

N° 1865

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

TOME XIV

**ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, AMÉNAGEMENT du TERRITOIRE,
TOURISME et MER**

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

PAR M. JACQUES LE NAY,

Député.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre. A cette date, la quasi-totalité des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur. Il ne peut que s'en féliciter.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.— UN BUDGET PLACE SOUS LE SIGNE DE LA RATIONALISATION DE LA DEPENSE	9
A.— LES DEPENSES DE LA DATAR RATIONALISEES	9
1. Budget de la DATAR : des moyens de fonctionnement en baisse, des moyens d'intervention préservés	9
<i>a) La DATAR, administration de mission par excellence</i>	9
<i>b) Des moyens de fonctionnement en baisse</i>	10
<i>c) Des moyens d'intervention préservés</i>	10
<i>d) Des moyens d'investissement stabilisés</i>	11
2. Les crédits du réseau associatif de la DATAR	13
<i>a) Des relais traditionnels de l'action de la DATAR</i>	13
<i>b) Une restriction budgétaire qu'il n'y a pas nécessairement lieu de regretter</i>	13
3. Budget de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) : une stabilité méritée	14
<i>a) Des missions au cœur du développement comme de l'aménagement de nos territoires</i>	14
<i>b) Une organisation adaptée</i>	15
<i>c) Des résultats appréciables</i>	15
<i>d) Une stabilité budgétaire méritée</i>	15
B.— DES INSTRUMENTS FINANCIERS EN COURS DE REFORME : LE FNADT, LA PAT	16
1. La prime pour l'aménagement du territoire en question	16
<i>a) Une prime au service de l'emploi dans les territoires</i>	16
<i>b) Un fonctionnement critiqué par la Cour des Comptes</i>	16
<i>c) Vers une disparition de la PAT après 2006</i>	17
<i>d) Le budget 2005 va dans le sens d'une concentration accrue des subventions de la PAT</i>	17

2. Le fonds national d'aménagement du territoire (FNADT) recentré sur ses opérations contractualisées	18
a) <i>Un instrument global pour des actions hétérogènes</i>	18
b) <i>Un fonctionnement critiqué par la Cour des Comptes</i>	19
c) <i>Un fonctionnement en voie d'amélioration</i>	19
d) <i>Des moyens recentrés sur les projets contractualisés</i>	21
C.— LES AUTRES CONCOURS BUDGETAIRES ET FISCAUX : DES MOYENS PRESERVES	21
1. Des concours budgétaires massifs et globalement stables : bilan 2004 et projet 2005.....	21
2. Des politiques structurantes	22
a) <i>Agriculture, alimentation, pêche, affaires rurales</i>	22
b) <i>Education nationale, enseignement supérieur et recherche</i>	23
c) <i>Equipement, transports et logement</i>	23
d) <i>Travail, santé et solidarité</i>	23
e) <i>Economie, finances et industrie</i>	23
f) <i>Autres contributions moins connues</i>	23
3. Des dépenses fiscales dynamiques	23
a) <i>Le système de discrimination positive - loi « Pasqua »</i>	23
b) <i>Une dépense dynamique, mais dispersée</i>	24
c) <i>Des perspectives de réforme</i>	24
4. Deux instruments financiers : le FIATA et le FNDE	25
a) <i>Le FIATA budgétisé</i>	25
b) <i>Le Fonds national de développement des entreprises</i>	25
II.— UNE STRATEGIE RENOUVELEE	26
A.— ATTRACTIVITE ET COMPETITIVITE DE NOS TERRITOIRES	26
1. Un objectif qui se décline en six volets.....	26
2. Un objectif dont la mise en œuvre a été rapide	26
a) <i>Un nouvel horizon stratégique pour les transports</i>	26
b) <i>Une nouvelle stratégie pour un rayonnement européen des métropoles françaises</i>	28
c) <i>Un nouvel instrument : les pôles de compétitivité</i>	28
d) <i>Une politique de reconversion des territoires industriels en crise menée de façon concertée</i>	29

B.— EGALITE DES CHANCES ET REDUCTION DES INEGALITES.....	29
1. Un objectif traditionnel, des exigences nouvelles.....	29
2. Un programme inégalement concrétisé.....	30
a) <i>Des spécificités territoriales mieux prises en compte.....</i>	30
b) <i>Une fracture numérique réduite.....</i>	32
c) <i>Un redéploiement des services d'intérêt général qui préserve leur accessibilité.....</i>	34
C.— DECENTRALISATION : UN ROLE NOUVEAU POUR L'ETAT.....	35
1. Les conséquences de la nouvelle vague de décentralisation ont été anticipées par le CIADT.....	35
2. les grandes lois de décentralisation esquissent le nouveau périmètre de l'action de l'état.....	36
a) <i>Un impact important sur l'aménagement du territoire.....</i>	36
b) <i>Vers une refonte du rôle et des méthodes de l'Etat.....</i>	36
III.— DES INSTRUMENTS EN COURS DE REFORME.....	38
A.— LES FONDS STRUCTURELS.....	38
1. Des fonds communautaires qui relaient efficacement la politique nationale d'aménagement du territoire.....	38
a) <i>Des objectifs d'aménagement du territoire pertinents.....</i>	38
b) <i>Une masse financière importante.....</i>	39
c) <i>Une certaine efficacité, en dépit de certaines limites.....</i>	40
2. Une tendance structurelle à la sous-consommation désormais redressée.....	41
a) <i>Un mal français : la sous-consommation des fonds.....</i>	41
b) <i>Une sous-consommation enfin résorbée en 2003.....</i>	42
c) <i>Les perspectives pour 2005.....</i>	43
3. L'après 2006 : vers une diminution drastique de l'enveloppe française.....	44
a) <i>L'élargissement : une équation budgétaire difficile.....</i>	44
b) <i>Les propositions de la Commission : faire jouer la solidarité européenne en faveur des nouveaux Etats.....</i>	44
c) <i>Une échéance proche dont les conséquences semblent mal préparées.....</i>	46
B.— UN CADRE LEGAL EN VOIE D'AMELIORATION.....	46
1. Une réforme judicieuse du régime des pays.....	46
a) <i>Un dispositif au cœur de la politique de réorganisation du territoire en unités pertinentes.....</i>	46
b) <i>Une souplesse restaurée après la loi du 25 juin 1999 dite « loi Voynet ».....</i>	47

2. Une amélioration des contrats d'agglomération	48
a) <i>Un instrument utile, desservi par un cadre rigide</i>	48
b) <i>Un instrument que la politique d'aménagement du territoire tend à se réapproprier</i>	49
3. Vers un assouplissement des schémas de services collectifs (SSC)	50
a) <i>Les schémas de services collectifs sont conçus comme des instruments de planification souple</i>	51
b) <i>Ces instruments se sont avérés aussi difficiles à élaborer qu'à appliquer</i>	51
c) <i>Ces instruments sont en cours de réforme</i>	51
4. Pour un allègement des règles d'urbanisme.....	52
a) <i>Des progrès appréciables en zone de montagne</i>	52
b) <i>Des assouplissements souhaitables sur le reste du territoire national</i>	52
C.— LA REFORME DES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGION.....	53
1. Un instrument victime de son succès	54
a) <i>Une histoire dynamique</i>	54
b) <i>Une mise en œuvre de plus en plus difficile</i>	54
2. Le CPER sur la voie d'une réforme en profondeur	55
a) <i>Une réforme initiée par le Gouvernement</i>	55
b) <i>Les propositions de votre rapporteur</i>	55
EXAMEN EN COMMISSION ELARGIE	61

MESDAMES, MESSIEURS,

L'année 2005 sera consacrée, en matière d'aménagement du territoire, à la mise en œuvre des grandes orientations politiques arrêtées en Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIADT).

Ces orientations ont profondément réformé les priorités de la politique d'aménagement du territoire. Le CIADT du 13 décembre 2002 a fixé trois objectifs : développer l'attractivité de nos territoires, réduire les inégalités territoriales, trouver un nouveau partage des rôles entre l'Etat et les collectivités. Les CIADT de 2004 ont transcrit ces objectifs en actions concrètes, qui monteront en puissance en 2005.

Pour développer l'attractivité de nos territoires, le Gouvernement a planifié la construction d'infrastructures de transport à l'horizon 2025. Ce plan est ambitieux. Son bon suivi nécessitera l'inscription budgétaire de crédits importants, d'année en années, comme c'est le cas en 2005. De même, ce budget 2005 offre à la DATAR les moyens de sa politique de constitution de métropoles d'envergure européenne. Il finance aussi le développement des « pôles de compétitivité », mesure phare du CIADT du 14 septembre 2004. Chaque pôle doit réunir, sur un territoire précis et dans un secteur économique de pointe, tous les acteurs compétents.

De même, pour réduire les inégalités territoriales, notre politique d'aménagement du territoire compense les handicaps de certains territoires bien identifiés : le littoral, la montagne et les zones rurales. Le CIADT du 14 septembre 2004 a adopté 20 mesures tendant à redynamiser la politique du littoral. Le projet de budget 2005 prévoit les 24 millions d'euros nécessaires. Pour la montagne et les zones rurales, le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, en cours de discussion, devrait instaurer diverses discriminations positives incitant des populations actives à s'y établir. Ce projet de budget offre aussi au Gouvernement les moyens de poursuivre une politique de réduction de la fracture

numérique. Ainsi, la première phase du plan de couverture du territoire en téléphonie mobile sera achevée. En outre, la dotation du fonds national de soutien au déploiement du haut débit sur les territoires est confortée, et celle des appels à projets de technologies alternatives lancés en 2004 abondée.

Enfin, pour respecter l'organisation décentralisée de la République, le budget 2005 va dans le sens d'un recentrage de l'action de l'État. A cet effet, les crédits d'intervention et d'investissement de la DATAR sont préservés et ses instruments financiers recentrés sur leur vocation première –les grands projets structurants pour la prime d'aménagement du territoire (PAT) et les opérations des contrats de plan État-régions pour le fonds national d'aménagement du territoire (FNADT).

Globalement, les crédits du « bleu budgétaire » de l'aménagement du territoire ne connaissent donc qu'un tassement modéré. Si les autorisations de programmes sont en repli de 8,5 %, ce réajustement est atténué par l'évolution des crédits de paiement, qui ne baissent que de 2,8 %.

Votre rapporteur souligne en outre que les crédits contribuant à l'aménagement du territoire dépassent largement le cadre strict de ce « bleu budgétaire ». Ce dernier engage 265 millions d'euros d'autorisations de programme et 255 millions d'euros de crédits de paiement ; les concours des autres ministères à l'aménagement du territoire s'élèvent à 4 927,42 millions d'euros en crédits de paiement et dépenses ordinaires (en baisse de 13,8 %) et 4 185,02 millions d'euros en autorisations de programme (en hausse de 20,2 %). De plus, ces crédits nationaux sont relayés par les fonds structurels communautaires. La France, en 2005, recevra 3 324,49 millions d'euros à ce titre.

Cette politique ne se limite pas à des dispositifs budgétaires. Son horizon n'est pas non plus strictement annuel. Aussi votre rapporteur juge-t-il opportun d'aborder un sujet primordial : le tarissement des fonds structurels après 2006. Ils bénéficieront en priorité aux nouveaux États de l'Union européenne : l'enveloppe française est appelée à une diminution drastique. Autre perspective qui mérite d'être évoquée : la réforme des outils techniques de l'aménagement du territoire est à l'ordre du jour, notamment pour les schémas de services collectifs et les contrats de plan État-régions. Votre rapporteur entend apporter sa contribution à ces débats. En outre, il suggérera certaines adaptations du droit de l'urbanisme qui pourraient faciliter le développement du foncier constructible, afin de permettre aux jeunes générations d'accéder à la propriété.

C'est donc un budget de recentrage que nous propose le Gouvernement. Dans le contexte budgétaire tendu que connaît la France, la politique d'aménagement du territoire bénéficiera en 2005 d'un budget adapté à ses priorités, et celles-ci seraient encore mieux servies si certains instruments de cette politique étaient modernisés.

I.— UN BUDGET PLACE SOUS LE SIGNE DE LA RATIONALISATION DE LA DEPENSE

Dans un contexte budgétaire de rigueur, les autorisations de programme, en baisse de 8,5 %, s'établissent à 255 millions d'euros. A 265,2 millions d'euros, les dépenses ordinaires et crédits de paiement ne baissent que de 2,8 %.

A.— LES DEPENSES DE LA DATAR RATIONALISEES

1. Budget de la DATAR : des moyens de fonctionnement en baisse, des moyens d'intervention préservés

a) *La DATAR, administration de mission par excellence*

Créée par le décret n° 63-112 du 14 février 1963, elle est un service du Premier ministre mis à la disposition du ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer. Elle est considérée comme l'archétype de l'« administration de mission ».

Et ce, d'abord, car sa compétence est **interministérielle** : la DATAR coordonne la préparation des décisions gouvernementales et veille à leur exécution par tous les organismes publics. Administration de mission, ensuite, car **sa structure centrale est légère** – 103 emplois réels à Paris – et relayée par un réseau territorial original : 5 commissariats de massif, 25 chargés de missions régionaux et 9 associations de développement régional.

LES MISSIONS DE LA DATAR

Développement des territoires et attractivité

- soutien à l'émergence de systèmes productifs locaux
- aides à la localisation d'entreprises
- soutien à la reconversion des territoires en difficulté

Structuration du territoire

- soutien aux politiques interrégionales
- organisation du comité d'implantation territoriale des emplois publics (CITEP) et des programmes prévisionnels pluriannuels d'implantation (PPPI)
- recomposition du territoire par voie contractuelle (pays, agglomérations etc)
- soutien aux services publics locaux

Mise en valeur des espaces

- pilotage de grandes opérations d'aménagement
- mise en œuvre de la politique des massifs
- diverses politiques interrégionales (conventions interrégionales de massif etc.)

Etudes et prospective

Fonctions supports et de gestion

- fonctions supports du noyau central de la DATAR
- animation des réseaux (soutien aux associations, aux DOCUP)

b) Des moyens de fonctionnement en baisse

Avec 12,7 millions d'euros, les moyens de fonctionnement de la DATAR connaissent une baisse de 3,8 % par rapport à 2004, année pour laquelle ils s'élevaient à 13,2 millions d'euros.

La DATAR a su **réformer sa gestion**, comme en témoigne la baisse continue de ses besoins de fonctionnement. Dans cette optique, le PLF 2005 incite donc la DATAR à poursuivre ses efforts d'efficience. La maîtrise de la dépense a trois axes principaux :

- gérer ses achats de façon plus concurrentielle ;
- mutualiser son informatique avec d'autres services de Matignon ;
- compresser ses dépenses de personnel : la DATAR a supprimé 1 emploi budgétaire – sur 120 – sans augmenter ses 160 emplois réels.

A cet égard, votre rapporteur souligne que la baisse de 505 000 euros des crédits du titre III –« moyens des services »- est supportée en totalité par le chapitre 34-98 –« matériel et fonctionnement de la DATAR », en baisse de 513 000 euros. Ce réajustement est louable : ces crédits étaient régulièrement sous consommés. La Cour des Comptes le dénonçait, en 1997 comme en 2001, sans suite. Le taux de report en témoigne : 45 % en 2001, 26 % en 2002 et 2003 –soit 2,17 millions d'euros. Ainsi, au 30 juin 2004, seuls 16 % du chapitre 34-98 étaient consommés : un gel de 3,45 millions d'euros a dû intervenir. Votre rapporteur se félicite donc de voir le PLF 2005 **ajuster les moyens initiaux aux besoins réels** : la gestion de la DATAR y gagnera en rigueur, et le budget voté par le Parlement en crédibilité.

c) Des moyens d'intervention préservés

A l'inverse des moyens de fonctionnement, les crédits d'intervention de la DATAR sont préservés. Le titre IV –FNADT, subventions de fonctionnement- connaît un tassement modéré, de 75,85 à 74,85 millions d'euros. Son chapitre unique, 44-10, retrace en quatre articles quatre types de dépenses.

– *Article 10 : opérations non contractualisées*, menées à long terme : animation de réseau, soutien aux DOCUP. D'un montant de 21,5 millions d'euros, ces crédits baissent de 26 % (7 millions d'euros).

– *Article 20 : opérations contractualisées*, inscrites aux CPER. Atteignant 42,2 millions d'euros, ces crédits sont en hausse de 15 %.

– *Article 40 : subvention d'exploitation de l'Agence française pour les investissements internationaux* (cf. infra), stable par rapport à 2004.

– Article 60 : 3 projets interrégionaux contractualisés – conventions interrégionales de massifs, programme Mont St-Michel et Plan Loire. Stables, ces crédits suivent le rythme normal d’avancement des travaux.

RÉPARTITION DU TITRE IV, CHAPITRE 44-10

(en millions d’euros)

	LFI 2004	PLF 2005
Art. 10 - FNADT non contractualisé	28,66	21,49
Art. 20 - FNADT contractualisé (CPER)	36,00	42,21
Art. 40 - AFII	7,46	7,44
Art. 60 - Programmes interrégionaux contractualisés	3,71	3,70
Total	75,83	74,85

Source : « bleu budgétaire » PLF 2005

Le tassement des crédits du titre IV n’est qu’apparent : la consommation effective 2004 s’élèvera à 72,3 millions d’euros, chiffre à mettre en regard des 74,8 millions d’euros du PLF 2005.

ÉVOLUTION COMPTABLE FNADT TITRE IV

(en millions d’euros)

	2004	PLF 2005
Loi de finances	75,831	74,85
modifications en cours d'année*	°	
reliquats ou reports*	5,000	
crédits disponibles	80,831	
crédits engagés**	72,288	
taux de consommation	89,43%	
crédits non engagés	8,544	

*reports + 5M€ lettre plafond

** CP : la consommation représente le montant des crédits délégués aux préfets + les engagements comptables

Source : DATAR

d) Des moyens d’investissement stabilisés

Comme le titre IV, le titre VI –moyens d’investissement : prime à l’aménagement du territoire et FNADT- ne connaît pas de coupe sévère : si ses AP baissent de 9,6 %, le tassement de ses CP n’est que de 3,6 %.

Les crédits de la PAT sont plutôt stables : ils passent de 50 à 48 millions d’euros en AP (moins 4 %) et de 40 à 38,92 millions d’euros en CP (soit un tassement de 2,5 %.)

Ceux du FNADT baissent de 9,2 % en AP et de 2,5 % en CP. Ce tassement global est inégalement réparti sur les trois articles du chapitre.

– *Article 10 : opérations non contractualisées*, du même type que celles de l'article 44-10-10. Les AP de ce chapitre baissent de 12 %, de 81 à 72 millions d'euros ; les CP connaissent aussi une baisse sévère de 8 %, de 70 à 64 millions d'euros.

– *Article 30 : opérations contractualisées (CPER)*. Les AP baissent de 7,4 % (de 135 à 125 millions d'euros) et les CP de 3 %, s'élevant à 72 millions d'euros.

– *Article 60 : les trois opérations interrégionales contractualisées* de l'article 44-10-60. Si ces crédits baissent de 22 % en AP et de 21 % en CP, ils ne font là que suivre leur rythme prévu en fonction des tranches de travaux.

Si ces chiffres font apparaître une baisse sévère, la réalité est plus nuancée, dans la mesure où le budget 2004 a fait l'objet d'importantes annulations : 8,1 millions d'euros d'AP et 5 millions d'euros de CP annulés. La baisse du PLF 2005 est donc plus modérée qu'il n'y paraît.

ÉVOLUTION DU FNADT TITRE VI

(en millions d'euros)

	2004		PLF 2005	
	AP	CP	AP	CP
crédits de la loi de finances	228,823	143,863	207,020	138,711
régulation en cours d'année	-8,127	-4,927	°	°
reliquats ou reports	°	2,260	°	°
crédits disponibles	220,696	141,196	207,020	138,711
crédits engagés	206,932	127,676		
taux de consommation	93,76%	90,42%		
crédits non engagés	13,764	13,520		

Source : DATAR

Ainsi, la DATAR voit ses moyens de fonctionnement réduits et ses moyens d'intervention préservés, pour garantir la continuité de sa politique.

2. Les crédits du réseau associatif de la DATAR

SUBVENTIONS ATTRIBUÉES PAR LA DATAR AUX ASSOCIATIONS

Année	Nombre de subventions	Minimum	Maximum	Montant total	Montant moyen
1998	31	7 622	2 866 042	11 240 066	362 583
1999	46	5 336	3 399 613	12 827 060	278 849
2000	57	12 196	2 780 605	13 928 717	244 363
2001	66	15 245	2 134 286	13 701 093	207 592
2002	53	7 500	1 829 388	12 719 147	239 984
2003	41	10 000	1 740 000	10 831 896	264 193
2004	42	10 000	1 400 000	9 437 000	224 690

Source : DATAR

a) Des relais traditionnels de l'action de la DATAR

En vertu de ses missions d'animation de réseaux, la DATAR soutient (sur les fonds du FNADT non contractualisé) trois types d'associations :

- 11 associations support des commissaires à la reconversion industrielle, à l'industrialisation ou à l'aménagement de massifs ;
- l'association Entreprise, territoire et développement (cf. infra) ;
- 13 têtes de réseaux pour le développement local.

D'autres associations reçoivent des concours ponctuels. La politique de la DATAR en la matière a varié : jusqu'en 2001, la tendance est au saupoudrage (le nombre des subventions augmente alors que leur moyenne diminue) ; depuis 2001, la tendance s'inverse : elle est à la concentration.

b) Une restriction budgétaire qu'il n'y a pas nécessairement lieu de regretter

Le chapitre budgétaire concerné en baisse de 26 %, à 21,5 millions d'euros. Ce chiffre est certes contraignant, mais il doit inciter la DATAR à mieux sélectionner les bénéficiaires de ces subventions, ce qui répond à une invitation pressante de la Cour des Comptes.

Le taux de dépendance des associations est très variable, de 3,12 à 87,6 %. Un bas niveau moyen de subvention incitera donc ces associations à diversifier leurs sources de financement. Si elles sont réellement insérées dans un tissu local, et donc utiles à la DATAR, elles le feront aisément.

3. Budget de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) : une stabilité méritée

La dotation de l'AFII est stable : fixée à 7,445 millions d'euros, elle ne connaît qu'un tassement de moins de 15 000 euros. Votre rapporteur s'en félicite : les missions de l'AFII sont d'un grand intérêt, et son organisation efficace.

a) Des missions au cœur du développement comme de l'aménagement de nos territoires

- *La loi NRE du 15 mars 2001 a créé l'AFII pour offrir aux investisseurs internationaux un interlocuteur unique*

L'AFII remplace en effet diverses structures (bureaux de la DATAR, délégation aux investissements internationaux de Bercy, association « invest in France network »). En choisissant la formule de l'agence, le législateur entendait donner plus de visibilité et plus de cohérence à la prospection des investissements. La mission de l'AFII a trois aspects :

- maximiser les investissements étrangers en emplois et en capitaux ;
- optimiser leur répartition territoriale et l'attractivité des territoires ;
- optimiser leur qualité : pérennité, valeur ajoutée, intégration.

- *L'AFII a décliné cette mission en trois champs d'action :*

– **L'ingénierie de projet** : les systèmes de prospection de l'AFII catalysent la rencontre de l'offre et de la demande d'investissements.

Pour l'offre, elle assure une veille économique en usant des moyens d'intelligence classiques. Elle émet, le cas échéant, des fiches d'alerte sur la base desquelles elle entreprend une prospection ciblée. Cette fonction suppose des repères macro-économiques précis : l'AFII a donc créé un Observatoire de l'investissement, dont elle publie les travaux.

Pour la demande, elle utilise SINPA, banque de données analytique qui centralise en continu des informations sur l'attractivité de nos territoires.

Pour la rencontre des deux parties, l'AFII joue un rôle d'intermédiaire classique et les appuie dans les tâches administratives –notamment en maximisant le niveau de leurs aides publiques.

– La promotion-prospection et le marketing territorial

L'AFII propose un service de marketing aux collectivités qui veulent soigner leur image. En effet, celles-ci n'ont pas souvent les moyens de développer ces activités en interne.

En matière de promotion-prospection, l'AFII a adopté une méthode d'approche sectorielle, par groupes de travail. Cette approche répond bien à la politique de spécialisation de pôles d'excellence ou de compétitivité.

