui rendent nécessaire l'octroi d'une prime. **L'extension doit**, au minimum, **représenter en trois ans une progression d'au moins 50 % de l'effectif total de l'établissement** (en parvenant à un effectif minimum de 20 salariés), sauf dans l'hypothèse où, à défaut d'une telle progression, l'entreprise peut créer plus de 50 emplois permanents supplémentaires en trois ans, ou si l'opération concerne une activité nouvelle.

- **la délocalisation d'une activité en provenance des zones définies à l'annexe III du décret**, notamment les départements parisiens. Elle doit concerner un minimum de 20 emplois permanents en 3 ans, y compris les emplois transférés.

- des programmes d'investissements supérieurs à 20 millions de francs (hors taxes) pour les opérations de création ou d'extension d'activités, de conversion interne ou de reprise d'une affaire en difficulté.

- une conversion interne lorsqu'elle concerne au moins 20 salariés et correspond à une modification importante de la nature de la production qui entraîne un effort particulier d'investissement et de formation du personnel, si l'effectif de l'établissement est maintenu. Dans ce cas, l'aide est versée à titre exceptionnel ;

- la reprise d'une affaire en difficulté, si celle-ci est approuvée au préalable par le Comité responsable des restructurations industrielles (CIRI), et si elle assure le maintien d'au moins 20 emplois.

Le montant de la prime accordée par emploi créé ou maintenu est modulé en fonction de l'importance des investissements de la nature ou de la localisation du projet.

Pour les **projets industriels** : les taux indicatifs sont de : 50.000 francs maximum par emploi, avec un plafond de 17 % des investissements dans les zones à taux normal et de 70.000 francs maximum par emploi, avec un plafond de 25 % des investissements dans les zones à taux majorés.

La Corse, les arrondissements de Douai, Valenciennes, Avesnes-sur-Helpe dans le département du Nord, le pôle Européen de développement de Longwy bénéficient du statut de zones à taux dérogatoire. L'aide peut y atteindre 70.000 francs maximum par emploi, avec un plafond de 33 % des investissements pour la Corse et le Pôle Européen de développement de Longwy ; le plafond étant de 28 % pour les trois arrondissements du Nord.

Pour les projets tertiaires : le montant de la prime qui ne peut dépasser 70.000 F par emploi ne dépend que du nombre des emplois et de leur localisation, le volume des investissements n'est pas pris en considération.

La prime d'aménagement du territoire est accordée par le ministre chargé de l'aménagement du territoire, après consultation du Comité Interministériel des Aides à la Localisation des Activités (CIALA) dont le secrétariat est assuré par la DATAR.

L'instruction des dossiers prévoit une expertise indépendante et un examen interministériel avant l'inscription des dossiers à l'ordre du jour du CIALA.

Le délai moyen de traitement des dossiers varie entre 2 et 3 mois. Des dépassements sont parfois observés lorsque les projets concernés sont insuffisamment élaborés.

Au 1er septembre 1995, 80 dossiers ont été acceptés par le CIALA, soit un montant de PAT de 327 millions de francs et un engagement de 6.930 créations d'emplois. Plus de 150 dossiers sont en cours d'instruction par la DATAR, ce qui confirme une réelle reprise des investissements.

En 1995, la PAT a ainsi été notamment attribuée à :

- MOTOROLA (Toulouse)
- ACTHO (Saint-Gérand, Morbihan)

- TPR INDUSTRIE (Plainfaing, Vosges)
- AT & T BARPHON (Rennes)

Votre rapporteur pour avis est heureux de constater que le rôle significatif de la PAT a été renforcé par le décret de février 1995 et que le relèvement des plafonds maximaux autorisé de prime permet d'espérer que l'utilisation de la PAT favorisera davantage le développement de l'emploi. Il souhaite que l'harmonisation des différents zonages permette d'atteindre une plus grande cohérence dans l'attribution des aides, afin de limiter les différences de traitements peu justifiées entre les zones d'aménagement du territoire, telles que celles relatives à l'aide des communes à l'immobilier d'entreprise évoquées ci-dessus.

B. LE FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (FNADT)

Doté par la loi de Finances pour 1995 de 2.006 millions de francs d'autorisations de programme (AP) et 1.398 millions de francs de crédits de paiement (CP), le Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire (chapitre 65.00) connaît une diminution de 498 millions de francs en AP et 166,9 millions de francs en CP.

Le projet de loi de finances pour 1996 prévoit de lui accorder 1.508 millions de francs d'autorisations de programme et 1.231 millions de francs de crédits de paiement, ce qui représente une diminution respective de 24 % pour les autorisations de programmes et de 12 % pour les crédits de paiement, par rapport à la loi de finances initiale pour 1995.

Le FNADT a été créé par l'article 33 de la loi n° 95-115 d'orientation pour l'Aménagement et le développement du territoire, à compter du 1er janvier 1995. Le fonds, géré par un comité que préside le Premier ministre, regroupe les crédits consacrés aux interventions pour l'aménagement du territoire, à la restructuration des zones minières, à la délocalisation des entreprises, à l'aide aux initiatives locales pour l'emploi, au développement de la montagne et à l'aménagement rural.

Le fonds a vocation à participer au financement de l'ensemble des domaines d'intervention des lignes budgétaires supprimées (FIAT, FIDAR et GIRZOM).

L'article 33 précité prévoit, en outre, que les crédits du FNADT sont répartis entre deux sections.

Une section générale dont les crédits sont affectés après avis du **Comité interministériel d'Aménagement et de développement du territoire (CIADT)**, qui :

- assure la gestion du Fonds National de l'Aménagement et de Développement du Territoire,

- définit les orientations relatives à l'emploi de ce fonds et arrête les décisions relatives à l'affectation des crédits de sa section générale, au terme du décret n° 95-414 du 19 avril 1995.

Le choix des financements est arrêté compte tenu de l'importance ou de l'exemplarité des projets proposés et de leur cohérence avec les priorités géographiques de l'aménagement du territoire.

Les crédits contractualisés dans le cadre du plan Etat-région s'élèvent à 800 millions de francs (titre VI).

Les crédits du FNADT ont été répartis aux fins de :

- de développement économique et emploi,
- d'aménagement de l'espace,
- de développement des zones rurales, du littoral et des massifs,
- d'éducation, recherche et culture.

Une section locale est déconcentrée auprès des Préfets de région pour lesquelles le fonds a vocation à participer au financement de l'ensemble des domaines d'intervention des lignes budgétaires supprimées au Titre VI. Cette globalisation des crédits permet la fongibilité de dotations antérieurement distinctes, et assure l'adaptation des interventions de l'Etat aux besoins. La répartition des crédits entre régions est opérée en fonction des engagements souscrits dans les contrats de plan Etat-Région, et des priorités d'aménagement du territoire.

La dotation est calculée selon les modalités suivantes :

- constitution d'un préciput correspondant aux **engagements contractuels**, déduction faite, le cas échéant, des programmes interrégionaux qui relèvent de la section générale ;

- répartition en fonction de la population appartenant aux zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire ou incluse dans les territoires ruraux de développement prioritaire et de la superficie de ces zones au sein de chaque région.

Les Préfets ont reçu 950 millions de francs d'autorisations de programme classées en investissement de catégorie II dont 800 millions de francs représentant pour 1995 les engagements souscrits dans les contrats de plan Etat-Région et 150 millions de francs pour l'exécution d'opérations correspondant aux priorités d'aménagement du territoire. Il est à noter que l'annulation des 485 millions de francs représentant 25 % des crédits a été répartie entre la section locale et la section générale du fonds. L'annulation a porté sur 310 millions de francs pour la section locale et la seule partie hors contrats de plan Etat-Région (CPER).

Le fonds ne se substitue pas aux dotations ordinaires de l'Etat. Il a vocation à être utilisé lorsque d'autres lignes budgétaires adaptées n'existent pas, afin de susciter la participation des collectivités locales et des fonds communautaires.

Au total, au premier trimestre 1995, les crédits du FNADT ont été ventilés à hauteur de 414 millions de francs pour la section générale et 948 millions de francs pour la section locale, soit **un total semestriel de 1362 millions de francs.**

III. LES CONCOURS DE L'ÉTAT À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

En application de l'article 132 de la loi n° 91-1322 de finances pour 1992, le Gouvernement doit publier chaque année un état des crédits affectés à l'aménagement du territoire. Le tableau récapitulatif de ces concours, synthèse des données du « jaune » budgétaire consacré à l'aménagement du territoire, est reproduit ci-dessous.

Votre rapporteur pour avis constate que les dépenses de fonctionnement représentent une part encore trop importante des dépenses totales consacrées à l'aménagement du territoire. Il souhaite que la part des dépenses d'investissement soit rééquilibrée, afin que le caractère structurant de la politique d'aménagement du territoire soit mieux pris en compte.

