

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur
le projet de loi de finances pour 1997, 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, Gérard César, Louis Minetti, vice-présidents ; Georges Berchet, William Chervy, Jean-Paul Émin, Louis Moïnard, secrétaires ; Louis Althapé, Alphonse Arzel, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, 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, Hilaire Flandre, Philippe François, Aubert Garcia, François Gerhaud, Charles Ginésy, Jean Grandon, Francis Grignon, Georges Gruillot, Claude Haut, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Hugo, 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, Jean Puech, 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, André Vallet, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A. 590.

Sénat : 85 et 86 (annexe n° 4) (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER - LES MOYENS FINANCIERS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : LE DÉSENGAGEMENT ?	7
I. LES CRÉDITS INSCRITS AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1997 : PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE	7
A. LES DÉPENSES ORDINAIRES	8
1. <i>Les moyens des services</i>	8
2. <i>Les interventions publiques : le FNADT « interventions » (chapitre 44-10)</i>	8
B. LES DÉPENSES EN CAPITAL	9
1. <i>Le FNADT « investissement » (chapitre 65-00)</i>	10
2. <i>Les aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois : la PAT</i>	14
II. LES FONDS DESTINÉS À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : FNDE, FITTVN, FPTA	20
A. LE FONDS NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES (FNDE)	21
B. LE FONDS DE PÉRÉQUATION DES TRANSPORTS AÉRIENS (FPTA)	22
C. LE FONDS D'INVESTISSEMENT DES TRANSPORTS TERRESTRES ET VOIES NAVIGABLES (FITTVN)	24
III. LES CONCOURS DE L'ÉTAT À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	26
IV. LES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS	27
CHAPITRE II - LA POURSUITE DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI N° 95-115 DU 4 FÉVRIER 1995 D'ORIENTATION POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE	29
I. LA PRÉPARATION DES SIX PROJETS DE LOIS PRÉVUS PAR LA LOI D'ORIENTATION : UNE ARDENTE OBLIGATION	29
II. LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES : UN EFFORT SOUTENU	31
A. LES TEXTES PUBLIÉS	31
B. LES TEXTES EN PRÉPARATION	32
C. LES TEXTES ATTENDUS	33
D. QUELQUES OBSERVATIONS SUR L'APPLICATION DE LA LOI D'ORIENTATION	34
III. L'ÉLABORATION DES RAPPORTS PRÉVUS PAR LA LOI D'ORIENTATION	35

CHAPITRE III - LES PRINCIPALES QUESTIONS D'ACTUALITÉ POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	37
I. VERS UNE PLUS GRANDE DÉCONCENTRATION	38
II. LA POLITIQUE DES SERVICES PUBLICS	39
A. LES TRAVAUX DES COMMISSIONS DÉPARTEMENTALES D'ORGANISATION ET DE MODERNISATION DES SERVICES PUBLICS.....	39
B. LE MORATOIRE SUR LES SERVICES PUBLICS.....	40
III. LA POLITIQUE DE LOCALISATION DES EMPLOIS PUBLICS	41
A. LA POLITIQUE DES « DÉLOCALISATIONS » D'EMPLOIS PUBLICS EN 1995-1996.....	41
B. L'INCIDENCE DES RESTRUCTURATIONS DE LA DÉFENSE NATIONALE.....	41
IV. SCHÉMAS, ZONAGES, PAYS : LA NOUVELLE ORGANISATION SPATIALE DU TERRITOIRE	42
A. LES SCHÉMAS.....	42
1. <i>Le schéma national d'aménagement du territoire (SNADT)</i>	42
2. <i>Les schémas sectoriels</i>	44
B. POUR UNE PLUS GRANDE COHÉRENCE DES ZONAGES.....	47
V. LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DES PAYS	48
CHAPITRE IV - LA POLITIQUE DE LA MONTAGNE ET DE LA FORÊT	55
A. UN BUDGET STAGNANT.....	55
B. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PERMANENTE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA FORÊT ET DES PRODUITS FORESTIERS.....	56
AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION À L'ARTICLE 27 DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1997	59
EXAMEN EN COMMISSION	61

Mesdames, Messieurs,

Depuis plus de quatre ans, le Sénat a conduit d'importants travaux sur l'aménagement du territoire. Le vote de la loi n° 95-115 du 4 février 1995, d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire à l'élaboration de laquelle la Haute Assemblée a pris une large part, a créé les **bases législatives d'une vaste politique de rééquilibrage et de reconquête de l'espace français.**

Dans l'esprit du législateur, ce texte ne constituait pas un point final, bien au contraire ! Il ouvrait des perspectives et annonçait un nouvel essor.

En prévoyant le vote de six lois et l'édition de **31 décrets d'application**, en refondant un système d'aides auparavant éparpillées, pour le remplacer par des **instruments financiers puissants**, institués par le Titre IV de la loi d'orientation, le Parlement a marqué sa volonté de voir l'aménagement du territoire constituer l'une des **priorités durables de la politique nationale.**

Qu'en est-il de ce grand dessein près de deux ans après la promulgation de la loi d'orientation ?

Votre commission constate que si les intentions et la volonté du ministre chargé de promouvoir l'aménagement du territoire sont nettement affirmées, les moyens financiers qui lui sont attribués ne permettent pas de faire face aux besoins auxquels il est confronté.

Aussi souhaite-t-elle appeler solennellement l'attention du Gouvernement sur la nécessité de poursuivre la politique entreprise depuis 1993.

En effet, il n'est pas concevable que la fracture territoriale menace la cohésion de la Nation et que s'accroissent les disparités entre la ville et l'espace rural.

Rapporté aux 1.552,9 milliards de charges nettes prévues pour 1996, l'effort de l'État en faveur de l'aménagement du territoire, -tous ministères confondus-, s'élève à environ 59 milliards de francs soit 0,38 %.

Sur ce total, les crédits inscrits au budget de l'aménagement du territoire s'élèvent à 1,67 milliard de francs et représentent 0,001 % : ils baissent pourtant de 15 % par rapport à 1996 ce qui n'occasionne qu'une économie de 0,0002 % du total du budget et de 0,0012 % du déficit prévu pour 1997.

Votre commission **souscrit pleinement à l'objectif de rétablissement de l'équilibre des finances publiques qui inspire le projet de loi de finances pour 1997.** Cependant, **elle s'interroge sur l'intérêt réel de la très forte baisse de l'un des plus petits budgets de l'État,** d'autant que cette réduction des crédits s'inscrit dans le droit fil de celle déjà opérée en 1996.

Il n'est pas possible qu'elle prélude à une nouvelle baisse pour 1998.

Les dépenses affectées à l'aménagement du territoire ont un **caractère structurant.** Il est donc nécessaire d'en relever leur niveau pour que les moyens soient à la hauteur des buts que le Parlement a assigné au Gouvernement.

**MODIFICATIONS APPORTÉES AU BUDGET
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

Au titre IV, l'Assemblée nationale a majoré de + 3,365 millions de francs le chapitre 44-10 en faveur des interventions du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

Au titre VI, elle a majoré de + 1,655 millions de francs en AP et en CP le chapitre 65-00 en faveur des subventions d'investissements du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

CHAPITRE PREMIER

LES MOYENS FINANCIERS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : LE DÉSENGAGEMENT ?

I. LES CRÉDITS INSCRITS AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1997 : PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE

Les crédits demandés pour 1997 au titre de l'aménagement du territoire, soit 1.670 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement diminuent de 15 % après avoir enregistré une baisse de 11 % en 1996, par rapport à la loi de finances initiale pour 1995.

Les autorisations de programme diminuent de plus de 26 % après avoir, elles aussi, enregistré une baisse de 24 % en 1996 par rapport à la loi de finances initiale pour 1995. Leur montant atteint 1.486 millions de francs dans le projet de budget pour 1997.

Les moyens d'engagement (somme des dépenses ordinaires et autorisations de programme) s'élèvent à 1.869,2 millions de francs, soit une baisse de près de 25 % par rapport à 1996 ; année où ces moyens d'engagement étaient restés stables en francs constants.

A. LES DÉPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires inscrites dans le projet de budget pour 1997 atteignent 382 millions de francs, en baisse de 9 % après une diminution de 15 % l'an passé ; en francs courants. Cette diminution est essentiellement imputable à une baisse des interventions publiques au titre de l'action économique de près de 11 %, qui succède à une baisse de 15 % en 1996.

1. Les moyens des services

La baisse des crédits du titre III, « moyens des services » (soit 5 % du total général des crédits) est d'environ 3 %. Leur montant s'élève à 91,6 millions de francs.

Les services de la DATAR implantés en France ont un effectif de 115 emplois en baisse de une unité par rapport à 1996, il se répartit entre 59 titulaires et 56 contractuels.

Quant aux 17 bureaux de la DATAR à l'étranger, ils sont divisés entre trois réseaux continentaux : le réseau européen emploie 17 personnes, le réseau américain 23 personnes, le réseau asiatique 15 personnes. Un bureau pourrait être ouvert à Singapour, 1997, en coopération avec la DREE.

2. Les interventions publiques : le FNADT « interventions » (chapitre 44-10)

La diminution des crédits d'intervention publique pour 1997 est de près de 11 % après une baisse de plus de 18 % en 1996. Ces crédits qui sont regroupés au chapitre 44.10, article 10 correspondent à la section « intervention » du **Fonds national d'aménagement du territoire** qui est « consacré 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 » au terme de l'article 33 de la loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Le chapitre 44-10 précité regroupe les crédits d'intervention publique et succède aux chapitres 44-01 à 44-03 qui incluaient :

- des subventions aux associations ;
- le fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne (FIAM) ;
- les moyens de la mission interministérielle du pôle européen de développement ;
- les crédits du titre V du fonds interministériel de développement d'aménagement rural (FIDAR) ;
- le fonds régionalisé pour les initiatives locales pour l'emploi (FRILE) ;
- les aides aux salariés dans le cadre du fonds d'aide à la décentralisation (FAD) ;

B. LES DÉPENSES EN CAPITAL

Les dépenses d'investissement au titre de l'aménagement du territoire sont exclusivement des subventions qui appartiennent au titre VI.

Le montant des crédits de paiement diminue de 1,56 milliard en 1996 à 1,28 milliard en 1997, soit -17 %.

Le montant des autorisations de programme est réduit de 2,058 à 1,486 milliard de francs, soit une diminution de près de 27 %.

Ces autorisations de programme se répartissent entre, d'une part, le chapitre 65-00 qui constitue la **section de l'investissement du FNADT** et qui est doté de :

- 1,236 milliard d'autorisations de programme,
- 1,132 milliard de crédits de paiement,

et d'autre part le chapitre 64-00 qui comprend les fonds versés au titre des aides à la localisation d'emplois dans les zones prioritaires, c'est-à-dire la **prime d'aménagement du territoire**. Les crédits s'élèvent à :

- 250 millions de francs en autorisations de programme

- 155 millions de francs en crédits de paiement.

1. Le FNADT « investissement » (chapitre 65-00)

Après une diminution respective des autorisations de programme et des crédits de paiement de 24 % et 12 % en 1996, la baisse atteint 18 % pour les autorisations de programme (1,236 milliard de francs contre 1,508 milliard de francs en 1996) et 7,4 % pour les crédits de paiement (1,132 milliard de francs contre 1,231 milliard de francs en 1996).

Les crédits inscrits au chapitre 65-00 ont regroupé ceux autrefois répartis entre :

- le fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT) ;
- l'aide aux entreprises dans le cadre du fonds d'aide à la décentralisation (FAD) ;
- le fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR) ;
- le fonds destiné au financement des restructurations des zones minières (GIRZOM) ;

Le FNADT est géré par le comité interministériel d'aménagement et du développement du territoire (CIAT) qui détermine les orientations relatives à l'emploi du fonds et arrête les décisions relatives à l'affectation des crédits de la section générale.

Les crédits du FNADT sont répartis entre la section générale et la section locale, après constitution d'un préciput qui correspond aux engagements contractuels et aux programmes relevant d'une gestion nationale, le solde est réparti en fonction :

- de la population des zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire (PAT) et aux territoires ruraux de développement prioritaires (TRDP),
- de la superficie de ces mêmes zones.

Les crédits sont ensuite délégués aux préfets de région.

En 1995, la **section générale** a reçu 724 millions de francs de crédits, tandis que la section locale était dotée de 1,145 milliard de francs.

La répartition des deux sections entre les différentes régions est présentée dans le tableau suivant (cf. p. 11).