– **La promotion de l'image de l'économie française.** Mme Clara Gaymard, ambassadrice déléguée aux investissements internationaux, souligne que cette action est d'autant plus nécessaire que l'image de l'économie française se serait dégradée depuis quelques années pour diverses raisons (grèves de 2003, « 35 heures », complexité du système fiscal). C'est pourquoi l'AFII s'est dotée d'un service de communication qui publie des argumentaires et mène toutes sortes d'actions publicitaires.

b) Une organisation adaptée

L'organisation de l'AFII est efficiente : un noyau central de taille limitée gère un ensemble de postes étrangers, sous la surveillance d'un conseil d'administration représentant la tutelle étatique.

Un noyau central : 56 emplois budgétaires pour les fonctions stratégiques : présidence, direction générale, études, directions du réseau, des études et de la promotion, communication et secrétariat général.

Un réseau international de 17 bureaux (Invest in France Agencies) : 7 en Europe, 4 en Amérique du Nord et 6 en Asie, pour 74 emplois. En partenariat avec la Direction des Relations Economiques Extérieures, ce réseau est relayé par des antennes au sein des missions économiques.

Un réseau régional de 17 correspondants, plus 4 dans les DOM, pour assurer la prospective territoriale. Un comité d'orientation et de suivi des projets (COSPE) oriente les projets vers les partenaires régionaux.

Un conseil d'administration : 7 représentants de l'Etat (dont 2 du MINEFI et 2 du ministre chargé de l'aménagement du territoire), 4 des collectivités territoriales, 4 personnalités de la société civile et 2 employés sous la présidence de l'ambassadrice déléguée.

c) Des résultats appréciables

L'AFII a mis en place des indicateurs de performance. Ceux-ci indiquent que 37% des projets d'investissement étrangers et 32 % des emplois créés par ces investisseurs étrangers sont soutenus par l'AFII. Votre rapporteur salue ces bons résultats.

d) Une stabilité budgétaire méritée

Le budget 2004 de l'AFII s'élevait à 14,358 millions d'euros, dont 50 % de subvention FNADT et 2 millions d'euros de ressources propres – 0,9 million d'euros de prestations payantes, 1,1 million d'euros pour ANIMA, un projet de coopération UE-Méditerranée financé par la Commission européenne. Ces chiffres

montrent que l'AFII a su convaincre la Commission européenne et les collectivités territoriales de la qualité de ses services. Votre rapporteur ne peut donc que se féliciter de voir sa subvention préservée.

B.— DES INSTRUMENTS FINANCIERS EN COURS DE REFORME : LE FNADT, LA PAT

1. La prime pour l'aménagement du territoire en question

a) Une prime au service de l'emploi dans les territoires

La PAT est une **subvention d'investissement** accordée aux entreprises qui s'implantent dans certaines zones en difficulté. Elle a été créée par le décret n° 82-379 du 6 mai 1982. Le décret n° 2001-312 du 11 avril 2001 en a élargi le champ, en y intégrant les services et en abaissant le montant plancher d'investissements.

Elle repose sur un zonage qui dépend de celui des fonds structurels. Le zonage actuel, établi en 2000, est donc applicable jusqu'à fin 2006.

Sa procédure d'attribution est la suivante : elle est accordée par le ministre de l'aménagement du territoire, après consultation du Comité interministériel d'aide à la localisation d'activités (CIALA). Sa gestion est centralisée depuis 1995.

b) Un fonctionnement critiqué par la Cour des Comptes

Dans ses rapports publics de 1997 et 2001, la Cour relevait :

– **Une articulation défectueuse entre services centraux et déconcentrés.** Conséquence grave : aide d'Etat à finalité régionale, la PAT est soumise aux règles communautaires limitant le cumul des aides publiques, mais les viole souvent, faute de contrôle du préfet.

– **Un saupoudrage des crédits, faute de doctrine précise.** Une circulaire du 24 avril 1995 devait préciser cette doctrine : la Cour la juge « imprécise ». Si le décret de 2001 resserre le zonage de la PAT, il en abaisse le seuil financier d'éligibilité, « accentuant la dispersion des fonds ».

– **Des retards dans l'instruction des dossiers et un suivi défaillant des projets.** La Cour, « dès 1997, relevait la nécessité d'un système performant d'information sur le suivi des opérations et des crédits. L'état du système d'information ne s'est guère amélioré ». Elle salue toutefois en 2001 un effort « de recensement des AP dormantes ».

– **L'absence totale d'évaluation des opérations.** La Cour estimait le nombre d'emplois créés grâce à la PAT à 60 % du résultat affiché. L'inspection générale des finances confirme ce chiffre. Ce décalage montre tout l'intérêt qu'il y aurait à évaluer mieux l'efficacité de la PAT.

c) Vers une disparition de la PAT après 2006

La PAT étant une aide d'Etat à finalité régionale, au sens du Traité de Rome, elle est soumise au droit communautaire de la concurrence. Celui-ci interdit en principe les aides d'Etat, sauf deux dérogations :

- les régions éligibles à l'objectif 1 bénéficient de la dérogation de l'article 87§3a du Traité de Rome, dont le dispositif est souple ;
- les régions éligibles à l'objectif 2 bénéficient de la dérogation de l'article 87§3c du même Traité, qui autorise la PAT.

C'est pourquoi le zonage de la PAT dépend de celui des fonds structurels (objectifs 1 et 2). Or la plupart des régions métropolitaines en seront exclues à partir de 2007 (cf. infra). Elles ne bénéficieront donc plus de ces dérogations, ce qui remet en cause l'existence de la PAT.

Bercy proposait d'anticiper ce choc en la supprimant progressivement dès 2005. Le Secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire a fait valoir que cette mesure serait contracyclique, et donc inopportune, alors que la reprise de la croissance reste fragile.

d) Le budget 2005 va dans le sens d'une concentration accrue des subventions de la PAT

Ces crédits sont en baisse, de 50 à 48 millions d'euros en AP – moins 4 % – et de 40 à 38,92 millions d'euros en CP – tassement de 2,5 %. Toutefois, en phase de reprise de la croissance, les besoins de la PAT avoisinent 75 millions d'euros d'AP : la DATAR devra donc poursuivre ses efforts de **rationalisation** et de **recentrage** de la PAT.

- *La DATAR s'est attachée à rationaliser l'emploi de la PAT*

Elle a **accélééré le traitement des dossiers** : l'échelon déconcentré doit les instruire en un mois et demi, et la tenue de 6 à 7 CIALA par an –et d'autant de pré-CIALA- ramène le délai maximal théorique à trois mois. En moyenne, il est passé de 155 jours en 1995 à 86 jours en 2004. De plus, elle a élaboré un **projet de système d'information** permettant un réel suivi des projets. Votre rapporteur attend d'en voir la réalisation. Enfin, elle s'est adjointe l'expertise financière de la **Banque de France**.

- *Une doctrine de recentrage de la PAT est mise en oeuvre. Elle tend à réserver la PAT aux projets répondant aux critères suivants :*
 - mobilité internationale ;
 - fort effet structurant ;
 - redynamisation de zones en crise ;
 - soutien aux pôles de compétitivité.

Ainsi, le CIADT du 14 septembre 2004 a décidé qu'en 2005, 15 millions d'euros seront réservés aux pôles de compétitivité (cf. infra).

BILAN DU RECENTRAGE DE LA PAT

	2003	2004 (6 mois)
Dossiers présentés	156	71
Pat accordés (M€)	69,40	30,97
Taux de rejet	19 %	30 %
€ de PAT par emploi créé	6 200	5 300
<i>Investissements étrangers</i>		
Nombre de projets	45	18
Emplois créés	2.900	2050
Montant PAT (M€)	16,4	8,3
<i>Secteur d'activité (en % du nombre de dossiers)</i>		
Industrie	49 %	37 %
Agro-alimentaire	14 %	17 %
Tertiaire	27 %	33 %
R & D	10 %	13 %

Source : DATAR

2. Le fonds national d'aménagement du territoire (FNADT) recentré sur ses opérations contractualisées

a)°Un instrument global pour des actions hétérogènes

La loi d'orientation pour l'aménagement du territoire du 4 février 1995 a fusionné six fonds en un seul : le FNADT. Il finance divers types d'actions – infrastructures, industrie, recherche... Cette loi a aussi institué le CIADT qui « assure la gestion du FNADT ». Dans la nomenclature budgétaire, ses crédits sont répartis sur les titres IV et V, en deux chapitres 64-00 et 65-00. Dans sa pratique, le FNADT est divisé en deux sections :

– une « **section locale** », déconcentrée, comportant une *part contractualisée* –au titre des CPER- et une *part libre d'emploi*, symbolique voire nulle, pour les services publics locaux et l'intercommunalité ;

– une « **section générale** » réservée au financement des opérations d'envergure nationale, décidées en CIADT.

b) Un fonctionnement critiqué par la Cour des Comptes

En 1997 et 2001, la Cour critiquait sa gestion sur les points suivants :

– **Une tendance à la sous-consommation des crédits**, qui explique des reports et un stock d’AP « dormantes » importants.

– **Un suivi défaillant des projets** et des subventions, tant au niveau central qu’au niveau déconcentré, faute de système informatique adéquat.

– **Un contrôle défectueux des associations subventionnées** sur les crédits du FNADT (Titre IV, chapitre 44-10, article 10). En dépit de certains progrès depuis 1997, restait « une marge de progrès importante. ».

– **L’absence de doctrine claire** présidant à l’emploi des crédits non contractualisés du FNADT. Comme pour la PAT, la Cour a regretté la tendance au « saupoudrage » de crédits non contractualisés.

– **L’absence d’évaluation a posteriori** des opérations subventionnées, sauf pour les crédits consacrés aux CPER.

– **Une articulation défectueuse entre services centraux et déconcentrés.** « Par manque de moyens, la DATAR confie aux préfetures la gestion d’opérations décidées à l’échelon national, ce qui a pour effet d’introduire une confusion dans la responsabilité du contrôle financier. A l’inverse, des crédits normalement répartis par les préfets de région sont parfois directement délégués par la DATAR aux départements. ».

c) Un fonctionnement en voie d’amélioration

- *Le problème de sous-consommation des crédits est résolu.*

TAUX DE CONSOMMATION

	2001	2002	2003		2005 en M€
			en M€	en %	
Titre 4	37,38 %	67,97 %	94.747	88,02 %	74.850
Chap. 64-00	81,97 %	54,50 %	32.780	97,86 %	38.922
Chap. 65-00	87,80 %	95,41 %	133.113	98,30 %	138.711
Titre 6	86,29 %	82,62 %	165.893	98,22 %	177.633

Source : DATAR

Ce redressement n’est pas du aux seuls efforts de la DATAR : la réduction de ses crédits, les gels et les annulations y ont contribué.

RÉSORPTION DES REPORTS

Titre	Chapitre	2002			2003		2004
		Reports de N-1	Annul.	Reports vers N+1	Annul.	Reports vers N+1	Gels
IV	44-10	65,1	40,0	32,3	2,9	11,3	6,3
V	64-00	11,6	5,0	30,7	55,2	0,7	3,1
	65-00	21,5		7,7		2,2	0

Source : DATAR

- *Le dispositif de suivi financier est amélioré.* Pour les crédits centraux, la DATAR utilise ACCORD (application coordonnée de comptabilité, d'ordonnancement et de règlement des dépenses), logiciel de gestion par « enveloppe » et un suivi par « programmes », « axes d'analyse » ou « acteurs ». Pour les crédits déconcentrés, la DATAR utilise INDIA, qui ventile les crédits en « composantes », dans l'esprit de la LOLF.

Toutefois, l'expérience prouve l'insuffisance de ces applications : il faut un mois et demi à une préfecture de région pour établir un bilan comptable. La centralisation des informations régionales et leur consolidation rallonge encore ce délai. Votre rapporteur note que le système de gestion des fonds structurels PRESAGE est nettement plus performant.

En sus de ces outils comptables, la DATAR a commencé à développer un système d'information qualitatif, dont la première phase est achevée. En attendant son achèvement, la DATAR établit depuis 2002 des « fiches d'opération » retraçant un projet de sa phase d'étude à sa phase d'exécution. Votre rapporteur salue cette démarche, mais relève qu'elle gagnerait à être intégrée à un système global, comptable et qualitatif.

- *Sur la question du contrôle des associations subventionnées :* la DATAR a pris en compte les observations de la Cour.

D'abord, elle a opéré un « tri » parmi les associations subventionnées. De 2001 à 2004, leur nombre a diminué de 40%. Ensuite, elle a mis en place un cadre comptable commun aux commissariats de massifs, puis leur a fait adopter une comptabilité analytique. Une évaluation devait être publiée fin 2003 : elle n'est pas finie.

Enfin, pour le cas d'« Entreprises, Territoires et développement » (ETD), la DATAR diminue progressivement sa subvention (1,2 millions d'euros en 2004 contre 1,8 en 2003). Parallèlement, elle transforme ETD en « agence de bonnes pratiques pour l'ingénierie de projet territorial » en recentrant ses missions sur trois thèmes : l'observation des pratiques de développement territorial, la formation des équipes projet, la méthodologie.

● *Sur la définition d'une doctrine d'emploi du FNADT*, la DATAR défend sa marge de manœuvre. Toutefois, les critiques de la Cour l'ont amenée à préciser sa philosophie d'action :

- suivre les priorités de l'aménagement du territoire (cf. infra) ;
- privilégier un cadre pluri-partenarial ;
- ne pas substituer le FNADT aux concours ministériels classiques et limiter sa part à 30 % de chaque projet pour maintenir son effet de levier.

Votre rapporteur regrette pourtant le manque :

- d'une politique d'évaluation systématique ;
- d'une répartition claire des rôles de chaque échelon territorial ;
- d'un système central d'information et de suivi de type PRESAGE.

d) Des moyens recentrés sur les projets contractualisés

Les crédits non contractualisés sont en baisse, de 26 % au titre IV et, au titre VI, de 8 % en CP et de 12 % en AP. En contrepoint, les moyens contractualisés augmentent de 15 % au titre IV, et de 3 % en AP au titre VI.

ÉVOLUTION COMPARÉE DES CRÉDITS FNADT

<i>En M€</i>	Titre IV	Titre VI CP	Total	variation
Crédits non contractualisés				
LFI 2004	28,7	70,0	98,7	-13,5 %
PLF 2005	21,5	63,9	85,4	
Crédits contractualisés				
LFI 2004	36,0	70,0	106,0	+ 7,7 %
PLF 2005	42,2	71,9	114,1	

Source : DATAR

Le PLF 2005 concentre donc les moyens du FNADT sur les opérations contractualisées. Votre rapporteur s'en félicite : la contractualisation donne à cette politique l'horizon pluriannuel qui lui sied, et son identification en articles distincts facilite le contrôle du Parlement.

C.— LES AUTRES CONCOURS BUDGETAIRES ET FISCAUX : DES MOYENS PRESERVES

1. Des concours budgétaires massifs et globalement stables : bilan 2004 et projet 2005

La contribution des autres ministères à la politique d'aménagement du territoire a deux traits notables : elle est massive et elle est assez stable. Massive,

elle se montait en 2004 à 3,5 milliards d'euros en AP et 5,7 milliards d'euros en CP + DO. En 2005, ces chiffres se porteraient à 4 185,02 et 4 927,42 millions d'euros. Stable, car elle procède soit de la déconcentration de services, soit d'un ensemble de politiques assez varié pour amortir les chocs d tel ou tel budget. Si les **DO et CP sont en net repli (- 13 8%)**, cette baisse est contrebalancée par la **hausse de 20,2 % des AP**.

CONCOURS DES DIFFÉRENTS MINISTÈRES

(en millions d'euros)

	LFI 2004		PLF 2005	
	AP	DO+CP	AP	DO+CP
Affaires étrangères	0.19	12.41	0.21	14.10
Agriculture, alim., pêche et affaires rurales	265.27	1 141.29	1 536.06	1 074.31
Culture et communication	86.33	39.46	67.37	53.13
Ecologie et développement durable	69.34	56.08	64.43	60.84
Education, enseignement supérieur et recherche	540,56	440,96	609,61	559,36
Économie, finances et industrie	344.51	443.13	337.50	389.65
Équipement, transports et logement	1 691.64	3 027,26	1224.72	2 191,80
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	116.10	116.10	119.60	119.60
Jeunesse, sports et vie associative	71.33	135.20	73.90	139.43
Justice	0	5.23	2.50	6.77
Outre-mer	12.77	16.24	15.65	13.74
Travail, santé et solidarité	266,22	271,18	222,17	287,59
Défense	17.37	17.51	10.40	16.10
Budget annexe de l'aviation civile -			0.90	0.90
Total	3 482.05	5 722.05	4 185.02	4 927.42

Source : DATAR

2. Des politiques structurantes

a) Agriculture, alimentation, pêche, affaires rurales

Avant tout, ce ministère soutien les **zones défavorisées**, par des indemnités compensatoires de handicaps naturels et en renforçant les aides directes dans les zones fragiles –ZRR notamment. Ensuite, il pilote une politique spécifique en faveur de la **montagne**. En outre, il subventionne les opérations de **prévention des risques** naturels par la restauration des terrains.

b) Education nationale, enseignement supérieur et recherche

Ce ministère finance une **présence territoriale dense** et investit dans l'informatique pour la moderniser. Surtout, sa **politique universitaire** suit une stratégie de déconcentration des centres de formation.

c) Equipement, transports et logement

Ce ministère gère le **réseau routier** national (4 % du réseau total, 40 % du trafic total) et, globalement, les **grandes infrastructures** de transport. En outre, son réseau **DDE** est d'un précieux appui aux collectivités.

d) Travail, santé et solidarité

Ce ministère participe au financement de la formation professionnelle, des établissements sociaux et des programmes régionaux de santé. Il compense en outre les exonérations de cotisations sociales. Surtout, la **politique de la ville**, dont les crédits de paiement sont en hausse de 75 %, contribue aux opérations de réhabilitation, d'intégration et d'aménagement.

e) Economie, finances et industrie

Le MINEFI soutient l'**industrie** –aides aux investissements immatériels, à la modernisation et aux actions collectives des PME. Il poursuit aussi une stratégie spécifique de développement du **tissu territorial des PME-PMI**, inscrite au volet « commerce et artisanat » des CPER. Enfin, il incite les PME locales à s'ouvrir au **commerce extérieur**.

f) Autres contributions moins connues

Votre rapporteur tient à souligner le rôle du *ministère des Affaires étrangères* dans le projet « **Strasbourg** ville européenne » -financement de la desserte aérienne et des actions de promotion.

Il rappelle aussi que l'action du *ministère de la culture et de la communication*, sa stratégie de **rééquilibrage culturel** des territoires, ne doit pas être négligée. Il soutient les institutions et acteurs culturels, crée des équipements culturels structurants et soutien le patrimoine. Il appuie aussi les **collectivités** dans l'exercice de leurs nouvelles compétences, patrimoine et enseignement, depuis la loi du 13 août 2004.

3. Des dépenses fiscales dynamiques

a) Le système de discrimination positive - loi « Pasqua »

Le législateur a compris que l'égalité des chances passe par l'inégalité des traitements. D'où des exonérations incitatives ciblées sur :

– des « zones d'aménagement du territoire » (**ZAT**) pour la PAT ;

- des zones rurales : « territoires ruraux de développement prioritaire » (TRDP) et « zones de revitalisation rurale » (ZRR) ;
- des zones urbaines : « zones urbaines sensibles » (ZUS), « zones de redynamisation urbaine » (ZRU) et « zones franches urbaines » (ZFU) ;

b) Une dépense dynamique, mais dispersée

Le coût de ces exonérations s'élève en 2004 à 357 millions d'euros et la prévision 2005 à 413 millions d'euros. Elles sont variées, comme le montre le tableau ci-dessous. Votre rapporteur souligne la complexité de ce dispositif. Il note qu'une simplification du système pourrait en améliorer la lisibilité pour les entrepreneurs locaux, ce qui serait bienvenu.

LES DIFFERENTES EXONERATIONS FISCALES

Exonération de taxe professionnelle (5 ans, industrie et services à forte valeur ajoutée) ZAT, TRDP, ZRR, ZRU, ZFU, Corse et ZUS, à divers degrés
Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties ZFU
Exonération d'impôt sur les sociétés ZFU
Exonération de charges patronales ZRR, ZRU, ZFU et ZRR à divers degrés
Amortissement exceptionnel de 25% pour les investissements immobiliers ZRR et ZRU : pour les PME, PMI, banques, assurances ou agents immobiliers
Crédit-bail immobilier ZAT, TRDP, ZRR, ZRU et ZFU, avec renforcement pour les PME
Exonération de taxes locales, consulaires et assimilées ZAT, TRDP et ZRU
Majoration du taux du crédit impôt-recherche ZAT, TRDP, ZRR, ZRU, ZFU et ZUS
Réduction de la taxe départementale de publicité foncière ZRR et autres zones sauf délibération contraire des conseils généraux
Exonération des droits de mutation sur les commerces de moins de 107 000 € ZRU, ZFU, ZRR et TRDP, moyennant un engagement de maintien pendant 5 ans

Source : secrétariat d'État à l'aménagement du territoire - résumé

c) Des perspectives de réforme

Lors du CIADT du 3 septembre 2003, le Gouvernement a décidé de procéder à une simplification de ce dispositif. Il compte ainsi redéfinir le zonage ZRR en 2005 pour intégrer l'intercommunalité et préciser le dispositif TRDP avant sa profonde rénovation en 2007.

4. Deux instruments financiers : le FIATA et le FNDE

a) Le FIATA budgétisé

Le fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) était un compte d'affectation spéciale qui subventionnait les lignes non rentables. Il regroupait plusieurs taxes ciblées, notamment la taxe de l'aviation civile. Le PLF 2004 avait remanié le dispositif, en élargissant l'accès aux lignes locales et interrégionales, en augmentant ses moyens de 67 % et en le chargeant de la dotation de continuité territoriale des DOM.

A compter du 1^{er} janvier 2005, la politique de continuité territoriale avec l'outre-mer sera inscrite au budget du ministère de l'Outre-mer. Les crédits des autres politiques assurées précédemment par le FIATA seront regroupés sur un chapitre unique expérimental dans le cadre de la LOLF. Leurs moyens budgétaires seront imputés sur le futur programme « Transports aériens » du budget général sur les actions intitulées :

- sécurité et sûreté aéroportuaires ;
- développement, coordination et réglementation ;
- régulation économique, qui comprend l'aménagement du territoire.

Les subventions aux lignes d'aménagement du territoire, d'un montant de 21,5 millions d'euros, sont en baisse de 23,2 % par rapport à 2004 (28 millions d'euros). Dans le cadre du basculement du compte d'affectation spéciale vers le budget général, la dotation doit comprendre 73,87 millions d'euros d'autorisations d'engagement afin de faire face à des engagements pluriannuels.

b) Le Fonds national de développement des entreprises

Le FNDE, créé par la loi d'orientation du 4 février 1995, accorde aux entreprises des prêts qui leur permettent d'accéder au crédit classique. Il est alimenté par l'Etat, la Caisse des Dépôts et Consignations, la BDPME-SOFARIS. Ses moyens sont affectés comme suit :

- à des plates-formes d'initiative locale, associations qui gèrent des prêts d'honneur et assurent l'accompagnement des créateurs d'entreprises ;
- à des sociétés de capital-risque régionales et locales ;
- à la BDPME-SOFARIS pour la caution des créateurs d'entreprises.

II.— UNE STRATEGIE RENOUVELEE

A la suite du groupe de réflexion stratégique réuni en 2002 par le Premier ministre, le CIADT du 13 décembre 2002 a défini **quatre buts stratégiques** : renforcer notre compétitivité internationale, soutenir la création de richesse plutôt que gérer des transferts, réduire les inégalités territoriales, accompagner la décentralisation.

Ces objectifs ont été déclinés en **trois objectifs** : développer l'attractivité de nos territoires, réduire les inégalités territoriales, trouver un nouveau partage des rôles entre l'Etat et les collectivités.

A.— ATTRACTIVITE ET COMPETITIVITE DE NOS TERRITOIRES

1. Un objectif qui se décline en six volets

1°.- Favoriser l'ouverture internationale (et d'abord européenne) des régions, par des infrastructures et des systèmes de transports adaptés. Cette idée reprend le thème traditionnel du désenclavement.

2°.- Valoriser le rôle moteur des métropoles et de leurs villes associées. Cette démarche s'inspire de celle des « métropoles d'équilibre ».

