



## liste des rapports sur les schÉmas de services collectifs

(dans l'ordre des articles 12, 14, 15, 16, 20, 22, 23 et 24  
de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999)

[ANNEXE I](#) - M. Pierre COHEN, rapporteur du schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche

[ANNEXE II](#) - Mme Marie-Françoise PÉROL-DUMONT, rapporteure du schéma de services collectifs culturels

[ANNEXE III](#)-M. Jean-Claude DANIEL, rapporteur du schéma de services collectifs sanitaires

[ANNEXE IV](#)-M. Nicolas FORISSIER, rapporteur du schéma de services collectifs de l'information et de la communication

[ANNEXE V-\(1\)](#)-M. Yves COUSSAIN, rapporteur du schéma multimodal de services collectifs de transport de voyageurs

[ANNEXE V-\(2\)](#)-M. Jean ESPILONDO, rapporteur du schéma multimodal de services collectifs de transport de marchandises

[ANNEXE VI](#)-M. Jean-Michel MARCHAND, rapporteur du schéma de services collectifs de l'énergie

[ANNEXE VII](#)-M. Henri NAYROU, rapporteur du schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux

[ANNEXE VIII](#)-M. Félix LEYZOUR, rapporteur du schéma de services collectifs du sport

## **ANNEXE I**

**SCHÉMA DE SERVICES COLLECTIFS  
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET  
DE LA RECHERCHE**

**M. Pierre COHEN, rapporteur**

## Sommaire

Pages

*introduction*

5

*i - LE PROJET DE SCHÉMA PROMeut UNE ORGANISATION ET UN FONCTIONNEMENT TERRITORIALEMENT PLUS COHÉRENTS ET ÉQUILIBRÉS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE*

9

*A. Le constat territorial contrasté d'une diffusion satisfaisante de l'enseignement supérieur et de la concentration de l'effort de recherche*

9

*b. La clarification de l'organisation de l'enseignement supérieur proposée par le schéma, au service d'une plus grande cohérence*

12

*C. La conjugaison de l'efficacité fonctionnelle et d'une répartition territorialement équilibrée, OBJECTIF DU développement d'une logique de réseau*

13

*1. Le schéma doit davantage prendre en compte le contexte européen et international*

14

*a) Des enjeux qui dépassent le cadre hexagonal*

14

*b) Le renforcement nécessaire de la dynamique européenne en matière de recherche*

15

*c) Le développement de la mobilité internationale des étudiants et l'ouverture européenne de l'enseignement supérieur*

16

*2. Le nécessaire développement en réseau de l'enseignement supérieur*

17

*3. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) comme instruments de réseau*

19

*4. Le renforcement des synergies entre l'enseignement supérieur et la recherche*

21

*5. L'affirmation de pôles régionaux de la recherche par le schéma doit s'accompagner d'une mobilisation des complémentarités de l'ensemble des potentiels territoriaux*

22

*II - le renforcement du rôle de l'UNIVERSITÉ ET DE LA RECHERCHE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES TERRITOIRES constitue une priorité*

23

**A. L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR et LA RECHERCHE, ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL**

23

**B. le nécessaire d'établissement des liens avec le monde Économique**

24

**1. La valorisation de la recherche**

24

**2. La mobilité des chercheurs vers les entreprises**

26

**C. LES ÉQUIPEMENTS STRUCTURANTS**

26

**D. L'UNIVERSITÉ ATOUT DU DÉVELOPPEMENT URBAIN ET DE LA VIE SOCIALE**

27

*iii - LA MISSION DE CULTURE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE : UN SERVICE PUBLIC*

28

*iv - le chantier de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur*

29

*v - UNE POLITIQUE D'EMPLOI SCIENTIFIQUE AMBITIEUSE, AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT*

30

**A. UNE LOI DE PROGRAMMATION**

30

**B. AMÉLIORER LA SITUATION DES JEUNES DANS LE DISPOSITIF DE LA RECHERCHE**

31

**C. ENCOURAGER UNE MOBILITÉ ACCRUE ENTRE LES PERSONNELS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET CEUX DE LA RECHERCHE**

33

*vi - la question de la mise en œuvre du schéma, AINSI QUE CELLE DE SON SUIVI*

33

*conclusion*

35

*OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SUR LA NOUVELLE VERSION DU PROJET DE schéma TRANSMISE LE 23 MAI 2001*

37

*EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION*  
**39**

*RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION*  
**41**

*LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR*  
**43**

*contribution* *Écrite*  
**45**

Mesdames, Messieurs,

Le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche est issu de l'article 12 de la loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation et de développement durable du territoire.

La loi prévoit que le schéma "**organise le développement et une répartition équilibrée des services d'enseignement supérieur et de recherche sur le territoire national**".

Comme les autres schémas de services collectifs, le schéma de l'enseignement supérieur et de la recherche est élaboré "dans une perspective à vingt ans", comme le précise l'article 10 de la même loi. Dans cet esprit, le projet de schéma constitue une approche stratégique de l'enseignement supérieur et de la recherche, prévoyant, à partir d'un diagnostic de la situation actuelle, les orientations majeures de l'action de l'Etat dans ce domaine, en lien avec les autres intervenants publics et privés, ainsi que leur traduction régionale.

Rédigé conjointement par le ministère de l'Education nationale et celui de la Recherche, le projet de schéma s'inscrit dans la suite d'"Université 2000" et recoupe largement le dispositif du plan "Université du troisième millénaire" (U3M). Il intègre les travaux réalisés dans le cadre de groupes de travail régionaux. La deuxième partie relative à la "déclinaison territoriale des objectifs du schéma", par groupes interrégionaux, recoupe la perspective des contrats de plan 2000-2006.

Conçu dans un esprit de synthèse, lié notamment à de fortes contraintes de délais de rédaction, le schéma exprime néanmoins un niveau important de complexité liée à la fois à la diversité des missions, ou "services", concernés et à la multiplicité des acteurs.

Le regroupement des deux domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche dans le même schéma va également dans ce sens.

Il faut souligner ici que le choix du législateur consistant à regrouper l'enseignement supérieur et la recherche dans le même schéma est

d'abord l'expression de l'imbrication forte des deux domaines, sur le plan fonctionnel et humain : **la mission de la recherche consiste à créer le savoir, celle de l'enseignement, à le diffuser. Il exprime aussi la volonté de promouvoir une logique de coopération comme étant au cœur du développement et de la répartition équilibrée de l'enseignement et de la recherche sur le territoire.**

L'enjeu est de pleinement intégrer ces deux domaines dans une logique d'aménagement du territoire.

Assurer **une bonne diffusion territoriale sans nuire à l'efficacité de la recherche et de l'enseignement** constitue la problématique principale qui sous-tend le projet de schéma. Le renforcement de l'approche en réseau permet de mieux répondre à chacun de ces deux objectifs, en dépassant, au moins partiellement, leur caractère contradictoire.

Il s'agit donc bien d'une approche en termes de territoire ; il ne faut ainsi pas attendre de ce schéma une stratégie d'ensemble, exhaustive, en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Il n'a pas ainsi, rappelons-le, vocation à aborder directement les priorités sectorielles de la recherche ou de l'enseignement supérieur pour les années à venir. Il ne s'agit pas non plus d'aborder l'évolution des grandes écoles ou la place de la formation professionnalisante ou de la formation continue.

L'intérêt majeur du projet de schéma est de **mettre en perspective, dans une vision à long terme, les tendances principales affectant la présence territoriale de la recherche et de l'enseignement supérieur, de tracer, à partir de ce diagnostic, les priorités d'action de l'Etat et leur expression régionale, ainsi que d'organiser la discussion entre acteurs sur ces orientations.**

Les éléments principaux du diagnostic et de l'analyse des perspectives d'évolution contenus dans le schéma constituent une expression synthétique et fidèle de la réalité territoriale.

De même, ne peuvent que rencontrer l'accord de votre Rapporteur, les objectifs généraux proposés pour une organisation de l'enseignement supérieur plus cohérente, un effort de structuration de l'espace universitaire dans ses deux missions de recherche et de formation, une recherche publique mieux coordonnée et mieux répartie, une participation active de l'enseignement supérieur et de la recherche au développement économique et social, l'amélioration des conditions de travail et de vie des étudiants et des professionnels, l'adaptation de l'enseignement supérieur aux nouveaux publics et la prise en compte des nouvelles technologies.



Néanmoins, **certains compléments, développements ou amendements apparaissent nécessaires dans plusieurs domaines** : il s'agit à la fois de la diffusion territoriale de l'enseignement supérieur et de la recherche, de leur rôle en matière de développement économique, de la gestion des enseignants-chercheurs et chercheurs, de la prise en compte des évolutions touchant à la demande d'enseignement ainsi que de l'approfondissement de l'analyse du contexte économique et technologique.

S'agissant de la demande, il apparaît qu'un approfondissement de l'analyse serait utile pour prendre en compte les "nouveaux publics" de l'enseignement supérieur et en particulier **le développement de "la formation tout au long de la vie"**. **Les conséquences de ce développement sur l'organisation de l'enseignement supérieur ne figurent pas clairement dans le projet de schéma**. Dans le même esprit, l'évolution du contexte économique, et en particulier l'impact de la reprise économique en termes de demande de recherche et d'enseignement supérieur, n'est pas suffisamment approfondie ; plusieurs régions se sont fait l'écho de cette préoccupation.

Par ailleurs, le contexte européen et international, comme le nécessaire développement de la culture scientifique et technique, doivent être pleinement intégrés comme des points majeurs du schéma.

La dimension prospective, ainsi que la question de la mise en œuvre régionale du schéma et de son suivi, feront également l'objet d'observations ou de propositions de votre rapporteur.

- i - Le PROJET DE schéma promeut une organisation et un fonctionnement territorialement plus cohérents et équilibrés de l'enseignement supérieur et de la recherche

A partir d'un diagnostic de la situation actuelle et des principales tendances d'évolution déjà en cours ou prévisibles, le schéma propose les objectifs stratégiques et les méthodes propres à mieux conjuguer présence territoriale et efficacité fonctionnelle de l'enseignement supérieur et de la recherche.

- A. Le constat territorial contrasté d'une diffusion satisfaisante de l'enseignement supérieur et de la concentration de l'effort de recherche

Le système français d'enseignement supérieur est marqué par une forte diversité de types de formation et par la coexistence de filières ouvertes à tout bachelier, et de filières sélectives. **Il constitue globalement un maillage territorial très dense** : les éléments chiffrés contenus dans le schéma indiquent qu'hors Ile-de-France existent plus de 550 sites d'enseignement supérieur, universitaires ou non. S'agissant des sites universitaires on dénombre 46 sites sièges d'une ou plusieurs universités, 10 sites correspondant aux trois universités multipolaires (Artois, Bretagne Sud, Littoral), 105 sites accueillant soit une "antenne universitaire", soit un ou plusieurs départements d'IUT, soit un institut universitaire de formation des maîtres (IUFM), ou encore conjointement plusieurs de ces éléments. Par ailleurs, il existe 414 sites d'enseignement supérieur non universitaire, qui sont le plus souvent des sections de techniciens supérieurs.

Une politique engagée depuis les années 1970 a conduit à la **multiplication des sites d'enseignement supérieur**. Il convient à cet égard de noter en particulier l'effort mené dans le cadre du plan "Université 2000", qui a été poursuivi par les contrats de plan Etat-régions 2000-2006, visant à promouvoir l'implantation des IUT dans les villes moyennes.

Au total, à l'heure actuelle, **aucun point du territoire métropolitain n'est à plus de 150 kilomètres d'une ville siège d'université**, sans compter les antennes universitaires. Ce maillage serré constitue un outil important de solidarité et de développement social.

Il faut néanmoins souligner que certains types de formation ne sont pas régulièrement répartis sur le territoire ; il s'agit en particulier des écoles d'ingénieurs qui sont particulièrement concentrées dans quelques régions à vocation industrielle ou qui ont bénéficié de délocalisations.

La bonne répartition territoriale d'ensemble des sites d'enseignement supérieur n'exprime pas la **répartition de la population étudiante, qui reste très concentrée** : 26 % en Ile-de-France, 72 % en province, dont 52,2 % dans les sites des métropoles académiques, et 3,9 % dans les sites non universitaires.

Les effectifs de certains établissements sont très faibles, s'agissant en particulier des écoles d'ingénieurs, qui forment un ensemble dispersé et des antennes universitaires qui n'accueillent que 3 % des étudiants de province qui suivent une formation universitaire et dont la fréquentation peut être inférieure à 20 étudiants.

Le schéma évoque par ailleurs les migrations des étudiants, à l'entrée dans le supérieur et en cours d'études universitaires. Ces migrations sont globalement faibles : 82 % des bacheliers ne changent pas d'académie entre la terminale et la première année du supérieur, et 6 % seulement des étudiants migrent d'une ville universitaire à une autre en cours d'études (chiffres 1993-1994). **Le schéma estime que cette faible mobilité est le signe d'une offre territoriale globalement adaptée à la demande. Cette appréciation est à nuancer du fait que, spontanément, la demande qui s'exprime en matière d'enseignement supérieur se calque sur l'offre existante.** La décision d'un étudiant de ne pas changer de ville universitaire en cours d'études peut, par exemple, être motivée par le fait qu'un changement impliquerait un trop grand éloignement ou des coûts importants ; une offre d'enseignement territorialement différente pourrait susciter des décisions différentes de la situation actuelle.

S'agissant de la recherche, la complexité de l'analyse tient notamment à l'existence d'une organisation double : d'une part les établissements d'enseignement supérieur, d'autre part les organismes de recherche. En outre, les organismes de recherche eux-mêmes sont multiples : généralistes ou spécialisés, tournés vers la recherche fondamentale ou la recherche appliquée.

Si la croissance de l'emploi scientifique est liée pour l'essentiel depuis plusieurs années à la recherche universitaire, la part des chercheurs à temps plein reste prédominante, représentant 152 000 personnes, 55 % de l'effectif de la recherche publique.

En ce qui concerne le secteur public, la dualité existante entre universités et organismes a évolué depuis quelques années dans le sens d'un **fort rapprochement entre ces deux pans complémentaires de la recherche** : un effort continu a été mené depuis dix ans pour rapprocher

physiquement universités et laboratoires d'organismes et **rééquilibrer territorialement la recherche publique**. La déconcentration territoriale de la recherche a été un élément déterminant du rapprochement avec l'université.

Ainsi le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) comptait 45 % de ses agents en province et 55 % en Ile-de-France en 1991 ; l'objectif d'inverser cette proportion a été atteint et la répartition des effectifs du CNRS tend à présent vers un rapport de 40 % pour l'Ile-de-France, et 60 % pour la province. Tous établissements confondus, l'Ile-de-France ne représente plus que 30 % des chercheurs (43 % pour l'ensemble des grands organismes).

Cette évolution a accompagné une **imbrication croissante entre les organismes de recherche et les universités**. Plus de 80 % des unités du CNRS sont à présent liées avec des établissements d'enseignement universitaire. Ce système université-recherche s'est concrétisé à travers des rapprochements profitant à chacun des partenaires dans une logique de complémentarité de programmes, de ressources humaines, et de développement, en favorisant l'émergence d'ensembles cohérents ; le programme "pôles européens" d'Université 2000 a été engagé dans cet esprit.

Mais, comme le constate le schéma, **le rapprochement entre universités et organismes n'a pas entraîné "une répartition équilibrée sur l'ensemble du territoire"**. La déconcentration des organismes s'est principalement opérée autour des principaux centres universitaires, **renforçant ainsi les pôles régionaux les plus importants et recoupant largement les inégalités de développement économique**. Ainsi, la prise en compte du nombre des agents publics travaillant dans le secteur de la recherche, comme l'indicateur bibliométrique des articles parus, révèle, outre le poids de l'Ile-de-France, une concentration sensible dans six régions : l'Alsace, l'Aquitaine, le Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Rhône-Alpes.

La recherche privée - qui participe à 50 %, en termes de financement, de l'effort national de recherche - est, quant à elle, encore plus concentrée : 50 % en Ile-de-France, et un peu plus de 20 % pour les trois régions Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Midi-Pyrénées.

- b. La clarification de l'organisation de l'enseignement supérieur proposée par le schéma, au service d'une plus grande cohérence

Le premier paragraphe du chapitre du projet de schéma relatif aux

"orientations majeures" expose la nécessité d'une organisation de l'enseignement supérieur plus cohérente.

L'évolution de l'enseignement supérieur vers une meilleure répartition territoriale a permis **la mise en place d'un réseau de proximité que le schéma considère suffisant. Il n'apparaît en effet pas nécessaire d'envisager des implantations nouvelles**, sauf situation très spécifique et minoritaire. C'est un point fort de la logique du schéma.

Globalement, les établissements d'enseignement supérieur, comme les organismes de recherche, se sont adaptés à une évolution importante de la demande sociale dans les deux domaines concernés, mais la présence territoriale du système recherche-enseignement reste marquée par les pesanteurs de l'histoire, certaines régions restant en retard dans ce domaine. De même, le maillage territorial de l'enseignement supérieur s'est souvent réalisé **à travers une accumulation de décisions ponctuelles plutôt que sous l'influence de politiques coordonnées**.

Le schéma constitue par conséquent **l'occasion de prendre acte de la dynamique créée, de l'orienter vers une plus grande cohérence dans une logique à la fois fonctionnelle et territoriale**. Il s'agit, selon le schéma, "d'élargir l'offre de formation, de distribuer les rôles par le partage de spécialisations reconnues, favorisant ainsi les complémentarités territoriales, en jouant sur les différences et en suscitant des organisations en réseaux".

La situation actuelle de **la structuration de l'enseignement n'est pas satisfaisante. Elle est en effet peu lisible**, avec plus de 180 établissements dépendant du ministre chargé de l'enseignement supérieur. Le découpage des grands centres universitaires est parfois illogique : le schéma cite le cas des sciences que l'on retrouve dans trois universités de Marseille, ce qui nuit à une bonne valorisation du potentiel scientifique, notamment sur le plan international.

Le schéma ne propose pas de mesures autoritaires de réorganisation mais souhaite promouvoir un cadre cohérent.

C'est dans cet esprit qu'il est proposé par le schéma **une typologie d'établissements universitaires qui distingue :**

- **"quelques grands centres pluridisciplinaires et pluri-établissements"** : ces centres, peu nombreux et pouvant correspondre aux sites des pôles européens dans des métropoles, réunissent des formations de haut niveau, des laboratoires de recherche aux standards

internationaux. Leur vocation concerne "toute l'étendue du savoir et de la formation" ;

- **"des pôles universitaires plus spécialisés" au sein des principales aires urbaines**, et disposant de véritables capacités de recherche dans leur aire de compétence. Le schéma prévoit que l'appui des organismes à ces établissements sera développé ;

- un **"maillage de plates-formes" structurant les principaux bassins d'emploi**, appuyées sur des IUT de plein exercice et des antennes universitaires. Il s'agit d'implantations dans les villes moyennes. Le développement de filières professionnelles -comme les instituts universitaires professionnalisés (IUP) - peut aussi avoir sa place à ce niveau du territoire, ce qui permettrait un rapprochement par rapport à la demande de formation dans ce domaine.

**Il ne s'agit pas d'établir une hiérarchisation de valeur entre établissements** : tous les établissements d'enseignement supérieur visent à l'excellence dans tout ou partie de leur domaine en fonction de leur histoire, de leurs capacités, de leur environnement. L'objectif est de créer les conditions d'un accès territorial comparable aux formations universitaires, à égale qualité : **c'est un objectif d'égalité des chances et de solidarité, comme d'optimisation des potentiels.**

C. La conjugaison de l'efficacité fonctionnelle et d'une répartition territorialement équilibrée, OBJECTIF DU développement d'une logique de réseau

L'objectif prôné par le schéma n'est pas d'aboutir à structuration de l'offre universitaire homogène et de l'effort de recherche sur l'ensemble du territoire, mais de permettre à chaque ensemble universitaire ou de recherche de répondre à la demande de développement économique et social de son ressort ou de son secteur, en partenariat avec les autres acteurs de l'enseignement et de la recherche dont l'activité est complémentaire, et dans un cadre national et international.

C'est la **logique de réseau qui est à la base du schéma** ; il s'agit de promouvoir, à partir de ce qui a été déjà réalisé, le développement de la complémentarité, de la coopération entre les acteurs, **en écartant les concurrences stériles** qui nuisent à l'efficacité et à la lisibilité en même temps qu'elles constituent un gaspillage de moyens.

**Cette démarche de coopération et d'ouverture doit s'inscrire dans un cadre européen et international, soutenir le développement de**

**l'enseignement supérieur et de la recherche, en prenant pleinement en compte les potentialités de l'ensemble du territoire et en évitant les phénomènes de trop grandes polarisations.**

### **1. Le schéma doit davantage prendre en compte le contexte européen et international**

L'inscription du développement en réseau de l'enseignement supérieur et de la recherche dans un contexte européen est évoquée par le schéma. Néanmoins cette dimension apparaît insuffisamment approfondie ; votre rapporteur souhaite à ce propos exposer une série d'observations complémentaires dont les points majeurs pourraient être intégrés au schéma.

#### *a) Des enjeux qui dépassent le cadre hexagonal*

**Malgré un mouvement d'ouverture, le système français enseignement supérieur-recherche doit encore développer son effort vers une coopération et des échanges européens et internationaux renforcés.**

Le schéma souligne que "l'ouverture des frontières et la mobilité croissante des étudiants vont imposer à nos universités d'être reconnues en Europe et dans le monde, et soumettre les laboratoires de recherche à une concurrence forte sur le plan international".

La coopération internationale s'impose par ailleurs pour progresser dans les réponses à apporter aux enjeux scientifiques qui sont souvent de portée mondiale, comme les questions relatives aux ressources énergétiques ou à la protection de l'environnement. La mise en commun d'équipes de recherche de pays différents constitue un facteur d'entraînement important.

**L'action communautaire dans le domaine de la recherche a permis de renforcer les partenariats européens** : ainsi, le montant financier annuel en provenance des "programmes communautaires" dont bénéficie l'effort de recherche français est comparable aux crédits incitatifs du budget public de la recherche, hors masse salariale.

Globalement, le cinquième programme-cadre de recherche, de développement technologique et de démonstration (PCRD) de l'Union européenne, qui couvre la période 1998-2002, a ouvert un budget global d'environ 15 milliards d'euros (dont 1 260 millions d'euros pour le programme EURATOM). Les capacités françaises de recherche concernées par les programmes communautaires y participent largement.

***b) Le renforcement nécessaire de la dynamique européenne en matière de recherche***

Afin de favoriser le renforcement de la cohérence, des partenariats et une plus grande souplesse, votre rapporteur a proposé une série de mesures dans le cadre du rapport "Priorité à la recherche" remis au Premier Ministre, conjointement avec M. Jean-Yves Le Déaut, en juillet 1999 ; citons parmi ces propositions :

- l'encouragement aux programmes communautaires privilégiant les interfaces entre les différents domaines thématiques et sectoriels ;
- le développement de programmes de recherche à finalité sociale ;
- la multiplication des points de contacts nationaux chargés de sensibiliser les acteurs potentiels au PCRD et de diffuser les appels à proposition ;
- s'agissant du secteur de l'enseignement supérieur, favoriser les échanges entre chercheurs et futurs chercheurs en développant les bourses, les doubles diplômes, les échanges d'heures de cours, l'accueil de professeurs associés ;
- informer à tous les niveaux sur la recherche en Europe, sur ses enjeux, ses perspectives ;
- une définition claire de la propriété industrielle au niveau européen et du partage des "royalties" entre différents partenaires ;

Cette **politique de coopération européenne ne doit pas privilégier le renforcement de "pôles" d'excellence** ; il s'agit au contraire, de promouvoir, là encore, **le développement de réseaux**, permettant le développement d'une plus grande efficacité de la recherche, partagée entre acteurs européens, organismes de recherche, établissements d'enseignement supérieur et entreprises, tout en répondant aux impératifs de présence territoriale au-delà des "pôles", par un rassemblement des potentiels. **C'est la complémentarité qui constitue l'excellence**. Il s'agit de faire converger l'effort de complémentarité territoriale avec la notion d'espace européen en matière de recherche.

Au-delà du cadre européen, la logique d'échanges et de coopération doit également être développée : un lieu de discussions intergouvernemental entre responsables de la politique scientifique est indispensable ; le forum mondial de la science créé en 1999 a vocation à remplir cette mission. Seul



un renforcement de la réflexion partagée et du travail en commun permettra de répondre à la demande sociale et aux besoins économiques, évolutifs et multifformes et souvent de portée mondiale.

*c) Le développement de la mobilité internationale des étudiants et l'ouverture européenne de l'enseignement supérieur*

La **mobilité internationale des étudiants français est très faible** : elle concernerait au total seulement 1 à 2 % des étudiants. Cette faible mobilité n'est pas une exception française, même si notre pays se trouve à cet égard en dessous de la moyenne européenne : d'après les informations disponibles, moins de 10 % des étudiants européens effectuent un stage à l'étranger au cours de leurs études. Le programme Erasmus, qui a pour objectif d'assurer le développement de la mobilité des étudiants et de la coopération entre établissements, a permis (en 1998-1999) d'allouer en moyenne 829 francs par mois à 16 351 étudiants (soit 0,8 % de la population estudiantine) ; cette allocation ne permet qu'une prise en charge partielle des surcoûts liés à la mobilité.

De même, le programme Léonardo qui permet aux étudiants de faire un stage dans une entreprise européenne n'a concerné que 7 000 étudiants français depuis 1995.

**Le renforcement des moyens européens mis au service de la mobilité des étudiants est indispensable** pour une meilleure adéquation de l'enseignement supérieur à l'approfondissement de l'Union européenne, à l'évolution de la demande sociale.

M. Jack Lang, ministre de l'éducation nationale, a présenté à la fin 2000 le plan français pour accroître la mobilité étudiante qui consiste à quadrupler en cinq ans le nombre d'étudiants "mobiles" en Europe, grâce en particulier à un doublement du montant des bourses Erasmus. Dans le même esprit, un plan européen a été adopté le 9 novembre 2000 par les ministres européens de l'Education.

**L'organisation de l'enseignement supérieur en "modules"** que le ministre de l'éducation nationale a présenté le 23 avril dernier devant le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) permettra aussi de faciliter la mobilité des étudiants en Europe. Le système proposé découpe les cursus non en années universitaires mais en unités de compte. Chacun pourrait obtenir des "crédits" en France et les compléter dans un autre pays.

De même, pour soutenir ce mouvement d'ouverture de

l'enseignement supérieur sur l'Europe, il convient de **développer la pratique des langues étrangères**. Le "certificat de compétence en langue pour l'enseignement supérieur" (CLES) introduit par un arrêté du 22 mai 2000, n'est pour l'instant organisé à titre expérimental que sur cinq sites universitaires. Cette démarche doit être développée.

Par ailleurs, l'ouverture plus grande des programmes universitaires aux questions communautaires doit être poursuivie, de même que la politique de reconnaissance bilatérale des diplômes et les efforts de convergence des formations.

Enfin, la mise en place d'un **enseignement supérieur européen en ligne** par la création de "campus numériques" et une formation spécifique des enseignants constituent une priorité. M. Jack Lang a annoncé lors d'un colloque tenu en septembre 2000, qu'un programme serait prochainement engagé dans ce sens.

Il convient également de mener une politique d'accueil des étrangers dans les universités.

Ainsi que le soulignait votre rapporteur et M. Jean-Yves Le Déaut dans le rapport précité, pour l'ensemble des trois cycles de l'enseignement supérieur, les universités françaises n'attirent pas suffisamment d'étudiants étrangers, qui sont de plus en plus attirés par les pays anglo-saxons. Ainsi, pour les doctorants, on est passé de 1994 à 1999 d'un étranger sur trois docteurs, à un étranger sur quatre ou cinq docteurs ; **aux Etats-Unis, le pourcentage de docteurs étrangers est de 39 %**.

Il convient qu'un effort important soit fait pour redresser cette situation.

Par contre, la France est attractive pour les post-doctorants et pour le recrutement des étrangers comme chercheurs ou enseignants-chercheurs titulaires.

Globalement, les deux dernières années semblent marquer une plus grande ouverture de l'enseignement supérieur français et un début de renversement de tendance puisque l'accueil d'étudiants étrangers a progressé de 6 % en 1999/2000.

## **2. Le nécessaire développement en réseau de l'enseignement supérieur**

S'agissant de l'organisation de l'enseignement supérieur, au service

d'une irrigation satisfaisante du territoire, le projet de schéma évoque deux écueils à éviter : **le laisser-faire qui aboutirait à une concentration de l'essentiel de l'enseignement supérieur en quelques centres et à l'inverse, la tentation d'une dissémination dispersée qui serait inefficace**

La mise en réseau des implantations d'enseignement supérieur, l'échange des savoirs et des services, permettent de constituer des ensembles cohérents répondant à la demande sociale et économique et structurant le territoire, tout en évitant les concurrences stériles et coûteuses.

Le développement des réseaux concerne aussi les partenaires des établissements d'enseignement supérieur, en particulier dans le domaine de la recherche et des entreprises. Ces réseaux sont à la fois internationaux, nationaux, régionaux, ou situés au niveau des bassins d'emploi : le projet de schéma souligne que toutes les universités doivent établir des relations partenariales à ces différents niveaux.

Les partenariats peuvent prendre des formes diverses, thématiques ou territoriales, depuis l'échelon de proximité, jusqu'à l'international. L'autonomie universitaire confère à cet égard aux établissements un large espace d'initiative et la politique contractuelle encourage déjà ces collaborations dans le cadre, souligne le schéma, de l'"exercice d'autonomies conjuguées sur des territoires pertinents".

Chacun des différents niveaux d'organisations universitaires évoqués par le schéma doit s'insérer dans cette logique de réseau. Les grands centres multidisciplinaires ont vocation à "susciter l'irrigation et le développement des réseaux de formation et de recherche". **Les concurrences inutiles doivent être évitées au maximum**, notamment au sein même de certaines métropoles où se trouvent plusieurs universités. Le schéma prévoit de réfléchir aux découpages réalisés au début des années 1970, "qui ne sont pas toujours pertinents" à travers une concertation locale.

Ces grands centres doivent par ailleurs s'efforcer de développer les relations avec les établissements et partenaires de recherche ou entreprises concernés de leur espace régional. Le rôle de l'Etat est important à cet égard, en termes d'incitations et de soutiens, mais une démarche approfondie de coopération suppose **une volonté politique forte des responsables régionaux**, et éventuellement municipaux, ainsi que des responsables des établissements.

Les pôles universitaires plus spécialisés, au sein des principales aires urbaines peuvent être porteurs de réseaux sur leurs activités de

recherche reconnue. Le projet de schéma prévoit que "l'appui des organismes à ces établissements, souvent trop mesuré, notamment en personnels de recherche, sera développé".

