SOMMAIRE

Pages

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 8 juillet 1998 1

I - ANALYSE GÉNÉRALE 3

1. Un texte présenté comme « une révision ».....3
2. Des innovations appréciables et des méthodes améliorées 5
3. Des interrogations et de fortes réserves 7
4. Mieux d'Etat mais pas moins d'Etat : une exigence du Conseil économique et social 8
5. L'organisation de la fonction consultative 9

II - ANALYSE DES ARTICLES DE L'AVANT-PROJET DE LOI 10

III - CONCLUSION 30

ANNEXE A L'AVIS 32

SCRUTIN 32

DÉCLARATIONS DES GROUPES 34

AVIS

adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du 8 juillet 1998

Par lettre en date du 22 juin 1998, le Premier ministre a saisi le Conseil économique et social d'une demande d'avis sur l'avant-projet de loi d'orientation pour l'aménagement durable du territoire[1].

La section des économies régionales et de l'aménagement du territoire a été chargée de la préparation du projet d'avis. Elle a désigné Monsieur Jean-Claude Bury en qualité de rapporteur.

La section a procédé à l'audition de Monsieur Thierry Wahl, directeur adjoint du cabinet de Madame Dominique Voynet, Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, accompagné de Monsieur Guy Hannebique, conseiller technique et de Monsieur Dominique Parthenay, chargé de mission à la DATAR.

*
* *

Compte tenu de l'importance du sujet, des choix à opérer, de l'incidence de ces choix dans l'élaboration des schémas et des projets de développement régionaux et de leur traduction dans les contrats de plan Etat/régions, le Conseil économique et social estime dommageable la brièveté du délai qui lui est imparti pour procéder à l'examen de ce texte. Une concertation approfondie avec les collectivités territoriales et les acteurs socioprofessionnels concernés aurait permis une meilleure compréhension des enjeux.

Il aurait aussi souhaité que soient portés à sa connaissance les avant-projets de loi sur l'organisation urbaine et la simplification de la coopération intercommunale et sur le régime juridique des interventions économiques des collectivités locales.

I - ANALYSE GÉNÉRALE

1. Un texte présenté comme « une révision »

Selon son auteur, l'avant-projet de loi d'orientation sur « l'aménagement durable du territoire » constitue « une simple révision » de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. Il est à noter que, si quelques dispositions de la loi de 1995 ont été mises en oeuvre (par exemple celles concernant les directives territoriales d'aménagement, les pays, la création du fonds national d'aménagement et de développement du territoire), bon nombre d'entre elles - et non des moindres - sont restées à l'état d'intentions (clarification des compétences, péréquation des ressources, implication des citoyens et démocratie intercommunale, coopération transfrontalière).

La loi dite Pasqua renvoyait de nombreuses dispositions à la promulgation d'autres lois qui n'ont pu être concrètement engagées.

---

[1] L'ensemble du projet d'avis a été adopté à l'unanimité par un vote au scrutin public (voir résultat du scrutin en annexe).

Le texte proposé au Conseil économique et social ne semble pas davantage répondre à ces préoccupations.

Il s'attache pour l'essentiel à un nouvel équilibre entre développement urbain et développement rural et introduit la notion de développement durable, conforme, il est vrai, à la volonté du gouvernement de marier les concepts d'environnement et d'aménagement du territoire au sein d'un même ministère.

Le schéma national d'aménagement et de développement du territoire, disposition majeure de la loi du 4 février 1995, est supprimé au motif que son élaboration aurait été rendue impossible et que son contenu se serait borné à de grands principes, dénués de toute portée pratique.

Au schéma national, se substituent des schémas de services collectifs. Ces schémas de services collectifs et les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire ne peuvent pas constituer l'équivalent de ce qu'aurait pu être un tel schéma national.

Les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire qui étaient censés se conformer aux schémas collectifs selon l'avant-projet de loi ne pourront le faire puisqu'ils leur seront antérieurs, l'élaboration d'un certain nombre étant déjà engagée dans quelques régions. Une procédure concertée et adaptée devrait toutefois permettre une bonne prise en considération des attentes et besoins régionaux dans les schémas de services collectifs.

Aucune disposition institutionnelle, ni fiscale n'est explicitement modifiée. Ces modifications, soit feront l'objet de lois ultérieures, soit seront apportées à l'occasion de la loi de finances notamment en ce qui concerne le problème de la taxe professionnelle.

Le Conseil économique et social ne peut qu'approuver les trois buts fondamentaux assignés conjointement à la politique d'aménagement du territoire :

- assurer la cohésion économique et sociale ;
- prendre en compte la qualité de l'environnement ;
- mobiliser toutes les composantes du territoire en faveur de son inscription dans les processus et les échanges mondiaux et de sa compétitivité.

Il prend également acte des trois priorités décidées lors du CIAT de décembre 1997 et reprises dans l'exposé des motifs l'avant-projet de loi :

- *mobiliser les territoires et réduire les inégalités entre eux* à la fois en compensant les handicaps des zones rurales et en favorisant l'émergence de nouveaux pôles de développement à partir des agglomérations ;
- *jeter les bases du développement durable* en précisant des mesures de préservation et de valorisation des espaces et ressources naturels ;

- *consolider la décentralisation* en assurant un réel partenariat entre l'Etat et les acteurs locaux, la région voyant son rôle pivot affirmé en matière d'aménagement du territoire.

Il aurait souhaité que *l'emploi* soit érigé au rang de priorité :

- par la modernisation et le soutien au développement des systèmes productifs cohérents ;
- par l'appui aux initiatives locales et par le développement d'activités existantes et nouvelles.

Il s'interroge en outre sur la compatibilité entre les objectifs affichés, les priorités retenues et les modalités effectives de leur mise en oeuvre.

Il note également que d'autres enjeux stratégiques ne sont pas traités de façon approfondie, par exemple le développement des activités productives et la création d'emplois, l'articulation entre industrie et recherche, le rôle des services publics...

2. Des innovations appréciables et des méthodes améliorées

Certains aménagements ou innovations dans les outils et les méthodes lui paraissent aller dans le bon sens, même s'il émet certaines critiques à leur égard.

L'organisation des territoires en espaces pertinents devrait ainsi être mieux réalisée. Les *pays*, dont la création sera l'expression d'un volontariat des acteurs, seront désormais reconnus au niveau régional ou interrégional. *Les agglomérations,* dont l'organisation actuelle n'est plus conforme au rôle qu'elles doivent jouer, notamment à l'égard du monde rural qui les entoure, pourront à l'avenir se constituer en établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à taxe professionnelle unique. Il serait anormal qu'à cette occasion, des réformes institutionnelles et fiscales importantes, même nécessaires, soient introduites sans un débat approfondi.

Le *conseil national d'aménagement et de développement du territoire (CNADT)* verra son rôle étendu à l'évaluation des politiques publiques d'aménagement du territoire. Le Conseil économique et social s'interroge néanmoins sur les moyens dont il disposera pour remplir ce rôle qui était dévolu dans la loi du 4 février 1995 à un groupement d'intérêt public.

Sur le plan financier, pour répondre à l'ambition de mieux préserver l'environnement, sera créé, au sein du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, un fonds de gestion des espaces naturels qui viendrait en complément du fonds de gestion de l'espace rural, dont les finalités sont autres.

Le Conseil économique et social approuve également *l'introduction de la dimension européenne* dans l'article 1 qui définit les principes et les objectifs généraux de la politique d'aménagement du territoire. En effet, il considère important de replacer la politique française dans cet espace géographique. La réduction des inégalités territoriales ne relève pas exclusivement de l'Etat, le rôle des fonds structurels européens à cet égard ne pouvant être ignoré.

De même, les politiques de transports, les politiques énergétiques notamment ne peuvent se concevoir en dehors du cadre européen. Notre Assemblée souligne néanmoins que, dans le domaine de l'aménagement du territoire, les politiques de l'Union européenne n'en sont encore qu'à leurs balbutiements, comme le démontre en particulier le fait que le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) est loin à ce jour d'être validé. L'application du principe de subsidiarité au niveau de l'Union européenne par rapport aux Etats membres limite du reste le champ d'intervention de la Commission à cet égard.

Notre Assemblée regrette toutefois que cette référence à l'ensemble européen, qui figure dans le premier article de l'avant-projet, n'apparaisse pas de manière plus explicite dans la suite du texte, notamment dans les articles relatifs aux schémas de services. Par ailleurs, le cas des régions frontalières, dont les problèmes sont spécifiques du fait de l'ouverture des frontières, est passé sous silence.

Le Conseil économique se félicite également que la *collectivité régionale* voie son rôle renforcé en matière d'aménagement du territoire. La coresponsabilité ainsi créée entre cette dernière et l'Etat lui paraît en effet aller dans le sens d'une meilleure prise en compte des spécificités territoriales. Elle place la région à l'interface d'un processus ascendant, nourri de la mobilisation des acteurs locaux, et d'un processus descendant par lequel l'Etat doit assurer l'équilibre entre les différentes parties du territoire français.

Le nouveau texte affirme en outre la *place des acteurs locaux* dans le processus d'aménagement du territoire. Il introduit la logique de projets en modifiant la démarche de la politique conduite jusqu'à ce jour, jugée trop exclusivement redistributive sans d'ailleurs qu'elle ait fait véritablement l'objet d'une évaluation.

Notre Assemblée prend acte de même que l'avant-projet donne une place plus importante *aux espaces urbains*, reconnaissant ainsi le rôle structurant des villes tout en préservant les espaces ruraux, les mesures prévues en leur faveur dans la loi du 4 février 1995 n'étant pas abrogées. Elle attire l'attention sur l'importance d'un rééquilibrage au sein des agglomérations au profit des zones qui les entourent. Elle souligne la nécessité de veiller à ce que l'attention particulière portée aux agglomérations n'amène pas à minorer les problèmes de désertification rurale et les moyens indispensables à la revitalisation des zones affectées.

Elle s'étonne que, tout au long du texte, les parcs naturels régionaux soient placés au même rang que les agglomérations et les pays.

3. Des interrogations et de fortes réserves

D'une manière plus générale, notre Assemblée se doit d'émettre sur l'avant-projet de loi un certain nombre d'interrogations et de réserves.

Elle souligne tout d'abord la confusion qu'entretient l'emploi alternatif des termes « développement et aménagement » tout au long du texte d'autant que ces termes sont qualifiés l'un et l'autre de durable. Or, si la conception de développement durable est bien définie (dans la mesure où il s'agit d'harmoniser politique environnementale avec politique économique et sociale en tenant compte des ressources naturelles mais aussi matérielles et immatérielles et des conditions du développement ultérieur), celle d'aménagement durable lui paraît moins claire. Un tel aménagement pourrait en effet laisser supposer qu'aucune évolution ne serait susceptible d'intervenir après qu'il ait été réalisé, figeant ainsi pour une longue période la structure territoriale du pays. Or, la réduction des inégalités entre les différentes zones et la revitalisation des espaces ruraux passent d'abord par la mise en oeuvre de leur développement, le souci de mettre fin à la seule logique redistributive étant d'ailleurs affirmé par l'exposé des motifs du texte de loi.

C'est pourquoi, tant dans l'avant-projet de loi que dans le titre, le Conseil économique et social propose d'utiliser l'expression : » *aménagement et développement durable du territoire ».*

Notre Assemblée regrette, en outre, même si la compétence à l'égard des DTOM ne relève pas du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, que les problèmes particuliers à ces territoires, au-delà des dispositions figurant déjà dans la loi d'orientation sur le développement et l'aménagement du territoire et de leur classement dans l'avant-projet de loi en zone prioritaire, ne soient pas davantage pris en compte.

Le Conseil économique et social regrette également que l'avant-projet de loi donne souvent l'impression de privilégier *l'existant*, son amélioration et sa répartition au détriment d'une réflexion sur le contenu d'une offre renouvelée en fonction de l'évolution des besoins. Il considère que si les équipements déjà réalisés méritent d'être optimisés, cet objectif ne doit pas conduire à l'abandon de toute politique de construction d'infrastructures et d'équipements nouveaux lorsque ceux-ci sont nécessaires notamment pour terminer le maillage des zones en difficulté et assurer leur raccordement aux grands réseaux.

Il approuve le souci d'améliorer la qualité de vie, de préserver les ressources naturelles et de favoriser les modes de transports non polluants. Il estime néanmoins que la place légitime faite aux *préoccupations environnementales* (en particulier dans les schémas de services collectifs et en milieu rural), ne doit pas l'être au détriment du développement économique et de la croissance, qui restent essentiels pour la création d'emplois.

Le Conseil économique et social regrette l'absence dans ce texte de toute référence à l'urbanisme commercial. Il aurait souhaité que soient abordés la place des observatoires et des schémas d'équipements commerciaux.

4. Mieux d'Etat mais pas moins d'Etat : une exigence du Conseil économique et social

Si elle approuve le fait que la région voie ses missions consolidées et soit reconnue comme échelon pertinent pour la promotion d'un nouvel aménagement du territoire entre les principes érigés dans les cadres national et européen et les projets locaux, notre Assemblée regrette que ne soit plus affirmé avec une force suffisante *le rôle éminent de l'Etat*.

Les transferts de compétences effectués vers l'Union européenne et les collectivités territoriales ne remettent nullement en cause ses fonctions de régulation et d'arbitrage. Son intervention se fait plus contractuelle et, dans le cadre de l'Europe, il partage certaines décisions avec d'autres Etats. Il convient donc de tirer publiquement les conséquences de ces souverainetés partagées et de préciser clairement ce qui relève de sa décision et ce qui est effectivement délégué.

Notre Assemblée souligne que l'Etat demeure seul à pouvoir assurer la prise en compte de l'intérêt national et la cohérence des diverses politiques exerçant un effet pour l'aménagement du territoire. C'est à l'Etat qu'il revient d'assurer, en tant que garant de la solidarité, le rééquilibrage entre régions, afin que le développement des plus riches ne se réalise pas au détriment des plus pauvres et, plus généralement, de préserver la cohésion nationale, ainsi qu'un certain nombre de principes dont ceux attachés aux services publics.

Les liens entre aménagement du territoire et services publics relèvent d'une capacité de l'Etat à déterminer les options de long terme, puis à les faire partager. Le fait de dégager des priorités stratégiques en concertation avec les autres acteurs publics et privés représente une dimension essentielle de son action.

