



N° 2570

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2006** (n° 2540),

TOME V

POLITIQUE DES TERRITOIRES

**AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ; INTERVENTIONS
TERRITORIALES DE L'ÉTAT ; INFORMATION GÉOGRAPHIQUE
ET CARTOGRAPHIQUE**

PAR M. JACQUES LE NAY

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LE PROGRAMME « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »	9
I.— UN PROGRAMME ATYPIQUE, AU SERVICE D'UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DES POLITIQUES TERRITORIALES INTERMINISTERIELLES	9
II.— LES DIFFÉRENTES POLITIQUES TERRITORIALES DE L'ÉTAT RETENUES DANS LE PROGRAMME	11
A.— LE PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENTS POUR LA CORSE...	13
B.— LES AUTRES PLANS INTERMINISTERIELS	14
DEUXIEME PARTIE : LE PROGRAMME « INFORMATION GEOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »	17
I.— DES MISSIONS PRÉCISÉES ET RECENTRÉES SUR LA RÉALISATION D'UN RÉFÉRENTIEL NUMÉRIQUE À GRANDE ÉCHELLE	17
A.— DES MISSIONS ENCADRÉES PAR UN NOUVEAU DÉCRET STATUTAIRE ET UNE CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE MOYENS	17
B.— DES MISSIONS RECENTRÉES SUR LA RÉALISATION D'UN RÉFÉRENTIEL NUMÉRIQUE À GRANDE ÉCHELLE	18
C.— UN DÉVELOPPEMENT NÉCESSAIRE DES PARTENARIATS.....	18
II.— UN MEILLEUR ÉQUILIBRE DES SOURCES DE FINANCEMENT, CONFORME AU CONTRAT D'OBJECTIFS SIGNÉ AVEC L'ÉTAT	19
TROISIÈME PARTIE : LE PROGRAMME « AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »	21
I.— DES CREDITS PRÉSERVÉS ET RECENTRÉS SUR DES DÉPENSES STRUCTURANTES	21
A.— UNE PRÉSENTATION RENOUVELÉE DES CREDITS	23
1. L'action « attractivité et développement économique ».....	23
2. L'action « développement territorial et solidarité ».....	24

3. L'action « Identification des enjeux d'aménagement du territoire et grands projets interministériels ».....	26
4. L'action « soutien »	27
B.— LES DIFFERENTS LEVIERS D'ACTION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	28
1. La Prime à l'Aménagement du Territoire, un instrument financier recentré sur les pôles de compétitivité	28
2. Le Fonds National d'Aménagement du Territoire (FNADT) : des crédits en hausse, qui permettront d'apurer un passif important.....	29
3. Les autres crédits concourant à l'aménagement du territoire	31
II.— RENFORCER L'ATTRACTIVITE ET LA COMPETITIVITE DES TERRITOIRES	33
A.— LE DEVELOPPEMENT DES POLES DE COMPETITIVITE : UN OUTIL DE LUTTE CONTRE LES DELOCALISATIONS ET DE PROMOTION DE L'INNOVATION	33
B.— INVESTISSEMENTS ETRANGERS : LA FRANCE CONFIRME SON ATTRACTIVITE TERRITORIALE	37
C.— RENFORCER LE RAYONNEMENT DES METROPOLES FRANÇAISES EN EUROPE.....	38
D.— DE LA GESTION DES RECONVERSIONS A L'ANTICIPATION DES MUTATIONS ECONOMIQUES	39
E.— UN NOUVEAU PARTAGE DES RESPONSABILITES ET DE NOUVEAUX MOYENS POUR LA POLITIQUE DES TRANSPORTS	40
III.— SOUTENIR UN DEVELOPPEMENT EQUILIBRE ET SOLIDAIRE DU TERRITOIRE.....	43
A.— LE MAINTIEN DES SERVICES PUBLICS EN ZONE RURALE : PRIORITE A LA CONCERTATION ET A LA POLYVALENCE.....	43
B.— LA REDEFINITION DE LA PRESENCE POSTALE TERRITORIALE.....	44
C.— REDUIRE LES INEGALITES DANS L'ACCES AUX NTIC.....	46
1. La couverture du territoire en téléphonie mobile s'accélère.....	46
2. Vers un déplacement des enjeux du développement de l'internet haut débit des « zones blanches » vers les « zones grises »	47
D.— UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES SPECIFICITES TERRITORIALES : LA RELANCE DE LA POLITIQUE DE LA MONTAGNE	49
E.— LA DYNAMIQUE DES PAYS ET DES AGGLOMERATIONS.....	51
1. Les pays : un recadrage nécessaire vers des espaces de projet.....	51
2. Les agglomérations.....	52

IV.— QUEL AVENIR POUR LES PRINCIPAUX INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE APRES 2006 ?.....	54
A.— LES CPER : UNE REFORME NECESSAIRE.....	54
1. Un glissement inévitable dans l'exécution des CPER 2000-2006.....	54
2. Une sous-exécution qui tient tant aux limites structurelles des CPER qu'au retard de l'Etat dans la réalisation de ses engagements.....	55
3. Un retard qui milite plus en faveur d'une réforme des CPER que de leur remise en cause.....	55
B.— LE TARISSEMENT ANNONCE DES FOND STRUCTURELS CONJUGUE AU SPECTRE D'UNE ANNEE BLANCHE.....	58
C.— REFORME DE LA REGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE SUR LES AIDES A FINALITE REGIONALE : LA PAT EN QUESTION	61
D.— L'ALLEGEMENT ATTENDU DES PROCEDURES DE SCHEMAS DE SERVICES COLLECTIFS	61
EXAMEN EN COMMISSION	65

MESDAMES, MESSIEURS,

La politique de l'aménagement du territoire s'inscrit cette année dans un cadre profondément renouvelé.

Renouvelé d'abord en raison de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui ancre cette politique dans une démarche de performance, avec la définition d'objectifs et la mise en place d'indicateurs, et devrait par là même lui donner une meilleure lisibilité. Les crédits de l'aménagement du territoire seront désormais examinés dans le cadre d'une mission interministérielle plus large consacrée à la politique des territoires et dotée de six programmes. Votre rapporteur examinera ainsi, outre les crédits du programme « aménagement du territoire », ceux consacrés à l' « Information géographique et cartographique », support essentiel à l'observation des territoires et à la mise en œuvre de cette politique, ainsi que ceux affectés aux « Interventions territoriales de l'Etat », qui font l'objet d'un programme expérimental dérogeant à plusieurs principes de la LOLF. Cependant, en dépit du choix de constituer une mission interministérielle, celle-ci ne regroupera pas l'ensemble des crédits des différents ministères concourant à l'aménagement du territoire, qui continuent à figurer dans une annexe jaune au projet de loi de finances.

Renouvelé ensuite par la poursuite de la décentralisation et le transfert aux conseils généraux d'une partie du réseau routier national. L'action de l'Etat se voit donc recentrée sur les projets les plus structurants ; elle n'en demeure pas moins impérative, afin de garantir un développement harmonieux et solidaire du territoire.

Renouvelé enfin grâce à la création de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF), qui, grâce à des moyens exceptionnels apportés par la privatisation des sociétés d'autoroute, permettra de réaliser dès maintenant l'ambitieux plan « transports » du CIADT de décembre 2003 et de rattraper le retard considérable pris en matière d'infrastructures dans l'exécution des contrats de plan.

La politique de l'aménagement du territoire se retrouve aussi cette année à la croisée des chemins. 2006 sera la dernière année de la programmation actuelle de fonds structurels et l'élargissement aura un impact majeur sur la définition de la nouvelle politique de cohésion, qui nécessite l'adoption par le conseil européen des perspectives financières 2007-2013.

2006 sera également la dernière année théorique de la génération actuelle de contrats de plan Etat-régions et la question de la prolongation de leur validité se pose aujourd'hui, à l'instar de ce qui s'était passé pour la troisième génération de ces contrats en 1999. La question de la réforme de ces instruments qui constituent le cadre principal de l'investissement public en région est également pendante et votre rapporteur, après avoir contribué aux réflexions de la délégation à l'aménagement du territoire sur ce sujet, évoquera quelques pistes de réforme dans son avis.

Votre rapporteur se félicite donc que pour cette année cruciale, les crédits de l'aménagement du territoire soient en augmentation de 3,6 % en crédits de paiement (CP) et de 11,2 % en autorisations d'engagement (AE). Il se félicite d'autant plus que cette augmentation porte principalement sur les crédits du FNADT, qui serviront à financer des dépenses structurantes, notamment dans les pôles de compétitivité, et à apurer un passif lié au décalage ancien entre crédits de paiement et autorisations de programmes.

Au-delà des strictes considérations budgétaires, votre rapporteur salue la prise en compte des mutations économiques et de leur anticipation dans les nouvelles priorités de la politique d'aménagement du territoire et le choix par le gouvernement d'une concertation renforcée pour traiter la question essentielle de la réorganisation des services publics, et plus largement des services au public, en milieu rural.

PREMIÈRE PARTIE : LE PROGRAMME « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »

I.— UN PROGRAMME ATYPIQUE, AU SERVICE D'UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DES POLITIQUES TERRITORIALES INTERMINISTÉRIELLES

Le programme « interventions territoriales de l'Etat » (PITE), géré par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire pour le compte du Premier ministre, est doté de 134,83 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 81,17 millions d'euros de crédits de paiement en 2006. Il représente 11,6 % des crédits de paiement de la mission « politique des territoires » et près de 16 % des autorisations d'engagement. Il est composé d'une addition de plans d'action interministériels à échelle régionale ou interrégionale, mettant en œuvre des enjeux de portée nationale.

Il s'agit d'un programme expérimental, qui déroge sur plusieurs points aux caractéristiques habituelles des programmes dans la nouvelle nomenclature issue de la LOLF :

– son élaboration est déconcentrée et interministérielle : c'est aux préfets de région qu'il revient de proposer des actions après consultation du comité de l'administration en région ;

– ses ressources budgétaires sont issues des différents ministères et rendues fongibles ;

– cette fongibilité des crédits ministériels est toutefois limitée au périmètre de chaque plan d'action interministériel, c'est-à-dire de chaque action. A chaque action correspond un budget opérationnel de programme (BOP), dont le responsable est le préfet de région. Ce dernier aura toute liberté pour adapter l'organisation financière de son BOP en unités opérationnelles aux besoins d'exécution de son action ;

– il s'agit d'un programme sans crédits de titre 2 ni plafond d'emplois : la masse salariale des personnes œuvrant à ces actions interministérielles n'est pas prise en compte ;

– le pilotage obéit à des règles particulières : le responsable du programme, le secrétaire général du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, assume la responsabilité de sa gestion tandis qu'un ministère désigné référent est le responsable politique de chaque action (par exemple, le ministère de l'écologie pour le programme « marais poitevin ») ;

– l'inscription d'une action dans le PITE est nécessairement limitée dans le temps, puisqu'elle correspond à la réalisation d'un programme gouvernemental

précis et non à une politique publique. Le contenu du PITE variera donc en fonction de l'avancement des actions et de l'apparition de nouveaux projets.

Ces particularités sont liées à la raison d'être du PITE : il s'agit d'un outil budgétaire destiné à améliorer la gouvernance territoriale d'une action interministérielle. En effet, chaque programme interministériel dispose d'une ligne budgétaire individualisée où la fongibilité des crédits des différents ministères est assurée : il en ressort à la fois une lisibilité accrue, de nature à améliorer le suivi de l'exécution du programme, et davantage de souplesse de gestion, permettant une meilleure allocation des ressources. Enfin, cette particularité de gestion renforce la coordination interministérielle de ces programmes. Votre rapporteur ne peut que se féliciter de cette expérimentation qui organise une fongibilité des crédits des différents ministères au sein d'un même projet : il l'avait en effet appelée de ses vœux à une plus grande échelle pour l'exécution des contrats de plan Etat-régions.

La mise en œuvre du PITE répond en outre à la question plus générale des relations entre les responsables de BOP dans les services extérieurs et les préfets dans le nouveau cadre de la LOLF, c'est-à-dire à celle de la conciliation de programmes verticaux ministériels avec celle du principe de déconcentration de l'Etat selon une logique territoriale et horizontale. Une réflexion a ainsi été engagée dès 2002 par le ministère de l'intérieur sur ce sujet et il a été envisagé dans un premier temps de modifier la LOLF pour y introduire des « programmes territoriaux interministériels », ce qui supposait de substituer à la présentation fonctionnelle des crédits par politique publique une présentation, voire un vote, géographique. Le président de la République lui-même, lors de son discours du 6 mars 2003 au corps préfectoral, s'était engagé à ce que « *l'application de la loi organique relative aux lois de finances tienne compte de la déconcentration* ». Les règles fixées par la LOLF en matière de présentation des crédits n'ont finalement pas été modifiées mais il a été décidé de créer un PITE unique susceptible d'isoler dès la loi de finances initiale les crédits des politiques prioritaires au niveau territorial nécessitant un haut degré d'intégration interministérielle. Le rôle du préfet de région comme gouverneur de crédits et responsable d'une action régionale y est consacré, limitant ainsi le danger de programmes verticaux définis par les administrations centrales.

La mise en œuvre du PITE s'inscrit ainsi dans le contexte du renforcement des compétences des préfets de région par le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets et à l'organisation de l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements : élaboration par le préfet de région du projet d'action stratégique de l'Etat en région (PASER), qui hiérarchise les priorités de la politique gouvernementale pour l'adapter aux particularités de la région ; possibilités de délégations de gestion interservices ; regroupement des services déconcentrés de l'Etat en huit pôles régionaux de compétences. Ce renforcement de l'interministérialité autour du préfet de région, auquel le PITE contribuera, devrait favoriser une approche plus transversale des enjeux des territoires.

II.— LES DIFFERENTES POLITIQUES TERRITORIALES DE L'ÉTAT RETENUES DANS LE PROGRAMME

Huit programmes interministériels figurent dans le PITE, dont le montant des crédits figure dans le tableau ci-dessous. Ceux-ci recouvrent à la fois des enjeux sociaux (accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes) ou économiques (filiale bois Auvergne-Limousin), de prévention des risques (problème des inondations traité par le plan Durance multi-usages ou l'action « bande rhénane ») ou de protection des populations (gestion de l'eau en Bretagne), de réglementation environnementale ou de sauvegarde des sites remarquables (Marais Poitevin).

PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2006

Numéro et intitulé de l'action/sous-action	Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 5 Dépenses d'investissement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Total pour 2006		Fonds de concours attendus en 2006	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01 Le Rhin et la bande rhénane - Alsace	625 000	525 000			2 300 000	1 373 000	2 925 000	1 898 000		
02 Eau - Agriculture en Bretagne	781 760	781 760	78 000	78 000	16 084 050	7 120 570	16 943 810	7 980 330		
03 Plan Loire Grandeur Nature - Centre			7 468 000	2 115 000	9 007 000	4 710 000	16 475 000	6 825 000	14 200 000	4 100.000
04 Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse					45 937 200	18 043 800	45 937 200	18 043 800		
05 Filière bois - Auvergne et Limousin					9 360 300	4 712 900	9 360 300	4 712 900		
06 Plan gouvernemental sur le Marais Poitevin - Poitou Charentes					5 781 250	5 551 250	5 781 250	5 551 250		
07 Plan Durance multi-usages - Provence-Alpes-Côte d'Azur	5 000	5 000			3 400.000	2 158 000	3 405.000	2 163 000		
08 Accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes					34 000 000	34 000 000	34 000 000	34 000 000		
Totaux	1 411 760	1 311 760	7 546 000	2 193 000	125 869 800	77 669 520	134 827 560	81 174 280	14 200 000	4 100 000

A.— LE PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENTS POUR LA CORSE

L'action 4, qui est le programme d'investissements pour la Corse, a déjà fait l'objet en loi de finances pour 2005 d'une ligne budgétaire unique regroupant les participations des différents ministères et gérée par le ministère de l'intérieur, préfigurant la mise en œuvre du PITE. C'est donc la seule action pour laquelle les comparaisons par rapport à l'exercice 2005 sont pertinentes. C'est aussi l'action qui a le poids budgétaire le plus conséquent du programme avec 45 937 200 euros (34 % des AE du PITE).

Il s'agit de la poursuite du programme d'une durée de quinze ans institué en faveur de la Corse par l'article 53 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, visant à combler les retards de développement de l'île par la remise à niveau des équipements publics structurants. La convention cadre signée le 22 avril 2002 entre l'Etat et la collectivité territoriale de Corse a fixé les grandes orientations et les masses financières de ce programme. Les crédits inscrits dans le PITE apparaissent uniquement sous forme de crédits d'intervention car ils correspondent à des transferts aux collectivités territoriales de Corse.

En 2005, 31 812 000 euros de crédits de paiement et 38 460 000 euros d'autorisations de programme ont été inscrits en loi de finances initiale pour ce programme. Ils ont été complétés en gestion à hauteur de 29 millions d'euros d'AP. D'après les informations fournies à votre rapporteur, ceux-ci devraient être intégralement consommés en fin d'année.

En 2006, le montant des autorisations d'engagement s'élève à 45 937 200 euros. Cette dotation tient compte de l'échéancier de la convention d'application et de la finalisation des projets en cours, mais aussi des contraintes budgétaires pesant sur le ministère de l'équipement pour lequel les AE ont été limitées à 28 millions d'euros. Cependant, l'AFITF complétera le financement de ce volet en l'abondant d'une somme équivalente de 28 millions d'euros. Au total, les moyens disponibles en AE augmenteront donc de 9,6 % par rapport à 2005. En revanche, les crédits de paiement s'élèveront à 18 043 800 euros, soit une baisse de 43 % par rapport à 2005, en raison des délais de réalisation de certaines opérations déjà engagées dont la montée en charge n'interviendra qu'en 2007.

Ces crédits se répartiront en trois axes définis par la convention cadre de 2002 et sa convention d'application : le renforcement des infrastructures de base (35,2 millions d'euros en AE et 15,898 en CP), l'amélioration des services collectifs (10 millions d'euros en AE et 2 millions en CP) et la mise en valeur de l'espace régional (0,721 million d'euros en AE et 0,144 en CP).

L'indicateur associé à cette action est l'évolution des délais de réalisation des projets. Celui-ci appelle plusieurs remarques : tout d'abord, il ne pourra être renseigné qu'à compter de la clôture de l'opération ou de la tranche fonctionnelle,

ce qui ne permet un suivi qu'a posteriori ; en outre, cet indicateur ne tient pas compte de la diversité des opérations réalisées dont les délais de réalisation peuvent être par nature très différents ; enfin, il ne fait pas référence à l'échéancier existant. Il serait sans doute plus opportun de retenir un indicateur évaluant pour chacun des trois axes du programme l'écart moyen entre le délai de réalisation effectif et celui prévu dans l'échéancier ou le pourcentage d'opérations pour lesquels les délais de réalisation prévus sont respectés. Cela permettrait d'avoir une analyse plus fine de l'état d'avancement des différentes parties du programme d'investissement. On peut néanmoins se demander si cet indicateur est réellement maîtrisable par l'Etat dans la mesure où ce n'est pas lui qui est maître d'ouvrage mais les collectivités territoriales de Corse (communes, départements, structures intercommunales). Par ailleurs, le respect des délais de réalisation ne permet pas d'évaluer l'impact de ce programme ; un autre indicateur pourrait par exemple mesurer l'amélioration de l'accessibilité aux différents équipements (santé, éducation, ...) induite par ce programme d'investissements ainsi que le rattrapage effectué en termes de développement.

B.— LES AUTRES PLANS INTERMINISTERIELS

Les autres plans gouvernementaux à portée régionale inscrits dans le PITE sont les suivants :

– l'action 1 « le Rhin et la bande rhénane », qui sera lancée en 2006, vise à améliorer l'efficacité du transport fluvial et la maîtrise des risques liés aux inondations, à la sécurité de la navigation et à l'activité industrielle, à développer l'intermodalité voie fluviale/voie ferrée, à préserver la biodiversité et à développer les projets transfrontaliers. 2,92 millions d'euros d'AE et 1,9 million de CP sont prévus en 2006. Sur ces montants, 2 220 000 euros en AE et 1 133 000 en CP seront affectés au transport fluvial et à la sécurité. L'indicateur retenu se rattache au développement de l'intermodalité voie fluviale/voie ferrée, dans une perspective de développement durable : il mesure la part du rail dans le pré ou post acheminement des conteneurs sur les plates-formes trimodales des ports de Colmar, Strasbourg et Mulhouse. On constate déjà que la part du fret acheminé par rail depuis les ports ou jusqu'à eux est en progression continue depuis 2003 : elle devrait représenter 19 % en 2005, contre 14 % en 2004 et 6 % en 2003. L'action bande rhénane devra donc conforter cette tendance pour atteindre la valeur cible de 30 % en 2007 ;

– l'action 2 s'attache à améliorer la qualité de l'eau en Bretagne en incitant les agriculteurs et les autres acteurs économiques à supprimer les atteintes à l'environnement à travers un « plan d'action pour un développement pérenne de l'agriculture, de l'agroalimentaire et pour la reconquête de la qualité de l'eau ». Cette action bénéficiera en 2006 de 16,94 millions d'euros d'AE et de 7,98 millions d'euros de CP ;

– l'action 3 « Plan Loire grandeur nature » figurait l'an dernier dans les crédits de l'aménagement du territoire car il s'agit d'un des trois programmes

interministériels financés par les crédits contractualisés du FNADT (avec l'opération de restauration du caractère maritime de la Baie du Mont Saint-Michel et les conventions interrégionales de massif). Ce plan vise à prévenir les risques d'inondation, à améliorer la gestion de l'eau et des espaces naturels et ruraux de la vallée, et à mettre en valeur le patrimoine naturel, culturel et paysager. 16,47 millions d'euros d'AE et 6,82 millions d'euros de CP seront affectés à cette action en 2006.

– l'action 5 « filière bois-Auvergne et Limousin » a pour objectif de dynamiser la récolte forestière, de rechercher une valorisation optimale du bois et de favoriser la valorisation environnementale et touristique de la forêt. 9,36 millions d'euros d'AE et 4,71 millions d'euros de CP seront affectés à cette action en 2006 ;

– l'action 6 « plan gouvernemental sur le Marais Poitevin » vise à restaurer les fonctions de zone humide des prairies naturelles de ce marais. Cette action bénéficiera de 5,78 millions d'euros d'AE et de 5,55 millions d'euros de CP en 2006 ;

– l'action 7 « plan Durance multi-usages » a pour objectif de prévenir les risques d'inondation, de restaurer les milieux aquatiques, de sécuriser et optimiser l'alimentation en eau et d'assurer une valorisation touristique, culturelle et économique des territoires du bassin versant. Elle est dotée de 3,4 millions d'euros d'AE et de 2,16 millions d'euros de CP en 2006 ;

– l'action 8 « accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes » est une action nouvelle qui vise à assurer une meilleure maîtrise des flux migratoires, à mettre en œuvre une politique d'accueil plus dynamique et à favoriser l'intégration des étrangers en situation régulière. Elle bénéficiera de 34 millions d'euros d'AE et de CP en 2006.

DEUXIEME PARTIE : LE PROGRAMME « INFORMATION GEOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »

Le programme « information géographique et cartographique » comprend la subvention de l'Etat à l'Institut géographique national (IGN), qui est le seul opérateur du programme au sens de la LOLF, mais aussi son unique acteur et son responsable : votre rapporteur s'interroge à cet égard sur l'absence des crédits du Conseil National de l'Information Géographique dans ce programme.

I.— DES MISSIONS PRÉCISÉES ET RECENTRÉES SUR LA RÉALISATION D'UN RÉFÉRENTIEL NUMÉRIQUE À GRANDE ÉCHELLE

A.— DES MISSIONS ENCADREES PAR UN NOUVEAU DECRET STATUTAIRE ET UNE CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE MOYENS

Ancien service des armées, l'IGN établit, tient à jour et diffuse des données géographiques de référence, des cartes topographiques de base, des bases de données et des cartes dérivées, joue un rôle d'intégrateur des données géographiques quel qu'en soit le producteur (collectivités locales, cadastre, gestionnaires de réseaux...) et continue d'assurer certains travaux (cartographie en 3D) pour le ministère de la défense. Le décret statutaire du 12 mai 1981 ne décrivait qu'imparfaitement les missions confiées à l'IGN, au regard de leur diversification et de l'évolution technologique majeure qu'a connue l'information géographique avec l'avènement des bases de données numériques. Le décret n° 2004-1246 du 22 novembre 2004 est venu réaffirmer et clarifier les missions d'intérêt général de l'établissement, en précisant que la diffusion des bases de données géographiques et des fonds cartographiques correspondant à l'intérêt général était elle-même reconnue comme une mission de service public. Il a également défini la place des activités commerciales dans les missions de l'institut : « *à titre complémentaire, l'institut peut concevoir et commercialiser, dans le respect des règles de concurrence, tout produit ou service à partir des données recueillies dans le cadre de ses missions de service public* ». Le contrat d'objectifs et de moyens signé avec l'Etat pour les années 2003-2006 prévoit en outre la mise en place de comptes d'exploitation par produit, indiquant la part subventionnée de chaque activité. Il ressort de ce cadre clarifié, que :

– sont totalement subventionnés par l'Etat l'entretien des réseaux géodésiques et de nivellement, la réalisation de la couverture photographique aérienne du territoire, les activités de documentation, de formation et de recherche ;

– sont partiellement subventionnés la constitution et la mise à jour du référentiel à grande échelle (RGE), qui assurera une cartographie numérique de

l'ensemble du territoire d'ici 2007 (taux de subvention à hauteur de 70 %), les bases de données à moyenne échelle, l'entretien des fonds cartographiques dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé de l'équipement. Le système de tarification tient compte de cette partie subventionnée.