3°.- S'appuyer sur des pôles économiques spécialisés, de dimension internationale –notamment les nouveaux « pôles de compétitivité ».

4°.- Valoriser les atouts des territoires par des partenariats européens (les « petites Europe » de l'objectif 3) sur certaines problématiques.

5°.- Anticiper les mutations sociales pour prévenir les déséquilibres.

6°.- Favoriser les stratégies territoriales de développement durable et de prévention des risques naturels et technologiques.

2. Un objectif dont la mise en œuvre a été rapide

a) Un nouvel horizon stratégique pour les transports

Le CIADT du 18 décembre 2003 a approuvé un **plan de développement des grands axes de transport à l'horizon 2025**. Il planifie 35 projets à réaliser d'ici 2012 et 15 autres entre 2012 et 2025. Dans une optique de développement des transports « propres », les trois quarts des projets retenus porteront sur des infrastructures ferroviaires ou fluviales (cf. infra). Leur coût se chiffre à 22,5 milliards d'euros pour 2004-2012.

Un nouvel établissement public sera chargé de financer et de piloter ces travaux : l'Agence pour le financement des infrastructures de transport (AFIT). Cette agence sera financée dès 2005 par les dividendes des sociétés d'autoroutes, la redevance domaniale versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, une dotation budgétaire annuelle et le produit d'éventuels emprunts.

PLAN DE DEVELOPPEMENT DES TRANSPORTS : CONTENU

<p>8 projets de lignes nouvelles à grande vitesse</p> <ul style="list-style-type: none"> - TGV Bretagne – Pays de la Loire - TGV Bordeaux – Toulouse - TGV Catalogne (Perpignan – Figueras, contournement de Nîmes et Montpellier, TGV vers PACA et Nice) - TGV Est (seconde phase et interconnexion avec le réseau ICE) - TGV Lyon - Turin - TGV Rhin – Rhône - Interconnexion des TGV du sud de l'Île-de-France - TGV Sud-Europe – Atlantique (Tours – Bordeaux – Espagne)
<p>3 grandes liaisons ferroviaires d'aménagement du territoire</p> <ul style="list-style-type: none"> - Paris – Orléans - Limoges – Toulouse - Paris – Rouen – Le Havre – Paris - Paris – Clermont-Ferrand
<p>5 grands axes ferroviaires pour le fret</p> <ul style="list-style-type: none"> - Corridor de fret nord-sud par Bordeaux - Corridor nord-sud par Lyon, magistrale éco-fret - Axe Ouest-Est Dunkerque – Lorraine - Axe Ouest-Est Le Havre – Amiens - Belgique/Allemagne - Axe Ouest-Est Nantes – Lyon et Lyon – Italie
<p>9 projets autoroutiers</p> <ul style="list-style-type: none"> - A19 (Artenay - Courtenay) - A24 (Amiens – Lille – Belgique) - A32 (Nancy – Metz – Thionville) - A48 (Ambérieu – Bourgoin-Jallieu) - A831 (Fontenay le Comte – Rochefort) - Réseau autoroutier lyonnais (A45 Lyon – Saint-Étienne, A89 Lyon – Clermont-Ferrand, A432 Les Echets – La Boisse et contournement ouest de Lyon) - Réseau autoroutier alpin (A41 Annecy - Genève, A51 Grenoble – Sisteron, A585 antenne de Digne-les-Bains) - Réseau autoroutier aquitain : autoroutes aquitaines de Bordeaux vers Biarritz (A63) et de Bordeaux vers Pau (A65) - Contournements urbains (Strasbourg, Arles, Bordeaux, tunnel de Toulon...)
<p>3 grandes liaisons routières d'aménagement du territoire</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Route Centre Europe – Atlantique : accélération de la mise à 4 voies des nationales et inscription au schéma autoroutier de la liaison Niort – Limoges - RN 88 (Toulouse - Rodez – Mende – Le Puy-en-Velay – Lyon) - A34 (Reims - Charleville-Mézières - Belgique)
<p>5 projets fluvio-maritimes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Écluse fluviale de Port 2000 - Nouveaux terminaux conteneurs du port de Marseille – Fos (Fos 2XL) - Canal Seine-Nord Europe - Autoroute de la mer façade atlantique - Autoroute de la mer façade méditerranéenne
<p>2 projets aéroportuaires</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nouvel aéroport de Nantes – Notre-Dame-des-Landes - 3^{ème} réseau d'aéroports dans le bassin parisien (Vatry, Chateauroux...)

Source : Ministère de l'équipement

b) Une nouvelle stratégie pour un rayonnement européen des métropoles françaises

Définie par le même CIADT, cette stratégie est pertinente : notre maillage urbain reste marqué par l'hypercéphalie parisienne, à l'heure où « l'économie du savoir » s'appuie sur des **réseaux de villes**.

Le CIADT a défini trois priorités pour ces métropoles : renforcer leurs **fonctions économiques supérieures**, mobiliser à cet effet les politiques sectorielles d'Etat, mieux **les relier au réseau de villes** qu'elles animent. Cette stratégie devrait être développée en trois étapes :

– un **appel à coopération métropolitaine**, doté de 4 millions d'euros pour 2004-2006, lancé le 28 juin 2004 par M. Frédéric de Saint-Sernin, Secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire ;

– l'élaboration de **projets métropolitains** et d'actions structurantes ;

– la consolidation des projets un **contrat métropolitain** dès 2007.

c) Un nouvel instrument : les pôles de compétitivité

Une stratégie sous-tendue par l'expérience déjà capitalisée

La politique des pôles de compétitivité est inspirée par la réussite de plusieurs spécialisations territoriales sur des secteurs à haute valeur ajoutée, comme l'aéronautique à Toulouse ou la « cosmetic valley » de Chartres.

Les CIADT des 26 mai 2003, 18 décembre 2003 et 14 septembre 2004 mettent en œuvre cette politique.

LE CIADT DU 18 DECEMBRE 2003 A VALIDE DES PROJETS PILOTES

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- renouvellement du contrat triennal « Strasbourg, ville européenne » : rénovation de l'aéroport, implantation de divers services renforçant ses fonctions internationales- projet de revalorisation du potentiel scientifique de Toulouse- la « route des lasers » en Aquitaine : implantation d'un Institut Lasers et Plasma, de centres de formation et d'infrastructures desservant les futures zones industrielles, pour maximiser les externalités positives générées depuis 1996 par le laser mégajoule militaire |
|--|

Cette stratégie vise, d'une part, à renforcer la spécialisation de l'industrie dans des secteurs à forte valeur ajoutée, ayant un rayonnement international et, d'autre part, à générer des **externalités positives** qui renforcent l'attractivité des territoires et enravent les délocalisations. On entend par « externalités positives » l'émulation induite par la concentration géographique des entreprises et des pôles de recherche.

DEFINITION D'UN POLE DE COMPETITIVITE :

<p>Un <i>pôle de compétitivité</i> résulte de la combinaison, sur un même territoire de :</p> <ul style="list-style-type: none">- 3 <i>acteurs</i> : entreprises + centres de formation + unités de recherche- 3 <i>facteurs</i> : partenariat + innovation + rayonnement international
--

Le **CIADT du 14 septembre 2004** a attribué 750 millions d'euros sur trois ans aux **20 pôles de compétitivité** validés en CIADT en 2005. L'Etat concentrera tous ses moyens incitatifs : primes, exonérations et aides. Votre rapporteur salue cette initiative, judicieuse et bien dotée.

PLUSIEURS ZONES SONT DEJA PRESSENTIES :

- **Crolles**, pour les nanotechnologies : la ville dispose déjà d'un avec son centre de recherche dans lequel Motorola et ses partenaires ont investi déjà de 3 milliards d'euros
- la **Bretagne**, pour les sciences et techniques de l'information et de la communication ainsi que pour les technologies de l'agroalimentaire
- la **région parisienne** pourrait être érigée en pôle de compétitivité pour sa maîtrise des industries de la proximité (pôle « mobile life »), de la gestion de systèmes complexes (pôle « digital life ») et de la santé, l'alimentation et la prévention (pôle « healthy life »)
- la « cosmetic valley » de **Chartres**, qui compte s'adjoindre un « pôlepharma »

d) Une politique de reconversion des territoires industriels en crise menée de façon concertée

Pour gérer certaines reconversions, les CIADT de 2003 ont élaboré 11 **contrats de sites**, qui organisent le cofinancement de projets de redynamisation industrielle (5 d'entre eux concernent GIAT-industrie). Parallèlement, 10 **contrats, conventions ou plans d'action territoriaux** ont été engagés pour anticiper les mutations à l'échelle du bassin d'emploi.

Votre rapporteur estime que la méthodologie retenue est efficace : diagnostic préalable concerté, stratégie partagée, contractualisation, suivi permanent à l'échelle déconcentrée et évaluation en 2005. Ces méthodes renouvellent la politique déjà ancienne de reconversion industrielle.

B.— EGALITE DES CHANCES ET REDUCTION DES INEGALITES

1. Un objectif traditionnel, des exigences nouvelles

Si la promotion de l'égalité des chances des différentes parties du territoire constitue un objectif traditionnel de la politique d'aménagement du territoire, il est enrichi de nouvelles exigences.

D'abord, l'égalité des chances passant par l'inégalité des traitements, le cadre légal applicable aux territoires fragiles (montagne, zones rurales) doit prendre en compte leurs spécificités et leurs handicaps par des dispositifs de **discrimination positive**.

En outre, la réduction de la **fracture numérique** s'impose aujourd'hui comme un enjeu majeur de l'aménagement du territoire.

Enfin, l'égalité des chances passe aussi par une meilleure garantie d'un égal accès aux services d'intérêt général, au besoin sous des formes innovantes adaptées à la densité des espaces concernés.

2. Un programme inégalement concrétisé

a) Des spécificités territoriales mieux prises en compte

- *Le CIADT du 14 septembre 2004 a poursuivi une rénovation de la politique du littoral*

Il fonde cette stratégie sur une gestion intégrée des zones côtières, une logique terre-mer. Dans cet esprit, le CIADT a pris 20 mesures et retenu un ensemble de projets territoriaux, pour un total de 24 millions d'euros :

– la création d'un Conseil national du littoral, inspirée par le Conseil national de la montagne et votée par l'Assemblée en seconde lecture du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux (PLDTR) ;

– une hausse de 8 millions d'euros des moyens du Conservatoire du littoral et l'éligibilité des investissements sur son domaine au FCTVA ;

– le lancement d'un appel à projets de développement littoral ;

– le renforcement du rôle des missions littorales Languedoc –Roussillon et Aquitaine, et la création d'une mission pour la Côte d'Opale ;

– la mise en place d'établissements publics fonciers, instruments au service des politiques de logement et d'aménagement territoriales ;

– la simplification des outils de planification –rapprochement des SCOT et des SMVM, nouvelles incitations en faveur des SCOT littoraux.

- *Le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux devrait rénover la politique de la montagne*

Depuis la loi « montagne » de 1985, l'aménagement du territoire prend en compte ses spécificités. Inspiré par les rapports Blanc-Amoudry de 2002 et Brottes-Coussain de 2003, le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux vise à rénover ce dispositif. Conformément aux recommandations des rapporteurs Yves Coussain et Francis Saint-Léger, l'Assemblée, en seconde lecture, a adopté les dispositions suivantes :

– *La répartition des dotations de l'Etat aux collectivités prendrait en compte les surcoûts liés au relief et au climat.*

– *Les règles d'urbanisme seraient assouplies.* Déjà, la loi « **urbanisme et habitat** » de 2003 a assoupli les règles d'aménagement des zones non urbanisées. Le PLDTR irait plus loin en assouplissant les règles d'urbanisme des rivages lacustres, en allégeant la procédure d'implantation des petites unités touristiques nouvelles (UTN) en assouplissant la règle de non constructibilité des abords des grandes routes.

LES REGLES D'URBANISME DES RIVAGES LACUSTRES DANS LE PLDTR

- les *très petits lacs* pourront être **exclus du champ de la loi « montagne »**
- pour les lacs de *moins de 1 000 hectares* : un PLU, un SCOT ou une carte communale pourront **déroger à l'inconstructibilité d'une bande de 300 mètres** autour du rivage
- pour les lacs de *plus de 1 000 hectares* : une **frontière** départagera une bande littorale, soumise à la loi « littoral », et le reste du rivage, soumis à la loi « montagne », plus libérale

Le régime des unités touristiques nouvelles (UTN) serait lui aussi assoupli. Les UTN d'envergure régionale resteraient, en l'absence de SCOT, approuvées par le préfet coordonnateur de massif, mais les **UTN d'importance locale**, majoritaires, seraient approuvées par le préfet de département et deviendraient possibles avec une simple carte communale.

Les **abords des grandes routes** seront constructibles sous certaines conditions, pour éviter de gaspiller les rares terrains plats des vallées.

– *L'échelon de référence pour la gestion de la montagne deviendrait interrégional, à l'échelle du massif.* A cet effet, le projet de loi prévoit la création d'**ententes de massifs** rassemblant les élus pour élaborer un projet de développement. Ce projet inspirerait le **schéma interrégional de massif**, document d'orientation stratégique qui devient obligatoire. En outre, la **convention interrégionale de massif** deviendrait un outil spécifique mieux identifié, tant sur le plan des mesures que sur le plan comptable.

– *De nouvelles aides soutiendraient l'activité économique, notamment agricole.* Ainsi, les efforts de dépollution des eaux effectués par les agriculteurs pourraient être subventionnés par les agences de l'eau.

- *La réforme de la politique des zones rurales est en cours*

En commentant les crédits 2004 de l'aménagement du territoire, votre rapporteur appelait de ses vœux une réforme de notre politique rurale. Il se félicitait alors de l'enrichissement en ce sens du projet de loi relatif au développement des territoires ; après son examen en deuxième lecture par l'Assemblée, ce projet satisfait toujours votre rapporteur.

– *Il favorise le développement économique.* Il **enrichit le dispositif ZRR**, actualisant les zonages et intégrant l'intercommunalité. Il assouplit certaines rigidités juridiques. Pour **conforter la pluriactivité**, il favorise les groupements d'employeurs, les saisonniers, le cumul d'emplois et simplifie le régime social des pluriactifs.

– *Il tranche les conflits d'usage des zones périurbaines*, en permettant aux régions de créer des périmètres de protection des terres. En outre, il modernise les politiques foncières et les décentralise aux départements.

– *Il réorganise la structuration des territoires.* Certaines incitations fiscales favorisent ainsi l'offre de **logement**. Surtout, il crée des **formes originales**

d'organisation des services publics, en intégrant des activités privées aux maisons de services publics et en permettant de déléguer des activités publiques à des personnes privées –commerçants par exemple.

– *Il favorise l'implantation de **professionnels de santé** et de vétérinaires en zone rurale par diverses incitations fiscales et sociales.*

– *Il rénove les institutions de la vie rurale en élargissant les missions des chambres d'agriculture et des établissements d'enseignement agricole.*

b) Une fracture numérique réduite

- *Premiers succès du plan d'accompagnement du haut débit*

Des inégalités dues aux différences de densité. Au 15 juin 2004, près de 20 000 communes -deux fois plus que fin 2002- étaient reliées, rassemblant 50 millions de Français –soit 83% de la population.

TAUX DE COUVERTURE	<i>Population</i>	<i>Entreprises</i>	<i>Administrations</i>
<i>en nombre de technologies différentes disponibles dans une commune :</i>			
aucune technologie	24%	22%	32%
1 technologie disponible partiellement	6%	6%	6%
1 technologie disponible	44%	41%	39%
2 technologies ou plus	26%	31%	23%
<i>en nombre d'opérateurs présents dans une commune :</i>			
aucun opérateur	24%	22%	32%
1 opérateur présente partiellement	6%	6%	6%
1 opérateur présent	40%	38%	36%
2 opérateurs ou plus	30%	34%	26%

Source : ART

LES OBJECTIFS DU GOUVERNEMENT :

2005	- 95% des Français –70% dans chaque département- couverts à 500kbits/s - 85% à 2Mbits/s
2007	- dans les zones d'activité : des offres à 100 Mb/s à un coût acceptable - dans chaque commune : 80% des habitants reliables à 2Mbit/s - porter ce seuil à 5 Mbit/s lorsque la densité le permet - dans les communes isolées : une connexion internet à la mairie et dans un autre point de la commune pour permettre un accès aux services publics en ligne

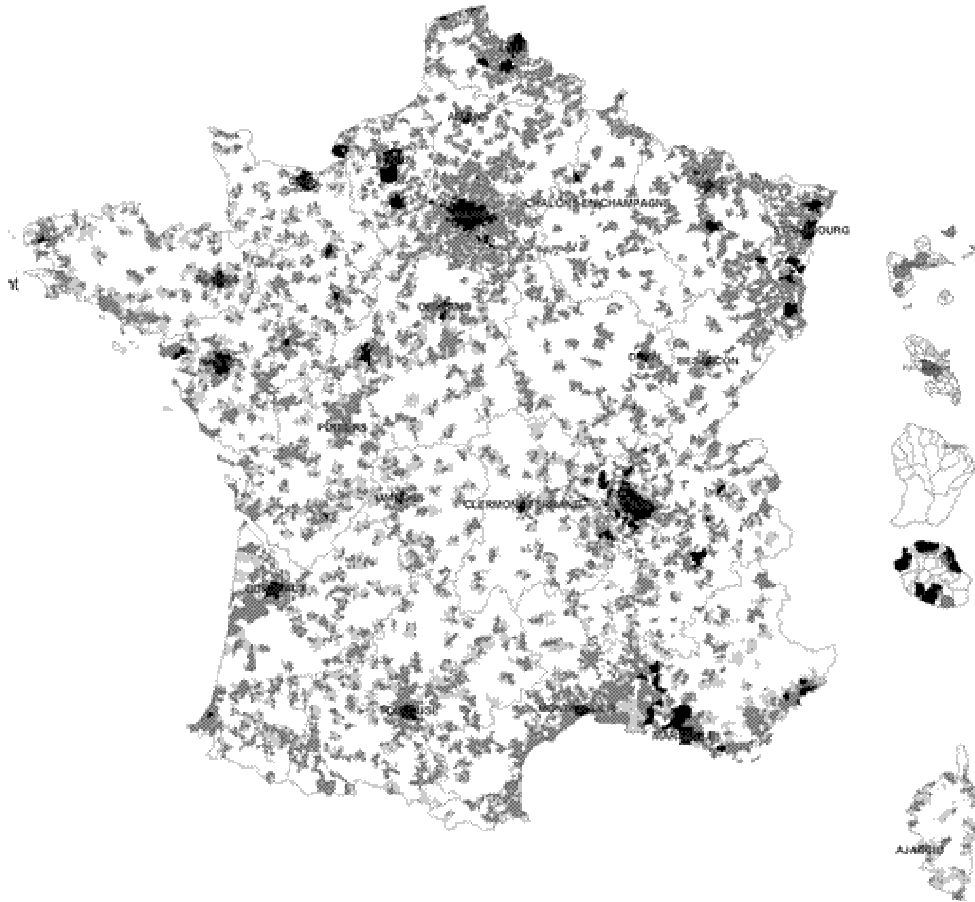
D'importantes mesures d'accompagnement lancées en 2004.

2 appels à projets sont lancés, sur les **technologies alternatives** et les **usages** du haut débit –5 et 6 millions d'euros, regroupés et enrichis de 2 millions d'euros en 2005.

Des **ressources documentaires** sont créées : guide de bonnes pratiques, base de données géoréférencées, cartographie des réseaux...

Un **fonds national de soutien au déploiement du haut débit sur les territoires**, doté de 100 millions d'euros pour 2004-2007, a été créé : 50 projets ont été sélectionnés, et 200 projets d'infrastructures sont à l'étude.

DIVERSITÉ DES OPÉRATEURS DE CONNEXION HAUT DÉBIT



- zones noires : au moins 2 opérateurs présents
- zones grises : 1 opérateur présent
- zones blanches : aucun opérateur présent

Source : ART – Observatoire régional des télécommunications (ORTEL)

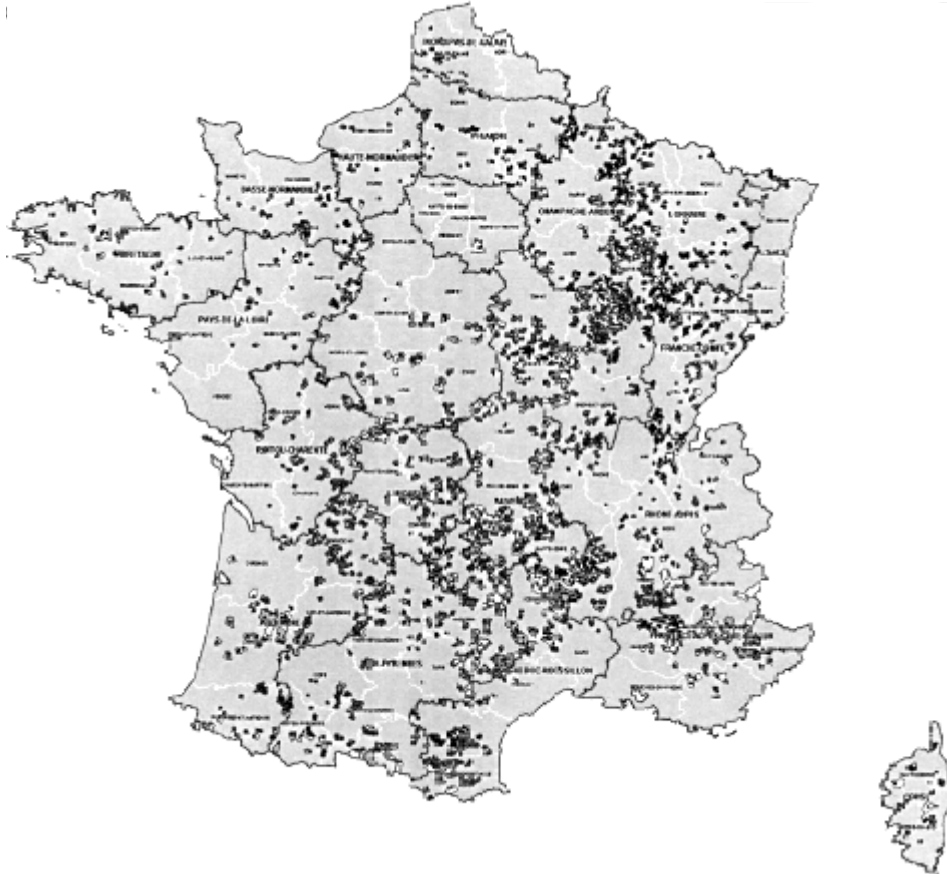
La loi sur la **confiance dans l'économie numérique** permet aux collectivités d'être opérateurs d'opérateur de réseaux, voire opérateur de services, en cas de carence ou d'insuffisance de l'initiative privée. 40% des projets en cours concernent des zones à dominante rurale.

- *Succès confirmé du plan d'action pour la couverture du territoire en téléphonie mobile*

La couverture des zones rurales par un opérateur au moins constitue une condition sine qua non de leur développement. Le Gouvernement s'est fixé comme objectif d'assurer d'ici 2007 la couverture en téléphonie mobile des

centres bourgs et des axes de transport majeurs de ces zones. Il a défini un plan d'action en deux phases, cosigné le 15 juillet 2003 par les associations de collectivités territoriales et les opérateurs de téléphonie mobile.

LES 3 061 COMMUNES QUI RESTENT À COUVRIR



■ commune non couverte

Source : ART

La première phase de ce plan, qui porte sur 1250 sites, a été déjà lancée. Elle fait l'objet d'un financement tripartite entre l'Etat, les opérateurs et les collectivités territoriales (dont les investissements sont éligibles au FCTVA). Les concours de l'Etat sont massifs : en incluant les dépenses au titre du FCTVA, ils se montent à 64 millions d'euros. La seconde phase de ce plan est en cours de lancement. Elle n'engage pas de financement public.

Des perspectives encourageantes : Les données fournies par l'Autorité de régulation des télécommunications à votre rapporteur montrent que 95 à 98% de la population aurait accès au haut débit avant 2007.

c) Un redéploiement des services d'intérêt général qui préserve leur accessibilité

La stratégie définie par le CIADT du 9 juillet 2001 tente de concilier accès de tous aux services publics et gestion efficace des moyens publics.