La suppression du schéma national de développement et d'aménagement du territoire, de même que l'absence d'une véritable politique en matière de péréquation, constituent des handicaps.

Le Conseil économique et social estime, en effet, que ce schéma constituait un instrument de cohérence indispensable. Son élaboration aurait pu permettre de prendre en compte les travaux prospectifs du commissariat général au Plan. Ni les huit schémas de services collectifs, qui ne couvrent pas la totalité des secteurs concernés par l'aménagement du territoire, ni quelques choix stratégiques imprécis qui ne reprennent pas l'ensemble des objectifs annoncés par le gouvernement, ni des schémas régionaux de développement et d'aménagement du territoire simplement juxtaposés et pas nécessairement cohérents entre eux, ne pourront véritablement le remplacer. Notre Assemblée souligne qu'existe, de ce fait, un risque réel de défaut de cohérence dans une politique dont l'objet est pourtant précisément d'aménager de manière coordonnée le territoire national.

C'est pourquoi elle préconise que la réflexion sur les schémas collectifs puisse être conduite de manière concomitante et que ceux-ci soient présentés dans un rapport unique précédé d'un exposé en précisant les enjeux et en assurant la cohérence.

Le Conseil économique et social souligne également que *la substitution des schémas régionaux de développement et d'aménagement du territoire aux plans régionaux* risque d'être préjudiciable à l'élaboration des contrats de plan, la nature et la durée des deux instruments n'étant pas les mêmes. Il émet aussi des réserves sur la manière dont l'ensemble de ces documents d'aménagement du territoire vont pouvoir s'articuler avec les plans pluriannuels de modernisation des services publics en cours d'élaboration.

D'une manière générale, il regrette l'absence qui en résulte, au niveau tant national que régional, d'un instrument de planification assurant la cohérence à moyen terme des politiques d'aménagement du territoire. Il souligne, alors que le gouvernement s'apprête à élaborer ces schémas pour une durée de vingt ans, le fait qu'aucun recensement de la population n'a été effectué depuis 1990 et que le dernier inventaire communal des services remonte à 1988.

En ce qui concerne *la définition de nouveaux espaces pertinents de développement,* notamment s'agissant des pays, dont il approuve le principe, il s'interroge néanmoins sur les risques encourus du fait de l'ambiguïté de l'avant-projet de loi en la matière. Ajoutée à la confusion qu'engendre déjà le nombre de collectivités territoriales intervenant dans les domaines de l'aménagement et du développement, elle pourrait déboucher sur un alourdissement du paysage institutionnel et de la fiscalité locale. Elle ouvrirait la possibilité aux acteurs locaux de créer de facto des échelons supplémentaires sans qu'aucun autre ne soit supprimé.

Au-delà de cette confusion, qu'entretient l'absence de clarification des compétences entre les divers niveaux de collectivités, le Conseil économique et social attire l'attention sur les problèmes que pose au regard de la démocratie la gestion des pays et des agglomérations. Faibles sont, en effet, les dispositions concrètes visant à renforcer la transparence des décisions et leur contrôle démocratique. La concertation et la mobilisation des acteurs locaux au service du développement économique et de l'emploi s'en trouvent de ce fait affectées.

5. L'organisation de la fonction consultative

S'agissant du *conseil national d'aménagement et de développement du territoire* (*CNADT)* au niveau national et des *conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire* (*CRADT)* au niveau régional, notre Assemblée souhaite vivement que soit évitée toute confusion entre les missions de ces instances et celles exercées, d'une part, par le Conseil économique et social national et, d'autre part, par les conseils économiques et sociaux régionaux (CESR).

Si elle apprécie que puisse être instaurée en matière d'aménagement du territoire une rencontre régulière entre les élus politiques et les responsables socioprofessionnels qui s'expriment généralement de manière parallèle, elle souhaite que soient préservées et renforcées les missions des assemblées consultatives déjà existantes. Elles seules sont habilitées à donner des avis aux exécutifs nationaux et régionaux, par la Constitution s'agissant de notre Assemblée et par les textes législatifs dans le cas des CESR.

Elle demande donc que les rôles respectifs du CNADT et des CRADT soient davantage axés sur l'information et la concertation. Elle souhaite également que soit effectué un recensement des conseils spécialisés déjà en place au niveau régional et intervenant dans les domaines où l'avant-projet de loi envisage d'accroître le rôle des CRADT, afin de mesurer, avant toute extension de ce rôle, les imperfections dans leur fonctionnement et les moyens d'y remédier.

Ayant noté que *les aspects institutionnels et fiscaux* seront traités ultérieurement, le Conseil économique et social s'interroge sur l'articulation de l'avant-projet de loi qui lui est soumis avec les textes qui devront légiférer postérieurement sur la simplification de la coopération intercommunale et la question de la taxe professionnelle, d'autant que le principe de péréquation en tant que tel ne figure pas actuellement dans les objectifs de son article 1.

Enfin, il souhaite que les mesures prévues dans les articles maintenus, notamment les articles 65 portant sur la clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités locales ainsi que 68 traitant des péréquations fassent l'objet d'un nouveau calendrier.

II - ANALYSE DES ARTICLES DE L'AVANT-PROJET DE LOI

Article 1

Il redéfinit les objectifs généraux et les principes de la politique d'aménagement du territoire (progrès social, protection de l'environnement, efficacité économique, réduction des inégalités territoriales) en mettant l'accent sur la dimension européenne, sur la collaboration entre l'Etat et les collectivités territoriales, et notamment la région, ainsi que sur la participation des acteurs économiques et sociaux du développement et des citoyens à la mise en oeuvre de cette politique.

Le Conseil économique et social approuve le fait que ces dispositions introduisent la dimension européenne dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire français, renforcent le rôle de la région en la matière et affirment celui des acteurs économiques, sociaux et associatifs concourant à cette politique.

Si le Conseil économique et social considère que la région est l'échelon pertinent de mise en cohérence des politiques locales dans les domaines de l'aménagement du territoire, des interventions économiques, de l'emploi et de la formation, il estime que c'est à l'Etat que doit revenir la responsabilité ultime de la politique d'aménagement du territoire, du rééquilibrage entre les régions et de la cohésion nationale, ce notamment à des fins de cohérence. L'absence du principe de péréquation, qui visait à réduire les écarts de ressources des collectivités territoriales en tenant compte de leurs charges, lui paraît très préjudiciable à cet égard.

S'agissant des parcs naturels, cités dans le dernier alinéa de cet article, le Conseil économique et social souhaite qu'ils ne soient pas placés sur le même plan que les agglomérations et les pays.

Article 2

Il substitue au schéma national d'aménagement et de développement du territoire des choix stratégiques définis pour assurer la cohésion du territoire national (renforcement de pôles de développement à vocation européenne, organisation des ensembles urbains au sein d'agglomération, développement des territoires ruraux au sein de pays, effort particulier en faveur des territoires en difficulté). Il fait pour partie reposer leur mise en oeuvre sur huit schémas de services collectifs (enseignement supérieur et recherche, culture, santé, information et communication, transports de marchandises, transports de personnes, énergie, espaces naturels et ruraux).

Le Conseil économique et social n'approuve pas la suppression du schéma national d'aménagement et de développement du territoire et son remplacement par huit schémas de services collectifs dont la cohérence n'est pas assurée.

Compte tenu de la mise en sommeil de la procédure de planification et de l'absence du cadre de cohérence que représentait le schéma national, le Conseil économique et social souligne le risque d'éclatement de la communauté nationale et d'aggravation de la fracture territoriale et sociale.

L'absence d'un tel cadre national pourrait nuire à la position française dans l'élaboration du schéma de développement de l'espace européen, ce dernier risquant de se réduire à la juxtaposition de schémas régionaux incohérents entre eux.

Il regrette également que, du fait de la suppression de l'article 2 de la loi du 4 février 1995, disparaisse avec le schéma le principe de son évaluation et de son réexamen tous les cinq ans. Ceux-ci permettaient en effet un suivi périodique de la mise en oeuvre concrète de ces principes sur le terrain, et leur réorientation éventuelle.

Il observe que les choix présentés comme stratégiques de renforcer les pôles de développement à vocation européenne, sans précision de leur nombre, ou d'organiser les ensembles urbains au sein d'agglomérations, s'inscrivent dans le cadre des tendances lourdes de l'évolution de la société. Pour le Conseil économique et social, il convient d'élaborer des choix qui tiennent compte d'une analyse plus fine des besoins et de la nécessité d'un rééquilibrage en faveur de certaines zones.

Il s'interroge enfin sur le caractère de service collectif attribué aux espaces naturels et ruraux. Il craint que, dans un souci certes compréhensible de préservation de l'environnement, le schéma qui les concerne freine le développement économique plutôt qu'il ne l'encourage dans les territoires ruraux. Le schéma doit contribuer à affirmer la place des fonctions humaines, économiques, environnementales du milieu rural pour éviter une extension mal maîtrisée des espaces urbanisés.

Article 3

Cet article substitue les schémas de services collectifs au schéma national d'aménagement et de développement du territoire dans l'ensemble des textes législatifs.

Le Conseil économique et social regrette que le Gouvernement considère qu'il n'est pas possible d'élaborer un schéma national d'aménagement et de développement du territoire, qui aurait pu constituer un instrument de cohérence utile pour les schémas de services collectifs à caractère sectoriel. Ce schéma aurait pu les nourrir utilement d'aspects prospectifs avec le concours du Commissariat général au Plan. Il conviendrait, à tout le moins, de présenter un document unique regroupant les différents schémas de services, précédé d'un exposé précisant les enjeux de chacun et assurant leur cohérence afin de pallier en partie l'absence de schéma national.

Sans ce moyen, l'Etat, garant de la cohésion nationale et de l'équilibre du territoire, perdrait une grande partie de sa capacité à orienter efficacement et de manière coordonnée les différents contrats de Plan Etat-région, d'autant que le nombre limité des schémas de service collectifs ne permet pas de couvrir la totalité des secteurs importants pour l'aménagement du territoire sur lesquels l'Etat et les collectivités territoriales sont appelés a contractualiser. Par ailleurs, compte tenu de la durée de ces schémas, une évaluation régulière est nécessaire afin d'assurer la cohérence à moyen terme au niveau national.

Il y aura lieu, par ailleurs, de veiller à l'articulation de ces schémas de services collectifs avec les plans pluriannuels de modernisation des administrations actuellement en préparation dans les ministères dans le cadre de la réforme de l'Etat.

Article 4

Il modifie partiellement le fonctionnement du conseil national d'aménagement et de développement du territoire et limite ses attributions, en renvoyant à un débat ultérieur en conseil d'Etat les conditions d'application de cet article.

Le Conseil économique et social rappelle, en les renforçant, les interrogations qu'il avait émises, dans son avis du 1er juin 1994, sur l'utilité de cette instance. La représentation à l'échelon national des collectivités locales d'une part, et des activités économiques, sociales et culturelles d'autre part, est, en effet, déjà assurée par deux assemblées : pour les premières par le Sénat et pour les secondes par le Conseil économique et social.

Le Conseil économique et social rappelle en outre que la mission de formuler des suggestions au gouvernement en matière d'aménagement du territoire lui incombe également en sa qualité d'assemblée constitutionnelle placée auprès des pouvoirs publics pour les éclairer sur la conduite de leur politique économique et sociale. Il souligne que le mode de désignation,

le nombre et la qualité de ses membres, la durée de ses sessions et le caractère transversal de ses attributions la mettent à même, mieux que ne le sera une instance spécialisée aux réunions trop rares, de juger dans la continuité d'une politique à caractère interministériel telle que l'aménagement du territoire.

Notre Assemblée observe que les modalités concrètes de fonctionnement du conseil national d'aménagement et de développement du territoire au cours de ses trois années d'existence appellent de sa part les plus extrêmes réserves. Les représentants de la société civile en son sein voient en effet leurs possibilités d'expression limitées dans l'organisation des débats au profit de ceux de ses membres appartenant aux assemblées parlementaires ou élus des collectivités territoriales. Le Conseil économique et social demande au gouvernement de réunir les conditions d'un fonctionnement efficace du CNADT qui permette à ses membres d'être véritablement associés à la politique d'aménagement du territoire.

Pour le Conseil économique et social, les missions du CNADT doivent être orientées de manière à ce qu'il constitue une instance à vocation d'information et de concertation entre élus et socioprofessionnels. Pourrait par exemple lui être confié le pilotage de certaines études d'évaluation des politiques publiques dans le domaine de l'aménagement du territoire. Les missions du CNADT seraient ainsi mieux articulées avec celles confiées au Conseil économique et social et au commissariat général au Plan.

De plus, notre Assemblée propose que la présence des membres du Conseil économique et social au sein du CNADT soit fortement renforcée.

Le fait qu'il soit expressément prévu que le ministre chargé de l'aménagement du territoire supplée désormais le Premier ministre chaque fois que celui-ci ne pourra présider les réunions du CNADT constitue une première évolution positive de son fonctionnement.

Article 5

Il précise le contenu du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, qui comprend dorénavant un document d'analyse prospective, une charte d'aménagement durable et des documents cartographiques et vaut schéma régional des transports au sens de l'article 14 de la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 ; il donne possibilité à la région de saisir l'Etat pour l'élaboration d'une directive territoriale d'aménagement.

Le Conseil économique et social se félicite du maintien des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire et des précisions apportées quant à leur contenu.

Il s'inquiète toutefois que les perspectives évoquées dans ce cadre pour les sites et les paysages naturels et urbains apparaissent limitées à la protection et à la mise en valeur de l'environnement. Ceci paraît dommageable pour l'avenir des territoires ruraux, alors que, pour les agglomérations, une perspective plus dynamique de développement harmonieux est prévue.

Il regrette par ailleurs la suppression des dispositions qui assuraient la cohérence des projets d'équipements régionaux avec les politiques de l'Etat, dès lors que celles-ci avaient une incidence sur l'aménagement du territoire régional. Cette suppression aggrave les risques d'incohérence liés à la disparition du schéma national d'aménagement et de développement. Le principe de compatibilité du schéma régional avec les schémas de services collectifs parait à cet égard constituer une garantie insuffisante.

Le Conseil économique et social souhaite que soient précisées les modalités de désignation des représentants du monde économique et social et du mouvement associatif.