Les recettes commerciales se répartissent quant à elles principalement entre, pour 40 %, des ventes de produits au grand public (essentiellement des cartes de randonnée au 1:25000 et des photographies aériennes) et, pour 60 %, des ventes de licences de bases de données. Ces bases de données sont de plus en plus utilisées par les services de l'Etat, les collectivités territoriales mais aussi par des clients privés dans les secteurs des télécommunications ou de l'informatique.

B.— DES MISSIONS RECENTREES SUR LA REALISATION D'UN REFERENTIEL NUMERIQUE A GRANDE ECHELLE

Le décret du 22 novembre 2004 a organisé la mission de production de l'IGN autour de la réalisation du RGE : *« l'Institut constitue et met à jour (...) un système intégré d'information géographique de précision métrique couvrant l'ensemble du territoire national, dénommé Référentiel à Grande Echelle, et composé de quatre bases de données, numérisées et interopérables correspondant respectivement aux éléments topographiques, orthophotographiques et parcellaires ainsi qu'aux adresses »*. L'atout majeur de cette base numérique sera sa possibilité de mise à jour en continu. Des objectifs ont été fixés avec l'Etat pour la réalisation et la disponibilité effective des quatre composantes du RGE et une évaluation au moins triennale de l'adéquation de la base aux attentes des utilisateurs est prévue. La composante orthophotographique (prises de vues aériennes) est déjà disponible cette année. La composante topographique couvrira fin 2004 63 départements et 560 000 km², l'objectif étant d'atteindre 92 départements et 560 000 km² fin 2006. Les composantes parcellaire et « adresse » sont les moins avancées : 2,6 % du territoire couvert pour la première de ces composantes fin 2004, 10 départements couverts pour l'autre.

Outre la priorité donnée à la réalisation du RGE, le contrat signé avec l'Etat a fixé d'autres objectifs pour les missions de service public de l'IGN dans les années à venir : réalisation des prises de vue aérienne selon un cycle de 5 ans, entretien par GPS du réseau de nivellement, visite d'entretien quinquennale de l'ensemble des repères de nivellement et points géodésiques, accélération du rythme de mise à jour du fonds cartographique (réduction de l'âge moyen des cartes au 1:25000 de 11 ans en 2003 à 9,5 ans en 2006).

C.— UN DEVELOPPEMENT NECESSAIRE DES PARTENARIATS

Afin de rationaliser la dépense publique et d'éviter toute production redondante, une politique d'intégration de données a été engagée par l'IGN. Un effort sera porté sur l'intégration dans les référentiels géographiques de données déjà collectées par les collectivités locales ou les services publics au sens large. Le

nouveau décret statutaire conforte cette démarche car il impose aux services et établissements publics de l'Etat « *de fournir à l'institut celles des données dont ils disposent qui sont nécessaires à la constitution ainsi qu'à la mise à jour du référentiel à grande échelle* ». Deux conventions ont été notamment signées en 2001 et 2003 entre l'IGN et la Direction générale des impôts pour la réalisation de la composante parcellaire du RGE. Votre rapporteur souhaite que cette phase de convergence entre l'IGN et le cadastre se poursuive et que ces conventions soient pleinement appliquées, de telle sorte que les collectivités territoriales ne soient pas sollicitées par plusieurs services de l'Etat.

Pour les services ou établissements ne dépendant pas de l'Etat, l'IGN développe une politique partenariale sur la base du volontariat : signature d'un protocole cadre avec l'Assemblée des départements de France en janvier 2004 (informations routières et sentiers de randonnée), conventions signées avec la communauté urbaine de Bordeaux, l'Office National des Forêts, l'Association nationale des directeurs de services d'incendie et de secours (adresses et voirie). Une vingtaine de partenariats est en cours en 2005.

II.— UN MEILLEUR ÉQUILIBRE DES SOURCES DE FINANCEMENT, CONFORME AU CONTRAT D'OBJECTIFS SIGNÉ AVEC L'ÉTAT

Les ressources de l'IGN comprennent les recettes provenant de l'activité de diffusion exercée dans le cadre des missions d'intérêt général, les recettes issues des activités complémentaires et incluent la subvention de fonctionnement de l'Etat, ainsi que le soutien des programmes apporté au titre du budget civil de recherche et développement. La part des recettes commerciales s'élevait à 51,28 millions d'euros en 2004 (contre 49,49 millions en 2003), soit 46 % des ressources totales de l'établissement. L'effectif consacré aux activités commerciales représente environ 25 % de l'effectif total. La subvention de l'Etat à l'IGN s'élèvera en 2006 à 75 millions d'euros, contre 76,471 millions d'euros versés en 2005 et 76,443 millions en 2004. Cette légère baisse de cette dotation s'inscrit dans la volonté de rechercher un équilibre entre les différentes sources de financement de l'IGN, conformément au contrat d'objectifs. L'IGN devant reverser le montant de la TVA sur cette subvention, ce seront 63 millions d'euros environ qui viendront compléter ses ressources propres. L'objectif est désormais d'atteindre un taux de 45 % de ressources propres. Par ailleurs, l'IGN financera pour la première année ses investissements intégralement sur fonds propres, sachant que ceux-ci sont évalués à 7,2 millions d'euros.

Ces objectifs s'appuieront sur un recours accru à la sous-traitance et sur des gains de productivité. Votre rapporteur s'étonne néanmoins à cet égard que les effectifs de l'IGN ne connaissent pas une baisse plus sensible compte tenu des progrès permis par la numérisation : celui-ci emploie 2148 personnes en 2005 contre 2151 en 2003 et 2004. L'établissement, à l'instar des anciens arsenaux, est tributaire du poids important des ouvriers d'Etat dans son personnel ; il s'est pour l'instant engagé dans une politique de maîtrise de la masse salariale mais de

maintien des effectifs, les ouvriers partant à la retraite étant remplacés par des fonctionnaires, dont le coût est moindre et les compétences plus adaptées aux nouveaux métiers de l'IGN (informatique...). Des gains de productivité sont pourtant attendus à hauteur de 40 % en 4 ans pour la carte de base au 1:25000, comme l'indique le contrat d'objectifs et de moyens. Or, l'année 2003 a été marquée par une baisse de 6,4 % de la productivité sur ce secteur et 25,5 % de gains de productivité ont pu être réalisés en 2004 : une marge existe donc encore.

TROISIÈME PARTIE : LE PROGRAMME « AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »

I.— DES CREDITS PRESERVES ET RECENTRES SUR DES DEPENSES STRUCTURANTES

Le programme « aménagement du territoire » retrace l'ensemble des crédits gérés par la DATAR et concourant à l'aménagement du territoire. Il se caractérisera en 2006 par une légère augmentation de 3,56 % de ses crédits de paiement, qui s'élèveront à 275,51 millions d'euros, et par un accroissement plus sensible de 11,24 % de ses autorisations d'engagement, qui atteindront 382,01 millions d'euros. Outre les moyens de fonctionnement de la DATAR, il financera principalement la prime à l'aménagement du territoire (10 % des AE et 12 % des CP) et les engagements pris au titre des contrats de plan Etat-régions (45,5 % des AE et 47 % des CP) ou des décisions prises en CIADT par le biais du FNADT. Il n'intègre pas cependant les nouveaux moyens dévolus à l'Agence de financement des infrastructures de transport, qui sont considérables et permettront de mettre en œuvre le plan de développement des transports décidé en CIADT en décembre 2003 et d'accélérer l'exécution du volet transports des CPER.

Cette hausse est due principalement à la progression des crédits du FNADT de 16 % en AE et de 6 % en CP, ainsi qu'à une augmentation de 2,7 millions d'euros des crédits de soutien liée à l'intégration des crédits correspondant au compte d'affectation spéciale des pensions dans le périmètre du programme.

EVOLUTION DES CREDITS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

	Dotation 2005		Dotation 2006		Evolution des AE	Evolution des CP
	AE	CP	AE	CP	2006/2005	2006/2005
Action attractivité et développement économique	88 865 237	77 014 877	87 300 000	71 300 000	- 2%	- 7 %
Fonctionnement (études)	175 000	175 000	0	0	0 %	0 %
PAT	48 000 000	38 922 000	38 000 000	32 000 000	- 21 %	- 18 %
AFII	7 445 084	7 445 084	7 500 000	7 500 000	1 %	1 %
FNADT non contractualisé	26 445 153	23 672 793	35 000 000	25 000 000	24 %	5 %
Subvention au réseau DATAR (FNADT non contractualisé)	6 800 000	6 800 000	6 800 000	6 800 000	0 %	0 %
Action développement territorial et solidarité	209 217 782	151 597 902	226 773 650	153 767 650	8 %	1 %
CPER et PI	163 671 394	110 210 054	150 500 000	113 000 000	- 8 %	2 %
FNADT non contractualisé	39 446 388	35 287 848	51 073 650	35 567 650	23 %	1 %
FNADT non contractualisé tramways	0	0	20 000 000	0	100 %	0 %
Subvention au réseau DATAR (FNADT non contractualisé)	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 200 000	0 %	0 %
Assistance technique (FNADT non contractualisé)	4 900 000	4 900 000	4 000 000	4 000 000	- 18 %	- 18,4 %
Action Identification des enjeux d'aménagement du territoire et grands projets interministériels	35 469 763	27 553 003	55 100 000	37 600 000	36 %	27 %
CPER et PI	17 245 939	10 552 279	23 500 000	16 000 000	27 %	34 %
FNADT non contractualisé	14 753 043	13 529 943	28 000 000	18 000 000	47 %	25 %
Études (action 3)	3 470 781	3 470 781	3 600 000	3 600 000	4 %	4 %
Action soutien	9 869 622	9 869 622	12 840 000	12 840 000	23 %	23 %
Fonctionnement divers	3 867 021	3 867 021	3 900 000	3 900 000	1 %	1 %
personnel	6 002 601	6 002 601	8 940 000	8 940 000	33 %	33 %
Ensemble Programme	343 422 404	266 035 404	382 013 650	275 507 650	11,2 %	3,6 %

Source : DATAR

A.— UNE PRESENTATION RENOUVELEE DES CREDITS

Le programme « aménagement du territoire » se décompose en quatre actions : « attractivité et développement économique », « développement territorial et solidarité », « identification des enjeux d'aménagement du territoire et grands projets interministériels » ainsi qu'une action « soutien ».

1. L'action « attractivité et développement économique »

Cette action a vocation à regrouper les activités de la DATAR à caractère économique destinées à renforcer les atouts des territoires dans la compétition internationale : aides aux entreprises (PAT), pôles de compétitivité, appui aux territoires en reconversion. Elle bénéficiera de 87,3 millions d'euros en AE, soit une baisse de 2 % par rapport à 2005, et de 71,3 millions d'euros en CP, soit une diminution de 7 % par rapport à 2005. Cette baisse des crédits est liée à l'évolution de la PAT, dont les crédits ont été ajustés à leur consommation réelle sur les précédentes années et aux prévisions de croissance économique.

Outre la PAT, cette action finance sur les fonds du FNADT non contractualisé le soutien au réseau DATAR des agences de développement économique pour un montant de 6,8 millions d'euros (stable par rapport à 2005) ainsi que l'ingénierie et l'animation prévues dans les contrats de site et les pôles de compétitivité et l'aide à l'investissement dans ces mêmes territoires (35 millions d'euros en AE, 25 millions en CP).

Elle comprend également la subvention à l'Agence Française des Investissements Internationaux (AFII) qui a été arrondie à 7,5 millions d'euros (+1 % par rapport à 2005) dans une logique de simple reconduction. L'AFII a été créée par la loi relative aux nouvelles régulations économiques du 15 mars 2001 pour offrir un interlocuteur unique aux investisseurs étrangers. Elle remplace trois types de structures : l'association « Invest in France network », la délégation aux investissements internationaux de Bercy et les bureaux de la DATAR à l'étranger. Elle est chargée :

– de la promotion du territoire national auprès des investisseurs et des relais d'opinion, qu'elle effectue par l'élaboration d'argumentaires sectoriels, la réalisation de certaines actions publicitaires (diffusion de films dans les cabines d'Air France par exemple) et le lancement de la campagne « Image de la France » ;

– d'une mission de veille et d'étude sur les investissements internationaux et les facteurs de leur localisation. Pour effectuer ces travaux, l'AFII s'est dotée d'un observatoire de l'investissement international en France et en Europe. Elle utilise également les moyens d'intelligence économique classiques, en émettant le cas échéant des fiches d'alerte sur la base desquelles elle entreprendra une prospection ciblée. Elle établit un tableau de bord de l'attractivité de la France ;

– de la détection et du traitement des projets. L'AFII assure la rencontre de l'offre et de la demande d'investissements. Elle effectue un travail de promotion-prospection pour la recherche des projets d'investissements et joue un rôle de coordination du réseau territorial pour faciliter l'accueil de ces investissements en France et assurer la cohérence des propositions des territoires.

Pour réaliser ces missions, l'AFII s'appuie à la fois sur un bureau parisien, un réseau international et un réseau partenarial de 17 correspondants en régions, plus 4 dans les DOM.

L'AFII est un établissement public sous double tutelle du ministère chargé de l'aménagement du territoire et du ministère chargé de l'économie : outre la subvention de la DATAR de 7,5 millions d'euros, elle recevra en 2006 20,43 millions d'euros de crédits du programme « développement des entreprises », dont une dotation de 15 millions au titre de la campagne « Image de la France ». Rapporté à l'objectif cible de 34 400 emplois générés par des investissements étrangers en 2006, le ratio emploi/subvention s'établit à 812 euros par emploi créé.

Néanmoins la situation financière de l'AFII reste fragile et la question des mises à disposition, qui représentent encore 14 équivalents temps pleins travaillés en 2005, n'a toujours pas été résolue par un transfert de personnels du ministère des finances, malgré une budgétisation timide de quelques postes en 2004 et 2005. Le budget prévisionnel de l'agence fait apparaître un déficit de 0,24 million d'euros pour 2005 ; selon les informations fournies à votre rapporteur, il pourrait en définitive se situer entre 0,5 et 0,8 million d'euros et se reproduire en 2006. Cette situation résulte de l'augmentation des missions accomplies par l'AFII par rapport au périmètre initial des trois organismes qu'elle remplaçait. En outre, en 2006, l'AFII bénéficiera d'un redéploiement de missions économiques à son profit sans recevoir les crédits d'intervention correspondants. Les emplois offerts dans le cadre de ce redéploiement le seront dans le cadre de la « transparence » du ministère, c'est-à-dire du traitement annuel des demandes de mutation : l'AFII devra donc attendre septembre 2006 pour pouvoir compter sur ces effectifs. Comme pour les autres mises à disposition, l'AFII n'aura pas la maîtrise du choix de son personnel et des carrières ; le départ des personnes à la fin de leur mise à disposition pose en outre la question de leur remplacement, en l'absence de marge de manœuvre budgétaire. L'accroissement du réseau de l'AFII, prévu dans le contrat d'objectifs et de moyens 2005-2007 signé avec l'Etat, ne s'est faite cette année que par redéploiement des moyens existants : en l'absence de crédits supplémentaires, l'ouverture d'un bureau à Shanghai par exemple n'a été possible que par la diminution du nombre de personnes présentes en Espagne.

2. L'action « développement territorial et solidarité »

Cette action, dont les crédits s'élèvent à 226,77 millions d'euros en AE (+8 % par rapport à 2005) et à 153,76 millions d'euros en CP (+1 % par rapport à 2005), comprend le financement du volet territorial des CPER (150,5 millions

d'euros en AE et 113 millions d'euros en CP), le financement des engagements pris en CIADT en matière de couverture du territoire en téléphonie mobile et en haut débit, et de service public en milieu rural, qu'il s'agisse d'actions d'animation et d'ingénierie (8,18 millions d'euros) ou de soutien à l'investissement (42,92 millions d'euros en AE et 27,42 millions d'euros en CP).

S'agissant du financement des CPER par cette action, le projet annuel de performance indique expressément que la demande de crédits a été calculée sur la base d'1/8^{ème} de l'engagement global de l'Etat sur la période et non sur la base du 1/7^{ème} théorique. Il est donc clair que la durée d'exécution des contrats de plan sera allongée d'au moins 1 an. L'évolution de ces crédits est contrastée : la baisse de 8 % des autorisations d'engagement, qui n'est pas dans l'absolu illogique en fin de programmation, est compensée par une légère hausse de 2 % des crédits de paiement. Cette situation risque cependant d'être problématique, dans la mesure où elle coïncide avec une forte montée en puissance des contrats de pays et d'agglomération, que finance le volet territorial des contrats de plan.

L'action 2 finance aussi le soutien au réseau associatif de la DATAR hors agences de développement économique (1,2 million d'euros dont 1 million au titre de l'association « Entreprises, Territoires et Développement »), l'assistance technique aux programmes européens (4 millions d'euros, en baisse de 18 %) ainsi que les transports collectifs en site propre (tramways) dont la DATAR assure désormais le portage (20 millions d'euros en AE, les CP utilisés en 2006 seront ceux accordés en LFR 2004, reportés et non consommés en 2005).

En vertu de ses missions d'animation de réseaux, la DATAR soutient sur les fonds du FNADT non contractualisé plusieurs types d'associations : les 11 commissariats à l'aménagement de massifs, l'association « Entreprise, territoire et développement » (ETD), les agences de développement économique et d'autres associations diverses à titre ponctuel. Jusqu'en 2001, le nombre de subventions a augmenté et leur montant diminué, ce qui se traduisait par un certain saupoudrage des crédits. En 2002 et 2003, la DATAR a mieux sélectionné les bénéficiaires de ces subventions, conformément aux invitations pressantes de la Cour des Comptes, et donc mieux ciblé ses interventions. Le nombre d'associations subventionnées a cependant de nouveau augmenté en 2004, pour diminuer légèrement en 2005 : 58 associations ont été ainsi subventionnées pour un montant de 9,596 millions d'euros. Un examen plus sélectif des demandes en 2005 a conduit la DATAR à ne pas renouveler le soutien accordé à certaines associations depuis plusieurs années et à soutenir de nouveaux partenaires dont les programmes d'action s'inscrivent davantage dans ses priorités (soutien à l'émergence d'une structure relais pour les pays, politique rurale par exemple). Compte tenu du retour au saupoudrage des crédits intervenu en 2004, votre rapporteur estime que cet effort de ciblage des subventions doit être poursuivi.

Le périmètre d'ETD, association-relais de la DATAR bénéficiant de la subvention la plus importante, a par ailleurs été recentré au cours de l'exercice 2004, avec la disjonction de deux réseaux adossés jusqu'alors à ETD : les clubs

« partenaires pour agir » d'une part et le réseau RENASUP d'autre part. Une réflexion stratégique sur le nouveau mode de gouvernance de l'association a par ailleurs été confiée en 2005 à Martine Buron à la demande de la DATAR et de la Caisse des dépôts et une refonte des statuts devrait aboutir en fin d'année, permettant ainsi de resserrer les objectifs d'ETD et de donner un poids plus important aux associations de collectivités territoriales. ETD devrait donc voir son action recentrée sur l'ingénierie de projet territorial (appui à la politique des pays et agglomérations).

3. L'action « Identification des enjeux d'aménagement du territoire et grands projets interministériels »

Cette action, dotée de 37,6 millions en CP et de 55,1 millions en AE, est assez hétéroclite : elle regroupe à la fois les crédits d'études et de prospective (3,6 millions d'euros, en hausse de 4 %), la politique des massifs ou les projets d'envergure intéressant plusieurs ministères (Baie du Mont Saint-Michel, Euromed à Marseille, Saône-Rhin, plan d'aménagement du littoral languedocien).

Sur les 51,35 millions d'AE et les 34 millions de CP affectés à la politique des massifs et aux grands projets interministériels, 23,5 millions d'AE et 16 millions de CP transiteront par les crédits contractualisés du FNADT, ce qui permettra de limiter à 2 ans le retard pris dans l'exécution des contrats de plan. Il faut signaler que ces montants ne prennent pas en compte le « plan Loire Grandeur Nature », programme interrégional financé par les contrats de plan, qui est inscrit à compter de cette année dans le programme « Interventions Territoriales de l'Etat » à hauteur de 16,475 millions d'euros de CP et de 6,825 millions de CP. Les crédits contractualisés de l'action 3 financeront principalement les conventions interrégionales de massif et le programme relatif au rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel. Les crédits non contractualisés du FNADT seront quant à eux consacrés aux actions d'auto-développement en montagne, à la poursuite du programme Saône-Rhin et à la réalisation du programme d'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon, pour lequel 55 % de l'enveloppe prévue devrait être engagée en 2006.

S'agissant des crédits d'études, ceux-ci financent notamment l'activité de l'Observatoire des Territoires, créé par le décret n° 2004-967 du 7 septembre 2004. Ses premiers travaux ont conduit à l'ouverture d'un site « territoires.gouv.fr » présentant sous forme de cartographies interactives une sélection d'indicateurs sur les principaux enjeux de l'aménagement du territoire (couverture du territoire en nouvelles technologies de l'information et de la communication, politique de zonage...) et à la préparation du premier rapport triennal prévu par le décret, intitulé « Dynamiques et diversité des territoires », qui devrait normalement être publié ce mois-ci. En 2006, le programme de travail portera sur la constitution d'un socle d'indicateurs de référence sur les facteurs de compétitivité des économies régionale et locales et les dimensions territoriales du développement durable, l'amélioration de la connaissance de la répartition des finances publiques sur le territoire et la mesure des inégalités entre citoyens pour

l'accès aux services d'intérêt général. D'autres outils de prospective et de réflexion existent également dans le domaine de l'aménagement du territoire : l'institut des hautes études de développement et d'aménagement du territoire qui a vu ses missions élargies à l'Europe (IHEDATE) et le conseil de prospective et de dynamique des territoires. Votre rapporteur se félicite que ce dernier se soit transformé en un conseil de nature scientifique plus restreint (14 personnes contre une trentaine de membres auparavant), présidé par le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, dont les missions et le positionnement par rapport aux autres organismes ont été précisés : suivi du programme de prospective « Territoire 2030 », consultation du cahier des charges des études préalablement aux appels d'offre, évaluation de l'exécution du programme d'études de la DATAR et contrôle des travaux rendus par les prestataires, suivi de la valorisation des travaux conduits par l'IHEDATE et l'Observatoire des territoires. En effet, il est essentiel de ne pas nuire à la lisibilité des évaluations en multipliant les organismes de prospective.

4. L'action « soutien »

Elle regroupe les moyens de fonctionnement (3,9 millions d'euros) et les crédits de personnel de la DATAR (8,940 millions d'euros). En 2006, les effectifs budgétaires de la DATAR seront stables par rapport à 2005 et s'élèveront à 117 équivalents temps pleins travaillés. Cependant, contrairement aux exigences de la LOLF, ce chiffre ne comprend pas les 40 personnes mises à disposition par d'autres ministères.

La hausse de ces crédits (+23 %) n'est qu'apparente car elle est liée à l'intégration dans le périmètre du programme des crédits du compte d'affectation spéciale des pensions (2,34 millions d'euros). Elle intègre également l'augmentation du point d'indice de la fonction publique et une enveloppe de 0,2 million d'euros destinée des mesures de rééquilibrage des emplois de catégorie B et C et la transformation d'emplois d'agents contractuels en emplois de fonctionnaires titulaires. La très légère augmentation des crédits de fonctionnement (+1 %) est due à la prise en charge sur le budget de fonctionnement de dépenses qui relevaient des dépenses de personnel dans le cadre de l'ordonnance de 1959 (cantines, honoraires..) pour un total de 225 803 euros.

Cette maîtrise des dépenses ordinaires à périmètre constant s'inscrit dans un processus de rationalisation des moyens de fonctionnement de la DATAR engagé depuis plusieurs années. Cette rationalisation des dépenses s'est traduite par une baisse considérable des crédits de 32,54 % entre 2005 et 2001. Elle a notamment conduit en 2005 la DATAR à différer le ravalement de son bâtiment parisien.