RECAPITULATIF GENERAL

ETAT DES CREDITS AFFECTES A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Imputation	1995 (crédits ouverts en LFI)		1996 (prévisions)	
	A.P.	D.O./C.P.	A.P.	D.O./C.P.
AFFAIRES ETRANGERES ET COOPERATION				
I - Affaires étrangères	0,00	70,70	8,00	47,93
AGRICULTURE, PECHE ET ALIMENTATION	1.131,91	13.662,70	1.068,20	12.876,71
AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, EQUIPEMENT ET TRANSPORTS				
I - Urbanisme et services communs	10,25	8,10	7,00	6,70
II - Transports				
1 - Transports terrestres	2.409,50	18.963,93	2.437,50	19.803,63
2 - Routes	5.322,00	4.383,00	4.724,00	4.816,00
3 - Sécurité routière	214,33	0,00	180,15	0,00
5 - Météorologie	3,00	2,50	2,80	2,50
III - Aménagement du Territoire	2.590,69	2.250,11	2.058,25	1.996,04
IV - Mer	174,50	588,40	151,50	555,00
INTERIEUR		596,75		646,40
COMMERCE ET ARTISANAT	0,00	41,93	0,00	41,97
CULTURE	191,96	175,20	263,83	236,22
EDUCATION NATIONALE ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, RECHERCHE ET INSERTION PROFESSIONNELLE				
I - Enseignement scolaire	179,92	195,31	185,17	200,56
II - Enseignement supérieur	3.659,50	3.526,00	3.573,00	3.537,00
III - Recherche	1.571,90	1.510,86	1.401,01	1.488,68
ENVIRONNEMENT	170,61	48,36	178,94	43,74
INDUSTRIE	4.974,40	4.928,66	4.246,07	4.348,06
JEUNESSE ET SPORTS	292,08	545,44	262,42	505,24
SANTE PUBLIQUE, INTEGRATION ET SOLIDARITE ENTRE LES GENERATIONS				
I - Santé publique et services communs	0,00	1.302,00	0,00	1.502,00
II - Solidarité entre les générations	588,00	1.551,00	491,00	814,00
SERVICES DU PREMIER MINISTRE				
I - Services généraux	0,00	0,00	25,00	12,50
TOURISME	84,02	72,68	64,00	28,20
TRAVAIL, DIALOGUE SOCIAL ET PARTICIPATION	205,97	679,05	215,16	737,24
DEFENSE	51,00	51,00	110,00	45,00
AVIATION CIVILE	66,97	42,00	33,64	12,04
TOTAL	23.892,51	65.195,68	21.686,64	64.303,36

CHAPITRE II

L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI D'ORIENTATION N° 95-115 DU 4 FÉVRIER 1995 POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

I. UNE GRANDE ACTIVITÉ RÉGLEMENTAIRE

Les prémices de l'application de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire sont marquées par la publication de nombreux décrets, arrêtés et circulaires.

La loi n° 95-115 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire constitue, en effet, la base d'un vaste édifice législatif et réglementaire. Elle prévoit conformément à sa nature de loi d'orientation plusieurs types de dispositions d'applications tels que :

- des projets de loi ;
- des décrets en Conseil d'Etat ;
- des décrets simples ;
- des rapports établis par le Gouvernement.

Elle nécessite également la parution de nombreuses circulaires d'application sur des objets aussi variés que l'établissement de schémas ou l'entrée en vigueur de mesures fiscales.

L'année 1995 a vu la parution de décrets parmi lesquels :

- Le décret n° 95-486 du 27 avril 1995, relatif aux **pouvoirs des sous-préfets** (pour l'application de l'article 25 III de la loi) ;

- Le décret n° 95-698 du 9 mai 1995, relatif au fonctionnement du **fonds de péréquation des transports aériens** (pour l'application de l'article 35 de la loi) ;

- Le décret en Conseil d'État n° 95-522 du 4 mai 1993 relatif au **comité de gestion du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables** modifié par le décret n° 95-1107 du 13 octobre 1995 (pour l'application de l'article 37-II). Un arrêté du 5 mai 1995 relatif à la composition du même comité a également été pris ;

- Le décret n° 95-360 du 5 avril 1995 et une circulaire du 5 avril 1995, relatifs au fonds de gestion de l'espace rural (pour l'application de l'article 38 de la loi) ;

- Le décret n° 95-690 du 9 mai 1995 modifiant certaines dispositions du code de l'urbanisme relatives à **l'implantation des services, établissements et entreprises** dans la région Ile-de-France (pour l'application de l'article 41-IV de la loi) ;

- Le décret n° 95-394 du 12 avril 1995, qui prévoit la **réduction de la taxe départementale de publicité foncière** ou du droit départemental d'enregistrement pour les mutations d'immeubles d'habitation liées à la mobilité économique des personnes (pour l'application de l'article 49-III) ;

- Le décret n° 95-393 du 12 avril 1995 qui précise les modalités relatives à **l'amortissement exceptionnel dans les zones de revitalisation urbaine** (ZRU) (article 56-6 de la loi) ;

- Le décret n° 95-617 du 6 mai 1995 relatif au **régime fiscal du crédit-bail** (article 57 de la loi) ;

- Le décret en Conseil d'Etat n° 95-526 du 2 mai 1995 modifiant le décret n° 95260 relatif aux modalités de **répartition des ressources du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle** (pour l'application de l'article 70 de la loi) ;

- Le décret n° 95-1007 du 13 septembre 1995 relatif au **comité interministériel pour la réforme de l'Etat** et au Commissariat à la réforme de l'Etat (pour l'application de l'article 25 § II de la loi) ;

- Le décret n° 95-1059 du 25 septembre 1995 portant organisation financière et comptable du compte d'affectation spéciale n° 902-25 intitulé « **fonds de péréquation des transports aériens,** » pour l'application de l'article 35 de la loi).

- Le décret n° 95-1066 du 29 septembre 1995 portant **création du conseil national de l'aménagement et du développement du territoire** (pour l'application de l'article 3-I de la loi).

- Le décret n° 95-1168 du 2 novembre 1995 **portant création des conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire** (article 6 de la loi) ;

- Le décret n° 95-101 du 11 octobre 1995 relatif à la **commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics et au schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics** (article 28 de la loi précitée) ;

Plusieurs décrets sont en instance de publication, tels que ceux relatifs :

- au groupement d'intérêt public d'observation et d'évaluation de l'aménagement du territoire (article 9 de la loi précitée) ;

- au comité de gestion du fonds de péréquation des transports aériens (article 35 de la loi précitée) ;

- à l'application de l'article 70 de la loi relatif au fonds de péréquation de la taxe professionnelle.

Selon les informations communiquées par l'administration à votre rapporteur pour avis, plusieurs projets de décrets sont actuellement en cours de concertation interministérielle. Il s'agit des textes relatifs à :

- la nomination au Conseil d'administration de la Compagnie nationale du Rhône (article 36 § I-7 de la loi précitée) ;

- l'approbation des statuts de la Compagnie nationale du Rhône (article 36 § I-7 de la loi précitée) ;

- à l'exonération de taxe professionnelle dans les zones de redynamisation urbaine (article 52 de la loi précitée).

Ni les possibilités ouvertes par l'article 81 de la loi, relatif à la création d'ententes interrégionales, ni celles prévues par l'article 83 relatif à l'extension des possibilités de coopération transfrontalière, qui sont

d'application directe, n'ont à ce jour été utilisées par les collectivités territoriales.

Plusieurs dispositions de la loi précitée ne peuvent être mises en oeuvre avant la fin de la procédure de notification à la Communauté européenne. Il s'agit notamment des projets de décrets relatifs aux zones de revitalisation rurales et aux territoires ruraux de développement prioritaire visés aux articles 46, 52 et 58 de la loi précitée.

● Dispositions attendues en 1996

L'année 1996 sera également marquée par plusieurs dates importantes. La loi d'orientation prévoit en effet 14 étapes (cf tableau p.25) et notamment l'élaboration du **schéma national d'aménagement du territoire**, ainsi que trois lois, quatre décrets, six rapports qui s'échelonneront d'ici au mois d'octobre 1996.

Outre la publication de ces textes prévue courant 1996, l'application de la loi d'orientation nécessitera l'adoption de **lois de programmation quinquennales** relatives à la réalisation des équipements prévus par le schéma national, ainsi qu'aux financements publics correspondants. Il sera également nécessaire de publier 11 décrets en Conseil d'Etat (et éventuellement un certain nombre d'autres portant notamment approbation de directives territoriales d'aménagement) : et huit décrets simples. Le tableau de la page 28 donne la liste des mesures d'application pour lesquelles la loi ne prévoit pas de délai impératif.