Il rappelle également ses propositions formulées dans l'avis sur la coopération transfrontalière et émet le souhait que le schéma régional des régions concernées prenne en compte la dimension transfrontalière.

Notre Assemblé formule le voeu que les contrats de plan Etat/région puissent contribuer à la mise en oeuvre des orientations retenues par le schéma régional.

Elle s'interroge enfin sur les modalités concrètes que le gouvernement entend mettre en oeuvre pour assurer la coordination de la mise en oeuvre de la politique de cohésion économique et sociale européenne avec les orientations du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire.

Article 6

Il modifie la composition et accroît la compétence de la conférence régionale d'aménagement et du développement du territoire.

Le Conseil économique et social avait suggéré à maintes reprises l'institution de ces conférences. Il approuve l'entrée, en leur sein et aux côtés du président du conseil économique et social régional, de représentants des activités économiques et sociales, ce qui améliore la représentation socioprofessionnelle et associative, d'autant que les formations spécialisées permettront l'association d'acteurs non représentés par ailleurs mais néanmoins intéressés par un aspect spécifique de l'aménagement du territoire.

Ces conférences pourraient jouer un rôle intéressant pour organiser la concertation entre les élus et les socioprofessionnels. Elles pourraient faciliter la réalisation de projets dépassant le cadre d'une seule collectivité. Elles pourraient également contribuer à élaborer des projets de développement, en impliquant davantage les entreprises, ce qui favoriserait la cohérence des stratégies de ces dernières avec les objectifs des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire.

Pour autant, selon notre Assemblée, les missions de la conférence régionale devront se limiter à ce rôle de concertation voire de suggestion. Le texte de l'avant-projet de loi laisse supposer qu'elle pourrait jouer à l'échelon des régions un rôle similaire à celui exercé au niveau national par le CNADT. Le Conseil économique et social émet les mêmes réserves à son égard que celles qu'il avait

formulées en ce qui concerne le CNADT. Il souligne que l'existence de cette conférence ne devra pas remettre en cause la mission consultative qui est dévolue aux conseils économiques et sociaux régionaux en la matière, l'aménagement du territoire entrant dans leur domaine de compétences.

Article 7

Cet article substitue dans la loi de plan du 29 juillet 1982 le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire au plan régional. Il supprime diverses dispositions qui favorisaient la compatibilité des plans régionaux entre eux ainsi qu'avec le plan de la Nation, ainsi que la passation de contrats de plan souscrits en commun avec d'autres régions, et l'association d'entreprises publiques et privées à l'élaboration et à la réalisation du contrat de plan.

Le Conseil économique et social observe que cet article substitue purement et simplement le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire au plan régional, alors que ces deux instruments n'ont ni la même nature ni le même horizon temporel. Si les schémas régionaux sont révisés tous les cinq ans comme le prévoit le texte, une modification à la marge de leur contenu ne pourra se substituer à l'élaboration d'un nouveau plan régional.

Notre Assemblée souligne en outre le caractère préjudiciable de l'abrogation des articles 15 et 16 de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

Ces articles fournissaient en effet un cadre juridique aux relations contractuelles entretenues entre les grandes entreprises publiques et privées et le conseil régional. Tout en convenant que ce type de relation n'a pas toujours été satisfaisant dans le passé, il rappelle que les choix de ces acteurs économiques et sociaux ont des incidences considérables sur le développement local et régional. La suppression de cette possibilité ne permettra plus de les associer, dans de bonnes conditions, à la problématique de l'aménagement et du développement du territoire régional. Elle ne permettra plus également l'information des institutions représentatives du personnel des entreprises concernées, qui était prévue dans le cadre de ces contrats.

La disparition de la possibilité d'élaborer des contrats pluriannuels souscrits entre plusieurs régions, qui permettait de favoriser la prise en compte de projets interrégionaux dans le domaine du développement et de l'aménagement du territoire, lui paraît aussi préjudiciable.

Notre Assemblée émet enfin des réserves sur l'abrogation de l'article 17 de cette même loi, qui permettait au Gouvernement d'apprécier la compatibilité des plans des régions entre eux, ainsi qu'avec le plan de la Nation.

Article 8

Il supprime le GIP d'évaluation de l'aménagement du territoire.

Le Conseil économique et social constate que cet organisme n'a jamais fonctionné, mais que les tâches d'évaluation seraient confiées à la commission permanente du CNADT.

Il souligne la nécessité que celles-ci soient exécutées dans des conditions satisfaisantes et il s'interroge sur les moyens techniques d'appui dont cette commission pourra disposer pour réaliser de telles évaluations.

Article 9

Il substitue aux schémas sectoriels de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire des schémas de services collectifs.

Le Conseil économique et social se félicite que le contenu des schémas de services collectifs dépasse le seul champ d'infrastructures nouvelles pour prendre également en considération l'amélioration des services existants. Il souligne toutefois que le fait de partir des besoins pour définir l'offre de services publics ne dispense pas d'accroître quantitativement celle-ci, lorsque cela est nécessaire.

Il apprécie également que des dispositions prévoient que l'élaboration des schémas donnera lieu à une large concertation conduite à l'échelle interrégionale, et associera, outre les collectivités territoriales intéressées, les organismes socioprofessionnels représentatifs, les associations ainsi que les personnes morales concourant à l'aménagement régional et au développement durable, sous réserve que cette concertation se déroule effectivement.

Il appelle l'attention sur la brièveté des délais impartis pour élaborer dans de bonnes conditions les schémas de services, d'une part, et pouvoir en tirer parti concrètement pour fonder les engagements des contrats de plan Etat/région en cohérence dans les mêmes délais, d'autre part.

Article 10

Il crée le schéma des services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Le Conseil économique et social approuve la volonté ainsi affichée par le Gouvernement de favoriser les synergies entre les formations technologiques et professionnelles et le monde économique, et qu'il prévoit de s'appuyer à cette fin sur le réseau des instituts universitaires de formation technologique et des sections de techniciens supérieurs des lycées.

Il se félicite de même de sa volonté de valoriser la recherche technologique, notamment dans le cadre des IUT.

Notre Assemblée regrette que le texte de loi réduise l'effort en faveur de la recherche à une meilleure répartition territoriale. Elle considère que cet effort devrait également porter sur son développement dans certains secteurs. Elle s'interroge sur le nombre des grands ensembles interrégionaux que le Gouvernement entend doter d'une offre de formation complète, cohérente et de qualité. Elle considère que, pour un bon équilibre du territoire national, il serait souhaitable que des ensembles interrégionaux en nombre suffisant soient ainsi constitués et dotés.

En matière de recherche et développement, le Conseil économique et social souhaite que la recherche publique française atteigne un niveau scientifique de tout premier ordre sur le plan international, conformément à sa tradition d'excellence. Il s'interroge néanmoins sur l'opportunité d'organiser ses diverses composantes sur des axes forts évalués internationalement. Cela ne doit pas conduire à négliger les espaces nouveaux de découverte. Le Conseil économique et social souligne la nécessité d'une meilleure articulation entre recherche publique et recherche privée afin de déterminer une stratégie d'ensemble pour le secteur de la recherche.

Enfin, si une certaine mobilité des personnels de la recherche scientifique peut paraître souhaitable, il s'interroge sur la vocation d'un schéma de services collectifs à définir des objectifs de mobilité en fonction de la pyramide des âges des chercheurs et enseignants-chercheurs.

Article 11

Il supprime certaines des dispositions de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire portant sur l'enseignement supérieur et la recherche, et affirme la compatibilité de la carte des formations supérieures et de la recherche prévue par la loi du 26 janvier 1984 avec les orientations correspondantes de l'avant- projet de loi.

Le Conseil économique et social ne peut que se réjouir de voir maintenue la décision d'installer d'ici à 2005 hors de la région d'Ile-de-France 65 % de l'ensemble des chercheurs, enseignants-chercheurs, directeurs de recherche et ingénieurs participant à la recherche publique. Cet effort de rééquilibrage doit passer, au moins dans un premier temps, par des créations de postes de chercheurs supplémentaires.

Article 12

Il autorise la création, à l'initiative des établissements d'enseignement supérieur, de conseils d'orientation de site associant des représentants des établissements, des collectivités territoriales et du monde économique, et donne à la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire un pouvoir de proposition en matière de répartition infrarégionale de l'appareil d'enseignement et de recherche.

Le Conseil économique et social se réjouit de cette possibilité, qui ne remet pas en cause le caractère de service public national des établissements d'enseignement supérieur, indispensable à leur rayonnement. Il est en effet de nature à favoriser leur intégration au sein de leur territoire d'accueil ainsi que l'intensification de leurs relations avec le tissu économique local et régional, qu'ils pourront ainsi mieux irriguer.

Le Conseil économique et social souhaite néanmoins, afin de préciser la notion de monde économique, que l'avant-projet de loi remplace cette expression par milieux économiques et sociaux.

Article 13

Il crée le schéma des services collectifs culturels, et confie à la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire le soin d'organiser la concertation et de renforcer la coordination des politiques culturelles menées dans le cadre de la région.

Le Conseil économique et social se félicite de la mise en place au niveau régional d'un instrument d'information et de coordination. Il l'avait appelé de ses voeux en matière culturelle dans le cadre de son récent avis sur l'impact et l'apport des événements culturels dans le développement local et régional.

Il ne croit pas opportun de confier ce rôle à la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire, dont le champ de compétence lui paraît déjà très large, mais préfère le voir assumé par la conférence régionale de la culture, instance spécialisée dont il demandait la création.

Il apprécie que soit maintenu l'objectif de rééquilibrage à dix ans des moyens financiers d'action culturelle de l'Etat, la région Ile-de-France ne bénéficiant plus à terme que d'un tiers de l'ensemble des crédits d'investissement et de fonctionnement, et les autres régions des deux tiers.

Si notre Assemblée se réjouit que la dimension culturelle soit intégrée dans le cadre de politiques de développement mises en oeuvre tant au sein des agglomérations que des pays, elle observe que l'objectif de la politique culturelle n'est pas seulement de favoriser l'accès aux biens et aux services culturels. Elle doit également permettre que la population, et notamment les jeunes, développent une véritable pratique des disciplines culturelles et deviennent ainsi acteurs de la culture. Elle doit aussi se préoccuper de favoriser la production culturelle.

Le Conseil économique et social rappelle enfin que l'usage des nouvelles techniques de l'information et de la communication touche proportionnellement davantage, dans les faits, les enfants des catégories socioprofessionnelles les plus favorisées. Une meilleure implication des établissements scolaires pourrait permettre un accès plus démocratique aux oeuvres et aux pratiques culturelles.

Article 14

Il crée le schéma de services collectifs sanitaires qui remplace le schéma d'organisation sanitaire.

Le Conseil économique et social partage la volonté du Gouvernement d'assurer un égal accès à des soins de qualité en tout point du territoire, en conciliant cet objectif avec le principe de sécurité et d'efficience.

Il considère toutefois que l'alinéa visant au respect du principe d'équilibre financier de la sécurité sociale n'a pas sa place dans un projet de loi consacré à l'aménagement et au développement du territoire.

Article 15

Il substitue au schéma des télécommunications prévu par la loi du 4 février 1995 un schéma de services collectifs de l'information et de la communication.

Le Conseil économique et social se félicite des dispositions de cet article qui prévoient d'inciter les services publics à offrir aux administrés un accès à distance aux services d'éducation, de santé et de culture, notamment, ainsi que de la volonté de promouvoir l'usage des technologies de l'information et de la communication au sein des établissements d'enseignement scolaire et supérieur.

Il souligne la nécessité d'un égal accès des citoyens à ces services. Il regrette, même si l'échéance de 2015 paraissait à cet égard trop lointaine, que l'objectif de couverture intégrale du territoire par des réseaux interactifs à haut débit (que prévoyait la loi du 4 février 1995) ne soit pas repris de manière aussi explicite dans l'avant-projet de loi. La formule « le schéma de service fixe les conditions dans lesquelles est assurée l'égalité des territoires pour l'accès à ces services » paraît en effet floue. Il s'interroge sur l'opportunité de la référence à la notion de service universel. Il émet des réserves quant à la subordination de la politique conduite en matière d'information et de communication, définie par le schéma à échéance de vingt ans, au code des postes et télécommunications, même si un souci de cohérence est nécessaire.

Article 16

Il prévoit la présentation tous les deux ans par le Gouvernement au Parlement d'un rapport sur les conditions de déploiement des services d'information et de communication.

Le rapport, s'il est effectivement réalisé, facilitera le suivi de la mise en oeuvre de l'objectif d'égal accès des territoires en la matière, notamment en ce qui concerne la vitesse à laquelle il est réalisé et les conditions financières dans lesquelles il est assuré. Comme en ce qui concerne l'article précédent, le Conseil économique et social souhaite que l'objectif soit celui d'un égal accès des

citoyens à ces services et non pas d'un égal accès des territoires, comme il est indiqué dans l'avant-projet de loi.

Article 17.

Il substitue aux cinq schémas sectoriels de transport de la loi pour l'orientation et le développement du territoire deux schémas multimodaux de services collectifs de transport concernant l'un les personnes, l'autre les marchandises.

Le Conseil économique et social se réjouit que l'accent soit mis sur la notion de multimodalité dans les transports, qui vient corriger une tendance à une approche sectorielle qu'ont parfois manifestée dans le passé certains services de l'Etat et opérateurs de transport, même s'il note que cette dimension n'était déjà pas absente de la loi du 4 février 1995. Il craint toutefois que la suppression des schémas directeurs modaux ne comporte des conséquences préjudiciables quant à la lisibilité de la politique des pouvoirs publics en la matière.

Il s'interroge en outre sur le caractère collectif des transports de marchandises et sur l'aspect limité de la notion de service de transports telle qu'elle est définie par le schéma prévu dans l'avant-projet de loi.

Il regrette la disparition des objectifs précis qu'avait définis de la loi de 1995 à l'horizon 2015 : aucune partie du territoire français métropolitain continental ne devait plus, à cette date, être située « à plus de cinquante kilomètres ou de quarante-cinq minutes d'automobile d'un moyen routier ou ferroviaire à grande vitesse. ».

Il rappelle que le maillage complet et le désenclavement des territoires en difficulté, conditions nécessaires de leur développement économique, supposent encore des infrastructures supplémentaires et un effort de la collectivité nationale en faveur de ces territoires.