- *Une politique d'encadrement concerté des redéploiements, inaugurée par la loi « Pasqua » et qui pourrait être renouvelée par le projet de loi relatif au développement des territoires.*

Ainsi, le principe est que tous les organismes chargés d'un service public **planifient** leur stratégie de présence territoriale dans un **document contractuel pluriannuel** –*contrats de service public* d'EDF ou de la Banque de France, *cahiers des charges* de France Télécom ou de la SNCF, *contrat de performances et de convergences* pour la Poste, *contrat de progrès* de l'ANPE, schémas de services collectifs etc.

Les redéploiements non planifiés doivent faire l'objet d'une concertation. Le préfet et le président du conseil général, informés de tout projet, ont trois mois pour saisir la **commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics**. Cette concertation donne lieu à un rapport, au vu duquel le **ministre** concerné pourra trancher.

- *Une politique d'innovation dans les structures publiques*

– *Tel est l'objet des « maisons de services publics ».* Leur cadre juridique est conçu par les CIADT depuis 1997. Il a été fondé par la loi l'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (dite « LOADDT », « loi Voynet ») du 25 juin 1999 puis précisé par la loi du 13 avril 2000 sur les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Les maisons de service public sont polyvalentes et utilisent au maximum les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Dans la lignée du CIADT du 13 décembre 2002, le projet de loi relatif au développement es territoires ruraux assouplirait les conditions de constitution des maisons des services publics, leur permettrait de s'adjoindre des **services privés** et de déléguer leurs missions à des **organismes privés**.

– *Tel est aussi l'intérêt des points-relais chez les commerçants, comme les « points-poste ».* Cette expérience pilote a permis de pallier la fermeture de bureaux de poste en déléguant à des commerçants une large gamme de services de la Poste. Votre rapporteur estime que les résultats de cette expérimentation mériteront un examen approfondi et concerté avant tout projet de généralisation du dispositif.

C.— DECENTRALISATION : UN ROLE NOUVEAU POUR L'ETAT

1. Les conséquences de la nouvelle vague de décentralisation ont été anticipées par le CIADT

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 introduit à l'article 72 de la Constitution le principe d'une **organisation décentralisée de la République**. Elle dispose aussi deux principes qui en découlent :

– sur les compétences : un **principe de subsidiarité** (art. 72), dont la loi du 13 août 2004 sur les responsabilités locales tire les conséquences ;

– sur les moyens : un **principe d'autonomie financière** (art. 72-2) qui repose sur une part déterminante de ressources propres, la compensation des charges afférentes aux compétences transférées et la péréquation.

2. les grandes lois de décentralisation esquissent le nouveau périmètre de l'action de l'état

a) Un impact important sur l'aménagement du territoire

Cet impact est double : la décentralisation suppose davantage d'initiatives locales et crée des inégalités que l'Etat doit compenser.

Cet impact est anticipé par le CIADT du 13 décembre 2002, qui recentre l'action de l'Etat sur les **grands projets structurants**, place **le contrat et la péréquation** au coeur de ses méthodes et redéfinit le **rôle d'appui de l'Etat** aux collectivités autour des notions d'ingénierie, de prospective, d'observation et d'évaluation.

b) Vers une refonte du rôle et des méthodes de l'Etat

L'Etat essaie de concentrer ses crédits d'investissement territoriaux sur de grands projets **structurants**, comme en témoigne le plan de développement des transports à grand trafic. La négociation des prochains contrats de plans devrait permettre d'accentuer cette tendance.

L'Etat suit une méthode axée sur le contrat et la concertation dans ses interventions territoriales –la DATAR utilise le vocable d'« **outils d'une politique partagée** ». Il ne décrète plus : il suscite des initiatives et appuie des projets locaux. La même logique a présidé au développement des métropoles et des pôles de compétitivité, au recentrage des crédits FNADT sur les opérations CPER et à la révision de ceux-ci en 2003.

*Le CIADT du 13 décembre 2002 a décidé de développer les **fonctions de pilotage*** (prospective, évaluation) au sein de l'Etat :

– la DATAR a créé un **observatoire des territoires** chargé de dresser un état des lieux triennal des inégalités, qui sera présenté au Parlement ;

– elle soutient l'amélioration des pratiques d'**ingénierie de projet**, soit directement (par des appels à projets, par ses publications) soit par le biais de l'association ETD, dont elle a redéfini les missions –observation des pratiques de développement territorial, formation des équipes projet, production méthodologique.

Pour conclure, votre rapporteur salue ce renouvellement de la stratégie d'aménagement du territoire : elle recentre l'action de l'Etat sur les facteurs structurels du développement économique des territoires dans le double respect de la solidarité nationale et de la décentralisation.

III.— DES INSTRUMENTS EN COURS DE REFORME

Le tarissement prévu des fonds européens, les nouvelles priorités de l'Etat et la refonte des CPER constituent autant d'occasions de moderniser certains instruments de la politique d'aménagement du territoire.

A.— LES FONDS STRUCTURELS

Les fonds structurels européens ne s'inscrivent pas dans le cadre budgétaire national de l'aménagement du territoire. Pourtant, votre rapporteur les examine à trois titres. D'abord, la politique régionale sert des objectifs d'aménagement du territoire pertinents. Ensuite, elle engage des crédits importants. Surtout, ils connaîtront une coupe drastique après 2006.

1. Des fonds communautaires qui relaient efficacement la politique nationale d'aménagement du territoire

a) Des objectifs d'aménagement du territoire pertinents

Les objectifs communautaires sont redéfinis pour chaque programmation financière septennale. En contrepoint de ces objectifs, l'Union développe des « programmes d'initiative communautaire » (PIC). Pour la programmation 2000-2006, l'Union avait défini trois objectifs et quatre PIC.

LES TROIS OBJECTIFS ET LE MONTANT DE L'ENVELOPPE FRANÇAISE

<p>objectif 1</p> <p>3,9 M^{rds}€</p>	<p>Comblent les retards de développement des régions par des investissements structurels</p> <p>Sont concernées, à titre principal, les régions dont le PIB par tête n'atteint pas 75% de la moyenne et les <i>régions ultrapériphériques</i> ; à titre transitoire celles qui ont récemment atteint ce seuil. Nos DOM y sont éligibles à titre principal, la Corse et le Hainaut à titre transitoire.</p>
<p>objectif 2</p> <p>7 M^{rds}€</p>	<p>Faciliter la reconversion économique et sociale des zones connaissant des problèmes structurels</p> <p>Ce dispositif touche autant les zones <i>industrielles</i> anciennes, les zones <i>urbaines</i> en difficulté, les zones <i>rurales</i> en déclin et les zones dépendantes de la <i>pêche</i>. En outre, comme pour l'objectif 1, il existe un dispositif transitoire et dégressif pour les régions récemment mises à niveau. L'éligibilité à ce dispositif est déterminée par un zonage national dont l'établissement a été déconcentré à l'échelle régionale. En France, y sont éligibles 45% du territoire –32% de la population.</p>
<p>objectif 3</p> <p>4,7 M^{rds}€.</p>	<p>Valoriser les ressources humaines, l'éducation, la formation et l'emploi</p> <p>Cet objectif se décline en programmes nationaux.</p>

LES QUATRE PIC ET LE MONTANT DE L'ENVELOPPE FRANÇAISE :

Interreg III 400 M€	Promotion de coopérations transfrontalières, transnationales ou interrégionales dans divers secteurs –environnement, ressources humaines, développement, réseau d'entreprises, transports notamment.
Urban II 102 M€	Régénération du tissu économique et social de zones urbaines de plus de 20 000 habitants. Les actions subventionnées touchent à l'emploi, à la rénovation, à la vie culturelle ou aux NTIC. L'Etat a ciblé 9 projets.
Leader + 270 M€	Destiné à des zones rurales de 10 à 100 000 habitants, il soutient les projets de développement rural à caractère pilote, de coopération internationale, de mise en réseau des campagnes de l'Union. C'est à l'Etat qu'il revient d'établir un programme national après sélection de 140 « groupes d'action locale ».
Equal 230 M€	Nouveaux modes de lutte contre les discriminations sur le marché du travail. Les travaux subventionnés portent sur la capacité d'insertion, la diffusion de l'esprit d'entreprise, la formation tout au long de la vie, la parité et l'insertion des demandeurs d'asile. Ainsi, sont éligibles aux aides structurelles 50% de la population pour 75% du territoire national.

b) Une masse financière importante

Au total, l'enveloppe française s'élevait à près de 17 milliards d'euros, soit une moyenne annuelle de 2,5 milliards d'euros. Une telle masse financière augmente de 50% l'effort budgétaire total de l'Etat en faveur de l'aménagement du territoire. Les tableaux ci-dessous donnent une ventilation de l'enveloppe française par fonds.

LES QUATRE FONDS STRUCTURELS ET LE MONTANT DE L'ENVELOPPE FRANÇAISE 2000-2006

Le Fonds social européen (FSE) 2 600 M€	finance Equal (300 M€), et les projets des objectifs 1 (1 400 M€) et 2 (900 M€) dans le domaine de l'emploi et du développement des entreprises.
Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) 2 565 M€	sa section « garantie » finance les projets de développement rural des objectifs 1 (1 550 M€) et 2 (760 M€) ; sa section « orientation » finance Leader + (270 M€).
Le Fonds européen de développement régional (FEDER) 12 072 M€	finance les programmes Interreg III (500 M€) et Urban (102 M€) et la plupart des chantiers d'infrastructures des objectifs 1 (5 625 M€) et 2 (5 360 M€) ; finance un « programme d'assistance technique » aux collectivités pour un montant de 35 M€ ; reçoit la totalité des crédits de la réserve de performance (450 M€).
L'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) 255 M€	subventionne divers soutiens à la pêche.

DEUX AUTRES FONDS PARTICIPENT A LA POLITIQUE REGIONALE

Le Fonds de cohésion	
0 €	soutient des investissements dans les domaines des transports et de l'environnement ; y sont éligibles les Etats dont le PIB par tête n'atteint pas 90% de la moyenne de l'Union –la France n'y est pas éligible.
Le Fonds européen d'investissement	
sans limite	garantit les prêts que la Banque européenne des investissements accorde aux entreprises et aux collectivités territoriales.

c) Une certaine efficacité, en dépit de certaines limites

Votre rapporteur, en commentant le PLF 2004, avait recensé certains freins à l'efficacité des fonds structurels. Il faut aujourd'hui contrebalancer ce propos critique.

• *Des limites bien identifiées*

– *Les zonages appliqués induisent des effets pervers.* Comme tout zonage, les cartes d'éligibilité à l'objectif 2 et aux PIC créent des **effets de frontière**. Entre des territoires voisins, le zonage peut en effet générer une inégalité de traitement, et entraîner des délocalisations opportunistes vers les zones éligibles. Comme toute mesure pluriannuelle, le problème se pose de la **durée de vie du zonage** : une zone non éligible en 2000 peut satisfaire ces critères en 2001 : elle devrait attendre 2007 pour être éligible aux fonds structurels. Enfin, les zonages ont été basés sur un **quota démographique** : certaines villes s'en trouvent écartées car elles comptent trop d'habitants, alors qu'elles structurent l'espace zoné.

– *La complémentarité des fonds structurels et des CPER n'est pas toujours –voire : toujours pas- sans hiatus.* La liaison des deux instruments semblait nécessaire : le **principe d'additionnalité** des fonds communautaires suppose que des fonds nationaux importants soient mobilisés sur une base pluriannuelle, ce que seuls les CPER permettaient. Sur 7 ans, ils mobilisent 16 milliards d'euros régionaux et 18 milliards d'Etat pour 17 milliards européens. En outre, la complémentarité semblait logique : **les priorités comme les méthodes de ces deux démarches convergent**. Quand la circulaire du 3 janvier 2000 a clarifié les priorités des CPER, elle s'est inspirée des priorités communautaires. Aussi le diagnostic régional initial a-t-il pu servir aux CPER et aux fonds structurels à la fois. De même, en associant plus étroitement les acteurs locaux à leur négociation, les nouveaux CPER s'inspirent des procédures « multi partenariales » de l'Union européenne.

Pourtant, la complémentarité n'a pas fonctionné à plein régime. Et ce, malgré un recadrage du **calendrier** : les CPER, quinquennaux jusqu'en 2000, sont devenus septennaux pour coïncider avec le calendrier européen, lui-même septennal. Toutefois demeure un léger décalage entre l'élaboration des DOCUP et la négociation des CPER, décalage qui, selon un rapport de Plan publié en 2003, incite les régions à recopier les CPER dans leurs DOCUP.

En outre, **le suivi des deux instruments est nettement séparé**. Votre rapporteur a déjà évoqué l'existence, pour le suivi des fonds communautaires, du système PRESAGE, et l'absence d'un tel système pour les CPER. Les comités de suivi sont eux aussi distincts. Enfin, le principe d'annualité budgétaire fait obstacle à ce que les CPER contraignent l'Etat, alors que la pluriannualité est la règle pour le budget communautaire.

– *Les aides européennes n'ont pas toujours d'effet structurant*. Votre rapporteur note en effet que 70% des projets élaborés dans le cadre de l'objectif 2 mobilisent **moins de 23 000 €**. Il notait qu'à ce niveau financier, il est rare qu'une opération soit réellement « structurante ». En outre, la lourdeur des procédures engendre de **lourds frais administratifs** : 85 000 € en moyenne par dossier. La rentabilité de certaines subventions n'est donc pas évidente...

- *Les bénéfices tirés des fonds structurels.*

– *D'abord, les fonds structurels ont eu l'avantage de la masse* : avec **dix à douze fois le budget de la DATAR**, ils ont permis d'enclencher des dynamiques de projet. Le cofinancement européen a souvent été décisif dans la décision d'engagement des crédits de l'Etat : à ce titre, l'**effet de levier** des fonds communautaires est indéniable.

– *Ensuite, l'efficacité de la politique régionale est patente dans les régions éligibles à l'objectif 1*. Certes, seuls **les DOM et la Corse** en bénéficient. Cependant, les autres régions en bénéficient également indirectement puisque les régions qui les touchent importent des biens et des services des régions plus développées. Cet effet est estimé à 25% de la masse financière engagée.

– *Enfin, la politique régionale a imprégné nos pratiques de ses méthodes*. S'il fallait résumer la doctrine d'emploi des fonds structurels, votre rapporteur insisterait sur les notions de **partenariat multilatéral** et d'évaluation. Si la procédure des CPER est aujourd'hui plus partenariale qu'avant –et donc : plus déconcentrée, plus consultative-, elle le doit en partie au modèle communautaire. De même, les CPER donnent aujourd'hui lieu à une **évaluation** un peu plus sérieuse qu'auparavant : l'influence européenne est patente. Ainsi, par un **effet d'apprentissage** évident, au contact de la pratique communautaire, les pratiques régionales se sont améliorées.

2. Une tendance structurelle à la sous-consommation désormais redressée

a) Un mal français : la sous-consommation des fonds

- *La France sous-consommait son enveloppe.*

Cette situation était d'autant plus regrettable que le budget national entrait dans une phase de contrainte dès 2002. On explique généralement cette sous-consommation par la complexité des procédures :

– **la procédure est lourde et chère**, donc dissuasive ;

– pour les objectifs 1 et 2, les collectivités locales et les services déconcentrés de l'Etat manquent souvent de **personnels qualifiés** ;

– pour l'objectif 3, un récent rapport d'information de la commission des finances explique la sous-consommation du fonds social européen par le **manque de culture de projet** du ministère du Travail, par son manque d'habitude des pratique et procédures communautaires, et par la concurrence qui parfois s'instaure entre l'objectif 3 et l'objectif 2, plus visible ;

– la **règle d'additionnalité**, selon laquelle les fonds structurels n'interviennent qu'en appui des fonds nationaux, suppose des financements croisés particulièrement difficiles à mettre en place.

- *Cette situation était d'autant plus regrettable que la programmation 2000-2006 stipule deux règles de bonne gestion tendant à favoriser une consommation régulière des crédits*

La « **réserve de performance** » : une prime de 4% des sommes payées par l'Union est reversée aux Etats, avec charge pour eux d'en faire bénéficier des projets jugés exemplaires : aussi, moins la France consommait, plus elle perdait au titre de la réserve de performance.

La « **règle n + 2** », dite du « **dégagement d'office** », selon laquelle tout crédit engagé au plan européen en année *n* et non justifié par une dépense au 31 décembre de l'année *n + 2* est annulé : à l'approche du premier dégagement d'office, la sous-consommation était donc inquiétante.

b) Une sous-consommation enfin résorbée en 2003

- *Le Gouvernement a traité ce problème en quatre temps*

– 1°. *Un effort de communication*, initié par le Conseil des Ministres du 31 juillet 2002 et relayé, depuis lors, en région.

– 2°. *Un allègement des procédures*

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- suppression des conventions et du visa individuel du contrôleur financier pour les petites subventions (< 23 000 € pour les acteurs privés, 100 000 € pour les acteurs publics)- simplification des demandes et des règles d'engagement- réduction des délais de réception des crédits européens grâce à des fonds de concours locaux qui évitent leur transit par le niveau national- possibilité de confier la fonction d'autorité de paiement au Trésor public ou, après expertise, à un autre organisme public compétent |
|--|

– 3°. *Un renforcement de l'appui administratif aux porteurs de projets*. Des « **départements Europe** » ont été créés sous l'autorité des préfets de région pour regrouper les autorités de gestion, de contrôle et de certification. En outre, une **Commission interministérielle de Coordination et de Contrôle** a été créée en

2002. « Autorité administrative indépendante », elle anime le réseau des contrôleurs et contrôle la gestion des fonds structurels.

– 4°. *Une association plus étroite des régions* : la délégation de gestion des fonds structurels aux régions par le biais de **subventions globales** a été facilitée, et la région **Alsace**, volontaire, expérimente un transfert total des fonctions d'autorité de gestion.

- *Le résultat de cette politique est positif.*

On craignait en 2002, 1 milliard d'euros de dégagement d'office : il n'a touché que 0,01% des crédits –13 millions d'euros, surtout ceux du FSE. La DATAR a défini des taux de programmation « optimaux » indiquant la part de l'enveloppe française qui doit être consommée à un temps donné pour que la France ne risque ni dégagement d'office, ni épuisement prématuré de son enveloppe. **Les taux de programmation ont atteint (voire dépassé) les taux optimaux.** Ainsi, au 1^{er} mai 2004, la DATAR constatait que le taux de programmation moyen s'élevait à 59,3%, pour un taux optimal de 48,8%. Toutefois, cet effort a deux effets pervers :

– **les taux de paiement, s'élevant à 23,9%, restent sous-optimaux.** Le taux optimal serait de 42,6%. Certaines programmations récentes risquent de rester « dormantes » si l'effort de consommation n'est pas continu ;

– certains projets structurants restent aujourd'hui sans financement car trop de crédits ont été engagés sur des projets de faible qualité.

De plus, **la consommation des PIC reste sous-optimale** : à l'image du PIC Urban : 21,5% de taux de programmation, 6,9% de paiement pour des taux optimaux de 40 et 35% environ.

Votre rapporteur appelle donc le Gouvernement à maintenir sa vigilance et à ne négliger ni les PIC ni la qualité des projets retenus.

c) Les perspectives pour 2005

La France bénéficiera de 3,3 milliards d'euros des fonds structurels, ce qui offre à l'effort de l'Etat un considérable appui.

LES FONDS STRUCTURELS MIS EN REGARD DE L'EFFORT DE L'ETAT
LFI 2004 PLF 2005

	LFI 2004		PLF 2005	
	AP	DO/CP	AP	DO/CP
DATAR	278.82	272.92	255.02	265.20
Autres budgets	3 203.23	5 449.13	3 930.00	4 662.21
Dépenses fiscales		357.00		413
Total de l'effort de l'Etat :	3482.05	6079.05	4185.02	5340.42
Fonds Européens :	3324.49	3324.49	3324.49	3324.49

Source : DATAR

3. L'après 2006 : vers une diminution drastique de l'enveloppe française

a) L'élargissement : une équation budgétaire difficile

Avec l'élargissement, l'écart des déciles extrêmes de richesse par région sera multiplié par 2,5. 27% de la population européenne vivra dans des régions éligibles à l'objectif 1 pur en 2007, pour 19% en 2003. Parallèlement, les besoins de restructuration économique des 15 ne se tariront pas. En outre, les objectifs de Lisbonne –économie de la compétitivité- et de Göteborg –environnement et développement durable- doivent trouver une traduction dans l'orientation des fonds européens, structurels notamment.

Ces impératifs supposeraient une croissance considérable des fonds ; or le budget global de la Communauté restera plafonné à **1,24% du PIB** communautaire –à la croissance duquel les nouveaux Etats n'apporteront pas, c'est un euphémisme, de puissante contribution. En outre, la France et l'Allemagne ont proposé d'abaisser ce plafond à **1% du PIB**. Quelle que soit l'hypothèse retenue, l'Union ne pourra pas consentir l'effort budgétaire nécessaire pour conserver leurs avantages aux 15 tout en offrant les mêmes aux 10 nouveaux entrants.

b) Les propositions de la Commission : faire jouer la solidarité européenne en faveur des nouveaux Etats

La déclaration du Comité des régions à **Leipzig**, le 6 mai 2003, préfigurait les conclusions du **3^{ème} rapport sur la cohésion** –juin 2004- et les propositions de la Commission pour l'après 2006. Elle prévoit de plafonner les dépenses structurelles à **0,41% du PIB** communautaire, soit un total 2006-2013 de 336,1 milliards, contre 373,9 en 2000-2006. L'idée directrice de ce redéploiement est la suivante : en l'absence de marge de manœuvre budgétaire, les fonds structurels doivent profiter principalement aux 10.

- *La Commission propose une refonte des objectifs*

– *Objectif 1 : convergence.* Le FEDER et le FSE aident les régions dont le PIB n'atteint pas **75% de la moyenne** communautaire. Celle-ci baisse de 12,5% du fait de l'intégration de pays relativement pauvres : un **soutien transitoire** et dégressif serait donc accordé aux régions qui n'y seraient plus éligibles à titre principal. Le Fonds de cohésion accorderait des subventions aux transports transeuropéens, urbains ou multimodaux, ainsi qu'aux investissements concernant les énergies renouvelables. Les Etats en **déficit public excessif** en seraient privés. En outre, l'enveloppe de chaque Etat serait **écrêtée à 4%** de son PIB.

– *Objectif 2 : compétitivité régionale et emploi.* Le FEDER soutiendrait, d'une part, des programmes régionaux renforçant l'attractivité et la compétitivité régionales, et, d'autre part, des programmes ciblés, inspirés par les **objectifs de Lisbonne ou de Göteborg** et visant au maintien et à l'**accessibilité des services**

économiques d'intérêt général. Le FSE subventionnerait des programmes territorialement ciblés qui favorisent le plein **emploi**, l'insertion sociale et la **productivité du travail**.

– *Objectif 3 : coopération territoriale* (ex-Interreg III). Le FEDER subventionnerait des initiatives transnationales, transfrontalières ou interrégionales inspirés par les objectifs de Lisbonne.

- *La Commission propose aussi de mieux prendre en compte certaines spécificités territoriales*

L'objectif 1 comporterait une **allocation spécifique pour les zones ultrapériphériques**, qui concerne les DOM.

L'objectif 2 intégrerait le PIC **Urban** et prendrait mieux en compte les désavantages compétitifs –zones ultrapériphériques, zones rurales désertifiées, montagnes...

L'objectif 3 offrirait un appui aux régions ultrapériphériques pour mener des « **actions grand voisinage** » subventionnant des projets de coopération avec les Etats de leur voisinage proche.

- *L'aide aux zones dépendantes de l'agriculture ou de la pêche serait réorganisée.*

La **PAC** intégrera Leader + et ses objectifs reprendront ceux de **Göteborg** : diversification, protection de l'environnement, qualité de vie.