B.— LES DIFFERENTS LEVIERS D’ACTION DE L’AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

1. La Prime à l’Aménagement du Territoire, un instrument financier recentré sur les pôles de compétitivité

Créée en 1982, la PAT est une subvention d’investissement accordée par le ministre de l’aménagement du territoire, après consultation du comité interministériel d’aide à la localisation d’activités (CIALA), aux entreprises situées dans certaines zones fragiles et dont les opérations peuvent entraîner l’emploi permanent d’un nombre minimum de salariés. Le décret n° 2001-312 du 11 avril 2001 en a élargi le champ d’application, en y intégrant les services et en abaissant le montant plancher d’investissements.

Son fonctionnement a fait l’objet de multiples critiques de la Cour des Comptes en 1997 et 2001 : lacunes dans l’articulation entre l’échelon central et l’échelon déconcentré, saupoudrage des crédits en l’absence de définition de critères clairs de choix, retards dans l’instruction des dossiers et suivi défaillant des projets, absence d’évaluation des opérations et des emplois créés.

Des améliorations certaines ont été apportées depuis par la DATAR à l’emploi de la PAT. Les délais d’instruction ont été réduits de façon continue : ils sont passés d’une moyenne de 155 jours en 1995 à 85,2 jours en 2004. Un délai d’un mois et demi est laissé aux préfets et à la Banque de France pour émettre leur avis au pré-CIALA, le CIALA se réunissant quinze jours plus tard. A ce délai incompressible de deux mois, s’ajoutent les contraintes liées au nombre limité de réunions du CIALA (6 ou 7 par ans), ce qui explique un délai d’instruction total moyen avoisinant les trois mois. Une convention de trois ans a par ailleurs été signée avec la Banque de France en vue de la réalisation des expertises financières des entreprises qui sollicitent la PAT. La DATAR a en outre mis en place cette année une application informatique spécifique à la PAT, permettant un réel suivi des projets.

La DATAR s’est aussi attachée à rationaliser et à recentrer l’emploi de la PAT, l’évolution des crédits affectés à cette prime depuis 2003 y ayant contribué. Une démarche d’apurement des stocks d’autorisations de programme a notamment été menée.

En 2006, les crédits de la PAT seront en baisse, de 48 à 38 millions d’euros en AE –moins 26 % - et de 38,92 à 32 millions d’euros en CP, soit un tassement de 22 %. Cette baisse, bien qu’importante, doit être relativisée. En effet, la dotation prévue pour 2006 tient compte des besoins recensés ces trois dernières années. Le montant des crédits réellement consommés entre 2002 et 2004 n’a en effet pas dépassé les 40 millions d’euros par an : 36,86 millions d’euros en 2002, 32,08 millions en 2003 et 37,55 millions en 2004. Comme on le voit dans le tableau ci-dessous, si les crédits attribués à la PAT ont baissé depuis 2003, le taux de consommation augmente, manifestant ainsi une meilleure adéquation des

crédits votés avec leur consommation. Ce taux de consommation est ainsi passé de 54,50 % en 2002 à 97,86 % en 2003 et 99,85 % en 2004.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA PAT

(en euros)

	2000		2001		2002		2003		2004		2005 (31/07/05)	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Loi de Finances	53,36	64,03	60,98	45,73	66,32	60,98	67,00	45,00	50,00	40,00	48,00	38,92
Annulations	-10,96	0,00	-114,19	0,00	-0,35	-5,00	-20,10	-43,00	-15,14	-3,08	-24,00	-13,65
Report de l'année antérieure	57,79	19,95	159,42	18,88	21,03	11,65	22,69	30,77	45,56	0,68	40,86	0,05
Dotation globale disponible	100,19	83,98	106,21	64,62	87,00	67,63	69,58	32,78	80,42	37,60	64,86	25,32
Consommation globale	59,23	65,10	85,18	52,97	64,31	36,86	23,81	32,08	39,56	37,55	10,80	10,64
Total des reports	159,42	18,88	21,03	11,65	22,69	30,78	45,78	0,70	40,86	0,05	54,06	14,68
Taux de consommation (en %)	-59,12	77,51	80,20	81,97	73,92	54,50	34,22	97,86	49,19	99,85	16,65	42,02

Source : DATAR.

De plus, le montant de la dotation pour 2006 a été arrêté en fonction des prévisions de croissance. Le début de l'année 2005 a montré en effet une baisse du nombre de projets créateurs d'emplois lié au ralentissement de l'activité économique.

Le CIALA poursuivra en 2006 l'effort de recentrage de la PAT en fonction des critères suivants : projets internationalement mobiles, projets présentant un effet structurant exceptionnel, redynamisation des zones en crise, soutien au développement des pôles de compétitivité (15 millions d'euros seront utilisés à cet effet).

2. Le Fonds National d'Aménagement du Territoire (FNADT) : des crédits en hausse, qui permettront d'apurer un passif important

Le FNADT est avec la PAT le principal instrument financier à la disposition de la DATAR. Il résulte de la fusion de six fonds opérée par la loi dite « Pasqua » du 4 février 1995. De cette globalisation des crédits, il était attendu une plus grande adaptation aux besoins des interventions de l'Etat. Il est divisé en deux sections :

– une section générale réservée au financement des opérations d'envergure nationale décidées en CIADT, dont le montant est normalement supérieur à 300 000 euros ;

– une section locale, gérée de façon déconcentrée, comportant une part contractualisée, au titre des contrats de plan Etat-régions (financement du volet territorial lié aux pays et aux agglomérations, conventions interrégionales de massif, programmes interrégionaux) et une part libre d'emploi (6 % des crédits en 2004) pour la modernisation des services publics locaux et l'accompagnement des restructurations industrielles lorsque l'ampleur du sinistre ne justifie pas des décisions de niveau central.

Bien que ceux-ci n'apparaissent plus aussi clairement dans le « bleu budgétaire », votre rapporteur a souhaité reconstituer les crédits du FNADT, d'après les informations fournies par la DATAR, pour en avoir une vision plus globale. Ses crédits augmenteront de 6,32 % en crédits de paiement, qui passent de 213,56 à 227,07 millions d'euros, et de 16,2 % en AE, celles-ci passant de 281,9 à 327,57 millions d'euros. Cependant, pour rester à périmètre constant, il faut tenir compte du portage en 2006 par le FNADT des 20 millions d'euros d'AE consacrées aux transports collectifs en site propre, dotation qui figurait jusqu'ici au budget du ministère de l'équipement, et des crédits du programme interrégional « Plan Loire grandeur nature » transférés en 2006 au programme « Interventions territoriales de l'Etat » (16,475 millions d'euros en AE et 6,82 millions d'euros en CP). Dans ces conditions, les crédits du FNADT évoluent de la façon suivante : +9,5 % en CP, +14,95 % en AE. L'année 2006 sera donc marquée par un effort significatif en faveur de la politique d'aménagement du territoire, et plus particulièrement en faveur des dépenses structurantes.

La partie non contractualisée du FNADT regroupe à la fois la subvention à l'AFII, les crédits relatifs au soutien du réseau associatif et au financement des engagements pris en CIADT ou en réunion interministérielle. Elle augmentera de 4,5 % en CP et de 33,6 % en AE (en excluant les crédits liés au portage financier des transports en site collectif, action non pilotée par la DATAR). La subvention à l'AFII et le soutien au réseau associatif étant simplement reconduits, ce sont donc les dépenses les plus structurantes, et notamment, les pôles de compétitivité qui seront financées.

L'évolution de la partie contractualisée du FNADT est plus contrastée, même si l'on rajoute les crédits du plan Loire Grandeur Nature : + 12 % en crédits de paiement (135 millions d'euros contre 121 en 2005), quasi-stabilité en AE (190,475 millions d'euros contre 190,91 en 2005).

L'analyse des crédits du FNADT doit également prendre en compte l'exécution des années précédentes et l'articulation entre autorisations de programme et crédits de paiement. Or, auditionné par votre rapporteur, M. Pierre Mirabaud, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, a souligné l'existence de 150 millions d'euros de dettes exigibles au titre du FNADT, qui

occasionneront des intérêts moratoires. Cette situation est le résultat du décalage ancien entre crédits de paiement et autorisations de programme. Elle devient d'autant plus problématique avec la montée en charge des contrats de pays. Le montant des crédits de paiement, s'il est en augmentation à 227 millions, servira donc prioritairement à apurer ce passif. Un travail de recensement des AP remontant à plus de deux ans et de l'état d'avancement des projets correspondants a par ailleurs été demandé aux préfets.

La gestion du FNADT, qui avait fait l'objet de plusieurs critiques de la Cour des Comptes en 1997 et 2001, devrait par ailleurs être améliorée grâce à la poursuite du développement de nouveaux outils comptable et de la refonte de son système d'information. Pour pallier l'absence de liaison des ordonnateurs secondaires au logiciel « ACCORD » utilisé au niveau central et la difficulté de consolider les données sur les crédits consommés, la DATAR s'appuie depuis l'été 2002 sur INDIA, système mis en place par la direction de la comptabilité publique, qui permet la consultation directe et immédiate des dépenses effectuées au niveau local et de mesurer région par région le montant des AP non affectées. La répartition des crédits aux ordonnateurs secondaires peut donc s'ajuster plus facilement aux consommations effectives, contribuant ainsi à une baisse des reports. La DATAR a modifié depuis 2003 la nomenclature d'exécution de ses crédits sous la forme de « composantes », ce qui permet d'améliorer l'analyse thématique de la dépense, conformément à l'esprit de la LOLF.

Un nouveau pas décisif devrait être franchi avec la mise en place du système PRESAGE, qui est déjà utilisé pour la gestion des fonds structurels et que votre rapporteur appelait de ses vœux dans ses précédents avis, pour la mise en œuvre de la nouvelle génération de contrats de plan.

3. Les autres crédits concourant à l'aménagement du territoire

D'autres crédits ministériels concourent à l'aménagement du territoire pour un montant global de 4073 millions d'euros de CP et de 4432 millions d'euros en AE. Parmi ceux-ci, figure l'ex-FIATA (Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien), qui a été budgétisé en 2005. Le soutien aux lignes aériennes non rentables s'effectuera en 2006 à partir de crédits imputés sur le programme « Transports aériens », qui s'élèveront à 19,60 millions d'euros de crédits de paiement, auxquels s'ajouteront 2 millions d'euros de reports de crédits. En revanche, aucune autorisation d'engagement n'est prévue et il n'est pas envisagé de signature de nouvelles conventions. Le Fonds national de développement des entreprises, créé par l'article 43 de la loi dite « Pasqua », intervient par ailleurs pour pallier les insuffisances en fonds propres des entreprises. 879 millions d'euros de dépenses fiscales (contre 858 en 2005) devraient en outre concourir à la politique d'aménagement du territoire. Ces exonérations concernent particulièrement dans les espaces urbains les zones urbaines sensibles, les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines et dans les zones rurales les territoires ruraux de développement

prioritaires (TRDP), au sein desquels ont été distingués des espaces plus fragiles, les zones de revitalisation rurale (ZRR). La loi relative au développement des territoires ruraux a fait évoluer ce zonage en milieu rural en l'unifiant (suppression des TRDP en 2007), en prenant en compte les nouvelles données socio-économiques et en faisant de l'appartenance à une intercommunalité de projet un élément discriminant. Le nouveau dispositif, qui fait l'objet d'un décret en cours d'instruction par le Conseil d'Etat, devrait s'accompagner d'une légère extension des ZRR. Enfin et surtout, il faut désormais tenir compte de l'impact considérable des moyens accordés à l'AFITF, qui atteindront 2 milliards d'euros en 2006 et permettront de financer le plan « transports » du CIADT de décembre 2003 et les contrats de plan.

II.— RENFORCER L'ATTRACTIVITE ET LA COMPETITIVITE DES TERRITOIRES

Pour la partie thématique de son avis, votre rapporteur s'est appuyé sur les finalités des deux premières actions du programme, qui lui paraissent essentielles, la politique des massifs figurant dans la troisième action pouvant être rattachée à l'objectif d'un développement équilibré du territoire.

Le gouvernement a fait du renforcement de l'attractivité et du développement économique du territoire une des priorités de sa politique, qui se traduit notamment par le doublement de l'effort prévu en faveur des pôles de compétitivité. Le Premier ministre a également annoncé dans sa déclaration de politique générale le rapprochement de la DATAR et de la Mission interministérielle aux mutations économiques (MIME), afin de favoriser le développement d'une véritable capacité d'anticipation de ces mutations et de pouvoir mieux les accompagner. Le CIADT verra ainsi ses compétences élargies pour devenir un véritable Comité Interministériel à la Compétitivité des Territoires. Un décret en cours de préparation devrait en outre renforcer le caractère interministériel de la DATAR, en la transformant en délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT). Selon les informations fournies à votre rapporteur, des indicateurs relatifs aux mutations économiques devraient être introduits dans le projet de loi de finances pour 2007.

A.— LE DEVELOPPEMENT DES POLES DE COMPETITIVITE : UN OUTIL DE LUTTE CONTRE LES DELOCALISATIONS ET DE PROMOTION DE L'INNOVATION

L'innovation et la recherche constituent pour les pays industriels confrontés à des concurrents disposant d'avantages en terme de coûts des facteurs essentiels de compétitivité. Ce constat a conduit à l'adoption au niveau européen de la stratégie de Lisbonne, fondée sur l'économie de la connaissance, c'est-à-dire sur la mise en avant de l'innovation et la valorisation du capital humain.

Inspirée par la réussite de plusieurs spécialisations territoriales sur des secteurs à haute valeur ajoutée (Silicon Valley aux Etats-Unis mais aussi aéronautique à Toulouse, « cosmetic valley » de Chartres) et par les propositions de Christian Blanc dans son rapport au Premier ministre intitulé « Pour un écosystème de la croissance », la politique des pôles de compétitivité inaugurée lors du CIADT du 14 septembre 2004 s'appuie sur la mobilisation au sein d'un espace géographique limité d'entreprises, d'unités de recherche et de centres de formations autour d'un projet commun au caractère innovant, disposant de la masse critique permettant une visibilité internationale. Cette collaboration doit permettre l'apparition de synergies et favoriser le développement d'activités industrielles et de nouveaux emplois, en attirant de nouveaux partenaires grâce à une visibilité accrue. Elle est susceptible d'avoir un effet d'entraînement sur l'économie régionale grâce aux externalités positives induites. A cette

mobilisation des acteurs économiques locaux doit répondre celle des politiques d'intervention des collectivités publiques : il s'agit de sortir de la logique de saupoudrage des moyens de l'Etat pour les concentrer autour des pôles.

L'appel à projets lancé par le Gouvernement fin novembre 2004 a rencontré un franc succès puisqu'il a abouti au dépôt de 105 candidatures. Cette mobilisation sans précédent des acteurs industriels et académiques doit être saluée ; le nombre et la qualité des projets sont le signe que la question de l'attractivité économique de nos territoires est devenue un enjeu majeur et qu'une véritable dynamique de partenariat est engagée en ce sens. Autre signe positif : les collectivités territoriales, au premier rang, les conseils régionaux, se sont fortement impliqués. Leur soutien financier a d'ailleurs constitué un critère important d'appréciation des candidatures.

Face à un tel nombre de candidatures, deux écueils existaient : une sélectivité insuffisante, synonyme de saupoudrage contreproductif ou un choix trop élitiste, au risque de décourager des dynamiques fertiles et nouvelles. Le gouvernement a choisi de les éviter en retenant, à l'issue d'une procédure de sélection en trois temps associant les préfets de région, un groupe de travail interministériel et un groupe de personnalités qualifiées (industriels, scientifiques, experts financiers) 67 projets, tout en doublant le financement prévu lors du CIADT de 2004 (1,5 milliard d'euros contre 750 millions d'euros). Ces pôles de compétitivité sont répartis sur l'ensemble du territoire national, y compris dans certaines zones jusqu'ici plutôt identifiées pour les désastres industriels qu'elles ont connus (6 pôles labellisés en Nord-Pas-de-Calais), et concernent des secteurs très variés allant des nanotechnologies et technologies de l'information et de la communication au textile et aux industries agro-alimentaires. Les potentialités favorables à l'innovation et à un développement équilibré des régions sont donc prises en compte. Le CIADT a néanmoins souhaité appeler l'attention sur 15 pôles à vocation mondiale, détaillés dans les tableaux ci-dessous, 6 possédant déjà cette dimension internationale et 9 autres pôles devant l'acquérir rapidement. Ces pôles bénéficieront prioritairement des subventions versées par plusieurs agences et de la mise à disposition de 5000 chercheurs, postes qui seront prochainement créés grâce à la loi de programmation sur la recherche en cours de préparation.

POLES DE COMPETITIVITE « MONDIAUX »

Solutions Communicantes Sécurisées	Provence-Alpes-Côte d'Azur	STMicronics	Matériels-logiciels pour télécommunications
LYONBIOPOLE	Rhône-Alpes	GRAND LYON	Virologie
SYSTEM@TIC Paris Région	Ile-de-France	THALES	Logiciels et systèmes complexes
MINALOGIC	Rhône-Alpes	AEPI	Nanotechnologies
Aéronautique, espace, systèmes	Aquitaine, Midi-Pyrénées	Aérospatiale Vallée	Aéronautique, systèmes embarqués
MédiTech Santé	Ile-de-France	Agence Régionale de Développement	Santé, notamment infectiologie et cancer

POLES DE COMPETITIVITE « A VOCATION MONDIALE »

Image, Multimédia et vie	Ile-de-France	A.R.D Paris Ile-de-France	Multimédia
Industries et agro-ressources	Champagne-Ardenne, Picardie	EUROPOL'AGRO	Utilisation non agricole de produits agricoles
SEA-NERGIE	Bretagne	THALES	Mer (océanographie, construction navale, pêche, ...)
Innovation thérapeutique	Alsace	Alsace Bio Valley	Molécules, chirurgie non invasive
Images & Réseaux	Bretagne	Conseil régional de Bretagne	Électronique et télécommunications
Mer, Sécurité et Sûreté	Provence-Alpes-Côte d'Azur	Comité de Pilotage	Mer (océanographie, construction navale, ...)
Pôle i-Trans	Nord-Pas-de-Calais-Picardie	Transports Terrestres Promotion	Construction ferroviaire
Chimie-environnement Lyon	Rhône-Alpes	GRAND LYON pour compte d'AXELERA	Chimie
Végétal spécialisé	Pays de la Loire	CIVS	Semences, horticulture, arboriculture, ...

Source : DATAR

Les moyens financiers qui seront engagés sont considérables. Les pôles de compétitivité bénéficieront dans leur ensemble de crédits d'intervention des différents ministères (400 millions d'euros) mais aussi de plusieurs agences ou organismes (agence nationale de la recherche, agence pour l'innovation industrielle, Caisse des dépôts et consignations, OSEO pour un montant total de 800 millions d'euros), ainsi que de 300 millions d'euros sous forme d'exonérations fiscales (au titre de l'article 24 de la loi de finances pour 2005) et d'allègements de charges sociales (à concurrence des rémunérations versées aux effectifs affectés à l'effort de R&D). Par rapport à l'effort financier initial annoncé en septembre 2004, le CIADT du 12 juillet 2005 a porté les crédits d'animation prévus de 8 à 12 millions d'euros, l'abondement de l'enveloppe initiale étant assurée à parité par la DATAR (via les crédits du FNADT), le ministère de l'Industrie, le ministère de l'Agriculture, le ministère de la défense et l'ANR. Le solde du différentiel entre l'enveloppe finale et l'enveloppe initiale de 2004, soit près de 745 millions d'euros, est apporté par les agences nouvellement créées. La décomposition des financements est présentée dans le tableau ci-dessous. Les crédits issus du programme « aménagement du territoire » représenteront 28 millions d'euros par an, répartis entre 13 millions d'euros de crédits du FNADT (dont 3 d'animation) et 15 millions d'euros de « PAT-fléchée ». Plus de 30 % des crédits de la PAT est ainsi concentré sur les pôles de compétitivité. L'indicateur 4 de l'objectif n°1 du programme permettra de vérifier l'effectivité de la réorientation de la PAT sur les pôles en cours d'exécution et la pérennisation de ce ciblage pour les années à venir.

(en millions d'euros)

Origine des crédits	Montant des crédits d'animation	Montant des crédits d'intervention	Total
Industrie	9	180	189
Défense	9	45	54
Agriculture	6	15	21
Santé		15	15
Commerce extérieur (Ubifrance)	–	4,5	4,5
Aménagement du territoire	9	30+45	84
Emploi	–	30	30
Total Etat sur 3 ans	33	364,5	397,5
Organismes et agences sur 3 ans	3	au moins 800	au moins 803
Total Etat et agences	36	au moins 1 164,5	au moins 1 200,5
Exonérations fiscales et allègements de charges			300
Total général			au moins 1 500,5

Les préfets de région doivent désormais mettre en place pour chaque pôle un comité de coordination, comprenant des représentants des services déconcentrés, des collectivités territoriales, des agences, de la CDC, des universités, des industriels concernés et un correspondant du groupe de travail interministériel, afin de définir le statut de la structure porteuse du pôle (SEM, GIE...), le zonage « R&D » à l'intérieur duquel sera accordé le bénéfice d'exonérations fiscales et sociales et les modalités de suivi et d'évaluation du pôle. Ces éléments figureront dans un contrat-cadre, qui sera validé en CIADT. 55 de ces contrats viennent déjà d'être validés lors du CIADT du 14 octobre dernier ; le solde (soit 11 en raison de la fusion de deux pôles) devrait l'être d'ici la fin de l'année. D'après les éléments figurant dans ces contrats et les informations fournies par les industriels, M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire, a déclaré pouvoir compter sur la création de 200 000 emplois dans l'ensemble des pôles.

La dynamique des pôles de compétitivité ne s'arrêtera pas à l'appel de projets de 2004 ; elle doit être entretenue au fil de l'apparition et de la maturation de nouveaux projets. Quelques nouveaux projets pourraient ainsi être labellisés en 2006 après expertise, les préfets étant chargés d'identifier et d'aider à l'émergence de nouveaux pôles.

Le ministre a également déclaré vouloir compléter la démarche des pôles de compétitivité, orientée vers la R&D, par la création de pôles d'excellence dans les zones rurales, davantage centrés vers les activités de production, le tourisme et les services publics.

B.— INVESTISSEMENTS ETRANGERS : LA FRANCE CONFIRME SON ATTRACTIVITE TERRITORIALE

Alors que le débat persiste sur les délocalisations d'emploi hors de France, les projets d'investissements étrangers en France ont atteint leur plus haut niveau depuis dix ans, en progressant de 6,6 % en 2004 avec 583 projets, et en générant 29 578 emplois, selon les chiffres de l'AFII. Le nombre d'emplois créés progresse ainsi de 8,2 % par rapport à 2003, où il s'élevait déjà à 27 335, en hausse de 20 % par rapport à 2002. Seul bémol à apporter à ce bilan très positif, la part des emplois maintenus (30 %), c'est-à-dire des emplois correspondant aux entreprises rachetées, progresse par rapport à la part des créations d'emplois. Par ailleurs, on assiste à une augmentation des investissements de pérennisation, qui consistent à moderniser ou à changer la nature des activités de l'entreprise, qui sont à l'origine de 3 669 emplois, qui viennent s'ajouter aux 29 578 emplois issus de reprises d'entreprises ou de créations d'activité.

Après une période de déclin entre 2000 et 2002, due notamment à l'éclatement de la bulle Internet et à la concurrence croissante des pays de l'est de l'Europe, c'est donc la confirmation d'un mouvement de reprise des investissements étrangers, malgré un euro fort.

S'agissant de l'origine géographique des investisseurs, l'année 2004 confirme la tendance déjà observée les années précédentes, avec la prédominance des Etats-Unis (28 % des emplois) suivis de l'Allemagne (16,3 %). La Suède occupe en 2004 le troisième rang avec 13,6 % du total des emplois créés ou maintenus, en raison essentiellement de la reprise de la société de transports de fonds Alliance par le groupe Securitas. Au total, 58 %, soit la majorité des emplois générés par des investissements internationaux sont d'origine européenne. Il convient néanmoins de souligner une forte progression des investissements de Chine et de Taïwan en France, qui ont été multipliés par cinq en 2004 et ont généré 819 emplois (contre 169 en 2003).

L'analyse des secteurs destinataires des investissements étrangers révèle que la France peut être performante à la fois dans les services et dans l'industrie : le transport, le stockage et le BTP réalisent une progression considérable par rapport à 2003, tandis que le secteur de l'automobile reste un secteur majeur d'investissement avec 3057 emplois créés.

L'analyse des principales régions d'accueil est intéressante. Les investissements internationaux se sont essentiellement concentrés sur quatre régions : Ile-de-France (4994 emplois créés), Rhône-Alpes (4401 emplois), Lorraine (2886 emplois) puis Midi-Pyrénées (2663). Ces choix illustrent une

stratégie de recherche de l'excellence de la part des investisseurs et confortent la politique suivie en ce sens par le gouvernement avec la création des pôles de compétitivité et le renforcement de la recherche dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. Le dynamisme retrouvé de régions industrielles traditionnelles telle la Lorraine doit également être souligné. L'Alsace, région frontalière, est restée par ailleurs particulièrement performante dans la préservation des emplois existants grâce à un travail important sur la modernisation des sites existants.