Enfin, le troisième niveau d'organisation de l'enseignement supérieur évoqué par le schéma, le "maillage de plates-formes", appuyées sur des IUT de plein exercice, a un rôle essentiel d'acteur de réseau, à la fois en direction du tissu industriel des PME-PMI, et en interface avec les deux premiers niveaux de structuration déjà évoqués. **Il est essentiel que les activités d'enseignement supérieur des agglomérations de taille moyenne concernées soient bien intégrées au réseau de formation des universités principales.** Si ce n'est pas le cas, les formations proposées à ce niveau risquent de ne pas correspondre à la demande économique et sociale. Cette intégration doit également permettre d'assurer une synergie maximale de l'ensemble des établissements en réseau, et d'optimiser le potentiel existant, quelle que soit son implantation territoriale.

Les principes centraux de l'organisation en réseau à développer sont ceux **de globalité, de complémentarité, de lisibilité, d'accessibilité.**

Le schéma évoque les formes d'organisation et de coopération, en soulignant leur grande diversité possible, ainsi que la grande variété des partenaires ayant vocation à travailler ensemble : universités, grandes écoles, collectivités locales, organismes, entreprises. L'institutionnalisation des coopérations – conférences régionales des présidents d'université, GIP... - constitue souvent un instrument approprié pour concrétiser une volonté de coopération.

### **3. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) comme instruments de réseau**

Le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) constitue un enjeu majeur pour l'enseignement supérieur, comme pour la recherche.

S'agissant de la recherche, **le nécessaire rattrapage des retards accumulés dans ce domaine par notre pays a été engagé depuis ces dernières années.** Il doit être encore renforcé. L'augmentation sensible des effectifs de l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA) prévue par le contrat quadriennal, signé en juillet 2000 (de 755 à 1180 personnes de 2000 à 2003), ainsi que la création, par le CNRS, d'un département des sciences de l'information et de la communication, illustre la volonté du Gouvernement d'agir dans ce sens.

En outre, la loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche, comporte les mécanismes susceptibles de soutenir ce mouvement, dans le cadre **d'un effort plus général que doit fournir notre système de recherche pour s'investir davantage en matière de recherche technologique, d'innovation et de valorisation. Cet objectif devra être clairement intégré au schéma.**

En ce qui concerne l'enseignement supérieur, l'explosion de l'Internet et du multimédia, d'enseignement ou culturel, sont porteurs du développement de **l'enseignement numérique à distance.**

Afin de favoriser et d'accompagner ce mouvement, le projet de schéma prévoit de développer très largement les formations à l'informatique, dès le primaire. Le brevet "informatique et Internet" obligatoire à la sortie de l'école primaire, manifeste concrètement l'engagement de l'Education nationale à soutenir cette priorité. De même, la formation initiale des enseignants doit inclure obligatoirement les NTIC. Le schéma pourrait faire explicitement référence à ces objectifs et moyens.

Par ailleurs, le schéma évoque la **"mutation du système pédagogique par l'usage des nouvelles technologies"**. Cette mutation concerne, par exemple, l'accompagnement pédagogique dans le domaine de la documentation ou du suivi des élèves, mais aussi **les modes d'enseignement eux-mêmes**, en favorisant l'enseignement à distance et les mises en réseaux du travail et des ressources.

**Dans le cadre d'une approche en termes d'aménagement du territoire**, ces nouvelles possibilités pédagogiques permettent **d'assurer beaucoup plus fortement la mise en réseau du système enseignement-recherche : il est essentiel que l'Etat soutienne et accompagne le développement de ces possibilités nouvelles** afin d'assurer une meilleure conjugaison des potentiels existant aux différents niveaux du territoire. Il s'agit là d'un chantier encore à développer sur lequel les ministères concernés, en liaison avec l'ensemble des partenaires, doivent poursuivre leurs efforts.

Ce mouvement suppose notamment **le développement des investissements en termes de réseaux physiques**. Les capacités de ces réseaux ont été très renforcées avec la mise en place, en septembre 1999, de Renater 2 (et Renater 3 d'ici 2002). Par ailleurs, la présidence française de l'Union européenne a lancé, en novembre dernier, le projet GEANT (Gigabits European Academic Network) qui permettra ainsi à l'Europe de disposer, dès le courant 2001, d'un réseau performant d'une capacité de 2,5

gigabits par seconde, reliant ses centres de recherche et d'enseignement supérieur, quel que soit leur domaine d'activité scientifique, et favorisant les échanges entre les différentes disciplines. Ce réseau couvrira l'ensemble du territoire de l'Union européenne.

**Il est essentiel, du point de vue de l'aménagement du territoire, que le niveau local ne soit pas laissé à l'écart dans cet effort de développement des infrastructures d'information et de communication.**

Le projet de schéma évoque l'objectif de raccordement, via des réseaux régionaux, à l'infrastructure Renater des sites universitaires et des centres de recherche dont les ministères de l'Education nationale et de la Recherche ont la tutelle. **Cet effort doit être renforcé, à la fois sur le plan de la capacité envisagée des réseaux, et du point de vue de son extension. Le schéma devra le souligner nettement.**

S'agissant d'équipements et de disponibilité de l'information, votre rapporteur souhaite également évoquer ici **la situation des bibliothèques universitaires qui demeure très insatisfaisante**, malgré les efforts déjà engagés par le ministère dans ce domaine. Cette situation se caractérise notamment par l'insuffisance des crédits de fonctionnement et d'acquisition, un faible ratio m<sup>2</sup>/étudiant, l'inadaptation au développement des NTIC et à l'implantation des équipements correspondants. Cette situation est particulièrement préoccupante pour les sciences humaines et sociales. Le redressement engagé doit être sensiblement développé, notamment pour les constructions et restructurations, les prévisions du plan U3M apparaissant inférieures aux besoins.

#### **4. Le renforcement des synergies entre l'enseignement supérieur et la recherche**

Le schéma évoque l'objectif d'une synergie renforcée entre les établissements d'enseignement supérieur et les organismes de recherche. **Cette orientation maintient la dualité du modèle de recherche français tout en développant encore davantage l'unification de la recherche universitaire et de la recherche liée aux organismes.** Votre rapporteur avait en effet relevé, dans le cadre de la mission "Priorité à la recherche" que la plupart des acteurs de la recherche sont partisans de l'accentuation de ce rapprochement, qui est source d'une meilleure efficacité partagée.

L'imbrication ne doit pas aller jusqu'à l'absorption des organismes de recherche au sein de la sphère universitaire : le statut des organismes leur confère en effet, à travers leur dimension nationale et leur autonomie juridique, une plus grande distance vis-à-vis des impératifs locaux et une forte capacité de concours à la définition des priorités nationales. A

l'inverse, la recherche universitaire est, par nature, plus proche des partenaires régionaux, du tissu économique local. Il faut donc jouer au maximum les complémentarités entre les deux éléments du système. Ainsi, les organismes autres que le CNRS -déjà très engagé aux côtés des universités- peuvent encore accentuer leur coopération avec l'université.

Le renforcement des synergies passe aussi par une mobilité accrue des enseignants-chercheurs et des chercheurs, comme nous l'examinerons dans un chapitre ultérieur concernant les personnels.

### **5. L'affirmation de pôles régionaux de la recherche par le schéma doit s'accompagner d'une mobilisation des complémentarités de l'ensemble des potentiels territoriaux**

Le rapprochement qui s'est opéré depuis quelques années entre les organismes de recherche et les établissements d'enseignement supérieur a eu tendance à dessiner **une série de pôles nationaux autour des principales villes universitaires**. Le schéma souligne que "**l'émergence de ces pôles européens ne doit pas conduire pour autant à laisser de côté les complémentarités territoriales**". En raison de la nécessité de rassembler les moyens dans quelques grands pôles, de façon à atteindre des seuils d'efficacité et de rayonnement à l'échelle internationale, le risque pourrait ainsi surgir d'un désinvestissement à l'égard des petits pôles, des territoires fins où il existe pourtant de grandes compétences accumulées".

**Une véritable politique d'aménagement du territoire est indispensable pour corriger ces déséquilibres**, compte tenu, en particulier, du rôle crucial de la recherche et du développement pour l'activité et l'emploi. Une telle politique dépend beaucoup de **la volonté des collectivités territoriales** et, en particulier, des régions. La grande diversité et inégalité d'influence des acteurs au niveau régional rend souvent difficile l'émergence d'une volonté partagée. **Le rôle d'impulsion et d'incitation de l'Etat est indispensable**.

Le schéma cite ainsi comme exemple le domaine des sciences humaines et sociales.

Il convient donc de prolonger le mouvement engagé en accentuant la densité, la diversité et la diffusion territoriale des réseaux. Le schéma pose comme objectif de "mailler le territoire d'une série complémentaire de nœuds sur une trame de réseaux à la fois physiques et thématiques : pôles et grandes métropoles régionales aussi bien qu'équipements structurants".

Il ne s'agit pas, compte tenu des "masses critiques" nécessaires en matière de recherche, d'organiser un maillage de proximité aussi fin que pour l'enseignement supérieur, néanmoins le concept de "masse critique" ne signifie pas nécessairement la présence dans un même lieu d'un ensemble de moyens : le développement des NTIC permet plus aisément de rassembler des moyens localisés dans différentes structures. Ainsi il est possible à des laboratoires situés dans des centres importants de coopérer avec de petites équipes situées au niveau de plates-formes technologiques ou de petites universités.

Afin de renforcer les réseaux territoriaux de recherche, le schéma prévoit d'utiliser différents moyens : les renouvellements de personnels liés aux départs à la retraite, la politique de fléchage des postes, l'implantation d'équipements structurants.

Les réseaux régionaux ou interrégionaux, basés sur des logiques de complémentarité de compétences, de synergie économique régionale, recourent l'existence de **réseaux nationaux construits sur des approches disciplinaires**. L'organisation de ces réseaux doit concilier "aménagement du territoire, visibilité et excellence". Il s'agit de promouvoir des complémentarités interrégionales. Ces mises en réseau sectorielles constituent une des priorités du schéma qui considère que deux secteurs sont immédiatement prioritaires : les sciences de la vie et les sciences humaines et sociales. Il indique que la forme juridique et administrative des différents types de réseau pourra être "extrêmement diverse".

Ces réseaux doivent être complétés par la création de réseaux nationaux de recherche technologique.

Pour mettre en place cette logique de partenariat territorial et sectoriel, les contrats de plan Etat-région (CPER), ainsi que les contrats quadriennaux des organismes de recherche constituent des moyens privilégiés.

## II - le renforcement du rôle de l'UNIVERSITÉ ET DE LA RECHERCHE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES TERRITOIRES constitue une priorité

### A. L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR et LA RECHERCHE, ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL



Le projet de schéma souligne que **l'enseignement supérieur et la recherche "jouent un rôle croissant dans le développement économique"**. Dans le même esprit, parmi les objectifs principaux du plan U3M, figure la participation de l'enseignement supérieur et de la recherche au développement économique grâce au transfert de technologie, à la mise en place de plates-formes technologiques et des Centres nationaux de recherche technologique (CNRT).

L'enseignement supérieur et la recherche sont des acteurs directs de développement par l'activité et les emplois qu'ils génèrent en propre, mais ils constituent surtout **un moteur économique et social** du fait de l'attrait qu'ils exercent en termes d'implantation d'entreprises, d'attractivité vis-à-vis des cadres et par l'intermédiaire de transferts de technologie ou de résultats de recherche.

Les trois niveaux d'organisation de l'enseignement supérieur visés par le schéma participent au développement, par leur action d'entraînement. Les grands centres pluridisciplinaires, les pôles universitaires plus spécialisés jouent un rôle structurant pour le développement économique de leur région, en lien avec les besoins des entreprises et de l'emploi. Le troisième niveau a un rôle structurant, à l'échelle des villes moyennes, par rapport aux bassins d'emploi : l'activité de formations professionnalisantes et technologiques est majoritaire à ce niveau territorial. La mise en place de "plates-formes technologiques" a été prévue par les CPER 2000-2006 pour fédérer les infrastructures technologiques des lycées techniques, des IUT, éventuellement des écoles d'ingénieur au service du développement des PME-PMI. Votre rapporteur souhaite souligner à ce propos l'importance **d'une meilleure lisibilité des actions de transferts de technologies** tant sur le plan des multiples structures intervenantes (centre régional d'innovation et de transfert de technologie (CRITT), centre de ressources technologiques (CRT), pépinières, incubateurs, réseaux de conseil technologique,...) que sur le plan des dispositifs également nombreux (aides à la diffusion technologique, conventions de recherche, bourses jeunes chercheurs...). **Une clarification s'impose et doit être prévue par le schéma.**

#### B. le nécessaire développement des liens avec le monde Économique

Selon le plan U3M, le développement des instruments de coopération entre l'enseignement supérieur, la recherche et le monde économique doit passer par deux voies principales, que reprend le schéma : l'organisation de la valorisation de la recherche ainsi que celle du savoir-faire des établissements publics, et la coopération à moyen terme sur

des recherches technologiques avec des entreprises.

## 1. La valorisation de la recherche

S'agissant de **l'organisation de la valorisation**, le schéma distingue le cas des lycées et IUT, d'une part, et celui des universités ainsi que des établissements de recherche, d'autre part. Pour les lycées et IUT, le schéma souligne la nécessité, s'agissant de la mise en place de plates-formes technologiques, d'une fédération des structures déjà existantes (CRITT ou CRT) quand cela est possible et de l'élaboration de contrats d'objectif ; il évoque aussi l'importance d'une évaluation nationale des projets concernés pour éviter les concurrence stériles entre régions voisines.

En ce qui concerne les universités et établissements de recherche, il convient de souligner les insuffisances de la situation actuelle, liée notamment à la complexité juridique et financière croissante des processus de valorisation de la recherche. Le trop faible nombre de brevets déposés par les établissements est un signe de l'inadéquation du cadre actuel. La loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche a introduit deux mécanismes nouveaux destinés à faciliter la valorisation : la création de filiales, rendue plus aisée, et la possibilité de création de services d'activité industrielle et commerciale (SIAC) dotés d'une autonomie financière. Il importe en outre que des efforts de coopération et de mise en commun des actions de valorisation soient développés entre établissements afin de favoriser les synergies et les économies de moyens.

Le gouvernement a d'ores et déjà engagé des efforts significatifs dans le domaine de la valorisation, s'agissant en particulier des "incubateurs" et des "fonds d'amorçage" : 31 "incubateurs" – structures d'accompagnement et de financement des créations d'entreprises innovantes – accueilleront d'ici deux ans 300 à 400 projets de création d'entreprises ; le montant des "fonds d'amorçage", spécialisés dans l'apport en capital à des entreprises innovantes, pourrait s'élever à 900 millions de francs.

Par ailleurs, pour soutenir la recherche technologique et l'innovation, **il faut aller à l'encontre d'une certaine culture prédominante de la recherche française** et, à cette fin, de compléter les dispositions de la loi sur l'innovation et la recherche par un effort de promotion des activités de valorisation de recherche technologique et d'innovation. Cet effort passe notamment par une sensibilisation et une incitation dès la formation par rapport aux métiers de la recherche développement. Les entreprises doivent également être incitées à embaucher davantage de personnes formées par la recherche.

Il convient de favoriser les collaborations entre organismes de recherche publics et centres de recherche d'entreprises en vue du développement de la recherche technologique. Le schéma évoque ainsi, en complément des réseaux de recherche et d'innovation technologique, la mise en place des **Centres nationaux de recherche technologique (CNRT)**. Ces centres ont vocation à développer un pôle de recherche technologique d'envergure nationale autour d'un thème et dans un lieu déterminé où existe déjà des potentiels publics et privés. Plusieurs CNRT sont en cours de constitution (il en existe quinze à l'heure actuelle), parmi lesquels on peut citer le centre sur le génome humain à Evry, sur les images et le multimédia à Rennes – Lannion – Brest, sur les nanotechnologies à Grenoble.

## **2. La mobilité des chercheurs vers les entreprises**

La mobilité des chercheurs vers les entreprises constitue un élément important du rapprochement entre la recherche publique et privée ; il ne s'agit pas de faire des chercheurs des chefs d'entreprise – ce qui n'est pas à exclure – mais bien de favoriser la mobilité. **Cette mobilité reste insuffisante** et les candidatures des chercheurs encore peu nombreuses ; traditionnellement, les perspectives de réinsertion ultérieure dans des équipes publiques n'étaient pas claires, et la prise en compte des mobilités mal intégrée dans les évaluations des chercheurs.

**Il convient de lever l'ensemble des freins à la mobilité** pour décloisonner recherche publique/recherche privée en encourageant concrètement les mobilités et en prenant positivement en compte, pour les évaluations des chercheurs, les activités d'innovation ou de valorisation menées dans des entreprises par des chercheurs en mobilité. **Cette priorité doit être soulignée par le schéma.**

La loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche a permis de progresser vers une plus grande mobilité en clarifiant le cadre juridique dans lequel des personnels de recherche peuvent collaborer avec des entreprises en mettant en place un régime d'autorisation après avis de la commission de déontologie.

D'autre part, les entreprises elles-mêmes doivent s'ouvrir encore davantage à ces mobilités de chercheurs ; le nombre des postes offerts reste en effet encore limité.

## **C. LES ÉQUIPEMENTS STRUCTURANTS**

Les équipements structurants permettent de renforcer les grands centres pluridisciplinaires tout en soutenant l'activité des pôles plus spécialisés, participant ainsi au développement régional. Il convient de noter à ce propos, comme le souligne le schéma, que la distinction entre "équipement mi-lourd" et "très grand équipement" tend à s'estomper ; la liste des équipements mi-lourds est de plus en plus longue, le niveau d'exigence de chaque secteur disciplinaire tendant à se renforcer.

**Les décisions d'implantation des équipements structurants** doivent prendre pleinement en compte les retombées économiques prévisibles, les coûts d'investissement, la nécessité d'un potentiel scientifique. Elles doivent s'inscrire dans un contexte international.

Le rapport de MM. Christian Cuvilliez et René Trégouët remis au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, en décembre 2000, évoque trois types principaux de critères :

- des dessertes nationales et internationales de qualité ;
- une implantation au cœur **d'une zone de recherche existante ou en création** ;
- un projet s'intégrant dans un plan d'ensemble pour les moyens d'analyse à la disposition de la recherche publique et privée.

Il convient de promouvoir **une meilleure coordination des implantations** impliquant les organismes de recherche et les universités dans la constitution, proposée par le schéma, d'un "réseau d'équipements collectifs et de centres de ressources et d'analyse".

#### D. L'UNIVERSITÉ ATOUT DU DÉVELOPPEMENT URBAIN et de la vie sociale

Le schéma souligne que "la qualité de notre patrimoine universitaire, comme des services offerts aux étudiants et aux personnels, peuvent devenir dans la compétition internationale des éléments essentiels pour l'attractivité des universités". Il s'agit aussi d'un enjeu important de développement et d'aménagement du territoire.

Il convient de rappeler à ce propos **qu'un effort important a été réalisé au cours d'Université 2000**, par l'Etat et les régions, afin de développer les capacités d'accueil universitaires : celles-ci sont à présent globalement suffisantes dans la plupart des régions, à l'exception notable de l'Ile-de-France. Néanmoins, une mise à niveau en termes de qualité du

patrimoine reste nécessaire et les conditions de vie et d'étude des étudiants ne sont pas encore satisfaisantes. Les investissements nécessaires en matière de bibliothèques ont déjà été évoqués ; la réhabilitation des cités universitaires constitue une autre priorité.

**L'université représente un facteur important de structuration urbaine.** Université 2000 a, de ce point de vue, obtenu un résultat très positif en favorisant le retour de l'université dans la ville : le schéma note qu'elle est à présent "vécue comme un atout du développement urbain". Dans les villes moyennes, la transformation de casernes en sites universitaires a constitué une opportunité dans ce sens. Ce mouvement d'insertion dans la ville s'accompagne d'une ouverture accrue de l'université sur la vie urbaine.

Le plan U3M poursuit et développe les efforts engagés précédemment, en prévoyant notamment un important programme patrimonial comportant des opérations de réhabilitation lourdes et d'adaptation des outils documentaires. Le plan prévoit parallèlement une meilleure accessibilité des campus et une amélioration des services offerts aux étudiants et aux personnels. Il importe que l'université intègre davantage les différents services nécessaires à une vie sociale (assistance sociale, médecin, médiateur...), les éléments d'un lieu de vie culturelle et d'une ouverture sur les réalités du monde extérieur.

### iii - LA MISSION DE CULTURE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE : UN SERVICE PUBLIC

Il faut évoquer une lacune du projet de schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche : la diffusion de la culture scientifique et technique comme une priorité. Cela est d'autant plus paradoxal que nous vivons depuis quelques mois de grands bouleversements sources d'interrogation sur le savoir et les connaissances : SIDA, ESB, OGM, changements climatiques, clonage, société de l'information...

Si dans ce rapport il n'y a pas lieu de lui donner un contenu et **une structuration**, il est fondamental cependant de la **positionner** comme une mission de service public, aussi bien dans la formation initiale que dans le cadre de dispositifs à formaliser.

Les grands équipements situés le plus souvent en région parisienne mais aussi dans les grands centres à vocation thématique représentent une grande partie du budget et constituent l'essentiel des actions en matière de culture scientifique et technique. Il s'agit donc de prévoir un développement qui passe par un rééquilibrage entre Paris et les autres régions.

De plus, il doit y avoir une meilleure cohérence entre toutes les initiatives : des musées scientifiques aux maisons des sciences en passant par les médiathèques, tout en donnant une lisibilité et des moyens à toutes les initiatives de type associatif, café des sciences, manifestations, ... ; la science ne doit pas se limiter à un passeport professionnel ou sociologique, elle doit relever d'une démarche citoyenne pour participer activement aux nouveaux enjeux de notre société.

La meilleure garantie pour que le développement de la culture scientifique et technique se fasse avec un contenu d'intérêt général sur l'ensemble du territoire et avec des moyens qui répondent aux enjeux est de la déclarer mission de service public. Pour cela, il faut :

- rappeler que les chercheurs ont pour mission de participer à sa diffusion. L'évaluation des chercheurs doit prendre en compte toutes les activités de diffusion des connaissances et la mobilité des postes vers des fonctions doit être encouragée ;

- inscrire dans les contrats de plan Etat-région la culture scientifique et technique comme l'un des volets des missions de la recherche au même titre que la valorisation. Des moyens conséquents seront investis pour les différents types d'activité : des centres de culture scientifique, technique et industrielle (CCSTI) aux grands centres, maisons des sciences, associations. Un comité de pilotage ou conseil scientifique pourrait être mis en place à partir des comités consultatifs régionaux pour la recherche et le développement technologique (CCRDT). L'objectif d'une initiative de type maison des sciences pour toutes les villes de plus de 10 000 habitants devrait voir le jour à horizon 2010 dans le cadre d'une convention ou d'un charte en relation avec les laboratoires ou les universités.

- mobiliser les médias pour la programmation d'émissions de vulgarisation et de débats citoyens concernant les nouveaux phénomènes que notre société a trop souvent délégués aux mains des experts.

- définir des programmes d'histoire de la science et des fondamentaux afin d'intégrer la culture scientifique et technique dans le cursus scolaire au même titre que l'instruction civique. Il s'agit d'établir ainsi les connaissances nécessaires quels que soient les filières choisies à chaque niveau d'études.

iv - le chantier de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur

La qualité de la recherche et de l'enseignement supérieur doit pouvoir faire l'objet d'une évaluation afin de pouvoir **mieux répondre aux missions fondamentales de création et de diffusion du savoir, ainsi qu'à la demande économique et sociale**. Cette évaluation est un **impératif national** ; elle doit être complète, régulière, transparente, indépendante, couplée avec une politique de gestion des personnels et ses résultats doivent être pris en compte.

La situation actuelle est contrastée, complexe et dispersée : elle implique un renforcement important de l'efficacité de l'évaluation, **qui doit figurer plus clairement parmi les orientations du schéma**.

En matière de recherche, pour l'évaluation des hommes, des laboratoires des projets, le comité national du CNRS fonctionne de façon satisfaisante, même si le système est lourd. Les autres organismes ont des organisations d'évaluation spécifique.

L'université ne dispose que d'un dispositif d'évaluation des enseignants chercheurs très incomplet. S'agissant des personnels l'évaluation concerne essentiellement les travaux de recherche et très peu l'enseignement, la valorisation de la recherche, le transfert de technologies, la culture scientifique et technique.

En ce qui concerne l'évaluation des structures, il reste nécessaire d'organiser les conditions d'une évaluation stratégique, à travers notamment un regroupement des structures d'évaluation existantes et le renforcement des critères d'évaluation.

S'agissant de l'évaluation de l'enseignement, elle est encore à mettre en place : il apparaît que, même si celle-ci est de plus en plus acceptée, elle doit être clairement distinguée de l'évaluation des enseignants.

## v - UNE POLITIQUE D'EMPLOI SCIENTIFIQUE AMBITIEUSE, AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT

Votre rapporteur estimait avec Jean-Yves Le Déaut, dans le cadre du rapport déjà évoqué "Priorité à la recherche" que la "**perspective de départs massifs à la retraite des personnels chercheurs et enseignants-chercheurs**, les difficultés que rencontrent beaucoup de doctorants et jeunes docteurs, la nécessité de favoriser la prise de responsabilités scientifiques des jeunes chercheurs (...) conduisent à défendre l'absolue nécessité d'une **politique d'emploi scientifique ambitieuse**". Cette prise de position reste pleinement valable. Elle concerne

en particulier la nécessité d'une programmation pluriannuelle de l'emploi scientifique, une plus grande ouverture aux jeunes, et l'incitation à une mobilité accrue entre les personnels de l'enseignement supérieur et ceux de la recherche.

#### A. UNE loi de PROGRAMMATION

**L'importance des départs à la retraite de chercheurs et d'enseignants chercheurs dans les dix années qui viennent**, qui seront particulièrement nombreux dans certaines disciplines (physique, chimie, sciences humaines et sociales) et dans certaines régions (Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur...), constitue un enjeu important en termes d'aménagement du territoire. C'est un risque, car cette évolution peut, comme le souligne le projet de schéma "entraîner le dépérissement de certains centres scientifiques et des fractures nouvelles entre les territoires". **C'est aussi une chance** car cette perspective, si elle est convenablement anticipée et maîtrisée, peut permettre de faire évoluer l'organisation de la recherche dans le sens d'une meilleure prise en compte des priorités que l'on se sera fixées notamment en termes d'aménagement du territoire, de domaines de recherche, ou d'évolution de la gestion des personnels.

Il faut rappeler que la France compte environ 175 000 chercheurs, enseignants-chercheurs, ingénieurs et techniciens du service public de la recherche. **D'après les informations disponibles, près de la moitié des chercheurs vont partir à la retraite d'ici 2010** et, pour certaines disciplines, près de 30 % d'entre eux d'ici 2005. Pour la chimie et la physique, plus de 40 % des effectifs partiront en retraite dans les dix prochaines années. L'âge moyen des chercheurs du CNRS s'élève à 46 ans et cinq mois. Le schéma décrit globalement la situation des différentes disciplines et sous-disciplines, ainsi que les tendances par régions.

Cette situation impose d'avoir une **gestion prévisionnelle de l'emploi qui s'incarne dans un véritable plan pluriannuel scientifique et d'intégrer clairement cet aspect dans le projet de schéma** ; il importe d'anticiper pour éviter les coups d'accordéon en matière de recrutement. **Amplifier dès à présent le recrutement de jeunes chercheurs** permettrait par ailleurs une meilleure intégration dans les équipes ; dans cet esprit, le rétablissement de l'indemnité de départ volontaire apparaît nécessaire. D'autre part, il faut garder à l'esprit qu'une longue période est nécessaire pour former les chercheurs à leurs missions, parfois plus de dix ans, ce qui implique d'anticiper les recrutements. Ne pas s'engager résolument dans cette voie reviendrait à prendre un risque très sérieux d'affaiblissement durable de la recherche française.



La loi de finances pour 2001 renforce les effectifs dans des domaines prioritaires mais ne constitue pas, par elle-même, l'engagement d'un programme pluriannuel. Une **loi de programmation** constitue l'instrument juridique adapté qui permet d'assurer la pérennité des décisions prises.

b. Améliorer la situation des jeunes dans le dispositif de la recherche

La situation actuelle des jeunes dans le système de recherche pose une série de questions qui ont trait d'une part, au problème du **statut des doctorants** et, d'autre part, à celui de **l'emploi des doctorants et jeunes chercheurs**.

Le rapport "Priorité à la recherche" soulignait **la nécessité d'ouvrir davantage le statut des doctorants et le fonctionnement des thèses**, ce qui correspond à une forte demande des intéressés. Dans cet esprit, un ensemble de propositions étaient faites, qui restent d'actualité :

- le développement des écoles doctorales ; il s'agit de permettre au doctorant de sortir de la relation directeur-thésard ; les écoles doctorales doivent aider à la future inscription professionnelle et constituer un lieu de formation scientifique ;

- ouvrir plus largement la possibilité pour les doctorants d'enseigner en premier cycle, ce qui constitue une confrontation utile au métier d'enseignant-chercheur auquel une part importante des doctorants se destinent ;

- renforcer et ouvrir le financement des thèses, en associant plus largement les doctorants aux acteurs de la recherche.

S'agissant de l'emploi des chercheurs, la **question des débouchés professionnels pour les doctorants reste préoccupante**.

Selon les informations disponibles (pour les thèses soutenues en 1997, on ne dispose d'informations que pour 8 035 des 11 081 nouveaux docteurs), 5,1 % des nouveaux sont sans emploi et 2,9 % occupent des emplois précaires. Ces chiffres marquent une amélioration puisqu'en 1995, 8,5 % des nouveaux docteurs étaient sans emploi.

Afin d'assurer une meilleure insertion professionnelle des doctorants, il convient en premier lieu d'inciter à **l'élaboration d'un projet professionnel pendant la thèse** : cette démarche doit prendre en compte le

fait que la majorité des doctorants ont vocation à trouver un emploi en dehors du secteur de la recherche. Il faut ainsi faciliter le passage des doctorants en entreprise.

La nécessité déjà évoquée d'anticiper les départs à la retraite des chercheurs par un **plan pluriannuel de recrutement** concourt également au même objectif.

Enfin, il convient de **ne pas généraliser les séjours post-doctoraux**, afin de promouvoir le recrutement précoce des chercheurs après leur doctorat.

c. ENCOURAGER UNE MOBILITÉ ACCRUE ENTRE LES PERSONNELS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET CEUX DE LA RECHERCHE

La situation actuelle du personnel de la recherche est marquée à la fois par les charges d'enseignement des enseignants-chercheurs et la faible mobilité des chercheurs. Cette situation n'est pas favorable au développement de l'interdisciplinarité et à l'émergence de nouvelles disciplines.

Afin de répondre à cette situation et de favoriser les synergies enseignement supérieur/recherche, tout en enrichissant les carrières des enseignants-chercheurs et des chercheurs et en dynamisant l'activité de recherche des universitaires, le schéma prévoit de **faciliter les réorientations en cours de carrière** pour pouvoir passer d'un corps à un autre, en simplifiant les procédures.