Il observe enfin que le dernier alinéa de cet article devrait faire référence à la loi d'orientation des transports intérieurs dans son ensemble, et non à son seul article 14-I, qui ne porte que sur les infrastructures de transport donnant lieu à financement public total ou partiel.

Article 18

Il crée le schéma de services collectifs de l'énergie afin de mieux articuler la politique d'aménagement et de développement du territoire et la politique énergétique.

Le Conseil économique et social n'est pas hostile à un schéma énergétique. Il note néanmoins que celui qui est proposé ne couvre en réalité que deux aspects de la politique énergétique : la maîtrise de l'énergie et la promotion des énergies de substitution.

Il rappelle que, si de réels efforts en ce domaine sont effectivement souhaitables, la politique énergétique ne saurait se limiter à ces seuls éléments.

Elle doit également se préoccuper du long terme, de l'efficacité énergétique globale, de la sécurité d'approvisionnement et de l'indépendance énergétique.

Il ne croit pas qu'il soit pertinent de confier à la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire le soin de concourir à la coordination des politiques énergétiques menées sur le territoire régional. Cette politique et sa coordination relèvent en effet clairement de l'échelon national et de la coopération européenne.

Article 19

Il crée un nouveau schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, qui inscrit les politiques de gestion, de valorisation et de protection des espaces naturels et ruraux dans la politique d'aménagement du territoire selon les fonctions auxquelles ils devraient être principalement dédiés. Il prévoit la publication tous les six ans d'un rapport sur l'état du patrimoine naturel.

Notre Assemblée souligne que les espaces naturels et ruraux ne constituent pas en tant que tels un service collectif. Elle apprécie néanmoins que le gouvernement entreprenne de distinguer les espaces à partir des fonctions auxquelles ils devraient être essentiellement dédiés, certains se voyant accorder le bénéfice d'une protection particulière en raison de leur intérêt écologique spécifique.

Elle approuve également que la réalisation de cette distinction soit confiée à l'Etat afin que puisse prévaloir l'intérêt collectif quant à la nécessité de préserver certains territoires, en tenant compte des directives européennes en ce domaine.

Elle souligne que, si cette fonction revient logiquement à l'Etat, elle doit être exercée en étroite concertation avec les hommes qui vivent dans ces territoires comme avec ceux qui les façonnent par leur travail.

Le Conseil économique et social se réjouit de la publication d'un rapport sur l'évolution du patrimoine naturel et sur l'acceptation sociale des actions entreprises en vue de sa conservation et de sa valorisation. Ce rapport devrait en effet rendre compte à périodes régulières de l'équilibre établi dans ces territoires entre les impératifs écologiques et économiques, et de la prise en considération des préoccupations légitimes de leurs habitants.

Il estime que ne doivent pas être traités de la même manière les parcs naturels nationaux, dont la fonction est avant tout écologique, et les parcs naturels régionaux, qui peuvent légitimement concilier la préservation de la qualité écologique de leur territoire et le souci de son développement économique. Il attire enfin l'attention sur le fait que l'usage des territoires peut évoluer et qu'il conviendra donc de faire en sorte que la classification opérée puisse être revue à intervalles réguliers. Par ailleurs, le fait de traiter de la protection de l'espace naturel qui, selon le Conseil économique et social, ne doit pas se limiter à quelques « sanctuaires » intouchables, pose la nécessité d'une recherche de cohérence avec la loi d'orientation agricole, notamment par rapport aux contrats territoriaux d'exploitation.

Article 20

Il définit la politique des pays, dont la reconnaissance est effectuée au niveau régional ou interrégional, le pays supposant la mise en place d'un conseil de développement et l'élaboration d'une charte du territoire. Il réserve le bénéfice des contrats particuliers au sein du contrat de plan Etat-régions aux seuls pays dont les acteurs se sont regroupés en syndicat mixte, et prévoit les modalités d'articulation entre parcs naturels régionaux et pays.

Le Conseil économique et social se félicite que la reconnaissance des pays et leurs délimitations soit effectuées à l'échelon régional. Il ne croit pas en revanche opportun de confier exclusivement ce rôle à la CRADT. Il souhaite que cette reconnaissance soit opérée par le conseil régional après consultation de cette dernière et avis du conseil économique et social régional, le préfet de région arrêtant le périmètre des pays. Il approuve le choix que le pays puisse s'affranchir des frontières départementales et régionales, dans la logique des recommandations qu'il avait formulées dans son avis consacré aux « espaces de solidarité, bassins de vie et pays ». Il observait alors que « le pays ne se décrète pas, mais se construit avec les populations concernées. »

Il apprécie que, dès sa reconnaissance, soit entreprise l'élaboration d'une charte de territoire en association avec le ou les départements concernés et avec la ou les régions concernées, le projet de développement étant consubstantiel à la construction du pays. L'élaboration de projets suppose également que soient dégagés des moyens supplémentaires de fonctionnement pour renforcer les outils d'appui, telles les agences d'urbanisme et les têtes de réseaux contribuant au développement local ou mettre en place, lorsqu'elle n'existe pas, une ingénierie locale de nature à favoriser l'émergence de ces projets et faciliter l'organisation des territoires.

Il note par ailleurs qu'aucune contrainte venant d'en haut n'est imposée aux acteurs locaux quant aux modalités d'organisation du conseil de développement qui, force d'initiative, de proposition et de consultation, devra associer les représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs au devenir du pays.

Il prend acte du fait que le périmètre du pays doit respecter si possible celui des établissements publics de coopération intercommunale situés sur son territoire et dotés d'une fiscalité propre. Il souligne la nécessité d'une concertation entre les instances des parcs naturels régionaux existants et des pays qui souhaiteraient se constituer afin de procéder aux éventuels ajustements de périmètres nécessaires. Si le souci de ne pas démembrer les parcs naturels régionaux lui semble en effet légitime, rien ne paraît devoir s'opposer à ce que leur périmètre puisse être révisé, avec l'accord de leur instance dirigeante, ni à ce qu'un parc naturel régional soit entièrement intégré au sein d'un pays.

Notre Assemblée s'interroge en revanche sur la nature juridique du pays. Selon elle, il doit rester un territoire de projet et non de pouvoir. Elle émet, de ce fait, les plus grandes réserves quant à l'imposition de la formule du syndicat mixte comme instrument unique et obligatoire de gestion du pays. Si le rôle de

maître d'ouvrage doit nécessairement être assuré, rien n'impose en effet que ce soit par une structure unique, ni que celle-ci revête obligatoirement la forme du syndicat mixte. La situation actuelle est extrêmement diverse à cet égard dans les nombreux pays constitués.

Loin de favoriser la maturation des pays, cette obligation paraît à tout le moins très prématurée. Elle risque de freiner leur apparition et de figer leur périmètre au rebours de leur vocation d'espace évolutif de développement. Par ailleurs, le Conseil économique et social attire l'attention sur le déficit démocratique qui semble caractériser de manière croissante le système de gestion locale français : les collectivités locales dont les élus sont désignés par le suffrage universel direct sont peu à peu vidées de leurs pouvoirs effectifs, au profit de structures dont, dans le meilleur des cas, les élus procèdent du suffrage indirect.

Afin de remédier à la multiplicité des centres de décision, le Conseil économique et social suggère enfin que, une fois un pays reconnu et constitué, l'Etat et le conseil régional ne puissent plus, dans le cadre du contrat de plan, contractualiser de manière séparée avec une commune ou une structure intercommunale située sur son territoire, ceci ne faisant pas obstacle à d'éventuelles relations contractuelles nouées hors contrat de plan.

Article 21

Il introduit les agglomérations comme instruments de la politique d'aménagement du territoire, un contrat d'agglomération étant créé en tant que contrat particulier du contrat de plan Etat-région : son utilisation est toutefois réservée aux agglomérations dont le périmètre est pertinent et dont les collectivités membres sont regroupées ou en voie de regroupement au sein d'un établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique.

Notre Assemblée note avec satisfaction que les agglomérations qui n'avaient pas bénéficié d'une attention suffisante dans le cadre de la loi du 4 février 1995, se voient reconnaître un rôle dans l'aménagement du territoire. Elle propose que soit créée pour les agglomérations une instance regroupant les représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs, de même type que le conseil de développement prévu dans le cadre du pays.

Elle note également que les seuils minimaux de reconnaissance fixés - 50 000 habitants pour l'établissement public de coopération intercommunale incarnant l'agglomération et 15 000 pour la ville centre - relativement faibles, permettront à des villes petites et moyennes de se constituer en agglomérations.

Cette possibilité ne paraît pas illogique dans la mesure où un nombre croissant de villes de trente mille habitants connaissent aujourd'hui des problèmes de quartiers sensibles dont la résolution fait appel aux politiques de la ville. Elle amène toutefois à s'interroger sur la possibilité qu'une agglomération formée de petites villes situées en zone rurale appartienne à un pays de taille importante.

Le Conseil économique et social souhaiterait dans cette hypothèse que soient précisées les modalités de la coordination à prévoir entre l'EPCI de l'agglomération et les structures du pays, notamment en matière de développement économique, ce domaine appartenant aux compétences de ces deux niveaux de coopération.

Article 22

Il abroge l'article 24 de la loi du 4 février 1995 et le remplace par des dispositions consacrées à la contractualisation entre l'Etat et les organismes de gestion des parcs naturels régionaux. La partie des dispositions de l'ancien article 24 prévoyant qu'il est tenu compte de l'existence des pays pour l'organisation des services publics et la délimitation des arrondissements est purement et simplement supprimée.

Le Conseil économique et social propose le rétablissement de cette disposition prévoyant qu'il soit tenu compte des pays pour l'organisation des services publics en milieu rural.

Article 23

Il est relatif à l'organisation des services publics. Il ajoute aux dispositions de l'article 29 de la loi du 4 février 1995, la possibilité de prendre en compte, le cas échéant, la constitution de maisons de services publics ou le maintien de services publics dans les contrats passés entre l'Etat et les établissements, organismes publics et entreprises nationales, placés sous sa tutelle et chargés d'un service public. Il offre également au représentant de l'Etat la possibilité de proposer cette solution pour compenser les conséquences dommageables d'une suppression ou d'une réorganisation d'un service aux usagers par ces organismes.

Le Conseil économique et social note que cet article ne fait que compléter les dispositions de l'article 29 de la loi du 4 février 1995 relatif à l'organisation des services publics. S'il n'émet pas d'objections à la mise en place de modalités nouvelles permettant le maintien des services rendus aux usagers dans les zones en voie de désertification, il souligne la nécessité de respecter l'égalité d'accès des citoyens au service public.

Il souhaite vivement que les mesures proposées ne servent pas de prétexte à une dégradation qualitative du service public mais concourent au contraire à la reconquête de ces territoires en difficulté. Il estime que ce problème, essentiel pour l'aménagement du territoire, ne saurait être tranché sans qu'un débat approfondi ait eu lieu au préalable. La loi à laquelle il est fait référence en matière de création de maisons de services publics n'est en effet pas encore adoptée.

Il rappelle en outre que les solutions tant privées que publiques pour répondre aux besoins des citoyens ne peuvent souvent être apportées qu'en

fonction des spécificités locales et qu'avant toute mesure législative, une réflexion d'ensemble devrait être entreprise.

Article 24

Il donne à une commune la possibilité, dans le cadre d'une convention conclue avec la Poste, d'apporter son concours au fonctionnement d'agences postales, par la mise à disposition de locaux ou de personnels.

Le Conseil économique et social craint que les communes pour lesquelles le maintien du service postal est vital, et à qui une contribution sera demandée, ne soient en fait celles qui n'auront pas les moyens d'apporter seules un tel concours.

Il observe que cette question ne peut être réglée que dans le cadre de l'intercommunalité de manière à garantir l'égalité des citoyens devant le service public.

Article 25

Il crée un fonds de gestion des milieux naturels pour contribuer au financement des projets concourant à la protection, à la réhabilitation ou à la gestion des espaces naturels, géré au niveau régional.

Notre Assemblée prend acte de la création de ce fonds et considère que le patrimoine bâti devrait y être pris en compte. Il souhaite que les crédits qui lui seront affectés ne le soient pas au détriment du fonds de gestion de l'espace rural, le premier relevant du ministère de l'aménagement du territoire et le second restant de la compétence du ministère de l'agriculture.

Article 26

Il abroge l'article 39 de la loi du 4 février 1995, qui prévoyait les moyens à mettre en oeuvre, dans le schéma directeur de la région Ile-de-France, pour renforcer le rayonnement européen et international de Paris et de la région d'Ile-de-France, tout en maîtrisant la croissance quantitative de cette dernière. Les objectifs à atteindre dans ce cadre sont définis par l'article 37 de l'avant-projet de loi et intégrés dans l'article 141 1 du code de l'urbanisme relatif aux modalités d'élaboration du schéma directeur de la région Ile-de-France.

Les observations relatives au schéma directeur de la région Ile-de-France seront formulées à l'occasion de l'examen de l'article 37.

Article 27

Il étend aux zones ultra périphériques les dispositions de l'article 42 de la loi du 4 février 1995 relatives à la définition des zones caractérisées par des handicaps particuliers dans lesquelles des politiques renforcées et diversifiées de développement doivent être conduites.

Le Conseil économique et social ne peut qu'approuver ces dispositions, les seules dans le texte de loi à tenir compte de la situation géographique, économique et sociale spécifique des DOM et de St Pierre et Miquelon.

Article 28

Il abroge les articles 48 et 60 de la loi du 4 février 1995 qui imposaient au gouvernement de présenter, avant octobre 1996, des propositions visant à réduire les entraves à la mobilité économique des personnes et, avant le 1er septembre 1995, des propositions tendant à permettre la réduction du nombre des logements vacants.

Le Conseil économique et social prend acte de l'impossibilité dans laquelle s'est trouvé le gouvernement de formuler ses propositions dans les délais requis. Il n'émet pas d'objection à cette suppression, les dispositions contenues dans les articles abrogés ayant fait l'objet, soit de mesures concrètes de mise en oeuvre, soit d'une approche plus globale.

Article 29

Il précise que les zones de revitalisation rurale (ZRR) feront l'objet d'une prise en compte spécifique dans les schémas de services collectifs et les schémas régionaux d'aménagement du territoire, constitueront un territoire de référence pour l'évolution de l'organisation des services rendus aux usagers et devront disposer des moyens nécessaires à l'élaboration de projets leur permettant de s'inscrire dans les politiques contractuelles prévues à l'article 22 de l'avant-projet de loi.