C.— RENFORCER LE RAYONNEMENT DES METROPOLES FRANÇAISES EN EUROPE

Alors que notre maillage urbain reste encore trop marqué par l'hypercéphalie parisienne, le CIADT du 18 décembre 2003 a défini une stratégie privilégiant les réseaux de villes et reposant sur la mise en place d'une coopération métropolitaine mobilisant les grandes villes et les villes moyennes environnantes grâce à une ingénierie adaptée. Cette stratégie se fonde sur un double constat : celui de la faiblesse relative des grandes villes françaises (hors Paris) à l'échelle européenne mais aussi celui de leur rôle moteur dans l'économie nationale.

L'appel à coopération métropolitaine lancé le 28 juin 2004 par le Gouvernement a permis de retenir en deux temps un total de 15 métropoles lauréates : l'aire métropolitaine toulousaine, l'aire métropolitaine de Lille, le réseau métropolitain Rhin-Rhône, la région métropolitaine Côte d'Opale-Flandre occidentale belge, Sarrebrück-Moselle Est, le réseau Clermont Auvergne Métropole, l'aire toulonnaise, la métropole franco-valdo-genevoise, la métropole côte d'Azur, Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, la conférence des villes-centres et agglomérations de Rhône-Alpes- région urbaine lyonnaise et sillon alpin, Marseille-Aix-en-Provence, métropole normande, sillon lorrain, espace métropolitain Loire-Bretagne. Six de ces métropoles présentent la particularité de constituer des territoires transfrontaliers et deux d'entre elles sont invitées à intégrer cette dimension dans le projet métropolitain en cours d'élaboration (le sillon lorrain avec le Luxembourg, la Côte d'Azur avec l'Italie et Monaco). Certaines devront également coordonner leurs travaux à l'avenir (Sarrebrück-Moselle Est avec le sillon lorrain par exemple).

Les 15 métropoles bénéficieront d'un budget de 2 millions d'euros en 2005 et d'1,5 million en 2006 pour la mise en œuvre de leur projet, un dispositif national d'accompagnement étant assuré par la DATAR en partenariat avec les ministères, les associations d'élus et les organismes techniques nationaux concernés. Ces projets devraient faire l'objet de contrats métropolitains à compter de 2007.

D.— DE LA GESTION DES RECONVERSIONS A L'ANTICIPATION DES MUTATIONS ECONOMIQUES

La politique d'aménagement du territoire vise aussi à une meilleure prise en compte des conséquences dramatiques des délocalisations, qui affectent de plus en plus nos territoires. Le CIADT du 26 mai 2003 a mis en place un nouvel outil concerté pour gérer les sinistres économiques majeurs sous la forme des contrats de site. Ces contrats ont immédiatement concerné Noyelles-Godault (dépôt de bilan de Metaleurop Nord), Longwy (fermeture des sites Daewoo), Angers (fermeture d'ACT-Manufacturing) et peu après Romorantin (fermeture de l'usine Matra Automobile) ainsi que plusieurs sites touchés par les restructurations de GIAT-Industries. Votre rapporteur approuve la méthodologie retenue : autour d'une architecture commune articulée autour de l'élaboration d'un diagnostic territorial et d'une stratégie de redéveloppement, de la mise en place d'un comité de site partenarial pour le pilotage des opérations et d'engagements contractuels pluriannuels, toute liberté est laissée aux partenaires locaux pour définir, avec l'appui de l'Etat, les mesures qu'ils souhaitent voir mises en œuvre dans le contrat. Il n'y a donc pas de contenu ni de procédure-type. Il s'agit d'enclencher au niveau local une véritable dynamique de mobilisation aux côtés de l'Etat de l'ensemble des acteurs publics et privés pour construire conjointement un programme de redynamisation des territoires touchés.

Le coût global des contrats de site hors sites GIAT avoisine 128 millions d'euros, le financement de l'Etat (CPER et hors CPER) et des crédits européens (FEDER et FSE) s'élevant à plus de 61 millions d'euros. La contribution du FNADT section nationale représente avec 18 millions d'euros près du tiers de la participation de l'Etat. Les contrats de site s'inscrivant dans une perspective de moyen terme de trois ans et les premiers ayant été signés en septembre 2003, votre rapporteur estime souhaitable de pouvoir disposer dès l'an prochain d'un indicateur de performance permettant de mesurer leurs résultats en termes de revitalisation du bassin d'emploi et en termes d'efficience (évaluation des résultats au regard des moyens financiers engagés).

Selon les informations fournies à votre rapporteur, des contrats de site pourraient être envisagés à Saint-Omer (restructurations des cristalleries d'Arc) et Romans (industrie de la chaussure). S'agissant de la fermeture de l'usine Hewlett-Packard en Isère, M. Pierre Mirabaud, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, a indiqué lors de son audition que l'ampleur du sinistre n'était pas encore suffisamment identifiée pour pouvoir se prononcer sur l'opportunité de la signature d'un contrat de site.

Si les contrats de site restent réservés aux territoires victimes des évolutions économiques les plus importantes et les plus brutales, leur méthodologie a été reprise en 2004 et 2005 pour l'élaboration de divers plans de revitalisation économique locale, programmes d'appui ou contrats territoriaux, dont les derniers ont été annoncés lors du CIADT du 12 juillet 2005 (Ardennes, bassin de Châtellerauld, Dreux, Hainaut-Cambresis, Haut-Jura, Sud Nivernais).

Votre rapporteur souligne cependant que cette approche défensive visant à redynamiser des territoires en crise, dont la nécessité ne doit pas être remise en cause, doit être complétée par une approche plus offensive et préventive des mutations économiques. Interrogée par votre rapporteur, Mme Clara Gaynard, Ambassadrice déléguée aux investissements internationaux, a indiqué que l'AFII disposait d'un observatoire des comportements des investisseurs, qui, s'il est actuellement orienté vers la prospection d'investissements étrangers, pourrait être « inversé », moyennant une adaptation à coût réduit (estimé par l'AFII à 450 000 euros la première année, contre 3 millions pour la construction d'un nouvel outil), et contribuer à la mise en place d'un système d'alerte à deux ou trois ans. Ce système d'alerte avancé pourrait permettre de trouver des activités de substitution suffisamment à l'avance. En effet, dans certains secteurs liés aux nouvelles technologies (téléphonie mobile, écrans plats), la durée de vie des sites industriels ne dépassera pas un horizon de cinq ans, même si leur carnet de commandes est actuellement rempli.

E.— UN NOUVEAU PARTAGE DES RESPONSABILITES ET DE NOUVEAUX MOYENS POUR LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

En 2006, un nouvel élan sera donné à la politique des transports avec l'attribution de moyens considérables à l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), créée par décret du 26 novembre 2004. Ces nouveaux moyens permettront d'accélérer l'exécution du plan de développement des grands axes de transport à l'horizon 2025, approuvé par le CIADT du 18 décembre 2003, qui prévoit la réalisation de 35 projets d'ici 2012 et de 15 autres entre 2012 et 2025. Dans une optique de développement durable, les trois quarts des projets retenus portaient sur les infrastructures ferroviaires, fluviales ou maritimes (canal à grand gabarit Seine-Nord-Europe, mise en place d'autoroutes de la mer destinées à transférer du fret de la route sur des lignes de cabotage maritime...).

Dotée d'un budget de 635 millions d'euros pour 2005 (dotation en capital de 200 millions d'euros, 155 millions d'euros au titre des redevances domaniales des sociétés d'autoroutes, 280 millions d'euros issus des dividendes autoroutiers), l'AFITF a permis d'engager ce plan dans de bonnes conditions (avec notamment le lancement des travaux de l'A19 et des études relatives au canal Seine-Nord-Europe, la modernisation de la liaison ferroviaire d'aménagement du territoire Paris-Orléans-Limoges-Toulouse et la poursuite de la réalisation du TGV Est européen, de l'aménagement de la route Centre Europe-Atlantique, des travaux préparatoires de la branche Est de la LGV Rhin-Rhône et des études de la LGV Sud Europe Atlantique). Un versement de dividende exceptionnel de la SANEF de près de 53 millions d'euros devrait en outre compléter les recettes de l'AFITF en 2005 et être affecté en partie à la LGV Est. Compte tenu de la décision prise cet été par le gouvernement de cession par l'Etat de ses participations dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes, le mode de financement de l'AFITF a été revu et des recettes de substitution aux dividendes lui seront affectées. Outre une

dotation budgétaire et la redevance domaniale payée par les sociétés autoroutières, l'AFITF bénéficiera désormais du produit de la taxe d'aménagement du territoire et de 40 % des amendes perçues par la voie des radars automatiques. Au total, l'AFITF pourra financer en 2006 au moins 1,5 milliard d'investissements dans le secteur des transports (dont 394 millions de crédits budgétaires de la mission « transports »). Ces moyens traduisent l'orientation du Gouvernement en faveur d'une relance des grands chantiers d'infrastructures. De surcroît, comme l'a annoncé le Premier ministre le 1^{er} septembre dernier, l'AFITF recevra en 2006 une dotation exceptionnelle de 4 milliards d'euros issue de la privatisation des sociétés d'autoroute. Les nouveaux moyens de l'AFITF permettront donc de rattraper les retards pris en matière d'infrastructures de transport pour la mise en œuvre des décisions prises en CIADT mais aussi pour l'exécution des contrats de plan, les missions de l'agence ayant été élargies à cet effet. Lors du CIIACT du 14 octobre dernier a ainsi été décidé qu'1 milliard d'euros d'engagements serait inscrit au budget de l'AFITF en faveur du volet transports des contrats de plan Etat-régions, soit une augmentation de 25 % par rapport à 2005. Le ministre de l'équipement, Dominique Perben, a également indiqué à cette occasion le recours à des partenariats public-privé. Grâce à ces financements innovants et pour la première fois en France, 3 lignes ferroviaires à grande vitesse seront engagées simultanément en 2006 : Perpignan-Figueras, le TGV Est européen et le TGV Rhin-Rhône.

D'autre part, la politique des transports connaîtra un nouveau visage en 2006, avec le transfert aux départements à compter du 1^{er} janvier 2006 d'une partie des routes nationales, présentant un intérêt local prédominant. L'Etat conservera sous sa responsabilité le seul réseau principal structurant essentiel à l'économie du pays : autoroutes et routes qui accueillent les trafics à longue distance et assurent la desserte des métropoles régionales et des grands pôles économiques. Les départements disposeront pour exercer leurs nouvelles responsabilités de moyens financiers strictement identiques à ceux de l'Etat, ce dernier leur transférant la totalité des ressources qu'il consacre aujourd'hui à la gestion de ces routes. La loi du 13 août 2004 énumère de manière exhaustive l'ensemble des dépenses (entretien, réhabilitation, exploitation...) donnant lieu à une compensation financière. Au total, ce sont près de 185 millions d'euros qui seront attribués chaque année aux départements pour la gestion des routes transférées, sans compter les crédits destinés à la rémunération des personnels transférés. Le projet de décret fixant les modalités précises de cette compensation a été soumis à la commission consultative d'évaluation des charges, composée à part égale d'élus et de représentants de l'administration puis au Comité des finances locales. Tous deux ont donné un avis favorable et ont souligné la transparence et l'équité de la méthode retenue.

Autre garantie apportée à ce transfert, la loi du 13 août 2004 a prévu que le financement des opérations inscrites dans les actuels contrats de plan Etat-Régions situées sur des routes transférées serait assuré conformément aux engagements pris. Elle a précisé que les travaux prévus dans ces contrats et non réalisés au

31 décembre 2006, date d'échéance des CPER, continueraient d'être financés jusqu'à l'achèvement de ces opérations dans les mêmes conditions.

A l'avenir, le principe général sera celui du décroisement des financements entre l'Etat et les départements pour la construction de nouvelles routes : l'Etat ne participera plus au financement des nouveaux projets sur le réseau transféré, les départements ne contribueront plus au financement de l'aménagement du réseau routier national. Votre rapporteur ne peut qu'approuver cette clarification des responsabilités et des financements. L'action de l'Etat est recentrée sur les facteurs structurels du développement économique des territoires, ses investissements concentrés sur les grands projets structurants.

III.— SOUTENIR UN DEVELOPPEMENT EQUILIBRE ET SOLIDAIRE DU TERRITOIRE

A.— LE MAINTIEN DES SERVICES PUBLICS EN ZONE RURALE : PRIORITE A LA CONCERTATION ET A LA POLYVALENCE

L'égalité des chances des différentes parties du territoire passe par la garantie d'un égal accès aux services publics, au besoin sous des formes innovantes adaptées à la densité des espaces concernés. Des expériences pilotes sur l'accès aux services publics dans les territoires ont été engagées depuis juillet 2003 dans quatre départements (Charente, Corrèze, Dordogne et Savoie) et étendues à une douzaine d'autres départements en novembre 2004, en application d'une convention cadre signée entre le ministre de l'aménagement du territoire et un certain nombre d'organismes et d'entreprises publics.

La loi sur le développement des territoires ruraux prévoit un nombre important de dispositifs en faveur du maintien et du développement des services en zone rurale : elle renforce la concertation locale sous l'égide du préfet, élargit les possibilités de mutualisation des services et des moyens, et prévoit de nouvelles mesures, notamment fiscales, pour parer au risque de sous-médicalisation des zones rurales. La prise en compte des nouveaux besoins, liés notamment au vieillissement de la population, impose d'élargir la notion de services publics à celle de services aux publics : le vrai enjeu ne se situe plus au niveau de la présence des trésoreries mais bien plutôt du côté de l'installation des médecins libéraux, le cas échéant au sein de maisons médicales. Les maisons de services publics pourront désormais accueillir en leur sein, sous réserve des règles applicables en matière de concurrence, des services privés et être dirigées par des cadres non fonctionnaires ; leurs modalités de constitution sont assouplies et le contenu de la convention les créant précisé. Par ailleurs, lorsqu'un service public de proximité est menacé, une personne publique pourra confier son exercice à une personne privée dans le but de maintenir sa présence dans une commune. Le législateur est venu confirmer l'échelon départemental comme niveau pertinent pour l'organisation du débat sur l'évolution des services publics, les préfets étant placés au centre d'un dispositif de concertation avec les élus et l'ensemble des autorités organisatrices d'un service public. Cette concertation pourra prendre une forme prospective mais aussi réactive, en cas de projet de fermeture ou réorganisation d'un service public. Le préfet, systématiquement informé en amont de l'entrée en vigueur du projet, dispose alors d'un délai suspensif de trois mois pour mener une concertation au sein de la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics.

En outre, en application de l'article 106-I de cette loi, l'Etat devra définir avant le 31 décembre 2005 les objectifs d'aménagement du territoire et de qualité de service que devront prendre en compte tous les établissements, organismes ou entreprises chargés d'un service public pour assurer l'égal accès de tous aux

services publics, dès lors que de telles obligations ne figurent pas déjà au titre de l'activité de service universel de l'organisme.

La conférence nationale des services publics en milieu rural, mise en place le 17 février 2005, doit formuler des propositions sur l'ensemble de l'offre de services dans les territoires ruraux, qui seront présentées aux élus locaux à compter de novembre 2005 et seront mises en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2006. Ses travaux s'articuleront selon trois axes : la mise en commun des moyens et des prestations entre les différents réseaux de services, la mise en place d'une véritable évaluation de l'impact territorial des évolutions envisagées, l'étude des dispositifs financiers et juridiques de nature à accompagner les expériences innovantes et l'évolution des réseaux de services aux usagers. Durant les travaux de la conférence, aucune décision lourde relative à des projets de réorganisation ne sera prise par l'Etat ou par les organismes en charge d'un service public sans une concertation préalable approfondie suscitant l'accord des collectivités territoriales.

Enfin, la circulaire du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire du 2 août dernier a confié aux préfets une mission générale de connaissance des besoins de la population, de bilan critique de l'offre existante, d'animation de la concertation locale et de formulation de propositions. Là encore, une approche globale est privilégiée, appréhendant l'ensemble des services à la population et intégrant le maximum d'acteurs locaux, y compris privés. Les travaux réalisés dans chaque département aboutiront à la formulation de propositions concrètes de réorganisation des services au public dans les territoires. Une démarche similaire de concertation locale menée par les préfets avait déjà été retenue par le ministre de l'intérieur en 2002 pour le redéploiement police/gendarmerie, le maillage territorial de ces forces n'ayant pas évolué depuis un siècle en dépit des évolutions socio-démographiques et de tentatives de réforme ; elle avait alors montré toute sa pertinence.

B.— LA REDEFINITION DE LA PRESENCE POSTALE TERRITORIALE

Le Contrat de Performances et de Convergences signé entre la Poste et l'Etat le 13 janvier 2004 comporte un volet relatif à l'accessibilité et aux partenariats, qui se réfère à la nouvelle approche de la présence territoriale des services publics tracée par le CIADT du 3 septembre 2003. Il met l'accent sur le développement d'organisations innovantes et autorise la conclusion de partenariats à cet effet : la Poste peut conclure des partenariats pour enrichir l'offre de ses points de contact par des prestations de service pour le compte d'autres services publics (signature d'un protocole d'accord en novembre 2004 avec la SNCF) ; symétriquement, des partenariats peuvent être conclus avec les collectivités locales ou des acteurs privés pour assurer l'accessibilité au service postal universel, au sein notamment d'agences postales communales ou intercommunales (signature d'un protocole d'accord avec l'AMF le 28 avril 2005) ou de relais Poste chez les commerçants. Cette dernière expérimentation devrait progressivement se généraliser : on compte 575 relais Poste au 1^{er} juin 2005, contre 287 fin juin 2004

et un protocole d'accord a été signé le 1^{er} juin 2005 entre la Poste, l'Assemblée des Chambres françaises de Commerce et d'Industrie, l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat et la confédération des débiteurs de tabac améliorant la convention type précédente sur plusieurs points (allongement de la durée, majoration de la rémunération fixe forfaitaire perçue par le commerçant, engagement de La Poste à trouver une solution alternative en cas de défaillance du commerçant). Le contrat de performances met également l'accent sur la concertation « continue et globale » avec les collectivités territoriales dans le cadre des commissions départementales de présence postale territoriale.

La loi relative au développement des territoires ruraux et la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales ont précisé les modalités de mise en œuvre des dispositions de ce contrat relatives aux évolutions de la présence territoriale de la Poste et à la conduite de la concertation locale. L'article 2 de cette dernière loi est venu préciser les conditions dans lesquelles la Poste contribue à l'aménagement du territoire au moyen de son réseau de points de contact et en complément de ses prestations de service universel. Ces règles d'accessibilité, qui seront déterminées au niveau départemental après consultation de la commission départementale de présence postale territoriale, prennent en compte la distance et la durée d'accès au service de proximité offert dans le réseau de points de contact, les spécificités géographiques du territoire départemental et les caractéristiques démographiques, sociales et économiques des zones concernées (classement en ZUS ou en ZRR). Sauf circonstances exceptionnelles, elles ne peuvent autoriser que plus de 10 % de la population d'un département se trouve éloignée des plus proches points de contact de la Poste de plus de cinq kilomètres et de plus de vingt minutes de trajet automobile dans les conditions de circulation du territoire concerné.

Cet encadrement des critères d'accessibilité permettrait, selon les simulations de La Poste, de garantir la présence d'au moins 14 500 points de contact sur le territoire national. Il s'agit donc là d'une confirmation législative de l'engagement de La Poste de ne pas réduire la présence postale, les critères d'accessibilité étant là pour garantir que cette présence minimale est ajustée en fonction des besoins. En outre, l'article 106 de la loi relative au développement des territoires ruraux prévoit la possibilité d'une saisine du ministre de tutelle et du ministre chargé de l'aménagement du territoire par le préfet, avec effet suspensif, lorsqu'un projet de réorganisation s'avère incompatible avec les objectifs du contrat de performances et de convergences. Afin que ces dispositions puissent être mises en œuvre, votre rapporteur souhaite que les décrets correspondants soient publiés rapidement.

Pour financer le maillage territorial complémentaire ainsi défini, il est constitué un fonds postal national de péréquation territoriale dans les conditions fixées par un contrat pluriannuel de la présence postale territoriale passé entre l'Etat, la Poste et l'association nationale la plus représentative des maires. Les ressources de ce fonds proviendront notamment de l'allègement de la fiscalité locale dont la Poste bénéficie (actuellement 150 millions d'euros) mais compte

tenu de la diminution prévisible de cette ressource, la possibilité d'un abondement par d'autres partenaires a été prévue.

La commission départementale de présence postale territoriale, dans laquelle sont représentés les élus locaux, voit son rôle consacré dans la mise en œuvre de la concertation au niveau local et dans la fixation des modalités de répartition de ce fonds.

C.— REDUIRE LES INEGALITES DANS L'ACCES AUX NTIC

La téléphonie mobile et l'accès à Internet haut débit, ne relèvent pas à l'heure actuelle du service universel. Compte tenu de leur importance en matière d'aménagement du territoire, une action volontariste du gouvernement est essentielle en la matière.

1. La couverture du territoire en téléphonie mobile s'accélère

Le déploiement des antennes de téléphonie mobile revêt une importance particulière au regard du dynamisme des territoires et de l'égalité de leurs chances. L'apparition d'une nouvelle fracture technologique dans ce domaine aurait pour conséquence de priver la population concernée d'un certain nombre de nouveaux services, qui peuvent s'avérer indispensables lorsqu'il s'agit de la santé (médecins joignables à tout moment de leur tournée) ou de l'organisation des secours. L'attractivité économique des communes dépend également étroitement de l'accès aux réseaux de téléphonie mobile. Après l'absence d'effet des décisions du CIADT de Limoges de juillet 2001, le gouvernement a décidé de relancer en 2003 le plan de rattrapage de la couverture du territoire en téléphonie mobile dans des zones où l'investissement n'aurait pas été rentable pour les acteurs privés. L'objectif du programme « zones blanches » est d'assurer la couverture en téléphonie mobile des centres bourgs de plus de 3000 communes principalement situées en zone rurale, les axes de transport prioritaires et les zones touristiques à forte affluence qui ne sont actuellement desservis par aucun opérateur, afin d'arriver à une couverture de la population à 99 %. Il se décompose en deux phases, la première portant sur la mise en service de 1250 sites concernant 1800 communes environ et la seconde débutant à partir du 1^{er} janvier 2005 ou au plus tard à compter de la date de signature du protocole départemental de la phase I et permettant l'extension de la couverture en téléphonie mobile à près de 930 sites supplémentaires exploités commercialement d'ici la fin 2007 et concernant 1200 communes.

Le financement de ce programme s'inscrit dans le cadre d'un partenariat public-privé original associant l'Etat, les collectivités locales et les trois opérateurs de téléphonie mobile : lors de la première phase, le programme est financé à part égale par l'Etat, les trois opérateurs et les collectivités locales, à hauteur de 44 millions d'euros pour chaque partie, alors que la seconde phase est intégralement prise en charge par les opérateurs conformément à l'avenant

intervenir le 13 juillet 2004. Lors de la première phase, les collectivités territoriales mettent en outre des infrastructures passives (support des équipements d'antennes au sol, fibres optiques,...) à disposition des opérateurs, lesquels assurent leur équipement radioélectrique et leur exploitation. Ces investissements des collectivités territoriales sont éligibles au FCTVA. L'impulsion donnée lors de cette première phase par l'engagement financier de l'Etat et des collectivités territoriales était nécessaire dans la mesure où les opérateurs n'avaient aucune obligation de couverture territoriale en 2003, ce qui n'était pas le cas en 2004 pour la négociation des conditions de mise en œuvre de la seconde phase dans l'avenant, où le gouvernement a pu s'appuyer sur les conditions imposées pour le renouvellement des licences GSM.

L'identification des sites est désormais largement engagée : au 1^{er} juillet 2005, sur les 1250 sites prévus pour la phase 1, 885 sites ont déjà été retenus et 276 ont fait l'objet d'une recherche d'emplacement. A la même date, 78 % des départements concernés avaient signé un protocole d'accord départemental avec les opérateurs. 146 sites ont été aménagés et 82 sites ont été ouverts commercialement. Ces résultats peuvent paraître modestes au vu de la cible retenue de 1250 sites pour la phase 1 mais ils se révèlent très encourageants si on tient compte du délai important (deux ans environ) pour mener à terme la procédure consistant à retenir un site, à lancer un marché pour construire un pylône et à mettre les équipements en service et si on les compare aux données de l'an dernier : 4 sites seulement étaient ouverts fin juin 2004 et 474 avaient été identifiés et retenus.