Les principaux postes de la répartition de la section générale s'établissent comme suit :

- réserve parlementaire	3,95 MF
- programmes nationaux de l'État	201,6 MF
- délocalisations des entreprises et de leurs salariés	55,61 MF
- autodéveloppement en montagne	30,9 MF
- opérations industrielles et de conversion	17,5 MF
- assistance technique des programmes européens	8 MF
- ANTIDE ¹	29 MF
- subventions diverses	280,63 MF

¹ *Soutien des projets économiques locaux associant éducation et technologie.*

CRÉDITS F.N.A.D.T. REPARTIS PAR RUBRIQUE ET PAR RÉGION EN 1996
(en milliers de francs)

RÉGIONS	Développement économique et rural	Aménagement de l'espace	Développement rural, littoral massif	Education recherche culture	Totaux section générale	Totaux section locale
ALSACE	3.000	6.000	1.700	0	10.700	19.680
AQUITAINE	3.050	9.000	4.000	4.300	20.350	31.730
AUVERGNE	13.820	0	5.750	4.200	23.770	64.310
BOURGOGNE	0	0	2.100	10.000	12.100	38.860
BRETAGNE	6.000	3.500	7.000	5.500	22.000	49.750
CENTRE	1.500	34.500	7.500	2.000	45.500	26.810
CHAMPAGNE ARDENNE	0	4.500	0	7.500	12.000	22.660
CORSE	13.000	0	3.300	0	16.300	23.180
FRANCHE COMTE	3.000	0	6.520	0	9.520	41.610
ILE DE FRANCE	0	0	0	0	0	10.000
LANGUEDOC	0	0	8.400	0	8.400	59.360
LIMOUSIN	700	0	6.340	1.500	8.540	36.030
LORRAINE	10.760	16.000	800	0	27.560	95.600
MIDI PYRENEES	3.000	0	7.110	0	10.110	71.220
BASSE NORMANDIE	4.000	5.000	6.500	0	15.500	32.900
HAUTE NORMANDIE	0	0	750	0	0	19.500
NORD PAS DE CALAIS	0	550	0	42.000	42.550	232.340
PAYS DE LA LOIRE	1.800	5.000	3.800	2.700	13.300	26.200
PICARDIE	6.000	5.500	2.000	17.000	30.500	15.200
POITOU CHARENTES	3.000	0	700	9.000	12.700	24.900
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	1.000	20.000	7.900	1.000	29.900	54.430
RHÔNE ALPES	6.250	5.000	6.670	2.000	19.920	58.820
GUYANE	0	0	0	0	0	1.200
GUADELOUPE	0	0	300	0	300	2.050
MARTINIQUE	0	0	700	0	700	1.750
RÉUNION	0	0	1.420	0	1.420	18.930
INTERREGIONNAL	44.680	3.500	31.230	0	79.410	0
BASSIN PARISIEN	0	0	0	0	0	66.000
NATIONAL	175.520	21.450	14.640	39.150	250.760	0
TOTAUX	300.080	139.500	137.130	147.850	724.560	1.145.020

Source : DATAR, rapport sur l'utilisation des crédits du FNADT en 1996.

Comme le prévoit l'article 33 de la loi n° 95-115 d'orientation du 4 février 1995, le Gouvernement a remis un rapport¹ sur l'utilisation des crédits du FNADT, ce document précise, s'agissant de la gestion de la section générale que :

« le choix des dossiers est opéré en tenant compte de l'importance ou de l'exemplarité des projets proposés et de leur cohérence avec les priorités géographiques (...). Toutefois, le fonds ne saurait en aucun cas se substituer aux dotations ordinaires de l'État »².

En ce qui concerne la **section locale**, le rapport précité indique qu'il *« a été demandé aux préfets d'éviter une dispersion excessive des crédits entre de multiples types d'action, comme entre de trop nombreux types d'opérations ».*

Les programmes d'emploi du fonds sont, au demeurant, soumis à la conférence administrative régionale. Une analyse économique étant élaborée préalablement par les trésoriers payeurs généraux dans les conditions fixées par la circulaire conjointe du délégué à l'aménagement du territoire et du directeur de la comptabilité publique du 28 mars 1996.

D'un point de vue général, on observe que les crédits du FNADT s'ajoutent à ceux d'autres co-financeurs, **le taux moyen de participation** du fonds s'élevant à 22 %.

Les organismes bénéficiaires des crédits du fonds se répartissent comme suit :

- collectivités locales et groupements	52 %
- associations	14 %
- entreprises aux personnes privées	13 %
- organismes consulaires	8 %

Le rapport précité indique que 18 % des subventions du FNADT ont concerné l'aménagement de l'espace, 12 % le tourisme ainsi que l'industrie, 10 % l'éducation et la recherche, 9 % l'agriculture, 10 % l'environnement, 8 % l'emploi et la formation et 7 % le commerce et l'artisanat. Cette répartition des subventions par secteur d'activité est donc assez homogène.

¹ DATAR. Rapport au Parlement sur l'utilisation des crédits du fonds national d'aménagement et de développement du territoire en 1995, 188 pages.

² Rapport précité page 6.

Le même document indique, en outre, que la section locale contractualisée a privilégié l'aménagement de l'espace (25 %), l'environnement (16 %), l'agriculture (13 %), le commerce et l'artisanat (11 %) et que les crédits de la section générale ont été consacrés à l'éducation et à la recherche (21 %), à l'industrie (18 %) ainsi qu'au poste « pêche littoral » (10 %).

En ce qui concerne les secteurs d'intervention, votre commission observe que selon le rapport précité : « *Le FNADT a principalement subventionné des opérations de construction et de mise en place d'infrastructures (35 %). 23 % du fonds ont été dirigés vers des aménagements de zones d'activités, 14 % vers des opérations d'équipement et 19 % vers des opérations de service (études, recherche et développement, promotion, commercialisation, conseil et formation)* ».

Votre rapporteur pour avis estime que le premier bilan d'activité du FNADT montre l'importance de cet instrument et justifie que des moyens conséquents lui soient apportés.

2. Les aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois : la PAT

Gérée au niveau national et versée à des entreprises pour des projets créateurs d'emplois dans les zones prioritaires, la prime d'Aménagement du territoire (PAT) est une subvention d'investissement.

• Les moyens pour 1997

Les crédits qui lui sont consacrés sont individualisés au titre VI, chapitre 64-00, « aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois dans les zones prioritaires ». Ils diminuent de 539 à 250 millions de francs en autorisations de programme (-53 %) et de 331 à 155 millions de francs en crédits de paiement (-53 % également).

Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, la sous-consommation des autorisations de programme a été telle, du fait de la réduction de l'investissement productif, qu'une réduction des autorisations de programme est envisageable sans dommage, pour 1997.

Votre commission considère cependant qu'une réduction des moyens d'engagement trop sévère aura nécessairement une incidence sur la préparation du budget pour 1998, auquel le budget 1997 servira de base.

• Bilan de la réforme de 1995

L'année 1996 a permis d'observer l'incidence de la réforme opérée par le décret n° 95-149 du 6 février 1995 modifié.

La population qui réside dans les zones éligibles à la PAT au taux normal (de 35 à 50.000 francs par emploi) est de 23.157.087 habitants.

Dans les zones les plus fragiles, susceptibles de recevoir une aide à un taux majoré (de 50.000 à 70.000 francs par emploi) réside une population d'environ 7.900.000 habitants.

La PAT est attribuée aux entreprises françaises et étrangères qui réalisent des opérations concernant des activités industrielles et des activités tertiaires. Ces dernières peuvent être notamment des activités de recherche ou de service, de téléservice, de direction, de gestion, d'ingénierie, de conception, d'étude et des activités de service 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 sont éligibles.

Les opérations éligibles sont:

- **la création d'un établissement** par une entreprise existante ou nouvelle, avec un minimum de 20 emplois permanents en 3 ans.

- **l'extension d'un établissement** qui occasionne pour l'entreprise des charges exceptionnelles. L'extension doit, au minimum, représenter en trois ans une progression d'au moins 50 % de l'effectif total de l'établissement (avec une création d'au moins 20 emplois), sauf dans l'hypothèse où, à défaut d'une telle progression, l'entreprise peut créer plus de 50 emplois permanents supplémentaires en 3 ans.

- **la délocalisation d'une activité** en provenance de certaines zones. Elle doit concerner un minimum de 20 emplois permanents en 3 ans, y compris les emplois transférés.

A titre exceptionnel, la PAT peut faciliter :

- **une conversion interne** lorsqu'elle concerne au moins 20 salariés et correspond à une modification importante de la nature de la production, et qu'elle a pour conséquence un effort particulier d'investissement et de formation du personnel. L'effectif de l'établissement doit être au moins maintenu.

- **la reprise d'une affaire en difficulté** si elle est approuvée par les pouvoirs publics et qu'elle nécessite des concours exceptionnels. La reprise doit assurer le maintien d'au moins 20 emplois.

Les programmes d'investissements doivent être 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. Les projets tertiaires ne sont pas concernés par ce seuil.

Le bilan de l'attribution des aides PAT, présenté dans le tableau ci-joint, pour la période qui s'étend de 1992 au premier trimestre 1996 montre que les années 1994-1995 et 1996 ont été caractérisées par une reprise du nombre d'emplois aidés qui concorde avec l'accroissement du nombre de dossiers transmis (133 en 1993 contre 158 pour le seul premier trimestre 1996).

Votre commission se félicite de ce que dans ce total, la proportion des dossiers relatifs à des projets industriels s'accroisse de 44 % en 1993 à 65 % en 1995.

Elle craint que le montant des aides PAT ne devienne, compte tenu du nombre croissant de dossiers transmis, insuffisant.

BILAN D'ACTIVITÉS DE LA PAT DE 1992 A 1995

	1992	1993	1994	1995	1996 (1er trimestre)
Dossiers présentés	169	133	143	182	158
Dossier primés	152	117	125	164	123
Taux de rejet	11 %	12 %	13 %	10 %	22 %
PAT accordées (MF)	563	252,5	724,1	613	567
Emplois aidés	14.351	9.322	13.934	12.966	11.989
Investissements (MF)	8.860,45	4.690	9.607	13.636	-
Nature du programme					
Création (Nbre/PAT en %)	45,50	35,10	40,8	39	-
Extension (Nbre/PAT en %)	49,60	50,4	50,4	54,9	-
Décentralisation (Nbre/PAT en %)	4,90	14,5	8,8	6,1	-
Reprise (Nbre/PAT en %)	0	0	0	0	-
Conversion (Nbre/PAT en %)	0	0	0	0	-
Investissements étrangers					
Nombre de projets	56	37	54	60	-
Emplois	6.295	3.290	6.492	6.017	-
Montant de PAT (MF)	317	97	493	383	-
Investissements (MF)	4.801	2.001	5.870	4.277	-
Secteur d'activité (en % du nombre de dossiers)					
Industrie	71,2	43,5	60,0	65,2	-
Agro-alimentaire	10,6	27,5	15,2	15,8	-
Tertiaire	18,2	29,0	24,8	18,9	-
Montant moyen PAT par emploi (F)					
Industrie	38.000	29.000	48.000	49.296	-
Tertiaire	37.500	29.000	28.500	30.807	-
Montant moyen d'investissement par emploi industriel (F)	609.730	687.320	817.220	1.145.943	-
Montant moyen de PAT par investissement en % pour les projets industriels	5,90	5,70	7,70	4,3	-

Source : DATAR

S'agissant de la répartition des aides sur le territoire, on se reportera à la carte ci-dessous qui présente le nombre d'emplois créés par département :

NOMBRE D'EMPLOIS CRÉÉS PAR DÉPARTEMENT AVEC L'AIDE DE LA PAT EN 1995



Nombre d'emplois primés



Source : DATAR

S'agissant de la répartition de la PAT par secteur d'activité, on observe que les principaux secteurs aidés sont, par rapport au montant de la prime : la fabrication d'équipements de télécommunications, du travail des métaux, l'agro-alimentaire, de l'industrie chimique, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

**RÉPARTITION DE LA PAT PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ
EN 1995**

	PAT en %	Nombre d'emplois
Fabrication d'équipements de télécommunications	22 %	8,3 %
Travail des métaux	12 %	11,13 %
Agro-alimentaire	10,4 %	14,5 %
Industrie chimique	9,6 %	10,7 %
Automobile	6,7 %	7,8 %
Papier carton	6,5 %	5,2 %
Fabrication d'équipements de précision	6,7 %	5 %
Textile	4 %	4 %
Autres secteurs	22,1 %	33,37 %
TOTAL	100 % soit 612 MF	100 % soit 12.966 emplois

Au total, les 8 premiers secteurs mobilisent environ 4/5e des fonds versés au titre de la PAT.