Le Conseil économique et social approuve ces dispositions qui tiennent compte des difficultés particulières des zones de revitalisation rurale au sein des territoires ruraux prioritaires. Elles doivent leur permettre de continuer à disposer d'un niveau de services indispensable à leur développement.

Article 30

Il supprime l'article 86. Cet article prévoyait des dispositions imposant aux propriétaires désireux de louer, à des fins touristiques, leur habitation à des personnes non domiciliées dans la commune où elle se situe, d'en faire la déclaration à la mairie d'implantation de la résidence.

Le Conseil économique et social ne formule aucune observation sur cet article.

Article 31

Il modifie l'article 1er de la loi d'orientation sur les transports intérieurs, relatif aux besoins à satisfaire par le système de transports intérieurs. Il y insère des conditions de respect du principe de limitation des risques et nuisances.

Le Conseil économique et social approuve ces dispositions environnementales compte tenu de la croissance de la pollution et notamment des pics enregistrés de plus en plus fréquemment dans les grandes villes.

Il souhaiterait toutefois que la satisfaction des besoins des usagers, expression utilisée dans la loi du 4 février 1995, soit réintroduite. Il s'interroge en effet sur la notion de mobilité dont l'avant-projet de loi fait état.

Article 32

Il modifie le troisième alinéa de l'article 3 de la loi d'orientation sur les transports intérieurs en précisant les objectifs de la politique globale des transports sur quatre points : la complémentarité entre les modes de transports, l'optimisation de l'utilisation des réseaux existants, l'organisation de l'accès du territoire aux pôles de développement et la desserte des zones de faible densité.

Le Conseil économique et social n'émet pas d'observations particulières sur cet article, sous réserve qu'il ne fasse pas obstacle à la création de nouvelles infrastructures lorsqu'elles sont nécessaires.

Article 33

Il modifie les dispositions de l'article 4 de la loi du 30 décembre 1982, en adaptant leur rédaction dans la mesure où les schémas sectoriels de transports sont supprimés. Il confère par ailleurs au développement du transport combiné de marchandises un caractère prioritaire, et privilégie une approche globale des déplacements dans les aires urbaines.

Le Conseil économique et social se félicite qu'une approche globale des déplacements soit privilégiée dans les aires urbaines, dans lesquelles l'interconnexion des différents modes de transport revêt une importance

croissante. Il se réjouit de même que le développement du combiné soit privilégié en matière de transport de marchandises.

Il se réjouit que la région se voie confier un nouveau rôle en matière de coordination des politiques de transport voyageurs relatives aux déplacements internes à son territoire. Il souligne en revanche que le niveau régional n'est à l'évidence pas adapté pour assurer une cohérence des transports interrégionaux, nationaux et internationaux de voyageurs, et a fortiori de marchandises. Le rôle de la région devra être exercé dans le respect des compétences confiées aux départements en matière de transport routier.

Il constate qu'un certain nombre de routes, d'autoroutes d'intérêt national et européen passant en limite de région figuraient dans le projet de schéma national. Du fait de sa suppression, elles risquent d'être moins bien prises en compte dans les schémas régionaux. Il peut en être de même pour des infrastructures ferrées ou fluviales....

Article 34

Il consacre la suppression dans l'article 14 de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs des dispositions portant sur les schémas directeurs d'infrastructures.

Le Conseil économique et social, tout en préconisant l'intermodalité, regrette la suppression pure et simple des schémas directeurs modaux, car celle-ci peut nuire à la cohérence et à la lisibilité de la politique en ce domaine.

Article 35

Il complète l'article de la loi du 30 décembre 1982 précitée, en confiant à la région, parallèlement aux deux schémas multimodaux de transports établis par l'Etat, l'élaboration d'un schéma régional de transport. Il définit les nouveaux objectifs de cette politique, notamment en matière d'environnement.

Notre Assemblée note à nouveau que l'avant-projet de loi met l'accent sur la multimodalité, et prend en compte la dimension environnementale dans la politique des transports. Elle apprécie que le conseil régional se voie conférer de nouvelles compétences en matière de transports régionaux.

Elle rappelle qu'il est indispensable que l'Etat conserve, en matière de transport, et singulièrement de transports de marchandises, l'intégralité de son pouvoir d'impulsion et de coordination.

Le Conseil économique et social indique que la priorité donnée au mode ferroviaire dans les zones à environnement fragile, notamment montagneuses, paraît justifiée. Elle ne doit pas néanmoins entraver le désenclavement de ces zones. Celui-ci qui reste nécessaire pour leur développement économique passe par la route lorsque la réalisation d'infrastructures ferroviaires et une fréquence suffisante des dessertes ne sont pas possibles.

Le Conseil économique et social approuve par ailleurs les orientations préconisées dans les grandes aires urbaines en faveur des modes alternatifs à la route, des transports collectifs et de l'interconnexion des réseaux.

Article 36

Il permet à une région de demander à l'Etat l'élaboration d'une directive territoriale d'aménagement du territoire. Il dispose que les projets de directives territoriales sont mis à la disposition du public pendant deux mois.

Le Conseil économique et social se réjouit que l'adoption des directives territoriales d'aménagement demeure de la seule responsabilité de l'Etat. Il approuve les dispositions prévoyant que les régions peuvent, le cas échéant, susciter de telles directives. Les régions étant associées légitimement à l'élaboration des projets de directives, il paraît en effet justifié qu'elles aient la possibilité d'intervenir notamment lorsqu'il s'agit de régler un cas spécifique à leur territoire.

Il souhaiterait néanmoins que le CESR soit consulté obligatoirement avant le conseil régional afin d'éclairer l'avis que doit émettre celui-ci. Compte tenu de la rédaction actuelle du texte, une telle consultation est aujourd'hui à la discrétion de l'exécutif régional.

Il se félicite également que les projets soient publics pendant deux mois mais s'interroge sur les possibilités offertes aux populations concernées pour en obtenir une modification.

Article 37

Il modifie les objectifs assignés au schéma directeur de la région Ile-de-France et inclut les dispositions consacrées à ces objectifs dans l'article 141.1 du code de l'urbanisme relatif au schéma directeur.

Le Conseil économique et social constate que du fait de la disparition du schéma national d'aménagement et de développement du territoire, la définition des moyens à mettre en oeuvre pour assurer l'aménagement et le développement de la région Ile-de-France devient de la seule compétence de son schéma directeur, ce qui lui paraît particulièrement préjudiciable s'agissant de la région française la plus riche et la plus peuplée.

Il regrette qu'il ne soit plus fait référence à la nécessité de renforcer la position de Paris comme métropole européenne. En revanche, il observe que les nouveaux objectifs définis visent à corriger les déséquilibres internes de la région, à maîtriser les besoins de déplacement et préserver les zones rurales et naturelles qu'elle comporte. Il ne peut qu'approuver ces dispositions.

Article 38

Il abroge les articles 1, 2 et 4 de la loi relative à la compagnie nationale du Rhône. Il vise à mettre un terme à la construction du canal à grand gabarit du Rhin au Rhône.

Le Conseil économique et social ne peut en la circonstance que prendre acte d'un article conforme à la décision prise par le Premier ministre d'abandonner ce projet de liaison fluviale.

III - CONCLUSION

En cette fin de siècle, l'aménagement du territoire arrive à un tournant et le temps est compté pour le prendre : la nouvelle phase de programmation des fonds structurels européens doit démarrer à partir du 1er janvier 2000 ; elle doit être précédée de l'élaboration de schémas de services collectifs, des schémas régionaux, d'une nouvelle génération de contrats de plan.

Dans ces délais très courts, l'Etat devra mobiliser les collectivités locales, et notamment les régions, mais aussi les « forces vives », afin que l'aménagement et le développement du territoire, qui est une compétence partagée, deviennent réellement l'affaire de tous. Il devra également veiller à la cohérence de ces divers instruments, dont les horizons temporels ne coïncident pas, mais dont l'utilisation sera d'autant plus cruciale qu'avec l'élargissement prévisible de l'Union européenne, la France pourrait ne plus bénéficier des fonds structurels européens ou dans des proportions très réduites à compter de 2006.

L'avant-projet de loi d'orientation, sur lequel notre avis est sollicité, vise à donner au gouvernement les moyens nécessaires à cette mobilisation et à cette mise en cohérence. Le fait qu'il soit déconnecté des textes en préparation sur l'organisation urbaine et la simplification de la coopération intercommunale ainsi que sur le régime juridique des interventions économiques des collectivités locales a également constitué une difficulté. Notre Assemblée souhaiterait vivement être consultée à leur sujet.

De cet avant-projet de loi d'orientation pour l'aménagement durable du territoire, le Conseil économique et social dresse, en son état actuel, un constat « mitigé » : nombre des éléments qu'il contient constituent des améliorations de la loi du 4 février 1995, notamment quant au renforcement du rôle des régions, des pays et des agglomérations. Elles devraient offrir des possibilités intéressantes pour l'aménagement du territoire. D'autres modifications paraissent plus contestables, voire inquiétantes. Tel est le cas du manque de cohérence dans les politiques menées que laisse présager l'abandon du schéma national d'aménagement du territoire. Certaines lacunes semblent également préjudiciables. Ainsi, dans un souci de préservation de l'environnement, certes légitime, l'avant-projet de loi ne met pas assez l'accent sur le développement économique et la croissance, nécessaires pour créer massivement des emplois. De ce fait, le Conseil économique et social recommande le changement du titre du texte et propose de l'intituler « avant-projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire ».

Il souligne également la nécessité de mettre l'accent sur la péréquation financière, indispensable au rééquilibrage entre les régions et entre les territoires situés en leur sein, qui doit demeurer l'un des objectifs essentiels de la politique d'aménagement du territoire.

Beaucoup dépendra également des moyens que le gouvernement se donnera pour mener cette politique, et l'avant-projet loi paraît à cet égard allusif et donc imprécis : des équipements et des infrastructures, mais aussi des aides à l'ingénierie et à la mise en oeuvre des projets de développement restent en effet nécessaires, particulièrement dans les territoires les plus défavorisés, qui n'ont pas les moyens d'assurer seuls leur financement.

Les recommandations formulées par notre Assemblée, si elles sont entendues par le gouvernement, devraient permettre d'atténuer ou de corriger les principaux défauts de ce texte, et d'en combler les lacunes.

Notre Assemblée souligne combien la mise en oeuvre d'une politique d'aménagement et de développement du territoire rénovée et ambitieuse est plus que jamais nécessaire à la construction d'une France forte, rééquilibrée, solidaire et harmonieusement insérée au sein de l'Union européenne, ainsi qu'à l'amélioration des conditions de vie de ses habitants.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....*164*

Ont voté pour.....*164*

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 164

Groupe de l'agriculture - MM. Baligand, de Benoist, Bouche, Cazalé, Mme Chézalviel, MM. Compiègne, Droulin, Mme Gros, MM. Guyau, Kayser, Lapèze, Le Fur, Lemétayer, Mme Méhaignerie, M. Munet.

Groupe de l'artisanat - MM. Delmas, Gilles, Lardin, Millet, Piet, Teilleux, Vignon.

Groupe des associations - MM. Bastide, Gevrey, Mmes Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFDT - Mlle Andreux, Mme Azéma, MM. Bury, Capp, Carles, Caron, Delaby, Denizard, Mme Djukic, MM. Lobjeois, Lorthiois, Mennecier, Moussy, Mmes Piazza, Raiga.

Groupe de la CFE-CGC - MM.Cazettes, Chapuis, Clapin, Mme Cumunel, MM. Insa, Vilbenoît, Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Faki, Hédouin, Naulin, Weber.

Groupe de la CGT - MM. Andouard, Bonnet, Mme Brovelli, MM. Decisier, Demons, Mme Duchesne, MM. Forette, Junker, Le Duigou, Moulin, Potavin, Mme Rey.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bouchet, Caillat, Gaillard, Gaudy, Maurice Gendre, Grandazzi, Mme Paulette Hofman, Jayez, MM. Lesueur, Ordronneau, Roulet, Santune, Sohet, Valladon.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Ballé, Courtois, Ducrotté, Jean Gautier, Marquet, Picard, Verdier.

Groupe des départements, des territoires et des collectivités territoriales à statut particulier d'outre-mer - M. Dindar.

Groupe des entreprises privées - MM. Brunet, Calvet, Cerruti, Chesnaud, Clément, Dermagne, Domange, Flahault, Franck, Pierre Gauthier, Ghigonis, Gilson, Kessler, Leenhardt, Levaux, Périgot, Pinet, Rapeaud, Rebuffel, Simond, Urbain.

Groupe des entreprises publiques - MM. Bailly, Bonnaud, David, Delaporte, Gadonneix, Hadas-Lebel, Jurgensen, Piazza-Alessandrini.

Groupe de la FEN - MM. Jean-Louis Andreau, Barbarant, Gualezzi.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - MM. Courbey, Marlin.

Groupe de la mutualité - MM. Chauvet, Ronat.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Aicardi, Beauchamp, Bêche, Mme Bergé, M. Bichat, Mmes Braun, Brunet-Lechenault, Cayet, MM. Dechartre, Deleplace, Depaix, Désir, Mmes Douvin, Fossey, de Gaulle-Anthonioz, MM. Giscard d'Estaing, Grossmann, Mme Guilhem, MM. Hintermann, Lux, Mandinaud, Mekachera, Poujade, Alain Robert, Schapira, Steg, Teulade.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Guy Robert, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Bichot, Billet, Bordereau, Boué, Brin, Burnel, de Crépy, Guimet, Mme Lebatard, M. Trimaglio.