Un **instrument unique** soutiendrait des projets de restructuration et d'amélioration des conditions de vie des secteurs dépendants de la pêche

- *Les procédures seraient allégées.*

Aux quatre principes actuels –programmation pluriannuelle, partenarial multilatéral, règle d'additionnalité, évaluation ex ante, en cours d'exécution, ex post- se substituerait quatre nouveaux principes :

– *programmation stratégique* : dans l'esprit de Lisbonne et de Göteborg, la Commission définit des priorités et en commente la mise en œuvre dans un rapport annuel ;

– *délégation des responsabilités* : le microzonage de l'objectif 2 est abandonné, la délimitation du périmètre des projets et la preuve de leur concentration optimale revenant aux régions. Votre rapporteur suggère que cette délimitation soit soumise à l'avis des acteurs régionaux comme infrarégionaux et à l'avis du préfet de région ;

– *qualité et efficacité* : les conditions minimales de contrôle étatique seraient harmonisées, et les dispositifs nationaux de contrôle audités avant, pendant et après la période de programmation ;

– *gestion simplifiée* : les modes de contrôle communautaire seraient différenciés et leur intensité varierait en proportion du montant des fonds communautaires engagés dans chaque projet.

c) Une échéance proche dont les conséquences semblent mal préparées

Concrètement, ces propositions signifient que **l’enveloppe française serait drastiquement réduite**. En effet, l’objectif 1 concentrerait 78% des fonds structurels et son système transitoire actuel ne serait pas reconduit : seuls les DOM en profiteraient donc. En ce qui concerne l’objectif 2 (18% des fonds), certaines zones métropolitaines y resteraient éligibles mais les crédits alloués à la France n’en seraient pas moins réduits. L’objectif 3 peut servir de compensation pour le territoire métropolitain, mais il ne recueillerait que 4% des fonds.

Ce n’est pas sans inquiétude que votre rapporteur souligne l’importance de cette échéance. Les fonds européens sont trop massifs pour que l’on puisse penser que l’Etat en compense intégralement la perte, d’autant que la France doit réduire son déficit budgétaire.

B.— UN CADRE LEGAL EN VOIE D’AMELIORATION

Votre rapporteur appelait de ces vœux, dans son précédent rapport, un ensemble d’assouplissements législatifs. Certains dispositifs, issus de la loi Voynet par exemple, s’avéraient contre productifs. S’il se félicite de certains progrès –dans le régime des pays notamment-, il encourage le Gouvernement à poursuivre ses efforts.

1. Une réforme judicieuse du régime des pays

a) Un dispositif au cœur de la politique de réorganisation du territoire en unités pertinentes

La **loi Pasqua** du 4 février 1995 consacre la notion de « pays » en proposant un nouveau cadre de coopération aux communes, groupements de communes et aux acteurs socio-professionnels et associatifs, pour élaborer un projet traduisant une **communauté d’intérêts économiques ou sociaux**.

La politique des pays a pour enjeu de remédier au déficit d’organisation collective dont nos territoires ont longtemps souffert. Aujourd’hui, la qualité des organisations territoriales est déterminante pour le développement. L’intérêt des pays est de :

– fédérer les communautés à l'échelle d'un **bassin de vie ou d'emploi**, conformes aux réalités socio-économiques contemporaines, dépassant le clivage entre le rural et l'urbain ;

– d'associer **l'ensemble des forces vives d'un territoire**, politiques comme socio-économiques ou associatifs ;

– d'être **souple**, bien adaptée aux communes rurales, qui ne peuvent gérer des structures administratives lourdes.

b) Une souplesse restaurée après la loi du 25 juin 1999 dite « loi Voynet »

- *La « loi Voynet » avait rigidifié le régime juridique des pays*

Cette loi apportait trois modifications majeures au régime de 1995 :

– une procédure de **reconnaissance administrative des périmètres de pays en deux phases** (périmètre d'étude, périmètre définitif), placée entre les mains du préfet de région ;

– deux institutions, le **conseil de développement du pays**, et la **CRADT** (conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire) chargées de représenter les acteurs économiques, sociaux et associatifs et de rendre un **avis conforme sur les périmètres** des pays ;

– la possibilité pour les pays de **contractualiser avec l'Etat**, dans le volet territorial des CPER, à condition d'avoir la personnalité juridique –la loi crée une personne ad hoc : le groupement d'intérêt public de développement local (GIPDL).

Cette réforme avait un effet pervers. Elle rigidifiait le régime de 1995, alors que l'intérêt majeur des pays réside dans leur souplesse. Cette rigidité explique que peu de pays se soient créés entre 2000 et 2004.

- *La loi du 2 juillet 2003 « urbanisme et habitat » et le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux tendent à restaurer la souplesse du régime du pays*

*Ces textes tendent à **simplifier** les procédures de constitution d'un pays, qui doit rester un cadre souple de coopération territoriale.*

Le système du **double périmètre** et l'**avis conforme de la CRADT** sont supprimés : les acteurs publics et privés élaborent une charte, soumise pour ratification aux communes ou à leurs groupements, et pour avis simple aux conseils régionaux et généraux. Quant aux représentants de la société civile, ils sont associés à l'élaboration du projet de pays au sein d'un conseil de développement librement organisé.

Le contrôle d'opportunité des préfets de région sur la création d'un pays est remplacé par un **simple contrôle de légalité**.

La condition de **personnalité juridique** pour contractualiser avec l'Etat est supprimée par la loi « urbanisme et habitat ». Les communes et leurs groupements peuvent passer des contrats au nom du pays. Le GIPDL a donc été supprimé. Pour conserver une existence aux GIPDL qui ont été mis en place, le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux le remplace, à titre facultatif, par un « **GIP aménagement du territoire** ».

Le projet de territoire est ainsi replacé au cœur de la formule du pays. En effet, la charte de développement est débarrassée des contreforts administratifs dont l'existence diminuait la visibilité. Votre rapporteur se félicite de la restauration d'un régime souple des pays.

- *Un succès incontestable*

On comptait, au 1^{er} mai 2004, **132 pays** –contre 99 au 1^{er} janvier 2004 et 57 au 1^{er} janvier 2003- et **200 pays en projet**. En métropole, 19 régions sur 22 comptent désormais un pays reconnu. La Bretagne se distingue en étant entièrement couverte de pays reconnus.

2. Une amélioration des contrats d'agglomération

Votre rapporteur, à l'occasion de son précédent rapport, s'attachait à montrer que la formule du contrat d'agglomération, pour intéressante qu'elle soit, pêchait par trop de rigidité. Si ce statut n'a pas été profondément remanié, votre rapporteur estime devoir exposer comment la politique d'aménagement du territoire tend à redynamiser cette formule.

a) Un instrument utile, desservi par un cadre rigide

- *Le contrat d'agglomération, créé par la loi Pasqua et modifié par la loi Voynet, participe de la politique de recomposition des territoires*

Sa démarche reprend les classiques de la politique de recomposition des territoires : il consacre le **projet de territoire** et la stratégie de développement d'une unité territoriale pertinente.

Son contenu cible sur certaines **politiques exercées en commun** : le pilotage des réseaux de transport ou de services publics ; la planification urbaine et l'aménagement urbain ; la politique foncière, relayée par des SCOT ; la protection de l'environnement.

- *La rigidité du dispositif en explique le peu de succès*

Un régime difficile à mettre en œuvre : le projet de développement doit viser les bassins et **zones urbaines de plus de 50 000 habitants** telles que définis

par l'INSEE, mettre ce périmètre en cohérence avec les SCOT, détailler un certain nombre de projets concrets et établir un système de **financements croisés** très multilatéral. Aux termes de la loi Voynet, la mise en œuvre du contrat incombe aux acteurs locaux : le préfet se borne à indiquer quel est, selon l'Etat, le périmètre le plus pertinent.

Un relatif insuccès : un an avant la date butoir pour la signature des contrats fixée au 31 décembre 2004, seuls 30 contrats avaient été signés.

b) Un instrument que la politique d'aménagement du territoire tend à se réapproprier

- *La DATAR met le contrat d'agglomération au service de ses autres politiques de recomposition territoriale*

Un rapprochement entre pays et agglomération. Considérant que l'opposition ville/campagne n'est plus de mise, la DATAR mène une politique de rapprochement des deux instruments, au sein de ses **ateliers du projet territorial**. Ces initiatives portent notamment sur la signature d'un **contrat unique** à l'échelle du pays, l'encouragement à l'**unification du projet de territoire**, la mise en place de **conseils de développement unifiés** et la faculté pour l'Etat de contracter sans la région.

La mobilisation du contrat d'agglomération au service de la politique des métropoles. Lorsqu'ils concernent les espaces compris dans une coopération métropolitaine, ils ont vocation à être **intégrés dans les contrats métropolitains** dès 2007. Les agglomérations situées hors de la dynamique d'une métropole font l'objet de réflexions ad hoc.

CONTRATS D'AGGLOMERATION SIGNES

Région	Ville-centre de l'agglomération	Date de signature
Alsace	Mulhouse	24 01 2004
Aquitaine	Bordeaux	22 12 2000
	Bayonne Anglet Biarritz	23 12 2003
	Pau Pyrénées	23 12 2003
	Bassin d'Arcachon Sud	31 01 2004
Auvergne	Le Puy en Velay	08 12 2003
	Montluçon	02 02 2004
	Moulins	02 02 2004
	Vichy	02 02 2004
	Aurillac	03 02 2004
Bourgogne	Le Creusot Montceau	21 12 2000
	Dijon	12 04 2002
	Chalon-sur-Saône	17 03 2004
Bretagne	Brest	22 02 2003
	Morlaix	22 02 2003
	Rennes	02 06 2003
	Saint-Brieuc	19 12 2003
Champagne Ardenne	Châlons-en-Champagne	23 06 2003
Franche Comté	Belfort	06 12 2002

Haute-Normandie	Elbeuf	11 03 2002
	Seine Eure	23 01 2003
	Le Havre	01 12 2003
	Rouen	05 12 2003
	Evreux	15 12 2003
Ile-de-France	Cergy Pontoise	-- 12 2002
	St Quentin en Yvelines	-- 12 2002
	Val d'Orge	-- 12 2003
Languedoc Roussillon	Nîmes	15 12 2003
	Alès	06 01 2004
	Sète (Bassin de Thau)	07 01 2004
	Béziers	07 01 2004
	Perpignan (Tet Med.)	12 01 2004
	Agde (Hérault Med.)	13 01 2004
	Narbonne	13 01 2004
	Carcassonne	05 02 2004
Limousin	Limoges	13 10 2003
Lorraine	Nancy	13 06 2003
	Val de Fensch	18 07 2003
Midi Pyrénées	Tarbes	11 07 2002
	Toulouse	30 01 2004
	Rodez	06 02 2004
Nord Pas de Calais	Dunkerque	Sans date officielle
	Lille	26 05 2003
	Arras	27 05 2003
	Lens-Liévin	27 11 2003
	Hénin Carvin	01 12 2003
	Douai	08 12 2003
	Calais	15 12 2003
	Valenciennes	22 04 2004
	Saint-Omer	23 04 2004
Rhône Alpes	Lyon	08 09 2003
Réunion	Territoire Côte Ouest	29 12 2003
	Est de la Réunion	-- 02 2004

Source : DATAR

- *Une dynamique retrouvée*

Au 30 avril 2004, 52 contrats ont été signés, et vingt autres sont en cours de préparation : il y a bien un regain d'intérêt pour cette formule, que votre rapporteur ne met pas seulement sur le compte de la date butoir, mais aussi sur celui de l'action de la DATAR.

3. Vers un assouplissement des schémas de services collectifs (SSC)

Votre rapporteur, dans son précédent rapport, ne cachait pas son scepticisme sur l'intérêt de ces documents. Conformément à ce que souhaitait votre rapporteur, ces documents sont **en voie de marginalisation**.

a) Les schémas de services collectifs sont conçus comme des instruments de planification souple

Création de la loi Voynet, qui entendait renouer avec la politique de planification en instaurant neuf plans sectoriels, outils de **planification stratégique à vocation territoriale**, ils fixent les orientations de moyen-long terme des neuf politiques publiques les plus structurantes : l'enseignement et la recherche, la culture, la santé, l'information et la communication, les transports de voyageurs, les transports de marchandises, l'énergie, les espaces naturels et ruraux, le sport.

Un instrument qui se voulait souple : bien qu'approuvés par décret, les SSC ont une **portée limitée** : ils constituent un cadre de référence pour les collectivités territoriales comme pour l'Etat, pour ses CPER, DOCUP et autres conventions de service public. Seuls les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire doivent être compatibles avec eux. Seul le **schéma de services de transport** a une portée contraignante : la conformité de tout aménagement est vérifiée au moment de la déclaration d'utilité publique.

b) Ces instruments se sont avérés aussi difficiles à élaborer qu'à appliquer

Leur élaboration a été laborieuse : le Gouvernement a mis près de trois ans à les élaborer : ils ont été approuvés par décret le 18 avril 2002.

Leur mise en œuvre est incertaine, car ils sont trop imprécis pour être directement applicables. Cette imprécision est d'autant plus dommageable que le schéma des transports est sensé avoir une portée juridique.

c) Ces instruments sont en cours de réforme

Leur imprécision a permis au CIADT de prendre des orientations contraires aux SSC. Ainsi, le plan de développement des transports arrêté en CIADT le 18 décembre 2003 fait manifestement l'économie de l'examen des SSC, de même que le projet de loi d'orientation sur l'énergie.

Cette situation a conduit le Gouvernement, dans le cadre du projet de loi d'habilitation pour la simplification administrative en cours d'examen, à **alléger les procédures d'adoption et de révision** des schémas de services collectifs, voire à **supprimer certains d'entre eux**.

Il est donc envisagé de créer une procédure allégée de modification ponctuelle des schémas de services de transport par consultation d'un nombre de régions limité à celles directement concernées afin de les rendre compatibles par exemple avec les décisions prises en CIADT dans un délai suffisamment rapide comparé à celui nécessaire aujourd'hui à une révision des schémas de service (de l'ordre de deux à trois ans).

4. Pour un allègement des règles d'urbanisme

a) Des progrès appréciables en zone de montagne

Comme votre rapporteur l'a noté précédemment, les règles d'urbanisme en montagne ont été judicieusement adaptées aux réalités de la montagne, et ce grâce à l'effort de notre Commission, de son Président M. Patrick Ollier et du rapporteur du titre V du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, M. Francis Saint-Léger. Les possibilités d'**urbanisation raisonnée des rivages lacustres** sont élargies, le régime des **unités touristiques nouvelles** simplifié et l'aménagement des **abords des grandes routes** de fonds de vallées permis.

b) Des assouplissements souhaitables sur le reste du territoire national

Votre rapporteur estime que la clé du développement des territoires réside dans leur capacité à attirer de nouvelles populations et de nouvelles activités. Aussi l'urbanisme constitue-t-il un important levier d'action. Sans passer ici en revue tous les dispositifs dont l'opportunité pourrait être discutée, il vous propose trois thèmes de réflexion.

– D'abord, votre rapporteur souligne que le droit de l'urbanisme et de l'aménagement pourrait gagner en lisibilité. En effet, les dispositifs législatifs en la matière se limitent souvent à des dispositions relativement générales. Les directives territoriales d'aménagement, censées en préciser les conditions d'application dans des contextes locaux différents, ne sont pas toujours aussi précises qu'elles devraient l'être.

Cette situation explique l'inflation du nombre de recours contentieux depuis vingt ans en matière d'urbanisme. En effet, les communes (et a fortiori les plus petites) ne peuvent pas toujours s'adjoindre les services d'expertise juridique nécessaire. En outre, votre rapporteur constate que le réseau des directions départementales de l'équipement ne pallie pas toujours ce manque aussi bien qu'il le devrait.

Or la clarté et l'intelligibilité du droit de l'urbanisme n'est pas seulement une demande des maires et des particuliers : c'est aussi un objectif à valeur constitutionnel, comme le Conseil constitutionnel l'a établi dans sa décision n°99-421 DC du 16 décembre 1999 sur la loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes.

– Ensuite, votre rapporteur regrette que le développement du contentieux de l'urbanisme entrave l'action des mairies. Ce contentieux porte notamment sur les permis de construire, il est soit le fait des particuliers, soit le fait d'associations à vocation écologique. L'accès au juge est soumis à une condition : disposer d'un « intérêt à agir ».

Celui des particuliers est clair : soit le maire a refusé un permis de construire, soit l'octroi d'un permis lèse les intérêts des tiers riverains. En revanche, accorder aux diverses associations écologistes une présomption d'intérêt à agir est plus que discutable. D'une part, leur objet social n'implique pas nécessairement un intérêt dans telle ou telle situation locale particulière. D'autre part, il leur est reconnu un droit d'action en justice même si les particuliers intéressés ne voient pas d'inconvénient à l'octroi du permis, ce qui pourrait inciter certaines associations à attaquer systématiquement tous les actes des maires dans certaines zones, pour retarder l'entrée en vigueur du permis.

Aussi votre rapporteur suggère-t-il d'encadrer ce droit des associations au recours, pour qu'il soit mieux exercé.

— *Enfin, votre rapporteur souhaite que les documents d'urbanisme soient adaptés aux moyens des petites communes rurales.* La complexité de ces documents a un effet dissuasif à l'égard de certaines communes.

En effet, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a considérablement enrichi les différents documents d'urbanisme. La *carte communale* est désormais plus détaillée et opposable aux tiers. Le *plan d'occupation des sols* est remplacé par le *plan local d'urbanisme* (PLU). Le *schéma directeur* sont remplacés par le *schéma de cohérence territoriale* (SCOT). Ces documents doivent retracer une vision stratégique de l'aménagement d'un territoire : votre rapporteur n'en conteste pas le principe.

Si la loi SRU a rendu nos documents d'urbanisme plus stratégiques, elle les a aussi rendu plus complexes. La procédure d'élaboration d'une carte communale, d'un SCOT ou d'un PLU est longue : de l'avis des différents acteurs locaux, elle dure en moyenne trois ans. Elle est aussi coûteuse, car elle fait intervenir diverses enquêtes et expertises.

Or ce dispositif semble plus adapté aux communes urbaines, denses et bien dotées en moyens administratifs, qu'aux communes rurales. Celles-ci tirent moins de bénéfices d'une planification stratégique de leur croissance et leurs services éprouvent plus de difficultés à élaborer ces documents.

Aussi votre rapporteur s'interroge-t-il sur la possibilité d'alléger la procédure d'élaboration des SCOT et des PLU dans les communes rurales.

C.— LA REFORME DES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGION

Le Premier ministre a souhaité un débat national sur la réforme des contrats de plan État-régions (CPER). Votre rapporteur, avec M. Louis Giscard d'Estaing, rapporteur spécial de la Commission des finances, a apporté sa contribution à ce débat par la publication d'un rapport d'information au nom de la Délégation à l'aménagement du territoire, le 13 octobre 2004.

1. Un instrument victime de son succès

a) *Une histoire dynamique*

- *L'outil d'investissement de la décentralisation*

Le CPER n'est à l'origine qu'un instrument annexe et subordonné. Annexe, car la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification en fait une annexe du Plan régional. Subordonné, car il n'est qu'une courroie de transmission du Plan national.

L'Etat comme les régions, privilégieront pourtant ces plans annexes au détriment des deux autres : l'Etat y trouve un moyen d'imposer discrètement ses choix et les collectivités en apprécient l'effet de levier.

- *Un succès avéré*

De la première à l'actuelle période de programmation, le volume financier des CPER a triplé : il atteint aujourd'hui **35 Mrds€**, soit **15 à 20 % des investissements civils de l'Etat**, **20 à 25 % de ceux des régions**.

Le Plan disparu, l'Etat a réussi à lier les CPER à la programmation septennale des fonds structurels. Ce **trio Etat - Union européenne - régions** est globalement efficace –au moins est-il très prisé des régions.

b) *Une mise en œuvre de plus en plus difficile*

- *Un contenu de moins en moins cohérent*

Un CPER atomisé par une inflation de micro-projets.

Le CPER était destiné, à l'image du Plan, à couvrir des équipements structurants : sa cohérence et sa lisibilité sont affectées par l'inscription en son sein d'une myriade de **micro-projets peu structurants**. Ce phénomène d'**atomisation du CPER** est la rançon de son succès.

En outre, certains équipements certes structurants –ferroviaires notamment-, mais dont les **dossiers n'étaient pas prêts** ont été inscrits en CPER : les AP concernées restent « dormantes ».

Des violations du partage des compétences entre Etat et régions

Votre rapporteur relève que l'Etat ne respecte pas les **périmètres des compétences exclusives et des compétences partagées**. Les compétences partagées devraient constituer le champ du CPER, et les compétences propres de l'Etat comme des régions devraient en être exclues.

Ainsi, l'Etat contractualise des investissements qui relèvent théoriquement de sa **compétence exclusive** –ex. : la constructions d'universités. Votre rapporteur le regrette et souhaite que les compétences partagées dévolues aux régions en

exclusivité par la **loi relative aux responsabilités locales** soient exclues des prochains CPER.

Dans le champ des compétences partagées, par contre, il n'est pas rare que l'Etat refuse de contractualiser des projets structurants mais coûteux, contraignant les collectivités qui en ont besoin à les financer seules.

- *Une crise de financement*

Dans un contexte budgétaire fortement contraint, l'Etat ne semble pas pouvoir engager la totalité des crédits promis. Aux deux tiers de la programmation 2000-2006, il n'en avait pas encore engagé la moitié.

Cette crise s'est aggravée depuis 2000. En effet, les premières années d'une programmation consomment peu de crédits –phase d'études- ; la consommation s'accélère en fin de programmation –phase de travaux. En vertu des dispositions organiques, ces délais sont neutres : le surplus des premières années fait l'objet d'un report. Or il apparaît qu'en leur temps, **les reports de crédit n'ont pas été ouverts**, sacrifiés à l'effort de compression des dépenses publiques.

2. Le CPER sur la voie d'une réforme en profondeur

a) Une réforme initiée par le Gouvernement

L'ampleur et la diversité des difficultés a suscité l'idée d'une réforme globale du cadre légal, en vue de la négociation des prochains CPER. Le **CIADT du 18 décembre 2003** en donne les premières orientations :

- **conserver le principe** d'une contractualisation Etat-régions qui ne soit pas ouverte à titre principal aux autres collectivités ;
- **cibler** les CPER sur un nombre limité de **projets structurants** ;
- **raccourcir la durée** de programmation ;
- assouplir les contraintes d'annualité des finances publiques pour **stabiliser les engagements budgétaires** pluriannuels de l'Etat ;
- créer un système de **péréquation** interrégionale au sein des CPER.

b) Les propositions de votre rapporteur

Le Premier ministre voulait un débat sur l'avenir du CPER. Votre rapporteur juge opportun de commenter ici les travaux de la Délégation.

- *Pour le maintien d'une politique de planification contractuelle, régionale et synthétique*

Votre rapporteur estime que l'existence même du contrat de plan est bénéfique, car **stratégique et structurante**. La préparation d'un CPER prend 12 à 18 mois : ce temps représente une occasion de **repenser les stratégies de développement** : le fait de formuler ce plan est structurant en soi.

Le Premier ministre estimait à juste titre que le **contrat** constitue le meilleur outil de gestion des relations entre l'Etat et les collectivités. La région étant l'échelon territorial de référence en matière d'aménagement du territoire, votre rapporteur estime que le caractère **bilatéral Etat-région** des CPER doit être maintenu, rien n'empêchant la région de passer des contrats dérivés, projet par projet, avec les autres collectivités intéressées.

Certains émettaient l'idée de faire éclater le contrat de plan en plusieurs contrats de projet. Votre rapporteur estime que le **caractère synthétique** du CPER est indissociable d'une démarche stratégique et d'une logique de hiérarchisation des priorités.

- *Pour un recentrage du périmètre des CPER sur un nombre limité de politiques structurantes et partagées*

Ce recentrage donnerait à des CPER plus lisibles une orientation plus stratégique. Les partenaires de l'Etat ne parlent de stratégie que lorsqu'ils débattent de projets structurants : **la dispersion des CPER asphyxie leur portée stratégique.**

Encore faut-il définir le mot « structurant ». L'Union, pour recentrer l'emploi de ses fonds structurels, s'inspire des objectifs de **Lisbonne** et de **Göteborg**. Dans cet esprit, votre rapporteur estime qu'il serait opportun que la négociation des CPER soit ouverte par un **exercice liminaire de définition** de ce qui, dans cet esprit, serait structurant à l'échelle de la région.

La dispersion des projets, c'est aussi la dispersion des fonds, leur saupoudrage, leur gaspillage.

Certes, ce recentrage déboucherait sur une diminution –en apparence du moins- des concours de l'Etat. En apparence, car leur chiffre global est un **effet d'optique** : la Délégation à l'aménagement du territoire l'a montré, avec l'appui de M. Louis Giscard d'Estaing. Il n'est ainsi pas rare de voir l'Etat reprendre à son compte des fonds européens, ou inscrire en CPER un financement qui relève de sa compétence exclusive.