Dans le même esprit, il serait souhaitable de **développer les postes d'accueil** au travers de deux volets possibles :

- des postes de chercheurs réservés à l'accueil d'enseignants-chercheurs ;
- la participation de chercheurs à l'enseignement à temps partiel.

Parallèlement, les universités devraient pouvoir introduire **plus de souplesse dans l'organisation des emplois du temps des universitaires** autorisant, avec l'accord des intéressés, des modulations de service d'enseignement et, partant, une plus grande disponibilité pour les autres missions statutaires des enseignants-chercheurs : recherche, coopération avec les entreprises, culture scientifique... Le schéma devrait intégrer cet objectif. Il conviendrait par exemple de permettre l'allègement des charges d'enseignements des jeunes maîtres de conférence qui viennent de défendre

leur thèse.

## VI - la question de la mise en œuvre du schéma, AINSI QUE CELLE DE SON SUIVI

**Le schéma ne constitue pas une programmation** ; il ne comporte pas par lui-même de financements. Il n'est pas non plus une planification obligatoire. **Il est un "référent"** qui expose les orientations majeures que l'Etat s'est fixées pour que l'enseignement supérieur et la recherche intègrent les objectifs d'aménagement du territoire, de diffusion territoriale et de développement économique, et répondent à la demande sociale. Il permet de nourrir le débat entre les acteurs et de rassembler les efforts autour de priorités stratégiques. Il tente d'éclairer l'avenir à partir d'une approche de la demande sociale et économique et des évolutions du contexte territorial. Il a vocation à orienter les politiques contractuelles.

Par ailleurs, la **dimension prospective**, bien qu'elle soit calée sur le plan U3M, **mériterait sans doute d'être renforcée**, même s'il reste très difficile d'anticiper à un horizon de vingt ans. L'exercice réalisé à ce stade reste pour l'essentiel dans la ligne des CPER. La question de la **procédure de révision** du schéma reste ouverte, même si la loi prévoit une révision "au plus tard un an avant l'échéance des contrats de plans". Un examen à mi-parcours des CPER permettrait à la fois de recalibrer les contrats et de nourrir et valider les orientations du schéma. Il rétablirait la logique schémas/CPER dans le bon sens.

La partie relative à la "**déclinaison territoriale des objectifs du schéma**" suscite de nombreuses observations en particulier des acteurs régionaux ce qui est à la fois le signe de leur intérêt pour l'exercice et pour les sujets traités et, en même temps, celui d'une perplexité sur le contenu de ces "orientations".

**La question se pose de la nécessité d'une remise à plat de cette partie du schéma. Un nouveau travail au niveau des régions apparaît nécessaire, dans une dimension prospective à vingt ans.**

En effet une série de manques ou erreurs ont été mentionnés dans les premiers avis des régions que nous avons reçus, de même que des observations des organismes de recherche que votre rapporteur a auditionnés et qui vont souvent dans le même sens.

Le découpage en huit "grands ensembles régionaux" n'est pas bien reçu : il autorise théoriquement une analyse et une prospective cohérentes et synthétiques, mais il ne doit pas être exclusif de la prise en compte de

collaborations entre acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche qui ne sont pas comprises dans ces grands ensembles. La recherche comporte dans ce domaine une logique de coopération qui n'intègre pas prioritairement le critère de la continuité territoriale, ce qui est différent des critères de coopération de l'enseignement supérieur pour lesquels la logique des territoires est plus forte. Par ailleurs les coopérations transfrontalières doivent être davantage intégrées dans les analyses régionales.

## conclusion

Le développement de l'enseignement supérieur et de la recherche répond à un intérêt public majeur pour notre pays et pour nos concitoyens, ainsi que pour le rôle que la France et l'Europe peuvent jouer dans le monde.

**Un ensemble de missions sont concernées**, que l'on peut regrouper en trois volets : l'accroissement des connaissances, leur transmission et leur diffusion, la constitution d'une culture scientifique pour chacun.

Un ensemble d'éléments de contexte milite résolument pour l'affirmation d'une politique forte en matière de recherche et d'enseignement supérieur, et au-delà pour développer l'acquisition et la diffusion des connaissances dans notre pays. Des évolutions fortes sont en jeu qui constituent un "moment charnière".

Tout d'abord **l'accélération du rythme du changement technologique**. Les découvertes scientifiques engendrent des évolutions rapides et capitales qui sont au cœur de nos modes de vie, des enjeux majeurs que représentent en particulier la santé, l'environnement, la sécurité, la qualité de la vie. L'explosion des NTIC modifie sensiblement les conditions d'acquisition de l'information et du savoir.

**La demande sociale évolue elle-même fortement** et il existe un net besoin d'information et de connaissance, amplifié par la médiatisation et la globalisation, face à des inquiétudes grandissantes par rapport aux retombées d'évolutions techniques mal maîtrisées. Les rythmes de la vie se modifient également ce qui, par le biais de l'augmentation du temps libre, crée une nouvelle demande, notamment en matière de "formation tout au long de la vie".

Lié aux évolutions scientifiques et sociales, **le monde économique se transforme** ; la croissance retrouvée constitue un élément de contexte important, de même que l'ouverture européenne et internationale.

Par ailleurs, de **réels risques de repliement existent**, révélés en particulier par une certaine forme de désaffection vis-à-vis des études scientifiques, ou liés à l'évolution démographique du nombre des étudiants.

Enfin, **une opportunité se présente** quant à la gestion

démographique des chercheurs du fait de l'importance des prochains départs à la retraite déjà évoquée.

Cet ensemble des mutations qui comporte des atouts et des risques requiert une **affirmation forte des priorités de l'Etat dans ce domaine**, celui-ci ayant un rôle essentiel à jouer pour dégager les perspectives, fixer les priorités, rassembler les acteurs, assurer la cohérence. Les moyens correspondants doivent être mis au service de l'expression stratégique de l'Etat.

**Un engagement politique fort est nécessaire.**

**L'objectif est de retrouver et de dépasser un niveau de 2,5 % du PIB pour le budget de la recherche publique. C'est à ce prix que la France et l'Europe seront capables d'être les porteurs de l'intérêt public dans le cadre du mouvement de mondialisation.**

Le schéma des services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche constitue une étape importante dans le sens requis. Mais il ne s'agit pas d'une programmation, et les priorités à définir en matière de recherche et d'enseignement supérieur ne participent pas exclusivement à une logique d'aménagement du territoire ; une expression politiquement plus solennelle et plus globale est fortement souhaitable.

## OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SUR LA NOUVELLE

### VERSION DU PROJET DE schÉMA TRANSMISE LE 23 MAI 2001

La Délégation a été officiellement saisie sur le projet de schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche le 23 mai dernier. Le texte qui a été transmis, dont votre rapporteur n'a pu prendre connaissance que le 29 mai, diffère de façon non négligeable de celui sur lequel votre rapporteur a travaillé depuis six mois avec les services et les partenaires concernés ; le texte précédent avait été en effet communiqué début décembre.

Il n'est pas possible à votre rapporteur de faire ici un examen précis des modifications introduites par le nouveau projet de schéma. Néanmoins, et bien que les dispositions nouvelles ne modifient pas les orientations principales du texte – il s'agit essentiellement de compléments –, il apparaît nécessaire d'évoquer, en excluant les modifications purement formelles ou informatives, les principaux éléments qui ont été introduits. Ils portent sur les points suivants :

- des développements nouveaux complétant le chapitre relatif au **contexte européen et international** de l'enseignement supérieur et de la recherche. Le nouveau texte évoque en particulier le nécessaire accroissement de la mobilité des étudiants et celle des enseignants et des chercheurs, l'harmonisation de l'architecture européenne des diplômes, le renforcement de la coopération européenne en matière de recherche. Il souligne par ailleurs la nécessité d'insérer la politique des équipements structurants dans un cadre européen. Les compléments ainsi introduits vont dans le sens des observations faites par votre rapporteur.

- la diffusion de la **culture scientifique et technique** ; il s'agit là d'un chapitre nouveau par rapport à la version antérieure du schéma. Les éléments ainsi introduits vont dans le sens souhaité par votre rapporteur, même si les orientations prévues méritent encore d'être précisées, et surtout complétées, pour permettre de donner un élan nouveau dans ce domaine crucial. Le texte du schéma évoque les actions déjà engagées – en particulier dans le cadre des contrats de plan Etat-régions – pour développer la culture scientifique, et notamment le développement des actions de proximité favorisant le contact entre les scientifiques et le public, la constitution de réseaux reliant les différentes structures régionales, le

renforcement des actions des centres de culture scientifique et technique régionaux, la réhabilitation et le développement des musées universitaires, l'extension de l'évaluation des chercheurs et des enseignants aux actions de diffusion des connaissances.

**- La dynamisation de l'enseignement supérieur par un usage renforcé des technologies de l'information et de la communication.** Il s'agit ici aussi d'un chapitre nouveau qui correspond également aux observations de votre rapporteur. Le texte évoque en particulier la modernisation des établissements et la construction de système d'information, le développement de l'offre de formation dans les secteurs de l'informatique, le renforcement de la formation des élèves et des étudiants à l'usage des technologies de l'information et de la communication, la nécessaire montée en puissance de l'enseignement à distance et des nouvelles pratiques pédagogiques, l'aide à la production et à la diffusion de ressources numérisées, l'encouragement à la recherche sur l'usage des NTIC par l'enseignement supérieur ;

**- L'adaptation de l'enseignement supérieur aux nouveaux publics.** Il s'agit en particulier, par ce nouveau chapitre, de prendre en compte le développement nécessaire de la formation continue, ce qui correspond à une "nécessité économique, sociale et culturelle" comme le souligne le schéma, et au souhait de votre rapporteur.



## EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION

Au cours de sa séance du 7 juin 2001, la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire a examiné le rapport pour avis de M. Pierre Cohen sur le projet de schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

**M. Philippe Duron, président**, à propos de l'association des deux domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche au sein d'un même schéma de services collectifs, a posé la question de la pertinence qu'aurait pu avoir un schéma spécifique pour la recherche.

Il a ensuite évoqué l'évolution de la vocation de l'université, du fait notamment de la reprise de la croissance et du développement de la formation "tout au long de la vie" ; il a considéré que le nécessaire renouvellement des chercheurs lié aux départs à la retraite pouvait constituer un instrument stratégique pour orienter l'effort de recherche vers les priorités nouvelles. Il a ensuite souligné le rôle de l'université en matière d'aménagement du territoire et la réussite que constituaient, de ce point de vue, les antennes ou les IUT implantés dans les villes moyennes. Il a posé la question de la nécessité d'une évolution plus nette des cursus universitaires français vers des modèles européens. Il a rejoint le rapporteur quant à l'importance que jouent les nouvelles technologies de l'information et de la communication comme instrument de coopération et de réseaux.

A propos des priorités thématiques, il a évoqué le risque de délaisser des domaines traditionnels pour lesquels des manques pourraient apparaître, ainsi que des besoins nouveaux : il a cité le cas des naturalistes.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont** s'est déclarée en plein accord avec le rapporteur à propos de la nécessité de développer les réseaux d'excellence dans le domaine de l'enseignement supérieur, comme pour la recherche ; elle a évoqué les résistances que pouvaient susciter des projets de décentralisation universitaire.

**M. Pierre Cohen, rapporteur**, a souligné que le développement des nouveaux moyens de diffusion du savoir correspondait à une mission de service public, et que les risques de privatisation étaient forts.

S'agissant des priorités thématiques, il a estimé qu'il convenait

d'être prudent lorsque l'on réduisait les moyens d'un secteur ; il a évoqué les sciences sociales, considérant que celles-ci ne disposaient pas de moyens suffisants.

**M. Philippe Duron, président, et Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont** ont évoqué la prise en compte nécessaire des thématiques régionales par les formations universitaires et les difficultés rencontrées dans ce domaine.

Le rapporteur a ensuite présenté à la Délégation plusieurs propositions.

Après un débat auquel ont pris part MM. Philippe Duron, Pierre Cohen et Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, les recommandations ont été *adoptées* par la Délégation.

La Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire *a autorisé* à l'unanimité, en application de l'article 7 de son règlement intérieur, la publication du rapport pour avis sur le projet de schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche.

## RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION

- 1. Le développement des missions propres à l'enseignement supérieur et à la recherche s'accompagne d'un rôle essentiel dans le domaine de l'aménagement du territoire, à travers des fonctions de proximité, même si chacun de ces deux domaines d'intérêt général conjugue d'une façon spécifique efficacité fonctionnelle et diffusion territoriale.**
- 2. L'approfondissement des coopérations en réseau, dans le domaine de la recherche, comme pour l'enseignement supérieur, doit notamment s'appuyer sur les possibilités nouvelles offertes par les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Cette logique de travail en réseau, fondée sur les complémentarités existantes, doit permettre de conjuguer efficacité fonctionnelle et décentralisation territoriale ; elle doit concerner tous les niveaux du territoire, et notamment le niveau infrarégional. Cette même logique doit intégrer le développement de la coopération européenne, à travers la constitution de "réseaux d'excellence" dans le domaine de la recherche.**
- 3. L'importance des départs à la retraite de chercheurs et d'enseignants-chercheurs dans les dix années qui viennent, implique une gestion prévisionnelle qui s'incarne dans un véritable plan pluriannuel de l'emploi scientifique ; il convient d'anticiper dès à présent le recrutement de jeunes chercheurs. Le schéma doit intégrer pleinement cet objectif en prévoyant une loi de programmation de l'emploi scientifique qui constituera la garantie d'une gestion pluriannuelle.**
- 4. La culture scientifique et technique est trop souvent limitée aux grands équipements. Le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche doit pleinement prendre en compte la nécessaire mission de diffusion du savoir, à travers la culture scientifique et technique, tant dans ses objectifs que dans sa dimension territoriale. Réintégrer le citoyen dans le débat scientifique constitue un enjeu essentiel et le schéma doit, dans cet esprit, prévoir le développement prioritaire de la culture scientifique et les moyens nécessaires.**

- 5. Les missions de l'enseignement supérieur et de la recherche représentent un intérêt national majeur tant dans notre contribution au développement du savoir universel, que dans sa diffusion, contribuant fortement au développement technologique et économique mais aussi écologique et social. Remettre à l'ordre du jour un objectif de 2,5 % du PIB pour le budget de la recherche publique permettra d'être au rendez-vous des grandes puissances, en particulier au sein de l'Europe.**

LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES

PAR LE RAPPORTEUR

27 février 2001

**Institut national de la recherche agronomique (INRA)**

M. Bertrand Hervieu, président

Mme Marion Guillou, directrice générale

Mme Marie Rabut

**Centre national de la recherche scientifique (CNRS)**

M. Gérard Mégie, président

contribution Écrite

Association des maires de France (AMF)

## **ANNEXE II**

### **SCHÉMA DE SERVICES COLLECTIFS CULTURELS**

**Mme Marie-Françoise PÉROL-DUMONT, rapporteure**

*introduction*

5

*I - DES PROPOSITIONS CONSTRUCTIVES*

11

*A. le rôle spécifique de l'état*

11

*1. L'éducation nationale*

11

*2. La formation et l'intégration professionnelle des personnels œuvrant dans le domaine culturel*

12

*3. Une information sur la ressource artistique et culturelle*

13

*4. L'importance des échanges internationaux*

14

*B. Le rôle primordial des collectivités territoriales*

14

*1. L'accès égal aux pratiques artistiques et culturelles pour chaque citoyen*

14

*2. Le soutien à la création*

16

*3. Le soutien raisonné aux industries culturelles*

17

*4. La mise en valeur du patrimoine pour des liens nouveaux avec l'environnement urbain et rural*

18

*c. La contractualisation de l'action territoriale*

18

*1. La construction de partenariats stratégiques avec l'Etat*

18

*2. La correction des situations territoriales inégalitaires*

19

*3. L'intégration de l'action culturelle dans les politiques de développement*

19

*4. La constitution d'un réseau de ressources culturelles*

20

*II - DES améliorations possibles*

21

*A. Préciser Le cadre institutionnel*



21

**1. Le cadre préexistant**

21

**2. Les réformes du cadre institutionnel proposées par le projet de schéma**

23

**B. dÉfinir des objectifs prioritaires**

25

**1. L'enseignement artistique**

25

**2. L'accessibilité de tous à la culture**

27

**3. La création de lieux-ressources**

29

**4. Le rapprochement des territoires urbains et ruraux**

30

**5. La valorisation de la culture scientifique et technique**

30

**6. Le soutien aux industries culturelles**

31

**EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION**

33

**RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION**

35

**LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES PAR La RAPPORTEURe**

37

MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 14 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) a substitué au schéma des équipements culturels prévu par l'article 16 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, un schéma des services collectifs culturels.

D'une politique de rééquilibrage de la répartition des équipements entre la sphère Paris-Ile-de-France et les autres régions, l'enjeu culturel de l'aménagement et du développement du territoire s'est transformé en une volonté de prise en compte des besoins de tous les citoyens en services culturels. Par conséquent, le projet de schéma de services collectifs culturels définit "les objectifs de l'Etat pour favoriser la création et développer l'accès de tous aux biens, aux services et aux pratiques culturels sur l'ensemble du territoire".

Une telle planification sur vingt ans du domaine culturel peut paraître quelque peu iconoclaste : la pratique culturelle est évolutive, les artistes et les créateurs sont soucieux de leurs prérogatives, les notions d'art et de culture englobent une multitude de champs divers et sans cesse en mouvement. Il convient donc de rappeler que le schéma n'est pas une construction administrative supplémentaire, imposée par l'Etat ; document d'orientations et d'objectifs qui peut être réactualisé tous les trois ans, il propose une concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales par des procédures à court, moyen et long terme.

L'absence de caractère contraignant du projet de schéma a toutefois eu pour conséquences regrettables d'obliger ses rédacteurs à des ambiguïtés sémantiques (relevées par les représentants de l'Association des régions de France), telles les expressions : le projet doit "permettre la réalisation de..." "dégager des solutions afin de..." "ouvrir des perspectives") et de donner une impression de "catalogue de principes... sans moyens financiers propres à les concrétiser" (cf. les avis des Conseils régionaux du Languedoc-Roussillon, de Basse-Normandie, des Pays de Loire et de Picardie).

Dans le projet de schéma des services collectifs culturels, cette réflexion prospective est précédée d'un "état des lieux" des services et pratiques culturels qui établit trois constats : l'inégal accès de chacun à la culture ; la profonde mutation des rapports individuels et collectifs à la culture ; l'importance du partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales.

1) Au cours des trente dernières années, des investissements croissants dans le domaine culturel ont permis l'implantation de certains équipements de base sur la plus grande partie du territoire, grâce notamment aux efforts des communes (écoles de musique, bibliothèques municipales, salles de cinéma) et des départements (bibliothèques départementales de prêt, services d'archives, associations départementales de développement des activités musicales et chorégraphiques).

En dépit de cette politique générale d'investissements, perdurent voire se confortent des inégalités :

- de nature géographique :

- l'offre et la pratique culturelles restent majoritairement urbaines (58 % des habitants des communes rurales estiment être assez mal ou très mal situés par rapport à des équipements culturels alors que 61 % des personnes interrogées considèrent qu'elles sont très bien ou assez bien situées) ;

- des différences sensibles de financements publics apparaissent entre Paris/Ile-de-France et les autres régions, puisque le ministère de la culture consacre près de 80 % de ses crédits d'investissements aux établissements publics franciliens ; or, si le projet de schéma justifie cette situation par "les fonctions nationales et internationales de têtes de réseaux" remplies par ces derniers, d'autres voix () s'élèvent pour contester cette absence d'équité ;

- des déséquilibres persistent également entre les régions à forte densité de population (rôle prépondérant de Paris, de l'Ile-de-France, des régions Rhône-Alpes et Provence-Côte d'Azur) et les autres régions (il existe ainsi une "diagonale aride" () Ardennes-Meuse jusqu'aux contreforts méridionaux du Massif central qui passe par la Champagne-Ardenne, la Bourgogne, le Centre, l'Auvergne et le Limousin) ;

- enfin, des écarts internes aux régions se manifestent entre départements et au sein des agglomérations.

- de nature sociale :

- à titre d'exemple, il peut être rappelé qu'en 1997, pour 72 % des personnes peu ou pas diplômées, la fréquentation annuelle des équipements culturels () est nulle ou exceptionnelle. Au contraire les visiteurs les plus réguliers ou habituels sont ceux qui possèdent des diplômes de haut niveau ou qui appartiennent aux catégories socio-professionnelles des cadres ou des professions intermédiaires ;

- ces différences socio-professionnelles se retrouvent parmi les personnes qui déclarent ne pas avoir lu un seul livre (25 %), n'avoir fréquenté aucune bibliothèque ou médiathèque (69 %) au cours de l'année, ne posséder aucun livre (9 %), n'être jamais allés à l'opéra (81 %), ni au théâtre (43 %) ni au cinéma (5 %).

- de même, il peut être constaté que l'éducation artistique dispensée dans les établissements d'enseignement spécialisé touche essentiellement les enfants et adolescents des familles les plus favorisées.

- d'origine culturelle :

- la France compte environ 10 % d'illettrés () alors que la maîtrise de la langue française est un facteur indispensable de cohésion sociale (en permettant à chacun de communiquer avec l'autre), un élément incontournable d'insertion sociale et professionnelle (en permettant l'apprentissage des savoirs) et un préalable obligatoire pour accéder aux technologies informatiques (ou liées à l'Internet).

2) Le projet de schéma rappelle ensuite que la modification de notre rapport avec un temps libre qui tend à s'allonger (celui des congés, de la retraite, des loisirs après le travail...), et le développement des nouvelles technologies ont contribué à modifier la relation des Français à l'art et à la culture. Ces derniers ne se veulent plus seulement consommateurs, ils s'investissent aussi dans des pratiques personnelles qui sont en progression constante (même si leur caractère n'est sans doute pas aussi "massif" que le suppose le projet).

- Les pratiques en amateur se distinguent par leur diversité. Elles ont également pour caractéristiques de s'exercer collectivement (au sein d'associations, de groupes d'amis... à l'exception de la consultation des archives), de mélanger les catégories socio-professionnelles (à la différence des pratiques de consommation) et de faire cohabiter les générations (les jeunes qui constituent la majeure partie des amateurs sont rejoints par bon nombre de retraités et devraient l'être, prochainement, par les adultes

bénéficiaires d'une réduction de leur temps de travail). De par leur expansion, elles offrent un intéressant gisement d'emplois culturels (activités d'accompagnement, d'initiation, d'enseignement...)

- Les pratiques de consommation s'exercent principalement dans deux domaines traditionnels qui sont le cinéma et la musique mais s'ouvrent à de nouveaux domaines tels :

- le patrimoine (en 2000, les musées nationaux ont reçu 15 millions de visiteurs <sup>(1)</sup> contre 8,7 millions en 1998 ; les lecteurs d'archives ont augmenté de 33 % entre 1989 et 1998 ; en 1997 70 % des Français ont visité un monument historique) ;

- les spectacles "informels" (52 % des Français ont au cours des douze derniers mois assisté à un spectacle de rue, 45 % à un spectacle amateur et 45 % à un spectacle de musiques actuelles) ;

- les manifestations caractéristiques d'une identité culturelle (soirées folkloriques, fêtes régionales, musiques et chorégraphies traditionnelles se mêlant à des esthétiques "savantes"...) ;

- les médiathèques des bibliothèques dont elles font fortement progresser la fréquentation, celle des jeunes en particulier ;

- les bibliothèques qu'un grand nombre de jeunes visitent alors que les statistiques constatent qu'ils sont de moins en moins nombreux à lire ; ce paradoxe peut sans doute s'expliquer par le faible nombre - 93 - et donc le manque de places des bibliothèques universitaires <sup>(2)</sup> ; à ce propos, on peut regretter la timidité des propositions faites en ce domaine par le schéma des services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Ces pratiques de consommation tendent par ailleurs à s'individualiser et à se renfermer sur la sphère domestique :

- l'utilisation de la télévision et de ses accessoires (magnétoscopes, lecteurs de DVD...) est la première pratique culturelle des Français, qui passent en moyenne 22 heures par semaine devant le petit écran ; elle représente la part la plus importante des dépenses des ménages en 1998 qui (tous achats confondus : téléviseurs, magnétoscopes, cassettes vidéo...) ont dépensé plus de 46 millions de francs ;

- l'écoute musicale a connu également un développement impressionnant (les Français écoutent la radio 18 heures par semaine en moyenne, et 40 % d'entre eux écoutent au moins un jour sur deux des disques ou des cassettes) ;

- en 2000, la micro-informatique et le multi-média permettaient à 25 % des ménages (dont 50 % des ménages de cadres) d'avoir une utilisation ludique, éducative et culturelle de leur ordinateur et à 14 % d'entre eux d'être connectés à Internet. Ce développement du multimédia, qui n'est pas encore très démocratique, devrait en raison de la rapidité de son expansion actuelle, permettre de nouvelles pratiques en amateur et des rencontres avec de nouveaux créateurs.

3) La multiplication des dispositifs de partenariats entre l'Etat, les régions, les départements, les communes, et l'Europe a permis, quant à elle :

- une professionnalisation des milieux culturels ;

- la création et la généralisation de structures régionales ;

- une bonne couverture du territoire national - malgré les disparités géographiques précitées - en équipements culturels (dont la majorité des Français estime qu'ils sont bien situés par rapport à leur domicile ; de fait, 50 % d'entre eux habitent à moins d'un quart d'heure d'une bibliothèque, 78 % à moins d'une demi-heure d'un cinéma et 69 % à moins d'une demi-heure d'une salle de spectacles).

Partant de ces constats, le projet de schéma de services collectifs culturels entend recentrer la politique culturelle de l'aménagement du territoire en poursuivant les cinq objectifs suivants : accès égal de chaque citoyen aux pratiques artistiques et culturelles, soutien à la création, mise en valeur du patrimoine, meilleure contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales, affirmation du rôle de régulation et d'harmonisation de l'Etat. Il propose diverses mesures très constructives (I) dont certaines toutefois gagneraient à être précisées (II).

## I - DES PROPOSITIONS CONSTRUCTIVES

Le projet de schéma définit les orientations de la politique culturelle qu'entend mener l'Etat tant par lui-même qu'en collaboration avec les collectivités territoriales, et précise le rôle que doit jouer la contractualisation (entre les collectivités territoriales et l'Etat, et entre les collectivités territoriales elles-mêmes), dans le développement durable du territoire.

### a. le rôle spécifique de l'etat

Ce dernier intervient dans les domaines où il entend affirmer le rôle de régulateur qui est le sien : l'éducation nationale, la formation et l'intégration professionnelle de ses personnels, l'information sur la ressource culturelle et les relations internationales.

#### **1. L'éducation nationale**

- Le projet de schéma consacre plusieurs paragraphes à l'éducation artistique, dont il souhaite que les actions déjà engagées depuis quelques années (éducation à l'image, à la musique, espaces pour l'art et la culture, services éducatifs des institutions culturelles...) soient non seulement poursuivies mais approfondies.

Rappelant qu'un "Plan de 5 ans pour le développement des arts et de la culture à l'école", avait été présenté le 14 décembre dernier par les ministres de la culture et de la communication, de l'éducation nationale, et de l'enseignement professionnel, le projet de schéma note que ce document vise les secteurs les plus défavorisés (zones d'éducation prioritaires et lycées professionnels) mais oublie de préciser qu'il répond à trois objectifs () : accès de tous à la culture à chaque stade de la scolarité ; développement de

l'identité culturelle de chacun (par assimilation de son héritage culturel et par un apprentissage de la critique face aux diversités de la création) ; émergence des artistes de demain et de leur public.

Pour organiser la rencontre de tous avec l'art car "si l'école n'assure pas un accès démocratique à l'art, ce sont les logiques sociales qui prévaudront, dans le sens des inégalités" (1), le Plan prévoit, (de la maternelle à la terminale) :

- l'initiation artistique des élèves du primaire, fondée sur le volontariat des enseignants intéressés. Elle pourra porter sur l'une des dix disciplines suivantes : musiques ; littérature et poésie ; théâtre ; danse ; arts plastiques ; cinéma ; architecture ; patrimoine, musées, archives ; arts du quotidien ; arts du goût.

- l'initiation artistique des élèves du secondaire, fondée sur des activités volontaires ainsi que sur des enseignements obligatoires (de 2 heures hebdomadaires pour les collégiens et d'une heure hebdomadaire pour les élèves des lycées professionnels) ou sur des enseignements optionnels pour les élèves des lycées d'enseignement général et technologique.

• Par ailleurs, le projet de schéma propose que l'enseignement des langues de France s'ouvre à une plus grande diversité et qu'il puisse être dispensé dans un cadre extra-scolaire.

## **2. La formation et l'intégration professionnelle des personnels œuvrant dans le domaine culturel**

• Pour atteindre plus rapidement les nouveaux objectifs de sa politique culturelle, l'Etat doit pouvoir compter sur l'intervention de ses différents personnels dans des domaines qu'ils pratiquaient peu jusqu'alors. Devant, à cet effet, programmer des formations professionnelles (initiales ou continues), il entend plus particulièrement aider :

- les maîtres, professeurs des écoles et intervenants extérieurs de l'éducation nationale à acquérir les connaissances pédagogiques nécessaires à l'enseignement artistique ; des conventions DRAC (directions régionales de l'action culturelle) – IUFM (instituts universitaires de formation des maîtres) devraient permettre de proposer aux intéressés, des modules d'enseignement artistique et des stages dans des établissements culturels.

- les futurs artistes et professionnels de la culture à se former, dans les établissements d'enseignement spécialisé, à des interventions en milieu scolaire ;



- les personnels du ministère de la culture qui doivent s'adapter à la création d'une fonction transversale dans la formation aux métiers de la culture ;

- les personnels des DRAC. Ces dernières doivent en effet : développer des pôles de compétences sur les nouvelles industries culturelles audiovisuelles et multimédias () ; disposer du concours d'agents spécialement formés aux questions culturelles et capables d'expertiser la réalité culturelle du lieu où ils exercent leurs fonctions ; assurer un lien transversal entre les différents partenaires et les différents services intervenant dans la politique des territoires d'intervention provisoire.

• L'Etat doit également assurer l'insertion professionnelle :

- des titulaires d'emploi-jeunes qui doivent être encadrés pour développer et qualifier leurs emplois culturels ;

- des titulaires de diplômes du ministère de la culture et de la communication ou de diplômes du ministère de l'éducation nationale (dont les équivalences de diplômes doivent être reconnues par les deux ministères).

• L'Etat entend enfin aider "par des moyens appropriés" les associations (notamment les fédérations d'éducation populaire) dans leurs initiatives, leurs projets de développement et leurs actions pédagogiques et artistiques.

### **3. Une information sur la ressource artistique et culturelle**

Le site Internet du ministère de la culture et de la communication devrait bientôt être doté d'une banque de ressources documentaires relatives (notamment) à quelques grands établissements nationaux et à des structures à vocation régionale ou départementale (tels les centres de formation).