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

Le projet de loi est l'objet des remarques suivantes :

- la prise en compte spécifique du développement de l'espace rural constitue une de nos inquiétudes car l'aménagement du territoire ne peut se segmenter entre ville d'un côté et campagne de l'autre, et certains de nos territoires ruraux ont besoin d'un appui pour s'organiser et faire émerger des projets ;

- par analogie avec les pays, la création d'un conseil d'agglomération pourrait être proposée, qui réunirait tous les partenaires concernés pour élaborer le projet d'agglomération, tout en tenant compte des effets pernicieux d'une multiplication excessive des échelons territoriaux (vers une clarification administrative de l'organisation du territoire) ;

- la suppression du schéma national d'aménagement et de développement du territoire est regrettable et son remplacement par huit schémas verticaux, sans lien de cohérence entre eux, nous paraissent totalement hasardeux. L'Etat doit retrouver son rôle de garant des équilibres territoriaux qui s'est progressivement émoussé depuis les lois de décentralisation ;

- le renforcement de l'échelon régional doit s'accompagner des mécanismes de péréquation indispensables pour traiter équitablement toutes les régions (et surtout les plus petites, souvent peu dynamiques et peu peuplées) ;

- il est regrettable que l'Etat ne copilote plus les SRADT avec la région (la juxtaposition de vingt-deux schémas régionaux autorisera-t-elle une politique nationale homogène et satisfaisante ?) ;

- le maintien des dispositions en faveur de la coopération interrégionale et transfrontalière aurait permis d'assurer une meilleure cohérence des actions nationales et d'avancer plus rapidement dans la construction européenne ;

- pour ce qui concerne la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire, la modification de sa composition assurera une meilleure représentation des activités économiques, sociales et culturelles ;

- l'expérimentation des pays devrait s'accompagner d'une clarification administrative (pour ne pas alourdir l'organisation territoriale existante). Leur permettre de contractualiser directement leur développement dans le cadre des contrats de plan Etat-région serait alors cohérent ;

- concernant le schéma des espaces naturels et ruraux, plusieurs questions sont encore sans réponse : comment seront zonés les espaces ? Y aura-t-il de nouvelles politiques et de nouvelles contraintes ? Quels seront les véritables effets juridiques de ce schéma ? Quels seront les liens avec la loi agricole qui traite des mêmes espaces ?

- les maisons de services publics, ou les conventions de service public, ne doivent pas conduire à créer des situations qui posent des problèmes importants

de concurrence (les activités des agences postales doivent s'effectuer dans le respect des règles de concurrence).

Groupe de l'artisanat

Au-delà des critiques qui peuvent être formulées sur l'absence de débat préalable sur les grandes orientations touchant à l'aménagement durable du territoire, le groupe de l'artisanat regrette que le Conseil économique et social n'ait pas été saisi sur les autres projets en cours relatifs à l'intercommunalité et aux interventions économiques des collectivités locales qui constituent un tout indissociable à l'appréciation du devenir de l'organisation administrative et spatiale de la France.

Outre la difficulté de lecture des textes, due au maintien de certains articles de la loi du 4 février 1995, le groupe de l'artisanat s'interroge quant à leur reprise dans les décrets d'application qui doivent normalement survenir au seuil d'un texte législatif.

Surpris de la suppression, dès le titre, de la notion de développement qui pourtant figure à plusieurs reprises dans l'exposé des motifs et par ailleurs en terme de choix stratégique nécessitant le soutien de l'Etat, le groupe de l'artisanat regrette que les préoccupations de l'emploi, la formation professionnelle, l'urbanisme commercial qu'il estime prioritaires ne soient pas reprises dans le développement des articles traitant des schémas qu'ils soient régionaux ou de services collectifs.

Pour autant, il partage la vision de « mise en réseaux interactifs et flexibles favorisant l'autonomie des personnes et des petites unités et celle du soutien aux initiatives économiques différencié suivant leur localisation ». Toutefois, celle-ci ne peut se faire sous forme d'aides, sources de distorsions de concurrence, mais surtout sous forme de soutien réel aux activités artisanales existantes et nouvelles à travers le respect des règles du marché et à celui de leurs réseaux d'appui.

Afin de permettre aux entreprises artisanales de contribuer ainsi à l'un des objectifs fondamentaux de ce projet de loi, à savoir la compétitivité de la France, il s'avère important que soit assurée leur représentativité à chaque étape de la construction de ce futur aménagement du territoire, mais aussi à chaque niveau décisionnel.

S'agissant des moyens, au-delà du maintien du Fonds national de développement des entreprises, devrait être précisée l'articulation qui sera faite entre le fonds de gestion de l'espace rural et le nouveau fonds de gestion des milieux naturels. Déplorant qu'il soit axé exclusivement sur l'aménagement des espaces naturels sans tenir compte du patrimoine bâti, le groupe de l'artisanat insiste sur la réintégration, dans ce texte de loi, de cet aspect de la réhabilitation de notre environnement qui est importante pour la préservation et le développement des activités en milieu rural et surtout la valorisation de l'identité territoriale de la France.

Attaché au principe défendu dans l'avis de « mieux d'Etat, pas moins d'Etat », le groupe de l'artisanat souhaite que le transfert des compétences de

l'Union européenne vers les collectivités locales ne remette pas en cause ses fonctions de régulation et d'arbitrage.

Quant à la construction de nouveaux espaces pertinents de territoires, une évaluation de l'existant devra être réalisée en tenant compte des nouvelles donnes démographiques pour éviter le poids croissant des charges liées à l'empilage des niveaux décisionnels dans ce pays, qui freine le développement, l'initiative et l'emploi.

Rejoignant la plupart des autres critiques formulées, le groupe de l'artisanat a voté favorablement l'avis.

Groupe des associations

Notre groupe félicite tout d'abord le rapporteur pour avoir tenu compte des différents avis des membres de la section et avoir produit un bon texte équilibré et consensuel.

Nous rejoignons les orientations affirmées dans le projet de loi telles que:

- renforcer les communautés géographiques à travers la constitution ou le renforcement des pays et des agglomérations ;

- développer des solidarités actives entre urbains et ruraux, centre et périphérie ;

- favoriser la coopération entre les différents acteurs du développement et privilégier l'organisation en réseaux qui, par leur souplesse et leur interactivité, encouragent l'autonomie des personnes et des petites unités.

Le développement et la cohésion de l'ensemble du territoire demande que ces orientations soient concrétisées dans des dispositifs et par des mesures appropriées.

A plusieurs reprises, le projet de loi prévoit l'organisation de la concertation et de la participation des forces vives, que ce soit au niveau national, régional ou local.

Nous suivons le rapporteur quand il souhaite que soit préservé et renforcé le rôle des assemblées consultatives déjà existantes, mais notre groupe insiste cependant afin qu'elles s'ouvrent davantage à la représentation des associations qui sont très partie prenante dans le développement du territoire et dans la formulation de la demande dans le domaine des services.

Les projets locaux de développement reposent souvent sur des initiatives des associations, qui sont de toute façon très impliquées dans la réalisation des opérations qui en découlent.

Malheureusement, les ressources humaines ne sont pas réparties également sur le territoire : si le souci de passer d'une logique de guichet à une logique de projet nous paraît pertinent, il ne faudrait pas pour autant créer une concurrence entre territoires qui laisserait les plus faibles en dehors du soutien indispensable à leur développement. Une attention particulière avec un renforcement d'une aide en ingénierie, comme le propose l'avis, devrait être organisé préalablement.

Ceci d'autant plus qu'actuellement la diversité et l'empilement des procédures, le chevauchement de compétences des collectivités territoriales aboutissent à une multiplication d'interventions, extrêmement coûteuses pour les acteurs en temps et en moyens.

Paradoxalement, c'est sur des acteurs sans beaucoup de ressources qu'est renvoyée la gestion de la complexité institutionnelle et procédurale.

Du point de vue des acteurs du territoire, le projet de loi ne règle ni cette complexité, ni une répartition plus favorable aux territoires en difficulté, ni l'approfondissement d'une réelle démocratie locale.

Nous partageons ainsi l'appréciation réservée du rapporteur et en accord avec ses conclusions, notre groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

En France aujourd'hui, 80 % de la population vit en zone urbaine. Cette situation pourrait encore s'accentuer dans les années qui viennent. Ce bouleversement s'accompagne d'une profonde mutation des régions anciennement industrialisées ou qui ont fondé leur développement sur une activité dominante. Le secteur tertiaire domine en France. Cela amène à accentuer le développement de grandes agglomérations aux dépens de régions moins bien desservies ou excentrées.

Le projet de loi soumis à l'avis du Conseil économique et social constitue le cadre à la préparation des futurs contrats de plan Etat/Région. Il s'agit, selon son auteur, d'une « simple révision » de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, dite loi Pasqua. Cependant, si ce projet de loi n'en abroge pas de nombreux articles, il n'en imprime pas moins une direction nouvelle, sur laquelle l'avis exprime un certain nombre de jugements qui ont l'accord de la CFDT. Il s'attache, pour l'essentiel, à un nouvel équilibre entre développement urbain et développement rural et introduit la notion de développement durable.

Des dispositions contenues dans la loi Pasqua, et non des moindres, sont restées à l'état d'intentions louables, comme la clarification des compétences, la péréquation des ressources, l'implication des citoyens et la démocratie intercommunale, la coopération transfrontalière. Le projet de loi soumis à l'avis du Conseil économique et social ne semble pas non plus répondre suffisamment à ces préoccupations. L'abandon du schéma national d'aménagement et de développement du territoire et son remplacement par la création des huit schémas collectifs (enseignement supérieur et recherche, culturels, sanitaires, information et communication, transports de marchandises, transports de personnes, énergie, espaces naturels et ruraux), font craindre une absence de cohérence des politiques menées, qui ne pourront produire les effets attendus, notamment dans les domaines de l'emploi.

Le texte de loi semble également minorer le rôle de l'Etat. Si la région est l'échelon pertinent de mise en cohérence des politiques locales en matière d'aménagement du territoire, des interventions économiques, de l'emploi et de la formation, c'est à l'Etat que revient la responsabilité de la politique

d'aménagement du territoire et de la cohésion nationale. L'absence du principe de péréquation est, à cet égard, préjudiciable.

De plus, la CFDT souhaite introduire de manière plus forte la dimension européenne qui, à plus ou moins longue échéance, sera incontournable en matière d'aménagement du territoire.

La CFDT approuve la création de conseils de développement au niveau des pays et partage la proposition qui vise à renforcer le rôle des CRADT (Conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire). Elle craint néanmoins une confusion avec le Conseil économique et social régional si son rôle n'est pas mieux défini.

De même, si la CFDT approuve le souci d'améliorer la qualité de vie, de préserver les ressources naturelles et de favoriser les modes de transports non polluants, elle estime néanmoins que la place légitime faite aux préoccupations environnementales doit prendre en compte le développement économique et la croissance, qui restent essentiels pour la création d'emplois.

Sur le plan institutionnel, les propositions sur la coopération intercommunale et la possibilité pour les agglomérations de se constituer en établissement public à taxe professionnelle unique vont dans le bon sens. Mais l'avenir de l'organisation territoriale reste posé, car plus des structures nouvelles se créent, sans qu'en soit supprimées d'autres, plus la démocratie risque de s'éloigner des habitants.

Ces principaux enjeux ayant été pris en compte par l'avis, la CFDT l'a voté.

Groupe de la CFE-CGC

Cet avant projet de loi constitue une simple révision de la loi dite Pasqua. S'il répond à certains objectifs que le groupe de la CFE-CGC approuve, il ne règle toujours pas certaines questions posées par la loi précédente.

L'avant-projet de loi ne se penche pas en effet sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, et ne prévoit pas une réforme d'ensemble de la fiscalité locale. Si ces questions sont renvoyées à des textes ultérieurs, le groupe s'interroge sur la recherche d'une certaine cohérence voulue par le gouvernement.

Le groupe de la CFE-CGC aurait aimé que le terme « développement » soit ajouté à celui « d'aménagement durable ». Il partage donc les commentaires de l'avis sur cette question.

Il regrette d'autre part que le volet consacré à l'emploi ne soit pas davantage développé. La cohésion territoriale et les solidarités sociales sont de plus en plus fragiles. C'est sur ces priorités qu'il faudrait une implication forte en matière d'aménagement du territoire. Et cela correspondrait à l'ambition affichée par le gouvernement dans ce domaine.

Le groupe de la CFE-CGC approuve les propos sur la place et le rôle de la région ainsi que la prise en compte des réalités de la France dans l'Union européenne. La région est l'échelon le plus apte à assumer les tâches liées au

développement économique et à l'aménagement du territoire. Mais l'Etat doit être le garant de la solidarité nationale. Il doit conserver quand même une responsabilité prééminente dans ce domaine. Le groupe de la CFE-CGC regrette que le rôle de l'Etat ne soit pas plus affirmé dans l'avant-projet de loi.

Dans ce contexte, il s'interroge sur la suppression du schéma national d'aménagement et de développement du territoire. Ce schéma était en mesure d'assurer une véritable cohérence des politiques exerçant un effet sur l'aménagement du territoire. Cohérence qui ne risque pas de se retrouver avec les schémas de services collectifs, même si le groupe de la CFE-CGC en apprécie le principe.

Le groupe de la CFE-CGC relève avec satisfaction la place et le rôle des pays. Si ces espaces doivent permettre la recherche de convergence d'intérêts et favoriser une meilleure utilisation des potentialités locales, le groupe de la CFE-CGC formule certaines réserves sur la nature juridique du pays. Ce niveau doit-il être reconnu dans la hiérarchie des collectivités territoriales ? Doit-il devenir une collectivité territoriale à part entière, au risque d'enchevêtrer davantage les structures de décision en matière d'aménagement entre les collectivités territoriales ? L'avis pose des interrogations non dépourvues et qui demanderaient de toute manière une large concertation.

Le groupe de la CFE-CGC a émis un vote positif sur l'avis.

Groupe de la CFTC

L'aménagement du territoire doit répondre aux aspirations et aux besoins des Français. Il a pour objectif d'équilibrer et de mettre en valeur le pays et ses régions dans un contexte européen. Face à la désertification d'une partie du territoire, la CFTC souligne l'importance capitale de cette politique qui suppose une vision globale, cohérente de l'aménagement du territoire.

La CFTC regrette très fortement la suppression du schéma national d'aménagement et développement du territoire, dont le but était d'assurer la cohérence des projets, de réduire les inégalités les plus flagrantes et d'insérer le territoire national dans l'espace européen.

La loi de décentralisation n'a pas su délimiter clairement les compétences, ni les responsabilités, ni les charges. Il nous paraît important de revoir la loi de 1983 afin de distribuer les rôles et les tâches.

La notion de pays constitue un élément essentiel en matière de développement local et d'aménagement du territoire.