Votre commission relève cependant que, selon les informations qui lui ont été communiquées *« les crédits actuellement disponibles ne permettent de faire des propositions aux investisseurs proches des plafonds maximum autorisés par la Commission Européenne que pour des projets à faibles intensité en capital, ce qui exclut des secteurs comme la fabrication de semi-conducteurs, la chimie ou la papeterie »*.

Votre commission estime qu'un relèvement de ces plafonds est nécessaire compte tenu de l'importance économique de ces secteurs.

En pratique, en 1995-1996, la PAT a notamment permis l'implantation d'une usine de fabrication de semi-conducteurs au Rousset (Bouches-du-Rhône) où ATMEL, une entreprise américaine doit créer 500 emplois directs pour un investissement de l'ordre de 1.700 MF.

A Ploërmel MEDICAPS va créer une usine de fabrication de capsules molles pour usages pharmaceutiques et 60 emplois avec un investissement de l'ordre de 25 MF, en zone rurale.

A Metz, DAEWOO implantera un centre d'ingénierie et d'études pour la télédiffusion, les tubes cathodiques et l'électronique grand public. 24 emplois de recherche seront ainsi créés en France.

H. LES FONDS DESTINÉS À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : FNDE, FITTVN, FPTA

La loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a doté l'État de quatre grands **instruments financiers** destinés à promouvoir l'aménagement du territoire, à savoir :

- le **Fonds national d'aménagement et le développement du territoire (FNADT)** créé par l'article 33, dont les crédits inscrits au titre du Ministère de l'Aménagement du territoire (chapitres 44-10 et 64-00) ont été évoqués au « I » ci-dessus ;

- le **Fonds de gestion de l'espace rural (FGER)** (créé par l'article 37 de la loi d'orientation) qui fait l'objet d'un examen approfondi dans le rapport pour avis de M. Henri Revol sur l'aménagement rural.

- le **Fonds national de développement des entreprises (FNDE)** créé par l'article 43 de la loi d'orientation ;

- le **Fonds de péréquation des transports aériens (FPTA)** (créé par l'article 35 de la loi d'orientation) ;

A ces quatre fonds s'ajoute :

- le **Fonds d'investissement des transports terrestres et voies navigables (FITTVN)** créé par l'article 47 de la loi de finances du 29 décembre 1994.

L'évolution du FNDE, est tout spécialement préoccupante.

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

Votre rapporteur pour avis constate que le FNDE n'a toujours pas été doté. Ce fonds a pour but de « renforcer les fonds propres et de favoriser l'accès au crédit des entreprises ».

Selon l'administration, interrogée par votre rapporteur,

le « *Fonds national de Développement des Entreprises créé par l'article 43 de la loi n° 95-115 d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire comprenait [sic !] deux volets distincts :*

- un mécanisme d'attribution de prêts personnels pour faciliter la création et le développement des très petites entreprises par la constitution de leurs fonds propres n'a pu voir le jour jusqu'à présent en raison des incidences budgétaires qu'il comporte. C'est la raison pour laquelle le décret en Conseil d'État prévu par l'article 36 n'a pas été publié.

- un second volet rassemble sous deux rubriques (2° et 3°) les actions conduites par le truchement de la SOFARIS pour développer les mécanismes de garantie de prêts aux entreprises et de contregarantie aux organismes locaux ou professionnels de garantie ou d'intervention en fonds propres.

Ces actions ne nécessitent pas de dispositions réglementaires d'application et sont développées par l'attribution de crédits de l'État ou de la Caisse des Dépôts pour la constitution ou l'extension des fonds de garantie gérés par la SOFARIS. »

Votre commission persiste à considérer qu'il n'est pas possible de parler du FNDE « au passé » et qu'il est indispensable de doter le FNDE des moyens financiers. En effet, les dispositifs relatifs à l'octroi de prêts restent insuffisants et l'aide à la création et au développement des entreprises sont plus que jamais nécessaires.

B. LE FONDS DE PÉRÉQUATION DES TRANSPORTS AÉRIENS (FTPA)

Le FTPA est un compte spécial du Trésor destiné à **subventionner les entreprises de transport aérien et à assurer l'équilibre des lignes aériennes** qui concourent à l'aménagement du territoire.

Pour être éligibles au fonds, les lignes doivent répondre à trois critères à savoir :

- le caractère indispensable de la liaison bénéficiaire pour la région qu'elles desservent,
- la non-disponibilité d'autres moyens de transport substituables en moins de 2 heures 30,
- un volume du trafic de 10.000 passagers par an au minimum et de 150.000 passagers par an au maximum.

Les premières lignes qui ont fait l'objet d'une convention concernent les liaisons :

- Reims/Lyon
- Aurillac/Orly
- Le Puy/Orly
- Epinal/Orly
- Montluçon-Guéret/Orly
- Castres/Rodez/Lyon
- Montpellier/Strasbourg
- Montpellier/Lyon
- Montpellier/Bordeaux

Votre commission note que l'article 27 du projet de loi de finances pour 1997 propose d'abaisser la taxe unitaire sur les billets des passagers embarqués en France continentale de 3 à 1 francs. Cette baisse succède à la réduction de la taxe de 4 à 3 francs, opérée, voici un an, par le projet de loi de finances pour 1996.

Le choix d'abaisser la taxe ou d'en maintenir le taux procède du jugement porté d'une part sur la **situation financière du FTPA** et d'autre part sur les **perspectives qui résultent de l'ouverture de nouvelles lignes**.

Le motif invoqué pour abaisser le taux de la taxe est la situation de trésorerie excédentaire du FTPA : comme le montre le tableau ci-dessous, la différence entre les recettes et les engagements du fonds laisse subsister un large excédent non utilisé.

ÉQUILIBRE RECETTES/ENGAGEMENTS (EN MILLIONS DE FRANCS)

	1995	1996	1997	1998
Recettes	133,8	115,0	42,0	42,0
Engagements	84,4	80,7	55,7	60,0
Solde fin d'année	49,4	83,7	70,0	52,0

Le solde s'établit donc à près de 50 millions pour 1995 et 84 millions pour 1996. Il est prévu qu'il atteigne 70 millions de francs en 1997 et 52 millions de francs en 1998.

Il est donc clair qu'actuellement le FTPA est doté de moyens supérieurs à ceux nécessaires à l'exercice de son activité. **Cependant la situation présente pourrait ne pas se perpétuer, en effet, le nombre des lignes subventionnés va doubler dans les années à venir.**

Actuellement dix lignes sont subventionnées. Cependant treize autres lignes seront susceptibles de bénéficier de l'aide du FTPA. Elles font l'objet d'une procédure de sélection actuellement en cours.

Or une partie des excédents accumulés résulte des retards pris dans la mise en oeuvre du FTPA et dans le choix des lignes, ainsi le FTPA a été créé par la loi de finances pour 1995 mais :

- le décret relatif à son comité de gestion n'est paru que le 15 janvier 1996 ;

- l'arrêté portant nomination des membres de ce comité est, quant à lui, paru le 23 janvier 1996 ;

- la procédure de publication des obligations de service public au Journal Officiel des Communautés est très lourde.

Il semble donc prudent d'examiner si, en année pleine, les moyens du fond seront suffisants et, par conséquent, de ne pas abaisser ou de n'abaisser

que modérément le taux de la taxe, afin d'assurer au FPTA des moyens nécessaires dans l'avenir.

Or, on l'a vu, l'Assemblée nationale a, en adoptant le projet du Gouvernement abaissé de 3 francs à un franc le taux de la taxe qui alimente le FPTA.

C'est pourquoi votre commission vous présente deux amendements au texte du projet de loi de finances pour 1997.

Le premier tend à **maintenir à trois francs le taux de la taxe** prélevé au profit du FPTA.

A défaut de l'adoption de cet amendement, et suivant l'avis du rapporteur sur le budget des transports aériens, votre commission vous **proposera un amendement transactionnel tendant à relever de un à deux francs le taux de la taxe** que l'Assemblée nationale a abaissé de trois à un francs au cours de l'examen du projet de loi de finances.

Le texte de ces amendements figure en annexe au présent rapport.

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

Le FITTVN est un **compte d'affectation spéciale**, alimenté par la taxe sur les ouvrages hydroélectriques concédés, par la taxe sur les concessionnaires d'autoroutes, et par la participation des personnes publiques intéressées au financement des infrastructures de transport.

Le fonds a pour but de contribuer au financement des investissements ferroviaires et routiers, au financement du réseau TGV inscrit au schéma directeur national, aux investissements nécessaires au développement des transports ferroviaires régionaux de voyageurs, particulièrement dans les zones d'accès difficile, à ceux nécessaires au développement des transports combinés et aux investissements routiers nationaux particulièrement pour le désenclavement des zones d'accès difficile, ainsi qu'à la réalisation des voies navigables, figurant au schéma directeur des voies navigables.

Son budget 1997 s'élève à 3,1 milliards de francs soit + 1,6 % comme on le verra ci-dessous.

ÉVALUATION DES RECETTES DU FITTVN POUR 1997

	Budget voté 1996	Evaluation pour 1997	Différence par rapport à 1996
Produit de la taxe sur les titulaires d'ouvrages hydroélectriques concédés	920	890	- 30
Produit de la taxe sur les concessionnaires d'autoroutes	2.130	2.210	+ 80
Participations des collectivités territoriales et de leurs établissements publics	-	-	-
Recettes diverses ou accidentelles	-	-	-
TOTAL	3.050	3.100	50

Ce compte spécial du Trésor a été doté d'un **comité de gestion**, au terme de l'article 47 alinéa 2 de la loi n° 94-1162 du 29 décembre 1994 portant loi de finances pour 1995.

Le comité de gestion, composé de parlementaires et d'élus est **chargé de « gérer »** le fonds.

Pour se conformer à la loi, le Gouvernement a modifié le décret n° 95-522 du 4 mai 1995 dont l'article 3 alinéa 3 disposait que le comité était « informé » de la situation financière du fonds, par un décret n° 95-1107 du 13 octobre 1995.

L'intention du législateur, qui est le comité de gestion gère le fonds n'est toujours pas respectée puisque le chapitre 04 « dépenses d'infrastructures crédits à répartir » ne fait l'objet d'aucune dotation, alors même que sa ventilation relevait du comité de gestion¹.

Seul le Parlement pourra, lors du vote du compte spécial du Trésor, revenir sur la ventilation des crédits.

¹ Voir sur ce point le rapport de Monsieur Georges Berchet, rapporteur pour avis de la Commission des Affaires Economiques sur le budget des transports terrestre.

Votre commission regrette que l'intention clairement manifestée par le législateur ne soit pas respectée.

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

En application de l'article 132 de la loi n° 91-1322 de finance pour 1992, le Gouvernement publie chaque année un état des crédits affectés à l'aménagement du territoire. Le document récapitulatif de ces concours est reproduit ci-dessous.

Votre rapporteur observe qu'en 1996 le total des crédits ouverts en loi de finances initiale s'élevait respectivement à 23,98 milliards de francs d'autorisations de programme, et 61,18 milliards de francs de crédits de paiement. Ces mêmes crédits s'élèvent respectivement à 19,33 milliards de francs d'autorisations de programme et 59,28 milliards de francs de crédits de paiement en 1997 soit une baisse de 19 % et 3,1 %.

Tous ministères confondus, les crédits budgétaires consacrés à l'aménagement du territoire se réduisent donc comme le montre le tableau suivant :

ÉVOLUTION DU TOTAL DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES 1996-1997

(en milliards de francs)

	1996	1997	Variation 97/96 (%)
Autorisations de programme	23,98	19,33	- 19,39
Dépenses ordinaires + crédits de paiement	61,18	59,28	- 3,1

Source : jaune budgétaire

Votre commission déplore cette diminution importante des crédits consacrés à l'aménagement du territoire.

IV. LES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS

Même si la politique d'aménagement du territoire ne relève pas de la compétence de l'Union européenne, la politique régionale que conduit l'Union a une incidence sur l'aménagement du territoire.

Les règlements du Conseil des ministres de l'Union européenne en date du 20 juillet 1993 ont mis en place le dispositif, toujours en vigueur, des fonds structurels.

Cinq objectifs sont distingués :

Objectif 1 : Développement et ajustement structurel des régions en retard de développement.

Objectif 2 : Reconversion des régions gravement affectées par le déclin industriel.

Objectif 3 : Lutte contre le chômage de longue durée et recherche d'une meilleure insertion des jeunes et des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail.

Objectif 4 : Adaptation des travailleurs et travailleuses aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production.