- *Pour une garantie des dotations contractualisées de l'Etat*

Le premier ministre a pris acte des plaintes continues des collectivités territoriales en proposant de rechercher les moyens d'une stabilisation des engagements budgétaires de l'Etat.

Aussi une sorte de « **loi de programmation** » pourrait regrouper les crédits provisionnels destinés à la participation de l'Etat aux CPER. Si cette idée n'est pas inscrite dans les propositions de la Délégation, elle n'en mérite pas moins attention.

Certes, le principe constitutionnel d'**annualité budgétaire** fait obstacle à ce que cette loi puisse lier la loi de finances. Certes, l'expérience montre que les crédits ainsi ouverts peuvent différer parfois sensiblement des montants décidés par les lois de programmation, comme cela a été le cas avec la loi de programmation militaire sous la précédente législature. L'ouverture, chaque année, des dotations prévues suppose donc, chaque année, une décision politique en ce sens.

Toutefois, à défaut d'effet contraignant, une loi de programmation aurait au moins un effet d'**affichage**. Son dispositif retracerait le déroulement prévu des différents projets et en indiquant quels crédits sont nécessaires, par projet et par étape. Elle offrirait donc au Parlement tableau de bord sur la base duquel les parlementaires pourraient vérifier le bon déroulement de la programmation avant d'en adopter les crédits annuels.

- *Pour une fongibilité des crédits*

Des principes comptables trop stricts. Vue la masse financière en jeu, l'état de réalisation des projets et la consommation des crédits doivent faire l'objet d'un suivi permanent, pour ajuster les crédits aux besoins.

Une gestion adéquate des CPER est donc une gestion plus souple. A cet égard, la gestion actuelle présente plusieurs inconvénients :

- la **profusion des lignes** budgétaires –par contrat voire par projet ;
- la **rigidité d'emploi des crédits** ainsi ventilés ;
- la difficulté d'identifier, lorsqu'ils ne sont pas spécifiquement « **fléchés** », la part des crédits d'Etat correspondant aux CPER.

Paradoxe notable : ces règles portent sur **des opérations dont le coût est variable**. Certains engendrent des surcoûts, d'autres non. La rigidité des règles retarde certains équipements et met l'ensemble des contrats en situation de crise, alors que des **marges de compensation** existent.

Des exceptions difficiles à mettre en œuvre. Les règles de mouvements de crédits par décret sont censées pallier ces rigidités : décrets de virement, décrets

d'avances couplés à des décrets d'annulation notamment. Si leur maniement est habituel, il est difficile dès lors que les crédits CPER sont répartis entre plusieurs ministères : en pratique, il n'y a pas de transfert de crédits du titre VI d'un ministère à un autre.

*Aussi votre rapporteur estime-t-il nécessaire d'inscrire dans la réforme des CPER un dispositif de **fongibilité** des lignes budgétaires.*

- *Pour un suivi mieux outillé et mieux organisé*

Des outils de gestion courants insuffisants

La Délégation à l'aménagement du territoire a constaté que les différents services produisent des statistiques sensiblement différentes sur un même sujet. Votre rapporteur met cette anomalie sur le compte d'un manque d'équipement informatique.

Le préfet de la région Corse a réussi à utiliser PRESAGE pour le suivi du CPER corse. Si des rigidités techniques font obstacle à ce que cette expérience soit généralisée, votre rapporteur n'en souhaite pas moins que l'Etat se dote d'un **système de type PRESAGE** adapté aux CPER.

Des structures administratives en voie d'amélioration.

Le regroupement en cours, en huit pôles, des services déconcentrés de l'Etat en « **départements Europe** » autour du préfet de région constitue un progrès. Cependant, en matière d'organisation déconcentrée de l'Etat, il faut valoriser le rôle du **secrétaire général à l'action régionale**.

- *Pour une péréquation active, suivant une logique de projet*

Le CPER n'est pas le lieu d'une péréquation financière.

Le CIADT a indiqué que la réforme des CPER devait intégrer l'**impératif constitutionnel de péréquation** entre collectivités. Votre rapporteur observe toutefois qu'il serait difficile de faire d'un CPER rénové le véhicule d'une péréquation financière.

Ce serait inopportun : la réforme des CPER tend précisément à recentrer le CPER sur une **logique de projets** structurants et non de **dotation plus ou moins globalisante** –conséquence de l'inflation de micro-projets.

Ce serait peu judicieux : un dispositif de péréquation en passerait nécessairement par une batterie d'**indicateurs régionaux**, qui ne pourraient pas prendre en compte l'**hétérogénéité** des situations infrarégionales.

Ce serait inefficace : les crédits CPER ne totalisant que **5%** des dotations de l'Etat aux collectivités, l'impact de la péréquation serait limité.

La logique de projets qui devra inspirer les nouveaux CPER constitue en elle-même une forme de péréquation active. D'une part, **la part des crédits d'Etat varie déjà**, pragmatiquement, selon la richesse de la région –63,5 % en Limousin, 40 % en Île-de-France. D'autre part, votre rapporteur souligne qu'une logique de projet permet à chaque région de mobiliser des fonds d'Etat pour répondre à ses besoins propres. Or ces besoins concernent des équipements plus ou moins structurants, qui satisfont des besoins plus ou moins fondamentaux selon l'état de développement de chaque région. Votre rapporteur estime donc que la combinaison de ces deux facteurs (variation pragmatique de la part de l'État dans chaque CPER et ciblage des priorités de chaque région) constitue une forme de **péréquation active**.

- *Pour des CPER en 3-6-9*

Il est inutile de réduire la durée des CPER. L'actuelle génération de CPER a du être révisée à mi-parcours pour des corrections qui ne pouvaient pas attendre 2007. Aussi le Gouvernement propose-t-il de raccourcir la durée des prochains CPER –le Sénat avance l'idée d'un contrat triennal. Votre rapporteur n'y est pas favorable.

En effet, les procédures d'élaboration des CPER sont longues : 12 à 18 mois : les régions auraient à peine le temps d'entamer les travaux avant de renégocier les suivants. Ce régime de négociation quasi-permanente présente de sérieux **risque de précipitation**.

De même, les investissements structurants relèvent par définition d'une **politique de long terme**, qui ne se périme pas en trois ans.

Pour un contrat de neuf ans, échelonné en trois étapes de réalisation de trois ans chacune. Le CPER a **deux rythmes**, deux temps :

- un temps **stratégique**, planifié, qui s'inscrit dans le long terme ;
- un temps **opérationnel**, qui s'inscrit dans le moyen terme.

Ainsi, le **dispositif 3-6-9** offrirait une **visibilité solennelle à la stratégie** de développement qui sous-tend le CPER, élaboré pour neuf ans. La **clause de rendez-vous triennal** permettrait, elle, la réactualisation du contrat. Les revues d'étape après trois ans comporteraient les éléments suivants : examen de l'avancement des projets, bilan financier, clôture des projets achevés, réallocation des ressources fongibles. L'enveloppe financière ne serait pas renégociable, sauf inflation forte.

EXAMEN EN COMMISSION ELARGIE

Lors de sa réunion du 3 novembre 2004, la Commission a procédé, en commission élargie à l'ensemble des députés, à l'audition de M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, et de M. Frédéric de Saint-Sernin, secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire, sur les crédits de l'aménagement du territoire.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances - Patrick Ollier et moi sommes heureux d'accueillir en votre nom MM. de Robien et de Saint-Sernin pour l'examen des crédits de l'aménagement du territoire pour 2005. La clé du succès de la formule de la commission élargie réside dans le caractère dynamique de nos échanges. Auront lieu en séance publique, le vendredi 19 novembre, l'examen d'éventuels amendements, les explications de vote et le vote. Je remercie par avance chacun des orateurs de limiter la durée de ses interventions, afin que le débat reste le plus vivant possible.

M. Louis Giscard d'Estaing, rapporteur spécial de la commission des finances - Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit pour l'aménagement du territoire un budget de 265,198 millions, en baisse de 2,83 % par rapport à 2004. Cependant les crédits inscrits dans ce budget ne retracent qu'une partie de l'effort financier en faveur de la politique d'aménagement du territoire national. D'autres ministères - tels que l'équipement ou l'éducation nationale - et les fonds structurels européens contribuent aussi à la mise en valeur du territoire français. Au total, l'effort financier en faveur de l'aménagement du territoire devrait représenter l'an prochain 8,664 milliards d'euros.

Retracés dans le titre III, les moyens des services qui constituent le budget de la DATAR s'élèvent à 12,71 millions. Ils diminuent de 3,85 % par rapport à 2004, après une baisse de 2,27 % en 2003. Cette contraction montre l'effort accompli par la DATAR pour réduire ses dépenses de fonctionnement. Le nombre d'emplois budgétaires sera ainsi limité à 120, auxquels s'ajoutent 44 mises à disposition, dont 40 ne font pas l'objet d'un remboursement aux administrations concernées.

Au titre des dépenses ordinaires, le FNADT devrait être doté de 74,85 millions, soit une baisse de 1,3 % par rapport aux crédits votés en 2004. Toutefois, les crédits destinés au volet contractualisé du FNADT représentent 42,21 millions, soit une augmentation de 17,25 %. Cette hausse des crédits en faveur des contrats de plan Etat-régions montre le souci du Gouvernement de donner une véritable impulsion au volet territorial des contrats de plan.

En 2005, le projet de budget prévoit une dotation à l'Agence française des investissements internationaux de 7,45 millions. A cet égard, il convient de relever

la diminution des moyens de l'Agence, liée notamment à la lourdeur de la double tutelle DATAR-DREE et à la proportion importante de mises à disposition de divers organismes empêchant toute souplesse dans la gestion quotidienne de la structure.

Les crédits d'investissement du FNADT devraient représenter 207,02 millions d'autorisations de programme - soit une baisse de 9,53 % - et 138,71 millions de crédits de paiement - soit une baisse de 3,58 %.

S'agissant de la prime d'aménagement du territoire, 156 dossiers ont été présentés en 2003 et 30 seulement ont fait l'objet d'un rejet. Les dossiers primés représentent 11 177 créations d'emplois prévisionnelles, soit 88 créations d'emplois en moyenne par dossier et un montant d'investissement prévisionnel de l'ordre de 2,3 milliards. Le montant des primes octroyées s'élève à 69,4 millions, soit 511 904 € en moyenne par dossier et un taux moyen par emploi de 6 200 €. En 2005, la PAT devrait être dotée de 48 millions d'autorisations de programme et de 38,92 millions de crédits de paiement.

Par ailleurs, le CIADT du 14 septembre 2004 a décidé de réserver 15 millions sur la dotation de la PAT en faveur des pôles de compétitivité. Renforcer le pouvoir d'attraction économique du territoire constitue une priorité du Gouvernement. En témoignent la création des pôles de compétitivité et les contrats de sites pour les zones en reconversion économique.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, il est prévu de créer au sein de la mission « politiques des territoires », un programme « aménagement du territoire » qui devrait reprendre l'intégralité des crédits de l'actuel fascicule, auxquels seraient adjoints les crédits réservés aux réimplantations d'administrations. Le responsable de ce programme devrait être le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Au sein de ce programme, trois actions sont aujourd'hui prévues : une action « attractivité et développement économique », une action « développement territorial et solidarité » et une action « grands programmes interministériels d'aménagement du territoire ».

Deux points méritent réflexion : le problème des mises à disposition de la DATAR et de l'AFII et l'insuffisance des indicateurs de performances, s'agissant notamment de l'objectif « aider les entreprises à créer des emplois dans les zones les plus fragiles du territoire national ».

Autre point relevé par notre commission : la multiplication des organismes de prospective. Après la création en septembre 2003 d'un Conseil de prospective et de dynamique des territoires au sein de la DATAR, un décret de septembre 2004 a créé un Observatoire des territoires placé auprès du ministre et l'on projette de refonder l'Institut des hautes études d'aménagement du territoire, supprimé en décembre 2002 lors du débat budgétaire, en adjoignant à son titre le qualificatif d'« européen ». Afin de prévenir l'empilement de structures aux missions redondantes, je proposerai un amendement visant à ne pas installer l'observatoire

des territoires et un amendement tendant à ce que la dotation de l'Etat à l'IHEDATE se fasse sous la forme d'une prestation intellectuelle, plutôt que d'une dévolution de crédits.

S'agissant de la politique d'aménagement des lignes aériennes, le PLF pour 2005 a prévu de budgétiser le compte d'affectation spéciale FIATA à compter du 1^{er} janvier prochain. La quote-part de la TAC affectée antérieurement à ce fonds est reversée au budget général. Un nouveau chapitre du budget de l'équipement regroupera les crédits consacrés aux subventions des liaisons aériennes réalisées dans l'intérêt du territoire et à la mise en sécurité des aéroports. Au sein de ce chapitre, la dotation au titre des lignes d'aménagement du territoire s'élèvera en autorisations de programme à 73,87 millions et à 21,50 millions en crédits de paiement. Votre rapporteur spécial tient à souligner l'importance de cette dotation qui permet de maintenir des liaisons aériennes déficitaires ou à faible trafic. Il y a là un enjeu majeur de la politique d'aménagement du territoire. Il conviendrait que dans le PLF pour 2006, elle soit rattachée aux crédits de l'aménagement du territoire.

M. le Président de la commission des finances - On a en effet le sentiment qu'il pleut chaque semaine de nouvelles structures. C'est pourquoi les commissaires des finances ont décidé à l'unanimité de geler toute demande de dotation à de nouveaux organismes qui ne serait pas assortie d'un programme de suppression de structures existantes devenues inutiles (« *Très bien !* » sur divers bancs).

M. Jacques Le Nay, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire - L'examen du budget de l'aménagement du territoire nous donne l'occasion de dresser un état des lieux de la politique d'aménagement impulsée par le Gouvernement. Je vous livre d'emblée mon sentiment : le budget 2005 de l'aménagement du territoire participe certes de l'effort national de rationalisation des dépenses, mais celui-ci n'entrave pas le bon déploiement de l'action publique. Au contraire, il incite à la recentrer sur ses véritables enjeux et à dégager des priorités. La politique d'aménagement du territoire souffre du reste moins de la rationalisation de ses moyens budgétaires que de l'inadaptation de certains de ses instruments.

Ce budget est placé sous le signe d'une rationalisation modérée des dépenses. Les autorisations de programme diminuent de 8,5 % pour un budget de 255 millions et les crédits de paiement connaissent un léger tassement de 2,8 %, pour un montant global de 265 millions. Il convient de parler de rationalisation plutôt que de compression des crédits, car la baisse porte sur les moyens de fonctionnement et sur les dépenses les moins structurantes. Ainsi, la réduction de 4 % des crédits de fonctionnement de la DATAR va conduire l'organisme à accentuer ses efforts de bonne gestion. Dans le même esprit, les subventions à ses associations relais diminuent de 26 %. Si la baisse est importante, il convient de la relativiser car, comme l'a relevé la Cour des comptes, cet ensemble d'associations

couvre un certain nombre d' «abonnés », dont l'appel à subvention est devenu plus une habitude qu'une nécessité avérée.

La rationalisation des dépenses est cependant modérée, dans la mesure où les moyens d'intervention et d'investissement de la DATAR - regroupés dans la PAT et dans le FNADT - sont préservés. Le présent projet de budget favorise le recentrage des deux instruments sur leur vocation première, les grands projets structurants pour la PAT, les projets contractualisés pour le FNADT - dont les crédits augmentent de 7,7 %.

Cette nouvelle donne budgétaire est satisfaisante au regard des trois nouvelles priorités de l'aménagement du territoire.

Première priorité, renforcer la compétitivité des territoires. Ce ne sont pas uniquement les fonds publics qui font vivre un territoire ! Le développement de l'activité suppose le désenclavement, la constitution de métropoles d'envergure européenne, des pôles de compétitivité et l'anticipation des reconversions industrielles.

Deuxième priorité, renforcer la solidarité interterritoriale, par une discrimination positive en faveur des territoires à handicaps, par la réduction de la fracture numérique et par un effort d'innovation pour maintenir des services de proximité.

Troisième priorité, préciser le rôle de l'Etat dans une France décentralisée. L'Etat doit recentrer son action sur les grands projets structurants, sur un mode contractuel et partenarial, tout en développant à l'échelle nationale des outils de pilotage mis à la disposition des collectivités territoriales.

Dernier point sur lequel je souhaite insister, certains outils mis au service de l'aménagement du territoire ont été perfectionnés, d'autres mériteraient de l'être.

Malheureusement trop peu discuté, l'avenir des fonds structurels européens constitue un enjeu primordial. Alors que l'Union européenne a intégré dix nouveaux Etats plus pauvres que les Quinze, l'enveloppe globale des fonds structurels n'augmentera pas, et sa répartition favorisera les nouveaux entrants. La France métropolitaine pourrait en être privée dès 2007, ce qui entraînerait la perte de 2,5 milliards par an, soit douze fois le budget de la DATAR.

Je me félicite de voir le régime des pays issu de la loi Voynet assoupli, les contrats d'agglomération redynamisés et les schémas de services collectifs bientôt aménagés. Dans le souci de maintenir les populations - et notamment les plus jeunes - sur l'ensemble du territoire national, je suggère que les règles d'urbanisme puissent être adaptées aux nécessités locales. Enfin, M. Louis Giscard d'Estaing et moi-même, au nom de la Délégation de notre Assemblée à l'aménagement du territoire que préside Emile Blessig, proposons des éléments pour une réforme des CPER, visant à les recentrer sur des projets structurants, à en assouplir les règles comptables dans l'esprit de la LOLF et à leur donner un horizon d'exécution

suffisamment long pour permettre la réalisation de programmes plus ambitieux et prévoir des revues à échéances plus rapprochées.

En conclusion, ce budget me paraît satisfaisant et je demande à la commission de l'adopter.

Je voudrais, pour finir, poser trois questions. Comment le Gouvernement anticipe-t-il le probable tarissement des fonds structurels européens ? Quelle est la position du ministre sur la réforme des contrats de plan proposée par M. Louis Giscard d'Estaing et moi-même ? Enfin, quels schémas de services collectifs seront supprimés ?

M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer - Notre République est désormais décentralisée : c'est un choix politique, au sens de l'organisation de la cité. Il ne s'agit pas d'une option partisane. Nous devons les premières lois de décentralisation à M. Mauroy, qui est aussi l'auteur d'un rapport dont nous nous sommes inspirés pour l'acte II de la décentralisation.

En faisant ce choix, la nation a voulu que les décisions soient prises au plus près du citoyen, « à portée de baffe » comme l'a dit le Premier ministre. Cela implique de redéfinir le rôle de l'Etat dans la République. Le temps n'est plus où l'on pouvait tout décider depuis un bureau parisien. Avec Frédéric de Saint-Sernin, nous souhaitons un Etat éclairé qui aide les territoires à atteindre l'excellence et qui soit le garant de la solidarité nationale.

Les décisions prises par les collectivités locales engagent nos concitoyens pour des décennies. Il nous faut donc disposer d'une vision territoriale et d'une démarche prospective de qualité. Nous devons étudier les forces et les faiblesses de chaque territoire. Or, nous ne nous sommes pas donné les moyens de l'observation et de la prospective. Alors que nous disposons des services nécessaires, nous n'avons jamais pu réunir ni exploiter la masse des données existantes. Cette démarche d'analyse, hors de toute préoccupation partisane, doit être faite de manière transparente, pérenne et globale. C'est pourquoi nous venons de créer, au plan national, un Observatoire des territoires qui sera un lieu de coordination pour l'ensemble des structures existantes. Il ne s'agit donc pas, Monsieur le président de la commission, d'une structure de plus, avec des moyens en plus... Son premier rapport sera présenté au Parlement durant le premier semestre 2005. Avec Frédéric de Saint-Sernin, nous l'attendons avec impatience : il permettra aux forces vives de la nation de discuter sur des questions concrètes. Enfin, je veux donner aux directeurs régionaux les compétences nécessaires pour doter les territoires de moyens de prospective locale.

Sur la promotion de l'excellence, permettez-moi de laisser la parole à Frédéric de Saint-Sernin.

M. Frédéric de Saint-Sernin, secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire - La solidarité et la compétitivité sont les deux piliers de notre politique

d'aménagement du territoire, dans une France décentralisée et ouverte sur l'Europe. L'Etat, décentralisé, doit être aussi libérateur d'énergie.

L'attractivité d'un territoire résulte de multiples facteurs, dont la capacité à échanger les informations et les biens. C'est pourquoi nous avons veillé à ce que les décisions prises en matière de haut débit et de téléphonie mobile soient conformes aux exigences de l'aménagement du territoire. L'article L.14-25 du code général des collectivités territoriales, permet maintenant à une collectivité locale d'intervenir en cas de carence du marché. Depuis la fin 2002, la proportion de la population potentiellement couverte par le haut débit est passée de 62 à 83 %. Les abonnés représentent 8 % de la population, si bien que nous sommes au-dessus de la moyenne européenne.

Renforcer l'attractivité des territoires, c'est aussi permettre l'émergence de nouvelles activités. Le Gouvernement a arrêté une stratégie fondée sur les pôles de compétitivité. Nous lancerons dans les jours qui viennent un appel à projets. A partir d'un cahier des charges rigoureux, nous définirons les projets éligibles. Jusqu'en 2007, 750 millions d'euros seront dégagés, dont la moitié sur le budget général de l'Etat.

Nous sommes conscients que les territoires les moins typés ont besoin de se différencier. Les aides aux entreprises sont des leviers importants et nous ne voulons pas nous en priver. Gilles de Robien et moi souhaitons poursuivre nos interventions au moyen de la PAT. En 2005, elle bénéficiera à de grands projets d'investissement, mais aussi à des projets structurants de moindre envergure. Dans le cadre des pôles de compétitivité, la PAT joue un rôle central dans l'intervention publique.

L'Agence française des investissements internationaux a réalisé un travail important pour promouvoir l'image de la France. L'équilibre entre ses deux ministères de tutelle lui est bénéfique et il doit perdurer. Si cet organisme est seul capable d'appréhender la demande, seuls des acteurs de terrain peuvent concevoir une offre adaptée. C'est le rôle des agences de développement économique. Dès l'origine, la DATAR a mobilisé son réseau. Le besoin d'Etat se fait en effet sentir sur l'ensemble de notre territoire.

M. le Ministre - Il faut réduire la fracture territoriale. Aujourd'hui, certains territoires ne peuvent s'ouvrir au monde faute d'infrastructures de transports ou de télécommunications. C'est une exigence de solidarité nationale que de donner à tous les territoires, y compris les plus faibles, le droit à la compétitivité, le droit de vivre au XXI^e siècle. Lors du CIADT du 18 décembre 2003, nous avons mis en place les outils nécessaires. Il faut maintenant mettre en œuvre ces décisions de manière à désenclaver les territoires qui doivent l'être.

Je veux répondre à Louis Giscard d'Estaing sur le Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien : le cadre juridique européen exige une analyse des coûts du transport aérien. Celle-ci est en cours à la Direction générale

de l'aviation civile. Il faut prévoir une articulation entre les services compétents des différents Etats, mais la gestion de la ligne consacrée aux liaisons déficitaires doit rester au FIATA. Je vous propose de construire un document récapitulatif toutes les actions de l'Etat.

Le déplacement des idées devient aussi important que celui des biens et des personnes. Je souhaite donc généraliser le haut débit, comme l'a demandé le Président de la République. Nous serons aidés par les révolutions technologiques en cours. Mais s'il le faut, l'Etat fera jouer la solidarité nationale. La fracture territoriale est d'abord numérique. C'est pourquoi le Parlement a permis aux collectivités locales de pallier les carences du marché, voire de devenir opérateurs. Il y aura 2 milliards d'investissements dans le cadre de délégations de service public. En outre, le Gouvernement a prévu un fonds de soutien de 100 millions d'euros. A la demande du Premier ministre, nous travaillons avec M. Devedjian à la définition d'un plan d'action en faveur des zones non couvertes par les opérateurs privés. Notre but est de garantir la desserte de chaque école et de chaque mairie. Nous présenterons ce plan dans les semaines qui viennent et nous sommes à votre disposition pour examiner l'état des lieux.

Alors que la troisième génération de téléphones mobiles est commercialisée, il n'est pas acceptable que certaines communes restent dans des zones d'ombre. Le Gouvernement a donc défini un plan de déploiement et j'ai mobilisé mes services pour qu'ils aident les élus à installer des relais.