### **4. L'importance des échanges internationaux**

Cette importance est affirmée à plusieurs reprises dans le projet de schéma qui entend :

- former des citoyens européens plurilingues en conduisant le plus grand nombre d'élèves à maîtriser deux langues autres que le français ;

- favoriser au niveau international la confrontation des œuvres et la circulation des artistes ;

- mettre en place des échanges (franco-européens notamment) d'enseignants et d'étudiants des établissements de formation artistique et culturelle ;

- veiller à homologuer les diplômes européens et à harmoniser les réglementations européennes en matière de spectacles ;

- encourager la coopération européenne, et francophone ;

- développer et valoriser les aspects culturels du tourisme.

#### A. Le rôle primordial des collectivités territoriales

Parallèlement à l'action de l'Etat, les collectivités territoriales se sont impliquées depuis longtemps dans la vie culturelle du pays, bien qu'elles n'aient que peu d'obligations en ce domaine : aux termes des lois de décentralisation, seules ont été confiées la gestion des bibliothèques centrales (devenues aujourd'hui départementales) de prêt aux départements et la gestion des archives aux collectivités auxquelles elles appartiennent.

De ce fait, les principales propositions du projet de schéma des services collectifs culturels reposent sur un partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales dont le rôle est affirmé dans chacun des quatre objectifs poursuivis par le projet de schéma sans toutefois que soient précisément clarifiées les compétences, les synergies et les charges financières de chacun des partenaires (Etat, région, pays, communauté d'agglomération, département, commune...).

### **1. L'accès égal aux pratiques artistiques et culturelles pour chaque citoyen**

Dans le domaine de l'éducation artistique tout d'abord, le projet de schéma entend :

- mettre en œuvre le Plan de 5 ans pour le développement des arts et de la culture à l'école ;

- généraliser dans les cinq prochaines années, la présence de services éducatifs et culturels dans toutes les institutions culturelles ou la présence de services communs à plusieurs institutions sur un territoire

donné (pays, agglomération...). Les zones les moins bien pourvues sur le plan culturel devraient bénéficier en priorité de cette mesure ;

- augmenter significativement le nombre des établissements spécialisés de musique et de danse. Ces derniers sont appelés à s'ouvrir à de nouvelles disciplines (art dramatique, musiques nouvelles, arts plastiques, architecture, cinéma...), à décentraliser certaines de leurs activités (du centre-ville vers les périphéries) et à collaborer avec d'autres structures ;

- développer les mises en réseaux des écoles d'art.

Après avoir rappelé la place importante qui doit être accordée à la maîtrise de la langue française, le projet de schéma propose par ailleurs de renforcer les politiques déjà menées contre l'illettrisme et d'entreprendre diverses actions expérimentales : formation d'acteurs socio-culturels, ateliers d'écriture et de parole, création de lieux d'accès et de formation aux nouvelles technologies.

L'accès égal aux pratiques artistiques et culturelles sera en outre facilité par la création de services culturels de proximité ; se définissant en termes de distance entre le domicile ou le lieu de travail d'un particulier, ces derniers doivent comprendre un certain nombre d'équipements jugés indispensables : bibliothèques-médiathèques, cinémas, salles de spectacle....

Ces services doivent également intégrer le développement d'une offre de services : lieux de pratiques artistiques en direction des amateurs ; lieux-ressources offrant à chacun (amateurs, artistes, associations...) des informations, des conseils ou des expertises de projets ; mise en réseau des institutions culturelles (bibliothèques, services d'archives, écoles d'art...) ; accès à des services en ligne de ces institutions.

En fonction des données démographiques, les services précités doivent couvrir un département, une intercommunalité ou l'ensemble d'une agglomération, et doivent tenter de se déconcentrer le plus souvent possible.

Le souci d'une participation la plus large de la population à la vie culturelle et artistique du lieu où elle demeure devrait permettre :

- d'instaurer des conseils territoriaux de la culture (au niveau d'une région, d'un département, d'une agglomération...) qui réuniront les élus, les populations, les institutions culturelles, certaines associations, afin de favoriser sur le territoire concerné les pratiques culturelles ;

- de généraliser la Charte des missions de service public pour le

spectacle vivant à l'ensemble des institutions subventionnées, afin d'inscrire notamment dans leurs cahiers des charges des politiques tarifaires attractives, des actions de sensibilisation (rencontres de classes culturelles, stages...) et des aides (compétences techniques, espaces de travail...) aux équipes artistiques et aux praticiens-amateurs ;

- de reconnaître et de permettre l'expression des diversités culturelles, étrangères, urbaines, générationnelles, et régionales. Dans ce dernier domaine, diverses mesures destinées à valoriser les langues de France sont précisément définies : collecte et conservation du patrimoine linguistique écrit et oral ; aide à l'édition d'œuvres en langues régionales ; enseignement de ces dernières dans un cadre de formation professionnelle ;

- de veiller à l'accessibilité de tous en diversifiant les sources d'information (par un soutien aux radios associatives, un développement du tourisme...), en veillant à ouvrir les lieux culturels dans des plages horaires différentes des temps de travail, à prendre en compte les revendications des handicapés ;

- de renforcer les liens avec les citoyens sur leur lieu de travail en encourageant les mécénats des entreprises, en préservant le patrimoine scientifique et industriel et en conservant la mémoire de l'histoire des mutations et reconversions économiques.

## **2. Le soutien à la création**

Ce soutien qui doit s'exprimer par un développement plus important des aides aux créateurs et aux jeunes artistes, pourrait revêtir la forme :

- d'aides publiques à la création de nouvelles formes d'expression (photos, créations numériques, vidéo), de commandes publiques (en arts plastiques, musique, danse), d'aides à la première exposition, de résidences d'artistes ;

- de mises à disposition de lieux de travail adaptés : ateliers et studios. En outre, la construction d'ateliers-logements ou la réhabilitation de locaux pourraient être menées conjointement à une occupation temporaire de friches urbaines ;

- de mises en place d'ateliers de création numérique dans les espaces culture multimédia ;

- d'accompagnements des jeunes artistes sortant d'un établissement

d'enseignement supérieur à intégrer une institution spécialisée française ou européenne, lui permettant d'acquérir une formation professionnelle (Jeune théâtre national, Orchestre des jeunes...) ;

- de soutiens des pratiques en amateur dont un certain nombre témoignent de réelles capacités d'invention et de créativité ;

- de créations et d'aménagement des équipements de portée régionale qui servent à développer des activités et à croiser des disciplines différentes : scènes mobiles (pour diffuser des spectacles dans les zones dépourvues d'équipements techniques ou de personnels qualifiés), festivals, commissions régionales du film (bureaux d'accueil et de tournages de films) ;

- d'installations de commissions régionales et départementales de diffusion des œuvres et de coordination des actions à mener dans les domaines du spectacle vivant, de la création architecturale contemporaine et des collections patrimoniales (des musées, bibliothèques, archives...) ;

- d'encouragements à la collaboration des créateurs et des maîtres d'art (tapisseries, dentelles, vitraux...) dont l'association donne naissance à de nouvelles approches, parfois à de nouvelles techniques, et permet de faire vivre de grands centres artistiques.

### **3. Le soutien raisonné aux industries culturelles**

Afin d'en garantir le maintien et la diversité, ce soutien pourrait notamment se traduire par : un renforcement des réseaux indépendants (librairies, cinémas) ; le maintien des équilibres concurrentiels des commerces de biens culturels ; un développement des aides tarifaires, en liaison avec les collectivités territoriales, le secteur associatif ou les comités d'entreprise ; la mise en place d'actions de formation des salariés des commerces culturels.

Ces actions doivent s'articuler avec la politique nationale d'encadrement des concentrations, de développement des réseaux à haut débit, de défense du droit d'auteur.

### **4. La mise en valeur du patrimoine pour des liens nouveaux avec l'environnement urbain et rural**

Il doit être ici rappelé qu'en France, le patrimoine est constitué de près de 40.000 monuments historiques et classés, de 91 secteurs sauvegardés (soit 5 700 hectares de quartiers historiques), de près de 200

zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP), de 111 villes et pays d'art et d'histoire, de 279 000 sites archéologiques recensés et de plus de 1 000 musées classés ou contrôlés.

La mise en valeur de cette richesse léguée par l'histoire doit comprendre celle de l'architecture et de l'urbanisme de notre temps. A ce titre, seront mis en œuvre : des financements tendant à favoriser la création architecturale ; diverses actions de protection et de valorisation des patrimoines muséaux, linguistiques et archéologiques ; la constitution d'un atlas régional et architectural ; un programme de numérisation. Ce dernier possède le double mérite de répondre à une attente des Français de la constitution d'une mémoire collective et de permettre une large diffusion nationale et internationale susceptible de susciter un tourisme culturel nouveau (hors des axes traditionnels).

La réalisation de ces propositions devrait participer à la reconversion des territoires en difficultés et à la promotion des territoires à grand développement culturel.

#### c. La contractualisation de l'action territoriale

L'action culturelle résultant de partenariats (entre les collectivités territoriales ou entre ces dernières et l'Etat), le projet de schéma des services collectifs culturels entend renouveler ces contractualisations et entreprendre de nouvelles actions en suivant quatre orientations.

### **1. La construction de partenariats stratégiques avec l'Etat**

Ces derniers permettront d'élaborer des projets territoriaux de développement durable à partir de la réalité économique, sociale et culturelle des territoires concernés, définie notamment par des dispositifs régionaux d'observation de la vie culturelle et d'évaluation (qui devraient prochainement être mis en place).

Ces projets territoriaux seront conçus avec la participation des fédérations, associations et comités d'entreprises locaux ; ils se développeront par la mobilisation de l'ensemble des institutions de production, de diffusion et de formation.

### **2. La correction des situations territoriales inégalitaires**

Souhaitant promouvoir une action solidaire de l'ensemble des

pouvoirs publics, le projet de schéma prévoit ainsi que l'Etat veille à corriger le déséquilibre existant entre la région Ile-de-France et les autres régions, par une politique de soutien de leur patrimoine et un renforcement des crédits d'intervention.

Il propose par ailleurs d'identifier des territoires d'actions prioritaires qui bénéficieront d'une politique de discrimination positive dans l'attribution des crédits déconcentrés et dans la détermination des taux de subventions.

L'identification de ces territoires, qui semble avoir déjà été réalisée dans les documents d'objectifs régionaux, devrait permettre :

- d'intégrer les territoires urbains et périurbains défavorisés dans une politique d'agglomération par des rééquilibrages centre/périphérie et par la création de nouveaux services ;

- de développer des services culturels de proximité dans les territoires ruraux, de créer des interactions avec les villes centres, de recruter des professionnels, de soutenir les initiatives qui impliquent des partenaires institutionnels et associatifs locaux.

### **3. L'intégration de l'action culturelle dans les politiques de développement**

Dans chaque région, en partenariat avec les collectivités, seront mises en place "des structures régionales de coordination et de développement pour renforcer l'impact et la cohérence de l'action culturelle dans les différents domaines de la culture et des arts".

Le projet de schéma précise que les nouvelles structures intercommunales devront participer aux stratégies de développement culturel grâce à l'intégration dans les contrats d'agglomération des conventions "Culture pour la ville- culture des villes" (présentes dans les contrats de ville). Ces dernières ainsi que les conventions intercommunales de développement culturel devront tenter d'intégrer tous les dispositifs existants : contrats éducatifs locaux, relais-livre en campagne...

Il rappelle par ailleurs que, dans l'attente de nouvelles dispositions législatives en matière de décentralisation (), huit protocoles de décentralisation sont actuellement en cours d'expérience sur une période de trois ans. Se limitant aux politiques du patrimoine et des enseignements artistiques, ces derniers, qui sont destinés à clarifier et à redéfinir les responsabilités de chacune des collectivités territoriales et celles de l'Etat,

devraient permettre de "dégager les dispositions susceptibles d'inspirer les prochaines étapes de la décentralisation".

#### **4. La constitution d'un réseau de ressources culturelles**

Le projet de schéma propose :

- de compléter le réseau national d'établissements de diffusion et d'aide à la production ;

- de rééquilibrer la présence des différentes disciplines artistiques du spectacle vivant au sein du réseau national de centres nationaux de création et de centres musicaux ;

- de poursuivre l'équipement du territoire en établissements d'enseignement artistique spécialisés.

\*

\* \*

L'analyse du projet de schéma de services collectifs culturels a permis de mettre en évidence l'étendue de son domaine d'application et la grande richesse de ses propositions. Ces qualités manifestes permettent de ce fait, de proposer en toute liberté diverses recommandations destinées à le parfaire.

\*

\* \*

## **II - DES améliorations possibles**

Ces dernières tendent principalement à faciliter la mise en application du projet de schéma de services collectifs culturels en relevant les quelques difficultés qui pourraient résulter du cadre institutionnel



(juridique et financier) dans lequel ce schéma s'inscrit puis en précisant certains de ses objectifs prioritaires.

A. Préciser Le cadre institutionnel

**1. Le cadre préexistant**

- Le projet de schéma de services collectifs culturels a été élaboré dans le cadre d'un calendrier dont les échéances ont été retardées afin de permettre des consultations très approfondies des institutionnels, des acteurs locaux et des professionnels de la culture.

Les retards ainsi accumulés dans son élaboration ont pour conséquence de le rendre applicable une fois terminées les négociations relatives aux instruments financiers contractuels nationaux et communautaires auxquels il doit s'adosser. Dès lors, d'éventuels problèmes de compatibilité pourraient être constatés entre les choix retenus par certains contrats de plan Etat-région (CPER) et les objectifs prioritaires du projet de schéma. Ces problèmes devraient toutefois être marginaux car la plupart des CPER déjà signés pour 2000-2006 ont repris les orientations souhaitées par les régions lors des consultations qui ont prélué à l'élaboration du projet de schéma.

Par ailleurs, en 2003, les CPER seront réévalués et éventuellement réorientés tout comme l'ensemble des schémas de services collectifs (). Il conviendra alors de veiller au réajustement des objectifs de la politique publique culturelle et des moyens financiers mis à sa disposition.

- Le projet de schéma, en inscrivant la plupart de ses actions dans le cadre d'un partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales, élit toutefois la région "comme échelon essentiel d'aménagement culturel du territoire" et comme "espace pertinent pour assurer l'équilibre des politiques culturelles et en garantir une bonne gestion".

Ce choix étonne votre rapporteure qui partage sur ce point les inquiétudes des représentants de l'Association des Maires de France (AMF) et de l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF). Il doit en effet être rappelé :

- que les communes, participant à près de 40 % à la dépense publique culturelle, sont de ce fait devenues les principaux financeurs de l'action culturelle et les garantes d'une culture se situant au plus près des citoyens (gérant directement des bibliothèques, des écoles de musique ou d'art, des musées, des salles de spectacle...);

- que les départements prennent également à leur charge une part de la dépense publique (près de 8 %) et se sont notablement investis dans les aides à la création et à la diffusion, et dans les aides au monde rural ;

- que le rôle des régions en matière culturelle est relativement modeste (2 % de la dépense publique).

Il conviendrait par conséquent de rappeler à l'Etat qu'il est difficilement acceptable de le voir choisir, comme interlocuteurs privilégiés, les régions (vraisemblablement élues "échelons essentiels" parce qu'elles correspondent au niveau territorial des administrations déconcentrées – les DRAC – du ministère de la culture). Pour établir un véritable système de concertation, l'Etat se doit d'associer également toutes les collectivités en offrant à chacune la place qui lui revient dans la politique partenariale, dans les organismes de concertation ou dans les organes de décision.

• Les collectivités territoriales ayant pleinement adhéré à la liberté d'initiative que leur offrent les lois de décentralisation (), ont parfois de lourdes charges. Ainsi, les communes en fonction de leur taille assurent souvent :

- le fonctionnement de grands équipements culturels ou l'organisation de spectacles vivants (dans les villes-centres et certaines villes isolées) ;

- le fonctionnement des équipements de proximité et le soutien d'une animation polyvalente (pour les villes périphériques et les villes isolées).

Pour assumer les dépenses de cette politique culturelle, les villes, en plus des partenariats conclus avec l'Etat, ont le plus souvent conclu des partenariats avec les régions, les départements ou les communes proches. Ces partages de compétence, ces financements croisés sont aujourd'hui remis en question car ils entraînent une confusion des pouvoirs et des attributions de chacun, ils alourdissent la gestion des grands équipements culturels (obligeant leurs responsables à défendre leurs projets devant parfois cinq financeurs publics) et sont, dans certains cas, à l'origine de graves difficultés quand un des partenaires publics réduit ou annule sa participation.

Le projet de schéma partage ce constat rappelant que le "nombre (des dispositifs de contractualisation), leur diversité, le développement de l'intercommunalité et la multiplication des projets de développement territoriaux imposent de rechercher une cohérence rationnelle aux

croisements des financements et aux outils de leur contractualisation". Mais, s'il évoque l'expérience actuellement menée des huit protocoles de décentralisation (dans les seuls domaines du patrimoine et des enseignements artistiques), il n'apporte aucune indication sur l'évolution possible de la répartition des compétences entre l'Etat, la région, le département, les villes-centres, les villes périphériques, les communautés d'agglomération, les pays...

En accord avec les représentants de l'A.M.F, ceux de l'A.M.G.V.F. et certains conseils régionaux (Alsace, Corse, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Basse-Normandie, Pays de Loire, Picardie) votre rapporteure souhaite que, sans empiéter sur le domaine législatif, le projet de schéma analyse plus précisément quels devraient être, dans chaque grand domaine culturel - musées, éducation artistique spécialisée, monuments historiques, création ... - les domaines réservés de l'Etat, les niveaux de compétences de chaque échelon territorial (notamment dans les relations que doivent entretenir les villes-centres et les villes périphériques), les possibilités pour l'Etat de s'engager dans un financement régulier de certaines dépenses.

Il peut à ce propos être précisé qu'au cours de leur audition, les représentants de l'Association des régions de France ont admis que, dans le cadre d'une nouvelle répartition des compétences, les régions pourraient prendre à leur charge la gestion du patrimoine et celle de la formation professionnelle des étudiants et professeurs des domaines artistiques.

## **2. Les réformes du cadre institutionnel proposées par le projet de schéma**

- En application des dispositions de l'article 2 de la LOADDT du 25 juin 1999, le projet de schéma de services collectifs culturels propose d'identifier dans chaque région des territoires d'intervention prioritaire (cf. supra).

Cette initiative bienvenue doit toutefois être précisée, car aucune disposition du projet de schéma ne permet de définir quelles seront les autorités décisionnaires ni selon quels critères seront définis les bénéficiaires de la discrimination positive (il convient à ce propos de souligner que cette absence de définitions n'a pas empêché les conseils régionaux de déterminer leurs territoires d'intervention prioritaire dans les documents d'objectifs régionaux) ni comment seront réparties les aides financières entre différentes zones d'intervention prioritaire.

Au cours de l'audition précitée du 10 janvier 2001 <sup>0</sup>, la présidente

du comité stratégique du schéma de services collectifs culturels proposait de confier la conduite de ces politiques d'identification de territoires prioritaires aux conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire (CRADT), à travers leurs commissions culturelles. Or la constitution de ces commissions est librement décidée par chaque CRADT : en effet, aux termes de l'article du décret n° 95-1168 du 2 novembre 1995 portant création des CRADT, ces dernières peuvent instituer en leur sein des formations spécialisées dont elles fixent l'objet des travaux et les modalités d'organisation.

L'adoption de la solution précitée présente l'avantage d'utiliser une institution existante (et de ne pas nécessiter la création d'une nouvelle structure) ; par elle-même, la composition des CRADT () constitue toutefois un risque de sous-représentation des communes, communautés de communes, communautés d'agglomération, et des pays par rapport aux régions et aux départements.

Il paraîtrait par conséquent plus démocratique de créer au sein de chaque CRADT une commission spécifique, chargée de la définition et de la gestion des territoires d'intervention prioritaire. La composition de cette dernière devra permettre une représentation égale de toutes les collectivités territoriales et inclure divers acteurs culturels locaux (représentants de syndicats, d'associations...) ; ses missions (définition d'un territoire prioritaire, critères de répartition des aides accordées, auditions des représentants des collectivités territoriales incluses dans la zone d'intervention prioritaire...) devront être précisées.

- Pour mettre en œuvre un certain nombre de ses objectifs, le projet de schéma ne crée pas moins de neuf structures nouvelles : conseils territoriaux de la culture, commissions régionales et départementales de diffusion des œuvres et de coordination des actions, fonds régionaux de conservation et de valorisation des collections, lieux-ressources, organismes responsables des territoires d'intervention prioritaire, instituts pour la conservation et la valorisation du patrimoine linguistique, dispositifs régionaux d'observation de la vie culturelle, Comité national et commissions régionales de suivi et d'évaluation, Commission culture/handicap.

Ces structures venant s'ajouter à des institutions culturelles déjà fort nombreuses (DRAC, CRADT, commissions régionales du patrimoine historique, archéologique et ethnologique, commission départementale des sites, perspectives et paysages, fonds régionaux d'art contemporain, fonds régionaux d'acquisition des musées...), il paraît légitime de s'interroger (comme le font les Conseils régionaux du Languedoc-Roussillon, de Basse-Normandie et de La Réunion) sur la multiplication de ces instances

ainsi que sur la complexité qui risque d'en résulter. Il conviendra de veiller à ce que les nouvelles structures poursuivent un objectif précisément défini et que leur composition soit la plus simple possible.

#### B. d'Éfinir des objectifs prioritaires

Le projet de schéma des services collectifs culturels couvre une multitude de domaines pour lesquels il propose une grande diversité d'actions à mener dans les vingt prochaines années. Toutes, cependant, ne sont pas détaillées (certaines correspondant à des souhaits d'orientation de la politique culturelle publique), et le projet ne distingue pas celles qui doivent faire l'objet d'une mise en œuvre immédiate de celles dont la mise en oeuvre peut s'étaler dans le temps.

Sous réserve des choix stratégiques qui seront effectués par chaque région en fonction des priorités spécifiques de son territoire, il semble que le projet de schéma pourrait détailler quelques unes de ces actions et donner un aspect prioritaire à certaines d'entre elles ; le présent rapport en propose cinq à titre indicatif : l'enseignement artistique, l'accessibilité de tous à la culture, la création des lieux-ressources, le rapprochement des territoires ruraux et urbains et le soutien aux industries culturelles.

### **1. L'enseignement artistique**

- Encadré par un plan quinquennal extrêmement riche, et doté des moyens budgétaires correspondants, l'enseignement artistique devrait désormais permettre à chaque élève de s'épanouir dans la pratique d'une activité culturelle (chorale, arts plastiques...), ou de découvrir, à l'occasion d'un projet artistique et culturel, l'importance de l'art dans toutes les matières obligatoires enseignées.

Il existe toutefois un risque de créer des situations inégalitaires et arbitraires sur l'ensemble du territoire, dès lors que la politique ainsi définie dépend du volontariat (des instituteurs, des professeurs) et des moyens financiers que pourront y consacrer les collectivités locales (les plus riches pourront aisément rémunérer un intervenant extérieur, prendre en charge des sorties scolaires culturelles, offrir des accès à Internet quand les plus pauvres peineront à payer les frais de photocopies).

Le même risque existerait si était appliquée la proposition du projet de schéma, de dispenser dans les écoles primaires "une partie des enseignements du premier cycle des écoles de musique (...) selon des accords passés entre les collectivités territoriales et les administrations de

l'Etat (éducation nationale et culture)".

- Il est donc proposé, puisqu'une refonte des programmes de l'éducation artistique est en cours d'étude, d'éveiller la sensibilité de tous les élèves en dispensant un enseignement théorique obligatoire qui nourrira les pratiques et les actions éventuellement engagées en application du plan quinquennal. En effet, par rapport aux élèves de milieux favorisés, seule l'éducation nationale peut garantir aux enfants des familles les plus éloignées des pratiques culturelles, une chance égale d'initiation culturelle, d'accès aux auteurs, musiciens, chorégraphes, peintres, sculpteurs... - classiques et contemporains - qu'ils n'auraient eu autrement aucune chance de rencontrer.

La formation théorique proposée devrait comprendre :

- dans toutes les écoles, l'apprentissage des fondamentaux de la musique (lecture des notes, rythmes, reconnaissance des instruments et de leur sonorité) et des arts plastiques (les couleurs, les formes, les perspectives, les différentes écoles artistiques) ;

- dans tous les collèges, l'histoire européenne des arts (trop dépendante à l'heure actuelle du seul bon vouloir des professeurs d'histoire ou de littérature).

Ainsi, tous les élèves - qui n'ont pas vraiment besoin de l'école pour découvrir le monde de la bande dessinée, des musiques actuelles ou des tags - pourront accéder à l'ensemble de la culture (de la plus classique à la plus contemporaine) et choisir par eux-mêmes et en toute connaissance de cause (et non en raison d'un milieu social déterminé) de pratiquer telle activité plutôt que telle autre.

## **2. L'accessibilité de tous à la culture**

- Le projet de schéma, rappelant l'importance de la lutte contre l'illettrisme propose trois intéressantes actions expérimentales (cf. supra) mais il paraît nécessaire qu'il s'engage plus encore dans cette lutte et élabore un véritable programme d'action en direction des adultes et un programme de prévention en direction des enfants.

- Les adultes illettrés entreprennent difficilement une démarche tendant à (ré)apprendre à lire et à écrire, car ils la vivent comme l'aveu d'un handicap honteux. Les représentants des différentes associations caritatives rencontrés par votre rapporteure, rappellent tous que les exclus ont peur du jugement social, du regard des autres, des rencontres avec ceux qui

détiennent le savoir (agents des administrations, instituteurs, bibliothécaires). Il faut donc aller à leur rencontre :

- \* en nouant des liens forts avec ceux de leurs enfants qui fréquentent une école, une médiathèque... afin que ces derniers puissent servir de relais entre leurs parents et les professionnels culturels ;

- \* en assurant une présence dans les lieux incontournables tels les centres de protection maternelle et infantile, les caisses de prestations familiales, les banques alimentaires, les dispensaires...

- \* en créant des formations (initiales et continues) des personnels "institutionnels", comprenant des éléments sociologiques (appréhender la réalité des milieux défavorisés), psychologiques (savoir les approcher, les aider à s'exprimer) et pratiques (stages d'insertion) ;

- \* en développant la politique partenariale des contrats "ville-lecture" () ;

- \* en formant et en employant des médiateurs culturels ;

- \* en soutenant les projets culturels dans les centres de refuge, dans les prisons...

- La prévention de l'illettrisme des enfants doit, quant à elle, constituer une priorité nationale. Il convient de rappeler qu'aux termes de l'évaluation mise en place par la Direction de la programmation et du développement en début de sixième (), 44 à 17 % des enfants sont en situation d'échec en français et 50 à 30 % le sont en mathématiques (). Il doit en outre être noté que si 72 % des enfants des cadres et des membres de professions libérales réussissent les épreuves proposées, les enfants d'inactifs et d'ouvriers ont un taux de réussite variant entre 55 et 62 %.

La LOADDT du 25 juin 1999 n'ayant pas prévu de schéma de services collectifs de l'éducation nationale, il appartient au projet de schéma de services collectifs culturels de proposer diverses actions de prévention de l'illettrisme des enfants telles : la création et l'utilisation de programmes pédagogiques informatiques assistés ; l'organisation institutionnelle systématique d'un soutien scolaire dans l'enseignement primaire ; le redoublement accompagné d'une assistance individuelle des enfants n'ayant pas acquis les bases du cours préparatoire (CP) ou éprouvant de grandes difficultés en dernière année d'école élémentaire.

- Le projet de schéma entend également lutter contre les exclusions en poursuivant les actions culturelles déjà engagées en direction des jeunes

(chèque-livre, carte culture) et des adultes (chèque d'accompagnement personnalisé).

En plus de ces aides financières très importantes, doivent également être généralisées les actions plus spécifiques déjà menées en direction des familles défavorisées et des exclus, telles les bibliothèques de rue, les artothèques, les animations de proximité (offres de visite d'un lieu culturel, billetteries de spectacles - à prix réduit, pour éviter l'assistanat) et les diverses actions qui, menées par le milieu associatif, présentent des résultats probants. Les représentants des associations précitées insistent tous sur l'importance du rôle de la culture au sein des populations défavorisées pour lesquelles elle est tout à la fois une voie de (ré)insertion au monde extérieur, une reconnaissance sociale, une irruption de la beauté dans un environnement quotidien souvent laid et une rencontre possible avec des artistes.

- Le projet de schéma annonce par ailleurs que, sous le contrôle d'une Commission culture/handicap prochainement créée, des mesures spécifiques seront prises pour faciliter l'accès aux lieux et aux pratiques culturelles des personnes handicapées.

La mise en œuvre de cette proposition paraît devoir être prioritaire car depuis l'adoption des lois du 30 juin 1975 qui définissent la politique publique en faveur des personnes handicapées, la situation a peu évolué (). Dans le domaine culturel, seul un petit nombre de musées, de monuments historiques, de salles de concert ou de spectacles est aménagé pour recevoir des personnes handicapées. Il convient donc de mettre en œuvre cette intégration de plus de 3,5 millions de nos concitoyens qui l'espèrent depuis plus de 25 ans.

### **3. La création de lieux-ressources**

- Intégrés parmi les services constitutifs du service de proximité, les lieux-ressources peuvent s'implanter au sein d'institutions existantes (mairies, bibliothèques, MJC, maisons des services publics...) afin de répondre aux demandes d'actions et de pratiques culturelles des professionnels et des amateurs. Le projet de schéma ne précise pas quelle collectivité territoriale sera responsable de leur fonctionnement.

Quelle que soit l'option retenue, il faudra veiller à assurer leur publicité auprès des habitants concernés et veiller à ce qu'ils soient clairement identifiés.

- Par ailleurs, ces lieux-ressources doivent disposer d'outils



informatiques et pouvoir se connecter au réseau des institutions culturelles prévu par le schéma de services collectifs de l'information et de la communication.

Le site Internet du ministère de la culture devant être bientôt doté d'une banque de ressources documentaires, il serait utile que cette dernière puisse intégrer (région par région, pays par pays, département par département...) des informations locales dédiées à la vie culturelle environnante () (depuis le pays ou la commune concernés jusqu'à la région), et qui ainsi seraient aussi facilement consultables depuis les lieux ressources que depuis son propre ordinateur.

#### **4. Le rapprochement des territoires urbains et ruraux**

- Le projet de schéma souhaite promouvoir les territoires ruraux en développant des services culturels de base, en recrutant des professionnels et en créant avec les villes-centres des interactions, qui ne sont pas précisément définies.

- Dans le cadre de ces interactions, il pourrait être proposé que les spectacles présentés dans les institutions culturelles urbaines les plus réputées () soient le plus souvent enregistrés. Cette offre culturelle de qualité, le plus souvent subventionnée par des fonds publics, devrait être plus systématiquement proposée soit sur les chaînes de télévision, soit au moyen de vidéos dans les salles polyvalentes des communes rurales.

- Des politiques de présentation des œuvres "hors les murs" des institutions où elles sont habituellement données, doivent également être encouragées, telle par exemple la politique menée par l'orchestre national de Lille.