Objectif 5 : Promotion du développement rural

a) adaptation des structures agricoles dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune

b) développement et ajustement structurel des zones rurales.

Leurs dotations s'établissent comme suit :

en millions d'écus

Dotation au titre de l'objectif 1 de 1994 à 1999	2.190
Dotation au titre de l'objectif 2 :	
- de 1994 à 1996	1.765
- de 1997 à 1999	2.059
Dotation au titre de l'objectif 5b de 1994 à 1999	2.238

Votre commission se réjouit que le Gouvernement ait, au surplus, obtenu de Bruxelles une aide de près de 100 millions de francs au titre du programme KONVER afin de faciliter les restructurations de l'industrie d'armement.

Elle considère que cette aide substantielle qui est destinée à un objet bien précis à savoir la soumission de sites industriels ne peut cependant se substituer à la réduction générale des crédits de l'aménagement du territoire.

CHAPITRE II

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

La loi d'orientation a prévu le dépôt de six projets de loi et l'édiction de 31 décrets dont 13 décrets en Conseil d'État et 18 décrets simples¹.

Votre commission estime qu'il est très souhaitable, comme l'ont montré les travaux du colloque tenu au Sénat en mars 1996, à l'initiative de M. Jean François-Poncet, Président de la Commission des Affaires économiques, sur le premier bilan d'application de la loi, que le Gouvernement ne relâche pas son effort dans la mise en application du texte.

I. LA PRÉPARATION DES SIX PROJETS DE LOIS PRÉVUS PAR LA LOI D'ORIENTATION : UNE ARDENTE OBLIGATION

Plusieurs projets de lois sont prévus par la loi d'orientation.

Comme le montre le tableau suivant, trois d'entre eux n'ont pas été déposés dans le délai imparti par la loi d'orientation. Il s'agit des projets relatifs à la loi portant **approbation du schéma national**, à la loi complétant les mesures en faveur des zones de revitalisation rurale et à la loi relative à la **clarification des compétences**.

¹ On notera que 30 décrets d'application sont d'ores et déjà parus. On pourrait en conclure que seul un décret reste à paraître. En réalité, le Gouvernement a parfois publié plusieurs textes, alors même que la loi ne prévoyait qu'un seul décret. Il s'ensuit que, comme on le verra ci-dessous, plusieurs décrets importants sont toujours attendus.

Quant à la phase d'expérimentation qui doit précéder la loi relative à l'expérimentation des transports collectifs d'intérêt régional, elle a également pris du retard.

TABLEAU DES LOIS PRÉVUES PAR LA LOI N° 95-115

Objet de la loi	Article	Délai
Lois portant approbation du schéma national d'aménagement du territoire	Article 2	Le projet de schéma aurait dû être présenté au Parlement le 5 février 1996
Lois de programmation quinquennale des équipements correspondants au schéma national d'aménagement du territoire	Article 32-I	Élaboration postérieure au schéma national d'aménagement du territoire, sans terme précis
Loi complétant les mesures en faveur des zones de revitalisation rural (ZRR)	Article 61	18 mois à compter du 5 février 1995, soit le 5 août 1996
Loi relative à la clarification des compétences	Article 65	Un an à compter du 5 février 1995, soit le 5 février 1996
Loi relative à l'expérimentation des transports collectifs d'intérêt régional	Article 67	Interviendra après la phase d'expérimentation qui devait débiter au plus tard un an après le 5 février 1995, soit le 6 février 1996
Loi portant incorporation des évaluations cadastrales dans les rôles d'imposition	Article 68-IV	Doit intervenir avant le 1er janvier 1997

Votre commission observe avec satisfaction :

- que le projet de loi portant mesures en faveur des zones rurales précité fera partie d'un plan global en faveur du monde rural présenté au début 1997 ;

- que le projet de loi relatif à la clarification des compétences, fait, quant à lui, l'objet d'une expertise, sur la base des propositions émises par l'Association des Présidents de Conseils Généraux (APCG) ;

• **qu'un projet de loi tendant à l'incorporation des résultats de la révision générale des évaluations cadastrales dans les rôles d'imposition** doit être déposé dans les mois à venir afin de mettre en oeuvre les dispositions de l'article 68-IV de la loi d'orientation.

Elle note enfin que le ministre des transports a annoncé, fin juin, le lancement de l'expérimentation relative à l'organisation et au financement des transports collectifs d'intérêt régional que l'article 67 de la loi précitée prévoit, et que cette expérimentation devrait débiter en 1997.

II. LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES : UN EFFORT SOUTENU

A. LES TEXTES PUBLIÉS

Vingt-deux décrets avaient été publiés pour l'application de la loi d'orientation n° 95-115 l'an passé. Huit décrets d'application sont parus en 1996. Il s'agit :

① du décret n° 96-30 du 15 janvier 1996 relatif au comité de gestion du fonds de péréquation des transports aériens ;

② du décret n° 96-474 du 31 mai 1996 relatif au fonctionnement du fonds de péréquation des transports aériens au titre de l'année 1995 ;

③ du décret n° 96-76 du 31 janvier 1996 relatif aux péages autoroutiers ;

④ du décret n° 96-119 du 14 février 1996 qui définit liste des zones de revitalisation rurale permet d'y appliquer toutes les mesures fiscales dérogatoires prévues par la loi.

Dans ces zones, l'exonération de cotisations sociales prévue par l'article 58 de la loi d'orientation ne sera cependant possible qu'après l'entrée en vigueur des dispositions de la loi portant pacte de relance pour la ville, actuellement soumise à l'examen du Parlement, laquelle tend à modifier l'article 58 précité.

⑤ du décret n° 96-695 du 7 août 1996 pris pour l'application de l'**exonération de cotisations patronales de sécurité sociale** en faveur de l'emploi dans les zones de revitalisation rurales prévue par l'article 6-5 de la

loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 portant diverses modifications d'ordre financier modifiée par l'article 58 de la loi d'orientation.

⑥ du décret n° 96-707 du 5 août 1996 pris pour l'application de l'article 1465 du code général des impôts relatif à l'exonération de taxe professionnelle accordée dans le cadre de l'aménagement du territoire et modifiant l'article 310 quinquies de l'annexe II au même code prévu par l'article 46 de la loi d'orientation.

⑦ du décret n° 96-43 du 17 janvier 1996 modifiant le décret n° 95-1066 relatif à la composition du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire.

⑧ du décret n° 96-31 du 16 janvier 1996 pris pour l'application de l'article 36 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire portant approbation des statuts de la société Sorelif Saône-Rhin et relatif à la réalisation des travaux de construction du canal Rhin-Rhône.

B. LES TEXTES EN PRÉPARATION

Plusieurs décrets sont en préparation.

Ainsi l'article 4 de la loi d'orientation prévoit que des **directives territoriales d'aménagement (DTA)** pourront être approuvées par **décret en Conseil d'État**. Des études ont été entamées afin d'élaborer des projets de DTA dans cinq sites expérimentaux : la Côte d'Azur, l'estuaire de la Seine, les Alpes du Nord, Marseille et l'estuaire de la Loire. La parution de ces textes n'est pas soumise à un délai.

Les décrets d'application des articles 30-IV-1 et 2 de la loi d'orientation, relatifs à **l'extension des possibilités d'ouverture d'une officine de pharmacie dans les communes de moins de 2.000 habitants** sont en cours de préparation. Sur la base d'un rapport rendu fin avril 1996 par un prestataire de services, la DATAR et la DGS ont élaboré un avant-projet de décret. Début juin, le ministre du travail et des affaires sociales et le secrétaire d'État à la santé et la sécurité sociale ont décidé d'associer l'ensemble des professionnels concernés à une concertation sur l'avenir des officines de pharmacie.

C'est pourquoi la rédaction du projet de décret a été suspendue dans l'attente des conclusions de cette consultation.

Enfin, le décret relatif à l'établissement, par les régions, de leurs propres schémas d'aménagement du territoire et à leur prise en compte dans les contrats de plan Etat-régions, prévu par le dernier alinéa de l'article 6 de la loi d'orientation est, pour sa part, en cours d'examen interministériel après consultation de l'Association nationale des Élus régionaux (ANER). Au demeurant, les schémas régionaux doivent prendre en compte les orientations du schéma national qui ne sera pas approuvé avant 1997.

C. LES TEXTES ATTENDUS

- Le décret prévu par l'article 43 de la loi pour la création du **Fonds national de développement des entreprises** n'est pas paru.

Comme elle l'a déjà indiqué au premier chapitre du présent avis, votre commission appelle de ses vœux la **parution de ce texte** expressément prévu par la loi d'orientation.

- De même, aucun décret portant création du **Groupement d'intérêt public d'observation et d'évaluation de l'aménagement du territoire** prévu par l'article 9 de la loi d'orientation n'est paru.

Devant votre Commission des Affaires économiques, le **Ministre de l'Aménagement du territoire** a indiqué qu'il avait saisi le **Conseil d'Etat** des difficultés juridiques posés par l'application de ce texte.

- Le décret relatif au **maintien des services publics sur le territoire**, prévu par l'article 29 de la loi d'orientation n'est également pas encore paru.

D. QUELQUES OBSERVATIONS SUR L'APPLICATION DE LA LOI D'ORIENTATION

Votre commission a constaté que l'application des articles 58 et 59 de la loi d'orientation avait rencontré quelques difficultés.

S'agissant de l'article 58, votre commission considère qu'il est souhaitable de permettre aux sociétés anonymes de bénéficier de l'**exonération de cotisations sociales** à la charge de l'employeur au même titre que les autres entreprises qui créent des emplois dans les ZRR. En effet, l'exonération prévue par l'article 58 ne bénéficie actuellement pas aux sociétés anonymes, dans la mesure où ces dernières ne sont pas visées par les articles 6 à 6-5 de la loi n°89-18 du 13 janvier 1989 portant diverses mesures d'ordre social, modifiée par la loi n°95-115 d'orientation du 4 février 1995. C'est pourquoi l'administration refuse de leur accorder le bénéfice de l'exonération de cotisations sociales patronale qui est applicable dans les ZRR depuis la parution du décret n°96-695 du 16 août 1996 précité.

Votre commission constate que le projet de loi relatif à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville a clarifié les règles d'attribution de l'exonération, et qu'à compter de son entrée en vigueur, toutes les entreprises situées dans les ZRR, y compris les sociétés anonymes, seront éligibles à l'exonération de charges sociales patronales précitée. Le problème posé par les sociétés anonymes est donc réglé, pour l'avenir, et pour les nouveaux emplois créés.

Elle constate cependant que les sociétés anonymes qui étaient installées dans les ZRR à la date de parution du décret d'application n°96-695 précité ne pourront pas bénéficier de l'exonération pour les emplois créés durant la période qui va de septembre 1996 à décembre 1996, car la mesure issue de l'article 18 de la loi portant pacte de relance pour la ville prendra effet le 1er janvier 1997.

Aussi votre commission souhaite-t-elle que des dispositions soient rapidement prises, afin que le nouveau régime soit applicable à titre rétroactif aux sociétés anonymes qui ont créé des emplois en ZRR, de septembre à décembre 1996.

Votre commission constate d'autre part que certaines entreprises ont rencontré quelques difficultés pour obtenir le bénéfice de l' **exonération de cotisations sociales familiales** prévue par l'article 59 de la loi d'orientation précitée, à compter du 1er janvier 1995, dans les ZRR.

En effet, au motif que la liste des ZRR avait été fixée par le décret n°96-119 du 14 février 1996, l'administration a estimé¹ que l'exonération ne pouvait prendre effet qu'à compter de la date d'entrée en vigueur de ce décret, alors même que le texte de la loi prévoyait expressément que cette mesure serait applicable dès le 1er janvier 1995. Cependant, devant les réactions suscitées par cette prise de position, des instructions ont été données afin de considérer qu'il n'y avait pas lieu de réclamer le reversement des cotisations afférentes aux rémunérations antérieures à la date du 17 février 1995 et postérieures au 1er janvier 1995, et que les entreprises n'auraient pas versé au 19 juillet 1996.

Votre commission regrette qu'une interprétation de la loi contraire à la lettre de son texte même ait pu limiter l'incidence pratique de ce dispositif en termes de création d'emplois.

III. L'ÉLABORATION DES RAPPORTS PRÉVUS PAR LA LOI D'ORIENTATION

La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire prévoit que six rapports principaux seront remis au Parlement par le Gouvernement.

Plusieurs d'entre eux restent attendus. Certes, le **rapport sur l'utilisation des crédits du fonds national d'aménagement et de développement du territoire**, prévu par l'article 33 de la loi d'orientation précitée, a été publié.