Il n'est rien de pire, pour les élus locaux, que la fermeture de la plus grosse entreprise de leur collectivité. Le Gouvernement a donc créé les contrats de site : sous l'égide du préfet, des hommes de bonne volonté se réunissent pour bâtir un projet. Cette formule n'existe que depuis un an, mais les premiers résultats sont porteurs d'espoir.

Tel est le rôle que nous assignons à l'Etat. Je tenais à le rappeler avant l'examen de ce budget, qui ne comporte qu'une partie des moyens consacrés à l'aménagement du territoire.

M. Jacques Bobe - Dans les contraintes budgétaires actuelles, l'essentiel est de faire les bons choix et de maîtriser les crédits. Un effort de financement de 8,6 milliards est consenti, qu'il s'agisse de l'agriculture et des transports, des exonérations de charges ou des fonds européens.

En premier lieu, les pôles de compétitivité mis en place par le CIADT du 14 septembre, qui vont être concrétisés prochainement, sont une innovation riche de promesses. Ils seront définis et labellisés et ce projet de loi contient les mesures d'accompagnement nécessaires. Il serait très important pour les élus comme pour les entreprises que vous puissiez nous en dire plus dès maintenant sur leur définition, leur localisation, les critères d'éligibilité et de répartition de la PAT.

S'agissant ensuite de l'attractivité, la rénovation des ZRR dans le cadre du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, tendant à les

rapprocher des zones franches urbaines, leur donnera un nouvel élan. Un autre aspect important est le maintien des services publics et du service au public en zone rurale. La volonté du Gouvernement d'assurer l'égal accès aux services publics est essentielle, même s'il faut adapter la durée et la fréquence des services en fonction de leur nature, des nouvelles technologies, des populations à desservir et des règles de concurrence européennes. J'insiste néanmoins sur la nécessité, pour assurer le développement des territoires, de mener une politique de l'habitat active, sans laquelle toute politique du service public serait vouée à l'échec. Comment envisagez-vous l'évolution des services publics en zone rurale et le réaménagement du service au public, sachant que les collectivités locales et le secteur privé peuvent jouer un rôle important ? Quelles leçons tirez-vous de l'expérience menée dans quatre départements pilotes ?

S'agissant enfin de solidarité dans le développement, les CIADT constituent une instance efficace de programmation. Pouvez-vous nous préciser l'avenir des contrats de plan Etat-région, dans la mesure où les fonds structurels européens qui constituent actuellement le tiers des ressources vont diminuer considérablement, voire disparaître ? Par ailleurs, le Gouvernement s'est engagé à réduire la fracture numérique. Le développement massif des technologies alternatives et la couverture complète du territoire sont des enjeux majeurs. Le calendrier sera-t-il tenu ? Quels problèmes locaux rencontrez-vous et comment comptez-vous réussir ce pari ?

Je salue enfin les mesures prises en faveur des territoires les plus fragiles, notamment la montagne.

Pour conclure, la volonté affichée par le Gouvernement dans le cadre du CIADT, du projet de loi sur le développement des territoires ruraux, du débat sur les délocalisations et de ce budget conduit le groupe UMP à vous apporter un soutien sans réserve.

M. Pierre Cohen - Ce débat n'est pas seulement l'occasion d'analyser le budget, mais de discuter de l'aménagement du territoire en général. M. Ayrault avait donc indiqué au Président Debré qu'il serait souhaitable qu'un certain nombre de ministres concernés soient présents. Sans remettre aucunement en cause la compétence de M. de Saint-Sernin, nous remercions en tout cas M. de Robien d'être parmi nous.

Après la critique lucide de M. Louis Giscard d'Estaing, je ne reviens pas sur le budget où la baisse générale des crédits traduit le peu d'intérêt que vous portez à l'aménagement du territoire. A preuve, le remplacement du délégué à peine nommé.

Sur les contrats de plan Etat-régions, je veux d'abord m'élever contre l'affirmation de M. de Robien selon laquelle vous essayez de rattraper le retard pris en 2001 et 2002. En réalité, les premières années d'un contrat de plan sont consacrées à des études et l'on ne passe aux réalisations effectives qu'à partir de la

troisième année. La consommation des crédits est donc forcément plus faible initialement. Mais depuis 2002, vous avez gelé une partie des crédits ! S'il y a peu de réalisations actuellement, ce n'est pas parce que l'on mène des études, mais parce qu'il n'y a plus d'argent de l'Etat, tous les préfets le disent. Le rapport Bonrepaux montre que, sauf le budget de l'Education nationale qui a un an de retard, et celui de la Santé qui en a sept, tous les budgets ont deux ou trois ans de retard ; c'est le cas du vôtre. Dans ces conditions, vous proposez de rallonger la durée des contrats de plan, seule solution pour tenir les engagements pris. Mais vous proposez aussi parfois de les raccourcir et d'instaurer des étapes afin de procéder à des réajustements. N'est-ce pas là une remise en cause du rôle de l'Etat ?

A d'autres égards, les discours tenus au plan national contredisent la réalité. Ainsi, le Président de la République affirme l'importance du développement durable. Mais les crédits de ce budget ne permettent guère de mener une politique offensive dans ce domaine, notamment en ce qui concerne le fret ferroviaire. De même, vous avez abandonné totalement depuis deux ans le soutien au transport en commun dans les agglomérations.

Je laisse de côté le démantèlement du service public dans le secteur rural, dont vous entendrez parler au congrès de l'Association des maires de France, pour me concentrer sur la stratégie de l'Etat. Le groupe socialiste s'interroge en effet devant vos déclarations sur l'évolution nécessaire des contrats de plan Etat-régions et le fait que, sur la centaine de contrats territoriaux déjà prêts, la moitié seulement soient signés. L'Etat ne doit-il pas avoir pour but la planification, la redistribution, la péréquation en utilisant ces outils ? Vous créez un véritable mythe autour des pôles de compétitivité dont il faudrait renforcer l'excellence. S'en tenir à cette seule politique serait dangereux, car ces pôles ont déjà des moyens et des compétences reconnus et c'est l'emploi qui doit être l'objectif premier de l'organisation locale du territoire. Faut-il voir là une remise en cause déguisée des contrats de plan Etat-régions et du rôle de péréquation de l'Etat en faveur des territoires fragiles ? Les pôles de compétitivité ne vont-ils pas remplacer les contrats territoriaux ?

M. André Chassaigne - Ce qui frappe dans ce budget, c'est l'immense décalage entre la réalité des crédits et les annonces faites dans les CIADT successifs, qui, de ce fait, apparaissent comme autant de rodomontades, l'immense gouffre entre un discours qui n'est qu'habillage et la réalité budgétaire. On a un peu le même sentiment qu'en entendant le commissaire au Plan parler de « l'Etat stratège » alors que ce même Etat abandonne toute planification !

Le budget lui-même marque le recul des interventions pour accompagner le développement local - selon la philosophie « aide-toi, le ciel t'aidera ». En effet, le FNADT est de plus en plus absent. Chaque semaine déjà, des demandes reviennent non satisfaites et cette année, ses crédits diminueront de 5 millions. De même, pour la PAT, 50 millions ont été dépensés en 2004, mais 39 millions sont prévus pour 2005. Si l'Etat intervient désormais, c'est comme pompier, pour

accompagner les difficultés, ce qui transparaît dans l'augmentation des crédits consacrés aux contrats de sites et aux contrats territoriaux. Cette même approche prévaut pour les contrats de plan Etat-régions, puisque dans les programmes votés, la participation de l'Etat est de 125 millions en 2005 et que les crédits de paiement ne sont que de 71 millions.

Je souligne quelques points importants. D'abord, les orientations actuelles en ce qui concerne le fret ferroviaire sont catastrophiques pour le développement économique et l'aménagement du territoire. M. Giscard d'Estaing aurait pu vous parler de leurs conséquences dans le parc national des volcans d'Auvergne où, désormais, des dizaines de camions sillonneront les routes pour transporter les eaux minérales. De même, l'abandon du projet de ligne entre Béziers et Neussargues asphyxiera encore plus la vallée du Rhône. Quant aux routes, comment parler d'aménagement du territoire après l'avis défavorable donné par la Commission européenne sur le barreau entre Balbigny et la Tour de Salvigny ? On ne luttera pas contre la fracture territoriale en abandonnant toute politique du fret.

L'accès au haut débit représente également un enjeu d'une extrême importance. Vous créez un fonds de soutien. Mais en pratique, dans des secteurs entiers, les collectivités sont comme des bateaux ivres face aux technologies alternatives. Faute de coordonner les réflexions, on fait un peu n'importe quoi. Cela vaut pour la téléphonie mobile. A entendre M. Delevoye, tout va être réglé, mais on ne voit rien venir !

M. Jean Dionis du Séjour - Avec 255 millions d'AP et 265 millions de CP, le budget de l'aménagement du territoire est stable et ses choix stratégiques sont orientés vers les pôles de compétitivité et le service public. Je l'annonce donc immédiatement, le groupe UDF soutiendra ce budget (*sourires*).

Ma première question portera sur le service public, vital pour l'aménagement du territoire. Plusieurs politiques sont possibles, du moratoire à la modernisation. Je suis convaincu que les habitants peuvent comprendre la nécessité de moderniser des réseaux comme celui de la Poste, à condition que l'accessibilité pour tous soit maintenue. Or, pour la téléphonie mobile, le plan « zones blanches » a pris un an à un an et demi de retard. La phase 1 De ce plan est-elle en cours de désensablement ? Aujourd'hui, dix-huit sites seulement sont opérationnels.

S'agissant d'internet, la fracture numérique territoriale est en cours de résorption, mais quelles perspectives s'ouvrent-elles aux territoires encore à l'écart de l'ADSL ?

L'activité touristique est elle aussi un facteur de dynamisation des territoires, pour lequel le levier fiscal est déterminant, comme nous le savons bien en Lot-et-Garonne. A ce sujet, quelle sera la position du Gouvernement lors de la discussion en deuxième lecture au Sénat du projet de loi sur le développement des territoires ? Avec Christian Blanc, notre réflexion sur les pôles de compétitivité

nous a conduits à définir les termes d'une association entre recherche et production, rassemblant les acteurs de la même filière. Cette philosophie inspirera-t-elle les cahiers des charges des pôles de compétitivité ? A l'heure de lancer des appels d'offre, quel nombre de ces pôles le Gouvernement a-t-il en tête ?

M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire - Sur les chiffres, il est possible de discuter pendant des heures. L'analyse des crédits d'aménagement du territoire ne peut pas nous conduire à émettre un jugement négatif. Mais l'aménagement du territoire, c'est beaucoup plus que des crédits.

Monsieur Cohen, si aujourd'hui la définition d'une politique globale d'aménagement du territoire fait question, c'est qu'en 1994 nous avons adopté une loi-cadre, pour les vingt années à venir (*Interruption de M. Pierre Cohen*). Or Mme Voynet a détruit ce travail en abrogeant dans sa loi le schéma national d'aménagement du territoire au profit de schémas collectifs de services publics, qui ont conduit à l'impasse. Le phénomène de déstructuration que nous constatons aujourd'hui induit un grave défaut de lisibilité.

Vous avez parlé, Monsieur le ministre, d'« Etat éclairer, d'Etat garant » ; j'ajouterai : « Etat moteur »...

M. Augustin Bonrepaux - Le moteur est en panne !

M. le Président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire - Nous essayons maintenant de concevoir une ligne directrice à laquelle se tenir. La décentralisation suscite parfois des interrogations, auxquelles un développement de l'aménagement du territoire constitue la bonne réponse. Je crois pour ma part au rôle moteur d'un Etat qui prend des initiatives. Plus la décentralisation se renforce, davantage se fait sentir la nécessité de mieux définir l'aménagement du territoire. Dites-nous comment vous concevez, sur ce point, le rôle de l'Etat. Je souhaite pour ma part qu'il soit déterminant.

Faut-il poursuivre la politique des pays à laquelle, on le sait, je suis particulièrement attaché ? J'y vois la base de toute politique de développement territorial. J'attends beaucoup de la réforme à laquelle travaillent Louis Giscard d'Estaing et Jacques Le Nay relative aux contrats de plan Etat-régions. De tels instruments ne valent que s'ils sont placés au service d'une politique d'ensemble. C'est pourquoi je préconise d'élaborer une Charte nationale de l'aménagement du territoire, destinée à fixer les lignes directrices dont nous avons besoin. Le Gouvernement prend des initiatives courageuses que je salue, mais les différents acteurs de l'aménagement du territoire réclament avec raison davantage de lisibilité. Ce n'est pas en créant de nouveaux organismes que l'on réglera ce problème. Le Conseil national n'est-il pas bien placé pour concevoir des instruments d'observation et d'étude, au lieu de se borner comme jusqu'à présent à célébrer des grands-messes ? M. Blessig nous le dira. Il est clair, en effet, qu'il

nous faut disposer de moyens et d'instruments plus efficaces pour mieux appréhender en amont la politique territoriale.

M. le Président de la commission des finances - Rappelons que la commission des finances a accepté de constituer une mission d'information relative aux contrats de plan, car le retard est préoccupant. Saurons-nous recentrer les prochains contrats sur les investissements structurels propres à dynamiser le développement territorial ? C'est toute la question.

Je souhaite bonne chance aux pôles de compétitivité ! En France, nous aimons multiplier les sigles. Mais prenons garde à ne pas multiplier ainsi les zonages ! Les 120 millions supplémentaires de dotation globale ont été concentrés sur les ZUS. Mais dans les ZUS se trouvent des collectivités très riches, alors que des collectivités pauvres ne sont pas situées en ZUS et ne toucheront donc rien.

M. Augustin Bonrepaux - Très bien !

M. le Président de la commission des finances - Evitons de demander à l'Etat ce qu'il ne peut pas donner ! C'est dans les 60 milliards de dotation de l'Etat aux collectivités locales qu'il faut chercher l'instrument principal d'aménagement du territoire.

M. le Ministre - Je réponds d'abord sur les pôles de compétitivité. La France possède une industrie puissante, compétitive, mais qui doit toujours progresser pour se montrer plus réactive. Aussi est-il capital de gagner sans cesse des points de productivité dans le secteur des nouvelles technologies, en perpétuelle évolution. Les pôles de compétitivité sont destinés précisément à mettre en commun, sur un même territoire, des ressources et des compétences, pour aboutir à ce que j'appellerais une fertilisation croisée. Un récent voyage en Finlande m'a beaucoup édifié : j'ai vu au nord d'Helsinki, dans une zone quasi-déserte ne comptant pas plus de 300 000 habitants, une université décentralisée, des collectivités locales, des industries, travailler en commun pour sauver la filière bois et pour se placer ensemble à la pointe des technologies de la communication. Il nous reste bien du chemin à parcourir en France pour parvenir à une telle synergie. Or, même si l'importance des délocalisations doit être relativisée, cette synergie permet de lutter efficacement contre elles, car il est difficile de déplacer des réseaux ainsi constitués. Quand notre territoire sera couvert de pôles de compétitivité, on parlera beaucoup moins de délocalisation. C'est pourquoi le Gouvernement travaille à promouvoir ces pôles, et donc à dynamiser les synergies.

Dans ce domaine, l'Etat se veut facilitateur davantage que moteur. Le recours à la procédure d'appel à projet ne tend pas à définir un nouveau périmètre mais à lancer un véritable projet. Je compte qu'une vingtaine de pôles existera au printemps prochain et d'ici 2007, 750 millions seront consacrés aux pôles de compétitivité, financés pour moitié par le budget général et pour le reste par les organismes institutionnels dépendant de l'Etat, comme la Caisse des dépôts ou

l'ANVAR. De plus, des subventions publiques, des exonérations fiscales, des allègements de charges sociales interviendront à titre d'incitations.

On l'a dit, l'accès au haut débit est un élément déterminant d'aménagement du territoire. La CDC mobilise 235 millions pour l'équipement numérique des territoires. Dans chacun de ces territoires, il existe une sorte de génie local, qui ne demande qu'à s'exprimer mais ne sait pas comment, en raison d'un cloisonnement excessif. Ce génie local ne doit pas se cantonner dans les pôles de compétitivité. C'est pourquoi 4 millions seront mobilisés chaque année pour accompagner le développement de pôles d'excellence locaux. Monsieur Bobe, à la fin de juin dernier 83 % de la population, soit 50 millions de personnes, pouvaient accéder à l'internet, contre 37 millions à la fin de 2002. On mesure la progression ! Notre pays est désormais très bien placé en Europe et dans le monde pour l'accès aux hautes technologies de la communication. C'en est fini des complexes de naguère, car la France a rattrapé l'essentiel de son retard. Au milieu de cette année, 19 300 communes avaient accès à l'internet, et 95 % de la population sont ainsi couverts. Reste que 15 000 petites communes ne sont toujours pas couvertes, et nous ne pouvons donc pas nous endormir sur nos lauriers.

Non, Monsieur Dionis du Séjour, il n'existe pas de technologie miracle ; il faut trouver des solutions adaptées à chacun des territoires, sachant en outre que tout dans ce domaine évolue très vite. C'est pourquoi nous mobilisons les services de l'équipement, avec par exemple l'installation à Nantes d'une équipe d'experts nationaux qui conseilleront les collectivités en toute indépendance. En effet, dans notre esprit il est bien du rôle de l'Etat d'apporter expertise et conseil.

M. le Secrétaire d'Etat - M. Dionis du Séjour s'inquiète de la phase 1 du plan de téléphonie mobile. Qu'il sache qu'à la fin de septembre 2004, 34 protocoles départementaux étaient signés sur 86 attendus. Quatre seulement l'étaient en février. Le mouvement est donc rapide. Sur 1250 sites concernés par un emplacement potentiel, 1137 étaient en cours d'exploration, et 474 étaient déjà retenus fin septembre. Par ailleurs, 18 pylônes ont été mis à disposition par les collectivités et 4 sites ouverts (*Exclamations*). Cela demeure insuffisant, c'est vrai, mais le progrès est très important. Il faut savoir en outre que les délais d'implantation sont très longs : quinze mois au moins. Nous avons adressé le 5 octobre une circulaire aux préfets afin que les DDE mobilisent plus de moyens, ce qui devrait faciliter les démarches préalables.

De nombreux parlementaires semblent intéressés par l'idée des pôles de compétitivité. Le cahier des charges sortira dans les prochains jours. Le nombre de pôles dépendra des premiers résultats et des expertises. Mais il apparaît, à l'évidence, que nous avons besoin d'une autre maille pour répondre aux préoccupations des élus, des industriels et des acteurs socio-économiques.

Les politiques d'accompagnement sont également tout à fait nécessaires et le CIADT du 14 septembre a décidé d'y consacrer une enveloppe de 2 millions, équivalente à celle en provenance du ministère de l'industrie. Nous souhaitons être

en mesure de faire des propositions complémentaires pour les nouveaux réseaux lors du CIADT du printemps prochain.

M. le Ministre - S'agissant des contrats de plan, fin 2003 le taux de mise en œuvre des crédits délégués était de 45,7 % pour un taux théorique de 55,4 %. Le retard est désormais pour moitié comblé (*Protestations*). Ce sont des mathématiques, pas de la politique partisane, Monsieur Cohen ! En 2000 et en 2001, vous n'aviez pas mis de crédits parce que vous vous contentiez d'études, c'est trop facile ! (*Mêmes mouvements*)

En 2002 et en 2003, la crise économique nous a privés de beaucoup de ressources. Or, c'est un fait, le budget de l'équipement et les contrats de plan sont une des rares variables d'ajustement dont dispose le Gouvernement. Vous n'allez quand même pas nous reprocher d'avoir privilégié le social en période de crise ! (*Mêmes mouvements*)

Le Gouvernement tient néanmoins à mener à bien les contrats de plan. Notre capacité à résorber les retards accumulés par les deux gouvernements précédents dépendra de la conjoncture et de la reprise de la croissance, à laquelle je crois. Les investissements contractualisés seront réalisés.

Je tiens par ailleurs à rassurer M. Cohen à propos de la DATAR : le délégué sera nommé dans les prochains jours.

A M. Chassaigne, qui a parlé d'un décalage entre le CIADT et la réalité, je rappelle que nos prédécesseurs avaient annoncé 15 milliards de projets non financés. Désormais, les projets disposeront de plus de moyens, puisque les dividendes autoroutiers seront directement affectés à l'AFIT et que ces ressources devraient progresser de 2 à 5 %.

On a beaucoup parlé du fret ferroviaire ces dernières années, Monsieur Cohen, mais on n'a pas fait grand-chose, à tel point que l'on a perdu 40 % de parts de marché en quarante ans. Aujourd'hui, l'écrasante majorité des moyens du ministère sont consacrés au mode propre, le CIADT du 18 février l'a encore confirmé. Ainsi, 900 millions sont consacrés au gros entretien des voies ferrées et 1,5 milliard à la maîtrise de la dette ferroviaire. Par ailleurs, 75 % des crédits de l'AFIT sont consacrés à des modes durable, par exemple au lancement de la liaison Perpignan-Figueras.

La majorité précédente prétendait doubler le fret ferroviaire, alors que le trafic baissait, que l'on perdait 100 millions par an, que le déficit de la SNCF était presque uniquement lié au fret et que les clients se tournaient vers la route ! Nous, nous en parlons un peu moins - et nous avons tort - mais nous affectons 800 millions pour sauver le fret, moderniser l'offre, et améliorer la qualité des services. Nous allons ainsi le rendre à nouveau compétitif et en faire un motif de fierté pour les cheminots, de même que les lignes à grande vitesse. 2004 sera ainsi l'année du retour à l'équilibre et 2005 celle de la reconquête.

M. Emile Blessig - Je me réjouis, Monsieur le ministre, que vous fassiez confiance au génie local. Mais, l'aménagement du territoire s'inscrivant désormais dans le contexte radicalement nouveau de la décentralisation, je me demande comment l'idée d'un Etat moteur, stratège et péréquateur, peut se conjuguer avec les différents échelons. Faute de définir des priorités claires, les arbitrages seront difficiles. Dans notre société ouverte, où les échanges sont la base du développement, si un territoire ne les maîtrise pas, il se marginalise. Pensez-vous que le Conseil national d'aménagement du territoire sera en mesure de définir ces priorités ?

Par ailleurs, je me félicite de votre proposition de mettre l'expertise de l'Etat à la disposition des territoires pour leur permettre l'accès au haut débit, que la multiplicité des intervenants locaux, des techniciens et des opérateurs rend difficile à maîtriser. C'est un enjeu fondamental pour l'économie, mais aussi pour les modes de vie.

M. Yves Deniaud - Je souhaite revenir sur les structures qui concourent à l'aménagement du territoire. La MEC a montré qu'une simplification s'imposait en matière d'évaluation et de perspective. Il est temps que le Gouvernement rende l'édifice moins lourd, moins procédurier dans l'exécution, plus cohérent dans la recherche intellectuelle de ce que doit être l'avenir de notre pays.

S'agissant de la régulation budgétaire, nous ne nous résignons pas à ce que les crédits d'investissement civils de l'Etat soient une variable d'ajustement. Certes, nous souscrivons à l'exigence absolue de respecter le niveau de dépenses fixé par le Parlement, mais on a atteint les limites de l'exercice. Aller au-delà serait dommageable à l'équipement, et donc à la productivité de notre pays.

M. Augustin Bonrepaux - Le rapporteur a été bien moins critique dans sa présentation orale que dans son rapport écrit. On y lit en effet que, si les crédits du chapitre 44-10 sont affectés en priorité aux contrats de plan, les dépenses en capital diminuent, et le volet contractualisé baisse même de 7 %.

Par ailleurs, le rapporteur se félicite que la consommation des crédits consacrés à la prime à l'aménagement du territoire ait progressé en 2003, mais cela paraît logique dès lors que les crédits diminuent... Ils seront ainsi passés de 43 millions en 2003 à 40 en 2004 et à 38 en 2005. Cela signifie-t-il que vous n'êtes guère optimiste quant au nombre de créations d'emplois l'année prochaine ? Et s'il devait y en avoir autant que cette année, comment les financeriez-vous ?

Je remercie le président de la commission des finances pour ses critiques sur les pôles de compétitivité.

M. le Président de la commission des finances - C'étaient plutôt des suggestions...

M. Augustin Bonrepaux - Mais en dehors de ces pôles, que fait le Gouvernement pour l'ensemble des territoires ? Que prévoit-il, en particulier pour

les zones de revitalisation rurale ? Quels sont les moyens supplémentaires que vous entendez réellement mobiliser pour les zones rurales en difficulté ?