#### **5. La valorisation de la culture scientifique et technique**

Le projet de schéma aborde ce point de façon détournée en souhaitant d'une part rapprocher les citoyens de leur lieu de travail (dans la mesure où ce dernier peut constituer un élément de l'histoire scientifique, technique et industrielle) et en mettant en oeuvre d'autre part une politique culturelle intégrant "les ressources patrimoniales dans leurs multiples déclinaisons (naturels, militaires, industriels et historiques)."

Contrairement au projet de schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche, il ne conçoit donc aucune politique valorisant la culture scientifique et technique, alors même que cette dernière constitue une donnée culturelle de première importance.

En accord avec certains conseils régionaux (Alsace, Auvergne), votre rapporteure souhaiterait par conséquent que le projet de schéma de services collectifs culturels prévoit de conduire une politique volontariste et ambitieuse en faveur de la culture scientifique et technique.

## **6. Le soutien aux industries culturelles**

Le projet de schéma souhaitant apporter un soutien "raisonné" à ces industries propose diverses "orientations" dont la timidité est regrettée par plusieurs conseils régionaux (Alsace, Auvergne, Pays de Loire).

- Toute politique de soutien aux industries culturelles doit aujourd'hui analyser les chances que leur apporte la révolution numérique (pour la création et pour la distribution qui peut atteindre des publics plus larges et plus lointains) mais aussi prendre en compte ses risques (concentration des activités, piratage et contrefaçon, suprématie culturelle nord-américaine).

Une telle politique est (un peu timidement) présentée dans le projet de schéma de services collectifs de l'information et de la communication : ce dernier prévoit que des dispositifs d'incitation aideront les entreprises culturelles à migrer vers le numérique et propose une aide logistique aux PME locales.

- Ces mesures doivent toutefois être rapidement complétées par :

- une politique européenne de régulation des marchés de l'Internet (en transposant rapidement la directive du 9 avril 2001 sur les droits d'auteurs sur Internet) ;

- la création de filières de formation aux nouveaux métiers dont usent déjà les industries culturelles numériques : infographistes, créateurs hypertexte, ingénieurs du son, professionnels de l'image de synthèse... ;

- une anticipation des bouleversements d'emploi que vont à terme connaître certains métiers tels ceux :

- \* du livre : l'impression numérique risque de rendre moins utile l'emploi d'imprimeurs, de typographes... ; la commercialisation de "e-book" - sur les succès duquel les professionnels du livre, réunis lors du 21<sup>ème</sup> salon du livre se sont montrés très réservés - et la commercialisation de livres en ligne sur Internet pourraient menacer les libraires ;

- \* du cinéma : les films numériques vont faire disparaître les

entreprises de reproduction de "bobines" et le métier de projectionniste et vont nécessiter de nouveaux équipements dans les salles de cinéma ;

\* de la vidéo : la possibilité pour les téléspectateurs de télécharger en ligne ou de sélectionner à la carte les films qui les intéressent, devrait entraîner à terme la disparition des boutiques vidéo.

Au terme de son rapport, votre rapporteure tient à souligner que le projet de schéma de services collectifs culturels applique diverses orientations (définies pour le domaine culturel) du schéma de développement de l'espace communautaire tel le développement et la préservation du patrimoine culturel et de l'identité régionale (paragraphe 65 du schéma de développement) ; la promotion de la complémentarité entre villes et campagnes (paragraphe 74) ; la coopération des villes en réseau (paragraphe 77) ; l'encouragement à la création des centres culturels et à la préservation des lieux de mémoire collective (paragraphe 132 à 134)...

Elle souhaite par ailleurs saluer les efforts de tous ceux qui, ayant participé à l'élaboration de ce projet de schéma, l'ont enrichi par leurs réflexions, leurs débats et leurs recherches de concertation, et elle tient à les féliciter du résultat final de cet exercice entièrement nouveau.

S'il lui paraît toutefois nécessaire d'amender ce document sur certains points, c'est afin de mieux répondre à cette affirmation contenue dans l'introduction du projet de schéma : "L'Etat doit afficher clairement ses priorités dans le but de préparer la société de demain, ainsi que de définir une stratégie d'action".

Pour ces raisons, votre rapporteure vous demande de bien vouloir adopter les recommandations suivantes :

- 1) déterminer au sein de chacun des cinq objectifs du projet de schéma de services collectifs culturels des actions à mener en priorité dans le temps ;
- 2) définir les droits régaliens de l'Etat dans les différents secteurs culturels ;
- 3) élaborer un projet de répartition des compétences des collectivités territoriales.

## EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION

Au cours de sa séance du 7 juin 2001, la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire a examiné le rapport pour avis de Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, sur le projet de schéma de services collectifs culturels.

Un débat a suivi l'exposé de la rapporteure.

**M. Philippe Duron, président**, s'est félicité du fait que la culture ne se limitait plus à la transmission, souvent réservée à une élite, de savoirs anciens et du fait qu'elle s'ouvrait aujourd'hui à un plus grand nombre de personnes et s'enrichissait de pratiques nouvelles.

Regrettant que le projet de schéma ne comporte pas de développement sur l'importance de la culture scientifique et technique, il a souhaité que cette dernière soit reconnue et protégée.

Il a indiqué que le choix de la région comme élément pertinent de l'aménagement culturel se justifiait au seul niveau de la réflexion stratégique et a convenu que, comme dans le domaine du sport, les communes étaient les maillons essentiels d'une politique culturelle proche des citoyens.

**M. Pierre Cohen** a souligné que les régions, bien qu'étant les plus petits financeurs de l'action culturelle, étaient des lieux de cohérence des politiques culturelles et a précisé l'importance en ce domaine des contrats de plan Etat-région.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, rapporteure**, a rappelé que les régions ne pouvaient pas être des lieux pertinents de politiques de création culturelle et qu'elles ne prétendaient d'ailleurs pas jouer un tel rôle, préférant se réserver des compétences propres en matière de formation.

**M. Philippe Duron, président**, notant que seuls les projets de schéma de services collectifs culturels et de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche préconisaient une politique d'accessibilité des personnes handicapées, a souhaité que ce point soit repris dans les recommandations générales que fera la Délégation.

La Délégation a ensuite examiné les trois recommandations de la rapporteure relatives aux objectifs prioritaires du projet de schéma et à la clarification des compétences des partenaires publics.

Sur la proposition du président, elle a également examiné une recommandation relative à la culture scientifique et technique.

Après un débat où sont intervenus Mme Marie-Françoise Pérol-Dumon, MM. Philippe Duron et Pierre Cohen, elle a *adopté* ces recommandations.

La Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire a *autorisé* à l'unanimité, en application de l'article 7 de son règlement intérieur, la publication du rapport pour avis sur le projet de schéma de services collectifs culturels.

## RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION

- 1. Déterminer au sein de chacun des cinq objectifs du schéma de services collectifs culturels des actions à mener en priorité dans le temps ;**
- 2. Définir les droits régaliens de l'Etat dans les différents secteurs culturels ;**
- 3. Elaborer un projet de répartition des compétences des collectivités territoriales ;**
- 4. Intégrer davantage la culture scientifique et technique, valoriser le patrimoine, notamment le patrimoine industriel, qui a marqué les deux derniers siècles, et soutenir l'effort archéologique.**

## LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES

PAR La RAPPORTEUR<sup>e</sup>

- **7 février 2001**

**Association des Maires de France (AMF)**

M. Jean-Paul Hugot, sénateur, rapporteur de la commission sport, culture, éducation

Mme Monique Kreps Sellam, service action sociale, éducative, sportive et culturelle

**Association des maires des grandes villes de France (AMGVF)**

M. Norbert Engel, vice-président de la communauté urbaine de Strasbourg

Mme Marianne Thibaud de Maistre

**Ministère de la Culture et de la Communication**

M. Jean-François Chaintreau, responsable de la Mission de l'éducation artistique et culturelle

M. Jacques Laemlé, conseiller technique de Mme la ministre de la culture

M. Pierre Oudard, conseiller technique de Mme la ministre de la culture

Mme Sophie Lannic, délégation au développement et à l'action territoriale

**DATAR**

M. Bruno Cassette, chargé de mission

- **21 février 2001**

**Associations caritatives**

Mme Christine BOULE, secrétaire nationale du secours populaire, chargée des affaires culturelles

Mme Cécile Worms, ATD Quart-Monde

Mme Pascale Tissier, ATD Quart-Monde

M. Laurent Desmarescaux, directeur de la Cité de refuge Centre-Espoir, Armée du Salut

## **ANNEXE III**

### **SCHÉMA DE SERVICES COLLECTIFS SANITAIRES**

M. Jean-Claude DANIEL, rapporteur





## Sommaire

	Pages
<i>introduction</i>	5
<i>I - La présentation du schéma</i>	7
<i>A. Les enjeux et les perspectives</i>	7
1. <i>Les bilans</i>	7
2. <i>Les perspectives</i>	9
a) <b>Les besoins et les demandes à venir</b>	9
b) <b>Les évolutions prévisibles dans l'offre de soins</b>	10
<i>b. Les orientations et les choix stratégiques</i>	12
1. <i>Les orientations</i>	13
a) <b>Un système de protection solidaire</b>	13
b) <b>Le choix de la région comme cadre territorial privilégié de l'action stratégique de l'État</b>	13
c) <b>Passer d'une logique d'institutions à une logique de services de santé</b>	14
2. <i>Les choix stratégiques</i>	15
a) <b>Une organisation graduée et coordonnée de services sanitaires</b>	15
b) <b>Des politiques de santé inscrites dans les territoires</b>	17
c) <b>Le développement des réseaux de soins et des réseaux de santé</b>	18
d) <b>Le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication</b>	18
e) <b>Le développement de la prévention et la promotion de la santé</b>	19
f) <b>L'amélioration de la sécurité sanitaire</b>	20
<i>II - rÉFLEXIONS ET INTERROGATIONS</i>	20
1. <i>Le projet de schéma est-il véritablement un instrument de planification ?</i>	21
2. <i>La région est-elle bien le territoire pertinent ?</i>	21
3. <i>Quelles solutions apporter au problème de la démographie médicale ?</i>	22
4. <i>L'organisation graduée des soins : une révolution ?</i>	26
5. <i>La notion de proximité : postulat ou réalité ?</i>	27
6. <i>La prévention : des objectifs pouvant être quantifiables ?</i>	28
<i>EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION</i>	31
<i>RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION</i>	33
<i>LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR</i>	35

*contribution Écrite*

37

Mesdames, Messieurs,

En juin 2000, un rapport de l'Organisation mondiale de la santé classait le système de santé français au premier rang mondial des 191 pays membres de l'organisation. Parmi les critères retenus pour établir ce classement figurent le niveau de santé de la population, appréciée notamment au regard de l'espérance de vie, l'importance des disparités de santé et d'accès aux soins dans la population et la répartition de la charge du financement du système de santé. Le rapport insiste plus particulièrement sur l'importance du système de protection sociale, recommandant d'étendre le bénéfice de l'assurance maladie au plus grand nombre possible de personnes.

Un an auparavant, on pouvait aussi lire dans la presse () un article intitulé "La santé paralysée" dans lequel étaient stigmatisés "les dysfonctionnements structurels du système français" révélés à la fois par l'apparition brutale de l'épidémie du SIDA et la tragédie du sang contaminé. Il est d'ailleurs fait référence à cet épisode, particulièrement douloureux, dans le projet de schéma de services collectifs sanitaires qui relève combien la foi dans le progrès médical a été ébranlée par l'épidémie de SIDA.

Toute initiative dans le domaine de la santé ne paraît donc pouvoir être prise qu'à la lumière du satisfecit décerné par l'OMS mais aussi qu'à l'ombre de la défaillance que venait de connaître notre système. Ne pas remettre en cause, donc, ce qui fait sa force — des soins de qualité dispensés à tous et pour un coût acceptable — mais aussi prévenir l'apparition de nouveaux dysfonctionnements par une organisation du service qui réponde aux exigences de la sécurité et de l'efficacité : voilà le cadre dans lequel entre l'exercice qu'il est demandé au Parlement d'accomplir, en donnant son avis sur le projet de schéma des services collectifs sanitaires qui doit fixer, pour les vingt ans à venir, les principales orientations de l'évolution de notre système de santé.

Ainsi que le précise l'article 15 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, le schéma de services collectifs sanitaires a pour but d'assurer un égal accès en tout point du territoire à des soins de qualité. Le texte qui est aujourd'hui soumis à la Délégation de l'Assemblée nationale à l'aménagement du territoire est issu d'un processus qui a débuté dès le mois de mars 1999, par la création d'un comité stratégique interministériel, présidé par Mme

Dominique Polton, Directrice du centre de recherche, d'étude et de documentation en économie de la santé. Ce comité, chargé de l'élaboration du schéma, a établi un premier document de cadrage qui a été diffusé aux régions en juin 1999 lesquelles, en retour, à l'issue d'une phase de concertation qui s'est achevée en décembre 1999, ont fait connaître leurs propositions. Des travaux menés parallèlement par le comité stratégique et de la synthèse des contributions régionales est issu, en juillet 2000, un rapport très complet, préparatoire lui-même au projet de schéma de services collectifs sanitaires.

La présentation du projet de schéma à votre délégation a eu lieu au cours d'une audition qui s'est déroulée le 31 janvier dernier et qui a été publiée. Votre rapporteur a procédé, pour sa part, à des auditions complémentaires (voir liste en annexe). C'est à la lumière de l'ensemble de ces auditions, du rapport préparatoire, du projet de schéma lui-même et des premiers avis des instances régionales que le présent rapport a été établi. Il a ensuite été complété pour tenir compte de la version définitive du schéma, telle qu'elle a été rédigée à la suite de la consultation des régions, et transmise officiellement à la Délégation le 23 mai, conformément aux dispositions de l'article 6 sexies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958. Il a paru utile de présenter brièvement le projet de schéma, puis de faire état des réflexions et des interrogations qu'il suscite avant de présenter l'avis de la délégation.

## I - La présentation du schéma

Le projet de schéma de services collectifs sanitaires se présente en trois parties d'inégale importance, - la dernière, consacrée au suivi et à l'évaluation des objectifs étant très brève - qui sont complétées par différentes annexes où figurent notamment sous forme synthétique les thèmes prioritaires retenus par les régions lors de la phase de consultation préalable.

### A. Les enjeux et les perspectives

#### 1. Les bilans

La première partie du projet de schéma est intitulée "enjeux et perspectives". Les auteurs du schéma ont d'abord souhaité établir une sorte de bilan du système sanitaire français.

Sont ainsi présentés de façon très complète les principaux constats que l'on peut dresser sur l'état de santé de la population, sur l'offre médicale et sur les conditions de recours aux soins. Ces trois constats ont en commun de révéler de fortes disparités géographiques : par rapport à la moyenne nationale, l'indice de mortalité entre régions extrêmes fait apparaître un écart de 40 % ; la densité de médecins généralistes libéraux varie de 1 à 1,7 entre régions et celles des spécialistes de 1 à 2,5 ; pour les hospitaliers, globalement répartis de façon plus équilibrée, des déséquilibres sont marqués sur certaines spécialités ; les dépenses de santé entre régions extrêmes, sont, par personne, dans un rapport de 1 à 1,4 (8.000 francs contre 11.000 francs, en 1996). Dans sa version définitive, le schéma présente également – et c'est une initiative positive – trois tableaux portant sur les sages-femmes (répartition géographique), les masseurs-kinésithérapeutes (répartition géographique et mode d'exercice) et les infirmiers diplômés d'Etat (mode d'exercice et spécialisation). S'agissant des infirmiers, le schéma indique que l'évolution la plus considérable de ces quinze dernières années est sans doute le vieillissement de la population infirmière, cette évolution toutefois ne remettant pas en cause l'augmentation des effectifs liée à l'augmentation du nombre d'entrées dans les écoles de formation depuis 2000.

Mais le projet de schéma mentionne que ces inégalités ne peuvent être réduites exclusivement par une redistribution de l'offre de soins dans la

mesure où entrent en jeu d'autres facteurs que l'apparition des pathologies et qui sont liés à l'environnement social, culturel, écologique, ainsi qu'aux comportements individuels (sédentarité, nutrition, alcoolisme, tabagisme). Par ailleurs, outre ces inégalités entre régions, existent également, et parfois plus fortement encore, des inégalités au sein même de la région en raison des différences entre villes et campagne, centres et banlieues : ainsi une analyse récente de la typologie des territoires a permis d'établir 11 zones différentes en métropole - de Paris au rural isolé - auxquelles s'ajoutent les départements d'outre-mer.

Le projet de schéma met ensuite en évidence les trois principaux niveaux géographiques de décision que sont la région, l'Etat et l'Europe.

L'émergence de l'échelon régional est soulignée par le projet de schéma qui rappelle notamment l'importance du rôle des Directions régionales de l'action sanitaire et sociale (DRASS) avec l'élaboration des schémas régionaux sanitaires, l'institution des conférences régionales de santé, la place des observatoires régionaux de santé et la création des agences régionales de l'hospitalisation.

L'Etat, avec une politique de déconcentration, reste le garant des grands équilibres : planification de l'offre hospitalière, équipements lourds, régulation des professions de santé, dépenses d'assurance maladie, grands objectifs de santé publique.

L'Europe, si elle n'a pas de compétence particulière en matière d'organisation des systèmes de santé, devient un territoire sur lequel circulent des patients potentiels, où chaque européen peut accéder aux soins dans un pays dont il n'est pas ressortissant sans procédure d'entente préalable et obtenir de sa caisse le remboursement des frais exposés selon les conditions en vigueur dans son propre pays. Rien n'interdit donc à un patient d'aller se faire soigner dans un autre pays européen s'il estime que l'offre de soins y est meilleure - et réciproquement, rien n'interdit à un pays européen de se spécialiser sur tel ou tel créneau d'activité sanitaire.

Le projet de schéma rappelle enfin les conditions de fonctionnement de la planification hospitalière, d'une part, et les modalités de mise en oeuvre de la politique de santé dans les territoires, d'autre part. Sur le premier point est particulièrement souligné le fait que la planification hospitalière est assise sur un régime d'autorisations administratives, relevant de la compétence de l'Etat, et délivrées au regard d'instruments - carte sanitaire et schéma régional - d'organisation sanitaire, respectueux de principes fondamentaux : accès, continuité, qualité et sécurité des soins. Est également mentionnée l'évolution de la planification vers une conception

plus qualitative que quantitative de l'offre de soins reposant sur un fonctionnement en réseau des établissements (tel est déjà le cas pour la périnatalité et pour les urgences), les patients étant orientés et suivis selon la gravité de leur cas et le niveau de technicité de l'hôpital.

Sur le second point, il est fait mention du caractère récent de la mise en oeuvre d'une politique de programmes régionaux de santé publique (1994, à titre expérimental) mobilisant tous les acteurs concernés à partir d'analyses des besoins répertoriés à l'échelon du département. Ces programmes visent à la fois la prévention et le suivi médical : reposant sur des réseaux médico-sociaux, ils s'adressent plus particulièrement aux personnes en état de précarité.

## **2. Les perspectives**

Le projet de schéma s'attache, dans deux chapitres distincts, à évaluer ce que seront les besoins et les demandes prévisibles en matière de santé dans les vingt ans à venir et ce que seront, au cours de cette même période, les évolutions liées à l'offre de soins susceptibles d'être anticipées.

### ***a) Les besoins et les demandes à venir***

Pour identifier les besoins prévisibles, le projet de schéma retient les projections démographiques établies par l'INSEE jusqu'à l'année 2050 concluant à un vieillissement global de la population française dont les effets seront particulièrement perceptibles dès 2030, en raison du vieillissement de la première génération du baby-boom, qui atteindra alors 85 ans.

Examinant divers scénarios liés à l'évolution de l'espérance de vie, le projet de schéma retient que les années gagnées sont des années de vie sans gêne particulière mais, qu'en revanche, l'apparition des maladies chroniques se fait à un âge qui ne varie pas : en conséquence, ces maladies, parce qu'elles appelleront des traitements dont la durée sera plus longue, seront mécaniquement plus coûteuses.

Autre facteur pris en compte et qui a une incidence directe sur le niveau de la consommation médicale, le fait prévisible que les générations de personnes âgées à venir auront tendance à consommer plus que leurs aînées car tout au long de leur vie elles auront pu accéder au système de soins sans restriction particulière.

Tout en examinant avec beaucoup de prudence les tendances prévisibles liées à l'évolution de l'état de santé de la population, le projet de



schéma retient deux points principaux : le recours accru au système de soins et la croissance des demandes de prise en charge liées à l'augmentation du nombre de personnes âgées ; l'intérêt de la politique de prévention, nombre de maladies étant corrélées avec des facteurs comportementaux bien identifiés (tabac, alcool, alimentation, conditions de vie précaire).

Autre domaine pris en compte par le projet de schéma au regard d'études menées à l'étranger comme en France, celui d'une plus grande place faite à l'individu au sein du système de santé. En dépit de l'hétérogénéité des attentes liées aux différents groupes de population concernée, à l'âge, aux pathologies ou aux habitudes de consommation, le projet de schéma dégage de grandes tendances :

- un plus grand besoin d'information et d'explications, qui se manifeste dans la relation entre le malade et le médecin comme dans les relations entre malades, via notamment le réseau Internet, de plus en plus consulté, avec les "conférences ouvertes" ;

- une volonté plus affirmée de participer à la décision et au processus de soins, certaines études montrant toutefois que l'attitude du malade n'est pas toujours sans ambiguïté. Rappelons que l'article 35 du code de déontologie médicale impose au médecin de donner à la personne qu'il conseille une information loyale, claire et appropriée, mais qu'en cas de pronostic grave, le malade peut être tenu dans l'ignorance. Un pronostic fatal ne doit être révélé qu'avec circonspection mais, sauf interdiction du malade, les proches doivent être prévenus.

- une meilleure écoute, pour une prise en charge plus humaine.

Globalement, l'étude des demandes des malades conduit à une interrogation qui porte sur l'ensemble du fonctionnement du système de soins pour une meilleure continuité des soins, une plus grande prise en charge du malade, davantage de prévention et un accès de proximité.

### ***b) Les évolutions prévisibles dans l'offre de soins***

Le projet de schéma identifie trois grands domaines susceptibles de modifier le système sanitaire - le progrès technique, la démographie médicale, les métiers et leur organisation - notant que toute évolution dans un de ces trois domaines est susceptible d'interagir sur les autres.

Dans le domaine du **progrès technique**, outre ce qui concerne directement la recherche médicale, la médecine elle-même et les innovations techniques, le projet de schéma fait une large part aux incidences que pourrait avoir sur le système de santé le développement des

nouvelles technologies de l'information et de la communication et qui concernent :

- la télémédecine, avec le raccourcissement de la distance (et du temps) entre un professionnel de la santé confronté à un problème et le spécialiste consulté susceptible de le conseiller ;
- la transmission du dossier médical informatisé ;
- la formation des professionnels ;
- l'information du malade et du public.

S'agissant de la **démographie médicale**, le projet de schéma rappelle le triplement du nombre des médecins entre 1968 et 1998 et ses incidences sur le système de santé, en termes de dépenses d'assurance maladie notamment, la phase de stabilisation actuelle des effectifs consécutive à l'instauration des *numerus clausus* en 1971 et la décroissance rapide à venir. Dès lors se pose la question des effectifs qui est moins celle d'une pénurie globale que d'une répartition déséquilibrée avec pour conséquence éventuelle des difficultés d'accès aux soins pour certaines populations et dans certaines disciplines.

Les études auxquelles il a été procédé font apparaître les chiffres suivants : la densité nationale est de 327 médecins pour 100.000 habitants avec des écarts entre régions extrêmes qui vont du simple au double pour les spécialistes et de 1 à 1,4 pour les généralistes. Mais si l'on prend en considération des territoires infra-régionaux, les écarts sont beaucoup plus importants, le niveau d'offres en généralistes étant bien plus élevé en centre ville qu'en banlieue.

Le projet de schéma, toutefois, relève que globalement la situation est plutôt satisfaisante, la distance séparant une commune ne disposant pas d'un médecin sur place d'une commune qui en dispose d'un étant, en moyenne, de 7 km.

S'agissant de la médecine hospitalière, où la répartition est plus équilibrée, le problème principal est lié au manque de médecins dans certaines disciplines (anesthésie, gynécologie, psychiatrie, radiologie).

Dans sa version définitive, le projet de schéma présente des développements complémentaires consacrés à la démographie des infirmiers. Tout en relevant qu'il n'y a pas de baisse prévisible des effectifs dans un avenir proche, le schéma observe que les besoins des établissements de santé, les départs en retraite et l'application de la loi sur les 35 heures

rendent nécessaire l'accroissement des effectifs. A cet égard, on relève que l'augmentation du nombre des entrées dans les écoles (+ 8 000 en 2000) sera poursuivie en 2001 et 2002.

A partir de diverses projections portant sur l'âge moyen, la répartition entre régions, le projet de schéma s'attache à définir différents scénarios pour les années 2020, scénarios qui tendent à mettre en évidence un déséquilibre dans la répartition des médecins affectant principalement un exercice isolé de la médecine dans des zones faiblement équipées et notamment dans les cantons où n'exerce aujourd'hui qu'un seul médecin déjà âgé. En outre, le problème est également posé pour certaines disciplines peu attractives.

Abordant enfin l'évolution envisageable des **pratiques médicales**, le projet de schéma identifie trois directions principales :

- un exercice plus organisé et plus collectif de la médecine, avec un développement des cabinets de groupes, et des réseaux de soins ;

- une médecine davantage tournée vers l'approche santé publique où il s'agit de prendre en charge des populations et plus seulement des maladies ;

- un développement de l'évolution des pratiques médicales, mettant en cause non seulement les processus mais aussi les résultats obtenus.

#### b. Les orientations et les choix stratégiques

Avant d'énoncer les orientations et les choix stratégiques qu'il a retenus, le projet de schéma réaffirme la validité des principes fondateurs de nos systèmes de santé et de protection sociale.

Dès lors qu'il existe une corrélation étroite entre la richesse individuelle et le niveau de la dépense de santé se pose nécessairement le problème de la distribution sociale. Tout changement modifiant sensiblement le système de protection sociale ne peut manquer d'entraîner des conséquences sur le système de soins. Le système français mixte (à la fois dans la gestion et dans le caractère obligatoire au nom du recours à l'assurance) et pluraliste (coexistence d'un secteur public avec un secteur libéral, choix du médecin, accès direct au spécialiste) s'est organisé autour de valeurs très différentes, atteignant un équilibre que le projet de schéma affirme vouloir préserver.

## 1. Les orientations

Le projet de schéma, dans sa rédaction initiale, retenait trois orientations majeures.

***a) Un système de protection solidaire***

Entre un fonctionnement concurrentiel, avec un accueil minimum des patients, et où l'expérience étrangère trace les limites de l'exercice, et le système français actuel, avec l'accueil de tous, même si la gratuité n'est pas complète, le choix de la solidarité est clairement réaffirmé avec, pour objectif, l'égal accès de tous à des soins de qualité.

***b) Le choix de la région comme cadre territorial privilégié de l'action stratégique de l'Etat***

Pour justifier ce choix de la région comme territoire pertinent, le projet de schéma s'appuie principalement sur l'existant, avec des structures de gestion financière et administrative déconcentrées et des contrats d'objectifs et de moyens déjà inscrits dans ce cadre.

Il met ensuite l'accent sur les territoires de projets (pays, agglomérations, intercommunalité) – relevons que le schéma initial retenait l'expression "niveau infra-régional"... - qui, parce qu'ils permettent de mieux prendre en compte les intérêts communs de la population, offrent un cadre approprié à l'organisation des soins coordonnés et gradués, par la coopération hospitalière et les réseaux de soins. Dans le cadre de chaque région et sans fixer de critères préalables, ces territoires de projet sont appelés – c'est le pari du schéma – à se développer et à être pris en considération dans les schémas d'organisation sanitaire et les programmes régionaux de santé.

Enfin, le projet de schéma retient la région comme lieu du débat démocratique sanitaire – la définition des politiques de santé continuant de relever du niveau national. A cette fin, il s'appuie sur le conseil régional de santé, dont la création devrait être proposée par le projet de loi de modernisation du système de santé, institution qui regrouperait donc des instances actuelles – Comité régional de l'organisation sanitaire et sociale et conférence régionale de santé – et qui recevrait des compétences étendues puisqu'elle serait notamment appelée à établir les priorités régionales de santé publique, à présenter un rapport sur l'application des dispositions relatives aux droits des malades et, le cas échéant, à organiser des débats publics sur la politique de santé et l'éthique médicale.

Ces dispositions, qui ne figuraient pas dans le texte initial du schéma, soulèvent un réel problème de méthode qui touche aux droits du

Parlement. Comment, en effet, la Délégation pourrait-elle donner un avis global sur un texte faisant référence à des dispositions qui relèvent de la compétence du Parlement et sur lesquelles il n'a pas pu encore se prononcer puisqu'elles figurent dans un projet de loi dont il n'est même pas encore saisi ! Sans donc même vouloir se prononcer sur le fond du dispositif institutionnel proposé, le Rapporteur ne peut sur ce point et à ce stade de la procédure que préconiser le retour au texte initial du schéma qui laisse ouvert le cadre dans lequel doit se dérouler le débat démocratique sanitaire.

Pour réduire les inégalités interrégionales comme infra-régionales, le projet de schéma retient deux approches. La répartition régionale des enveloppes dans un système de financement qui reste fortement centralisé permettra de continuer d'avancer vers une égalisation des moyens, priorité étant donnée aux régions les moins bien pourvues. A cette démarche s'ajoute une ambition plus qualitative de politiques de santé publique, à objectifs pluriannuels, définies au niveau national mais mises en oeuvre au niveau régional de manière que les besoins locaux soient mieux pris en compte, la région restant libre de définir son propre territoire d'intervention.

*c) Passer d'une logique d'institutions à une logique de services de santé*

Une double nécessité semble commander cette évolution vers des services de santé mieux coordonnés associant les professionnels et les structures : d'une part, répondre aux nécessités qu'impose la démographie médicale pour maintenir un accès aux soins équitable sur l'ensemble du territoire ; d'autre part, le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, qui influera nécessairement sur le mode d'exercice des professionnels mais aussi, au moins pour partie, sur le comportement des usagers par les connaissances qu'ils peuvent acquérir.

Dans sa dernière version, le projet de schéma retient une quatrième orientation ainsi libellée : "**une nouvelle étape de la démocratie sanitaire**". S'appuyant sur les demandes exprimées lors des états généraux de la santé d'une plus forte affirmation des droits des malades et de leurs familles, le projet de schéma propose de retenir plusieurs objectifs inscrits dans le projet de loi de modernisation du système de santé.

Pour les raisons exprimées plus haut, le rapporteur estime là encore qu'il n'est pas opportun de faire référence ici à un projet de loi dont le dépôt n'est qu'annoncé.