Il est nécessaire qu'il demeure un espace de coopération pertinent et qu'il ne devienne, en aucun cas, un échelon de collectivité territoriale.

Une forte implication des acteurs locaux (élus, organismes socioprofessionnels, réseaux associatifs) est indispensable. De même, il nous paraît essentiel qu'une volonté de coopération entre les collectivités locales se manifeste.

La fiscalité locale est complexe, les impôts se superposent. La taxe professionnelle actuellement perçue crée de fortes inégalités entre des communes

très proches. Les modes de péréquation pratiqués ne remédient pas à cette situation souvent injuste. Il faut donc impérativement revoir le système des impôts locaux.

Les services publics ont un rôle essentiel à jouer dans l'aménagement du territoire. Leur maintien est également un élément essentiel pour le développement rural.

Leur remise en cause ne peut être acceptée. Il est inacceptable de voir la Poste conduite à se désengager progressivement et abandonner les bureaux non rentables aux collectivités territoriales, notamment en raison des contraintes qui lui sont imposées par l'Etat dans le contrat de plan. Ce retrait de l'Etat aboutirait à un transfert de charges vers les communes, qui faute de moyens, se transformeraient peu à peu en liquidateurs de bureaux. Il est également à craindre qu'une fois retirée des zones rurales, la Poste ne s'implante pas davantage en zones périurbaines.

La construction de l'Europe dépend pour beaucoup des voies fluviales, aériennes, autoroutières et ferroviaires à grande vitesse. Il est donc fondamental qu'il y ait une conception commune de l'aménagement du territoire à l'échelon européen. En effet, la construction de l'Europe, c'est aussi une politique d'aménagement de l'Europe à laquelle la France se doit d'apporter une contribution essentielle.

Le groupe de la CFTC a voté le projet d'avis.

Groupe de la CGT

L'avis souligne combien la mise en oeuvre d'une politique d'aménagement et de développement du territoire rénovée et ambitieuse est plus que jamais nécessaire. C'est effectivement à partir d'une telle ambition qu'il convient d'apprécier le projet de loi sur l'aménagement du territoire et de renouveler l'intervention publique. Nous avons la conviction que ce projet de loi n'est pas à la hauteur des enjeux. Bien qu'il privilégie une construction à partir de la mobilisation des territoires locaux, le résultat final n'est pas satisfaisant.

Quoiqu'on puisse penser de la faisabilité du SNADT, sa disparition symbolise la sous estimation générale des problèmes de cohérence nationale et les risques accrus d'éclatement territorial inhérents au nouveau projet de loi. L'avis rappelle avec justesse le rôle irremplaçable de l'Etat en matière d'aménagement du territoire et comme garant de la cohésion nationale.

L'emploi est effectivement un enjeu central du développement équilibré du territoire. De ce point de vue, en fait de choix stratégiques, le projet de loi se contente d'accompagner les dynamiques territoriales à l'oeuvre. Il ignore en particulier les firmes comme acteurs essentiels du devenir de chaque territoire.

S'agissant des différents schémas de services collectifs, nous partageons l'essentiel des remarques de l'avis. Partir des besoins d'équipements et de services est une bonne démarche. Mais cela ne peut en aucun cas dispenser d'examiner aussi l'offre proposée en réponse, sous peine d'incohérence et de mise en cause des choix sociétaux en rapport avec les services publics. Evacuant ces dimensions aussi bien que les spécificités des activités concernées, le projet

de loi introduit une transformation fondamentale, à savoir la mise en cause de la notion même d'égalité des citoyens devant le service public. L'avis insiste donc avec raison sur le respect de l'égalité d'accès des citoyens au service public et sur les besoins de services publics de qualité sur l'ensemble du territoire.

Comme l'avis, nous nous inquiétons d'un grave déficit de démocratie et de transparence qui s'aggrave et prévaut notamment au niveau régional et local. Les propositions du projet de loi ne sont pas satisfaisantes. La démocratie locale (aussi bien représentative que consultative) mérite d'autres réponses que la création de vingt-deux clones régionaux d'un CNADT à la légitimité contestable.

S'agissant de la dimension européenne de l'aménagement du territoire, nous serions plus prudents que l'avis. L'insuffisance d'articulation entre intervention nationale et européenne ne doit pas masquer la contradiction majeure qui existe entre les choix néo-libéraux qui prévalent au niveau européen et une véritable politique d'aménagement ainsi que de développement durable du territoire.

Nous ne partageons pas l'enthousiasme de l'avis pour les vertus supposées des pays et des agglomérations. Dans le contenu proposé, ils sont l'exemple même d'une fausse bonne solution aux besoins de coopération intercommunale. Il s'agit là de problèmes complexes impliquant des dimensions institutionnelles, fiscales et de démocratie. Nous contestons que dans ce projet de loi, par incidence et sans débat réel, des réformes institutionnelles fondamentales soient introduites.

Certes, le groupe de la CGT ne partage pas tous les termes de l'avis, mais elle considère qu'il dit l'essentiel à propos de ce projet de loi.

Le groupe de la CGT vote l'avis.

Groupe de la CGT-FO

Notre groupe regrette les conditions hâtives de la saisine gouvernementale, mais il espère que l'avis du Conseil économique et social sera pris en compte avant le vote de la loi par le Parlement.

Bien des articles de la loi prêtent en effet à discussion. Comment, par exemple, ne pas insister sur la rédaction de l'article 14, qui précise que le schéma de services collectifs sanitaires **« a pour but d'assurer un égal accès en tout point du territoire à des soins de qualité »** ? Quel crédit accorder à cette belle déclaration d'intention, qui se heurte à la généralisation de la « **maîtrise budgétaire** », créée pour réduire a priori les moyens du secteur public, donc pour ignorer les besoins et favoriser ainsi la privatisation ?

Les lois et règlements doivent non seulement définir des orientations, mais aussi les moyens pour mettre celles-ci en application. C'est toute la différence entre la conception républicaine de la loi et une conception libérale qui s'appuie sur le laisser faire. Même s'il ne s'agit que d'un projet de loi d'orientation, le groupe FO est inquiet du manque d'outils mis à la disposition des pouvoirs publics pour réaliser, à terme, ces objectifs.

Ce sentiment d'inquiétude est d'autant plus accentué que le projet de loi prévoit la suppression du schéma national de développement et d'aménagement du territoire, que ne peuvent remplacer les huit schémas de services collectifs envisagés par la loi. C'est pourquoi le groupe FO ne peut qu'être d'accord avec le projet d'avis lorsqu'il affirme « le rôle éminent de l'Etat et des services publics ». Mais n'est-il pas contradictoire d'avancer une impossibilité pratique à l'élaboration d'un schéma national pour justifier sa suppression, tout en affirmant vouloir intégrer la dimension européenne dans l'aménagement du territoire ? Ce qui est impossible au niveau national ne le serait-il pas au niveau européen ? Ne doit-on pas d'ailleurs se poser la question de la légitimité démocratique d'un schéma européen éventuel qui court-circuiterait les Etats-nations ?

C'est pourquoi nous soutenons le projet d'avis, particulièrement lorsqu'il dénonce « le risque d'éclatement de la communauté nationale et d'aggravation de la fracture territoriale et sociale résultant de la construction d'un schéma européen, à partir de la juxtaposition de schémas régionaux incohérents entre eux ».

En fait, ce projet de loi ne semble trouver sa justification qu'au seul titre de la protection de l'environnement, et fait largement l'impasse sur les problèmes économiques et sociaux. Combien d'espoirs déçus le projet de loi va-t-il engendrer, dans la mesure où il est particulièrement discret sur les moyens ?

Le développement des pays pose, comme le fait remarquer le projet d'avis, la question de la juxtaposition, voire de la superposition des structures, ce qui ne favorisera ni la transparence ni la démocratie. Par ailleurs, nous nous félicitons que le projet d'avis ne cautionne pas directement la mise en place des maisons de services publics qui pourraient bien accélérer la désertification rurale, une remise en cause des services déconcentrés de l'Etat et de nouveaux désengagements de celui-ci. Au bout du compte, la fiscalité locale ne pourra qu'en être accentuée.

Le groupe FO a voté favorablement le projet d'avis.

Groupe de la coopération

Le groupe de la coopération est favorable à l'avis du rapporteur et souligne les points suivants.

L'aménagement et le développement du territoire ne peuvent être durables que s'ils s'appuient sur des projets économiques structurants, créateurs de valeur ajoutée et d'emplois.

Il faut souligner l'importance des ports français dans l'espace européen pour lesquels des décisions doivent être prises au risque de les voir marginalisés au profit de ceux de l'Europe du Nord.

Le groupe de la coopération apprécie que la région voie son rôle renforcé en matière d'aménagement du territoire. Il souhaite que l'émergence de nouveaux espaces pertinents de développement, notamment les pays, n'entraîne pas d'échelons supplémentaires dans l'organisation territoriale. Il est donc nécessaire de clarifier les compétences entre les différents niveaux de collectivités.

Le groupe de la coopération est très attaché à la contractualisation au sein des contrats de plan Etat-Région dont la cohérence doit être assurée par l'Etat, garant des équilibres territoriaux.

Groupe des entreprises privées

Le groupe des entreprises privées tient à saluer la sagesse et les efforts du rapporteur qui ont permis, en conciliant les différentes positions de la section, d'aboutir à un avis pertinent et équilibré.

Pour le groupe des entreprises privées, la procédure d'élaboration de l'avant-projet de loi d'orientation pour l'aménagement durable du territoire est critiquable, en raison notamment de :

- la déconnection par rapport aux avant-projets de loi sur l'organisation urbaine et la simplification de la coopération intercommunale et sur le régime juridique des interventions économiques des collectivités locales ;

- l'absence de toute clarification des compétences ;

- l'ébauche d'une réforme institutionnelle et fiscale sans débat puisque le projet reconnaît comme nouvelles collectivités l'agglomération et le pays (sans remplacer un autre échelon décentralisé).

Il convient d'émettre de sérieuses réserves à l'égard de l'objectif même de l'avant-projet de loi. Il est d'ailleurs symptomatique que le titre écarte la notion de développement, semblant sacrifier le développement économique à la préservation de l'environnement, avec toutes les conséquences que cela entraîne sur l'emploi.

Nous ne pouvons également que déplorer la remise en cause du rôle éminent de l'Etat - lequel était préservé dans la précédente loi - et son corollaire dans ce domaine, la suppression du schéma national d'aménagement et de développement du territoire.

Par ailleurs, si la dimension européenne est avantageusement affirmée dans le projet de loi, l'effectivité de sa prise en compte dans l'élaboration des schémas collectifs nous semble pour le moins aléatoire.

Enfin, nous avons de sérieuses inquiétudes sur l'institution des schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de marchandises :

- le caractère multimodal des schémas ne doit pas condamner toute approche sectorielle ;

- en matière d'infrastructures de transport, il ne faut pas renoncer aux investissements nouveaux indispensables pour le développement économique.

En conclusion, le groupe des entreprises privées émet le souhait que le gouvernement prenne en considération l'avis de notre assemblée qui, à nos yeux, n'a qu'un seul objet, un aménagement et un développement du territoire cohérents et adaptés au contexte économique national et européen.

Groupe des entreprises publiques

L'avis présenté par M. Bury tend à améliorer le projet de loi qui nous est soumis, et surtout à appeler l'attention du Gouvernement sur les risques d'un dispositif qui pêche, à certains égards, par défaut de cohérence et aussi parfois par une certaine confusion.

A juste titre, le rapporteur regrette que, s'agissant d'aménagement du territoire, ne soit plus affirmé avec une force suffisante le rôle éminent et irremplaçable de l'Etat, notamment par l'abandon du schéma national d'aménagement et de développement du territoire.

Les raisons invoquées à l'appui de cet abandon ne sont guère convaincantes. On nous dit qu'un schéma national ne pourrait être qu'une somme de projets sans cohérence globale, ou éventuellement une accumulation d'orientations générales sans aucune force prescriptive. C'est cependant ce que nous propose ce projet de loi dont l'article 1 s'apparente à une déclaration d'intentions prolongeant l'exposé des motifs et dont l'article 2 énumère des choix stratégiques de caractère très général et qui n'ont, en fait, aucune valeur normative.

Le texte comporte aussi quelques zones d'ombre ; c'est ainsi, par exemple, qu'aux termes de l'article 7, « le plan est constitué par le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire ». C'est oublier que l'horizon temporel du plan est de cinq ans, alors que celui du schéma est beaucoup plus lointain. C'est surtout confondre deux concepts pourtant bien distincts, un schéma étant en quelque sorte la traduction spatiale d'un plan.

La question la plus préoccupante est bien celle de savoir si, du fait même de l'imprécision du texte, on ne s'oriente pas, sans le dire explicitement, vers la création d'un niveau supplémentaire de collectivité territoriale. Une telle réforme institutionnelle ne peut être réalisée sans débat, tant en raison des risques d'alourdissement de la fiscalité locale qu'elle comporte, que de la multiplication excessive des structures et des centres de décision dans l'organisation administrative de la France.

Enfin, le groupe des entreprises publiques regrette, comme le fait le rapporteur, l'abrogation de l'article 16 de la loi du 29 juillet 1982 relatif aux contrats régionaux de plan. Ses dispositions constituent, en effet, le cadre juridique d'une contractualisation entre la région et les entreprises publiques et privées, qu'il serait souhaitable de préserver.

Le groupe des entreprises publiques a voté l'avis.

Groupe de la FEN

La FEN-UNSA, à laquelle s'associe la FGSOA, partage pleinement le constat que donne l'avis, partant des insuffisances de la loi du 4 février 1995 dans son contenu comme dans son application, pour en déduire le besoin de mettre à profit sa révision afin d'aboutir à une politique d'aménagement et de développement du territoire cohérente, claire et pertinente. En ce sens, il est clair

que, si le projet de loi comporte des innovations appréciables, il suscite également des interrogations et de fortes réserves.

Les innovations que nous partageons portent d'abord sur les enjeux assignés à la politique d'aménagement et de développement du territoire. La FEN-UNSA entend que ceux-ci ne restent pas au stade des intentions louables.