**TABLEAU DES MESURES SOUMISES A UN DÉLAI
ATTENDUES AU COURS DE L'ANNÉE 1996 POUR L'APPLICATION
DE LA LOI N° 95-115 DU 4 FÉVRIER 1995 D'ORIENTATION POUR
L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE**

Mesure à prendre avant le :	Article de la loi	Textes d'application attendus
01.IX.1995	Article 60 : Propositions tendant à permettre la réduction du nombre des logements vacants	Rapport
X.1995	Article 66 (art. 94 de la loi n° 83-8) : Bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités locales	Rapport (à l'occasion du projet de loi de finances de l'année)
X.1995	Article 33 : Fonds national d'aménagement et de développement du territoire	Rapport sur l'utilisation des crédits du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (à l'occasion du projet de loi de finances de l'année)
05.II.1996	Article 2 : Schéma national d'aménagement et de développement du territoire	- Premier projet de schéma national (dans un délai d'un an à compter du 05/02/1995) - Puis loi approuvant ce projet - Eventuellement : schémas sectoriels établis par décret
06.II.1996	Article 30 IV 1 : Fixation des critères d'établissement de la carte départementale des officines de pharmacie	Décret en Conseil d'Etat (dans un délai d'un an à compter du 05/02/1995)
06.II.1996	Article 65 : Clarification des compétences de l'Etat et des collectivités territoriales	Loi (dans un délai d'un an à compter du 05/02/1995)
06.II.1996	Article 67 : Début de la phase d'expérimentation sur l'Organisation et financement des transports collectifs d'intérêt régional	Une loi interviendra après cette phase d'expérimentation
02.IV.1996	Article 68 IV : Rapport sur la péréquation des finances locales	Rapport (avant le 02/04/1995)
06.VIII.1996	Article 11 : Schéma de l'enseignement supérieur et de la recherche Article 16 : Schéma des équipements culturels Article 17 II : Schéma du réseau ferroviaire, schéma des ports maritimes et schéma des infrastructures aéroportuaires Article 20 : Schéma des télécommunications Article 21 : Schéma d'organisation sanitaire	Décrets (dans un délai de 18 mois à compter du 05/02/1995)
06.VIII.1996	Article 25 I : Transferts d'attribution des administrations centrales aux services des administrations civiles de l'Etat (art. 6 de la loi 92-125)	Décrets et arrêtés (délai de 18 mois à compter du 05/02/1995)
06.VIII.1996	Article 25 II : Regroupements fonctionnels des services déconcentrés de l'Etat	Décrets et arrêtés (délai de 18 mois à compter du 05/02/1995)
06.VIII.1996	Article 61 : Compléments apportés aux dispositions de la loi aménagement du territoire en faveur des ZRR pour développer : - les activités économiques, - le logement locatif, .../...	Loi (dans un délai de 18 mois à compter du 05/02/1995)

Mesure à prendre avant le :	Article de la loi	Textes d'application attendus
	<ul style="list-style-type: none"> - la vie culturelle, familiale et associative, - la pluriactivité en milieu rural, - la valorisation du patrimoine rural, - les activités pastorales, de chasse et de pêche 	
06.VIII.1996	Article 74 : Propositions de réforme du système de financement des collectivités locales et, en particulier, de la taxe professionnelle	Rapport (dans un délai de 18 mois à compter du 05/02/1995)
06.VIII.1996	Article 78 : <ul style="list-style-type: none"> - Régime juridique des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) - Ressources fiscales des EPCI - Adaptation du régime des EPCI à la loi PLM 	Rapport (dans un délai de 18 mois à compter du 05/02/1995)

DISPOSITIONS NON SOUMISES A UN DÉLAI PAR LA LOI D'ORIENTATION N° 95-115

Article de la loi	Texte d'application attendus
Article 32 I : Réalisation des équipements prévus au schéma national	Lois de programmation quinquennales
Article 4 : (art. L.111-1-1 du code de l'urbanisme)	Eventuellement rédaction de directives territoriales d'aménagement (DTA)
Article 6 : (Art. 34 de la loi n° 83-8) Conditions de désignation des membres de la conférence régionale d'aménagement du territoire	Décret en Conseil d'Etat
Article 6 : (Art. 34 de la loi n° 83-8) : Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire	Décret en Conseil d'Etat
Article 6 : (Art. 34 de la loi n° 83-8) : Conditions d'application dans les DOM et en Corse	Décret en Conseil d'Etat
Article 9 : Groupement d'intérêt public d'observation et d'évaluation de l'aménagement du territoire	Décret en Conseil d'Etat
Article 29 : Etablissement des objectifs d'aménagement du territoire pour les services publics	Décret en Conseil d'Etat
Article 30 IV 2 : Composition et fonctionnement de la commission départementale des officines de pharmacie	Décret

<i>Article 36 I 7</i> : (art. 2 de la loi n° 80-3) : Compagnie nationale du Rhône (Nomination en Conseil d'administration)	Décret
<i>Article 36 I 7</i> (art. 2 de la loi n° 80-3) : Compagnie nationale du Rhône (Approbation des statuts)	Décret en Conseil d'Etat
<i>Article 37 II</i> : Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables	Décrets en Conseil d'Etat
<i>Article 40</i> : (Art. L. 141-1 du code de l'urbanisme) : Dispositions relatives au Schéma directeur de la région Ile-de-france	Décrets en Conseil d'Etat
<i>Article 43</i> : Fonds national de développement des entreprises	Décret en Conseil d'Etat
<i>Article 46</i> : Exonérations dans les territoires ruraux de développement prioritaire	Décret
<i>Article 52</i> (Art. 1465 A du CGI) : Exonération de taxe professionnelle dans les zones de revitalisation rurales (périmètre)	Décret
<i>Article 52</i> (Art. Art. 1466 A du CGI) : Exonération de taxe professionnelle dans les zones de redynamisation urbaine (liste)	Décret
<i>Article 58</i> : (art. 6-5 de la loi n° 89-18) : Exonération de cotisations sociales dans les zones de redynamisation urbaine et de revitalisation rurale	Décret
<i>Article 68 V</i> : Avis d'une commission d'élus sur la péréquation financière entre collectivités territoriales (et désignation des membres de la commission)	Décret
<i>Article 86</i> : Déclaration auprès de la mairie des locations touristiques	Décret
<i>Article 63</i> : Conclusion de contrats particuliers s'insérant dans les contrats de plan, entre l'Etat et les collectivités territoriales dans les ZRR	Contrats
<i>Article 87</i> : Bilan de l'application de la loi	Rapport (déposé 4 ans après le 5 février 1995)

La loi n° 95-115 suscite une intense activité dans trois domaines : la préparation du projet de schéma national d'aménagement du territoire ; la politique des pays ; enfin le tracé des zonages.

II. LA PRÉPARATION DU PROJET DE SCHÉMA NATIONAL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le schéma national d'aménagement du territoire est la pièce maîtresse du dispositif créé par la loi d'orientation.

Ce schéma fixe :

« les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire, d'environnement et le développement durable. Il établit les principes régissant la localisation des grandes infrastructures, de transports, des grands équipements et des services collectifs d'intérêt national. Il détermine la manière dont les politiques de développement économique, social, culturel, sportif, d'éducation, de formation, de protection de l'environnement, du logement et d'amélioration du cadre de vie, concourent à la réalisation de ces orientations et à la mise en oeuvre de ces principes.

Le schéma national propose une organisation du territoire fondée sur les notions de bassins de vie, organisés en pays, et de réseaux de ville.

Il tient compte des solidarités interdépartementales, interrégionales et européennes ainsi que des spécificité et handicaps de chaque territoire. Il tient également compte de la nécessité de concilier le développement économique et la préservation des espaces, milieux et ressources naturels. Il énonce les principes qui seront appliqués par l'Etat en matière de logement, d'implantation des administrations et de localisation des investissements publics. »

Après sa soumission pour avis aux régions, aux départements, aux principales organisations représentatives des communes urbaines et rurales et des groupements de communes, **un premier projet** de schéma national sera présenté au Parlement dans **un délai de un an à compter de la publication de la loi d'orientation**, soit le 5 février 1996.

Le Premier ministre a rappelé, dans une circulaire du 25 août 1995, l'importance qu'il attache à l'élaboration du schéma, qualifié de « clé de voûte », de « cadre de référence » et d'« outil de cohérence » de la politique d'aménagement du territoire. Le schéma doit en effet permettre de:

« Renforcer la compétitivité du territoire national »

Le schéma contribue à :

- organiser un territoire plus attractif pour les entreprises grâce à un meilleur accès aux moyens de communication, d'information, de recherche et de formation et à un environnement de qualité ;

- participer à la construction, à la restructuration ou au renforcement des économies régionales ou locales afin qu'elles soient innovatrices et créatrices de richesses ;

- donner sa place à la France au coeur de la dynamique européenne grâce à de grandes infrastructures assurant la vitalité de notre territoire ;

- préserver et valoriser une ressource qui nous est enviée par nos voisins européens : l'espace disponible ;

- garantir les conditions d'une compétitivité durable par la promotion d'un modèle de développement respectueux des ressources naturelles et de l'équilibre des écosystèmes ;

- contribuer au développement économique et à l'emploi par l'effort d'investissement lié aux options d'aménagement.

Donner plus de cohésion et d'attractivité aux territoires »

A ce titre, le schéma contribuera aux objectifs suivants :

- prévenir et mettre un terme à l'exclusion progressive d'une partie de notre population tant dans les zones urbaines denses qu'en milieu rural ;

- assurer à chaque espace les moyens d'une participation réelle au progrès du pays tout entier dans le respect des diversités locales notamment au plan du patrimoine ;

- garantir à chacun les conditions d'une vie quotidienne de qualité ».

La circulaire précitée du premier ministre précise également que la concertation régionale associera notamment la région en tant qu'interlocuteur privilégié de l'Etat, mais également les départements, les communes, et leurs

groupements, les organismes socioprofessionnels, le conseil économique et social régional, les compagnies consulaires, ainsi que les parlementaires.

Une première synthèse de travaux régionaux est prévue pour le 30 octobre 1995.

La transmission de la synthèse définitive des travaux par région s'effectuera au plus tard le 30 novembre 1995.

Outre la consultation décentralisée, la procédure d'élaboration du schéma national prévoit également :

- la consultation des **ministères intéressés**
- la consultation de quatre **groupes transversaux de réflexion prospective**

Ces quatre groupes :

« s'attacheront à éclairer l'avenir en fournissant des éléments de fait et d'analyse ayant une incidence sur le développement et l'aménagement du territoire, en fonction des évolutions prévisibles ou concevables à échéance de vingt ans dans les domaines suivants :

- *démographie, développement économique et finances publiques ;*
- *système productif, emploi et territoire ;*
- *cohésion sociale et territoires ;*
- *contexte européen et international ».*

Les rapports des groupes seront rendus publics.