En revanche, les objectifs, parce qu'ils sont énoncés en termes généraux – et dans cette seule mesure – méritent d'être approuvés. Ils

portent sur :

- la reconnaissance des droits des malades et, plus généralement, sur les droits de toute personne en relation avec le système de santé ;
- l'équilibre des relations entre les professionnels de santé et le malade ;
- la meilleure adaptation des usagers au fonctionnement du système de santé ;
- la clarification des responsabilités des professionnels de santé et des institutions sanitaires.

Toutefois, il ne semble pas opportun, allant au-delà du simple énoncé de ces objectifs généraux, de faire référence, ainsi que le fait le schéma, à une liste de droits permettant d'atteindre ces objectifs. Une telle démarche relève de la seule initiative du Parlement. Le Rapporteur sera donc conduit à préconiser le retrait de ces dispositions.

## **2. Les choix stratégiques**

Le projet de schéma, dans sa version initiale, retient cinq choix stratégiques.

### ***a) Une organisation graduée et coordonnée de services sanitaires***

Quatre niveaux de soins sont distingués :

- Les soins de proximité, qui concernent prioritairement les médecins généralistes - d'où la nécessité d'organiser leur répartition de manière équilibrée sur l'ensemble du territoire - mais aussi les soins infirmiers, la délivrance des médicaments et l'accès à certaines spécialités. A cet égard, le projet de schéma affirme son ambition de préserver un maillage fin du territoire pour les soins de proximité et se propose d'effectuer un diagnostic précis sur les risques de mauvaise - ou d'absence de - desserte de certaines parties du territoire. Il se propose également d'explorer des pistes de réflexion quant aux moyens à mettre en oeuvre pour garantir l'effectivité des soins de proximité, allant de l'instauration du *numerus clausus* à l'installation jusqu'à des mécanismes incitatifs, d'ordre financier ou, mieux, de meilleures conditions de vie.

Dans sa dernière version, le projet de schéma tend à affirmer de façon plus volontariste la nécessité d'adopter rapidement des mesures

appropriées permettant de maintenir l'accessibilité aux soins sur l'ensemble du territoire.

Sont ainsi évoqués parce qu'ils constituent autant de "leviers d'action" le niveau du *numerus clausus* et le nombre de postes mis au concours de l'internat. Toutefois, le délai d'action de ces leviers ne permet pas de répondre aux problèmes démographiques immédiats : la question de la répartition géographique et la pénurie prévisible dans certaines spécialités. A cette fin, le projet de schéma énumère des moyens d'actions susceptibles d'être retenus, renvoyant à la discussion avec les professionnels, le soin de les préciser : primes à l'installation, déductions fiscales, modulation des cotisations sociales, conventionnement sélectif, quotas à l'installation. Il recommande aussi l'établissement de travaux prospectifs permettant de "dépister" les risques de lacunes dans la couverture du territoire, les analyses étant effectuées spécialité par spécialité. Sera également étudiée la possibilité de transférer à d'autres professionnels de santé la responsabilité de certains actes.

- L'hospitalisation de premier niveau, qui ne fait pas l'objet d'un modèle unique puisqu'elle concerne aussi bien l'hôpital local que le centre hospitalier, la clinique, voire une structure médico-sociale. En conséquence, face à cette diversité de configurations, est seulement affirmée la nécessité d'une garantie d'accessibilité et de soins de bonne qualité.

- Pour l'hôpital référent du secteur sanitaire, trois orientations sont retenues : développer les alternatives à l'hospitalisation complète ; faire une meilleure place à l'usager ; insérer l'établissement dans un réseau au service de ses partenaires et de ses patients.

- Le centre hospitalier universitaire, qui est marqué par un double mouvement qui fait de lui à la fois le centre de référence de la région et entre les régions, et le centre de diffusion des prises en charge de proximité des techniques, des procédures de travail en réseau, des expertises à distance, de la télémédecine et de la protocolisation des pratiques professionnelles.

A cette organisation graduée et coordonnée des soins doit correspondre un changement de mode de travail pour l'ensemble du monde médical qui implique notamment la modification des modes de rémunération des professionnels (forfaitarisation, paiement à la pathologie).

Enfin, cette organisation, selon le projet de schéma, est associée à la prise en charge de populations cibles : personnes âgées, jeunes en situation de précarité pour qui un lieu unique offrant une palette de services

sanitaires et sociaux est préconisé, personnes atteintes de pathologies cancéreuses.

Dans sa nouvelle version, le projet de schéma apporte des précisions complémentaires sur les moyens mis en oeuvre pour mieux prendre en compte les problèmes que rencontrent les personnes âgées : création de centres locaux d'information et de coordination ; création de l'allocation personnalisée d'autonomie ; prévention de la perte d'autonomie ; institution de consultations spécialisées et développement de centres experts. Il ajoute également à la liste des populations à protéger particulièrement les personnes atteintes de troubles mentaux ou présentant une souffrance psychique, préconisant notamment une meilleure articulation entre secteurs public et privé et institutions sociales et médico-sociales.

### ***b) Des politiques de santé inscrites dans les territoires***

En retenant comme choix stratégique le fait d'inscrire des politiques de santé dans les territoires, le projet de schéma poursuit un mouvement récent, concrétisé notamment par la mise en oeuvre des programmes régionaux de santé, à partir des avis des conférences régionales de santé.

Toutefois, l'application concrète de ces programmes a pu se heurter à des difficultés de terrain, conduisant les régions à émettre le voeu de démarches souples et pragmatiques dans la définition des territoires pertinents. Le projet de schéma a fait sienne cette orientation : aucun territoire n'est désigné par l'échelon national à partir de critères techniques révélant des zones fragiles ; aucune approche s'appuyant sur des leviers de pouvoirs et s'appliquant de façon uniforme sur l'ensemble du territoire national n'est retenue.

Le projet de schéma :

- retient la nécessité de renforcer l'observation des problèmes sanitaires sur les territoires les plus fins et de favoriser la diffusion des informations retenues ;
- veut conforter la coopération interrégionale - tant pour les services rares que pour l'offre de proximité - et transfrontalière ;
- entend apporter une attention particulière à trois types de territoires marqués par de fortes inégalités : les zones rurales, les zones périurbaines, les zones très enclavées dans lesquelles les soins hospitaliers sont insuffisants. Il s'agit notamment, dans ces territoires, d'améliorer l'accès aux soins, en tenant compte du niveau de besoins professionnels, de la



formation initiale et continue et de développer les moyens pour réduire les distances et faciliter l'accès aux services (par les nouvelles technologies de l'information et de la communication).

Dans sa dernière version, le projet de schéma mentionne la nécessité de développer une politique spécifique dans les départements – mais quid des territoires ?-d'outre-mer, compte tenu de leurs particularités.

***c) Le développement des réseaux de soins et des réseaux de santé***

Le projet souligne que cette évolution des pratiques médicales constitue une transformation profonde des modes de travail, un changement de culture, de pratique, de formation. Sur ce dernier point, un tronc commun de formation entre professionnels sanitaires et sociaux est recommandé.

Dans sa dernière version, le projet de schéma propose d'élargir les missions des réseaux de soins pour les faire évoluer vers des réseaux de santé assurant une prise en charge globale de la personne. A vocation régionale ou nationale, ces réseaux, dès lors qu'ils répondraient à des critères de qualité, pourraient percevoir des financements de l'Etat et de l'assurance maladie.

***d) Le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication***

Ces techniques, déjà utilisées par les professionnels, sont appelées à se développer. Quatre objectifs principaux sont retenus :

- favoriser le fonctionnement en réseau des professionnels ;
- favoriser la coordination des secteurs sanitaires et médico-social ;
- organiser l'accès aux services télématiques de santé ;
- mettre en ligne les connaissances médicales, au service des professionnels.

***e) Le développement de la prévention et la promotion de la santé***

Des constats dressés sur le système sanitaire ressort notamment la place prépondérante occupée par les aspects curatifs, le secteur préventif, de surcroît, étant partagé entre de nombreux acteurs.

Désireux d'infléchir ces tendances, le projet de schéma retient quatre objectifs.

- Coordonner les actions autour de politiques régionales et nationales. A cette fin est notamment prévue la création, au plan national, d'une instance pluri-institutionnelle, responsable des actions de prévention et de leur financement, les programmes régionaux de santé ayant la charge de les décliner localement.

Dans sa dernière version, le projet de schéma, là encore, tend à intégrer ici un certain nombre de dispositions figurant dans le projet de loi de modernisation du système de santé. Pour des raisons sur lesquelles il n'est pas utile de s'attarder, puisque déjà évoquées plus haut, le Rapporteur proposera à la Délégation de recommander leur suppression.

- Professionnaliser les interventions en santé publique, conforter et favoriser l'émergence de nouveaux acteurs.

Pour atteindre ces objectifs, l'Etat propose la création d'un institut national pour l'information, la promotion et l'éducation pour la santé.

- Développer les moyens alloués à ces activités.

Il s'agit, en fait, d'explorer différents moyens de "fluidifier" le dispositif de financement de la prévention et de la promotion de la santé et non de fixer ici des mécanismes ayant pour effet de renforcer l'enveloppe budgétaire.

- Inscrire l'action de l'Etat dans une politique planifiée de santé publique.

Si les choix stratégiques sont effectués au niveau national, la mise en oeuvre relèvera de procédures déléguées au niveau régional. Compte tenu des constats sur l'état de santé des populations et des perspectives sur vingt ans, l'Etat se propose d'agir pour réduire la mortalité par cancers ; améliorer la prévention du suicide ; améliorer la prévention des pratiques addictives ; soutenir la politique de prévention en faveur de l'enfance, de l'adolescence et de la famille ; réduire la mortalité et les handicaps chez les jeunes liés aux accidents de la voie publique ; prévenir l'apparition de la dépendance chez les personnes âgées.

A ces cinq choix initiaux, le schéma ajoute un sixième choix stratégique.

### *f) L'amélioration de la sécurité sanitaire*

Aux dispositions, actuellement applicables, qui sont notamment relatives aux compétences exercées par le conseil national de sécurité sanitaire et ses agences et par l'institut de veille sanitaire, le projet de schéma retient trois priorités nouvelles :

- l'approche comparée des sécurités sanitaires : avec la création de l'agence française de sécurité sanitaire des aliments et de l'agence française de sécurité environnementale, venant s'ajouter au dispositif encadrant les produits de santé, est ainsi institué un système d'alerte complet qui permet de mesurer l'importance des risques pris en compte et de mesurer le bien-fondé des méthodologies retenues ;

- une approche de sécurité sanitaire intégrée dans les démarches de soins ;

Le rapporteur approuve l'objectif poursuivi, sous réserve, là encore, d'écarter du schéma toutes les dispositions faisant référence au projet de loi de modernisation du système de santé.

- un renforcement de la politique de suivi et de contrôle : avec une amélioration du système de déclaration des infections nosocomiales et de certaines pathologies et avec le renforcement de la "traçabilité" des actes, des médicaments et des produits de santé.

## II - RÉFLEXIONS ET INTERROGATIONS

Après l'audition, par la Délégation, des représentants de la DATAR et du ministère de la Santé et de la présidente du comité stratégique chargé d'élaborer le rapport préparatoire au présent projet de schéma de services collectifs sanitaires, le Rapporteur a procédé à des auditions complémentaires. Par ailleurs, plusieurs instances régionales ont pu également faire connaître leurs observations sur le projet de schéma.

Les réflexions et interrogations qui sont présentées ici font donc une large part à ces différents intervenants, offrant une appréciation parfois contrastée des voies arrêtées par le projet de schéma pour les vingt ans à venir.

### **1. Le projet de schéma est-il véritablement un instrument de planification ?**

Poser ainsi la question peut paraître surprenant puisque, dès la première phrase du document, il est affirmé que sa vocation est "de fixer, dans une perspective à vingt ans, les principales orientations en matière d'évolution des services collectifs sanitaires". Or, cette question a été soulevée de façon beaucoup plus directe par notre collègue, Léonce Deprez (), qui s'étonnait, en particulier, de ne pas trouver les mots "planification territoriale" dans un document qui se propose "de résoudre les problèmes d'équipement de santé à répartir équitablement à travers le territoire français".

A l'évidence, le projet de schéma n'est pas un document de programmation au sens où ne sont pas précisément définis des critères permettant d'atteindre des objectifs, comme la création d'établissements, l'acquisition de matériels ou bien le recrutement de personnels.

De nombreuses remarques qui ont été présentées par les instances régionales, vont d'ailleurs dans le même sens : sur l'absence de moyens financiers répertoriés pour atteindre les objectifs des schémas ; sur la logique financière qui sous-tend sa conception ; sur le niveau raisonnable des dépenses que l'Etat entend consacrer au système de santé comme sur le "qualitatif", applicable à la régulation des dépenses de santé (a-t-on suffisamment de matériels IRM ? Quel doit être le niveau de remboursement des prothèses ?) ; sur l'absence de classification du mode de participation des collectivités locales au financement du système sanitaire.

Mais le projet de schéma est bien un document de planification au sens où il fixe des objectifs prioritaires dans un domaine où existent déjà de nombreux instruments de régulation, définis à l'échelon central, et appliqués localement, dans l'esprit des lois de décentralisation.

## **2. La région est-elle bien le territoire pertinent ?**

Le choix de la région comme cadre territorial de l'action stratégique ne semble pas faire l'objet de contestations de principe.

Depuis plusieurs années, la région bénéficie de compétences de gestion étendues, en particulier à travers le rôle des agences régionales d'hospitalisation qui ont reçu la mission de conduire les restructurations hospitalières. Le "pari" que fait le projet de schéma est de donner plus de responsabilités aux acteurs régionaux qui, compte tenu de leur connaissance du terrain, devraient trouver des solutions pour adapter localement des politiques de dimension nationale.

Toutefois, le choix de la région comme territoire pertinent n'exclut pas l'intervention d'autres territoires.

On pensera d'abord à la dimension interrégionale. Le rapport préparatoire au projet de schéma rappelle ainsi la nécessité de maintenir une gestion interrégionale pour certains équipements de grande technicité ou l'importance de prendre en compte le comportement des usagers en matière de soins, à l'exemple des habitants de Charente et de Charente-Maritime dont plus de 20 % se font hospitaliser en région Aquitaine.

Le fait que la région constitue un territoire un peu "étriqué" a également été évoqué par différents intervenants qui ont d'ailleurs regretté que les axes interrégionaux ne soient pas utilisés plus souvent.

Mais c'est surtout la dimension infra-régionale qui a retenu l'attention, dans la mesure où, comme on l'a vu, c'est à ce niveau territorial que peuvent être mises en évidence les zones de faiblesse du secteur sanitaire, celles dans lesquelles la couverture médicale ou pharmaceutique est la moins bien assurée, ou aussi celles dans lesquelles il paraît possible d'atteindre une "population cible".

Les régions auront donc le choix du territoire, ce qui leur permettra de tenir compte des besoins réels : les pays et les agglomérations constitueront des espaces nouveaux susceptibles de modifier les comportements, dans un cadre où les besoins des populations pourront être pris en compte de façon judicieuse.

### **3. Quelles solutions apporter au problème de la démographie médicale ?**

Après l'institution de *numerus clausus* en 1971 et la période 1968-1998 qui a connu une forte croissance des effectifs du corps médical — avec le triplement du nombre des médecins -, la période des vingt ans à venir se marquera par la stabilisation des effectifs puis par la décroissance qui lui succédera. Ce constat, issu du rapport préparatoire, se poursuit par des prévisions portant sur l'activité médicale dans vingt ans. Une des hypothèses assises sur la combinaison de différents critères - augmentation de 7 % de la population ; durée de vie augmentée de 15 % ; baisse des effectifs de 20 % ; féminisation et vieillissement du corps médical - retient une diminution de l'encadrement médical de l'ordre de 40 à 50 %.

Mais ces chiffres bruts doivent être pondérés en raison des marges de souplesse existantes, comme la durée du travail ou la redistribution des

tâches entre médecins et autres catégories professionnelles. Des projections plus affinées conduisent à la prévision que moins qu'une pénurie globale de médecins, c'est des déséquilibres dans leur répartition - géographique ou professionnelle - qu'il faut redouter : certaines populations pourraient ne plus accéder aisément aux soins ; certaines spécialités ne seraient plus équitablement représentées.

Face à cette évolution prévisible, les craintes se sont exprimées avec force.

Quelques commentaires issus des régions, d'abord :

"La baisse des effectifs est un problème majeur, qui peut même devenir catastrophique pour les généralistes et pour certaines spécialités."

"La démographie médicale est l'un des éléments les plus structurants car elle pose le problème de la répartition des effectifs entre régimes, entre médecins — généralistes et spécialistes — et entre les disciplines."

"Les choix de vie prévisibles des médecins libéraux font craindre que certains territoires infra-régionaux tombent en déshérence."

Les "professionnels", eux aussi, tiennent des propos sévères :

"L'anesthésie, la chirurgie, l'obstétrique sont des spécialités sinistrées. Ce phénomène induit des modes de gestion dangereux puisque les établissements hospitaliers les plus menacés par la pénurie n'hésitent pas à faire de la surenchère pour attirer les médecins compétents, ce qui fragilise à terme toutes les structures, y compris les centres référents. La première lecture du projet de schéma conduit à conclure ceci : la démographie médicale est d'un fatalisme absolu qui oblige l'hôpital public au mieux à se restructurer, au pire à fermer dans vingt ans."

"Le problème de la démographie médicale est à la fois général et instantané : le départ du seul gynécologue-obstétricien a entraîné la fermeture immédiate d'une clinique. Une autre clinique vit sous la menace du départ imminent du médecin anesthésiste."

En conséquence, les établissements se livrent à une concurrence acharnée pour "fidéliser" les médecins. On recherche la constitution de grosses équipes, même là où ce n'est pas nécessaire. Ce qui permet de répartir les gardes, d'alléger les astreintes. Ce n'est pas du volontarisme, c'est seulement la conséquence de la politique ancienne !".

"C'est notre gros problème pour les vingt ans à venir, car le principe d'égal accès à des soins de qualité est menacé. Il faut impérativement éviter les déserts de prise en charge."

Le projet de schéma, on l'a vu, retient différentes solutions pour rapporter aux territoires les plus fragiles la desserte sanitaire requise. On retiendra notamment le développement de la médecine de réseau pour les zones rurales, les maisons de santé pour les zones péri-urbaines, des traitements spécifiques pour les zones enclavées et le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication pour l'ensemble de ces zones.

Mais, ne faut-il aller plus loin et envisager des moyens conduisant à une installation directe et durable des médecins dans les secteurs les plus fragiles.

Le rapport préparatoire a retenu trois pistes de réflexion possibles :

- l'instauration d'un *numerus clausus* "territorialisé", ce qui suppose une connaissance "fine" de chaque territoire, pour déterminer le nombre de médecins adéquat, pour les généralistes comme pour les spécialistes et ce qui implique une planification sanitaire rigide ;

- l'institution de mécanismes incitatifs : une étude récente ayant conclu à la faible influence d'une prime de 50 000 francs sur la décision d'installation des médecins hospitaliers, le rapport préparatoire souligne la nécessité de recourir à des mesures "réellement significatives". En effet, le cadre et la qualité de vie comme la qualité du travail sont des éléments primordiaux dans la décision d'installation ;

- l'instauration d'une obligation de service sur une durée déterminée et liée au lieu de formation dispensée par l'Université : elle serait applicable en début de carrière pour les médecins hospitaliers comme pour les médecins libéraux.

Interrogés sur ce sujet par votre rapporteur, les intervenants ont donné des réponses contrastées :

"Le *numerus clausus* organise la raréfaction des praticiens et accélère les disparités entre spécialités."

"Il faut trouver des mécanismes incitatifs pour favoriser l'installation des médecins dans les spécialités suivantes : gynécologie-obstétrique, chirurgie, anesthésie-réanimation, urgences".

"Il est dangereux de dire que le progrès technique, notamment les NTIC et la télémédecine peuvent compenser pour partie la baisse des effectifs des professionnels de santé".

"Faut-il un relèvement des quotas de formation et de spécialistes dans les régimes déficitaires ? Faut-il des règles de conventionnement ainsi que des mesures incitatives pour rendre l'hôpital plus attractif ?".

"L'attribution de primes à l'installation est contestable car constituant une rupture d'égalité avec les médecins hors-zone et une rupture d'équité avec les médecins actuellement en exercice dans ces zones et qui n'auront aucune aide. Mieux vaut réfléchir à l'institution d'une obligation de service à temps limité."

"Il faut faire des choix entre des moyens qui sont limités. Pour les médecins hospitaliers, l'instauration d'un "numerus clausus" par région pourrait être couplée avec une obligation d'exercice dans la région. Pour les médecins libéraux, on peut imaginer des solutions financières, par la voie de la défiscalisation."

"Les aides financières doivent passer par la défiscalisation. Pour les hospitaliers, on peut penser à territorialiser les internes pour une durée de services déterminée, en association avec le numerus clausus régional."

"Favoriser l'installation dans les zones les plus excentrées par l'octroi d'avantages matériels et financiers mais organiser la formation continue et l'actualisation des connaissances pour des médecins qui, par définition, travaillent en zone défavorisée."

De l'ensemble de ces réflexions, est-il possible de recommander aujourd'hui une voie plutôt qu'une autre ? Mais constatons tout de même :

- l'importance d'apporter une réponse rapide au problème, compte tenu de l'attente de tous les intervenants ;
- le fait que la régionalisation de la politique sanitaire peut permettre d'adopter des solutions diversifiées par région ;
- le fait que le caractère "mixte" du système sanitaire français permette d'envisager des solutions différentes pour le secteur public et pour le secteur privé ;
- le fait que l'instauration d'une obligation de service à durée limitée soit envisageable pour tous les médecins.



L'ensemble de ces réflexions s'applique également aux personnels infirmiers. Après une période où l'on s'orientait, à tort, vers la fermeture des instituts de formation en soins infirmiers, on constate aujourd'hui un retour sur cette politique et donc l'augmentation appréciable du nombre des postes proposés aux concours. Malgré tout, le déficit prévisible est de l'ordre de 25 % pour les années à venir.

#### **4. L'organisation graduée des soins : une révolution ?**

"Le passé, c'est le colloque singulier unissant le médecin à son patient. Le projet de schéma, par le développement des réseaux de soins, par le travail en commun des médecins, impose une révolution des comportements. C'est très positif, mais il ne faudra pas décevoir."

Globalement, l'organisation graduée des soins au sein d'un réseau allant des soins de proximité, puis à l'hospitalisation de premier niveau puis à l'hôpital de référence du secteur sanitaire pour atteindre enfin l'échelon régional, a rencontré une très large approbation de principe mais cette forme d'organisation impose des transformations dans la pratique quotidienne de la médecine.

D'abord, on l'a dit, dans la relation unissant le malade au patient mais aussi - et surtout - dans les relations entre médecins et entre établissements.

A cet égard, le rôle dévolu au centre hospitalier régional ou universitaire sera déterminant et entre une approche concentrique autour de cet établissement et une approche plus polycentrique, le choix pour la deuxième solution est clairement établi.

Le fonctionnement du Centre régional hospitalier universitaire (CHRU) de Lille, tel qu'il a été présenté à votre rapporteur, permet d'envisager des réponses, sans qu'il constitue pour autant un modèle. Cet établissement, outre les missions de proximité qu'il remplit auprès de la population de l'agglomération lilloise, se présente comme un recours pour les autres structures de soins. Sa responsabilité est double : elle porte sur l'organisation des soins et sur le transfert de techniques vers les établissements partenaires, ce qui permet d'assurer un maillage technique du territoire. Un des points sur lesquels les responsables de l'établissement ont particulièrement insisté porte sur la nécessité de renforcer la coopération effective entre établissements. A cette fin, le CHRU de Lille, pour les médecins hospitaliers qu'il forme et qui sont affectés dans un autre centre hospitalier, a recours à la notion de "poste partagé" : ces médecins

continuent d'exercer au CHRU par demi-journées. Ainsi, ces médecins ne se sentent pas sous la tutelle du CHRU et ils disposent de conditions de travail performantes, ce qui tend à les fidéliser.

La question a été posée de savoir s'il fallait donner un cadre juridique au réseau qui aurait à sa tête un responsable exerçant une autorité hiérarchique sur les autres médecins.

Oui, répondent certains, faisant valoir que dans certaines régions et pour certaines maladies, le nombre de décès est anormalement élevé car ceux qui sont en charge de ces maladies n'ont pas forcément toutes les qualifications et les techniques requises. Pour remédier à une telle situation, une possibilité serait de donner au CHRU la possibilité d'accorder un "label", une certification de qualité, - qui pourrait être l'agrément de l'Agence régionale d'hospitalisation -, ce qui garantirait une qualité de soins et permettrait l'actualisation des connaissances des praticiens membres du réseau.

Le fonctionnement d'une médecine hospitalière en réseau peut susciter une crainte : celle de voir l'activité se recentrer autour des deux derniers degrés, provoquant une disparition progressive des premiers échelons. Le risque serait alors de voir naître des "établissements-usines" où la qualité des soins pourrait être affectée (quid d'une maternité avec 4 000 naissances par an) et de voir remise en cause la notion de proximité des soins, si essentielle.

## **5. La notion de proximité : postulat ou réalité ?**

L'article 15 de la loi du 25 juin 1999 précise que le schéma de services collectifs sanitaires "veille au maintien des établissements et des services de proximité".

Sans rappeler les débats qui ont abouti à l'insertion de cette disposition au sein de la loi, on se félicitera d'abord du fait que cet objectif de proximité soit réaffirmé dans le projet de schéma. Cette notion est effectivement d'une particulière importance puisqu'elle touche, on l'a vu, à la fois au problème de la démographie médicale et à l'organisation graduée des soins. Toutefois, certains ont pu s'inquiéter d'une disposition, figurant dans l'énoncé des choix stratégiques, ainsi libellée : "La proximité s'entend en termes de services et non de structures, elle est à construire dans des dynamiques de partenaires et de réseaux", voyant là la porte ouverte à une organisation sanitaire dans laquelle "l'économique" l'emporterait sur les impératifs du service public. Certes, il a été relevé que le projet de schéma n'impose aucun mécanisme contraignant d'installation des médecins, ne

définit aucune procédure d'arbitrage entre le maintien des structures et la logique des services qu'il préconise.

Par ailleurs, la notion de proximité est appréciée de façon divergente.

Certains la qualifient de "notion ambiguë", la jugeant souhaitable "dès que la qualité des soins le permet" quand d'autres observent que "si l'on choisit l'excellence, le risque est qu'il ne reste rien à la proximité !".

Pour ce qui concerne les établissements, on rappellera que la restructuration hospitalière est un mouvement bien engagé qui relève de la compétence des agences régionales de l'hospitalisation lesquelles, dans l'exercice de leur mission, se doivent de faire le nécessaire pour éviter des déséquilibres conduisant à la désertification des espaces ou à une inadaptation de l'offre de soins.

Pour ce qui concerne les médecins, le projet de schéma s'oriente vers une organisation plus coordonnée, offrant une continuité des soins grâce à la disponibilité des services concernés. On peut citer les "consultations avancées" des spécialistes, la permanence des structures d'urgence ou, bien sûr, les soins à domicile. On ne manquera pas de rappeler l'intérêt de la télé-expertise ou de la télé-consultation, la tenue du dossier médical par plusieurs "référénts" limitant les inconvénients liés aux déplacements du patient.

## **6. La prévention : des objectifs pouvant être quantifiables ?**

La place faite par le projet de schéma à la prévention a été saluée comme constituant un apport très positif. Elle rejoint, en cela, une préoccupation essentielle, que partage votre rapporteur, à savoir que toute politique de santé publique doit avoir pour ambition prioritaire de maintenir une population en bonne santé avant que de traiter une population malade. Voilà, certes, un constat qui pourrait relever de l'évidence et du simple bon sens, mais pourtant qui ne semble pas encore entré dans les faits.

Ainsi, le rapport préparatoire au projet de schéma cite des extraits d'un article du président du comité national de prévention (Revue française des affaires sociales), d'où il résulte que la population française fait partie des tout premiers pays au monde où l'espérance de vie est la plus grande mais que, paradoxalement, le niveau de la mortalité prématurée - c'est-à-dire la mortalité avant 65 ans - y est très élevé : "aux alentours de 25 ans, la mortalité des Français est le double de celle des Suédois ou des habitants du

Royaume-Uni et la mortalité des Françaises est, à cet âge, environ une fois et demie plus forte que dans ces deux pays." Quelles raisons à cette situation ? L'une de celles-ci est "l'accent mis sur les dépenses de soins au détriment des autres dépenses de santé qui a conduit à considérer l'approche curative comme l'outil essentiel d'amélioration de l'état de santé de la population."

En réorientant la réflexion vers une approche stratégique à vingt ans axée sur le développement de la prévention et de la promotion de la santé, le schéma mérite d'être soutenu.

On pourra toutefois regretter une certaine "frilosité" qui concerne le manque de moyens de la recherche médicale ou des campagnes de prévention, ainsi que l'ont souligné plusieurs régions, et l'affichage clair des objectifs à atteindre.

Sous le patronage du ministère de l'Education nationale et du secrétariat d'Etat à la santé et aux handicapés, Aventis-Pharma s'est engagé dans la lutte anti-tabac par une opération de prévention qui a permis, en trois expositions, de recevoir 70 000 femmes de 12 à 14 ans dans dix-huit villes de France pendant le mois de juin 2000 : cette opération ne pouvait évidemment pas se poursuivre durablement en raison des moyens qu'elle nécessite.

Les initiateurs de cette campagne, de manière générale, ont souligné l'importance du coût de la politique de prévention à court terme, tout en faisant valoir qu'elle était génératrice d'économies à plus long terme. Ils ont également insisté sur le fait qu'elle induisait vraisemblablement un changement du mode de rémunération des médecins, encore trop axé sur le curatif. Ils ont ainsi donné pour exemple la création d'un réseau informatisé invitant tous les professionnels à faire procéder à tel ou tel examen de santé : une telle démarche, qui nécessite une surveillance et un suivi des malades, ne peut se concevoir qu'avec un mode de rémunération adapté des médecins.

Outre le problème des moyens, on pourra regretter que le projet de schéma ne reprenne pas une suggestion figurant dans le rapport préparatoire.

Ce rapport, donnant une définition de la prévention, précise que celle-ci "vise à éviter ou réduire le nombre et la gravité des maladies ou accidents" et conclut justement que les objectifs à atteindre "pourraient être définis... en termes de résultats finaux". Il cite ainsi, à titre d'exemple, la diminution de la mortalité évitable par cancer du col, la division du nombre de morts par accidents de la route ou de la diminution de la consommation de tabac chez les jeunes.

Un tel affichage chiffré aurait au moins deux aspects politiquement positifs : mettre en avant la volonté de l'Etat ; permettre aux régions d'installer une politique de suivi et d'évaluation.

Ainsi, la somme des informations recueillies permettrait d'analyser la pertinence des actions conduites, notamment de mieux définir les populations-"cibles". On peut donc regretter que le schéma ne fixe aucun objectif chiffré à atteindre à l'échelon national, chaque région, en fonction de ses particularismes, restant libre d'afficher un objectif chiffré différent, mais aussi évidemment compatible avec l'objectif national.