Indépendamment des dépenses au titre du FCTVA (évaluées à environ 20 millions d'euros), l'engagement financier de l'Etat se répartit entre 30 millions d'euros de crédits du FNADT et 14 millions d'euros pris en charge par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Au 15 juin 2005, 28,68 millions d'euros issus du FNADT avaient été délégués aux préfetures de région et la DATAR prévoit d'affecter d'ici la fin 2005 le solde des crédits prévus, soit 1,42 million d'euros.

2. Vers un déplacement des enjeux du développement de l'internet haut débit des « zones blanches » vers les « zones grises »

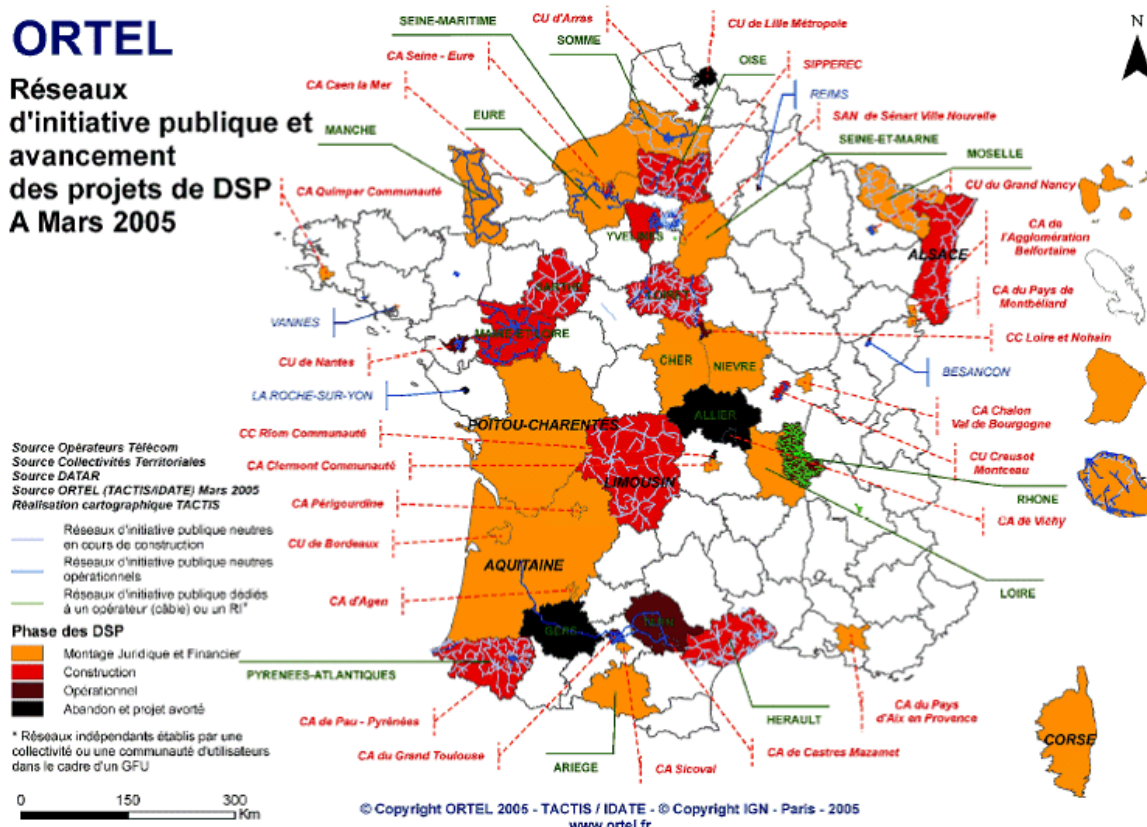
Le plan « République numérique dans la société de l'information » (plan RESO 2007). et le CIADT du 14 décembre 2004 ont fixé des objectifs ambitieux à l'horizon 2005 et 2007 : 96 % de la population couverte à 0,5 Mbits/s (85 % à 2Mbits/s) avec un minimum de 70 % pour chaque département d'ici fin 2005, 80 % des habitants de chaque commune reliables à 2 Mbits/s, offres à 100 Mbits/s dans les zones d'activité économique à un coût abordable, accès à 5Mbits/s dans toutes les communes où la densité de la population ou l'importance de l'activité économique le justifient et présence de 2 points d'accès publics, dont un en mairie, dans les petites communes isolées d'ici fin 2007.

Deux appels à projets ont été lancés dès 2003, le premier sur l'expérimentation de technologies alternatives d'accès à l'ADSL, doté de 5 millions d'euros, et l'autre sur les usages du haut débit (6 millions d'euros). Ils ont été regroupés lors du CIADT du 14 septembre 2004 en un seul appel à projets intitulé « Accès et usages à haut débit pour les territoires », doté d'un complément de crédits de 2 millions d'euros. Ce dernier mobilise environ 1 million d'euros des crédits du FNADT par an.

Un fonds de soutien au déploiement du haut débit sur les territoires au bénéfice des collectivités territoriales a également été créé par le CIADT du 18 décembre 2003. Ce fonds doit bénéficier d'une enveloppe de 100 millions d'euros sur la période 2004-2007, constituée par la « réserve de performance » du fonds européen de développement régional (FEDER). Une partie des crédits du plan spécial d'investissement pour la Corse et des crédits du FNADT dans le cadre des contrats de pays et contrats d'agglomération est également mobilisée pour le développement de réseaux à haut débit.

En outre, la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 sur la confiance dans l'économie numérique a introduit dans le code général des collectivités territoriales un nouvel article L. 1425-1, qui permet aux collectivités d'établir et d'exploiter sur leur territoire des réseaux de télécommunications pour les mettre à la disposition d'opérateurs, voire des utilisateurs finaux, en cas d'insuffisance d'initiatives privées propres à satisfaire les besoins de ceux-ci. Un milliard d'euros pourrait être investi par ce biais.

CARTE DES RÉSEAUX ET PROJETS DE RÉSEAUX À HAUT DÉBIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (MARS 2005)



D'importants progrès ont été accomplis récemment. A fin 2004, la population disposant d'une possibilité d'accès à Internet a atteint 53 600 000 personnes soit 89 % de la population nationale, ce qui représente une progression de 20 % par rapport à fin 2003 et de 43 % par rapport à fin 2002. Le nombre de communes couvertes par l'Internet à haut débit est passé de 7 600 à la fin de l'année 2002 à 19 300 à la fin de l'année 2003 puis à 25 976 à la fin de l'année 2004. Il reste donc environ 10000 communes qui n'ont pas encore de possibilités de couverture par le DSL ou le câble. Par ailleurs, au 30 mars 2005, l'ARCEP dénombrait 7,4 millions d'abonnés à haut débit, contre seulement 3,6 millions à la fin de 2003, ce qui fait de la France le pays ayant connu la plus forte croissance européenne dans ce domaine en 2004.

En fait, comme le démontre le sénateur Claude Belot dans le rapport d'information de la délégation à l'aménagement du territoire du Sénat intitulé « Haut débit et territoires : enjeu de couverture, enjeu de concurrence » du 29 juin 2005, l'enjeu de cette technologie, en termes d'aménagement du territoire, n'est plus tant la couverture de la population que l'accès de tous à une diversité d'offres et de tarifs que seule la concurrence permet. La différence de coût d'accès à Internet entre les zones ouvertes à la concurrence et les zones à opérateur unique pouvant être de 40 à 50 %, l'enjeu est aujourd'hui d'inciter les opérateurs alternatifs à venir proposer leurs services haut débit dans les zones où ils ne sont pas encore présents. Le principal frein est aujourd'hui le coût élevé du déploiement de leurs réseaux jusqu'aux répartiteurs de France Télécom au regard de la rentabilité potentielle des zones restant à desservir. Ainsi, alors que le problème des « zones blanches » est en voie de résolution, la frontière séparant les zones dégroupées, ouvertes à la concurrence, et les zones non dégroupées dites « zones grises » est à l'origine de nouvelles disparités territoriales.

D.— UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES SPECIFICITES TERRITORIALES : LA RELANCE DE LA POLITIQUE DE LA MONTAGNE

Les espaces montagnards, qui bénéficient d'un aménagement institutionnel propre, constituent un élément important de l'action de la DATAR, qui dispose d'un relais spécifique sur le terrain sous la forme des commissariats de massifs qu'elle finance intégralement. La DATAR consacre également à la politique de la montagne des crédits d'intervention au titre de l'auto-développement de la montagne et, sous une forme contractualisée, au titre des conventions interrégionales de massif.

Les crédits affectés au développement socio-économique dans les conventions interrégionales de massif s'élèvent à 189,3 millions d'euros pour la période 2000-2006, auxquels viennent s'ajouter 150,7 millions d'euros des régions et départements. Après un lent démarrage en l'an 2000, les programmations des crédits de ces conventions se sont amplifiées. En 2004, plus de 19 millions d'euros de crédits ont été engagés, contre 7,28 en 2000, ce qui représente 305 dossiers ; en 2005, 23,3 millions d'euros devraient l'être. 2004 a été en outre la première année

d'application de la décision du CIADT du 13 décembre 2002 sur la fongibilité de certains crédits ministériels (hors crédits parcs, offices et infrastructures) dédiés aux programmes interrégionaux, désormais regroupés au sein du FNADT. Ce nouveau mode de gestion des crédits a favorisé une programmation dynamique et répondant aux besoins des porteurs de projets.

A cette première source de financement de la politique de la montagne, s'ajoutent les crédits non contractualisés consacrés à l'auto-développement mis à disposition des préfets coordonnateurs de massif. Ils représentent des moyens d'intervention souples pour mettre en œuvre les orientations arrêtées par les comités de massifs. En dépit d'une baisse continue de ces crédits depuis 2003, le nombre de dossiers engagés en 2004 est resté très significatif (172 dossiers). Cependant, le niveau de ces crédits connaît cette année un nouveau recul, cette fois-ci de près de 40 %, à 2 millions d'euros, dû aux effets de la régulation budgétaire. Cette baisse doit néanmoins être relativisée car elle est compensée par l'augmentation des crédits engagés au titre des conventions interrégionales (+25 %). Pour connaître la totalité des crédits budgétaires consacrés à la politique de montagne, il faut également ajouter le budget de fonctionnement des commissariats de massifs, qui s'élève à 420,5 millions d'euros pour 2005. Au total, ce sont donc 445,5 millions d'euros qui ont été consacrés cette année par l'Etat à l'animation de la politique de la montagne. Celle-ci bénéficie également des fonds structurels FSE et FEDER, ainsi que des crédits des régions et départements.

A la suite de la publication de deux rapports parlementaires sur la politique de la montagne, plusieurs dispositions majeures sont venues par ailleurs rénover et conforter le dispositif de la loi « montagne » en 2004 et 2005. Tout d'abord, pour la première fois, le décret n° 2004-52 du 12 janvier 2004 introduit dans le droit positif la fonction de commissaire de massif, en confirmant son rôle de conseil auprès du préfet coordonnateur de massif. Le décret n° 2004-51 du même jour a réformé les comités de massifs, en clarifiant la composition et le fonctionnement de chaque comité en fonction de la spécificité de chaque massif. Il a notamment simplifié la réglementation relative à la détermination du périmètre de chaque massif, ce qui permettra le rattachement du massif du Morvan au massif central cette année. En outre, l'évolution de la politique de la montagne fait l'objet d'un titre particulier de la loi relative au développement des territoires ruraux. Grâce à cette loi, cette politique dispose des moyens institutionnels nécessaires pour devenir l'objet d'un investissement concerté entre tous les acteurs. Le rôle du comité de massif est précisé et renforcé. Les collectivités sont invitées à mettre en place des ententes de massifs pour mener, à l'instar de ce qui s'est fait dans le domaine de l'eau, des politiques territoriales intégrées. Les schémas interrégionaux de massifs, qui constituent le document d'orientation stratégique spécifique du massif, deviennent obligatoires et sont désormais soumis pour avis aux départements. Les conventions interrégionales de massif signées entre l'Etat et les dix régions sont désormais bien identifiées, tant sur le plan des mesures que sur le plan comptable.

Outre ce volet institutionnel, la loi DTR offre un nouvel élan aux activités de montagne et adapte certaines règles d'urbanisme aux spécificités des territoires montagnards : la procédure d'implantation des unités touristiques est allégée pour les petits projets ; l'urbanisation le long des voies dans les vallées et autour des rives des lacs de montagne est facilitée, tout en garantissant une prise en compte de la dimension environnementale par une étude préalable. Les efforts de dépollution des eaux effectués par les agriculteurs pourront être subventionnés par les agences de l'eau.

Votre rapporteur souligne que la prise en compte des spécificités territoriale ne se limite pas à la seule politique des massifs. Une action importante en faveur du littoral a été engagée dès l'an dernier avec l'appel à projets de la DATAR pour la gestion intégrée des zones côtières, pour lequel une enveloppe d'1,5 million d'euros est prévue. Le conseil national du littoral, à l'image du conseil national de la montagne, devrait en outre être mis en place d'ici la fin de l'année.

E.— LA DYNAMIQUE DES PAYS ET DES AGGLOMERATIONS

655 millions d'euros sont réservés par le volet territorial des contrats de plan pour la constitution des contrats de pays et d'agglomération sur la période 2000-2006. Après un démarrage assez lent, cette politique contractuelle territoriale a connu à compter de 2004 un essor très rapide, la date-butoir de signature de ces contrats ayant été reportée au 30 juin 2005 par la circulaire de la DATAR du 20 décembre 2004. Si votre rapporteur se félicitait dans son précédent avis de la souplesse retrouvée des pays, il soulignait déjà la rigidité et la complexité du contrat d'agglomération. Le cadre juridique de ce dispositif n'a pas évolué mais sa rigidité est aujourd'hui tempérée par une meilleure articulation et un rapprochement avec les autres politiques de recomposition territoriale. Les contrats d'agglomération signés dans le cadre des actuels CPER ont ainsi vocation à être intégrés dans les contrats métropolitains, lorsqu'ils concernent les espaces compris dans une coopération métropolitaine.

1. Les pays : un recadrage nécessaire vers des espaces de projet

En consacrant la notion de « pays », la loi dite « Pasqua » du 4 février 1995 a proposé un nouveau cadre de coopération aux communes, groupements de communes et acteurs socio-professionnels et associatifs pour élaborer un projet traduisant une communauté d'intérêts économiques ou sociaux. Complémentaire au développement de l'intercommunalité, la politique des pays constitue une voie originale pour remédier au déficit d'organisation collective des territoires français, morcelés entre des communes très nombreuses. Dépassant le clivage entre le rural et l'urbain pour retenir l'échelle du bassin de vie ou d'emploi, les pays sont des espaces de projet et non un niveau administratif supplémentaire. Après les dispositions de la loi Voynet qui avaient rigidifié le régime juridique des pays, la loi « Urbanisme et Habitat » du 2 juillet 2003 a allégé les procédures et replacé le

projet de territoire au cœur de la formule du pays : suppression de la distinction entre périmètre d'étude et périmètre définitif, suppression de l'avis conforme de la CRADT, suppression de l'obligation de créer une structure particulière en vue de la contractualisation avec l'Etat. Les EPCI à fiscalité propre ou les communes adhérentes peuvent désormais co-signer le contrat au nom du pays, la formule du GIP de développement local étant amenée à disparaître ou à se fondre dans celle, plus large, de « GIP aménagement du territoire ».

Cette simplification, l'arrivée à maturité d'un certain nombre de projets et l'échéance de la date-butoir du 31 décembre 2004 puis du 30 juin 2005 expliquent l'essor remarquable des pays à compter de 2004. Au 1^{er} mai 2005, 278 pays ont été reconnus par arrêté préfectoral, contre seulement 132 en mai 2004 (soit + 111 %) et 57 en janvier 2003, et 65 autres pays sont en projet. 233 pays avaient signé un contrat en application du volet territorial du CPER, 60 % de ces contrats ayant été signés après le 1^{er} septembre 2004. L'Ile-de-France exceptée, toutes les régions métropolitaines comptent désormais au moins un pays reconnu. La DATAR procède actuellement à une évaluation nationale des démarches contractuelles de pays, dont les résultats sont attendus pour la fin de l'année 2005.

Votre rapporteur souligne que cette montée en puissance accélérée des contrats de pays n'est pas sans conséquence sur l'exécution des contrats de plan Etat-régions : en effet, elle conduit à un effet de ciseau entre le montant des délégations nécessaires et le montant des délégations que l'Etat peut engager, qui ont diminué en 2003 et 2004 compte tenu de la régulation budgétaire. Cet essor des contrats de pays s'accompagne aussi d'une certaine dérive de ces structures, qui se professionnalisent et deviennent parfois de véritables opérateurs, avec le risque d'une hausse masquée de la fiscalité locale. Votre rapporteur rappelle que les pays ont vocation à rester des espaces de réflexion et de coordination.

2. Les agglomérations

Chaque structure intercommunale de plus de 50 000 habitants présente dans une aire urbaine peut signer un contrat d'agglomération. L'intérêt de cette démarche qui s'appuie sur un projet territorial et la définition d'une stratégie à 15 ans est son ciblage sur des programmes peu nombreux qui prennent véritablement leur sens à l'échelle de l'agglomération : pilotages des réseaux de transport ou de services publics, politique foncière, prise en compte d'enjeux environnementaux... Elle se heurte néanmoins à un cadre assez rigide, les contrats devant respecter un certain nombre d'obligations. Au 1^{er} juin 2005, 105 agglomérations sur les 176 existantes (162 communautés d'agglomérations et 14 communautés urbaines), soit 3 agglomérations sur 5, avaient élaboré et signé un contrat, contre seulement 52 fin avril 2004. Toutes les régions métropolitaines sont concernées par au moins un contrat d'agglomération, à l'exception de l'Ile de France et de la Picardie.

Le contenu et la qualité des contrats sont assez hétérogènes. Une première analyse succincte conduite par l'association ETD distingue ainsi trois types de contrats :

– les contrats « guichet » (pour 2/3 des contrats), composés d'une liste d'opérations, souvent sans référence à un véritable projet stratégique.

– les contrats « d'approfondissement du projet », qui concernent souvent les agglomérations les plus récentes et se caractérisent par une place importante réservée aux études et par un champ large de thématiques.

– les contrats « stratégiques » qui concernent généralement les agglomérations les plus importantes, font souvent référence à un territoire plus large que celui de l'agglomération et sont centrés sur un nombre limité de thématiques.

Une majorité de contrats ne semble donc pas respecter aujourd'hui l'esprit du dispositif. Aux termes de la circulaire de la DATAR du 20 décembre 2004, « *l'Etat n'a pas vocation à contractualiser sur des programmes d'action qui ne seraient que des catalogues de petits projets sans cohérence à l'échelle de l'ensemble du territoire considéré* ». Il est en effet souhaitable que les contrats d'agglomération se concentrent sur des projets structurants qui ne peuvent être satisfaits dans le cadre communal ni dans le cadre strict des intercommunalités préexistantes.

Les contrats d'agglomération signés se caractérisent aussi par une grande diversité de répartition de leur financement. Tous les schémas de financement sont possibles, y compris ceux mobilisant un seul partenaire. Si les communautés urbaines ou d'agglomération contribuent toutes dans une fourchette comprise entre 20 et 32 %, la part de l'Etat est très variée d'un contrat à l'autre (17 % à Bordeaux, 40 % à Elbeuf). Il est regrettable que la part des crédits Etat hors CPER ne soit pas toujours clairement identifiée dans les contrats d'agglomération, ceux-ci étant la déclinaison territoriale du CPER et ayant donc vocation à mobiliser en priorité une part significative des crédits des contrats de plan. Or, les crédits hors CPER peuvent atteindre dans certains cas exceptionnels plus de 70 % (contrat du Creusot-Monceau). Par ailleurs, les engagements pluriannuels des partenaires dans le contexte actuel d'incertitude lié à la limitation des crédits disponibles (Etat en particulier) et de poursuite de la décentralisation deviennent plus délicats, ce qui explique le choix de plus en plus fréquent d'une déclinaison annuelle de la programmation des contrats.

La signature de ces contrats a cependant permis l'émergence d'un véritable partenariat local à l'échelle de l'agglomération, qui perdure et a pu être mis à profit lors de l'appel à projets sur les pôles de compétitivité.

A l'instar de ce qui sera fait pour les pays, la DATAR vient de lancer une évaluation nationale des démarches contractuelles d'agglomération, qui se prononcera notamment sur la cohérence des contrats avec les projets d'agglomération et les autres démarches territoriales existantes (projet d'aménagement et de développement durable du SCOT...).

IV.— QUEL AVENIR POUR LES PRINCIPAUX INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE APRES 2006 ?

A.— LES CPER : UNE REFORME NECESSAIRE

1. Un glissement inévitable dans l'exécution des CPER 2000-2006

Le rapport d'information de MM. Augustin Bonrepaux et Louis Giscard d'Estaing déposé au nom de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale le 29 juin dernier a récemment fait le bilan de l'exécution des contrats de plan et de la programmation des fonds structurels européens. Au 30 décembre 2004, l'Etat avait délégué 9,68 milliards d'euros sur un total de 17,70, soit un taux de délégation de 54,69 % et un retard de 16,7 points par rapport au taux théorique des 5/7èmes (71,43 %). En se basant sur la moyenne des annuités effectuées sur les cinq dernières années, le retard d'exécution s'élève donc à un an et demi fin 2004. Ce montant de crédits ne prend pas en compte le plan de rattrapage routier qui a conduit à l'inscription de 240 millions d'euros en LFR 2004 mais dont les autorisations de programme n'ont pu être déléguées que cette année. Ce plan de rattrapage devrait néanmoins permettre d'améliorer l'exécution des CPER en 2005. Selon la programmation initiale des ministères, ce taux pourrait atteindre 66,16 % fin 2005, sous réserve de nouvelles mesures de régulation budgétaire. Si cette prévision se confirmait et si le rythme de délégation en 2006 était identique à celui de 2005, les CPER présenteraient un retard de 2 ans à leur échéance.

Cette situation globale cache cependant d'importantes disparités suivant les ministères. Deux grands ministères ont des taux ayant une incidence forte sur le taux global de mise en œuvre des crédits d'Etat en raison de leur poids budgétaire : il s'agit du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, dont le taux d'exécution de 63,71 % est bien au-dessus de la moyenne nationale, et du ministère de l'équipement et des transports, qui représente plus de 40 % des crédits d'Etat avec un taux d'exécution médiocre de 50,02 %. Au sein de ce ministère, les volets routiers et ferroviaires présentent les retards les plus inquiétants. Seule la moitié du volet routier avait été exécutée fin 2004. Le volet ferroviaire présente quant à lui le taux d'avancement le plus défavorable de l'ensemble des domaines contractualisés : 33,35 % fin 2004, soit un retard de plus de 2 ans et demi. C'est donc à juste titre que le gouvernement a lancé le plan de rattrapage routier en 2004 puis a décidé de consacrer en 2006 une partie des nouveaux moyens de l'agence de financement des infrastructures de transport à la réalisation des contrats de plans. Deux milliards d'euros seront ainsi consacrés à l'accélération de ce volet à compter de 2006.

Enfin, d'autres ministères, s'ils n'ont pas un poids budgétaire considérable, présentent une sous-exécution regrettable : il s'agit notamment du ministère de la santé (35,97 %) avec un retard très marqué sur le volet « humanisation des hospices et des établissements pour personnes âgées », qui

devrait cependant connaître une amélioration avec les moyens relevant de la Caisse Nationale de Solidarité.

S'agissant des disparités régionales, on remarque des retards d'exécution plus marqués en Corse, dans le Limousin et dans plusieurs départements d'outre-mer.

2. Une sous-exécution qui tient tant aux limites structurelles des CPER qu'au retard de l'Etat dans la réalisation de ses engagements

Ce glissement dans l'exécution des CPER tient à plusieurs facteurs. Tout d'abord, les limites structurelles des contrats de plan font aujourd'hui pleinement sentir leurs effets : sur-programmation et inscription de certains projets qui n'étaient pas assez prêts, complexité du processus de contractualisation qui a entraîné une signature tardive de ces contrats, rigidité et complexité des procédures, lente maturation des projets (notamment pour le volet territorial des pays et agglomérations), manque de lisibilité lié à l'absence d'un suivi informatique performant de l'exécution de ces contrats.

En outre, l'exécution de ces contrats se heurte à un décalage entre une programmation ambitieuse et des contraintes budgétaires fortes. Il y a eu un effet de ciseau en 2003 et 2004 entre le montant des délégations nécessaires, qui était en forte augmentation en raison de l'arrivée à maturité de nombreux projets, et celui que l'Etat pouvait accorder, qui baissait en raison de la régulation budgétaire (1,872 milliard d'euros en 2003 et 1,591 milliard en 2004, contre 2,09 milliards en 2002).