En revanche, aucun trois autres rapports prévus par la loi n'a été élaboré. Certes le Gouvernement a confié à un parlementaire en mission le soin d'élaborer des **propositions tendant à permettre la réduction des**

¹ Cf la réponse à la question écrite n°42393 du 19 août 1996, J. O., Questions, Assemblée nationale, 28 octobre 1996, p.5692.

logements vacants. Cependant, aux termes de l'article 60 de la loi d'orientation précitée, le Gouvernement lui-même était tenu de présenter ces propositions avant le 1er septembre 1995.

Le rapport relatif à la **réduction du nombre des catégories d'établissements publics de coopération intercommunale**, et à l'établissement d'une fiscalité additionnelle ou fondée sur la taxe professionnelle d'agglomération que le Gouvernement devait soumettre au Parlement avant le 6 août 1996, aux termes de l'article 78, n'est également pas paru (seul un pré-rapport a été établi).

Enfin, deux rapports relatifs aux finances locales particulièrement importants aux yeux de votre Commission des Affaires économiques sont toujours attendus.

Il s'agit d'une part du **rapport sur la péréquation financière**, prévu par l'article 68 de la loi d'orientation qui aurait dû être présenté avant le 2 avril 1996, et d'autre part du rapport, visé à l'article 74 du même texte, relatif à la **réforme du système de financement des collectivités locales**, en particulier de la taxe professionnelle.

Votre commission souhaite que ces rapports soient élaborés dans les meilleurs délais.

CHAPITRE III

LES PRINCIPALES QUESTIONS D'ACTUALITÉ POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Consacré à l'action territoriale de l'Etat, le Titre III de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire prévoit que dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi, les transferts d'attributions des administrations centrales aux services déconcentrés de l'Etat prévus par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation, relative à l'administration territoriale de la république (article 25-I) seront opérés et que les services déconcentrés de l'Etat feront l'objet de regroupements fonctionnels favorisant leur efficacité, leur polyvalence et leur présence sur le territoire, dans le cadre d'un schéma de réorganisation des services de l'Etat (article 25-II).

Il prévoit en outre la consultation de la Commission départementale de modernisation et d'organisation des services publics sur le schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics (article 28).

Il dispose enfin que l'Etat établit, pour assurer l'égal accès de tous au service public, les objectifs d'aménagement du territoire et de service rendu aux usagers que doivent prendre en compte les organismes chargés d'un service public.

Depuis 1995, le Gouvernement a lancé une politique de réforme de l'Etat destinée à mieux servir les citoyens. Celle-ci a une incidence directe tant sur l'aménagement du territoire en général que sur l'action territoriale de l'Etat précitée en particulier. En effet, la plus grande efficacité des administrations et l'amélioration de la cohésion territoriale doivent résulter :

- d'une accentuation de la déconcentration ;
- d'une simplification de l'organisation de l'administration territoriale ;
- d'une adaptation des services de proximité aux besoins des usagers.

Le premier et le second de ces objectifs commencent à entrer dans les faits.

I. VERS UNE PLUS GRANDE DÉCONCENTRATION

Le Comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 29 mai 1996 a décidé :

- l'institution au profit des préfets de nouvelles marges de manoeuvre financières grâce aux moyens du fonds pour la réforme de l'Etat (2e section) ;
- une accentuation de la déconcentration de la gestion des personnels ;
- une déconcentration des régimes d'autorisations administratives préalables chaque fois que possible ;
- un resserrement des dispositifs d'interventions, notamment par une plus forte globalisation des crédits, et une plus grande liberté laissée aux ordonnateurs secondaires ;
- un renforcement de la capacité d'action des préfets dans le domaine immobilier.

II. LA POLITIQUE DES SERVICES PUBLICS

A. LES TRAVAUX DES COMMISSIONS DÉPARTEMENTALES D'ORGANISATION ET DE MODERNISATION DES SERVICES PUBLICS

La constitution des commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics procède de l'article 28 de la loi d'orientation du 4 février 1995, et du décret du 11 octobre 1995 qui a défini les modalités d'organisation de ces commissions. La quasi-totalité de ces commissions ont été constituées et se sont réunies au moins une fois.

Elles ont principalement évoqué :

- la carte scolaire,
- les modifications envisagées de services publics (DDE, Agence EDF-GDF ...), services sanitaires,
- la présentation du débat sur l'avenir du transport ferroviaire selon les instructions diffusées en mars 1996 par le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme et par le secrétaire d'Etat, chargé des transports et du tourisme,
- les agences postales.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, des groupes de travail composés des membres de la commission et de personnalités qualifiées pour évaluer les besoins en services publics et élaborer des propositions, ont été composés.

Ces groupes se sont intéressés aux problèmes posés par :

- les services publics en secteur urbain sensibles ;
- les services publics en secteur rural ;
- l'accès aux services publics des personnes à mobilité réduite ;
- les jeunes ;
- les résidents ;
- les touristes ;

- les personnes âgées ;
- les familles avec enfants ;
- les entreprises ;
- les publics en difficultés.

Plusieurs sous-préfets ont été désignés responsables de la réalisation de la totalité du schéma départemental afin que les groupes de travail et les membres de la commission disposent d'un interlocuteur unique en mesure de prendre des décisions cohérentes.

Votre rapporteur constate cependant, que selon les informations qui lui ont été communiquées : *« les délais de réalisation des schémas départementaux d'organisation et d'amélioration des services publics prévus par la circulaire du Premier ministre du 21 février 1996 et la note d'information et de méthode d'avril 1996 ne pourront pas être respectés ».*

B. LE MORATOIRE SUR LES SERVICES PUBLICS

Votre commission se félicite que le moratoire sur les suppressions de services publics en zone rurale décidé le 10 mai 1993 demeure en vigueur.

Ce moratoire s'applique aux services publics en contact direct avec le public et ne concerne pas les opérations de réorganisation interne des entreprises publiques.

Selon les éléments communiqués à votre rapporteur pour avis : *« les perspectives d'évolution du moratoire dépendent des conditions de mise en oeuvre de l'article 29 de la loi d'orientation du 4 février 1995 qui prévoit la conclusion de contrats de services publics entre l'Etat et les entreprises et organismes publics dont il a la tutelle. »*

Les négociations de ces contrats de services publics ont débuté le 6 novembre 1995. Elles sont actuellement conduites, entreprise par entreprise, et, pour les négociations les plus avancées, une concrétisation pourrait être envisagée pour le dernier trimestre 1996 ».

Votre commission estime que les conditions de levée du moratoire sur les services public doivent -dès à présent- faire l'objet d'études précises. Quant au moratoire, il considère qu'il doit être strictement appliqué tant que les schémas départementaux ne sont pas arrêtés.

III. LA POLITIQUE DE LOCALISATION DES EMPLOIS PUBLICS

A. LA POLITIQUE DES « DÉLOCALISATIONS » D'EMPLOIS PUBLICS EN 1995-1996

Le transfert en province d'emplois publics de l'Île-de-France a été réaffirmé comme une priorité, par les comités interministériels pour l'aménagement du territoire (CIAT) successifs qui se sont tenus de 1991 à 1994. Il doit toucher à terme 23.000 emplois.

Au 1er juillet 1995, 7.400 emplois avaient été transférés. Le total de ces emplois s'élève à 10.500 emplois au 1er juillet 1996.

Au total, 18.500 emplois ont donc d'ores et déjà été transférés, soit 80 % des emplois concernés par les approbations des CIAT.

Pour financer les dépenses de transfert, les lois de finances ont prévu des dotations provisionnelles de 100 millions de francs en 1992 ; 85,86 millions de francs en 1993 et 20 millions de francs en 1994.

Pour les investissements ont été ouverts 955 millions de francs d'autorisations de programme et 842,5 millions de francs de crédits de paiement par les lois de finances pour 1992, 1993, 1994 et 1996.

Au 1er juillet 1996, le montant des crédits effectivement transférés aux divers ministères pour le financement de leurs opérations s'élève respectivement à 728,37 millions de francs pour les autorisations de programme, 627,82 millions de francs pour les crédits de paiement.

B. L'INCIDENCE DES RESTRUCTURATIONS DE LA DÉFENSE NATIONALE

Le décret n° 96-261 du 28 mars 1996 a prévu la création d'un Comité interministériel pour les restructurations de défense, ainsi que la désignation d'un Délégué interministériel chargé de préparer les délibérations du comité et de coordonner l'action des ministères.

Le Gouvernement a fait part de la volonté que les restructurations effectuées dans les trois prochaines années tiennent compte de l'aménagement du territoire. Il a été décidé de maintenir, partout où cela est possible, une présence militaire dans les villes de garnison françaises par redéploiement ou

par délocalisation vers des localités particulièrement touchées à partir de la région parisienne, et d'installer les centres du nouveau service national dans les villes les plus touchées par des dissolutions. Les quelques rares localités pour lesquelles une compensation militaire ne pourrait se faire bénéficieront d'un effort particulier d'accompagnement économique et social.

S'agissant des industries de l'armement, les conséquences locales des décisions de restructuration feront l'objet d'un traitement approprié en étroite concertation avec les collectivités locales concernées. L'Etat consacrera 2,2 milliards de francs aux fonds de restructuration de la défense (FRED) et aux sociétés de conversion ; l'Union européenne interviendra pour plus de 700 MF au cours des trois prochaines années, 100 millions de francs étant accordés pour 1997.

Votre commission approuve les orientations données par le Gouvernement tant à la politique de réforme de l'Etat et des services publics.

S'agissant de la politique de localisation des emplois publics, elle estime toujours nécessaire que celle-ci s'opère « en cascade » c'est-à-dire au sein même des régions et des départements, depuis les chefs lieux, vers les agglomérations plus petites.

IV. SCHÉMAS, ZONAGES, PAYS : LA NOUVELLE ORGANISATION SPATIALE DU TERRITOIRE

La loi d'orientation a prévu l'établissement de schémas des infrastructures destinés à assurer la cohérence des moyens et des objectifs. Elle a en outre défini des zonages qui permettent d'aider spécifiquement les parties les moins favorisées du territoire. Elle a enfin prévu la création des pays.

A. LES SCHÉMAS

1. Le schéma national d'aménagement du territoire (SNADT)

Prévu par l'article 2 de la loi d'orientation, le schéma national d'aménagement et de développement du territoire « fixe les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire, d'environnement et de

développement durable. Il établit les grands principes régissant la localisation des grandes infrastructures de transports, des grands équipements et des services collectifs d'intérêt national», ainsi que « 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 Gouvernement a choisi de procéder à une vaste concertation avant de soumettre au Parlement le projet de loi portant approbation du schéma national.

A l'occasion d'une phase de concertation régionale, les préfets de région ont recueilli auprès des collectivités territoriales et les acteurs socio-économiques locaux leurs éléments de réflexion sur chacun des thèmes issus du débat national pour l'aménagement du territoire.

Lors de la consultation, chaque ministère ainsi que les organismes publics et entreprises publiques placés sous tutelle ont élaboré une contribution recensant l'ensemble des politiques et des actions structurantes qu'ils se proposent d'engager d'ici à 2015.

Quatre groupes transversaux se sont livrés à une réflexion prospective portant sur la démographie, le développement économique et les finances publiques, le système productif, l'emploi et le territoire, la cohésion sociale et territoire, le contexte européen et international.

Cinq commissions thématiques réunissant des élus nationaux et locaux, des représentants des administrations centrales et territoriales, des partenaires économiques et sociaux et des personnalités qualifiées, ont été mises en place fin 1995. Elles ont rendu leurs rapports qui portent sur :

- le développement économique, l'emploi et la population,
- les villes et l'organisation des territoires et services collectifs ;
- les réseaux et territoires ;
- le développement rural ;
- l'environnement et le développement durable.

Le calendrier prévisionnel d'élaboration du schéma est ainsi le suivant :

L'ÉLABORATION DU SNADT

Date	Action prévue
Octobre 1996	Concertation interministérielle sur la base d'une synthèse générale de l'ensemble des travaux et contributions sous forme d'un avant-projet de schéma national
Novembre 1996	Présentation au CNADT des travaux des commissions thématiques et de l'avant-projet du schéma national
Décembre 1996-Février 1997	Consultation des collectivités locales
Mars 1997	Consultation du CNADT Concertation interministérielle
Avril 1997	Elaboration du projet de loi Présentation du projet de loi au Conseil économique et social et au Conseil d'Etat Examen en Conseil des Ministres Présentation du schéma national d'aménagement et de développement du territoire au Parlement

2. Les schémas sectoriels

Outre le schéma national prévu par l'article 2, l'article 10 de la loi d'orientation du 4 février 1995 a prévu l'élaboration de plusieurs schémas sectoriels.