- la consultation de **cinq commissions thématiques nationales.**

Ces dernières seront présidées par un membre du conseil national de l'aménagement du territoire, et composées de 12 membres, dont au moins cinq représentants du CNADT, un représentant de la DATAR et un représentant du Commissariat Général du Plan.

Les commissions thématiques rendront leurs avis à la fin de l'année 1995. La circulaire précitée relève qu'elles « bénéficieront du fruit des travaux résultant, d'une part, de la concertation régionale, d'autre part, de la consultation des ministères, enfin des conclusions des groupes transversaux.

Leurs travaux qui feront l'objet d'une publication porteront sur les thèmes suivants :

- **développement économique, emploi et population,**
- **villes, organisation des territoires et services collectifs,**
- **réseaux et territoires,**
- **développement rural,**
- **environnement et développement durable ».**

La DATAR qui anime l'ensemble du dispositif est chargée de présenter une synthèse des travaux sous la forme d'un avant-projet de schéma national avant la fin du mois de février 1995.

La projet schéma national sera, à l'issue de cette procédure complexe, présenté au Parlement courant 1996. Puis, il sera mis en oeuvre, notamment par le vote des lois de programmation, alors que les **schémas sectoriels** (sur l'enseignement supérieur et la recherche, les équipements culturels, les infrastructures de transport, les télécommunications, l'organisation sanitaire) feront l'objet de décrets en Conseil d'Etat.

III. LA CRÉATION DES « PAYS »

La création des « Pays » apparaît comme la seconde innovation majeure de la loi d'orientation qui leur consacre l'intégralité de son titre II.

Les pays peuvent être constitués dès lors « *qu'un territoire présente une cohérence géographique, culturelle, économique ou sociale* » (article 22 de la loi d'orientation).

Quant à l'article 23 du même texte, il précise que :

« Le pays exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural.

Les collectivités territoriales et leurs groupements définissent, dans le cadre du pays, en concertation avec les acteurs concernés, un projet commun de développement. »

Il revient à la commission départementale de la coopération intercommunale de constater qu'un territoire peut former un pays. Au demeurant, un pays peut dépasser le territoire d'un seul département. Ce sont dès lors « *les commissions départementales de la coopération intercommunale concernées [qui] constatent qu'il peut former un pays* ». (article 22 précité).

La loi prévoit que, dans un délai de 18 mois à compter de sa publication, les commissions interdépartementales de la coopération intercommunale formuleront des propositions de délimitations des pays. Quant à l'autorité administrative, elle aura la charge d'en publier la liste et le périmètre.

Le « pays » ne doit pas à constituer une circonscription administrative nouvelle. « *Il a vocation à devenir une référence de cohérence géographique des politiques publiques (...). Il est le cadre dans lequel les collectivités territoriales et leurs groupements définissent (...) un projet commun de développement et d'autre part le cadre dans lequel l'Etat coordonne son action en faveur du développement local et urbain* »¹.

La loi prévoit d'ailleurs que :

« *l'Etat coordonne dans le cadre du pays son action en faveur du développement local et du développement urbain avec celle des collectivités territoriales et des groupements de communes compétents* ».

Les pouvoirs publics ont lancé une grande opération à l'issue de laquelle, sur 170 candidatures 42 « pays-tests » ont été retenus, qui représentent la situation des pays dans sa diversité : le tableau suivant donne la liste des 42 « pays-tests ».

¹ *Circulaire du 6 février 1995 relative au commentaire de la loi d'orientation*

Présentation des 42 « pays-tests »

Alsace : pays du Sundgau (68)
Aquitaine : pays du Périgord noir (2354), pays du Dropt (47)
Auvergne : pays de Saint-Flour (15)
Bourgogne : pays de Bresse louhannaise (71), pays de l'Auxois (21), pays d'Avallon (89)
Bretagne : pays de Vilaine et Redon (35-56-44), pays de Ploermel (56)
Centre : pays du Saint-Amandois (18), pays de Chinon (37), pays du Pithiverais (45)
Champagne-Ardenne : pays de la Pointe (08)
Corse : pays de la Balagne (2B)
Franche-Comté : pays Horloger (25)
Ile-de-France : pays de la Bassée (77-10)
Languedoc-Roussillon : pays des Cévennes viganaises (30-34)
Limousin : pays de Tulle (19), pays du plateau de Millevaches (19-23-87)
Lorraine : pays du Val de Lorraine (54)
Midi-Pyrénées : pays Bourian (46), pays de l'Astarac (65)
Nord-Pas-de-Calais : pays de l'Artois Nord (62), pays de Sept-Vallées (62)
Basse-Normandie : pays d'Auge calvadosien (14)
Haute-Normandie : pays du Grand Havre (76), pays de Risle-Estuaire (27)
Pays de Loire : pays d'Ancenis (44), pays du Chotelais (49), pays Segréen (49), pays des Pictons (85)
Picardie : pays du Plateau picard (60), pays de Thiérache de l'Aisne (02)
Poitou-Charentes : pays du Loudunais (86), pays de Haute-Saintonge (17)
Provence-Alpes-Côte-d'Azur : pays de Giono (04), pays d'Apt-Lubéron (84), pays de Briançon (05)
Rhône-Alpes : pays de Bière-Valloire (38), pays de Chartreuse (73-38), pays de la Vallée de l'Arve (74), pays de Bugey (01)

IV. LA MISE EN PLACE DES FONDS CRÉÉS PAR LA LOI D'ORIENTATION : FGER, FNDE, FITTVN, FPTA

A. LE FONDS DE GESTION DE L'ESPACE RURAL (FGER)

Le Fonds de gestion de l'espace rural (FGER) a été créé par l'article 38 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Après la parution du décret n° 95-360 du 5 avril 1995 et de la circulaire du ministre de l'agriculture du 6 avril 1995, l'article 38 précité est désormais pleinement appliqué et le FGER peut attribuer des subventions.

Initialement doté de 500 millions de francs pour 1995, chiffre ramené à 347,5 millions par le collectif budgétaire de l'été, le fonds recevra 400 millions de francs en 1996.

Selon la circulaire précitée, le fonds a pour objet de :

« soutenir en leur apportant une contribution financière les actions concourant à l'entretien et à la réhabilitation d'espaces agricoles en voie d'abandon, y compris dans les zones soumises à une forte pression foncière, d'éléments naturels du paysage rural, notamment dans un objectif de conservation de la diversité biologique et d'espaces où l'insuffisance d'entretien est susceptible de provoquer des risques naturels ».

En pratique, il s'agira d'aider par exemple :

- la restauration ou l'entretien des réseaux de haies dans des espaces sensibles ou des écosystèmes fragiles ;
- l'insertion paysagère des bâtiments agricoles ;
- l'entretien de zones périurbaines non bâties et non constructibles délaissées par l'agriculture du fait de la pression foncière ;
- la prévention contre les incendies (construction de pare-feux) ;
- l'entretien des zones naturelles d'expansion des crues ;
- la revégétalisation de zones sensibles à l'érosion.

Il est à noter que le fonds ne peut intervenir pour financer des dépenses qui résultent d'une obligation légale d'entretien ou pour se substituer à des financements spécifiques.

Les crédits du fonds sont répartis en trois sections :

Section gérée au niveau national	6 %
Section attribuée aux DOM	4 %
Section départementale	90 %

La gestion des crédits des deux dernières sections est déconcentrée au niveau départemental.

B. LE FONDS NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES (FNDE)

Créé par l'article 43 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, le FNDE « *a pour objet de renforcer les fonds propres et de favoriser l'accès au crédit ces entreprises. Il concourt à la mobilisation en leur faveur de l'épargne de proximité* ».

Le fonds interviendra par des prêts, et par l'octroi de garanties d'engagements pris notamment par les sociétés de caution, les sociétés de capital risque, les fonds communs de placement à risque, les sociétés de développement régional.

Ces aides seront destinées à des PME-PMI dont l'effectif ne dépasse pas 250 salariés, dont le chiffre d'affaires hors taxe ne dépasse pas 140 millions de francs ou dont le total du bilan est inférieur à 70 millions de francs. En outre, les entreprises bénéficiaires ne devront pas être détenues à plus de 25 % par des sociétés ne répondant pas aux conditions exposées ci-dessus.

Votre commission souhaite que les mesures d'ordre réglementaire que nécessite la création du FNDE soient prises rapidement afin que ce fonds reçoive les moyens nécessaires à l'exercice de sa mission.

C. LE FONDS D'INVESTISSEMENT DES TRANSPORTS TERRESTRES ET DES VOIES NAVIGABLES (FITTVN)

Le compte d'affectation spéciale dénommé « fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables » a été créé par l'article 47 de la loi de finances du 29 décembre 1994 afin de contribuer au financement des infrastructures de transport.

Il est alimenté par le produit d'une taxe sur les ouvrages hydroélectriques concédés et sur les concessionnaires d'autoroutes, ainsi que par la participation des personnes publiques intéressées au financement de ces investissements.