Elles concernent ensuite les évolutions essentielles de cette politique. Celles-ci reposent sur :

- un nouvel équilibre positif entre le rural et l'urbain, ce que nous approuvons ;

- une référence à l'Europe qui est la bienvenue, même si sur le contenu, la loi est un peu timide à ce propos ;

- l'introduction de la notion de développement durable, ce qui va dans le bon sens à condition de ne pas le concevoir sous l'aspect exclusif des ressources naturelles, mais de l'harmonisation entre politique environnementale et politique économique et sociale.

A l'inverse, la FEN-UNSA regrette particulièrement, comme le développe pertinemment l'avis, que le rôle de l'Etat ne soit ni mieux affirmé, ni mieux mis en œuvre. Entre l'Europe et la région (reconnue comme un échelon pertinent de l'aménagement et du développement du territoire), l'Etat doit assurer cohérence, cohésion, correction des inégalités, égalité des droits et égalité des chances. La FEN-UNSA est attachée à ce que la solidarité soit le vecteur de l'aménagement du territoire ; l'Etat en est le garant comme il est celui qui préserve la cohésion nationale et qui assure le rééquilibrage entre régions. L'avis le souligne fort justement.

La FEN-UNSA insiste pour que la cohérence soit établie entre les huit schémas de services, censés se substituer au schéma national d'aménagement et de développement du territoire supprimé. La méthode présidant à leur élaboration sera déterminante pour leur assurer le plus large consensus et la meilleure réussite.

La FEN-UNSA regrette également que la révision de la loi du 4 février 1995 n'ait pas été l'occasion d'une clarification des compétences entre les niveaux institutionnels, alors que des niveaux d'organisation spatiale sont reconnus comme pertinents et mis en avant : les pays et les agglomérations. Il est temps d'appliquer l'article 65 non abrogé de la loi du 4 février 1995.

La FEN-UNSA insiste avec force pour que le fonctionnement du Conseil national d'aménagement et de développement du territoire soit radicalement amélioré et que sa composition soit revue, afin qu'il soit associé à la détermination de la politique d'aménagement et de développement du territoire et consulté sur les orientations et l'évaluation de celle-ci.

En conclusion, la FEN-UNSA approuve dans sa globalité l'avis proposé dont l'analyse, les constats et les propositions devraient retenir toute l'attention du Gouvernement et être pris en compte. La FEN-UNSA l'a voté.

Groupe de la mutualité

Le groupe de la mutualité approuve la lecture et la critique que fait l'avis de l'avant projet de loi d'orientation dont le gouvernement a demandé au Conseil économique et social de se saisir en urgence, avec quelque désinvolture, il est vrai, sur un sujet fondamental qui nécessite le temps de la réflexion. L'importance de cet avant-projet de loi et la gravité des choix qu'il implique pour le pays auraient justifié qu'un très large débat et des confrontations plus systématiques s'organisent à tous les niveaux institutionnels, Conseils économiques et sociaux régionaux compris. Cet avant-projet aurait ainsi pu constituer l'occasion, par la matière qu'il traite, d'une mise en oeuvre des préconisations du Conseil en matière de «prospective et décision publique» !

Le groupe de la mutualité approuve particulièrement la nécessité de marier le concept d'environnement et celui d'aménagement du territoire. Il approuve aussi, comme le fait l'avis, les objectifs et les priorités exposés dans l'avant-projet de loi. Le souci d'organiser les territoires en ensembles spatiaux pertinents, d'assurer un suivi de cette organisation par une évaluation continue, l'introduction un peu timide de la dimension européenne, le rôle renforcé de la collectivité régionale et la place reconnue aux acteurs sociaux dans le processus d'aménagement du territoire constituent autant de points positifs du projet de loi également approuvés dans l'avis.

Au-delà des critiques de forme ou de détail, ou de celles qui portent sur l'insuffisant équilibre entre environnement et développement économique ou sur l'insuffisance des projets d'équipements nouveaux ou de construction d'infrastructures pour répondre aux besoins nouveaux, le groupe de la mutualité approuve l'exigence affirmée par le Conseil, d'un Etat mieux organisé plutôt que d'un Etat sans cesse réduit dans ses fonctions et ses responsabilités au profit d'intérêts particuliers mal identifiés. C'est à l'Etat, garant de la solidarité de l'espace français, d'assurer les rééquilibrages nécessaires entre régions et de préserver les principes du service public « à la française », en attendant que les principes de service d'intérêt général « à l'européenne » comportant a minima une harmonisation des politiques sociales, aient vu le jour.

Le groupe de la mutualité regrette, comme le fait l'avis, que l'analyse des nouveaux espaces pertinents de développement n'ait pas contribué dans l'avant projet de loi à clarifier les esprits et à lever les ambiguïtés sur le concept de pays et les emboîtements qui doivent s'établir entre les multiples niveaux locaux et régionaux qui interviennent déjà sur l'espace national.

S'il en était besoin, la fonction consultative en France, par la diversité de ses structures et le manque de cohérence entre elles, marque bien la nécessité d'une remise à plat des rôles de chacune des institutions impliquées dans l'aménagement du territoire. Dans ce domaine tout particulièrement, les décisions s'inscrivent dans la durée et ne peuvent supporter des contradictions ou des confusions lorsqu'elles sont légitimées par les organes représentatifs de la société.

Le groupe de la mutualité a voté favorablement.

Groupe des personnalités qualifiées

Mme Brunet-Lechenault : « Je regrette que ce projet de loi n'ait pas donné lieu à plus de concertation, et que nous n'ayons pas pu avoir une vision d'ensemble plus cohérente à l'aide des autres projets en préparation. De plus, ne fallait-il pas profiter de ce travail pour donner un nouveau souffle à la décentralisation, à commencer par une clarification des compétences et une simplification de l'intercommunalité ?

Certaines parties du texte sont "allusives et imprécises". Une loi doit avoir une valeur normative. Cet avant-projet n'est pas satisfaisant à cet égard.

L'Etat doit jouer son rôle d'organisateur du territoire, et veiller à l'équilibre et à la répartition des richesses du pays. Le schéma national prévu par la loi de 1995 allait dans ce sens.

Trois articles 6, 20 et 25, retiennent mon attention et suscitent mes inquiétudes. Je ne suis pas favorable à l'existence même de la conférence régionale, ni à celle du conseil de développement des pays ! De quelle légitimité démocratique sont-ils issus ? De quels moyens humains et techniques disposeront-ils ?

On constate déjà en France un déficit démocratique. Quand et comment la conférence régionale et le conseil de développement rendront-ils des comptes aux citoyens, alors qu'ils disposent de leurs impôts ? Concernant les pays, est-on en train de créer une collectivité locale sans le dire ?

Quel est l'avenir du département ? Quel est le rôle du fonds de gestion des milieux naturels ? Pourra-t-il, par exemple, servir à financer l'application de Natura 2 000 ?

J'ajouterai seulement que ce n'est pas parce qu'on veut structurer les villes que les campagnes en profiteront obligatoirement. Entre l'exclusion solitaire des campagnes et l'exclusion explosive des banlieues, l'Etat doit jouer son rôle de garant de la cohésion sociale de la nation et doit garder un rôle prépondérant dans l'aménagement du territoire de la République. Je voterai pour ce projet d'avis ».

M. Depaix : « J'approuve les quatre objectifs du CIAT mais je ne suis pas sûr que le projet de loi y réponde. La loi doit être l'expression d'une volonté politique claire, or le texte proposé est opaque et confus. Je soulignerai deux lacunes importantes :

- le rôle de l'Etat est d'assurer la cohésion sociale et de se donner les moyens de remédier aux inégalités territoriales. Les projets exprimés à la base sont utiles, mais leur addition ne peut engendrer une politique nationale d'aménagement du territoire. Les territoires ruraux sont des lieux de vie où les services essentiels doivent être maintenus, or aujourd'hui certains semblent de plus en plus isolés, et c'est bien là que la solidarité nationale doit s'exercer ;

- consolider la décentralisation mais pas en superposant les échelons administratifs. Les pays et l'agglomération seront des échelons nouveaux, on ne supprime rien, on complexifie. La démocratie recule du seul fait que le pouvoir réel, à tous les échelons, échappe aux élus du suffrage universel direct.

Il serait temps de faire un bilan et de réfléchir sur les compétences avant de créer de nouvelles structures, il faut en délibérer publiquement car c'est l'avenir de notre démocratie. Je vote pour ce projet d'avis suffisamment critique vis à vis d'un projet de loi qui me laisse perplexe ».

Groupe des professions libérales

Au moment où s'affirme la construction européenne, il est sans doute temps de mieux fixer les intentions nationales en matière d'aménagement du territoire. Aussi, la suppression du schéma national d'aménagement et de développement du territoire ne nous semble pas pertinente. Que l'Etat ne soit plus la seule autorité qui encadre toute décision est certes une nécessité, mais l'Etat doit demeurer le régulateur des activités, le maître des horloges. L'enjeu consiste à parvenir à ce que l'Etat potentialise les initiatives, favorise les activités, aide à rassembler les moyens, joue enfin son rôle d'arbitrage entre les régions. Aménager le territoire, c'est d'abord créer des synergies, c'est raisonner en termes d'initiatives plus qu'en termes de mesures contraignantes et dirigistes, c'est aussi parvenir à plus de simplifications administratives.

Notre groupe s'interroge sur les nouvelles structures destinées à développer les nouveaux schémas de services. Il faut bien définir le rôle de chacune des structures et en clarifier les compétences. Concernant le schéma de services collectifs sanitaires, nous nous posons un certain nombre de questions. Comment concilier les objectifs de santé publique avec ceux des régions ? Comment rapprocher une politique de santé qui dépend d'objectifs quantifiés nationaux avec des objectifs sanitaires régionaux ? Comment établir un rôle régional en matière de santé lorsque les conventions sont nationales ? Avec quelle autonomie et quelle économie ? Les intentions du schéma collectif sanitaire vont dans le bon sens dans la mesure où est assurée la continuité de la prise en charge, la facilité d'accès aux soins en toute sécurité, efficacité et rapidité. En revanche, les modalités d'application sont loin d'être précisées et nous inquiètent. A quel niveau s'établira la répartition du volume des honoraires entre secteur privé et secteur public ? Par quel débat démocratique ? Sous quelle autorité ? Pour définir les impératifs régionaux en matière de santé, c'est bien avec les représentants mandatés des professionnels de santé qu'il faut travailler, agir et même gérer.

Nous craignons que ce projet de loi ne permette pas d'éviter un certain télescopage entre les systèmes existants ou qui seront mis en place dans les différentes lois sur la ville, le développement agricole, la coopération intercommunale ou les interventions économiques des collectivités territoriales. Par contre, notre groupe se félicite de la reconnaissance de la notion de pays. Les professionnels libéraux exercent en grand nombre loin des centres urbains aussi nous approuvons les objectifs du projet de loi de mailler l'ensemble des territoires du pays et de mieux structurer l'espace rural à partir des villes moyennes. Mais, il faut aussi mieux définir la fiscalité qui s'y rattache. Enfin, il faut donner la parole aux citoyens en organisant localement des conférences d'initiatives car il vaut mieux consulter et convaincre plutôt que d'imposer des projets. Il s'agit aussi de mieux faire fonctionner les instances de consultation existantes en laissant les experts à leur rôle. Les conseils économiques et sociaux

régionaux doivent prendre une place plus importante auprès des décideurs. Le groupe des professions libérales demande que leur représentation au sein de ces assemblées soit proportionnelle à l'importance de leurs activités.

Il faut aller plus loin dans la responsabilité du citoyen, plus loin dans la coopération entre les différentes collectivités, plus loin dans la recherche d'un dynamisme local, régional et national. Pour cela, il nous paraît indispensable de lier le développement du territoire à celui des entreprises qui sont sources de croissance, d'activités et d'emplois. Le groupe des professions libérales approuve l'ensemble du projet d'avis qui émet certaines réserves sur le projet de loi.

Groupe de l'UNAF

Si l'avant-projet de loi n'introduit pas un bouleversement complet de la loi de 1995, il contient des modifications qui peuvent constituer des avancées. C'est le cas de l'intégration des agglomérations à côté des pays dans la stratégie de développement territorial, de la volonté de jeter les bases d'un développement durable, du renforcement du partenariat entre l'Etat, les collectivités locales et les régions, ainsi que du souci d'introduire davantage la dimension européenne dans la politique d'aménagement du territoire.

Le groupe de l'UNAF partage les réserves de l'avis, en particulier l'utilisation peu cohérente des termes *« développement »* et *« aménagement ».* Le développement est l'élément-moteur de toute politique cohérente et prospective. Si l'aménagement est la traduction du développement dans la réalité, le développement en est l'outil imaginatif et anticipateur, appelant une cohérence des décisions et une vigilance de la part de l'Etat. Le groupe de l'UNAF soutient donc la proposition de l'avis d'utiliser l'expression *« aménagement et développement durable du territoire ».*

Le groupe de l'UNAF insiste sur la réaffirmation du rôle de l'Etat, garant de la solidarité, de la justice et de la cohérence des actions conduites aux différents échelons de prise de décisions. Il est toutefois regrettable que la planification régionale ait disparu et que la loi donne l'impression de privilégier l'existant, au détriment d'une réflexion sur le contenu et d'une vision prospective.

Le groupe de l'UNAF se félicite de la création des schémas de services collectifs, notamment des transports. Elle regrette cependant la disparition d'objectifs de dessertes par infrastructures adaptées, le désenclavement du territoire étant une des conditions du développement économique et social. Par ailleurs, elle souhaite que l'application de la loi soit l'occasion d'une démocratisation réelle de la décision, grâce à l'élaboration et au suivi d'un projet de territoire partagé et associant tous les acteurs, qu'ils soient politiques, économiques, socio-économiques, professionnels ou associatifs. Les familles sont directement impliquées dans l'organisation et l'action collective. La capacité d'une insertion dans un milieu dépend en effet des conditions qui sont créées pour leur permettre de vivre sur place ; mais, dans le même temps, les familles sont l'assurance de la réussite d'un projet qui a besoin de richesse humaine pour se développer.

Enfin, le groupe de l'UNAF regrette que les textes de loi qui se succèdent n'introduisent pas davantage de lien ni de cohérence, pour faciliter la mobilisation sur des objectifs concertés, tant au plan des structures que des solutions à apporter aux problèmes économiques, sociaux, ou de gestion territorialisée.

Le groupe de l'UNAF félicite le rapporteur pour l'excellent travail qu'il a dû accomplir dans un délai très limité. Il a approuvé l'avis.