3. Un retard qui milite plus en faveur d'une réforme des CPER que de leur remise en cause

L'ampleur de ces difficultés a suscité l'idée d'une réforme en vue de la négociation des prochains CPER, dont le CIADT du 18 décembre 2003 a donné les premières orientations : recentrage des CPER sur un nombre limité de projets structurants, raccourcissement de la durée de programmation, création d'un système de péréquation, meilleur encadrement des engagements des cocontractants, en assouplissant le cas échéant les contraintes d'annualité des finances publiques. Le Premier ministre a alors lancé une phase de consultation des différents organismes représentatifs des collectivités territoriales (AMF, ARF, Association des Départements de France, Assemblée des Communautés de France) et des deux Délégations à l'aménagement du territoire du Parlement, puis chargé d'une mission de synthèse de ces contributions un inspecteur général des finances, M. Yvon Ollivier, et un inspecteur général de l'administration, M. Richard Castera.

Les différentes instances consultées ont été unanimes pour rappeler leur attachement aux contrats de plan comme outil principal de l'investissement public

en région, en dépit de leurs limites actuelles. Votre rapporteur, qui est à l'origine avec M. Louis Giscard d'Estaing, rapporteur spécial des crédits de l'aménagement du territoire, de l'avis formulé par la Délégation à l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, considère lui-même que le contrat de plan, par son caractère synthétique et par l'obligation qu'il crée à date fixe de hiérarchiser les priorités d'investissement, est indissociable d'une démarche stratégique et qu'il constitue en cela un précieux outil de planification et d'aménagement du territoire. Son principe doit donc être préservé, d'autant plus que la démarche contractuelle retenue se révèle particulièrement pertinente dans le cadre de l'approfondissement de la décentralisation : tout en étant respectueuse de la liberté d'administration des collectivités territoriales, elle instaure un cadre de concertation en vue d'une meilleure cohérence de l'action publique.

Votre rapporteur, rejoint en cela par les deux inspecteurs généraux, reste réservé sur l'intérêt d'une contractualisation « à la carte » avec des partenaires et sur des durées liés à la nature des projets, qui empêcherait de fait toute lisibilité et mise en cohérence des investissements au niveau national. La région, par son rôle de chef de file en matière d'aménagement du territoire, doit rester un interlocuteur privilégié de l'Etat, les autres collectivités pouvant être associées à la négociation en fonction de leurs compétences et être signataires du contrat si elles le souhaitent.

Au regard de l'atomisation actuelle des CPER en de multiples projets d'intérêt parfois purement local et du saupoudrage des crédits qui en résulte, le périmètre de ces contrats doit être impérativement recentré sur un nombre limité d'actions structurantes, identifiées d'un commun accord entre l'Etat et chaque région et correspondant effectivement à un domaine de compétences partagées. Yvon Ollivier et Richard Castera proposent à cet égard une contractualisation resserrée autour de 3 à 5 thèmes, 2 ou 3 étant nationaux et l'autre moitié tenant compte des spécificités régionales. Ces thèmes devraient bien entendu être cohérents avec les priorités définies au niveau européen et figurant dans le cadre de référence stratégique national actuellement en préparation. Selon les inspecteurs généraux, les thèmes nationaux pourraient être les suivants : les infrastructures de réseaux, la recherche et l'enseignement supérieur et la cohésion économique et sociale. Un tel resserrement ne signifierait pas pour autant un désengagement de l'Etat car le financement d'autres actions pourrait se faire en dehors du cadre contractuel ; en évitant le saupoudrage des crédits, l'Etat se donnerait au contraire la possibilité de mieux respecter les délais et ses engagements financiers.

La fongibilité des crédits affectés à chaque contrat est aussi une condition indispensable à l'optimisation de la gestion de ces contrats, pour permettre un ajustement des crédits aux besoins. Or, la gestion actuelle se caractérise par une profusion des lignes budgétaires et une rigidité d'emploi des crédits ainsi ventilés. Cette piste de réforme suggérée par votre rapporteur n'a cependant pas été retenue par les deux inspecteurs généraux car elle se heurte au principe de spécialisation des crédits. Elle trouve néanmoins un début d'expérimentation cette année avec la

LOLF, dans la mesure où le programme interministériel Loire Grandeur Nature, inscrit dans les CPER des régions concernées, figure parmi les actions du programme « Interventions territoriales de l'Etat » et bénéficiera en 2006 d'une fongibilité entre crédits ministériels.

Autre piste de réforme explorée par votre rapporteur, l'allongement de la durée des CPER à 9 ans, avec une clause de rendez-vous triennal permettant une revue des programmes et une réallocation des ressources fongibles. Raccourcir la durée des prochains CPER à une durée inférieure à cinq ans serait contre-productif : les régions auraient à peine le temps d'entamer les travaux avant de renégocier les contrats suivants ; de plus, les investissements structurants, notamment les projets d'infrastructures s'inscrivent dans une perspective de long terme. Le dispositif 3-6-9 proposé par votre rapporteur offrirait une visibilité et une solennité aux orientations stratégiques du CPER tout en gardant l'avantage d'une certaine souplesse. Si les deux inspecteurs généraux n'ont pas retenu ce dispositif, leur proposition n'en est pas si éloignée : ceux-ci suggèrent une durée assez longue des contrats, comprise entre 5 et 7 ans, assortie d'une révision obligatoire à mi parcours.

Compte tenu de l'hétérogénéité des statistiques fournis par les différents services, votre rapporteur appelait également de ses vœux le développement d'un outil spécifique, à l'instar de Présage pour les fonds structurels, permettant un véritable suivi de l'exécution des CPER. Il semble avoir été entendu sur ce point puisque la DATAR travaille actuellement à un tel dispositif.

Dans le rapport d'information de la Délégation pour l'aménagement du territoire, votre rapporteur soulignait également la nécessité de garantir un cadre budgétaire plus stable aux contrats de plan et s'est interrogé sur les moyens permettant de garantir les engagements financiers de l'Etat. A défaut d'un véritable caractère contraignant, une loi de programmation aurait au moins un effet d'affichage et offrirait un premier tableau de bord au Parlement, sur la base duquel il pourrait se reporter lors de chaque examen de la loi de finances. La proposition des deux inspecteurs généraux, à laquelle est favorable votre rapporteur, va plus loin : faire inscrire par le ministère du budget par priorité et avant toute autre mesure le financement des contrats de plan dans les crédits d'investissement de chaque ministère dans le cadre de la discussion budgétaire annuelle et prévoir le dégagement d'office de tous les projets qui n'auraient pas reçu un début d'exécution dans les 18 mois qui suivent la date de lancement prévu.

B.— LE TARISSEMENT ANNONCE DES FONDS STRUCTURELS CONJUGUE AU SPECTRE D'UNE ANNEE BLANCHE

Même si les fonds structurels européens ne s'inscrivent pas dans le cadre budgétaire national de l'aménagement du territoire, ils constituent un levier essentiel de cette politique, en raison de leur impact financier considérable. A ce titre, la France doit percevoir 17 milliards d'euros sur l'ensemble de la période 2000-2006 et recevra 3,3 milliards en 2006. Cette masse financière augmente de plus de 60 % l'effort budgétaire total de l'Etat en faveur de l'aménagement du territoire et représente 12 fois le montant du programme « aménagement du territoire » en crédits de paiement. Le principe du cofinancement qui régit ces fonds a favorisé notamment la mobilisation d'autres financements publics. L'effet de levier est important : 1 euro d'aide communautaire génère environ 3 euros d'investissements publics et privés.

La programmation des fonds structurels européens a connu plusieurs phases. Dans un premier temps, entre 2000 et 2002, le taux d'exécution est resté très faible, la complexité des critères d'attribution de crédits empêchant la programmation d'un nombre élevé de projets. En 2002, une réforme de la gestion des fonds structurels est intervenue, ce qui a permis de résorber cette sous-consommation : allègement substantiel des procédures, renforcement de l'appui administratif aux porteurs de projets et délégations de gestion aux régions par le biais de subventions globales. La programmation des projets a été accélérée alors considérablement, au détriment parfois de leur qualité et à des taux de subventionnement excessifs, pouvant aller jusqu'à 80 %. Puis le nombre important de projets déposés a permis de faire le tri et de mieux sélectionner les projets. Aujourd'hui, les crédits européens sont en grande partie consommés et les projets nécessitant une préparation plus longue rencontrent des difficultés pour être subventionnés. Il en va notamment ainsi des projets élaborés dans le cadre des contrats de pays ou d'agglomération, signés tardivement. Au 1^{er} mai 2005, 12,1 milliards d'euros ont fait l'objet d'une programmation, soit un taux d'exécution de 69,8 %, proche du taux théorique. Le risque de dégageement d'office s'éloigne donc ; il n'est cependant pas exclu, le rattrapage accéléré en 2004 ayant eu pour conséquence la programmation de certaines opérations, sans que la viabilité finale de certains projets ne soit assurée ni leur plan de financement complètement bouclé.

Après 2006, l'élargissement de l'Europe pourrait se traduire par une diminution considérable de l'enveloppe française. Dans son troisième rapport sur la cohésion de février 2004, la Commission propose d'affecter un montant équivalent à 0,41 % du revenu national brut communautaire à la politique de cohésion, soit l'équivalent de 336,3 milliards d'euros pour la période 2007-2013. Dans ces conditions, l'Union européenne ne pourra conserver l'intégralité de leurs avantages aux 15 tout en s'engageant fortement dans les régions des 10 nouveaux Etats membres, même si la Commission s'est efforcée de trouver un certain

équilibre dans ses propositions. Selon Jean-Charles Leygue, directeur général de la politique régionale à la Commission, les 15 verraient une diminution de 17 % de leurs aides par rapport à la période 2000-2006.

Recentrée sur l'utilisation de trois fonds (FEDER, FSE, Fonds de cohésion), cette enveloppe globale serait répartie entre trois objectifs profondément rénovés :

– L'objectif 1, dit de convergence, concernera les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, en l'occurrence la quasi-totalité des régions des nouveaux Etats membres ainsi que les Länder de l'ancienne Allemagne de l'Est, les départements d'outre-mer français, et certaines régions de la Grèce, du Portugal, de l'Espagne et du Mezzogiorno italien. Un soutien transitoire et dégressif est prévu jusqu'en 2013 pour les régions qui ne dépassent le taux de 75 % qu'à cause de l'effet statistique de l'élargissement. Le système transitoire actuel, qui concerne en France la Corse et le Hainaut ne sera pas reconduit. La Commission prévoit d'allouer à cet objectif 78,5 % des moyens consacrés à la future politique régionale, soit 264 milliards d'euros.

– L'objectif 2, centré sur la compétitivité régionale et l'emploi. Toutes les zones non couvertes par l'objectif 1 y seront éligibles, chaque Etat membre présentant à la Commission une liste des régions pour lesquelles ils souhaitent obtenir le cofinancement de programmes. Le FEDER soutiendra des projets renforçant l'attractivité des régions, la capacité d'innovation et l'esprit d'entreprise, conformément à la stratégie de Lisbonne. Le FSE subventionnera d'autre part des programmes favorisant l'adaptabilité des travailleurs et la réforme des marchés du travail. Un soutien particulier transitoire est prévu pour les régions exclues de l'objectif 1 au moment de la nouvelle programmation en raison de leurs progrès économiques, afin de consolider ce rattrapage. L'objectif 2 concentrera un peu plus de 17 % des crédits de la future politique de cohésion, soit 57,9 milliards d'euros.

– Enfin l'objectif 3, héritier du programme d'initiative communautaire Interreg, sera consacré à la coopération territoriale européenne et financera grâce au FEDER des initiatives transnationales, transfrontalières ou interrégionales. Il bénéficiera de 4 % du total de l'enveloppe, soit 13,2 milliards d'euros.

Les régions ultra-périphériques feront par ailleurs l'objet d'une allocation additionnelle, indépendamment de leur éligibilité à l'objectif 1.

Cependant, les contours de la future politique de cohésion sont indissociables du cadre global de négociation des perspectives financières pour 2007-2013. Les propositions de la Commission s'inscrivent en effet dans l'hypothèse d'un budget global plafonné à 1,14 % du revenu national brut communautaire. Or, ces propositions se heurtent à la volonté de six Etats membres contributeurs nets au budget de l'Union, dont fait partie la France, de limiter les dépenses communautaires à 1 % du revenu national brut.

Le compromis proposé par la présidence luxembourgeoise au dernier conseil européen des 16-17 juin 2005 est apparu satisfaisant au gouvernement français dans la mesure où il combinait le maintien de crédits suffisants pour la France au titre des différents objectifs avec la nécessaire maîtrise du budget européen. Ce compromis n'a cependant pas permis de parvenir à un accord sur les perspectives financières, le débat s'étant focalisé sur les remises en cause de la part du budget communautaire consacrée à la PAC, d'une part, et du « chèque britannique » d'autre part. Si la France s'est prononcée à cette occasion en faveur d'une limitation du budget communautaire tout en défendant la PAC, elle aurait néanmoins à regretter tout ajustement futur au détriment de la politique de cohésion, et tout particulièrement de son objectif 2, qui est apparue comme la variable d'ajustement idéale. Il faut rappeler que la France est le premier destinataire des crédits de l'actuel objectif 2, avec 6 milliards d'euros sur les 14 milliards prévus sur la période 2000-2006 et qu'elle bénéficie à ce titre d'un taux de retour supérieur à son taux de contribution globale (22 % contre 17 %).

A cette incertitude sur l'ampleur des crédits dont pourra bénéficier la France après 2006, s'ajoute désormais celle du calendrier de mise en œuvre des prochains fonds structurels. En effet, dans la situation actuelle, le démarrage effectif de la nouvelle programmation apparaît au mieux reporté à la mi-2007, en cas d'adoption des perspectives financières en décembre 2005. A défaut, l'année 2007 pourrait être quasiment une année blanche comme le fut la première année de l'Agenda 2000. L'adoption du budget 2007-2013 détermine en effet successivement l'adoption des règlements régissant les fonds, des orientations stratégiques communautaires (OSC), du cadre de référence stratégique national (CRSN) et des programmes opérationnels (l'équivalent des actuels DOCUP). Ces étapes demandent en principe 18 mois.

Votre rapporteur souligne la nécessité de faire avancer la détermination de ces orientations stratégiques le plus possible en amont, en dépit de l'absence d'un cadre budgétaire définitivement fixé, afin de pouvoir procéder aux ajustements nécessaires le moment venu et d'adopter dans des délais rapides les instruments de la future programmation. La Commission a déjà présenté le 6 juillet dernier les OSC pour 2007-2013, qui pourront être approuvées par le Conseil dès l'adoption des perspectives financières. En déclinaison de ces orientations stratégiques, la France prépare actuellement son cadre de référence stratégique national (CRSN) : la DATAR a lancé un groupe de réflexion dès septembre 2004 en liaison avec le SGCI, les ministères concernés, les grandes associations nationales d'élus, des représentants des services des conseils régionaux et des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) ; l'instance nationale de concertation pour l'emploi a élaboré un document de synthèse sur la stratégie d'intervention du FSE en France ; une consultation a été lancée au sein des régions sur la base d'un document introductif et donnera lieu à 7 réunions interrégionales de restitution d'ici la fin du mois d'octobre 2005. Une première version du CRSN devrait donc pouvoir être établie cet automne.

C.— REFORME DE LA REGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE SUR LES AIDES A FINALITE REGIONALE : LA PAT EN QUESTION

La politique de concurrence communautaire impose aux Etats membres de limiter les aides publiques à l'investissement des entreprises à des zones d'intervention approuvées par la Commission européenne. En dehors de ce zonage, la réglementation communautaire ne permet d'aider que les projets des seules PME. La PAT étant une aide d'Etat à finalité régionale au sens du Traité de Rome, elle est soumise à cette réglementation. Le zonage défini en application de l'article 87 du traité de Rome est actuellement le suivant :

– les régions en retard de développement (article 87.3.a du Traité) dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. En France, seuls les DOM sont concernés ;

– les zones en difficulté (art. 87.3.c), zonage qui coïncide en France avec celui de la PAT « Industrie », soit 34 % de la population nationale.

Dès avril 2004, la Commission européenne a proposé de ne maintenir que le premier zonage, supprimant ainsi de fait la possibilité d'allouer des aides publiques à l'investissement des grandes entreprises en France métropolitaine. Dans un premier temps, la France avait proposé de la remplacer par la faculté d'accorder des aides déclinées sur un plan thématique mais elle n'avait pas été suivie. Néanmoins, suite à l'action conjointe de la France, du Royaume-Uni, de l'Autriche et l'Allemagne, Mme Nelly Kroes, Commissaire en charge de la concurrence, a annoncé en juillet 2005 un infléchissement notable des propositions initiales de la Commission : le zonage actuel de l'article 87.3.c serait maintenu mais réduit de moitié et concernerait pour la France 15,5 % de la population contre 34 % aujourd'hui en zone PAT « industrie ».

La Commission devrait adopter fin 2005 les lignes directrices définitives pour la période 2007-2013, à l'issue d'une phase de consultation. S'il se félicite de cette avancée, le gouvernement français continuera à défendre une meilleure prise en compte des disparités de chômage et de PIB des Etats membres, l'instauration d'une période transitoire pour les territoires exclus du prochain zonage et d'un système de contrôle des aides aux transferts d'activité afin d'éviter les délocalisations, et le relèvement du « filet de sécurité » pour limiter à 25 % la réduction du zonage dans un Etat membre. De l'issue de ces négociations dépendra le nouveau profil de la PAT à compter de 2007.

D.— L'ALLEGEMENT ATTENDU DES PROCEDURES DE SCHEMAS DE SERVICES COLLECTIFS

Votre rapporteur avait exprimé dans ses précédents avis ses interrogations sur l'intérêt de ces documents de planification sectoriels, institués par la loi dite « Voynet » du 25 juin 1999. Se substituant au schéma national prévu par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire n° 95-115 du 4 février 1995, ces schémas devaient fixer les orientations sur vingt ans des neuf

politiques publiques les plus structurantes : enseignement supérieur et recherche, culture, santé, information et communication, transport de voyageurs, transport de marchandises, énergie, espaces naturels et ruraux et sport.

Or, ces instruments de planification se sont révélés très difficiles à élaborer, n'ayant été approuvés par décret que le 18 avril 2002, et parfois trop imprécis pour pouvoir être directement applicables. Leur portée juridique reste en outre incertaine : s'ils constituent un cadre de référence pour l'Etat et les collectivités territoriales, notamment pour la négociation des CPER et l'élaboration des DOCUP, seuls les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire doivent être compatibles avec eux. Les deux schémas de services de transport ont néanmoins une portée contraignante, la conformité de tout aménagement étant vérifiée au moment de la déclaration d'utilité publique.

Enfin et surtout, ces outils se caractérisent de fait par une extrême rigidité. La révision des schémas suit exactement la même procédure que leur élaboration, quelle que soit son ampleur. Ainsi, pour modifier des dispositions concernant un projet intégralement situé à l'intérieur d'une même région, la procédure de révision nécessite de solliciter l'avis de toutes les régions, du conseil national et de toutes les conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire, sans compter la phase préalable de concertation. Cette quasi-impossibilité de modifier de fait ces schémas s'accorde mal avec leur durée de validité et les condamne à l'obsolescence. En effet, il s'avère très difficile d'anticiper les évolutions techniques de certains secteurs, tels les transports ou les télécommunications, et d'afficher des objectifs réalistes à un horizon de vingt ans. Ainsi, le ministre délégué à l'aménagement du territoire, Christian Estrosi, a-t-il qualifié les schémas de services collectifs de « mortifères » lors de son audition devant la Commission des affaires économiques le 28 juin dernier et pris l'exemple du projet d'autoroute A51 Grenoble-Gap-Sisteron, pour lequel l'existence du schéma des transports empêchait toute modification du tracé en dépit de l'accord des élus locaux.

Pour ces raisons, la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit a autorisé le gouvernement à prendre par voie d'ordonnance des mesures d'allègement des procédures d'adoption et de révision des schémas de services collectifs et à supprimer les deux schémas multimodaux de services collectifs de transport. L'ordonnance correspondante n° 2005-654 en date du 8 juin 2005, dont le projet de loi de ratification a été déposé sur le bureau du Sénat, simplifie ainsi la procédure d'adoption des schémas de services collectifs. Les deux phases de concertation puis de recueil d'avis sont maintenues mais considérablement assouplies : les modalités de concertation au niveau régional seront adaptées au cas par cas par circulaire ; les avis demandés au niveau régional, qui faisaient double emploi avec la concertation déjà menée à ce niveau, sont supprimés, seul l'avis du Conseil National d'Aménagement du Territoire étant requis. L'avis des délégations à l'aménagement du territoire du Parlement, s'il ne figure pas dans le texte de l'ordonnance, est néanmoins envisagé à titre facultatif, « à la demande du gouvernement », par l'exposé des motifs du projet de

loi de ratification et votre rapporteur souhaiterait que cette faculté soit utilisée. La révision des schémas se fera selon cette procédure allégée mais lorsqu'une modification ne concernera qu'une ou plusieurs régions, la concertation prévue sera limitée à la ou les régions concernées. Ces schémas pourront donc désormais prendre en compte plus facilement les décisions prises en CIADT, sans attendre les deux ou trois ans nécessaires à la procédure de révision actuelle. Les échéances calendaires de révision des schémas seront en outre supprimées car, comme le reconnaît l'exposé des motifs du projet de loi de ratification, « *elles avaient peu de chance d'être respectées dans la réalité* ».

Par ailleurs, l'ordonnance supprime l'ensemble des dispositions relatives aux schémas multimodaux de services collectifs de transport. Votre rapporteur ne peut qu'approuver cette suppression car leur maintien posait indéniablement le problème de leur articulation avec les schémas régionaux de transports et d'infrastructures prévus par l'article 17 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et qui sont élaborés par les régions. L'obligation de compatibilité des schémas régionaux avec les schémas de services collectifs, si elle était nécessaire pour garantir la cohérence de l'ensemble, aurait pu en effet aboutir à limiter a priori les arbitrages des régions, étant donné le caractère figé des schémas nationaux existants.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 27 octobre 2005, la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a entendu M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'Aménagement du territoire, sur les crédits de son ministère pour 2006.

Le Président Patrick Ollier, après avoir rappelé le rôle joué par M. Christian Estrosi en faveur de l'aménagement du territoire lorsqu'il siégeait sur les bancs de l'Assemblée nationale, a souligné que l'examen des crédits de la mission interministérielle « Politique des Territoires » était l'occasion de s'interroger sur la lisibilité de la politique d'aménagement du territoire, qu'il a fallu reconstruire après l'adoption de la loi Voynet. Il a estimé que dans un contexte de mondialisation, l'attractivité des territoires était un des objectifs prioritaires de cette politique. Le Gouvernement a montré qu'il en avait pleinement conscience en rebaptisant le « Comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire » (CIADT) en « Comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires » (CIACT).

Il a demandé au ministre délégué s'il disposait d'une évaluation des créations d'emplois liées aux pôles de compétitivité, les contrats-cadres de 55 de ces pôles ayant déjà été validés. Il a également souhaité connaître les critères retenus pour le zonage des exonérations fiscales et sociales applicables à ces pôles. Il a par ailleurs demandé des précisions sur les instruments mis au service de la politique d'aménagement du territoire, et plus particulièrement au bénéfice des territoires les plus défavorisés, l'égalité des chances passant par l'inégalité des traitements. La poursuite de la décentralisation implique davantage de coordination et de moyens d'intervention pour l'Etat. C'est pourquoi il a estimé que la création des pôles d'excellence en zone rurale allait dans le bon sens.

M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire, s'étant réjoui d'intervenir à nouveau devant la Commission des affaires économiques, a souligné que, quand on a siégé dix-sept ans sur les bancs de l'Assemblée nationale, on a du mal à quitter la position de législateur et à renier ses engagements passés. Ainsi que l'a rappelé le Président Patrick Ollier, un grand nombre de combats pour l'aménagement du territoire ont été menés en commun, au-delà de la diversité des engagements politiques, et l'assemblée générale des élus de la montagne qui s'est tenue la semaine dernière à Piedicroce a été l'occasion de le vérifier une fois encore.

Le ministre délégué a indiqué que la présentation des crédits du programme « Aménagement du territoire » pour 2006 lui donnerait également l'occasion d'évoquer les sujets d'actualité de l'aménagement du territoire, deux semaines après le CIACT du 14 octobre : le traitement des mutations

économiques, la situation des contrats de plan Etat-régions, les pôles de compétitivité et les pôles d'excellence ruraux.

Il a d'abord souligné que le budget 2006 de son ministère était tout entier dédié aux territoires. Dans le cadre d'un exercice nouveau lié à l'entrée en application de la LOLF, l'Assemblée nationale aura à examiner le programme « Aménagement du territoire », lui-même inscrit dans la mission « Politique des territoires ». Ce budget totalise 382 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une augmentation de 11 % par rapport à 2005, et 275 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 3,5 %. Il représente environ 40 % du programme « Politique des territoires ». Il s'est déclaré satisfait de cette augmentation des crédits, qui traduit son ambition en faveur des territoires et reflète un soutien accru à des projets porteurs de développement économique et créateurs d'emplois.

Le programme se décline en quatre actions.