A la suite de la réaction de la commission des affaires économiques, qui estimait que le décret n° 95-2 du 4 mai 1995, relatif à la composition du comité de gestion du FITTVN ne correspondait pas à la loi de finances pour 1995, le Gouvernement a modifié les dispositions relatives au rôle du comité de gestion par un décret n° 95-1107 du 13 octobre 1995.

L'utilisation des crédits du fonds pour 1995 et celle prévue pour les crédits 1996 est retracée dans le tableau ci-dessous :

AFFECTATION DES CRÉDITS DU FITTVN

(En millions de francs)

	1995		1996
	LFI	Après répartition	
Chapitre 1 : routes	650 (32 %)	745 (37,2%)	1650 (54%)
Chapitre 2 : voies navigables	109 (5,4%)	269 (13,4%)	276 (9%)
Chapitre 3 : ferroviaire et transports combiné	234 (11,7%)	986 (49,3%)	1124 (36,8%)
Chapitre 4 : crédits de répartition	1007(50,3%)	-	-
	2000	2000	3050

D. LE FONDS DE PEREQUATION DES TRANSPORTS AERIENS (FPTA)

Ce fonds a été créé sous la forme d'un compte spécial du trésor par l'article 35 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et par la loi de finances initiale pour 1995, afin de subventionner les entreprises de transport aérien et d'assurer l'équilibre des lignes aériennes qui concourent à l'aménagement du territoire.

Un décret n°95-698 du 9 mai 1995 a fixé les règles de fonctionnement du fonds de péréquation. Un second décret relatif au comité de gestion du fonds est en cours d'élaboration. Un troisième décret, relatif à l'organisation financière et comptable du fonds est également attendu.

Votre rapporteur pour avis souhaite que toutes les dispositions réglementaires qui permettront l'entrée en vigueur des dispositions de la loi voient rapidement le jour.

Le fonds était doté de 130 millions de francs en 1995, et alimenté par une taxe de quatre francs perçue sur le nombre de passagers embarquant dans les aéroports situés en France continentale. Le projet de loi de finances pour 1996 prévoit de réduire à trois francs le montant de la taxe, du fait du report sur 1996 des ressources perçues en 1995.

Compte tenu de la réglementation européenne, l'attribution des subventions du fonds de péréquation suppose tout d'abord la publication des obligations de service publics auxquelles sont soumis les gestionnaires des liaisons aériennes en cause. Si aucun transporteur ne se manifeste pour exploiter les liaisons sans subvention, un appel d'offres communautaire doit alors être lancé par une collectivité locale. Au début de l'automne 1995 on a entamé l'édition d'obligations de services public pour vingt liaisons. Selon informations communiquées à votre rapporteur pour avis, la procédure d'attribution des subventions pourrait durer environ six mois.

CHAPITRE III

LES PRINCIPALES QUESTIONS D'ACTUALITE POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

I. LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA MONTAGNE

A. BILAN DES ACTIONS EN FAVEUR DE LA MONTAGNE

L'article 33 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a prévu que les crédits consacrés au développement de la montagne seraient regroupés au sein du FNADT.

Selon les informations obtenues par votre rapporteur pour avis, le financement des opérations d'autodéveloppement en montagne (ex FIAM) enregistre une nouvelle baisse, après celle de 1994, cette diminution est accélérée du fait de la régulation budgétaire :

(En millions de francs)

	1993	1994	Variation 94/93	1995	Variation 95/94
LFI	45	35	(- 22 %)	-	
Après régulation	40,5	35	(-12,2 %)	30,9	(- 11,7 %)

On voit ainsi qu'après régulation budgétaire les crédits affectés aux opérations d'auto-développement en montagne ont diminué de 40,5 à 30,9 millions de francs de 1993 à 1995 soit une diminution de 23,7 %.

La répartition entre les différents massifs s'est établie comme suit :

<i>En millions de francs</i>	
- Alpes du Nord	3,7
- Alpes du Sud	3,7
- Corse	1,8
- Jura	1,9
- Vosges	2
- Pyrénées	4,4
- Massif Central	11,8
- Réunion	1
- Guadeloupe	0,3
- Martinique	0,3

Total	30,9

Source : DATAR

● **Dans les Alpes, les crédits ont soutenu :**

- la valorisation des ressources du patrimoine naturel ou culturel, des productions agricoles et forestières (notamment : l'appui à la constitution d'un réseau de producteurs d'ovins, la route de la lavande, la réalisation d'un schéma de desserte pastorale à l'échelle du département de la Savoie) ;

- l'aménagement et la gestion des espaces (appui technique à la zone de montagne sèche des Alpes du sud, aide à des programmes de gestion de l'espace par des élevages bovins et ovins extensifs) ;

- la valorisation de l'économie touristique (poursuite du programme relatif à la constitution du produit touristique de route des grandes Alpes) ;

- la coopération transfrontalière ;

- l'expérimentation et l'innovation sociale dans le domaine des services (projet de gestion des disponibilités locatives pour le logement du personnel du chantier de l'autoroute de Maurienne-haute Durance) ;

- la mise en oeuvre de stratégies et de plans de communication.

● **Dans le massif central**, les crédits ont favorisé :

- l'aide au conseil et à l'innovation touristique ;
- le lancement et l'accompagnement de l'opération « points multi-services » ;
- l'expérimentation d'une radio d'autoroute sur l'A 75.

● **Dans le Jura et les Vosges**, les crédits ont aidé :

- en matière d'agriculture, un programme d'animation foncière et paysagère, d'animation des pisciculteurs, un tableau de bord de l'emploi dans les entreprises de travaux forestiers ;

- en matière industrielle, un programme d'appui aux industries de la lunette et du jouet : l'analyse des besoins des entreprises du secteur textile-habillement du bassin de Gérardmer ;

- en matière de tourisme, l'organisation de la randonnée sur le massif jurassien.

● **Dans les Pyrénées**, les crédits ont soutenu la création d'une assistance technique (exploitation en régie des forêts communales du Luchonnais, démarche qualité pour la filière bovine, assistance technique au développement de la station d'hiver de Gourette).

● **A la Réunion**, les crédits abondés par la région et les fonds communautaires, ont permis des réalisations centrées sur la promotion d'une économie rurale de qualité, la lutte contre l'exclusion et la structuration de l'espace habité.

En ce qui concerne les organes représentant la montagne, votre rapporteur pour avis relève que la demande exprimée par votre Commission d'une meilleure représentation des élus au sein des organismes existants semble suivie d'effet.

La réforme qui sera réalisée par décret dont le texte est soumis au contreseing tend à créer une commission permanente au sein du conseil national de la montagne et de tous les comités du massif.

Cette réforme devrait permettre d'accroître l'influence des comités de massif. La commission permanente, et son président qui sera élu, jouera le rôle de « porte-parole » du massif, en particulier lors de l'élaboration des schémas inter-régionaux de massifs visés par l'article 8 de la loi d'orientation n° 95-115 qui dispose :

« Les massifs de montagne s'étendant sur plusieurs régions font l'objet de politiques interrégionales. Ces politiques peuvent prendre la forme d'un schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif élaboré et approuvé conjointement par les conseils régionaux. Les conseils régionaux consultent le comité de massif sur les dispositions envisagées et, éventuellement, sur leurs modifications. Les politiques interrégionales de massifs s'inscrivent dans les orientations définies par la présente loi ainsi que par le schéma national d'aménagement et de développement du territoire [...] »

Deux massifs peuvent faire l'objet d'un schéma interrégional de massifs [...] »

Les comités de massifs pourront également mieux exercer les missions qui résultent de la mise en oeuvre des programmes européens de massifs.

Votre rapporteur pour avis a enfin constaté, en ce qui concerne l'évaluation de la politique de la montagne, que les travaux de la Commission, présidée par le préfet P.E. M. BLONDEL, se poursuivent grâce à la coordination du commissariat du plan et que l'instance d'évaluation a été installée en avril. Ces travaux d'évaluation devaient permettre à la Commission Blondel de présenter des conclusions à la fin de 1996.

B. QUELQUES PROPOSITIONS DE RÉFORME

Dans un rapport d'étape élaboré au printemps 1995, la commission permanente du conseil supérieur de la forêt et des produits forestiers a présenté des réflexions qui sont de nature à favoriser le développement économique et social des zones de montagne.

Votre rapporteur pour avis estime notamment qu'il convient de retenir, parmi les propositions de la commission, les suivantes :

- Etablir un bilan et un outil prospectif des activités socio-économiques liées à la forêt en présentant un inventaire des potentialités forestières et des richesses patrimoniales ; une analyse du marché du bois et de la situation de la filière ; une étude sur la multifonctionnalité des boisements qui permettra de reconnaître les fonctions non marchandes.

- L'élaboration d'outils d'aide à la programmation et à la gestion, tels que des cartes départementales à l'échelle de la vallée ou du versant.

- La recherche d'initiatives sylvicoles adaptées à la montagne qui devront intégrer des éléments tels que : le renouvellement l'entretien et le suivi des peuplements actuels, l'entretien et le suivi des peuplements régénérés, la valorisation maximale du patrimoine forestier ;

- La formation des professionnels publics et privés et des personnels de la filière ;

- La mise en place d'un observatoire de la montagne ;

- Le renouvellement des forêts de protection et la détermination de zones prioritaires ;

- L'aide aux opérations sylvicoles afin d'assurer la production durable de bois de qualité ;

- L'amélioration de la desserte ;

- La promotion et la valorisation du matériau bois ;

- Le développement du bois énergie ;
- L'optimisation de la mise en marché des agrumes et des sciages ;
- L'aide à la gestion de la forêt de montagne en site à fort handicap ;
- La relance de la politique de restauration des terrains en montagne.