\*

\* \*

L'ensemble des remarques ici émises n'a d'autre ambition que de suggérer des pistes de travail et de réflexion. Elles retracent, de façon non exhaustive, une partie des travaux de la Délégation qui, dans son ensemble, a reconnu les nombreux aspects positifs du projet de schéma. En particulier, le fait que "l'utilisateur" du système de santé soit placé au cœur du dispositif constitue un des éléments fondamentaux de la démarche entreprise, laquelle sera susceptible d'adaptations au cours des toutes prochaines années à venir.

## EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION

Au cours de sa séance du 6 juin 2001, la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire a examiné le rapport pour avis de M. Jean-Claude Daniel sur le projet de schéma de services collectifs sanitaires.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

**M. Philippe Duron, président**, s'est demandé, à propos du problème de la démographie médicale et de la répartition des médecins sur le territoire, si des mesures d'ordre impératif n'étaient pas envisageables, non seulement pour le système hospitalier, mais également pour la médecine libérale, citant l'exemple de l'Allemagne où le nombre d'actes que chaque médecin est autorisé à accomplir annuellement est plus important dans les secteurs déficitaires. Il a toutefois observé qu'il convenait d'agir avec prudence, l'exemple de l'étranger n'offrant pas toujours des perspectives positives : ainsi, a-t-il observé, il n'est pas rare, dans un pays voisin, de voir des malades attendre plus d'un an avant d'être reçus par un spécialiste et patienter ensuite pendant un délai équivalent avant de pouvoir obtenir l'intervention chirurgicale que leur état nécessite.

**M. Jean-Claude Daniel, rapporteur**, a fait observer, qu'en revanche, en matière d'équipement technique – IRM notamment – la France connaissait un certain retard par rapport à des pays frontaliers comme l'Allemagne et la Belgique.

**M. Pierre Cohen** a interrogé le rapporteur sur le nombre des structures médicales privées qui pourraient connaître la faillite dans un proche avenir et sur la possibilité, pour le secteur public, de compenser les manques susceptibles d'en résulter.

**M. Jean-Claude Daniel, rapporteur**, a souligné qu'il convenait de favoriser la coopération entre le secteur public et le secteur privé – le système français est le meilleur du monde, a-t-il rappelé -. Tout en estimant que les risques évoqués étaient plus apparents que réels en raison du nombre relativement faible de faillites constatées, il a souhaité qu'un bilan puisse être effectué sur quelques régions tests pendant une durée significative.

Le rapporteur a présenté à la Délégation sept recommandations.

Après un débat auquel ont participé MM. Philippe Duron, Pierre Cohen et Jean-Claude Daniel pour préciser la rédaction de la dernière recommandation, celles-ci ont été *adoptées*.

La Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire *a autorisé* à l'unanimité, en application de l'article 7 de son règlement intérieur, la publication du rapport pour avis sur le projet de schéma de services collectifs sanitaires.

## RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION

1. **La Délégation, constatant l'existence de nombreux instruments de régulation dans le domaine de la santé et prenant acte que le schéma de services collectifs sanitaires fixe des objectifs prioritaires à vingt ans, affirme que ce document constitue bien un instrument de planification ;**
2. **La Délégation, estimant que l'agence régionale d'hospitalisation, dans un contexte d'élargissement de la décentralisation, ne doit pas être seulement le lieu de mise en œuvre de la politique sanitaire décidée par l'Etat, préconise le choix de la région comme territoire pertinent, et approuve le choix du centre hospitalier universitaire comme centre de référence et comme pôle d'excellence régional et/ou interrégional ;**
3. **La Délégation, soulignant l'acuité du problème de la démographie médicale et face à la pénurie prévisible sur certains territoires et dans certaines disciplines, recommande l'adoption de mesures d'urgence, d'ordre incitatif pour remédier aux déséquilibres géographiques et d'ordre impératif, notamment axées sur des engagements de durée de service pour garantir le bon fonctionnement du service hospitalier ;**
4. **La Délégation approuve le principe d'organisation graduée des soins sous réserve de définir les missions et les responsabilités du centre hospitalier universitaire en matière de formation et de recrutement des personnels, de transfert de technologie et de labellisation des établissements membres du réseau ;**
5. **La Délégation insiste sur la nécessité de garantir effectivement une réelle proximité des soins, cette notion étant entendue comme compatible avec la notion de qualité et étant exclusive de tout système permettant la seule fermeture d'établissement hospitalier pour des motifs liés à la seule rationalité économique ;**



- 6. La Délégation soutient la mise en oeuvre d'une politique de prévention, ayant pour ambition prioritaire le maintien en bonne santé de la population et permettant, par l'affichage d'objectifs chiffrés, le suivi et l'évaluation des actions engagées aussi bien à l'échelon national que territorial.**
- 7. La Délégation propose que soit supprimée dans le schéma de services collectifs sanitaires la référence au projet de loi de modernisation du système de santé, non déposé, non voté par le Parlement, tout en conservant les objectifs généraux qui y sont affirmés.**

## LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES

PAR LE RAPPORTEUR

**14 février 2001**

### **Centre de recherche d'étude et de documentation en économie de la santé (CREDES)**

Mme Dominique Polton, directrice

### **Centre hospitalier de Melun**

M. Jean-Philippe Gaussens, directeur

M. Jean-Pierre Di Mercurio, président de la commission médicale

### **Aventis-Pharma**

M. Jean-François Demange, directeur de la stratégie

M. Rémy John, responsable du département politique et santé

Mme Florence Vezin, responsable du département communication institutionnelle

### **Agence régionale de l'hospitalisation de Champagne-Ardenne**

M. Patrick Broudic, directeur

### **Direction régionale de l'action sanitaire et sociale de Champagne-Ardenne**

Mme Mona Brudo, directrice

### **Centre hospitalier régional de Lille**

M. Didier Delmotte, directeur

M. le Professeur Pierre-Marie Degand

contribution Écrite

Association des maires de France (AMF)

## **ANNEXE IV**

### **SCHÉMA DE SERVICES COLLECTIFS DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION**

M. Nicolas FORISSIER, rapporteur



## Sommaire

	Pages
<i>introduction</i>	5
<i>I - LE projet de SCHÉMA de l'information et de la communication : UNE DÉMARCHE NOUVELLE, MAIS TROP LIMITÉE</i>	7
<i>A. LE projet de SCHÉMA A LE MÉRITE D'EXISTER</i>	7
1. <i>Une démarche qui n'est pas inutile...</i>	7
2. <i>...bien que le schéma dresse un état des lieux encore incomplet</i>	8
a) <i>Un état des lieux nécessaire</i>	8
b) <i>Des lacunes demeurent</i>	10
c) <i>Les informations sur les retards de la France doivent être complétées</i>	13
<i>B. UNE MOBILISATION encore INSUFFISANTE</i>	15
1. <i>Une prospective limitée dans le temps</i>	15
2. <i>Des objectifs à préciser</i>	16
a) <i>Pour 2003</i>	16
b) <i>Pour 2010</i>	18
c) <i>Pour 2020</i>	20
d) <i>Dans les DOM</i>	21
<i>C. uNE DÉmarche qui doit être approfondie</i>	21
<i>II - UNE RÉFLEXION À poursuivre</i>	23
<i>A. La question du financement de la couverture du territoire</i>	23
1. <i>Les différents cahiers des charges ont le souci de la desserte des territoires</i>	23
2. <i>Les différentes solutions possibles pour couvrir le territoire</i>	25
a) <i>Les différentes stratégies possibles pour élargir la couverture GSM.</i>	25
b) <i>Les techniques possibles pour développer les réseaux à haut débit</i>	25
3. <i>Qui doit financer la couverture du territoire ?</i>	26
4. <i>La modification du rôle des collectivités locales</i>	28
<i>B. dES TECHNOLOGIES DE L'inFORMATION ET DE LA COMMUNICATION, POUR QUELS usages ?</i>	29
1. <i>L'utilisation dans le domaine de la pédagogie</i>	29
2. <i>Le développement de l'UMTS et de la télévision numérique</i>	30
<i>C. IA CONVERGENCE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS, de l'INFORMATIQUE et de la TÉLÉVISION NUMÉRIQUE HERTZIENNE</i>	31

<i>1. L'émergence de la télévision numérique terrestre</i>	<i>31</i>
<i>2. La convergence</i>	<i>33</i>
<i>d. LE NÉCESSAIRE DÉVELOPPEMENT DU TRAVAIL A DISTANCE</i>	<i>34</i>
<i>E. LE RÔLE DE France TELECOM</i>	<i>35</i>
<i>F. L'absence de modèle Économique</i>	<i>37</i>
<i>1. L'utilisation des redevances des UMTS</i>	<i>37</i>
<i>2. Le financement de l'accès à Internet</i>	<i>38</i>
<i>3. La télévision numérique</i>	<i>40</i>
<i>4. L'éventuelle extension du service universel</i>	<i>41</i>
<i>examen par la dÉlÉgation</i>	<i>45</i>
<i>RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION</i>	<i>47</i>
<i>LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR</i>	<i>49</i>
<i>LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES</i>	<i>51</i>

Mesdames, Messieurs,

A la lecture du projet de schéma des services collectifs de l'information et de la communication, votre rapporteur est saisi d'un doute. Compte tenu des incertitudes qui caractérisent ce domaine du fait de la rapidité des évolutions technologiques - le document relève lui-même, avec justesse, que "l'homme est devenu le point fixe" par rapport aux mutations technologiques, alors qu'auparavant celles-ci étaient beaucoup plus lentes par rapport à la durée de la vie humaine - on peut se demander s'il fallait établir un schéma prospectif, un cadre, si une démarche planificatrice était appropriée. Elle peut sembler au contraire présomptueuse, eu égard à la très grande prudence, dans les analyses prospectives, dont font preuve les interlocuteurs que votre rapporteur a rencontrés dans le cadre de cette mission, la plupart n'hésitant d'ailleurs pas à souligner leur incapacité à fournir des réponses sur certains points, notamment en matière de délais, la perception du temps variant considérablement de l'un à l'autre. D'ailleurs, les récents bouleversements financiers affectant ce secteur confortent ce scepticisme.

Le recours au décret paraît peu adapté, puisque, prospectifs et indicatifs, les schémas ne peuvent créer de droits. Ils devraient, de plus, pouvoir être modifiés aisément et régulièrement. Une autre forme, moins lourde, aurait été plus judicieuse.

Une conférence permanente, révisant le schéma tous les deux ou trois ans, pourrait paraître, par sa souplesse, et son caractère évolutif, beaucoup plus adaptée et plus propre à faire le point sur les progressions technologiques et les évolutions dans les usages.

Cela étant, ce projet de schéma a le mérite de lancer le débat, il oblige au débat et est, de ce fait, un instrument qui a une certaine utilité. Il faut souligner la grande richesse de ce document ; même si les propos de votre rapporteur peuvent sembler critiques sur ce projet de schéma, celui-ci constitue une somme très intéressante sur ce sujet et il convient de saluer le travail réalisé par les agents de la DATAR concernés.

Le présent rapport ne prétend pas – et ce n'est d'ailleurs pas son but – à l'exhaustivité sur les sujets abordés, mais il se propose d'analyser le schéma et de proposer des recommandations visant à faire de ce sujet un enjeu mobilisateur, national, clairement annoncé. La critique ou mise en perspective proposée dans ce rapport a un objectif constructif destiné à faciliter, autant que possible, la prise de position par les pouvoirs publics à



court et moyen terme. Il est en quelque sorte une photographie à un instant donné sur un sujet qui évolue très rapidement, et un avis modeste de votre rapporteur. Mais il doit être aussi un sujet essentiel et de passion pour l'administration et les hommes politiques.

Ce rapport tient compte à la fois du projet de schéma rédigé à l'automne 2000 et soumis aux régions et du projet de schéma ultérieur, modifié en fonction des avis des régions et sur lequel est saisie la Délégation.

I - LE projet de SCHÉMA de l'information et de la communication :  
UNE DÉMARCHE NOUVELLE, MAIS TROP LIMITÉE

A. LE projet de SCHÉMA A LE MÉRITE D'EXISTER

**1. Une démarche qui n'est pas inutile...**

Ce projet de schéma a le mérite d'exister, puisque les nouvelles technologies de l'information et de la communication sont désormais présentes dans tous les types d'activités. L'importance de ce secteur est devenue telle en quelques années que le gouvernement a jugé nécessaire qu'un document "fixe les conditions dans lesquelles est assurée l'égalité d'accès à ces services", comme le précise la loi.

Déjà, la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire prévoyait que le schéma national comporterait des orientations concernant les télécommunications.

Il est en outre préférable qu'un schéma soit consacré à ces technologies plutôt que de faire figurer dans chacun des autres schémas un développement particulier, ce qui permet de disposer d'une vision synthétique, même si certains schémas, la culture, la santé par exemple, contiennent de surcroît quelques réflexions à ce sujet

Cette démarche est d'autant plus nécessaire que l'avenir est difficile à imaginer clairement. Il appartient à l'Etat de mener une réflexion prospective dans ce domaine. Méconnaître ces enjeux serait facteur de risques et, notamment de risque d'exclusion sociale. Le schéma est une occasion donnée aux différents partenaires de réfléchir au devenir de ce secteur et à l'impact qu'il aura sur l'ensemble de la société.

Il présente une photo du moment présent et propose des pistes pour l'avenir.

Du fait des aléas considérables qui caractérisent le secteur, et donc de la difficulté de la prospective, ce schéma est l'un des plus ambitieux.

Comme les autres schémas, il a pour objectif de répondre aux besoins et met l'accent sur la nécessité de généraliser l'accès de tous à une offre de télécommunications adaptée.

Il rappelle que la France est confrontée à un enjeu de civilisation, la

révolution numérique, et que cette transformation profonde entraîne une véritable mutation de société. Il souligne également l'importance des technologies de l'information et de la communication pour accroître la compétitivité des territoires et pour leur offrir les moyens de promouvoir leur identité.

## **2. ...bien que le schéma dresse un état des lieux encore incomplet**

### *a) Un état des lieux nécessaire*

Cet état des lieux préliminaire est indispensable puisque l'approche se veut centrée sur les besoins, que le schéma a souligné l'absence de visibilité dans ce secteur (il n'existe pas en particulier de cartographie des réseaux) et que des mutations rapides et profondes le caractérisent.

Votre rapporteur tient à souligner qu'aucun travail de ce type n'a encore été réalisé par l'Etat. Un rapport était prévu par l'article L 37-5 du code des postes et télécommunications issu de la loi du 26 juillet 1996 ; il devait comporter un bilan de la couverture du territoire pour les réseaux de téléphonie mobile, proposer les modifications appropriées pour assurer la couverture de zones faiblement peuplées et préciser également les moyens nécessaires pour atteindre cet objectif dans le respect du principe d'égalité de concurrence. Ce rapport, préparé par le secrétariat d'Etat à l'industrie, aurait dû être achevé pour la fin de l'année 2000. Or il n'est toujours pas disponible, alors qu'il aurait été logique qu'il soit établi avant le schéma.

**Le projet de schéma constate une diffusion accélérée des équipements dans la sphère domestique.** Il rappelle que 23 % des ménages possédaient un micro-ordinateur en mai 1999, et que le nombre d'intervenants connectés depuis leur domicile en France dépasse aujourd'hui les 5,5 millions, pour un nombre d'heures de connexion mensuelle téléphonique en progression de près de 40 % au cours des quatre dernières années. Toutefois, l'équipement varie selon les catégories sociales et le retard par rapport aux pays anglo-saxons et nordiques n'est pas comblé.

**Il souligne que l'école devient le pivot de la société de l'information** en permettant une familiarisation avec les divers outils, ce qui entraînera, à terme, une mutation du système pédagogique. La version complétée après avis des régions rappelle notamment les chantiers entrepris depuis 1997 dans le cadre du programme d'action gouvernemental pour l'entrée de la France dans la société de l'information (PAGSI) : la mise en réseau des établissements, la formation des personnels, le développement de nouvelles pratiques dans l'enseignement et l'aide à la production et à la diffusion de ressources pédagogiques multimédias, tant dans l'enseignement primaire et secondaire que supérieur.

Les nouvelles technologies pénètrent également dans l'entreprise, avec une relative tendance à l'homogénéisation entre les territoires, même si l'usage de ces technologies est faible par rapport à certains pays européens ou aux Etats-Unis. La version résultant de la consultation des régions consacre un développement plus important aux PME que la version originelle. Elle met en particulier l'accent sur le différentiel de pénétration du haut débit dans les PME selon les territoires, reconnaissant que le passage aux réseaux à haut débit est essentiel pour le tissu des PME mais que le rattrapage ne pourra pas se faire facilement car il dépend d'infrastructures locales.

**L'administration s'est aussi engagée dans cette évolution**, les sites Internet publics étant en croissance rapide (2500 ayant reçu plus de 60 millions de visites en 2000) et leur qualité satisfaisante, y compris en comparaison avec les sites publics étrangers.

**Le projet de schéma estime d'autre part que les collectivités locales sont devenues des acteurs majeurs de la société de l'information**, et qu'elles ont pris la mesure des possibilités ainsi offertes pour améliorer les services courants rendus à la population. Elles se sont équipées en réseaux de télécommunication à leur propre usage, pour développer notamment la fonction informative, qui reste prépondérante par rapport à la fonction interactive. Il est vrai que diverses mesures ont été adoptées récemment. Il en est ainsi par exemple des PIMMS (points d'information médiation multiservices) nées de la volonté de plusieurs entreprises () de faciliter l'accès à leurs services dans les quartiers, l'objectif étant de créer des points d'accueil de proximité. Il existe également des cyberbus et des cybervillages.

Quant à la desserte des territoires, elle est réalisée grâce à l'Internet, accessible sur l'ensemble du pays par le service téléphonique. Les réseaux à hauts débits se développent avec les nouvelles infrastructures en fibre optique déployées le long des voies ferrées, des autoroutes et des voies navigables, mais la liaison entre Paris et les principales capitales européennes et les métropoles régionales reste privilégiée.

**La partie descriptive du projet de schéma fait en outre une large part à deux secteurs qu'il juge clés pour les nouvelles technologies, la santé et la culture.** Il rappelle que l'enjeu majeur de la télémédecine est de favoriser et d'accompagner une évolution des pratiques médicales, en passant d'un exercice médical isolé, individualiste, à une pratique médicale collective, ce qui introduit un certain bouleversement des organisations traditionnelles. La totalité des centres hospitaliers universitaires dispose d'un réseau informatique, le Réseau Santé Social se met en place, malgré les difficultés initiales rencontrées. La télémédecine permet aux professionnels de communiquer en accélérant l'acheminement des données et facilitant la

circulation de l'information relative au patient et de coordonner les soins à l'échelon local ou régional.

Dans le domaine de la culture, la moitié des bibliothèques municipales étaient informatisées en 1998 et la mise en réseau est entreprise. Le ministère de la culture a mis en place le programme "espaces culture multimédia" de développement de lieux d'accès publics au multimédia au sein de structures culturelles et socio-culturelles existantes. La numérisation du patrimoine a concerné l'ensemble des secteurs culturels.

**Le projet de schéma rappelle enfin que la recherche et le développement jouent un rôle central dans l'essor de ces nouvelles technologies**, le ratio recherche-développement/production étant de 9 % dans ce secteur, contre une moyenne de 2 à 3 % dans l'industrie. La communauté de recherche repose sur une organisation multipolaire caractérisée par la coordination entre l'organisme de recherche finalisé dans ce secteur (l'INRIA) et les organismes pluridisciplinaires ou à finalités plus technologiques.

**Le projet de schéma soumis aux régions ne mentionnait pas les DOM.** Les départements concernés s'étaient élevés contre cet oubli. La version corrigée tente de le réparer. Le schéma rappelle que les nouvelles technologies sont une opportunité pour ces départements de renforcer leurs liens avec leur environnement régional et le continent européen et tente de dresser un bilan de la situation actuelle.

**En ce qui concerne la téléphonie mobile, il précise qu'en 2000, on recensait 500 000 abonnés dans les DOM**, ce qui devait correspondre à 30 % de la population (le chiffre n'est pas fourni par le schéma). Il ne précise pas quelle est la proportion du territoire desservi. Quant aux engagements de couverture pour les années à venir, ils sont détaillés par opérateurs, ce qui ne permet pas de se faire une idée précise et globale des perspectives. Il n'est fait aucun bilan précis de l'accès à Internet. Le diagnostic met en outre l'accent sur le sous dimensionnement des réseaux à la Réunion.

Cet état des lieux est le bienvenu puisqu'il est le premier réalisé par l'Etat. Il n'est toutefois pas encore tout à fait satisfaisant.

#### ***b) Des lacunes demeurent***

Dans la version qui était soumise à la consultation des régions, **le projet de schéma ne contenait aucune approche géographique précise.** Pour être en mesure d'apprécier les progrès restant à réaliser dans le domaine de l'aménagement du territoire, votre rapporteur aurait souhaité disposer d'une présentation distinguant entre les départements déjà largement dotés de technologies de l'information et de la communication et ceux qui souffrent de dessertes insuffisantes. Le territoire n'étant pas un tout

homogène, il déplorait de ne pas avoir de données précises sur les écarts existants pour être à même de mieux les combler et d'éviter que ne continue de se creuser le fossé numérique. Une région a d'ailleurs suggéré dans son avis d'intégrer dans le schéma des monographies sur l'état des technologies dans chacune d'entre elles.

Ce manque est partiellement comblé dans la rédaction soumise à la Délégation après avis des régions. Le schéma rappelle que, selon les territoires, les PME ne sont pas égales dans l'accès à l'Internet à bas et haut débit ; les informations fournies ne sont pas exhaustives, mais quelques départements sont cités pour illustrer cette disparité. En outre, le schéma propose, selon ses propres termes, une "ébauche de diagnostic territorial" et distingue trois types de territoire, s'agissant de la desserte en haut débit locale. Les "pôles privilégiés", qui concernent 60 % de la population, sont les territoires qui offrent un potentiel économique important et sont situés à proximité des grands réseaux d'infrastructures nationaux et internationaux : ils bénéficient des investissements spontanés des opérateurs ; les "pôles d'opportunités" (15 % de la population), territoires ayant un potentiel économique, mais trop isolés des grandes infrastructures de télécommunications, disposent d'une offre à haut débit mais la dynamique concurrentielle ne s'exerce pas suffisamment pour développer les réseaux ; enfin, les "pôles d'exclusion du haut débit", (25 % de la population) ne bénéficient pas de réseaux à haut débit, il s'agit de zones peu denses.

Le schéma rappelle également quelle est la desserte des communes en fonction de leur taille.

Ces éléments permettent de remédier au manque d'analyse de la version précédente, même si cette vision est encore loin d'être exhaustive.

**Il manque également dans ce document une cartographie des réseaux existants**, mises à part la carte du réseau Renater, celles de la couverture du territoire, en téléphonie mobile, celles des liaisons transatlantiques et celles des câbles sous-marins internationaux. Il n'existe pas de recensement des réseaux. Il serait intéressant de disposer d'une cartographie de ceux-ci, même s'il est vrai qu'elle ne peut pas fournir des informations exhaustives : en effet, elle serait compliquée puisqu'il existe plus de 100 opérateurs, et que les réseaux sont très variés : au réseau de France Télécom s'ajoutent les réseaux dorsaux ("backbone") mis en place du fait de l'initiative privée (notamment le long des autoroutes, des voies ferrées, des voies fluviales), puis les réseaux métropolitains d'agglomération qui, dans un bassin de vie donné, connectent à de très hauts débits les principales zones industrielles et les principaux lieux demandeurs (usines, hôpitaux, universités), et enfin les boucles locales. On pourrait disposer d'une cartographie des réseaux, même s'il est évident qu'il est difficile de savoir ensuite par où passeront les informations (par exemple, pour un e-mail).

Le projet de schéma rappelle qu'une analyse géographique des autorisations accordées par le secrétariat d'Etat à l'industrie en charge des télécommunications montre que, si les opérateurs de télécommunications ont, en général, souhaité une autorisation pour fournir des services sur l'ensemble du territoire, ils demandent en fait à déployer leurs réseaux ouverts au public sur une zone plus étroite. Il ajoute que sur 600 réseaux indépendants autorisés à ce jour, 300 sont des réseaux industriels et 200 établis par des collectivités locales. La connaissance des réseaux existe donc, même si elle est imparfaite par nature, et il aurait été intéressant de mieux illustrer le schéma à ce propos.

**Le projet de schéma met trop l'accent sur l'Etat** : les constats sont réalisés à l'aune de l'administration de l'Etat ; il s'étend sur son équipement informatique, sur la croissance du nombre des sites publics, leur qualité - qui est réelle, même en comparaison avec les sites étrangers - et sur les usages faits à présent des différents moyens informatiques (la correspondance électronique, les bases de donnée, les systèmes d'information territoriaux qui sont des intranets de services déconcentrés). La part faite aux collectivités locales est moindre. Il estime qu'elles sont devenues des acteurs majeurs de la société de l'information et qu'elles ont pris la mesure des possibilités ainsi offertes pour améliorer les services rendus à la population, en s'engageant dans une politique d'équipement de réseaux de télécommunications. Votre rapporteur s'étonne qu'à partir de ce constat, le schéma ne soit pas situé à la place d'une collectivité locale afin de porter un diagnostic plus précis et de pouvoir proposer ensuite des mesures adaptées. La vision adoptée est une vision d'"en haut", jacobine, alors que pourtant, la volonté affichée des schémas de services collectifs est de se fonder sur les besoins et de déterminer une politique en fonction de ceux-ci. L'Etat est trop plaqué sur le schéma.

Il manque d'autres considérations dans ce document. A propos du commerce électronique, il relève les succès enregistrés par cette activité au cours des dernières années, mais ne mentionne que brièvement **la nécessité absolue de parvenir à une réelle sécurisation des paiements en ligne** qui soit efficace, en l'absence de laquelle le développement ne pourra pas se poursuivre de façon satisfaisante.

Ensuite, **le projet de schéma** qui, dès ses premières pages, rappelle le cadre juridique applicable à l'information et la communication en mentionnant la loi du 26 juillet 1996 sur les télécommunications et les lois du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication modifiée par la loi du 1<sup>er</sup> août 2000, **ne consacre curieusement aucun développement à la télévision numérique terrestre.**

**Il ne comporte aucune réflexion sur la qualité** en matière de téléphonie mobile : dans certains zones denses et bien couvertes, les

communications sont parfois difficiles ou impossibles. Les deux questions sont liées d'ailleurs : pour améliorer la qualité de la desserte urbaine, les capacités nouvelles sont aussitôt utilisées sous la pression de la clientèle et les zones peu denses s'en trouvent négligées.

*c) Les informations sur les retards de la France doivent être complétées*

Dans la version soumise aux régions, le schéma ne semblait pas avoir pris la réelle mesure du phénomène du développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Même s'il faisait allusion parfois au retard de la France, au détour de ces descriptions de la situation actuelle dans différents secteurs (par exemple, le télétravail, les bibliothèques municipales, l'équipement des PME, l'insuffisante desserte des territoires), il n'était pas assez précis.

C'est ainsi que les mesures préconisées pour défiscaliser la transmission d'ordinateurs semblent bien faibles pour remédier à l'équipement encore insuffisant des Français. Autre exemple, dire que tous les hôpitaux sont raccordés à Internet n'a pas grande signification : tout dépend de l'usage qui en est fait : le simple raccordement n'a aucune valeur.

Il ne rappelle pas notre retard en matière de réseaux à haut débit, et ne précise pas que, mis à part les trois principaux d'entre eux, les opérateurs ne communiquent pas les uns avec les autres. Le rapport Bourdier consacré aux réseaux à hauts débits précisait en octobre 2000 que 61 % des PME françaises (de 6 à 200 salariés) étaient connectées à Internet, mais que le retard de notre pays demeurait par rapport à la moyenne européenne. L'Italie, qui était derrière la France dans ce domaine en 1999, a dépassé la France avec 75 % des PME connectées. En outre, la majorité des PME françaises sont connectées à Internet de manière commutée, c'est-à-dire par le réseau téléphonique classique, à 90 % contre 10 % par une connexion permanente à l'aide d'une liaison louée.

Les réseaux dorsaux ("backbones") fournissant de grandes capacités de transport sont fortement développés en France. Mais le prix des liaisons louées raccordant un site à un réseau dorsal constitue un frein au développement des connexions permanentes et à haut débit à Internet pour les entreprises, et, notamment, pour les PME.

En Suède, par exemple, les réseaux à haut débit sont largement plus développés qu'en France ; la téléphonie mobile couvre tout le territoire. Les licences pour l'UMTS ont été délivrées pour un montant extrêmement faible.

Au Québec, le gouvernement a adopté une démarche très volontariste pour développer les technologies de l'information et de la communication et stimuler le commerce électronique.



**Le projet de schéma contenait d'ailleurs peu de comparaisons internationales**, ne fournissait que quelques tableaux, citant les ménages ayant un ordinateur, l'usage des nouvelles technologies par les entreprises, le nombre de télétravailleurs, l'utilisation des technologies dans les bibliothèques dans différents pays. Mais ce n'étaient que des éléments fragmentaires, n'apportant aucune information réellement nouvelle et ne montrant pas le retard pris même si certains rattrapages sont réels, comme le montre l'exemple du téléphone mobile.

De même, **l'absence d'approche européenne, mise à part une annexe sur le programme "e-Europe", était une vraie lacune de ce schéma**, alors que l'Europe est de plus en plus intégrée et que, sur ce sujet neuf, on pourrait avancer plus vite ensemble, d'autant que la libéralisation du secteur se réalise à l'échelle de l'Europe entière. Cette lacune était d'autant plus étonnante que le schéma lui-même rappelait que l'Union européenne révisait actuellement l'ensemble du cadre réglementaire communautaire applicable aux technologies de l'information. Dans ces conditions, il était difficile de continuer à réfléchir dans un cadre purement français d'autant que le schéma de développement de l'espace communautaire invite chaque Etat à ne pas considérer le territoire national comme une île. L'absence de réflexion européenne avait été mentionnée dans l'avis de nombreuses régions.

**La dernière rédaction du schéma – après consultation des régions – remédie à ce manque, tout au moins dans une certaine mesure.**

Il comporte un développement consacré aux caractéristiques globales de l'Union européenne en matière de nouvelles technologies qui, pour bienvenu qu'il soit, ne donne que peu de précisions sur la situation relative de la France par rapport à ses principaux partenaires.

Un tableau récapitulatif en fournit pourtant, regroupant cinq pays européens seulement et les Etats-Unis. Il en ressort que les ménages français sont moins équipés que ceux des Etats-Unis, de Suède, du Royaume Uni et d'Allemagne, que le taux de connexion à Internet est globalement moins élevé en France que dans les pays déjà cités (sauf pour un usage professionnel où seuls la Suède et l'Espagne ont un taux supérieur au nôtre). La proportion des ménages ayant un mobile est partout supérieure à celle de la France (1), sauf aux Etats-Unis. Quant à l'accès à Internet par téléphone mobile, c'est en France qu'il est le plus faible. La France est également relativement mal placée pour les internautes pratiquant l'e-commerce, ou les usagers des services bancaires en ligne.