La première, « Attractivité et développement économique », représente 23 % du total des autorisations d'engagement, soit 87 millions d'euros. Ces crédits visent à maintenir et à renforcer la compétitivité des territoires, à soutenir les « locomotives » du pays. Certains auront remarqué que les crédits de la prime à l'aménagement du territoire (PAT) sont en diminution. Ce choix de ne pas reconduire cette dotation au même niveau que les années précédentes répond à la volonté d'élaborer un budget le plus juste et le plus sincère possible. Ces dernières années, les crédits de la PAT étaient surévalués et régulièrement sous-consommés, ce qui entraînait des reports importants. Mieux vaut donc faire en sorte que les crédits soient effectivement consommés là où ils sont le plus efficaces, et c'est bien la faible consommation des deux dernières années qui conduit à présenter une PAT en diminution.

En 2006, ces reports sont apurés, mais les crédits devraient permettre de faire face à toutes les demandes prévisibles. Et grâce à la souplesse introduite par la LOLF, un redéploiement permettrait de réallouer en interne les crédits nécessaires si la demande s'avérait plus forte en cours d'exercice. Enfin, ces crédits seront ciblés sur des priorités clairement définies, comme la redynamisation des zones en crise et le soutien au développement des pôles de compétitivité. Il faut d'ailleurs rappeler que la PAT a aidé à la création de plus de 6 000 emplois au cours des neuf premiers mois de 2005.

Dans cette action figure également la subvention versée à l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) ainsi que les subventions versées aux agences régionales de développement. Grâce à ces opérateurs, le Gouvernement marque son implication dans la définition et la mise en œuvre d'une politique d'attractivité de la France et de ses territoires, la PAT intervenant d'ailleurs assez largement pour accompagner les projets d'investissements d'entreprises étrangères. Les chiffres pour 2005 ne sont pas encore disponibles, mais la reprise de l'investissement étranger en France s'est poursuivie en 2004,

aidant au maintien et à la création de plus de 30 000 emplois. C'est un signe de l'attractivité française par rapport à ses voisins et concurrents d'Europe de l'Ouest.

La deuxième action, « Développement territorial et solidarité », représente 59 % du total, soit 227 millions d'euros. En augmentation de 11 %, elle permet de respecter la part de l'aménagement du territoire dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, soit quelque 150 millions d'euros de crédits grâce auxquels près de 3 000 projets sont soutenus dans des secteurs extrêmement variés : développement économique, mais aussi tourisme, nouvelles technologies de l'information et de la communication, emploi et formation, équipements publics. Si l'on considère qu'un euro du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) permet de mobiliser trois autres euros, on mesure le formidable effet de levier que représente ce fonds. En outre, cette action reflète les grandes politiques d'aménagement du territoire lancées lors des CIADT depuis 2002 : la couverture du territoire en téléphonie mobile et en haut débit, la politique du littoral, l'accès aux services publics, la politique des métropoles.

La troisième action, « Grands projets interministériels d'aménagement du territoire », représente 14 % du total des crédits, soit 55 millions d'euros, en augmentation de 35 %. Ces crédits permettent la mise en œuvre concrète de projets interministériels coordonnés par le ministère chargé de l'aménagement du territoire qui ont un impact structurant pour toute une région : le programme Mont-Saint-Michel, l'opération Euromed à Marseille, la valorisation du canal Saône-Rhin, le plan d'aménagement du littoral languedocien...

Dans cette action, on retrouve aussi les crédits de la politique des massifs, qu'il s'agisse de la protection du patrimoine montagnard ou de l'accroissement de l'offre touristique. Cette action revêt des formes très concrètes, comme le développement du thermalisme dans le Massif Central, le développement des sentiers de grande randonnée dans les Alpes ou l'appui au pastoralisme dans les Pyrénées.

La quatrième action, « Soutien », regroupe les crédits de fonctionnement et de personnel, soit 4 % du total des crédits. C'est une enveloppe volontairement maîtrisée, de façon à affecter la quasi-totalité des crédits aux territoires. Le plafond d'emplois de la DATAR est fixé à 117 équivalents temps plein, auxquels s'ajoutent 50 personnels mis à disposition par les autres ministères.

Le ministre a souhaité également évoquer l'exécution budgétaire en 2005. Le budget « Aménagement du territoire » a contribué, comme d'autres, à la diminution du déficit global de l'Etat. Ainsi, un peu plus de 20 millions d'euros en crédits de paiement ont fait l'objet d'une annulation, soit environ 8 % des crédits prévus en loi de finances initiale. Ces annulations ont essentiellement porté sur des crédits de la PAT, moins consommés que d'autres. Ainsi, les autres lignes budgétaires ont pu être préservées.

D'autres crédits ne relevant pas du programme « aménagement du territoire » concourent néanmoins à la politique d'aménagement du territoire. C'est le cas des crédits d'autres ministères que l'Etat engage au titre des contrats de plan : 17,7 milliards d'euros pour la période 2000-2006, avec un taux d'exécution qui devrait avoisiner 66 % fin 2005. C'est le cas aussi des exonérations de charges fiscales et sociales dans des territoires précisément délimités, pour un montant de 879 millions d'euros en 2006. Enfin les crédits européens de la politique régionale s'élèvent à 3,3 milliards d'euros par an.

Le passage à la LOLF, qui permet de tourner résolument l'Etat vers la recherche de la performance, a été pleinement pris en compte par la DATAR. Au sein de chacune des quatre actions constituant le programme « Aménagement du territoire », des objectifs de résultats ont été fixés, mesurables par une batterie d'indicateurs. On peut ainsi citer l'objectif de couvrir 100 % du territoire national en téléphonie mobile fin 2007, la volonté d'attribuer 30 % de la PAT aux pôles de compétitivité ou l'objectif de consacrer 20 % des crédits de la politique de la montagne au développement touristique.

Le ministre délégué a ensuite souhaité évoquer les décisions prises par le CIIACT le 14 octobre dernier.

Il a rappelé que le Premier ministre avait souhaité donner un contenu économique affirmé à la politique d'aménagement du territoire et souligné qu'il soutenait, avec le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, cette option qu'illustrent aujourd'hui les pôles de compétitivité, qu'illustreront demain les pôles d'excellence ruraux, et à laquelle les moyens d'intervention sont largement consacrés.

Cette réorientation implique quelques modifications sémantiques et organisationnelles. Comme le Président Patrick Ollier l'a observé, le CIIACT est ainsi devenu CIIACT en application du décret du 12 octobre 2005 et son objet sera complété d'une dimension liée à la compétitivité, à l'attractivité et aux mutations économiques.

Cette décision s'accompagne d'une évolution significative des missions de la DATAR et de son organisation. En effet, fort des enseignements tirés de deux ans de pratique, le Premier ministre a décidé de confier à la DATAR et au ministère de l'économie les fonctions aujourd'hui conduites par la Mission interministérielle sur les mutations économiques (MIME). La fusion de la DATAR et de la MIME donnera naissance à la Délégation à l'aménagement et à la compétitivité du territoire. Les ministères chargés de l'économie et de l'industrie auront vocation à piloter la prospective sectorielle permettant d'améliorer la capacité d'anticipation. L'action territoriale restera du ressort des préfets de département, soutenus par les préfets de région. Le délégué à l'aménagement du territoire sera secondé par un troisième directeur, animant un pôle interministériel qui aura en charge l'accompagnement des mutations économiques et constituera sur ce sujet un interlocuteur privilégié.

Le ministre délégué a indiqué avoir visité en trois mois, 22 pôles de compétitivité répartis dans 15 départements et 11 régions. Cette politique est capitale pour le pays et pour son industrie. Le CIADT du 12 juillet 2005 a retenu 67 projets, devenus 66 à la suite de la fusion de deux pôles. Le 14 octobre dernier, le CIICT a validé 55 projets de contrats cadre permettant désormais de saisir le Conseil d'Etat sur les projets de zonage « recherche et développement ». Ces contrats cadre contiennent les orientations stratégiques, les thématiques, l'organisation de la gouvernance, les modalités de sélection des projets par le pôle, le projet de zonage « recherche et développement », la définition de l'animation, les modalités de suivi et d'évaluation du pôle.

Cette étape était indispensable pour commencer à engager, dès 2006, une partie du milliard et demi d'euros prévu pour les pôles. Le Gouvernement a souhaité aller très vite, avec un seul objectif : créer les conditions favorables à la croissance économique pour créer des emplois. Près de 200 000 emplois pourraient être créés dans les dix ans grâce à cette politique.

Lors du CIADT du 12 juillet, le Premier ministre a demandé au ministre délégué à l'aménagement du territoire de formuler des propositions d'action pour valoriser au sein des territoires ruraux d'autres activités que l'industrie, afin de prolonger la démarche des pôles de compétitivité dans d'autres domaines. En effet, cette dernière remporte un large succès, mais ne résume pas à elle seule l'excellence des territoires. En particulier, elle ne révèle pas tout le réservoir de croissance, de développement et d'emploi que représentent les territoires ruraux.

Le ministre délégué a donc proposé, lors du CIICT du 14 octobre, d'engager une démarche de reconnaissance de « pôles d'excellence ruraux », qui prendrait la forme d'un appel à candidatures largement ouvert pour encourager des initiatives réellement innovantes dans des bassins de vie ruraux, structurés par des aires urbaines de 30 000 habitants au plus.

Les projets qui s'inscrivent dans des territoires défavorisés, en particulier dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) dont le Président Patrick Ollier a été en quelque sorte le « père » dans la loi d'orientation de 1995, seront naturellement examinés avec une attention particulière. À ce propos, le ministre délégué a indiqué qu'il avait veillé tout particulièrement à ce que les décrets d'application de la loi relative au développement des territoires ruraux relatifs aux ZRR soient adressés au plus vite au conseil d'Etat, qui devrait les examiner à compter du 8 novembre.

Les pôles d'excellence en zone rurale pourraient concerner la culture, le patrimoine naturel et le tourisme mais aussi la valorisation et la gestion durable des bio-ressources (agriculture, aliments-santé, bois, énergie) ou l'accueil de nouvelles populations.

Dans la sélection des projets, la préférence sera accordée aux projets les plus créateurs d'emplois. Le dynamisme économique, l'innovation ne sont pas

l'apanage des seuls espaces urbains. Tous les territoires ont un droit égal à la compétitivité.

S'agissant enfin des contrats de plan Etat-régions, les arbitrages concernant l'éventuelle prorogation de la génération actuelle n'ont pas encore été rendus. Le ministre délégué a étudié attentivement les propositions émanant soit de la mission d'inspection générale mandatée par le précédent gouvernement, soit des élus. La Commission des finances de l'Assemblée nationale a présenté dans un rapport d'information le 29 juin dernier des propositions très argumentées et préconise avec raison d'opter pour une plus grande sélectivité et de ne retenir que les projets dont le coût a été estimé sérieusement, ce qui n'a malheureusement pas été le cas des projets figurant dans les actuels contrats de plan.

Par ailleurs, un consensus semble se dégager pour proroger d'un à deux ans, soit jusqu'à la fin de 2008, les contrats de plan, ce qui permettrait de parvenir à un taux d'exécution plus élevé mais aussi de passer 2007 et 2008, deux années électorales chargées, afin de préparer la future génération de contrats de plan dans la sérénité. Le Gouvernement devrait se prononcer sur le sujet lors d'un prochain CIACT, sans doute à la fin de l'année.

Le taux d'exécution des contrats de plan devrait être accru dès 2006 grâce à l'apport de crédits en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transports (AFITF). Ces crédits vont accélérer la réalisation du volet « infrastructures » des contrats de plan, dont le retard atteint un an et demi à la fin de 2005. Le Gouvernement a récemment annoncé que 4 milliards d'euros issus du produit de la privatisation des sociétés d'autoroutes seraient affectés à l'AFITF à compter de 2006, en sus de ses ressources ordinaires. Cette dotation lui permettra de poursuivre la politique en faveur des grands projets d'infrastructures décidée en CIADT en décembre 2003 en lançant de nouveaux projets. Parallèlement, le Gouvernement souhaite accélérer la réalisation des opérations prévues aux contrats de plan. Ces décisions auront un impact immédiat sur le secteur des travaux publics; de nombreux chantiers vont être soit accélérés, soit relancés, avec la création de nombreux emplois à la clé, tout en offrant aux territoires les infrastructures nécessaires à leur développement économique. Le CIACT a ainsi confirmé que, pour 2006, les moyens de paiement de l'AFITF s'élèveront à 2 milliards d'euros, dont 836 millions d'euros provenant de la privatisation des sociétés d'autoroutes et 394 millions d'euros de subventions de l'Etat. Il a confirmé que, sur ces moyens, 1,08 milliard d'euros sera affecté aux contrats de plan.

Le ministre délégué a conclu que le budget 2006 de l'aménagement du territoire était tout entier tourné vers l'action, au service des territoires, de leur cohésion et de leur compétitivité.

Le Président Patrick Ollier a remercié le ministre pour toutes les précisions apportées à la Commission et déclaré partager, sur l'ensemble des sujets abordés, les positions qu'il a exprimées. Lui-même, en tant qu'administrateur de l'AFITF,

considère que l'augmentation de 36 % de ses moyens est considérable, mais encore faut-il que les projets dans les régions soient identifiés et finalisés.

S'agissant des contrats de plan, sans doute la responsabilité du retard pris est-elle partagée. Le débat politique sur la nécessité de prolonger les contrats actuels et sur les caractéristiques de la nouvelle génération est lancé et il apparaît en effet nécessaire de « lisser » les années d'élections.

M. Jacques Le Nay, rapporteur pour avis pour l'aménagement du territoire, a observé qu'avec la mise en œuvre de la LOLF, l'examen des crédits de l'aménagement du territoire s'inscrivait cette année dans le cadre d'une mission interministérielle plus large, consacrée à la politique des territoires. Il a indiqué que l'information géographique, support essentiel de l'observation des territoires et de la mise en œuvre de cette politique, faisait l'objet d'un programme comprenant la subvention à l'Institut géographique national (IGN), d'un montant de 75 millions d'euros dont la légère baisse traduisait la recherche d'un équilibre entre les différentes sources de financement de l'établissement, conformément au contrat d'objectifs signé avec l'Etat.

La mission « Politique des territoires » comporte aussi un programme expérimental « Interventions territoriales de l'Etat », dont chaque action correspond à un plan d'action interministériel régional géré de façon déconcentrée. L'inscription de ces politiques territoriales au sein de ce programme permettra de rendre fongibles les crédits des différents ministères et d'améliorer leur gouvernance. Le rapporteur pour avis a rappelé qu'il avait lui-même appelé de ses vœux cette fongibilité à plus grande échelle pour optimiser l'exécution des contrats de plan.

Il a indiqué que les crédits du programme « Aménagement du territoire » étaient en hausse de 3,6 % pour les crédits de paiement (CP) qui s'élèvent à 275,5 millions d'euros et de 11,2 % pour les autorisations d'engagement (AE), d'un montant global de 382 millions d'euros.

L'augmentation portera sur des dépenses structurantes : les crédits du FNADT progresseront de 6 % en CP et de 16 % en AE, ce qui permettra notamment de poursuivre l'exécution des contrats de plan. La PAT se voit quant à elle recentrée sur les projets les plus structurants, 15 millions d'euros sur 38 millions étant orientés vers les pôles de compétitivité. Les moyens de fonctionnement et de personnel de la DATAR sont stables, en dépit d'une hausse apparente liée à l'intégration des pensions.

Ces montants ne retracent cependant qu'une petite partie de l'effort financier en faveur de la politique d'aménagement du territoire : d'autres crédits ministériels y concourent à hauteur de 4 milliards d'euros, auxquels il faut ajouter plus de 800 millions d'euros de dépenses fiscales et 3,3 milliards d'euros de fonds structurels.

Cette nouvelle donne budgétaire est satisfaisante au regard des objectifs fixés à cette politique et notamment du renforcement de l'attractivité des territoires. Il s'est félicité à ce titre du succès de l'appel à projets pour les pôles de compétitivité et du choix du Gouvernement de retenir 67 pôles en doublant l'enveloppe initiale pour la porter à 1,5 milliard d'euros. Il conviendra désormais de procéder à un suivi attentif de la réalisation de ces projets, pour évaluer leur effet sur l'emploi et la croissance. Il s'est réjoui du maintien à son niveau actuel de la subvention à l'AFII, dont l'action de prospection des investissements étrangers et de promotion de l'image de l'économie française est reconnue, mais s'est interrogé sur un possible redéploiement à son profit d'une petite partie des crédits du FNADT versés aux agences régionales de développement économique, dont la présence à l'étranger peut se discuter.

Il a également souligné que les moyens exceptionnels de l'Agence de financement des infrastructures de transport en 2006 permettraient de désenclaver considérablement les territoires et de renforcer par là même leur attractivité. Il a indiqué que le rapprochement de la DATAR avec la MIME permettrait de mieux anticiper les mutations économiques et a estimé que l'observatoire de l'investissement de l'AFII pouvait être également adapté pour mettre en place un véritable système d'alerte.

Il a également évoqué l'autre grand objectif de l'aménagement du territoire, qui doit être d'assurer un développement équilibré et solidaire du territoire et s'est félicité de la priorité donnée à la concertation et à la polyvalence pour le maintien des services publics en zone rurale à travers les travaux de la Conférence nationale des services publics et la concertation menée par les préfets.

Il a souligné que la présence postale allait être améliorée grâce aux deux protocoles qui viennent d'être signés sur les agences postales communales et sur les relais Poste et que la fracture numérique était en voie de résorption.

Le rapporteur pour avis a enfin évoqué les incertitudes qui pèsent sur l'avenir des principaux instruments de la politique d'aménagement du territoire après 2006. L'enveloppe de fonds structurels dont bénéficiera la France après 2006 restera liée à la place accordée au futur objectif 2 et sera probablement réduite, sans compter les retards qu'engendrerait l'échec des négociations sur les perspectives financières 2007-2013.

Les contrats de plan accusent quant à eux un retard important : fin 2004, l'Etat avait délégué 9,68 milliards d'euros sur 17,70 milliards, soit un taux d'exécution de 54,69 % et un retard évalué à un an et demi. L'Etat risque notamment de ne pas pouvoir faire face au financement du volet territorial des contrats de plan, compte tenu de la montée en puissance très forte des pays et agglomérations. Le rapporteur pour avis a donc jugé inéluctable le report de la validité de ces contrats d'un ou deux ans.

Il a néanmoins souhaité que les discussions portant sur la nouvelle génération de contrats de plan ne soient pas repoussées pour autant et réaffirmé son attachement à des contrats recentrés sur des projets plus structurants sur un horizon suffisamment long, avec des clauses de révision plus rapprochées.

En conclusion, le rapporteur pour avis a jugé ce budget satisfaisant et invité la Commission à émettre un avis favorable à son adoption.

M. Christian Bataille, s'exprimant au nom du groupe socialiste, a indiqué qu'il ne pouvait laisser dire au ministre délégué que la France allait enfin avoir une vraie politique d'aménagement du territoire, ce qui laisse entendre qu'elle n'en avait pas auparavant.

Il a ensuite considéré que le ministre délégué faisait preuve d'habileté pour masquer certaines insuffisances de ce budget, notamment en affirmant que la baisse des crédits de la PAT était liée à leur sous-consommation et en prétendant que cela relève d'une saine gestion budgétaire. Pour être sûr que c'est le manque de dossiers qui explique cette sous-consommation, il faudrait disposer de plus de détails quant à une éventuelle sévérité des services instructeurs. Il a quant à lui indiqué que, dans sa région, la PAT avait continué à être sollicitée sans que toutes les demandes soient satisfaites.

Il a également souligné que, pour les contrats de plan, la dotation permettait juste de rester au niveau, mais absolument pas de rattraper le retard, que le rapporteur pour avis a estimé à un an et demi mais qui pourrait être plus préoccupant encore.

Par ailleurs, il a observé que la dynamique suscitée par les pôles de compétitivité ne pourrait se réaliser si l'Etat ne s'impliquait pas davantage : avec 67 pôles prévus, la faiblesse des moyens engagés fait plutôt craindre un saupoudrage.

Sans doute les pôles d'excellences ruraux, que le ministre délégué a fort bien décrits, procèdent-ils d'une bonne intention. Mais, là aussi, on peut s'interroger sur les moyens qui leur seront consacrés.

M. Christian Bataille a enfin demandé au ministre délégué quelles suites il entendait donner au CIADT de 2003, qui avait retenu 50 projets d'infrastructures dont 35 pour les transports. L'AFITF devait prendre en charge ces projets jusqu'en 2012, grâce à une partie des 40 milliards d'euros de dividendes attendus des autoroutes jusqu'en 2030. Aujourd'hui, le produit de la privatisation est estimé entre 11 et 14 milliards d'euros, mais cette somme n'entrera qu'une fois dans les caisses, et il faut donc se demander quelle autre source de financement permettra de mener à bien le plan de longue durée lancé en 2003.

Il a conclu son propos en indiquant que le groupe socialiste se prononcerait contre l'adoption des crédits.

M. Jean-Michel Couve, rapporteur pour avis pour le tourisme, a interrogé le ministre délégué sur la participation de son ministère au programme en faveur de l'hébergement de tourisme social, auquel une ligne budgétaire spécifique était jusqu'ici consacrée.

Il a également souhaité savoir quelle place serait réservée au tourisme dans les pôles d'excellences ruraux, la loi sur le développement des territoires ruraux ayant permis de prendre une avance considérable en ce qui concerne le littoral, en facilitant la création de schémas de mise en valeur de la mer permettant de rediscuter de l'équilibre entre développement et protection de l'environnement.

M. Jacques Bobe, rapporteur pour avis pour les programmes « stratégie en matière d'équipement » et « aménagement, urbanisme et ingénierie publique », a interrogé le ministre sur l'avancement des contrats de plan Etat-régions, soulignant qu'il importait de relancer le plus vite possible les projets existants, pour en améliorer le taux d'exécution, très variable d'une région à l'autre. Le rôle de la politique d'aménagement du territoire est précisément de remédier à ces déséquilibres.

M. Robert Lecou, au nom du groupe UMP, a souligné que plus on décentralisait, plus on devait donner à l'Etat les moyens d'agir, car la France a une culture de l'aménagement du territoire qu'il faut maintenir, la diversité de ses territoires étant une source de richesse mais pas toujours d'équité.

Il a ensuite observé que la nouvelle présentation n'améliore guère la lisibilité du budget, mais qu'elle garantit une plus grande cohérence dans la mesure où la mission concerne plusieurs ministères.

Il a estimé que ce budget traduisait la volonté de renforcer l'attractivité et de favoriser un meilleur équilibre entre les territoires.

Il a jugé que la démarche des pôles relevait d'une excellente idée, mais s'est interrogé sur les modalités de mise en œuvre des pôles d'excellence en zone rurale et sur le calendrier de lancement des appels à candidatures. Il a également demandé s'il serait possible d'y intégrer les villes moyennes, qui peuvent aussi jouer un rôle pour l'équilibre et le maillage du territoire.

S'agissant de l'équilibre entre les territoires, il s'est interrogé sur la possibilité d'atteindre l'objectif de couvrir en 2007 l'ensemble du territoire en téléphonie mobile et en accès à Internet haut débit, qui sont des enjeux essentiels. L'accès aux services publics est également très important : serait-il possible de relancer efficacement les commissions départementales d'organisation, de modernisation et d'amélioration des services publics, avec à leur tête des préfets qui seraient dotés d'une réelle capacité de coordination, d'harmonisation et de décision ?

Le ministre délégué a remercié le rapporteur pour avis et répondu à ses interrogations sur le devenir des fonds structurels. L'avenir de la politique de

cohésion est un enjeu central de la négociation sur les perspectives financières de l'Union européenne, et le Gouvernement fera tout pour que celle-ci puisse aboutir en décembre, en préservant des crédits substantiels et mieux ciblés pour les régions françaises. Le nécessaire effort de solidarité en faveur des nouveaux Etats membres se traduira par une baisse de l'enveloppe allouée à la France comme pour les autres anciens Etats membres, mais parler de « tarissement » après 2006 est excessif, puisque le dernier compromis proposé par la présidence luxembourgeoise prévoyait d'affecter plus de 300 milliards d'euros à la politique régionale sur un budget total de 870 milliards. Ce montant permettrait de préserver des marges d'intervention significatives pour les territoires tout en maintenant le budget global de l'Union, dont le contribuable français financerait environ 15 %, à un niveau maîtrisé. C'est pourquoi le Gouvernement avait jugé ce compromis acceptable. Par ailleurs, le nouveau dispositif présenterait plus de souplesse grâce à la suppression du zonage et serait davantage centré sur les territoires en difficulté et certains thèmes prioritaires. On sait que l'accord ne s'est pas fait sur cette base lors du Conseil européen de juin dernier, mais le ministre délégué a trouvé dans les récents propos du Premier ministre britannique matière à espérer qu'un accord serait trouvé lors du Sommet de décembre. Dans ce cas, une nouvelle génération de fonds structurels verra le jour en 2007.