Votre rapporteur pour avis approuve les orientations tracées par ces propositions.

Compte tenu du problème posé par la réduction des alpages en zone de montagne, il serait en outre nécessaire de favoriser la production laitière, le maintien et l'installation d'exploitants agricoles.

Votre rapporteur pour avis estime qu'une part des quotas laitiers ouverts à notre pays pourrait utilement être réservée à la montagne. Cette « enveloppe montagne » permettrait le maintien d'une production de qualité et concourrait directement à l'objectif d'aménagement du territoire.

II. L'ÉQUILIBRE DE LA RÉGION ILE DE FRANCE

A. LES TRAVAUX DU COMITÉ DE DÉCENTRALISATION

Le Comité de décentralisation placé auprès du ministre chargé de l'aménagement du territoire :

- instruit les demandes d'agrément pour l'implantation d'activités en Ile-de-France pour les secteurs publics et privés,

- apprécie et suit les plans de localisation des administrations et organismes publics.

L'action du comité tend à rééquilibrer la répartition des activités entre Paris et la province, d'une part, et au sein même de la région Ile-de-France d'autre part, afin de :

- **renforcer l'est de l'agglomération parisienne,**
- **développer les villes nouvelles.**
- **rechercher un équilibre local entre habitat et emploi.**

La procédure d'agrément des **constructions nouvelles**, et de **l'utilisation des locaux d'activités, publics ou privés, en Ile-de-France**, est régie par les articles L.510-1 et suivants du code de l'urbanisme.

Dans son rapport au premier ministre relatif à la période 1993-1994, le comité de décentralisation observe que le nombre de dossiers traités en matière d'agrément du secteur public et parapublic est relativement constant, tandis que les surfaces agréées sont en baisse depuis 1992 : (574.000 m² agréés alors, contre 315.000 m² en 1994).

En ce qui concerne le **rééquilibrage vers l'Est** de la région, le comité note que si, de 1991 à 1994, 36 % des surfaces agréées concernent l'est de Paris, il s'agit pour 91 % du total d'entrepôts, ce qui traduit une spécialisation de l'est dans le secteur « logistique ».

S'agissant des « **villes nouvelles**, le comité relève que bien qu'elles soient considérées comme prioritaires par l'Etat en terme de localisation d'activités, la part des demandes d'agrément du secteur public qui les concerne est faible. Cette part croît cependant depuis 1991 notamment du fait de la création de plusieurs universités.

Le nombre des dossiers d'agrément relatifs au secteur privé est en recul depuis 1991 et a enregistré une stagnation en 1993-1994 (241 décisions en 1991, contre 89 en 1994) Le comité explique cette diminution par les évolutions de la réglementation qui a réduit le champ de l'agrément, par l'incidence négative de la conjoncture immobilière, et par la conjoncture économique globale. Les surfaces agréées ont également considérablement diminué, de 3.952.000 m² en 1991 à 745.000 m² en 1994. Au total, alors que la part des surfaces destinées aux entrepôts se maintient, celle des constructions de bureaux en « blanc » est en forte réduction.

B. LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE D'AGRÉMENT

Le Comité présente aussi dans son rapport les perspectives ouvertes par la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire qui a modifié le régime de l'agrément.

L'article 41 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 dispose, en effet, que la décision d'agrément prend en compte :

- **les orientations définies par la politique d'aménagement du territoire national,**
- **la politique de la ville,**
- **l'équilibre entre les constructions destinées à l'habitation et celles destinées aux activités.**

Un décret n° 95-690 du 9 mai 1995 a, quant à lui, modifié la composition du comité de décentralisation en réduisant le nombre de ses membres de 15 à 13 et en instituant l'obligation d'y faire figurer trois élus des collectivités territoriales.

Désormais, les collectivités locales peuvent passer des conventions avec l'Etat afin de définir les modalités locales du respect des objectifs généraux fixés par la loi. Lorsqu'une convention est signée, le représentant de l'Etat délivrera désormais lui-même l'agrément.

Le comité de décentralisation estime que la gestion de l'agrément du secteur privé devrait pour ce qui le concerne, se trouver allégée par la réforme, et qu'il pourra en conséquence s'impliquer dans la mise au point et dans le suivi des conventions.

● Les plans de localisation

Les plans de localisation des ministères et organismes de l'Etat ont pour objet de programmer sur 3 ans les évolutions des structures des administrations centrales et de leurs implantations. Le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) doit les approuver, après avis du comité de décentralisation pour que l'agrément puisse être accordé aux opérations envisagées. Le CIAT de Troyes du 20 septembre 1994 a ainsi prévu le transfert de directions d'administration centrales et de ministères entiers, dans le futur.

L'action du comité de décentralisation s'attachera à banaliser l'usage des plans de localisation.

C. LE PROBLÈME DES BUREAUX VACANTS EN ILE-DE-FRANCE

Le comité de décentralisation estime, dans son rapport précité, que la crise de l'immobilier de bureau devrait durer jusqu'à la fin du siècle : le stock de bureaux disponibles atteint aujourd'hui de 4 à 5 millions de mètres carrés.

Sur ce total, la part des bureaux neufs devrait se réduire. En termes géographiques, le comité estime que si les bureaux dans Paris et la proche banlieue Ouest devraient trouver preneur, on pourrait en revanche voir apparaître des friches industrielles notamment en grande couronne.

Le comité estime même que :

« ces mouvements pourraient remettre en cause les objectifs inscrits au schéma directeur de la région Ile-de-France. On voit en particulier que dans les Hauts-de-Seine, les objectifs à 25 ans du schéma directeur sont déjà réalisés en 5 ans, à quelque 40 %.

On risque de voir se renforcer la spécialisation économique et sociale des territoires, ainsi que des migrations alternantes entre les lieux d'emploi et les lieux de résidence.

De vastes zones périurbaines où sont localisées des populations souvent défavorisées, subiront le plus durement les effets de ces mouvements.

A l'échelle des grands équilibres nationaux l'offre très importante de bureaux en Ile-de-France risque de renforcer un mouvement de transfert d'emplois de province vers la capitale, alors que celle-ci concentre déjà une part très importante des emplois du tertiaire, et en particulier du tertiaire supérieur.

C'est la mise en oeuvre de certains objectifs de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire qui pourrait être affectée par cette situation ».

Votre rapporteur pour avis souhaite que ces prévisions soient infirmées et que l'utilisation de l'agrément et de plans de localisation permette de faciliter le rééquilibrage entre la région Ile-de-France et le

reste du pays, conformément à la lettre et à l'esprit de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

III. LES DÉLOCALISATIONS D'EMPLOIS PUBLICS

De 1991 à 1994, les comités interministériels pour l'aménagement du territoire (CIAT) ont approuvé une politique ambitieuse qui tend à une répartition plus équilibrée des services de l'Etat sur le territoire national. Au total et compte tenu des opérations suspendues en 1993, 23.700 transferts d'emplois ont été approuvés par les CIAT successifs.

Sur ce total, 7.400 emplois ont été transférés dans 63 villes de province au 1er juillet 1995, et 6.700 sont en cours de transfert, comme le montre le tableau ci-après :