S'agissant des contrats de plan, je vous invite, Monsieur le ministre, à relire nos rapports : jamais, depuis 2002, les crédits délégués n'ont été à la hauteur de l'effort accompli en 2001 ! Le résultat en est que le ferroviaire accuse un retard extrêmement important. Peut-on conduire une politique d'attractivité avec, en tout et pour tout, quelques gadgets fiscaux, et en négligeant les projets d'aménagement structurants ? Les travaux sur le réseau routier ont pris trois ans de retard sur le programme initial et ceux du ferroviaire, sept ans ! Vous dites que les travaux sur le réseau ferré seront terminés. Soit, mais quand ? En 2012, comme cela a été répondu au président de la région Rhône-Alpes ?

Mme Marylise Lebranchu - Permettez-moi de dire d'emblée qu'il est toujours un peu désagréable pour une région de devoir préfinancer, faute de ressources, ce qui était inscrit au contrat de plan. Et je parle d'expérience, puisque nous avons dû récemment mobiliser 9 millions en nous substituant à l'Etat.

Pour ce qui concerne les pôles de compétitivité, j'appelle votre attention sur l'absolue nécessité de ne pas décourager les énergies qui œuvrent, dans le cadre des pays, au développement du génie local. Et n'y a-t-il pas quelque contradiction à vouloir se détourner de la politique de zonage tout en prévoyant de nouvelles exonérations fiscales ? Faut-il remettre le doigt dans le système des zones franches ? Ne risque-t-on pas d'encourager ainsi des déménagements intra-régionaux par recherche d'effets d'aubaine ?

Quels sont les critères pour obtenir un contrat de site ? Le président Méhaignerie peut témoigner que, dans notre région, certains pays très sinistrés n'en ont pas obtenu, sans que l'on connaisse les motivations de ce refus. A dire vrai, le dispositif pose plus de questions qu'il n'en résout.

On annonce à grand renfort de publicité les autoroutes maritimes. Mais les opérateurs disent qu'elles ne fonctionneront que si elles sont entièrement gratuites. Dès lors, qui portera les investissements nécessaires ? Qui va financer ? Qui va accompagner le fonctionnement ? Beaucoup d'idées émergent, mais les réponses concrètes aux questions qu'elles soulèvent font défaut. Il est de la responsabilité de l'Etat d'anticiper et de mobiliser tous les acteurs. Prenons garde, car la moindre déception risque de décourager les bonnes volontés.

M. Yannick Favennec - L'accès au haut débit et à la téléphonie mobile est un enjeu essentiel du développement des territoires les plus fragiles. Il concourt en effet à leur désenclavement et permet d'envisager l'implantation d'activités nouvelles. A cet égard, je salue l'effort accompli par le Gouvernement pour que la France du haut débit progresse très rapidement. Dans la Mayenne, le conseil général a conduit, en collaboration avec France Télécom, une expérience pilote au terme de laquelle, à la fin de 2005, l'ensemble de la population aura accès au haut débit. Hélas, le bilan est moins favorable en ce qui concerne la téléphonie mobile.

3 000 communes restent en zone blanche et plusieurs secteurs géographiques ne sont couverts que par un seul opérateur, comme dans les zones rurales du Nord-Mayenne. Deux outils permettraient de remédier à cette situation hautement préjudiciable : l'itinérance locale - pouvant permettre, à terme, de couvrir 65 % des zones blanches - et la mutualisation. Pouvez-vous, Monsieur le ministre, nous indiquer comment le Gouvernement entend accélérer la mise en place de l'itinérance locale et améliorer la couverture des zones desservies par un seul opérateur ?

M. Jean-Pierre Balligand - Je suis très inquiet pour la France des villes moyennes et des petites villes. Si la problématique du pouvoir d'attraction des territoires est à la mode, la logique des pôles de compétitivité ne résoudra pas tout. Pis, ne risque-t-elle pas, comme l'a justement relevé Mme Lebranchu, de tendre à concentrer l'activité autour des grandes universités et des pôles technologiques, au détriment des autres territoires ? C'est pourquoi tous les présidents de communautés de communes et de communautés d'agglomération demandent l'élaboration de contrats territoriaux. Attention aussi au risque de démobilitation des acteurs locaux. Comment justifier que, sur les quelque 300 chartes de pays élaborées, 60 seulement aient été signées et qu'une cinquantaine seulement des 100 projets d'agglomération aient abouti ? Il y a là un vrai motif d'inquiétude. Nous voulons que l'Etat soit au rendez-vous et honore ses engagements.

S'agissant de la localisation des activités, je souhaiterais que l'on évalue les dispositifs mis en place sous la législature précédente. On répète volontiers que la France est le deuxième pays d'accueil des investissements étrangers, mais nous manquons d'indicateurs permettant d'apprécier leur implantation sur le territoire.

Dernière remarque, un peu technique : s'agissant de la PAT, ne faut-il pas s'étonner du décrochage des crédits de paiement par rapport aux autorisations de programme au cours des trois derniers exercices ? Y a-t-il eu des annulations de crédits faute de dossiers, ou a-t-on fait l'impasse sur les CP ?

M. Marc Laffineur - Je suis toujours étonné d'entendre certains dire que l'on ne dépense pas assez, notamment pour les contrats de plan. A-t-on oublié que notre pays accuse 1 000 milliards de dette et a continué à dépenser inconsidérément en période de croissance ?

D'autres ont évoqué avec nostalgie les fonds sociaux européens. Il me semble pourtant plus sage de ne pas se battre pour en demander au titre de l'objectif 2 car, pour avoir un euro dans ce cadre, il faudra en donner trois ! Il me semble par contre tout à fait naturel que nous continuions à en bénéficier au titre de l'objectif 1.

Les pôles de compétitivité me semblent procéder d'une excellente intention. Pouvons-nous cependant obtenir quelques éclaircissements sur leurs modalités pratiques ? Les rapports font d'ores et déjà apparaître certains noms mais les dossiers de demande ne sont toujours pas disponibles. Qui pilotera les

pôles de compétitivité ? Est-il certain que les régions soient le bon interlocuteur ? Est-il opportun de centraliser le pilotage des pôles au niveau des régions ?

Sur la question des services publics, assez de démagogie ! Nous savons qu'ils ne pourront pas tous être maintenus en zone rurale (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste*). La seule solution, c'est de rendre moins rigides les statuts de la fonction publique, de manière que des commerçants puissent assurer des fonctions d'intérêt général.

M. Jean Proriol - Les deux rapports se concluent par une série de propositions, dont la première est le respect par l'Etat des contrats signés et des échéanciers de dépenses qu'ils comportent. Or, nous constatons des retards, qui ne datent pas d'aujourd'hui d'ailleurs. Nous savons en outre que certains contrats de plan ont été signés en retard. Vous nous dites que vous essayez de rattraper le temps perdu : nous en acceptons l'augure. Toutefois, dans les années qui viennent, vous devrez redéfinir le zonage de la PAT, celui du FEDER, si FEDER il y a toujours, et signer de nouveaux contrats de plan. Existe-t-il un calendrier prévisionnel ? Réfléchissez-vous à ces questions ? Le temps court plus vite qu'on ne le croit...

M. François Brottes - Comme mon collègue Pierre Cohen, j'estime qu'il est difficile d'avoir un débat constructif en l'absence de M. Copé et de M. Devedjian.

S'agissant des pôles de compétitivité, il ne faut pas jouer aux apprentis sorciers. Même si je suis l'élu d'une des communes étudiées dans l'excellent rapport de M. Blanc, je considère qu'on mélange un problème de filières industrielles avec la question du développement territorial. Or, confondre les deux, c'est risquer de désespérer certains territoires. Il faut certes réfléchir à cette formule qui devrait permettre de neutraliser les conséquences les plus désastreuses de l'économie de marché, mais le débat ne s'engage pas dans de bonnes conditions.

Le budget de la DATAR est en baisse. J'ai déjà interrogé le Gouvernement sur la nomination du directeur. J'aimerais savoir, en outre, si les comités de massif seront maintenus.

Pour garantir les services publics, je ne suis pas sûr que les boulangers et les charcutiers puissent tout faire, ni que ce soit souhaitable. Monsieur de Saint-Sernin, comment l'Etat compte-t-il garantir le financement des maisons de services publics ?

Je terminerai par une question sectorielle. On ferme les gares qui servent au tri et à l'acheminement du bois. Et sur la route, Monsieur de Robien, votre ministère refuse de prendre le décret nécessaire pour mettre en œuvre une disposition législative adoptée en 2001 qui augmente la charge autorisée des grumiers. Il s'agit bien d'une question d'aménagement du territoire : pour conforter la filière bois et en faire un pôle de compétitivité nationale, il ne faut pas entraver

le développement de cette activité. J'imagine que vous me répondrez, car si j'interroge M. Gaymard, il me dira que ce n'est pas de sa compétence.

M. Gilles Artigues - Nous partageons, Monsieur le ministre, votre volonté d'un développement harmonieux du territoire, mais les élus locaux sont inquiets de constater que les projets retenus au CIADT n'ont pas été réalisés. Les exemples ne manquent pas. J'attends ainsi des assurances sur l'autoroute A 45, entre Saint-Etienne et Lyon. Nous savons en outre que la réalisation de tels projets prend beaucoup de temps. Il est donc indispensable de sécuriser les installations existantes, comme l'A 47, sur laquelle le risque d'accidents est élevé.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont - Pour ma part, je ne crois pas que refuser le délitement de nos services publics soit de la démagogie. Les collèges et les lycées, un bon réseau postal, des subdivisions de l'équipement apportant des capacités d'ingénierie aux élus locaux, tout cela ne contribue-t-il pas à l'attractivité du territoire ? Je pense que si. Dans ma région, deux cents élus d'un même département ont démissionné pour protester contre le délitement des services publics.

M. Marc Laffineur - Folklore !

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont - Au moment où les collectivités territoriales remplissent de mieux en mieux leurs missions, il est anormal que l'Etat s'exonère de ses responsabilités. Je demande, au minimum, des négociations préalables à toute décision dans ce domaine, pour éviter que tous les services publics disparaissent en même temps.

Dans un tel contexte, parler d'aménagement du territoire suscite au mieux des sourires amusés, et plus souvent des critiques acerbes.

M. Jean Launay - Comme M. Ollier, je pense qu'il faut sauver le fret ferroviaire. Interrogé sur ce sujet, M. Goulard m'a répondu en insistant sur la nécessité de fermer certaines lignes de fret pour pouvoir un jour les rétablir. Je n'y crois pas. La commission des affaires économiques a entendu Louis Gallois et, jeudi dernier, au Conseil économique et social, M. Véron a présenté le plan qui porte son nom.

L'analyse de la SNCF n'est pas claire. De quel fret parlons-nous ? Des embranchements sont supprimés, les lignes transversales sont en danger. Dans ma circonscription, se trouve le dernier chantier de traverses en bois de la SNCF. Comment expliquer aux salariés que les transports se fassent par camion ? Il s'agit d'une provocation.

Deux logiques s'opposent : celle de la massification, des trains longs, des liaisons européennes et celle de l'aménagement du territoire.

Monsieur le secrétaire d'Etat, vous êtes, vous aussi, l'élu d'un monde rural qui ne veut pas disparaître. Quelle est votre vision du problème ? Quel rôle

assignez-vous à l'Etat et aux contrats de plan ? Ces questions concernent aussi le transport des voyageurs.

M. le Président de la commission des finances - Je note trois thèmes prépondérants dans les interrogations de mes collègues : les pôles de compétitivité, le problème des contrats de plan et les zonages.

M. le Ministre - M. Blessig est satisfait que l'expertise de l'Etat soit mise à la disposition des collectivités locales. J'en prends acte.

M. Deniaud ne se résout pas aux mesures de maîtrise budgétaire. Le ministre non plus, mais elles sont nécessaires dans les conjonctures difficiles que nous avons connues en 2002 et 2003. En 2004, le Premier ministre s'est montré ouvert et nous étudions avec lui ce qu'il est possible de faire.

M. Bonrepaux a insisté sur le transport ferroviaire. Il y a certes des retards, mais notre action ne se borne pas aux contrats de plan. Nous avons dégagé 800 millions en faveur du fret ferroviaire. En outre, dans les décisions du CIADT du 18 décembre, une place prépondérante a été faite au transport ferroviaire. Au total, nous menons une véritable politique en faveur des transports propres, politique dont il a beaucoup été parlé les années précédentes - sans qu'il soit trouvé de financement. Ce sont des investissements lourds que nous avons prévus. Le fret ferroviaire pourra bientôt traverser les Pyrénées à grande vitesse : les travaux ont commencé et le percement du tunnel Perpignan-Figuéras commencera dès février. S'agissant du volet routier, nous travaillons avec le Premier ministre et j'espère vous rassurer rapidement. A la fin 2003, le taux d'avancement était de 43,84 % pour les projets routiers et de 26,73 % pour les projets ferroviaires. Je ne peux vous donner de dates, car nous sommes tributaires de la croissance à venir. Les dotations des collectivités locales sont d'ailleurs moins aléatoires que les recettes de l'Etat. Mais je n'ignore pas que la parole de l'Etat doit être respectée.

Madame Lebranchu, les contrats de plan prévoient 40 milliards d'investissements, dont 17,5 à la charge de l'Etat. Mais les recettes de l'Etat sont presque exclusivement fiscales. En outre, les dépenses sociales s'accroissent à mesure que la conjoncture économique se dégrade. Les régions, quant à elles, sont des collectivités qui investissent ; elles ont même intérêt à dépenser de manière contra-cyclique, et les fédérations du BTP restent d'ailleurs optimistes. Le Gouvernement a créé les contrats de sites ainsi que les contrats de redynamisation économique, qui permettront, sur trois ans, de renforcer l'attractivité d'un territoire, de favoriser l'organisation des filières et de développer la qualification des salariés. Ces contrats ont pour objectif de créer une dynamique locale.

Depuis deux ans, douze contrats de site et dix contrats de redynamisation économique ont été élaborés. Les premiers ont été signés et mis en œuvre depuis fin 2003 et en 2005 le Gouvernement fera un effort d'accompagnement grâce aux 16 millions inscrits au FNADT et à la contribution des autres ministères

concernés. Nous réunirons prochainement l'ensemble des préfets pour tirer un premier bilan des contrats de sites et dynamiser cette procédure.

S'agissant des pôles de compétitivité, nous serons sélectifs afin de retenir des pôles d'envergure internationale. Mais, comme Frédéric de Saint-Sernin l'a indiqué, nous ferons tout pour donner les meilleures chances à d'autres territoires. Les pôles de compétitivité sont des outils supplémentaires qui doivent bénéficier à l'ensemble du territoire national.

Madame Lebranchu, les autoroutes de la mer ne seront pas gratuites. L'Etat donnera une impulsion financière grâce à l'Agence de financement des infrastructures terrestres, mais une étude est en cours avec les professionnels pour parvenir à une offre adaptée aux besoins, qu'il s'agisse des distances, des fréquences, des capacités ou des prix. Il semble en particulier qu'il faille privilégier les longues distances. Nous avons également des échanges avec les Espagnols et les Italiens dans ce domaine.

Monsieur Balligand, sur les villes moyennes vous avez entièrement raison. J'ai demandé une étude à ce sujet à la DATAR afin de préparer un CIADT qui se tiendra en 2005. Dans certaines villes on a perdu l'espoir, et nous savons ce que peut être la traduction politique de cette désespérance. En ce qui concerne la PAT, l'écart que vous relevez entre les autorisations de programme et les crédits de paiement traduit un ralentissement dans la mise en œuvre des projets. Il n'est pas question de jouer avec la trésorerie des entreprises et c'est avec satisfaction que nous débloquons les crédits PAT dès que nous le pouvons, car ils sont synonymes de créations d'emplois.

Monsieur Proriol, les zones PAT vont disparaître. Des discussions sont en cours avec Bruxelles, et dans ce cadre les zonages d'objectif 2 sont incertains. Nous voulons simplifier, sans pour autant diluer les aides, ce qui se ferait au détriment des plus fragiles. C'est tout le sens de notre action en faveur des ZRR, des ZUS et des ZFU.

Monsieur Brottes, les dispositions permettant d'augmenter les tonnages autorisés pour le transport du bois prises après la tempête de 1999 ne pourront être pérennisées qu'après concertation avec les collectivités locales. Les routes empruntées relèvent en effet des communes et des départements, et l'alourdissement des charges les détérioreraient. La solution est probablement que les professionnels du bois et les gestionnaires locaux se concertent pour choisir des itinéraires, les renforcer, et ensuite seulement relever les limites autorisées. Il est normal que la filière participe au financement, comme le font les betteraviers.

Toujours à propos de la filière bois, M. Launay m'a interrogé sur la politique du fret. En 2003, 207 gares étaient ouvertes au trafic bois ; dans dix-huit d'entre elles, ce trafic était nul, et en moyenne il était d'un wagon par jour et par gare. Le transport de bois par la SNCF ne représente que 6 % du marché, la route en assurant 94 %. Le marché du bois assure 1,7 % du chiffre d'affaires fret de la

SNCF, mais est responsable de 5 % du déficit. Cette situation ne pouvait pas durer. Grâce à des gains de productivité interne, l'entreprise, en diminuant le nombre de wagons et les effectifs, a déjà réduit le déficit de 30 %. En 2004, les pertes seront encore de 16 millions. Il faut donc travailler avec les professionnels pour améliorer le trafic. De janvier à septembre, seize réunions ont eu lieu avec leurs trois fédérations, dont huit au niveau national et huit au niveau régional, et un comité de suivi va être créé. Pour l'instant, onze gares d'importance mineure ont déjà été fermées. La SNCF vise une augmentation du fret de 30 % en trois ans. Les prix ont augmenté de 5 % début 2004, et il est proposé de les augmenter de 15 % en 2005. Laisser la situation se dégrader conduirait à un transfert rapide vers le transport routier. L'action volontariste que nous avons décidée avec la SNCF et le plan Véron est la dernière chance pour sauver le fret bois.

M. le Secrétaire d'Etat - Je reviens sur les pôles de compétitivité. L'appel à projets sera rédigé définitivement d'ici la semaine prochaine et transmis aux préfetures pour concertation avec l'ensemble des partenaires, élus et entreprises. Les dossiers remonteront à la DATAR et au ministère de l'économie, et seront instruits avec l'aide de groupes d'experts choisis en fonction de la compétence de chaque pôle. Six ministères sont concernés ; les premières décisions interministérielles seront prises en CIADT au cours du premier semestre 2005.

Les crédits de paiement effectivement consommés pour la PAT se sont élevés à 36 millions en 2004. Il est prévu 39 millions de crédits pour 2005. La consommation dépend en partie de la conjoncture qui peut conduire à retarder certains projets. 110 contrats territoriaux ont été signés fin septembre, et nous en serons à 200 à la fin de l'année. Ils sont financés sur le titre VI du FNADT. Les crédits délégués se sont élevés à 83 millions en 2003, à 130 millions en 2004, et atteindront 135 millions en 2005. Les deux tiers du financement des contrats territoriaux sont assurés par d'autres ministères que celui de l'aménagement du territoire.

Il a été question, à plusieurs reprises, des structures. L'IHEAT va prendre une nouvelle dimension européenne car il est nécessaire d'inscrire notre politique d'aménagement du territoire dans un cadre plus large. L'Etat y est partenaire de collectivités territoriales et d'entreprises privées, lesquelles ont d'ailleurs pris l'initiative. Le budget, qui était auparavant de 545 000 € et pris en charge intégralement par la DATAR, sera de 500 000 €, la part de l'Etat atteignant au maximum 120 000 €. L'initiative de créer un observatoire du territoire a été prise au CIADT du 13 décembre 2002 afin de répondre aux besoins de cohérence et de transparence dans le cadre de la décentralisation. En effet, si de nombreux organismes publics rassemblaient les données, on manquait d'un lieu de synthèse et il n'y avait pas de mutualisation des méthodes. L'observatoire élaborera des synthèses d'informations, assurera la cohérence entre les dispositifs existants et favorisera le dialogue ainsi que la mutualisation des méthodes employées. Il ne s'agit pas d'une structure en plus : le travail sera assuré par quatre personnes qui sont déjà employées par la DATAR, et le budget pour l'informatique et les études sera dégagé sur les moyens de fonctionnement courant de la DATAR.

M. Brottes a posé une question sur les commissaires de massif. Il n'y a pas de changement : leur statut et leurs missions ont été maintenus et renforcés par le décret de janvier 2004.

Le service public a fait l'objet de beaucoup d'interventions. Comme je l'ai dit, nous concentrerons l'effort sur les maisons de service public, grâce au FNADT, et avec l'aide du ministère de l'Intérieur. Lors de la discussion de la loi relative au développement des territoires ruraux, et à propos de l'expérimentation menée dans différents départements, il a notamment été question du rôle du préfet, de la polyvalence d'accueil dans les maisons de service public et du traitement à distance des dossiers. Le service public ne peut être figé, mais doit s'adapter aux nouveaux moyens, ainsi qu'aux besoins nouveaux des usagers, qui sont également des contribuables.

Madame Pérol-Dumont a évoqué une conception large du service public. En milieu rural, elle peut l'être effectivement. Ainsi j'étais en visite dans son département la semaine dernière, et le représentant du conseil général m'a demandé à avoir un gendarme de plus pour la nouvelle communauté de brigades. Les expérimentations qui se poursuivent dans quatre départements montrent que les réalités locales peuvent parfois conduire à une action au niveau national, mais qu'elles doivent aussi être prises en compte dans leur spécificité.

M. le Président de la commission des affaires économiques - Je suis favorable à l'Europe et ne vois pas d'inconvénient, au contraire, à ce que le Portugal ou l'Espagne bénéficient des fonds européens. Mais 2006 sera une année de rupture. Les territoires français ont leur spécificité, par exemple une faible densité qui les fait classer en « intermédiaires ». Il n'est pas normal, à mes yeux, que l'on ne puisse obtenir, en dépit de cette spécificité, le maintien d'une partie des aides comme celles qui vont disparaître avec les zonages de la PAT. A force de supprimer des moyens d'action, et même si l'on renforce les ZRR et les ZRU, que va-t-il rester de notre politique d'aménagement du territoire ? La discrimination positive est un instrument utile. Que l'égalité des chances passe par l'inégalité de traitement est un élément fondateur de l'aménagement du territoire. Y a-t-il une chance que la spécificité française soit mieux préservée au niveau européen qu'elle ne l'est aujourd'hui ?

Il s'agit là, je le sais, d'une discussion difficile pour vous, Monsieur le ministre. Mais je suis vraiment inquiet de voir disparaître certains instruments de l'aménagement du territoire.

M. le Ministre - La France se caractérise par trois spécificités. D'abord elle est un pays à faible densité moyenne de population. Ensuite toute l'Europe, au moins celle de l'Ouest, a besoin d'elle car elle est un pays de transit. Enfin, elle est marquée par de forts contrastes régionaux, autrement dit par une fracture territoriale. Tout cela, l'Europe ne peut pas l'ignorer. Les négociations, à Bruxelles, sont ardues. Nous déployons une extrême vigilance pour que l'Europe tienne concrètement compte de nos trois spécificités.

Monsieur le Président Ollier, la notion d'« Etat moteur » convient bien au ministère des transports et de l'aménagement du territoire ! Mais ce rôle moteur doit s'exercer dans le respect du principe de subsidiarité applicable aux collectivités, afin que le génie local puisse pleinement s'exprimer. L'AFIT joue elle aussi un rôle moteur, puisque 7,5 à 8 milliards seront mobilisés d'ici 2012 pour contribuer au financement de grandes infrastructures. Enfin, dans d'autres très grands projets comme Aéroconstellation, ou le désensablement de la baie du Mont-Saint-Michel, l'Etat sera là encore moteur. Pour les pôles de compétitivité et les pôles d'excellence, parlons plutôt d'Etat incitateur, le moteur intervenant, en revanche, partout où sévit la fracture territoriale. Si l'Etat n'agit pas sur ce plan, qui le fera ?

*

* *

Après l'audition de M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, et de M. Frédéric de Saint Sernin, secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire, **la Commission a examiné pour avis les crédits de l'aménagement du territoire pour 2005.**

La Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, suivant son rapporteur, *a ensuite donné un avis favorable* à l'adoption des crédits de l'aménagement du territoire pour 2005.