S'agissant de la « fracture numérique », le ministre délégué a souligné que ses prédécesseurs avaient fixé à 2007 l'échéance de la couverture totale du territoire pour la téléphonie mobile et pour l'Internet à haut débit, et qu'il était de sa responsabilité que cet engagement soit respecté. Il a rappelé que le programme de résorption des zones blanches en matière de téléphonie mobile prévoyait deux phases de désenclavement : dans un premier temps, 1 253 sites permettant de couvrir 1 833 communes et, dans une seconde phase, 933 sites permettant la couverture de 1 240 communes. Au 1^{er} juin 2005, 65 sites seulement avaient été ouverts en phase I et aucun en phase II. A la fin du mois d'octobre, 144 sites étaient créés pour la phase I, et 6 pour la phase II. Estimant inacceptable le retard pris depuis 2003, le ministre délégué a insisté auprès des opérateurs afin qu'ils respectent le calendrier initial et obtenu d'eux l'engagement d'accélérer la réalisation de la phase I. De ce fait, à la fin de 2005, 300 sites auront été ouverts. Par ailleurs, le ministre a obtenu que, par dérogation à l'accord initial selon lequel la moitié des opérations prévues en phase I devait avoir démarré pour que la phase II – celle-là entièrement prise en charge par les opérateurs – s'engage, la phase II commence de manière anticipée, ce qui permettra à 23 départements d'être équipés en phase II d'ici la fin 2005. Le retard accumulé depuis 2003 est donc en passe d'être rattrapé.

S'agissant du haut débit, la couverture du territoire sera de 96 % à la fin 2005 ; le ministère de l'industrie a lancé l'appel d'offres pour le WiMax, et des mesures d'accompagnement sont prévues pour permettre aux collectivités de choisir la solution technique qui leur convient le mieux. En ce qui concerne l'accès à l'Internet à haut débit, le calendrier sera donc respecté, avec une couverture intégrale du territoire d'ici 2007. Mais, déjà, la demande se fait pressante pour le très haut débit, et le ministre a tenu à ce que ces demandes soient

rapidement prises en compte, en particulier pour les zones rurales. Accompagné du président de France Télécom, il a ainsi inauguré à Brive-la-Gaillarde un site « très haut débit » installé dans une zone d'activités, sans lequel les entreprises concernées auraient dû, à terme, se délocaliser. Grâce à cette technologie de pointe, des transmissions complexes aux donneurs d'ordres étrangers se font désormais en quelques secondes. On comprend aisément que la compétitivité des entreprises en soit renforcée. D'ici 2007, 2 000 zones d'activités seront équipées et, avec un an d'avance sur le calendrier prévu, France Télécom proposera à toutes les entreprises, en tout point du territoire, des débits garantis à 2 mégabits/s symétriques.

S'agissant de la télévision, on pouvait légitimement s'interroger sur le fait que, tout en s'acquittant d'une même redevance, certains ne reçoivent que trois ou quatre chaînes gratuites, alors que d'autres en reçoivent dix-huit. Le territoire sera couvert en télévision numérique terrestre à 85 % en 2007, mais il faudrait plusieurs dizaines de sites supplémentaires pour couvrir les 15 % de zones blanches restantes, ce qui suppose un équipement, et donc un coût, important. Aussi le ministre délégué a-t-il proposé que ces zones soient desservies par un bouquet satellitaire. La couverture intégrale du territoire sera ainsi assurée en matière de télévision numérique gratuite ; de plus, les fréquences ainsi libérées permettront de développer plus rapidement l'UMTS, téléphonie mobile de la troisième génération. La France sera ainsi, en 2007, le pays de l'Union européenne le plus performant pour ce qui est de la couverture numérique du territoire.

En réponse aux interrogations sur l'articulation de l'action des agences régionales de développement avec celle de l'AFII, le ministre délégué a souligné qu'il ne souhaitait pas voir cette dernière devenir hégémonique. Les relations progressent, et l'AFII propose, dans son projet de convention d'objectifs et de moyens, de définir ses résultats par le biais d'un bilan partagé avec ses partenaires.

Répondant aux questions de M. Christian Bataille et de M. Jacques Bobe relatives aux contrats de plan Etat-région, le ministre délégué a indiqué que sa position définitive n'était pas arrêtée et s'est déclaré ouvert à toute proposition. Il a rappelé que, tous gouvernements confondus, les trois derniers contrats de plan s'étaient caractérisés par beaucoup d'affichage et bien peu de concret, chacun voulant faire le plus possible tout en sous-estimant les montants nécessaires, et se trouvant incapable de réaliser les opérations décidées dans les délais prévus. La situation est si peu nouvelle que, souvent, les retards constatés s'expliquent par les reports des contrats de plan précédents. Ainsi, les contrats 1994-1998 ont été prolongés, sans pour autant qu'en 2000 tout ce qui avait été affiché ait été consommé. Des annulations ont donc eu lieu et, dans le même temps, les opérations non réalisées ont été réinscrites dans le plan 2000-2006. Malgré cela, de nombreuses opérations n'avaient pas démarré en 2002. On ne peut donc imputer ces retards au gouvernement actuel.

Comment, d'autre part, lui reprocher de ne pas respecter le rythme prévu quand tel projet d'infrastructure ferroviaire initialement évalué à 200 millions de

francs, coûte en fait l'équivalent de 750 millions de francs six ans plus tard ? Chacun comprendra que, dans pareil cas, le financement puisse présenter quelques difficultés.

L'Etat et les régions auraient donc tout intérêt à prolonger d'un an, voire de deux ans, les contrats de plan en vigueur, ce qui permettrait un meilleur taux d'exécution. Il convient par ailleurs de respecter, de manière constante, les montants affichés. Le Gouvernement en a la ferme intention pour les contrats de plan signés en 2000. S'agissant enfin des infrastructures routières, certaines voiries, on le sait, seront transférées aux départements au 1^{er} janvier 2006. Le ministre délégué a rappelé les engagements pris par l'Etat à ce sujet : quel que soit le délai de réalisation des équipements prévus dans les contrats de plan, les chantiers seront financés jusqu'à leur terme, selon les clefs de répartition définies dans les contrats, même si leur échéance est dépassée.

Pour ce qui est des futurs contrats de plan, le Gouvernement prendra connaissance avec intérêt des propositions de la Commission des affaires économiques si elle en débat, comme l'a déjà fait la Commission des finances. Son président Pierre Méhaignerie et M. Augustin Bonrepaux se sont ainsi accordés sur la nécessité de réduire le nombre de sujets traités dans les contrats de plan. La France a tout intérêt à moderniser les contrats de plan Etat-régions et à modifier certaines pratiques pour gagner en rigueur. La Commission des finances considère qu'une exigence de résultats s'impose et qu'un observatoire permettrait de sanctionner ceux qui auront sous-évalué les opérations prévues. On pourrait même imaginer des contrats « à la carte », signés par l'échelon le plus compétent pour la réalisation de la maîtrise d'ouvrage. Selon les cas, ce peut être la ville, la communauté d'agglomération, la communauté urbaine ou le département plutôt que la région. Des premières propositions seront formulées par le Gouvernement à l'occasion du CIIAT qui se tiendra à la fin de l'année, qu'il s'agisse du calendrier, de la méthodologie d'ouverture des discussions ou des thèmes qui pourraient être retenus.

En réponse aux observations de M. Christian Bataille concernant la PAT, le ministre délégué a indiqué qu'à sa connaissance aucun dossier intéressant n'avait été refusé faute de crédits, et ajouté que si des dossiers litigieux lui étaient signalés, il était prêt à les examiner. Il a rappelé que les crédits de la PAT étaient déjà supérieurs à leur consommation effective bien avant 2002. Ces crédits doivent être ajustés à la réalité des besoins afin d'utiliser dans d'autres domaines de l'aménagement du territoire les marges ainsi dégagées.

S'agissant des pôles de compétitivité, le ministre délégué s'est félicité que les décisions prises par le CIIAT du 12 juillet 2005 n'aient suscité aucune polémique, ajoutant que tous les présidents de région s'étaient succédé dans son bureau pour lui demander de retenir leurs dossiers respectifs. Il a aussi noté, lors de ses déplacements, que ces mêmes présidents se réjouissaient des choix finaux faits par le Gouvernement. L'appel à candidatures a eu lieu en septembre 2004 pour quinze projets, qui devaient être conformes aux critères définis à l'article 24

de la loi de finances pour 2005. Or, 105 candidatures se sont manifestées, dont une bonne soixantaine répondait aux critères fixés. Un arbitrage politique s'imposait donc et il est apparu possible en doublant l'enveloppe initialement prévue, de retenir des pôles de compétitivité de dimension plus modeste sans remettre en cause les crédits attribués aux projets les plus importants et en s'en tenant aux critères précédemment définis. En quoi cette décision affaiblirait-elle la démarche ? En quoi le fait de retenir le pôle du décolletage de la vallée de l'Arve, où travaillent 250 chercheurs, affaiblirait-il la compétitivité du pôle aéronautique qui réunit 5 000 chercheurs en Midi-Pyrénées et en Aquitaine ? Pourquoi se priver de ces projets supplémentaires qui accroissent l'attractivité de la France, et de cette politique mise au service de l'innovation industrielle et de la création d'emplois ?

La création de pôles d'excellence ruraux vise également à décroiser les territoires, par la mise en œuvre de projets structurés d'innovation touristique et culturelle, de gestion du patrimoine naturel ou d'exploitation des ressources. Il s'agit de mettre au point des programmes labellisés créateurs d'emplois, qui permettront un développement harmonieux du territoire. Ils bénéficieront de mesures d'accompagnement et de mesures fiscales qui les dynamiseront. L'appel à candidatures pourrait porter sur 200 à 300 projets, et leur évaluation se fera avec souplesse. Ils seront appréciés en fonction de la géographie, de l'identité locale et de la cohésion territoriale et non pas seulement en fonction d'un seuil limite de population comme cela avait été envisagé initialement. L'appel à projets sera lancé au début de 2006. Par ailleurs, le Gouvernement a travaillé avec l'Association des villes moyennes, et un Livre blanc sera soumis au CIADT, au début de 2006 ; des propositions en découleront, au bénéfice des villes moyennes, dans le prolongement des pôles d'excellence ruraux.

S'agissant des projets d'infrastructures de transport retenus lors du CIADT de 2003, dont M. Christian Bataille a rappelé que le financement avait été garanti jusqu'en 2030 à hauteur de 40 milliards d'euros par les recettes issues des péages autoroutiers, le ministre délégué a observé que la France ne s'était pas dotée d'un grand programme de réalisation d'infrastructures et de transports depuis deux ou trois décennies. En matière de transports routiers, la situation est inacceptable et l'on ne peut laisser se perpétuer ces colonnes de camions qui encombrant toujours davantage les autoroutes françaises. On se félicitera donc de l'accord signé avec l'Espagne tendant à créer de véritables autoroutes maritimes qui permettra de désengorger les routes françaises. Mais l'on ne peut s'en tenir là : il faut aussi améliorer les voies fluviales et le ferroutage, relancer les projets de franchissement des Alpes et des Pyrénées et se battre pour le projet de TGV Lyon-Turin. Il fallait agir, et le choix qu'a fait le Gouvernement lui a donné les moyens de lancer immédiatement des projets d'infrastructure. C'est le choix de la performance, de l'écologie, de l'aménagement du territoire, des transports multimodaux, du développement durable, c'est le choix de la modernité. Grâce à l'AFITF, l'Etat disposera immédiatement de 15 milliards d'euros, ce qui correspond, en euros constants, à 40 milliards en 2030. Mieux vaut réaliser maintenant ce qui doit l'être que d'étaler des réalisations indispensables jusqu'en 2030.

Le Président Patrick Ollier a partagé ce point de vue. Les projets décidés par le CIADT de 2003 supposent un investissement de 10 milliards jusqu'en 2012, et si le Gouvernement n'avait pas pris la décision de privatiser les sociétés d'autoroute, ce financement n'aurait pas été trouvé. Il s'est néanmoins inquiété du retard pris en matière de voies fluviales, regrettant en particulier que le projet de canal Rhin-Rhône n'ait pas été repris. Le programme n'est pas assez ambitieux dans ce domaine, et les autoroutes de la mer, aussi utiles soient-elles, ne suffiront pas.

M. Jacques Le Guen a insisté sur la nécessaire relance des travaux du TGV Paris-Brest et Paris-Quimper, soulignant qu'après l'élargissement de l'Union européenne, l'extrême Ouest de la France est devenu quasiment une région ultrapériphérique.

La Bretagne est très satisfaite que trois pôles d'excellence aient été retenus sur son territoire, mais la région déplore que le laboratoire Bretagne Biotechnologie Végétale (BBV) de Saint-Pol-de-Léon ait été exclu du zonage du pôle Valorial. Il a souhaité une redéfinition des zones, qui serait d'une particulière importance dans une région où l'emploi repose avant tout sur le secteur agricole et agroalimentaire.

Il s'est d'autre part déclaré extrêmement préoccupé par la négociation des contrats de pays qui s'engage dans certaines régions, soulignant que le pays, conçu comme un outil de réflexion, s'est transformé en opérateur, ce qui est contraire à l'esprit de la loi qui l'a créé en 1995. Il s'est déclaré d'autant plus inquiet de cette dérive qu'un manque flagrant de transparence laisse penser qu'il pourrait y avoir un détournement des procédures classiques d'attribution des subventions. Tout cela est résolument contraire à la bonne gestion de la dépense publique, et il est inacceptable que des collectivités soient ainsi mises sous tutelle. L'Etat, a-t-il ajouté, doit recadrer un dispositif dont les dérives risquent de déséquilibrer l'aménagement du territoire.

Le Président Patrick Ollier a rappelé que la création des pays n'avait en aucun cas eu pour objet de créer une collectivité supplémentaire où s'organiseraient des enjeux de pouvoir mais répondait à la volonté de susciter un espace de réflexion et de projet. L'esprit de la loi ne doit pas être dénaturé, et il en a appelé au Gouvernement pour qu'il réagisse avec la plus grande vigilance.

Mme Hélène Tanguy s'est dite à son tour scandalisée du détournement de l'organisation territoriale par les pays, qui deviennent le passage obligé des attributions de subventions régionales. De ce fait, le moindre projet porté par une commune doit être adopté par une communauté de communes et un pays avant qu'une aide régionale puisse être sollicitée. Les initiatives dynamiques sont ainsi bloquées, et cette dérive n'est certes pas source d'économie.

Elle a ensuite félicité le ministre délégué d'avoir repris l'appel à projets relatif au littoral, ce littoral qui est en effet l'un des atouts de la France mais qui,

de manière regrettable, ne figure jamais au rang des priorités et qui est assez peu mis en valeur. Elle a demandé quelles étaient les attentes du Gouvernement s'agissant de la gestion intégrée des zones côtières et appelé de ses vœux la définition de lignes directrices pour ces projets.

M. Jean-Marie Binetruy a souhaité nuancer le propos de son collègue Jacques Le Guen : des dérives se produisent, c'est vrai, mais il ne faudrait pas pour autant renoncer aux intercommunalités, attaquées de toutes parts alors qu'elles jouent un rôle efficace dans l'aménagement du territoire et continueront de le faire. De même, les pays ont permis que des communautés de communes se rencontrent, évitant ainsi la multiplication de projets redondants. Il faut donc éviter de tout casser, et se limiter à rendre à chaque instance les compétences qui sont les siennes.

M. Alain Cousin est revenu sur la volonté exprimée par le ministre de restaurer le caractère maritime du Mont-Saint-Michel, rappelant que la question est en suspens depuis une décennie et que l'estimation budgétaire initiale a été multipliée par trois et demi. Comment de telles dérives sont-elles possibles ? Il est temps d'annoncer que l'on s'en tiendra strictement à l'évaluation faite par les services de l'Etat et que le bon sens prévale. Le dossier a deux volets ; le premier, relatif au barrage et à l'hydraulique, doit bénéficier en totalité d'un financement public mais pour le second, qui concerne la navette et le parc de stationnement, ne conviendrait-il pas d'envisager un partenariat public-privé ?

S'agissant de l'appel à projets relatif à la gestion intégrée des zones côtières, il a remercié le ministre délégué d'avoir retenu deux dossiers dans la Manche et lui a demandé quelles étaient ses attentes en la matière.

M. Robert Lecou a remercié le ministre délégué des précisions apportées sur la couverture numérique du territoire. Il a souligné que les pôles d'excellence ruraux constituaient une très bonne initiative mais que s'agissant des services publics, la mobilisation des conférences départementales des services publics autour des préfets serait une bonne chose. Quant aux pays, s'ils sont une heureuse innovation, ils doivent être ramenés à leur juste place : des lieux de réflexion, d'harmonisation et d'émergence des projets. Il n'est pas tolérable que l'esprit de la loi soit dévoyé et qu'un pays en vienne à revendiquer, comme c'est le cas dans sa circonscription, une place au conseil d'administration d'une maison de l'emploi en cours de création. Ces instances, qui se sont transformées en organismes de tutelle, doivent redevenir ce qu'elles n'auraient jamais dû cesser d'être. Pour éviter de telles dérives, il faut empêcher que les pays reposent sur des structures importantes, dont le coût rejaillit par ailleurs inévitablement sur la fiscalité locale. Il doit toujours s'agir de structures légères, voire de simples associations ; ainsi évitera-t-on une strate de fiscalité insidieuse, que les intercommunalités doivent ensuite payer, ce qui n'est pas normal. Le pays était une bonne idée, mais elle a été dévoyée.

En réponse aux différents intervenants, le ministre délégué a apporté les éléments suivants :

– il entend bien peser, au sein du Gouvernement, en faveur des projets auxquels il croit, et le canal Rhin-Rhône, rayé d'un trait de plume par Mme Dominique Voynet en 1997, en est un ;

– sur les 4 milliards d'euros destinés à l'AFITF, 2 milliards seront consacrés au financement d'infrastructures inscrites aux contrats de plan Etat-régions, et dont le coût avait été sous-estimé en 2000. En ajoutant les partenariats public-privé et le recours à l'emprunt, ce sont, au total, quelque 15 milliards d'euros - l'équivalent de 40 milliards d'euros 2030 – qui seront injectés. L'AFITF bénéficiera, en outre, de 500 millions d'euros par an au titre de la taxe d'aménagement du territoire et du produit des amendes radar ;

– les liaisons à grande vitesse Paris-Brest et Paris-Quimper font justement partie des infrastructures qui seront financées grâce aux recettes de privatisation. Le CIADT du 14 octobre dernier a décidé que les premières études seront lancées dès 2006 ;

– la démarche des pôles de compétitivité a fait l'objet d'une très large adhésion sur le terrain, mais il est inévitable que naissent, çà et là, des polémiques sur le zonage. L'accord de principe de Bruxelles n'a pas été facile à obtenir, et reste subordonné à l'adoption de critères objectifs. Si le zonage finalement retenu n'était pas conforme à l'esprit de l'accord passé avec la Commission européenne, le Conseil d'Etat pourrait même annuler certains décrets, ce qui aurait des conséquences catastrophiques. Si le laboratoire BBV, en dépit de la grande qualité de son projet, n'a pas été inclus dans le périmètre du pôle « Valorial », c'est parce que le Gouvernement n'a pas voulu prendre le risque de faire annuler la totalité du zonage pour y intégrer simplement huit postes de chercheurs supplémentaires. Cela dit, les exonérations ne représentent qu'une partie de l'effort financier consenti en faveur des pôles : à ces 300 millions d'euros s'ajoute en effet 1,2 milliard d'euros de financement par des crédits budgétaires ou issus des agences, au titre de l'accompagnement des projets ;

– les pays sont une grande idée, dont la paternité revient d'ailleurs au Président Patrick Ollier lorsqu'il était rapporteur de la loi dite « Pasqua ». Force est cependant de constater qu'elle a été dévoyée au cours des dernières années, il est nécessaire de revenir à l'esprit initial de la loi, qui était de faire émerger des projets fédérateurs sur un bassin de vie et d'emploi à la fois cohérent et plus large que les limites d'un canton ou d'une intercommunalité. Il n'est pas acceptable que des régions envisagent unilatéralement de renégocier les contrats de pays, oubliant que l'Etat en est partie prenante également ; le Gouvernement demandera aux préfets de région et aux SGAR de suivre les choses de près. Le pays doit rester, ou redevenir, une instance de projet, non une instance de gestion se superposant aux échelons déjà existants, et générant des dépenses et des impôts supplémentaires.

Le Gouvernement est ouvert à toutes suggestions que pourrait faire la Commission pour mieux encadrer le dispositif.

Le Président Patrick Ollier a remercié le ministre délégué pour son vibrant plaidoyer en faveur des pays et de l'esprit dans lequel ils avaient été conçus, et s'est dit prêt à constituer, au sein de la Commission, un groupe de travail qui pourrait étudier, avec les deux ministres délégués aux collectivités territoriales et à l'aménagement du territoire, les correctifs à apporter. Il faut rappeler à certains élus, notamment régionaux, que le pays n'est pas une instance de gestion, ni un enjeu de pouvoir, mais un espace de recherche de complémentarités et de synergies. M. Jean-Paul Delevoye, lorsqu'il était ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, avait demandé que l'on cesse de créer de nouveaux GIP de pays. Il faut revenir à la charge, car si l'on ne stoppe pas cette dérive, c'en sera fini de l'idée de pays.

Mme Hélène Tanguy a jugé inadmissible que l'accès au FNADT soit subordonné, dans les faits, à l'avis favorable du pays.

Le ministre délégué a assuré la Commission que son cabinet et la DATAR étaient prêts à travailler avec elle pour recadrer le dispositif et envoyer un signal fort aux collectivités locales.

S'agissant de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC), il a souligné que la plus grande souplesse s'imposait, car les situations sont très diverses. Dans la zone littorale intégrée de Menton, par exemple, l'effort d'épuration est très rigoureux du côté français, mais l'est moins du côté italien, si bien que les effets en sont moins sensibles par vent d'est ; le dispositif GIZC permettra un partenariat renforcé entre les deux parties et la mise en place d'une gestion commune des risques de pollution. Sur d'autres portions du littoral, en revanche, l'accent portera sur d'autres thèmes tels que le développement touristique et l'urbanisation étant donné l'augmentation du nombre de résidents de l'ordre de 2,5 à 3 millions que les zones côtières françaises sont susceptibles de connaître.

Les crédits en faveur du projet Mont-Saint-Michel ont doublé, passant de 134 à 260 millions d'euros, et une lettre de mission a été adressée au préfet de région, afin qu'il engage la concertation avec les élus concernés sur la meilleure façon de faire coïncider respect du projet et respect de l'enveloppe financière. Le Gouvernement n'est nullement hostile, par ailleurs, au recours à des partenariats public-privé, dès lors que le cadre en aura été défini.

Le ministre délégué a enfin estimé que les commissions départementales d'organisation, de modernisation et d'amélioration des services publics avaient montré leurs limites, constat qui rejoint d'ailleurs celui de la Conférence nationale sur les services publics en milieu rural. Il faut donc trouver des formules de concertation plus efficaces et plus souples. Il a indiqué avoir cosigné avec le ministre d'Etat une circulaire, en date du 2 août, adressée à tous les préfets, afin

qu'ils sursoient pour six mois à toute fermeture et mettent à profit ce temps pour engager le dialogue avec les élus locaux.

Il n'est plus question, a conclu le ministre délégué, d'imposer, comme au temps où Mme Dominique Voynet était en charge de l'aménagement du territoire, une politique uniforme sous forme de schémas de services collectifs nationaux, en faisant comme si les premiers organisateurs du service public n'étaient pas, avant même l'Etat, les collectivités territoriales, et en oubliant que le maillage des services publics forme un tout, que la fermeture d'une perception, par exemple, peut entraîner, par ricochet, le déménagement de trois familles, la fermeture d'une classe, voire d'une école, le déménagement d'autres familles pour la ville la plus proche, la fermeture de commerces et, en fin de compte, la désertification du bourg et des villages environnants. C'est à ce processus qu'il faut mettre fin, en recherchant des solutions originales, qui reposent probablement sur la notion de service au public plutôt que sur celle de service public. Pour cela, il faudra pérenniser les instances de dialogue que sont les commissions départementales, mais sous une forme adaptée à la spécificité des territoires, car la France des vallées n'est pas la France du littoral ni celle des villes. C'est une idée qui pourrait être reprise dans la charte dont la Conférence nationale sur les services publics en milieu rural suggérait la signature entre l'Etat et les associations d'élus locaux.

Le Président Patrick Ollier a remercié le ministre délégué pour ses réponses précises aux questions de la Commission.



La Commission a approuvé les conclusions du rapporteur pour avis sur les crédits des programmes « Aménagement du territoire », « Interventions territoriales de l'Etat » et « Information géographique et cartographique ».

Elle a en conséquence donné un *avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Politique des territoires »*.