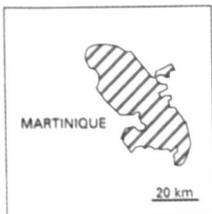
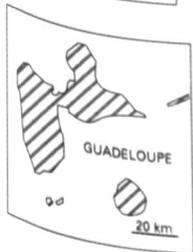
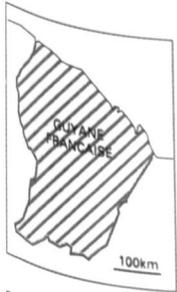
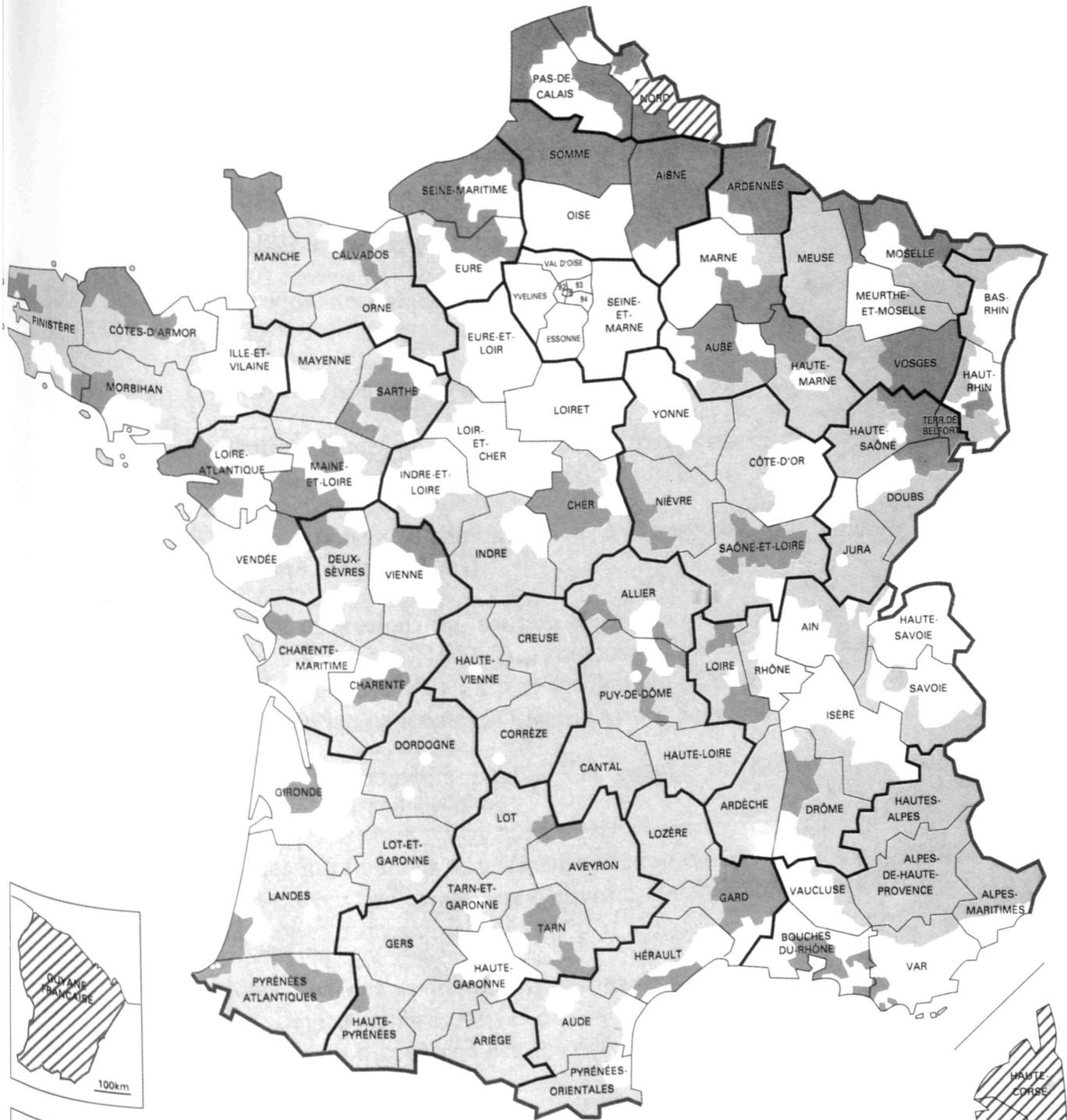
TRANSFERTS RÉALISÉS OU EN COURS DE PRÉPARATION
RÉPARTITION DES EMPLOIS PAR RÉGION

	Transférés	En cours de
Alsace	322	0
Aquitaine	140	795
Auvergne	83	160
Basse-Normandie	160	250
Bourgogne	27	0
Bretagne	406	62
Centre	694	564
Champagne-Ardenne	7	0
Corse	22	0
Franche-Comté	185	70
Haute-Normandie	14	0
Ile de France	931	671
Languedoc-Roussillon	476	276
Limousin	292	330
Lorraine	232	240
Midi-Pyrénées	429	740
Nord-Pas-de-Calais	170	358
Pays de la Loire	716	832
Picardie	642	59
Poitou-Charentes	277	455
Provence-Alpes-Côte d'Azur	635	291
Rhône-Alpes	552	527
TOTAL (arrondi)	7.400	6.700

Source : DATAR

Politique régionale communautaire

Zones éligibles aux objectifs 1, 2 et 5b



 Zones en retard de développement éligibles au titre de l'**objectif 1** (de 1994 à 1996)
  Zones de reconversion industrielle éligibles au titre de l'**objectif 2** (de 1994 à 1996)
  Zones de développement rural éligibles au titre de l'**objectif 5b** (de 1994 à 1999)

Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis.

Les principales opérations concernent les ministères chargés de la recherche (INSERM, CNRS, INRA, CEA) et de la Défense et plusieurs services de la Poste. D'autres opérations portant chacune sur plus de 100 emplois sont également engagées.

Le CNED à Poitiers (200 emplois).

Le service technique de la navigation aérienne à Toulouse (100 emplois).

L'ONISEP à Marne-la-Vallée (176 emplois).

Le centre d'études pour les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques à Lyon (120 emplois).

L'école nationale d'administration à Strasbourg (70 emplois et 100 postes d'élèves fonctionnaires).

Parmi les **opérations qui sont en cours**, on relève notamment celles qui concernent : Limoges (CNASEA) ; Toulouse (services de l'agriculture) ; Angers et Valbonne (ADEME) ; Clermont-Ferrand (CEMAGREF) ; Nancy (ONF) ; Toulon (marine nationale) ; Orléans (Armée de terre).

Au total, les pouvoirs publics ont engagé ou réalisé 60 % des transferts prévus soit 14.100 emplois.

Selon les informations adressées à votre rapporteur pour avis, le coût de revient brut moyen par emploi est d'environ 400.000 francs dont les 2/3 résultent de dépenses d'investissement.

Le coût réel des opérations varie, quant à lui, entre un minimum applicable aux activités administratives peu coûteuses, et un maximum, atteint lorsque la délocalisation concerne des activités de recherches qui nécessitent d'importants équipements.

Le transfert à Nantes du bureau des permis du ministère de la justice est ainsi évalué à 23.000 francs par emploi.

La cour des comptes a lancé une étude sur le coût et l'impact de ces transferts.

Quant à l'absence de crédits demandés au titre de la loi de finances pour 1996, elle s'explique :

- par la non consommation de la totalité des crédits ouverts au titre des années précédentes,

- par les difficultés du montage de certaines opérations importantes et les retards qui peuvent s'ensuivre,

- par des recettes attendues du fait de la libération de divers immeubles franciliens par des services délocalisés, qui seront directement reversées au fonds de délocalisations publiques.

En outre, l'administration tient compte des participations susceptibles d'être versées par les collectivités d'accueil.

Votre rapporteur pour avis souhaite que, comme il avait été recommandé lors de la discussion du projet de loi d'orientation relative à l'aménagement et au développement du territoire, les délocalisations ne s'effectuent pas seulement entre Paris et les métropoles provinciales, mais également entre ces dernières et les autres villes de province. En effet seul un mouvement de délocalisation « en cascade » permettra de mieux répartir, sur tout le territoire, la population et les activités économiques.

Votre rapporteur pour avis prend acte, en conséquence, du transfert du SGAR de Lyon à l'Isle d'Abeau, qui constitue un exemple de délocalisation « en chaîne » entre une métropole de province et une autre cité.

IV. SERVICES PUBLICS ET MONDE RURAL.

Le Gouvernement a clairement manifesté sa volonté de maintenir les services publics en milieu rural.

Dans sa circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en oeuvre de la réforme de l'Etat et des services publics, le Premier ministre a ainsi indiqué que :

« L'administration doit contribuer à relever les défis de notre société. L'implantation et l'organisation des services publics, devront contribuer à l'action en faveur des quartiers urbains en difficulté ainsi qu'à la lutte contre la désertification rurale et contre l'exclusion ».

Par la même circulaire le Premier ministre a demandé, au ministre chargé de l'aménagement du territoire « d'animer un travail interministériel tendant à assurer une présence plus satisfaisante de l'Etat dans les zones

rurales en difficulté, fondée sur le recours au principe de polyvalence et de mobilité [...] ».

Dans une communication présentée au conseil des ministres du 11 octobre 1995, le secrétaire d'Etat au développement rural a rappelé :

- que « la présence sur l'ensemble du territoire de services publics de qualité adaptés aux besoins locaux et aisément accessible à tous est essentielle pour l'aménagement du territoire, tout particulièrement dans le monde rural ».

Le secrétaire d'Etat au développement rural a rappelé qu'en outre les **commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics** seraient obligatoirement consultées dans le cadre de l'élaboration des schémas d'organisation et d'amélioration des services publics.

L'Etat engagera, une concertation avec les entreprises ou les établissements publics afin de conclure des contrats de service public ou les avenants aux contrats de plan qui « préciseront » les obligations de ces entreprises en matière de services rendus aux usagers et d'aménagement du territoire.

Le secrétaire d'Etat a en outre indiqué que « tant que les règles définissant les conditions d'un égal accès de chacun au service public n'auront pas été définies dans ce cadre contractuel, le moratoire suspendant toute décision de fermeture de services publics en zone rurale sera maintenu ».

Votre rapporteur pour avis se félicite du maintien du moratoire sur la fermeture des services publics.

Cependant, selon certaines informations qui lui sont parvenues, le principe du moratoire ne serait pas partout respecté aussi clairement que les pouvoirs publics le souhaitent. C'est pourquoi, votre rapporteur pour avis souhaite que le Gouvernement s'assure du respect de ses décisions en ce qui concerne le moratoire.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, la commission a décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits demandés pour l'aménagement du territoire inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 16 novembre 1995, la commission a procédé, sur le rapport de **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis, à l'examen des crédits de l'aménagement du territoire pour 1996.**

M. Jean Pépin, rapporteur pour avis, a déclaré que depuis le vote de la loi d'orientation du 4 février 1995, relative à l'aménagement et au développement du territoire, la politique d'aménagement du territoire avait pris un cours nouveau, marqué par la publication de nombreux textes. Il a observé, cependant, que les moyens alloués à cette politique ambitieuse n'ont pu, compte tenu de la nécessité de réduire les déficits publics, être aussi élevés que le Sénat l'aurait souhaité.