Huit schémas seront élaborés :

- le schéma de l'enseignement supérieur et de la recherche (article 11) ;
- le schéma des équipements culturels (article 16) ;
- le schéma du réseau ferroviaire (article 17-II) ;
- le schéma des ports maritimes (article 17-II) ;
- le schéma des infrastructures aéroportuaires (article 17-II) ;
- le schéma directeur routier national révisé (article 17-II) ;

- le schéma directeur des voies navigables révisé (article 17-II) ;

- et le schéma des télécommunications (article 20).

Ces documents ne seront publiés qu'après l'entrée en vigueur du schéma national. Cinq d'entre eux sont préparés dès à présent.

• **Le schéma de l'enseignement supérieur et de la recherche**

Dès septembre 1994, à l'occasion du Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) de Troyes, le Gouvernement a décidé de lancer des schémas régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche *« afin de préparer le schéma national de développement du territoire et donc pour assurer une meilleure prise en compte de la dimension territoriale, sociale et économique, du développement de l'enseignement supérieur et de la recherche »*.

Après un examen interministériel, ils seront validés lors d'un comité de pilotage national, prévu pour l'automne 1996, avant leur réexamen par les régions et leur validation par le CIAT.

La commission thématique n° 2 « Villes, organisation des territoires et services collectifs » a également examiné les problèmes liés à l'enseignement supérieur et à la recherche, dans le cadre de la préparation du SNADT.

Des études sont menées sur l'impact de l'évolution démographique des chercheurs et des enseignants-chercheurs sur leur répartition territoriale, le bilan de l'existant en matière d'utilisation des nouvelles techniques de communication dans l'enseignement universitaire (essentiellement le télé-enseignement) et les effets de l'élévation du niveau d'éducation sur l'emploi et l'insertion des diplômés de l'enseignement supérieur.

C'est sur ces bases que sera élaboré le schéma sectoriel de l'enseignement supérieur et de la recherche.

● **Le schéma des équipements culturels**

Le schéma directeur est destiné à rééquilibrer les dépenses culturelles au bénéfice de la province.

Sa préparation est au stade du recueil et de l'analyse des informations même si les commissions thématiques « Villes, organisation des territoires et services collectifs » et « Développement rural » ont évoqué sa structure.

Un atlas culturel du territoire est en cours d'élaboration au sein du ministère de la culture.

Les premières réflexions menées par la DATAR et le Ministère de la Culture retiennent trois thèmes, à savoir :

- La répartition sur l'ensemble du territoire des équipements culturels en trois niveaux :

. équipements de rayonnement national et international,

. équipements dits « de référence » (scènes nationales, théâtres lyriques...),

. équipements de proximité ;

- La diffusion de l'offre culturelle au sein des territoires grâce à la mise en réseau, au partenariat entre l'Etat et les collectivités locales, au développement de l'intercommunalité ;

- Le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication pour faciliter l'accès aux richesses culturelles.

● **Les schémas relatifs aux infrastructures de transports**

La commission n° III « Réseaux et territoires » pour l'élaboration du schéma national d'aménagement et de développement du territoire a également poursuivi ses travaux.

B. POUR UNE PLUS GRANDE COHÉRENCE DES ZONAGES

Comme le relevait votre rapporteur pour avis dans son rapport sur le projet de budget pour 1996, il est nécessaire de **rechercher une plus grande cohérence entre les différents zonages.**

On constate en effet une disparité entre d'une part **l'étendue des zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire** et d'autre part celle **des zones éligibles aux aides européennes au titre de l'objectif 5b** en matière d'aide publique aux entreprises, ce qui a une incidence directe sur les possibilités d'interventions des collectivités locales.

En principe, ces aides ne sont autorisées, par exception aux principes de concurrence passés par le Traité de l'Union européenne, que dans les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire (23,16 millions d'habitants).

La carte des zones relevant de l'objectif européen « 5b » d'aide aux zones rurales en retard de développement chevauche en partie la carte « PAT », sans en épouser tous les contours.

Il s'ensuit par exemple que les aides publiques aux entreprises prévues par le décret n° 82-202 du 22 septembre 1982 afin de faciliter la construction d'entreprises ne peuvent pas être attribuées dans les zones « 5b » qui n'appartiennent pas aux zones « PAT » alors même qu'elles peuvent l'être dans les zones comprises à la fois dans la carte « PAT » et dans la carte « 5b ». Ainsi, les aides d'un faible montant, aux petites entreprises ne peuvent être attribuées par les collectivités locales, du fait qu'elles ne sont pas situées dans la zone PAT, laquelle est destinée à recevoir des aides importantes, versées par l'Etat, le plus souvent à de grandes entreprises !

Votre commission considère que la question des zonages mérite d'être approfondie afin de donner aux collectivités locales les moyens d'intervention.

Il est souhaitable que toutes les collectivités locales : régions, départements et communes puissent intervenir dans ces zones, en tant que de besoin. Leurs interventions ne grèveraient en rien le budget de l'Etat et compenseraient de façon efficace et décentralisée les handicaps que subissent les territoires en question et qui sont reconnus par les pouvoirs publics puisque ces zones sont classées « 5b ».

V. LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE DES PAYS

Créés par le titre II de la loi d'orientation n° 95-115 pour l'aménagement et le développement du territoire, les pays « expriment la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural » (article 23).

La commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) constate qu'un territoire peut former un pays lorsqu'il présente une « cohérence géographique, culturelle, économique ou sociale ».

Enfin, les pays sont appelés, au terme de l'article 24 de la loi d'orientation précitée, à devenir le cadre dans lequel « l'Etat coordonne son action en faveur du développement local et du développement urbain, avec celle des collectivités territoriales et des groupements des communes compétentes ».

Comme le relevait la circulaire du ministre de l'intérieur du 21 avril 1995, les pays sont à la fois :

- un territoire,
- un espace pertinent pour une action globale de développement ;
- le lieu d'expression d'une communauté d'intérêts économiques et sociaux ;
- l'espace pertinent pour organiser les services à la population.

Une action de « préfiguration » de la politique des pays a été lancée, qui a permis l'élaboration d'une carte comprenant 42 « pays-test », dont les caractéristiques sont présentées dans le tableau ci-après :

PAYS	DÉPARTEMENTS	CANTONS/COMMUNES	POPULATIONS	PÉRIMÈTRES
Pays de la Balagne	Haute-Corse Sous-Préfecture : Calvi	Arrondissement de Calvi Arrondissement de Bastia	36 communes 17.000 habitants 55 hab/km ² 472 hab/commune	Périmètre stable.
Pays des coteaux de la Garonne	Hautes-Pyrénées Sous-Préfecture : Tarbes	Arrondissement de Tarbes	116 communes 19.544 habitants 24 hab/km ² 168 hab/commune	Périmètre stable.
Pays du Dropt	Lot-et-Garonne Sous-Préfecture : Marmande	Arrondissement de Marmande	45 communes 20.009 habitants 33 hab/km ² 444 hab/commune	Le périmètre défini peut encore évoluer..
Pays Bourian	Lot Sous-Préfecture : Gourdon	Arrondissement de Cahors Arrondissement de Gourdon	61 communes 20.493 habitants 24 hab/km ² 336 hab/commune	Périmètre stable.
Pays de la Bassée	Aube Seine-et-Marne Sous-Préfecture : Provins	Arrondissement de Provins Arrondissement de Nogent	69 communes 33.464 habitants 45 hab/km ² 310 hab/commune	Périmètre stable.
Pays des Cévennes montagnaises	Hérault Sous-Préfecture : Le Vigan	Arrondissement de Vigan Arrondissement de Montpellier	44 communes 21.867 habitants 497 hab/commune	Périmètre stable
Pays de Briançon	Hautes-Alpes Sous-Préfecture : Briançon	Arrondissement de Briançon	22 communes 25.317 habitants 1.150 hab/commune	périmètre arrêté à l'arrondissement de Briançon.
Pays du Loudunais	Vienne Sous-Préfecture : Chatelleraut	Arrondissement de Chatelleraut	48 communes 48.567 habitants 1.012 hab/commune	Périmètre stable.
Pays du Plateau Picard	Oise Sous-Préfecture : Clermont	Arrondissement de Clermont	52 communes 25.000 habitants 40 hab/km ² 480 hab/commune	Périmètre stable.
Pays d'Avallon	Yonne Sous-Préfecture : Avallon	Arrondissement d'Avallon	81 communes 28.621 habitants 27 hab/km ² 353 hab/commune	Périmètre stable mais les communes situées à l'ouest du pays s'éparpillent sans être liées au pays.
Pays d'Apt-Lubéron	Vaucluse Sous-Préfecture : Apt	Arrondissement d'Apt	29 communes 30.340 habitants 1.046 hab/commune	Le périmètre est stable
Pays des Sept Vallées	Pas-de-Calais Sous-Préfecture : Montreuil-	Arrondissement d'Argentan Arrondissement de Montreuil-sur-Mer	76 communes 32.536 habitants	Périmètre stable.

PAYS	DÉPARTEMENTS	CANTONS/COMMUNES	POPULATIONS	PÉRIMÈTRES
	sur-Mer		58 hab/km ² 428 hab/commune	
Pays Pictons	Vendée Sous-Préfecture : Fontenay	Arrondissement de Fontenay	30 communes 34.351 habitants 49 hab/km ² 1.145 hab/commune	Périmètre stable.
Pays de la Pointe	Ardennes Sous-Préfecture : Charleville-Mézières	Arrondissement de Charleville-Mézières	19 communes 34.724 habitants 1.827 hab/commune	Périmètre stable.
Pays horloger	Doubs Sous-Préfecture : Pontarlier	Arrondissement de Montbéliard	61 communes 36.373 habitants 596 hab/commune	Périmètre stable après une extension de 56 à 61 communes.
Pays de Tulle	Corrèze Sous-Préfecture : Tulle	Arrondissement de Tulle	28 communes 38.207 habitants 73 hab/km ² 1.364 hab/commune	Périmètre stable.
Pays de Saint-Flour	Cantal Sous-Préfecture : Saint-Flour	Arrondissement de Saint-Flour	107 communes 43.261 habitants 20 hab/km ² 404 hab/commune	Le périmètre du pays correspond à l'arrondissement de Saint-Flour.
Pays de Risle-Estuaire	Eure Sous-Préfecture : Bernay	Arrondissement de Bernay	83 communes 45.654 habitants 63 hab/km ² 550 hab/commune	Le périmètre est déterminé.
Pays du Plateau de Millevaches	Corrèze Creuse Haute-Vienne Sous-Préfecture : Aubusson Ussel	Arrondissement d'Aubusson Arrondissement de Limoges Arrondissement de Tulle Arrondissement d'Ussel	123 communes 45.943 habitants 13 hab/km ² 373 hab/commune	Le périmètre n'est pas totalement déterminé. Il oscille entre 106 et 123 communes.
Pays de l'Auxois	Côtes-d'Or Sous-Préfecture : Montbard	Arrondissement de Beaune Arrondissement de Montbard	24 communes 46.971 habitants 24 hab/km ² 1.957 hab/commune	Périmètre stable.
Pays de Giono	Alpes-de-Haute-Provence Sous-Préfecture : Forcalquier	Arrondissement de Forcalquier	49 communes 47.251 habitants 40 hab/km ² 964 hab/commune	Le périmètre arrêté n'est pas définitif.
Pays d'Ancenis	Loire-Atlantique Sous-Préfecture : Ancenis	Arrondissement d'Ancenis	29 communes 47.386 habitants 60 hab/km ² 1.634 hab/commune	Périmètre stable qui correspond à l'arrondissement.
Pays du Bugey	Ain Sous-Préfecture : Belley	Arrondissement de Belley Arrondissement de Nantua	102 communes 44.864 habitants 43 hab/km ² 4.404 hab/commune	Périmètre stable.
Pays du Saint-Amandois	Cher Sous-Préfecture : Saint-Amand	Arrondissement de Saint-Amand	83 communes 51.048 habitants 26 hab/km ²	Périmètre stable.