Après s'être félicité de la parution du « jaune budgétaire » avant le début de la discussion sur le projet de loi de finances pour 1996, **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a déclaré que ce document, qui retrace l'effort de l'Etat en faveur de l'aménagement du territoire, montrait que l'ensemble des crédits qui y étaient consacrés, tous ministères confondus, s'élèverait, en 1996, à 21,6 milliards de francs en autorisations de programme et 54,3 milliards de francs en crédits de paiement, soit une diminution respective de 9 % et 1,6 %.

Il a ajouté que le montant des crédits inscrits au fascicule budgétaire « bleu » consacré à l'aménagement du territoire était, quant à lui, de 2,058 milliards de francs en autorisations de programme et de 1,996 milliard en crédits (dépenses ordinaires + crédits de paiement), soit une diminution de - 1,13 % par rapport au collectif et de - 11,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995.

M. Jean Pépin, rapporteur pour avis, a ensuite évoqué l'évolution des dépenses ordinaires. Il a déclaré que les moyens de services (94,8 millions de francs) diminuaient de 1,8 % en francs courants et que les crédits d'interventions publiques (première partie du fonds national d'aménagement et de développement du territoire -FNADT-) se réduisaient de 18,6 %, en passant de 411,5 à 335 millions de francs en 1996.

En ce qui concerne les dépenses en capital, qui constituent des subventions d'investissement (titre VI), **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a observé que les autorisations de programme diminuaient de près de 20 %, atteignant 2.058 millions de francs, contre 2.590 millions de francs en 1995, que les aides à la localisation d'activités créatrices d'emploi, qui correspondent à la prime d'aménagement du territoire, représentaient 550 millions d'autorisations de programme et 335 millions de francs en crédits de paiement ; enfin, que les crédits d'investissement (second volet du FNDAT) s'élevaient à 1.508 millions de francs en autorisations de programme et 1.231 millions en crédits de paiement, soit une baisse respective de 24 % et 12 % par rapport à 1995.

Le rapporteur pour avis a ensuite évoqué la prime d'aménagement du territoire laquelle a fait l'objet d'un protocole d'accord entre le Gouvernement français et la Commission européenne. Cet accord a posé le principe que la population maximale éligible à la prime à l'aménagement du territoire (PAT) pour les projets industriels n'excéderait pas 40,9 % de la population métropolitaine et qu'un rapprochement serait recherché entre le zonage PAT et les zonages européens (fonds structurels).

M. Jean Pépin, rapporteur pour avis, a indiqué que le taux normal de subvention par emploi au titre de la PAT varierait désormais de 38.000 à 50.000 francs, quant au taux majoré il s'élèverait de 50.000 à 70.000 francs, puis il a estimé qu'il serait souhaitable d'atteindre une plus grande cohérence entre les zonages nationaux et européens.

En ce qui concerne les fonds qui concourent à l'aménagement du territoire, **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a précisé que le fonds de gestion de l'espace rural (FGER) recevrait 400 millions de francs en 1996, alors qu'il avait été prévu, lors de la discussion du projet de loi d'orientation, de le doter d'un milliard de francs, et que cette somme avait été ramenée à 500 millions de francs en loi de finances pour 1995 puis à 347,5 millions de francs par le collectif.

S'agissant du fonds national de développement des entreprises (FNDE), **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'il avait été créé par la loi d'orientation afin de renforcer les fonds propres et l'accès au crédit des entreprises, mais qu'il n'avait pas encore vu le jour. Il a ajouté que la commission devrait se montrer vigilante sur la création de cet important instrument financier.

Abordant l'examen du montant du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN), **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a ajouté que ce compte d'affectation spéciale avait reçu 2 milliards en 1995 et recevrait 3,05 milliards en 1996.

Puis, il a évoqué le fonds de péréquation des transports aériens (FPTA), dont les ressources se sont élevées à 130 millions de francs en 1995, mais qui n'a pas encore attribué d'aides, car plusieurs textes doivent également être publiés pour lui permettre d'intervenir.

Evoquant la loi du 4 février dernier, **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a rappelé le rôle joué dans son élaboration par la commission et son président.

Il a estimé que la commission devrait se montrer particulièrement vigilante lors de la publication des mesures d'application de la loi d'orientation.

Enfin, **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a abordé trois thèmes d'actualité relatifs à l'aménagement du territoire.

Il a déclaré que la politique de la montagne constituait un enjeu essentiel pour l'aménagement du territoire et a observé que les crédits du FNADT correspondant à l'ancien fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne (FIAM) étaient en réduction constante, passant de 40 millions de francs en 1993 à 31 millions en 1995, soit une baisse de 23,7 %.

En ce qui concerne l'équilibre de la région Ile-de-France, **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a déclaré qu'il avait pris connaissance avec quelque inquiétude du dernier rapport du comité de décentralisation qui joue un rôle essentiel dans l'agrément des constructions nouvelles pour l'implantation des activités en Ile-de-France et dans le suivi des plans de localisation des organismes publics. Il a indiqué que le comité estimait que l'excédent des bureaux vacants pourrait avoir de graves incidences sur l'aménagement du territoire, en renforçant le mouvement de transfert d'emplois de province vers Paris.

Enfin, en ce qui concerne la délocalisation d'emplois publics depuis 1991, **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a signalé que 23.700 transferts d'emplois avaient été approuvés, dont 7.400 emplois avaient d'ores et déjà été transférés, tandis que 6.700 étaient en cours de transfert. Il a considéré qu'il était essentiel de favoriser les transferts « en cascade » entre les villes de provinces, jugeant que la politique conduite actuellement ne prenait en compte que « timidement » cet objectif.

S'étant déclaré conscient de la nécessité d'opérer des choix, **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a proposé de donner un avis favorable aux crédits de l'aménagement du territoire pour 1996.

S'adressant au rapporteur pour avis, **M. Marcel Deneux** a estimé que le Parlement ne pouvait se résigner à la diminution des crédits consacrés à l'aménagement du territoire.

En réponse, **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a estimé préférable d'attendre le projet de loi de finances pour 1997, avant de faire part au Gouvernement de la préoccupation qu'occasionnait la réduction des crédits, compte tenu de la situation difficile traversée actuellement par notre pays. Il s'est déclaré très sensible à la volonté manifestée par le ministre de l'équipement de résorber le personnel au niveau de l'administration centrale et de conserver celui des services extérieurs.

M. Jean Huchon, président s'est déclaré très déçu par ce budget et a jugé que la commission devrait se montrer très vigilante au sujet du monde rural. Il a ajouté que les mesures de délocalisation « en cascade », souhaitées par le Sénat, des grandes villes de province vers les villes plus petites et le milieu rural ne s'étaient pas encore traduites dans les faits.

A l'initiative de **M. Georges Berchet** qui s'était interrogé sur l'application du moratoire relatif à la fermeture des services publics, **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a rappelé que le ministre chargé de l'espace rural avait déclaré devant l'Assemblée nationale que ce moratoire serait maintenu.

M. Jean Huchon, président, a estimé, quant à lui, que le comportement de la poste était « parfois très cavalier ».

M. Georges Berchet a alors rappelé que les dispositions de la loi d'orientation relative à l'aménagement du territoire prévoyaient qu'une concertation devait se dérouler avant toute fermeture de services publics, mais que cette procédure n'était pas respectée.

M. Marcel Deneux a alors regretté que plusieurs administrations n'aient pas appliqué le moratoire.

M. William Chervy a indiqué que puisque le budget traduisait un « désengagement complet » de l'Etat en matière d'aménagement du territoire, le groupe socialiste voterait contre son adoption.

M. Jean François-Poncet, président, a jugé qu'il serait extraordinairement grave que le Sénat se désintéresse de l'aménagement du territoire, tout en soulignant que la Haute Assemblée se devait de faire preuve d'« esprit civique » dans une période particulièrement difficile pour les finances publiques, mais que sans demander des augmentations des crédits, la commission devait axer ses recommandations sur les aspects non budgétaires du dossier, tels que la publication des décrets d'application de la loi d'orientation, la péréquation des ressources entre régions riches et moins favorisées et l'élaboration du schéma national d'aménagement du territoire. Sur ce dernier point, il a jugé l'élaboration du schéma très difficile sans la prise en compte des schémas sectoriels et rappelé que les choix retenus seraient en tout état de cause, sanctionnés par le vote d'une loi.

Il a conclu que le Sénat devait, tout en veillant à faire preuve d'esprit de responsabilité, persévérer dans son rôle de précurseur en matière d'aménagement du territoire et continuer à s'exprimer, de sorte que les priorités à l'horizon de 2015 ne soient pas perdues de vue.

Il a annoncé, dans cette perspective, que la commission entendrait prochainement le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme ainsi que le président de la SNCF, à propos du projet de contrat de plan à conclure entre l'Etat et la SNCF. Il a, en outre, souhaité que les résultats de l'audit établi à la demande de l'association nationale des élus régionaux (ANER) puissent être communiqués à la commission.

Evoquant, par ailleurs, la question du maintien des services publics en zone rurale, dont il a jugé nécessaire la polyvalence, il a considéré que les calculs de rentabilité des services publics et la recherche des complémentarités entre les uns et les autres devraient être recherchés au niveau de chaque département

Sur proposition de son rapporteur, la commission a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits inscrits au budget de l'aménagement du territoire dans le projet de loi de finances pour 1996.**