PAYS	DÉPARTEMENTS	CANTONS/COMMUNES	POPULATIONS	PÉRIMÈTRES
Pays de Bresse Louhanaise	Saône-et-Loire Sous-Préfecture : Louhans	Arrondissement de Louhans	615 hab/commune 84 communes 52.407 habitants 624 hab/commune	Périmètre stable.
Pays de Haute-Saintonge	Charente-Maritime Sous-Préfecture : Jonzac	Arrondissement de Jonzac	116 communes 53.117 habitants 33 hab/km ² 477 hab/commune	La délimitation des cantons d'Archiac et de Pons (les communes s'éparpillent sans liens avec le pays) devrait être résolue par la participation de nouvelles communes.
Pays du Pithiverais Arrondissements Département	Loiret Sous-Préfecture : Pithiviers	Arrondissement de Pithiviers Arrondissement de Bellegarde	100 communes 59.585 habitants 595 hab/commune	Périmètre stable qui s'est agrandi en englobant le canton de Bellegarde.
Pays de Bièvres-Valloires Arrondissements Département	Isère Sous-Préfecture : Vienne	Arrondissement de Vienne Arrondissement de la Tour du Pin Arrondissement de Grenoble	74 communes 68.255 habitants 60 hab/km ² 922 hab/commune	Le périmètre du pays est provisoire. Il devrait évoluer lors de la création d'une nouvelle structure porteuse du pays.
Pays de Ploermel Arrondissements Département	Morbihan Sous-Préfecture : Lorient	Arrondissement de Vannes Arrondissement de Pontivy	53 communes 62.000 habitants 52 hab/km ² 1 169 hab/commune	Périmètre stable.
Pays de Segré	Maine-et-Loire Sous-Préfecture : Segré	Arrondissement d'Angers Arrondissement de Segré	72 communes 68.112 habitants 946 hab/commune	Périmètre stable.
Pays du Périgord Noir	Dordogne Sous-Préfecture : Sarlat	Arrondissement de Sarlat	122 communes 69.762 habitants 25 hab/km ² 571 hab/commune	Le périmètre arrêté englobe le pays du Périgord Noir et deux cantons du pays du confluent Dordogne-Vézère.
Pays du Sundgau	Haut-Rhin Sous-Préfecture : Altkirch	Arrondissement d'Altkirch Arrondissement de Thann Arrondissement de Mulhouse	141 communes 72.620 habitants 91 hab/km ² 515 hab/commune	Le périmètre oscille entre 112 et 141 communes. L'éclatement de la structure porteuse (Sundgau 2000) devrait induire une nouvelle organisation du pays.
Pays de la Vallée de l'Arve	Haute-Savoie Sous-Préfecture : Bonneville	Arrondissement de Bonneville	29 communes 74.666 habitants 154 hab/km ² 2.574 hab/commune	Périmètre stable.
Pays du Val de Lorraine	Meurthe-et-Moselle	Arrondissement de Nancy	39 communes	Le périmètre du pays

PAYS	DÉPARTEMENTS	CANTONS/COMMUNES	POPULATIONS	PÉRIMÈTRES
	Sous-Préfecture : Nancy	Arrondissement de Toul	78.486 habitants 2012 hab/commune	est stable
Pays de la Thiérarchie de l'Aisne	Aisne Sous-Préfecture : Vervins	Arrondissement de Vervins	130 communes 78.592 habitants 606 hab/commune	Périmètre défini à l'arrondissement de Vervins.
Pays de Chinon	Indre-et-Loire Sous-Préfecture : Chinon	Arrondissement de Chinon	87 communes 70.214 habitants 47 hab/km ² 807 hab/commune	Périmètre stable
Pays de Vilaine-et-Redon	Ille-et-Vilaine Loire-Atlantique Morbihan Sous-Préfecture : Chateaubriand	Arrondissement de Chateaubriand Arrondissement de Saint-Nazaire	59 communes 100.065 habitants 55 hab/km ² 1.696 hab/commune	Le périmètre évolue en englobant 7 communes supplémentaires.
Pays du Centre Ouest Bretagne	Côtes d'Armor Finistère Morbihan Sous-Préfecture : Guingamp	Arrondissement de Guingamp Arrondissement de Pontivy Arrondissement de Chateaulin	120 communes 102.000 habitants 29 hab/km ² 850 hab/commune	Le périmètre du pays n'est pas fixé.
Pays de la Chartreuse	Isère Savoie Sous-Préfecture : Grenoble	Arrondissement de Chambéry Arrondissement de Grenoble	49 communes 104.534 habitants 141 hab/km ² 2.133 hab/commune	Périmètre stable
Pays d'Auge	Calvados Orne Sous-Préfecture : Lisieux	Arrondissement d'Argentan Arrondissement de Lisieux	284 communes 160.804 habitants 64 hab/km ² 566 hab/commune	Périmètre stable
Pays Choletais 1 arrondissement 1 département	Maine-et-Loire Sous-Préfecture : Cholet	Arrondissement de Cholet	135 communes 295.000 habitants 2.185 hab/commune	Le périmètre actuel correspond à l'arrondissement.
Pays de l'Artois Nord 2 arrondissements 1 département	Pas-de-Calais Sous-Préfecture : Lens	Arrondissement de Arras Arrondissement de Lens	39 communes 378.742 habitants 1.072 hab/km ² 9.711 hab/commune	Le périmètre reste indéterminé.

Source : DATAR - Premier rapport d'étape sur la préfiguration des pays, décembre 1995.

Au cours d'une première phase, dirigée par le préfet Bernard Leurquin, les travaux ont porté sur le partenariat, les projets communs de développement et la contractualisation. Une seconde phase s'est ouverte en mars 1996, sous la direction de M. Michel Kotas et s'est conclue fin septembre 1996. Elle tend à analyser la contribution de la politique des pays d'une part à la création d'emplois, en analysant l'impact des projets de développement et d'autre part à la maîtrise de la dépense publique.

Elle doit, en outre, permettre d'indiquer quelle contribution les pays pourront apporter à différentes politiques dont la mise en oeuvre est prévue par la loi d'orientation elle-même (réforme de l'Etat, démocratie locale, modernisation et organisation des services publics, principes et orientations du Schéma National, projet de loi pour le développement rural).

Votre commission souhaite que l'élaboration des « pays » s'opère dans un esprit consensuel qui permette aux collectivités locales de se déterminer librement.

CHAPITRE IV

LA POLITIQUE DE LA MONTAGNE ET DE LA FORÊT

A. UN BUDGET STAGNANT

Depuis la création du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire ou FNADT, les opérations d'autodéveloppement ne sont plus aidées par un fonds spécifique : le FIAM n'existe plus en tant que tel, ces crédits sont intégrés au FNADT.

Votre commission constate qu'en 1996, les crédits destinés à financer l'autodéveloppement en montagne se sont encore réduits, comme le montre le tableau suivant :

(en millions de francs)

	1993	1994	Variation 1993/1994	1995	Variation 1994/1995	1996
LFI	45	35	- 22 %	30,9	- 11,7 %	30,8

B. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PERMANENTE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA FORÊT ET DES PRODUITS FORESTIERS

Comme l'indiquait votre commission voici un an, les propositions émises par la Commission permanente du Conseil supérieur de la Forêt en 1995 méritent d'être suivies afin de favoriser le développement des zones de montagne.

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PERMANENTE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MONTAGNE

- Établir un bilan et un outil prospectif des activités socioéconomiques 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 commission constate que le Ministère de l'Agriculture, de la pêche et de l'alimentation dans le domaine de la forêt de montagne s'est inspiré de ces réflexions et a, grâce au programme « Compétitivité Plus » réservé 10 millions de francs à des actions au bénéfice de la forêt de montagne.

En ce qui concerne les études, la recherche et la formation, une étude socio-économique destinée à fournir une meilleure vision globale et une connaissance micro-régionale a été lancée. L'élaboration d'outils d'aide à la programmation et à la gestion et la recherche de modèles de sylviculture adaptés à la montagne, engagés par le CEMAGREF, font l'objet d'une généralisation à la fois sur le plan des espèces forestières et sur le plan géographique (extension aux Pyrénées). En outre, des volets formations sont annexés aux expérimentations techniques ou isolés comme dans la démarche qualité engagée en région Rhône-Alpes (450.000 francs délégués sur les 500.000 francs prévus). En Midi-Pyrénées, un programme de 968.000 francs vise la mise au point d'une méthode d'exploitation adaptée aux différents types d'éclaircies.

En ce qui concerne la sylviculture et l'exploitation, une étude conjointe CEMAGREF-CTBA-ONF financée par le Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation a été lancée, sur l'élaboration de schémas de desserte. L'incitation au débardage par câble a reçu un budget de 650.000 francs au programme Compétitivité Plus ont été délégués en 1996 pour une expérimentation en Rhône-Alpes. De plus, des aides budgétaires classiques et un concours européen complètent le financement de l'expérience menée sous l'égide de la collectivité régionale en Midi-Pyrénées. En région Languedoc-Roussillon, 800.000 francs ont été alloués à une expérimentation de débardage par hélicoptère, celle-ci doit déboucher sur l'établissement d'un référentiel technicoéconomique d'hélicobardage pour l'exploitation des forêts de montagne.

S'agissant de la gestion de l'espace rural et du développement du territoire, les programmes « Compétitivité Plus, étalés sur trois ans, pour la mobilisation des bois ont été mis en place. Ainsi les crédits de la première tranche ont été délégués en Rhône-Alpes (1 million de francs sur les 3 millions de francs programmés) et en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (650.000 francs sur 1.975.000 programmés). Par ailleurs, la relance de la politique de restauration des terrains en montagne a conduit à des arbitrages budgétaires en faveur de l'entretien des ouvrages domaniaux.

Votre commission se félicite de la préparation d'un mémorandum pour la montagne qui doit être présenté aux autorités de l'Union européenne.

Compte tenu des observations précédentes, votre commission vous propose d'émettre un avis favorable aux crédits inscrits au fascicule budgétaire « aménagement du territoire » du ministère l'aménagement du territoire de la ville et de l'intégration.

**AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION
À L'ARTICLE 27 DU PROJET DE LOI DE FINANCES
POUR 1997**

1er amendement :

à l'article 27

supprimer cet article

Objet

La taxe de péréquation due par les entreprises de transport public aérien doit, aux termes du projet de loi de finances pour 1997, être abaissée de 3 francs à 1 franc, au motif que le FTPA a enregistré un fort excédent de trésorerie, tant en 1995 qu'en 1996.

Actuellement seules 10 lignes sur les 23 éligibles au FPTA bénéficient de l'aide du fonds. Mais, les crédits risquent de ne pas suffire dans le futur. Aussi est-il souhaitable de limiter la baisse de la taxe qui assure le financement du FPTA afin de préserver ses moyens pour l'avenir.

L'amendement de suppression de l'article 27 revient à maintenir en vigueur les dispositions actuelles de l'article 302 bis Z du code général des impôts fixant à 3 francs le montant de la taxe par passager destinée à alimenter le FPTA.

2e amendement

à l'article 27

A la fin de cet article, remplacer le tarif :

« 1 F »

par le tarif :

« 2 F »

Objet

Amendement de repli.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 13 novembre 1996, la commission a procédé à l'examen des crédits de l'aménagement du territoire pour 1997.

Après s'être déclaré convaincu de la nécessité de l'assainissement des finances publiques, le rapporteur pour avis s'est interrogé sur les orientations budgétaires de la politique d'aménagement du territoire. Il a rappelé l'espoir qu'avait suscité, dans le pays, l'annonce de la promulgation de la loi d'orientation du 4 février 1995 et la contribution du Parlement à ce débat.

Puis, le rapporteur pour avis a présenté les grandes lignes du budget pour 1997. Il a déclaré que les crédits demandés, soit 1.610 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, diminuaient de 15 % pour 1997 après une baisse de 11 % en 1996, et que les autorisations de programme diminuaient, quant à elles, de 24 %.

Il a noté que les moyens du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) étaient réduits de 18% pour la section d'intervention et de respectivement 12 % et 24 % pour les crédits de paiement et les autorisations de programme de la section d'investissement. Il a ajouté que la baisse des crédits de la prime d'aménagement du territoire (PAT) atteignait 53 % tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement. Il a rappelé que des réserves existaient de ce fait pour 1997, du fait de la sous consommation antérieure des crédits.

Le rapporteur pour avis a estimé que ces réductions étaient trop fortes et qu'elles occasionnaient un gain infime. Il a indiqué que le budget de l'aménagement du territoire représentait 0,001 % du budget total de l'État et que les 326 millions de francs d'économies réalisés sur son compte ne représentaient que 0,0002 % du budget total et seulement 0,00115% du déficit budgétaire prévu pour 1997.

Il a relevé que les évolutions enregistrées par les différents fonds qui concouraient à l'aménagement du territoire n'étaient guère plus

encourageantes puisque le fonds de gestion de l'espace rural (FGER) n'avait pas été doté, dans le projet de loi de finances initiale et que l'Assemblée nationale lui avait attribué 100 millions de francs, et que le fonds national de développement des entreprises (FNDE), n'était pas davantage doté. Il a également évoqué les difficultés rencontrées dans la gestion du fonds d'investissement des transports terrestres et voies navigables (FITTVN).

Évoquant l'application de la loi d'orientation du 4 février 1995, **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a rappelé que de nombreux décrets avaient été pris mais que le décret relatif au FNDE était toujours attendu, tout comme le décret relatif au groupement d'intérêt public d'observation et d'évaluation de l'aménagement du territoire et comme le texte relatif au maintien des services publics prévu par l'article 29.

Le rapporteur pour avis a indiqué que l'application des articles 58 et 59 de la loi d'orientation avait rencontré quelques difficultés.

S'agissant de l'exonération de cotisations sociales prévue par l'article 58 il a ajouté que l'administration refusait d'en accorder le bénéfice aux sociétés anonymes.

Il a noté que le projet de loi relatif à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville avait clarifié les règles d'attribution de l'exonération, et qu'à compter de son entrée en vigueur, toutes les entreprises situées dans les ZRR, y compris les sociétés anonymes, seraient éligibles à l'exonération de charges sociales patronales précitée. Il a observé que le problème posé par les sociétés anonymes était donc réglé, pour l'avenir, mais il a souhaité que des dispositions soient rapidement prises, afin d'appliquer le nouveau régime, à titre rétroactif, aux sociétés anonymes qui avaient créé des emplois en ZRR, de septembre à décembre 1996.

M. Jean Pépin, rapporteur pour avis, a estimé que l'année 1997 serait décisive pour l'aménagement du territoire du fait de la présentation d'un plan en faveur de l'espace rural, de l'élaboration des schémas départementaux d'organisation des services publics qui auraient inévitablement une incidence sur le moratoire sur les services publics. Il a estimé qu'il convenait, d'étudier l'incidence de la levée de ce moratoire.

Il a également mentionné l'élaboration du schéma national d'aménagement du territoire et la poursuite de la politique des « pays ».

S'agissant des zonages, il a souhaité qu'une plus grande cohérence soit recherchée. Il a constaté, qu'en effet, une disparité existait entre, d'une part, l'étendue des zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire et, d'autre, part, celle des zones éligibles aux aides européennes au titre de l'objectif 5b en matière d'aide publique aux entreprises. Il a précisé

qu'actuellement, la carte des zones relevant de l'objectif européen « 5b » d'aide aux zones rurales en retard de développement chevauchait en partie la carte « PAT », sans en épouser tous les contours.

Il a souligné que, de ce fait, les aides publiques aux entreprises prévues par le décret n° 82-202 du 22 septembre 1982 afin de faciliter la construction d'entreprises ne pouvaient pas être attribuées dans les zones « 5b » situées en milieu rural qui n'appartenaient pas aux zones « PAT », alors même qu'elles pouvaient l'être dans les zones comprises à la fois dans la carte « PAT » et dans la carte « 5b ».

Il a souhaité que la question des zonages soit approfondie afin de donner aux collectivités locales les moyens d'intervention dont elles avaient besoin.

Le rapporteur pour avis a conclu son propos en indiquant que l'aménagement du territoire traversait une crise, que les moyens qui lui étaient dévolus demeuraient insuffisants, et qu'en conséquence la crédibilité de cette politique était mise en cause. Il a, en conséquence, à regret, proposé le renvoi de l'examen de ces crédits.

Répondant à **Mme Anne Heinis** qui s'était déclarée frappée par l'incapacité des pouvoirs publics à tenir compte des expériences réussies en matière d'emploi, **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a souhaité que le Gouvernement applique toutes les dispositions prévues par la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire.

A la question de **M. Jacques de Menou** qui l'interrogeait sur les aides des collectivités locales aux PME-PMI, et souhaitait leur extension à toutes les zones rurales du territoire, et spécialement aux territoires ruraux de développement prioritaires (TRDP) qui n'étaient pas éligibles à la PAT, **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis**, a répondu qu'il estimait, en effet, paradoxal que les zonages de la prime d'aménagement du territoire, destinés à l'aide aux grandes entreprises s'appliquent également aux aides aux petites entreprises, interdisant, de ce fait l'intervention des collectivités locales dans de nombreux cas.

M. Michel Doublet a fait observer qu'il serait souhaitable de modifier les dispositions de la loi de 1982 qui limitent les possibilités d'intervention des collectivités locales à 25 % des investissements réalisés, sur l'ensemble du territoire, afin de permettre que celles-ci puissent intervenir.

M. Jacques de Menou a noté qu'en matière d'aide aux PME-PMI, seule la législation nationale constituait un frein aux aides des collectivités locales.

M. Hilaire Flandre a estimé qu'il était nécessaire de modifier la carte des zones rurales éligibles à la PAT, mais qu'il n'était pas envisageable d'étendre celle-ci à tout le territoire.

Le rapporteur pour avis a lui aussi jugé qu'il serait, en effet, souhaitable de modifier le zonage PAT afin de prendre en compte les besoins des zones rurales.

M. Louis Moinard a déclaré qu'il approuvait les choix du rapporteur et il a souhaité que le budget pour 1997 prenne en compte des préoccupations de long terme, telles que celles de l'aménagement du territoire.

Mme Janine Bardou s'est félicitée de l'effort accompli en faveur de la ville avant de souligner que cette politique était complémentaire de celle conduite en faveur du milieu rural.

Elle a regretté la diminution des crédits du FNADT, puis elle a estimé que les critères d'éligibilité à la PAT devaient être revus.

Répondant à la question de **Mme Janine Bardou** qui l'interrogeait sur l'évolution du fonds de péréquation des transports aériens (FPTA), **M. Jean Pépin, rapporteur pour avis** a déclaré que ce fonds, géré sous la forme d'un compte d'affectation spéciale avait été doté de 115 millions de francs en loi de finances initiale pour 1996.

Il a noté que le montant des subventions engagées en 1996 devait être de 80 millions de francs et que le total des versements au fonds issu de la taxe de 3 francs prélevée sur chaque passager serait significativement supérieur à ce montant.

Après avoir noté qu'environ 47 millions de francs avaient d'ores et déjà été engagés de janvier à août 1996, il a estimé que le montant des crédits disponibles, du fait du report des crédits de 1996 à 1997 serait suffisant et il a indiqué que le projet de loi de finances prévoyait d'abaisser le taux de la taxe sur les billets d'avion de 3 à 1 franc.

Mme Janine Bardou, M. Gérard Larcher, M. Louis Moinard et M. Jean François-Poncet, président, ont estimé qu'il était souhaitable de maintenir le taux de la taxe entre 2 et 3 francs au minimum, afin de préserver la marge de manoeuvre du FPTA dans l'avenir, compte tenu de l'accroissement du nombre de lignes subventionnées. Ils ont souhaité qu'un amendement soit déposé en ce sens.

M. Jean Huchon a déclaré qu'il partageait les préoccupations du rapporteur au sujet de l'évolution des crédits de l'aménagement du territoire.

Mme Josette Durrieu a jugé que la politique d'aménagement du territoire ne constituait plus une priorité pour les pouvoirs publics, ce que confirmait l'évolution des moyens y afférents. Elle a estimé nécessaire que l'Etat définisse clairement les priorités en matière d'aménagement du territoire.

M. Gérard Larcher a souhaité que l'on réexamine les crédits du fonds de gestion de l'espace rural (FGER), et que l'on dote le fonds national de développement des entreprises (FNDE) après l'avoir mis en place. Il a également souhaité recevoir des informations sur l'élaboration du schéma national d'aménagement du territoire. Puis il a observé que le montant des fonds structurels européens consacrés à l'aménagement du territoire pour la France était sept fois plus élevé que le montant des crédits nationaux. Il a noté qu'à compter de 1999, il était vraisemblable que les fonds structurels européens seraient affectés au bénéfice des Etats d'Europe centrale et orientale, et il a noté que les pouvoirs publics français devaient tirer, dès à présent, les conséquences de ces évolutions.

M. Jean François-Poncet, président, a regretté la baisse générale des crédits de l'aménagement du territoire. Il a relevé, au surplus, que l'article 68 de la loi d'orientation du 4 février 1995 prévoyait que le Gouvernement élaborerait des propositions sur la réduction des écarts de ressources entre les collectivités locales et il s'est interrogé sur l'avancement des travaux de l'exécutif sur ce sujet. Il a également évoqué la préparation du projet de loi sur l'espace rural dont le dépôt était prévu pour le premier semestre 1997.

La commission, suivant l'avis de son rapporteur, a décidé le renvoi de l'examen des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997 au titre de l'aménagement du territoire.

Au cours d'une seconde séance tenue le 27 novembre 1996, la commission a procédé à un nouvel examen des crédits consacrés à **l'aménagement du territoire**, sur le **rapport pour avis de M. Jean Pépin**.

Après avoir donné lecture de la lettre qu'il avait adressée à M. le Premier ministre, à la suite de la décision de la commission de reporter son vote sur les crédits de l'aménagement du territoire, **M. Jean François-Poncet, Président**, a indiqué que le Premier ministre avait reçu une délégation conduite par M. le Président du Sénat à ce sujet.

Il a précisé qu'au cours de cet entretien, auquel participait également le ministre de l'aménagement du territoire, M. Jean-Claude Gaudin, celui-ci avait souligné que l'année 1997 serait marquée par la préparation du schéma national d'aménagement du territoire et par le dépôt du projet de loi sur l'espace rural. Il a en outre indiqué que le Premier ministre avait accepté d'accroître de 70 millions de francs en autorisations de programme les crédits affectés au fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), et qu'il avait également annoncé que, conformément au souhait émis par la commission, le montant de la taxe destinée au financement du fonds de péréquation des transports aériens (FPTA) fixé à 1 franc par l'article 27 du projet de loi de finances pour 1997 pourrait être relevé à 2 francs par passager, au lieu de 1 franc initialement. Puis, le président a donné lecture de la lettre que venait de lui adresser M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, confirmant la décision de majorer de 70 millions de francs d'autorisations de programme les crédits du FNADT.

S'agissant des ressources du FPTA, **M. Jean-François Le Grand** a estimé qu'il n'était pas souhaitable de conserver un reliquat non utilisé.

M. Jean François-Poncet, Président, a jugé qu'en année pleine, les 52 millions de francs de ressources qu'était susceptible de procurer une taxe de 1 franc, ne suffiraient pas pour alimenter le fonds en 1997 ni, a fortiori, en 1998. Il a précisé que, sur certaines lignes, les subventions nécessaires au fonctionnement pourraient atteindre jusqu'à 10 millions de francs et il a estimé que, compte tenu du nombre de lignes susceptibles d'être aidées, les crédits du FPTA pourraient s'avérer insuffisants.

M. Jean-François Le Grand a fait observer que la taxe était perçue sur les passagers, et que si le fonds était doté de crédits excédentaires, cela serait susceptible de susciter des convoitises. Il a ajouté qu'au surplus, les critères d'éligibilité des lignes étaient précis et ne permettraient pas d'étendre l'aide à d'autres lignes, malgré l'existence d'un excédent.

M. Jean François-Poncet, président, a observé qu'une douzaine de lignes devaient encore être aidées, avant de préciser que la procédure d'appel d'offre européen, qui s'ajoutait aux dispositions prévues par la loi Sapin, était très lourde.

M. François Gerbaud a noté, en tant que membre du comité de gestion du FPTA, que cette instance ne s'était réunie qu'une seule fois depuis sa création. Il s'est déclaré partagé sur la fixation du taux de la taxe, et a indiqué que, lorsque l'union des chambres de commerce gestionnaires d'aéroports (UCGA) avait émis l'idée d'utiliser les ressources du fonds au financement des dépenses de sécurité, le ministre des transports s'y était opposé.

Puis, il a estimé que lors de l'examen du projet de loi portant approbation du FNADT, il conviendrait d'envisager une modification des critères relatifs aux lignes éligibles ainsi qu'une réforme des critères des zones de revitalisation rurale afin d'éviter que la présence d'une petite cité dans un canton n'empêche certaines zones de se voir reconnaître le statut de ZRR.

Revenant sur le problème posé par la fixation du taux de la taxe, il a estimé qu'il convenait de ne pas appauvrir le FPTA.

M. Jean Pépin, rapporteur pour avis, a estimé que les concessions du Gouvernement constituaient des avancées et il a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de l'aménagement du territoire.

Suivant son rapporteur, **la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à l'aménagement du territoire dans le projet de loi de finances pour 1997**, le groupe socialiste votant contre.