Il s'agit là d'un progrès par rapport à la version précédente, même si le nombre de pays cité est limité, et même si certaines rubriques manquent,

comme l'accès au haut débit. Ce travail, intéressant, n'est pas encore assez approfondi.

Il aurait été très utile de pouvoir se situer grâce à une analyse plus exhaustive par rapport aux pays comparables pour prendre la mesure des enjeux auxquels nous sommes confrontés, d'autant qu'il s'agit d'une révolution culturelle, économique et sociale sans précédent qui touche simultanément toutes les parties du monde et toutes les activités. Un travail plus approfondi sur les pays comparables à la France aurait permis de nous situer clairement par rapport à ceux-ci et de dégager des leçons.

**Cette optique européenne est d'autant plus indispensable qu'elle a fait défaut jusqu'à présent. Le manque de coordination et de stratégie commune a conduit à des politiques différentes, et à un gâchis financier. Le développement de l'UMTS en témoigne.**

## B. UNE MOBILISATION encore INSUFFISANTE

### 1. Une prospective limitée dans le temps

Force est de reconnaître qu'**une prospective à vingt ans est impossible dans ce secteur**. Autant ce terme s'impose pour d'autres schémas, - en matière de transport, par exemple, tout projet important nécessite un délai semblable de sa conception à sa réalisation - autant il est beaucoup trop éloigné pour les technologies de l'information et de la communication. Il suffit de se souvenir, pour réaliser combien l'évolution est rapide, que dans la première moitié de la décennie 1990, le mot même d'Internet était inconnu. Même en prenant un terme plus rapproché que 2020, on ne peut que souligner la grande incertitude pesant sur ce sujet par essence en mutation rapide et continue.

**Ce manque de visibilité pose le problème du suivi.** Puisqu'une prospective à long terme n'est pas envisageable, un suivi et une actualisation fréquente du schéma s'avèrent encore plus indispensables que pour les autres documents. Les opérateurs de télécommunications ont tous d'ailleurs affirmé à votre rapporteur que leurs propres prévisions étaient révisées tous les deux ou trois ans pour tenir compte des évolutions technologiques.

**Dans la version qui a été soumise aux régions, le projet de schéma n'était pas complètement satisfaisant à cet égard.** Il précisait que le suivi serait assuré par un comité stratégique réunissant les représentants des ministères et organismes publics concernés, ainsi qu'un certain nombre d'experts, placé auprès de la DATAR et que ses travaux seraient éclairés par l'observatoire des réseaux, des usagers et des services, mis en place en 1998. Il prévoyait, en outre, le rattachement à chaque commission régionale d'aménagement du territoire (CRADT) d'une commission régionale de suivi

du schéma.

Il ne précisait rien sur la fréquence de la réactualisation du schéma. Selon la loi du 25 juin 1999, les schémas sont révisés au plus tard un an avant l'échéance des contrats de plan Etat-Régions : ils le seraient donc en 2005 ou 2006, ce qui est beaucoup trop tard pour ce schéma.

**Dans le projet révisé après consultation des régions, le schéma prévoit la création d'un "observatoire des télécommunications, des téléservices et des territoires" (OT3).**

Votre rapporteur, qui juge *a priori* cette initiative intéressante, se demande néanmoins quel sera le rôle de ce nouvel observatoire par rapport au précédent. Il s'interroge d'autant plus que, comme le rappelle le schéma, les pratiques des collectivités locales sur les nouvelles technologies sont déjà actuellement répertoriées par l'observatoire des télécommunications dans la ville (OTV). Il craint donc que cette multiplication des observatoires ne conduise à une dispersion des informations et, par conséquent, à une moindre efficacité.

Par ailleurs, **la nouvelle version prévoit que la DATAR, avec le secrétariat d'Etat à l'Industrie, produira, tous les deux ans, un rapport sur "l'état des régions dans la société de l'information"** qui "constituera de fait la déclinaison territoriale du présent schéma de services collectifs".

Cette initiative est intéressante car dans ce secteur, caractérisé par des évolutions techniques et financières si importantes, un suivi des réalisations très régulier est indispensable. **Votre rapporteur pense que le schéma aurait pu être encore plus ambitieux en proposant la mise en place d'un comité stratégique chargé de réviser le schéma tous les deux ans**, un observatoire et un rapport ayant une mission plus "passive", limitée à la collecte des informations et des statistiques. Or, c'est une révision du schéma qui sera nécessaire.

## **2. Des objectifs à préciser**

Le projet de schéma choisit trois échéances, les années 2003, 2010 et 2020.

### ***a) Pour 2003***

Il se fixe trois objectifs : familiariser le grand public, poursuivre la modernisation de l'administration et rechercher un développement équilibré des territoires par la mise en œuvre d'un maillage territorial par les nouvelles technologies. Votre rapporteur regrette la faiblesse ou l'imprécision des moyens mis en œuvre pour y parvenir dans la rédaction qui a été soumise aux régions.

La version corrigée après consultation des régions comporte des développements plus importants sur le rôle que l'école pourra prochainement jouer : elle prévoit, par exemple, la connexion à Internet de la totalité des écoles avant la fin de l'année scolaire 2001-2002, pour les étudiants l'accès individuel et à haut débit à l'Internet, la formation des personnels et la mise en service d'un portail de services destiné à tout agent de l'éducation nationale.

Cette nouvelle version tente aussi d'intégrer les remarques des régions selon lesquelles les entreprises sont peu prises en compte : elle prévoit notamment que les entreprises pourront restructurer leurs processus de production grâce aux nouvelles technologies, établir des liens en temps réel avec leurs clients, accroître leur productivité, rendre plus rapides ou plus économiques leurs processus internes.

Enfin, elle rappelle qu'une mission pour l'économie numérique a été créée en mars 2001, qui rassemble des représentants du secteur privé et de l'administration.

S'agissant des territoires, la dernière version appelle, en particulier, à une mobilisation de l'ensemble des acteurs, rappelant que la formation des élus constitue une priorité, et que le gouvernement a décidé d'instaurer dans chaque région, un pôle de compétence dans le domaine des nouvelles technologies. Il souligne en outre que la DATAR et le secrétariat d'Etat à l'industrie produiront tous les deux ans, un rapport sur l'état des régions dans la société de l'information.

**Ces ajouts apportent quelques précisions intéressantes, notamment sur la formation.**

**Toutefois, le projet de schéma n'est pas encore assez mobilisateur, et souffre encore d'une démarche technocratique,** même s'il tente d'insuffler un état d'esprit. Les développements consacrés aux entreprises restent très généraux et n'apportent pas de vision nouvelle ; il n'est apporté aucune précision sur les modalités envisagées, les objectifs concrets à atteindre.

**Trop souvent, le projet de schéma préconise des mesures qui ont déjà, en fait, reçu un début d'application.** Il propose que le mécanisme selon lequel les entreprises puissent donner leurs ordinateurs sans incidence fiscale soit plus répandu ; il souhaite le développement des lieux où le public puisse librement accéder à Internet : ces deux mesures existent déjà et ne témoignent pas d'une approche nouvelle et volontariste. De même, il cite le schéma stratégique des systèmes d'information et de télécommunications, plan de développement sur trois ans du ministère de l'Education nationale, qui lui non plus, ne doit pas son existence au schéma. La sensibilisation des PME aux nouvelles technologies a déjà été entreprise.

La plupart des mesures d'accompagnement au commerce électronique, proposées comme un objectif à moyen terme, sont opérationnelles depuis déjà plusieurs années. Quant au dispositif de soutien aux entreprises de contenu multimédia, il s'agit aussi le plus souvent de mesures existantes dont la plupart sont conditionnées à un partenariat avec le réseau de recherche publique (les incubateurs, aides de l'ANVAR, etc)

En ce qui concerne la modernisation de l'administration, les pistes ne sont pas plus neuves, qu'il s'agisse de la généralisation progressive des systèmes d'information territoriaux (SIT) destinés à faciliter l'échange d'informations entre les services déconcentrés de l'Etat, déjà entamée, et la mise en ligne des données publiques, déjà entreprise.

Les propositions sont également générales et peu innovantes dans le domaine de la santé. Il est vrai que les nouvelles technologies ont un rôle fondamental à jouer dans ce secteur qui connaît actuellement une complète refonte de son organisation du fait du renforcement de la maîtrise des dépenses de santé. Celui-ci se traduit par la régionalisation, la réorganisation de la carte sanitaire et les coopérations inter-établissements, la collecte de données économiques liées à l'activité médicale, l'information du secteur, la mise en place de réseaux de soins. Or, le schéma se borne à rappeler ces défis.

Il en est de même dans le domaine de la culture où sont proposés la connexion des lieux culturels, la poursuite de la numérisation du patrimoine. Quant aux "espaces culture multimédia", programme de soutien à la création et au développement de lieux d'accès au multimédia au sein de structures culturelles existantes, ils apparaissent depuis 1998 déjà.

### ***b) Pour 2010***

Il est vrai qu'il est très difficile de prévoir à cet horizon, dans ce secteur, tant les évolutions sont rapides. Il suffit de se souvenir que le rapport de M. Gérard Théry, dont la compétence ne pourrait être mise en doute, concluait en 1994 à la nécessité de raccorder l'ensemble de la population en fibre optique, alors qu'un tel objectif a été abandonné depuis dans tous les pays. De même, le rapport ne contenait pas le mot "Internet". Cette réserve faite, le schéma s'avère toutefois décevant, même si, là aussi, les objectifs généraux qu'il affiche ne peuvent être que partagés : l'appropriation généralisée de ces nouvelles technologies, la compétitivité des territoires et l'administration numérique.

Le schéma s'avère, curieusement, parfois trop optimiste, ou parfois trop prudent.

**Dans la version soumise aux régions, le projet de schéma estimait que "l'accès de deux megabits à la seconde à un coût abordable et équivalent pour tout usager doit être résolument considéré comme le**

**service de base à l'échéance 2005''.**

**Votre rapporteur ne pouvait souscrire à cette assertion.** Les régions comme les opérateurs s'y sont également opposés.

S'il est exact que nous avons un réel retard et que l'accès aux réseaux à haut débit est déjà très répandu dans certains pays comme la Suède, cet objectif méritait examen dans le sens où sa réalisation à cette date supposait des investissements considérables pour chaque foyer.

Une desserte par satellite ne poserait pas de problèmes techniques, mais serait d'un coût très élevé. Par réseau filaire, il serait impossible de desservir le territoire en 2005 : cela supposerait la pose de 40 000 kilomètres de fibres optiques en quatre ans. D'ailleurs, le schéma ne précise pas quels seraient les moyens d'atteindre cet objectif irréaliste.

La seule solution serait de développer l'UMTS. Actuellement, rien ne permet d'affirmer qu'il le sera suffisamment en 2005.

Compte tenu de ces données, votre rapporteur se demandait dans quelle mesure il était indispensable que chaque foyer bénéficie d'un accès aux réseaux à haut débit à cette date ; il aurait fallu comparer les coûts entraînés par cette démarche et l'efficacité que l'on pouvait en attendre. S'il est évident que les entreprises doivent être desservies par un réseau à haut débit, il n'est peut-être pas indispensable que les particuliers le soient également dans le même délai. Il ne faudrait en effet pas renouveler les erreurs du Plan câble en imposant des objectifs irréalistes mais plutôt s'adapter à chaque cas particulier. L'usage qui sera fait de la technologie doit toujours rester au centre de la réflexion. Aujourd'hui d'ailleurs, l'accès compte plus que le débit. Au Japon, l'Internet fixe est peu développé, mais on peut accéder à de nombreux services sur le mobile avec des débits inférieurs à 9 kbits/s. On peut estimer que, pour le grand public, au moins, des débits de 64 kbits/s à 100 kbits/s sont suffisants. En outre, du fait de la progression des technologies de codage, on constate une diminution des débits nécessaires.

**Après avis des régions, le schéma estime que l'objectif de deux mégabits par seconde pour chaque foyer peut être envisagé, le but étant le très haut débit à l'échéance de la décennie.**

Votre rapporteur apprécie cette correction et l'adoption d'un objectif moins irréaliste.

En effet, l'objectif est de garantir les niveaux de services offerts, qui doivent être toujours indépendants du mode d'accès, et de conserver à l'utilisateur ses services, quel que soit le débit.

**Il vaut donc mieux tenir compte de la demande réelle et**

**potentielle, plutôt axée sur les bas et moyens débits, tout au moins pour le grand public. Tenir compte de la demande est d'ailleurs l'objectif de ce schéma. En revanche, les hauts débits sont indispensables pour les entreprises et pour l'équilibre des territoires.** Ils sont un facteur de cohésion micro-économique. En effet, nombre d'entreprises qui ne disposeront pas de ces technologies préféreront changer de lieu d'implantation.

De même, le projet de schéma affirme qu'en 2010 "les conditions financières d'accès aux équipements et aux communications ne constitueront... plus un obstacle à la démocratisation des nouvelles technologies". Il s'agit plus d'un vœu pieux, que l'on souhaite réalisable, mais qu'aucune donnée ne permet actuellement d'étayer, d'autant que le coût des équipements et des abonnements est aggravé par l'obsolescence rapide des ordinateurs. **Il est à craindre qu'il reste des exclus de fait pendant encore longtemps. D'ailleurs, le projet de schéma ne donne aucune solution à cet égard, si ce n'est les espaces publics mentionnés qui resteront probablement une solution à ne pas négliger même à terme,** même s'il affirme dès les premières pages qu'il faut lutter contre les risques d'exclusion.

**Par ailleurs, le projet de schéma prévoit l'établissement d'une couverture complète par l'UMTS des bassins de vie permanents et occasionnels en 2010. Or, les cahiers des charges sont beaucoup moins ambitieux :** ils disposent que, deux ans après l'attribution de la licence, 25 % du territoire devrait être couvert pour le transport de la voix et 20 % pour celui des données, et que, huit ans après, les chiffres devraient être respectivement de 80 % et 60 %. Au-delà, les candidats devaient prendre un certain nombre d'engagements.

**En revanche, le schéma se montre parfois trop modeste.** Il manque notamment d'ambitions pour l'administration. **L'administration numérique qu'il décrit pour 2010 semble timide.** De nombreux agents disposent déjà d'une adresse professionnelle ; il existe déjà un portail gouvernemental unique, même s'il sera enrichi et modifié d'ici 2010 ; la nouvelle localisation se développera certainement ; toutes ces prévisions paraissent limitées. Seul, l'interlocuteur numérique unique mis en place par chaque administration semble apporter un élément réellement nouveau. Encore peut-on penser qu'il verra le jour avant 2010.

### *c) Pour 2020*

Le projet de schéma souligne qu'il est impossible dans ce domaine de prévoir à vingt ans tant les changements technologiques sont considérables. Il envisage néanmoins dans la rédaction complétée après avis des régions plusieurs "lignes d'horizon" : l'interopérabilité des réseaux, des investissements massifs, et le rôle essentiel de la régulation (la loi de 1996

appelle d'ailleurs à une révision législative au terme de quatre ans, ce qui n'a pas été fait).

Il discerne en outre quelques tendances déjà visibles qui se prolongeront probablement : la polarisation territoriale, la multiplication des acteurs de la communication, le surdimensionnement du facteur financier et le décalage temporel des modes d'appropriation.

Il conclut à la nécessité de bâtir une société de l'information pour tous grâce à une action volontariste et durable de lutte contre tout fossé numérique.

#### *d) Dans les DOM*

Les projets dans les DOM sont au nombre de trois : combler le fossé numérique ; contribuer au développement de la francophonie ; participer au dialogue Nord-Sud. Si ces projets sont détaillés département par département, il n'est pas indiqué à quelle échéance ils pourraient être réalisés.

#### C. UNE DÉmarche qui doit être approfondie

Votre rapporteur déplore qu'aux lacunes relevées dans l'état des lieux, aux orientations peu précises pour les années à venir, s'ajoute une philosophie peu adaptée.

Il faut bien constater que **le principe affiché d'une large concertation pour l'élaboration et l'adoption des schémas n'a pas toujours été respecté** : il est étonnant que l'Autorité de régulation des télécommunications n'ait même pas été consultée à aucun stade de la préparation de ce document.

**Le projet de schéma adopte par ailleurs une démarche ambiguë.** En premier lieu, il semble ignorer que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1998, les télécommunications sont libéralisées et régies par le marché. Ce terme de "marché" n'est d'ailleurs jamais cité dans le texte, pas plus que celui de "consommateur". Ce texte devrait être replacé dans la réalité du marché ; cette loi du marché est parfaitement évidente en ce qui concerne actuellement l'UMTS. C'est ainsi que l'Union européenne avait décidé que l'UMTS serait disponible le 1<sup>er</sup> janvier 2002 ; il ne le sera en fait, au mieux, qu'en 2003. Le marché ne semble pas prêt pour une date antérieure.

Par ailleurs, paradoxalement, ce schéma qui reste à la fois théorique et planificateur de façon assez traditionnelle, se garde également de prendre parti ou de fixer de réelles priorités. Même si le rôle du marché doit être parfaitement reconnu - ce qui ne l'a pas été -, l'Etat ne doit pas refuser de jouer le sien, qui doit être un rôle de chef d'orchestre et définir les



responsabilités des différents acteurs, tant publics que privés.

Enfin le projet de schéma a surtout le souci de développer les nouvelles technologies dans le secteur public, en estimant que les avancées réalisées dans ce secteur permettront, par effet de levier, de progresser dans le secteur privé. Or, on peut douter que cette option soit efficace. Le schéma prévoit d'ailleurs l'utilisation par d'autres partenaires publics du réseau Renater (appelé à constituer un réseau national à très haut débit) mais pas par des partenaires privés.

On peut se demander s'il n'aurait pas mieux valu une réflexion plus importante sur les besoins propres aux entreprises malgré les ajouts dans la version corrigée après avis des régions. Celle-ci est en effet faible. Il manque une analyse des coûts d'accès à Internet pour les PME. Le schéma ne prévoit pas les conséquences de l'utilisation des nouvelles technologies dans la localisation des entreprises, ce qui est anormal pour un schéma d'aménagement du territoire.

Plus généralement, le schéma est focalisé sur l'impact des technologies de l'information et de la communication dans le service public (administration, enseignement, santé, recherche) au détriment des autres domaines.

**Le projet de schéma ne définit pas suffisamment précisément les différentes responsabilités.**

L'Etat, dans ce schéma, n'a pas joué son rôle de chef d'orchestre. Il aurait dû préciser les missions de chaque acteur, tant public que privé. On pourrait imaginer que les régions se chargent de la mise en place et de la coordination des réseaux à leur niveau, et que les départements en fassent autant à leur échelon. L'Etat devrait veiller à harmoniser les règles nationales et les décisions prises au niveau régional, départemental, local. De même, il lui appartient de favoriser la coopération inter-régionale dans le domaine des technologies de l'information et de la communication.

Il pourrait également générer des synergies entre les opérateurs par des mesures favorables pour qu'ils s'implantent dans les zones mal desservies et qu'ils multiplient les accords entre eux.

Cette définition des responsabilités pourrait éviter les réseaux en doublon et des coûts élevés.

L'Etat ne va pas au bout de ses responsabilités. Paradoxalement, le schéma ne met pas de terme au laissez-faire.

Plusieurs régions ont déploré que, dans ce document, l'Etat n'assume pas suffisamment son rôle de régulateur.

**Enfin, il aurait été plus judicieux que le projet de schéma soit adopté avant la signature des contrats de plan Etat-région.**

Votre rapporteur éprouve donc une certaine déception à la lecture de ce document qui ne prend pas suffisamment la mesure de l'importance de la révolution culturelle, économique et sociale sans précédent entraînée par les nouvelles technologies.

## II -UNE RÉFLEXION À poursuivre

### A. La question du financement de la couverture du territoire

Cette question est fondamentale. D'ailleurs, la loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications inscrit l'aménagement du territoire parmi ses objectifs principaux.

Nombreuses sont les régions qui, dans leurs avis, ont craint une accentuation de la fracture territoriale dans les années à venir et ont souhaité que le schéma prenne davantage en compte ce risque.

**Dans la version modifiée du projet après consultation des régions, le schéma réaffirme le rôle fondamental des techniques de l'information dans l'aménagement du territoire et souligne qu'il est de la responsabilité de l'Etat de faire en sorte que la logique de rentabilité ne remplace pas celle de l'aménagement du territoire. Il n'en tire pas toutes les conséquences.**

### **1. Les différents cahiers des charges ont le souci de la desserte des territoires**

L'aménagement du territoire fait partie des objectifs fixés à la régulation par la loi de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996. Or, **des zones restent non couvertes par la téléphonie mobile**, compte tenu des perspectives limitées de chiffre d'affaires au regard des coûts de mise en place et d'exploitation des infrastructures nécessaires pour couvrir ces zones ; il s'agit surtout de zones très enclavées et très peu habitées.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2001, on comptait 30 millions d'abonnés au téléphone mobile, soit 50 % de la population. Le rapport préparé actuellement par le secrétariat d'Etat à l'industrie sur la couverture du territoire en téléphonie, conformément à l'article L.37-5 du code des postes et télécommunications, fournira de plus amples informations.

D'après les chiffres dont nous disposons, **sont desservis par la**

**téléphonie mobile, entre 97 % et 99 % de la population et 81 % à 89 % du territoire selon les opérateurs.** Le pourcentage fixé par les licences des opérateurs (à savoir atteindre 90 % de la population au 1<sup>er</sup> juillet 2000, aucun seuil n'étant prévu en pourcentage du territoire) a été dépassé depuis plusieurs années.

Toujours est-il que l'ensemble de la population ne bénéficie pas encore de la téléphonie mobile, même si le schéma estime que les collectivités locales sont des acteurs majeurs de la société de l'information, qu'elles mènent une politique résolue d'équipements en matière de réseaux.

Enfin, souligner que 98 % environ de la population est desservie n'a pas beaucoup de signification, ne serait-ce que parce qu'il faut prendre en compte les déplacements de cette population (pour les vacances, par exemple).

**Le même problème se posera ensuite pour l'accès aux réseaux à haut débit, la télévision numérique et l'UMTS.**

**Les cahiers des charges pour l'Internet à haut débit et la boucle locale radio comportent également des engagements de couverture.** Les opérateurs proposés par l'ART pour l'attribution d'une licence de boucle locale radio en métropole ont pris des engagements de couverture. Sur 44 licences régionales, 9 seulement prévoient pour la fin 2004 un taux de couverture de la population supérieur ou égal à 20 % : les deux licences d'Ile-de-France et de PACA, une des deux licences d'Alsace, de Languedoc-Roussillon, du Nord-Pas de Calais, de Haute-Normandie et de Rhône-Alpes. Les licences nationales comportent un taux de 33,4 % pour FMC et 46 % pour Fortel.

Cet engagement, qui était indispensable, ne résoudra toutefois pas le problème, puisque plus de la moitié de la population ne sera pas desservie. Cette technologie n'est en fait utilisée que dans les zones urbaines.

L'ADSL devrait être le système le plus largement disponible. Il semblerait que, dès la fin de 2002, environ 65 % de la population aurait la possibilité de demander un accès aux réseaux à haut débit grâce à l'ADSL.

A cet égard, il est indispensable que, conformément à l'article 37 de la loi de finances pour 2001, le Parlement ait connaissance de l'évolution de la desserte du territoire par les réseaux à haut débit, le 30 juin 2001, puis tous les deux ans.

**En ce qui concerne l'UMTS, l'appel à candidature publié par le gouvernement comporte, pour les opérateurs retenus, des dispositions relatives à la couverture :** les opérateurs devront au bout de huit ans, couvrir 80 % de la population en service de voix et 60 % en services de

données.

Les licences pour le dégroupage ne seront également accordées qu'aux opérateurs s'engageant à couvrir le territoire au-delà d'un seuil minimal.

Mais, aujourd'hui, l'Internet à haut débit ne couvre que 6,8 % des foyers.

## **2. Les différentes solutions possibles pour couvrir le territoire**

Les trois opérateurs ont pris l'initiative de mener une réflexion sur la couverture GSM des zones les plus enclavées et à faible rentabilité depuis plus d'un an, afin d'améliorer la couverture mobile de ces zones.

### *a) Les différentes stratégies possibles pour élargir la couverture GSM.*

Le schéma rappelle que les opérateurs peuvent prévoir des **accords d'itinérance**, grâce auxquels un opérateur utilise les infrastructures construites par un autre opérateur pour faire fonctionner les téléphones mobiles de ses clients.

L'autre solution est la **mutualisation** : les opérateurs cofinancent avec les collectivités locales intéressées les moyens d'infrastructures passifs (le génie civil, le raccordement EDF et l'exploitation correspondante). Dans ce cas, les opérateurs étendent leur couverture sur l'ensemble des zones à ouvrir et n'acceptent chacun que leurs propres clients. Ainsi, en Corrèze, le conseil général construit les pylônes et les opérateurs (France Télécom et Cégétel) posent les antennes.

L'itinérance locale semble plus adaptée à la couverture de "plaques" relativement étendues. La mutualisation semble convenir davantage à l'équipement des "trous" de couverture.

### *b) Les techniques possibles pour développer les réseaux à haut débit*

Les principales sont le câble, l'ADSL, le satellite, la boucle locale radio, le dégroupage, comme le mentionne le schéma.

Conçus pour offrir des services de télévision, **les réseaux câblés** permettent aujourd'hui la fourniture de services de télécommunications, et, notamment, l'accès à Internet à haut débit. Les possibilités offertes sont considérables : l'état actuel de développement de ces réseaux permet potentiellement à plus de huit millions de foyers français d'accéder aux services du câble ; aujourd'hui, 2,9 millions de foyers sont abonnés à l'un au

moins des services disponibles. Mais ces réseaux ne touchent que les zones urbaines.

**La boucle locale radio** est une technologie qui permet aux opérateurs de télécommunications de raccorder directement par voie radio des clients aux réseaux. Elle présente l'avantage d'une grande souplesse de mise en œuvre, requiert des investissements progressifs. Elle s'adresse aux PME dans les zones urbaines ou suburbaines, mais également aux particuliers. Aujourd'hui, quatre opérateurs sont titulaires d'une licence.

**Le dégroupage de la boucle locale** consiste à permettre aux nouveaux opérateurs d'accéder au réseau téléphonique existant pour fournir leurs services directement à leurs clients. Celui-ci est possible depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, mais sa mise en œuvre est complexe car elle suppose des négociations techniques, juridiques et économiques entre les opérateurs. Elle est toutefois indispensable au développement du marché, notamment en raison de l'arrivée des technologies ADSL qui permettent d'accéder à Internet avec des débits élevés en utilisant le réseau téléphonique local. D'après les chiffres fournis par France Télécom et l'INSEE, il semblerait qu'au total environ 22 millions de Français pourront prétendre à l'ADSL d'ici juin 2001, mais que des écarts de couverture subsisteront (dans une dizaine de départements seulement plus de 50 % de la population pourra accéder à l'ADSL). France Télécom prévoit qu'en 2003, 70 % de la population puisse avoir accès à Internet à haut débit grâce à l'ADSL. Mais l'extension aux 30 % restants coûterait entre 10 et 20 milliards de francs.

Il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre de zones ne sont pas couvertes soit pour des raisons techniques (la distance entre l'abonné et le central téléphonique ne doit pas excéder quelques kilomètres), soit parce qu'elles n'offrent pas aux opérateurs une rentabilité minimum des investissements.

Enfin, **le satellite** permet des liaisons Internet à haut débit, et est bien adapté aux zones peu denses, mais a un coût élevé, si bien qu'il semble devoir être réservé à une clientèle professionnelle.

Il faut remarquer que le schéma ne fait aucun choix parmi ces diverses techniques, ce qui s'explique par le fait que c'est le marché qui décide, mais **on peut toutefois regretter qu'aucune priorité ne soit retenue par l'Etat, que le schéma n'éclaire pas les décideurs.**

### **3. Qui doit financer la couverture du territoire ?**

Ce problème, essentiel, n'est pas traité par le schéma : qui doit payer les installations destinées à réduire les zones d'ombre en matière de téléphonie mobile ? La même question se posera ensuite pour l'Internet à haut débit. Quelle que soit la technique pour le réseau GSM, la couverture

des zones blanches conduirait à un investissement de 3 à 5 milliards de francs, selon les opérateurs, et des coûts récurrents de plusieurs centaines de millions de francs par an pour ces sites (hors des coûts d'interconnexion). En ce qui concerne l'UMTS, le montant des investissements pour une couverture correcte du territoire français est 30 milliards de francs par opérateur. Le schéma se borne à préciser que la couverture doit être réalisée à des coûts "équivalents" et non pas "égaux" pour tous les usagers, ce qui est vague.

Plusieurs questions se posent à cet égard. Faut-il faire appel à l'aide publique pour la couverture des zones non rentables en téléphonie mobile ? L'Etat ne doit-il pas prendre en charge ces financements, puisqu'il s'agit d'aménagement du territoire ? Les opérateurs ne devraient-ils pas prendre leur part ?

Actuellement, ce sont surtout les collectivités locales qui financent l'installation d'antennes dans les zones non rentables. Elles semblent le faire volontiers ; en réalité, elles y sont contraintes, puisque ni les opérateurs, ni l'Etat ne s'engagent suffisamment. Les régions ont été nombreuses, dans leurs avis, à déplorer un transfert de charges. Cette situation doit amener à se poser le problème de la péréquation : en effet, plus les zones sont pauvres, moins elles sont desservies, et plus les collectivités locales doivent payer ; ne faudrait-il donc pas envisager une péréquation ? Les communes du Limousin par exemple ont dépensé pour le développement des technologies de l'information et de la communication en moyenne 10 775 francs par habitant, contre 9 775 F pour la moyenne nationale, alors que les ressources de leurs contribuables sont inférieures à la moyenne nationale.

En réponse à ces questions, les opérateurs invoquent la pression de la rentabilité, les problèmes économiques du secteur des télécommunications, la contribution au service universel, la ponction financière résultant de l'attribution des licences UMTS. Leur position paraît fondée car, à cette dernière, s'élevant à 32,5 milliards de francs par opérateur, s'ajoutent un montant équivalent (environ 30 milliards) pour financer les équipements.

**L'Etat se défause alors qu'il devrait prendre en charge les infrastructures, même s'il pourrait incomber aux collectivités locales de se charger ensuite de l'acheminement vers chaque citoyen.**

Peut-être le groupe de travail réunissant la DATAR, la direction générale de l'industrie, des technologies, de l'information et des postes du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et les opérateurs, à propos du Massif Central, proposera-t-il des solutions adaptées. La démarche adoptée a consisté à identifier une liste de départements-tests pour préparer une extrapolation et obtenir une estimation des coûts globaux : l'Indre, la Corrèze, le Lot, le Puy-de-Dôme, la Lozère, le Cantal, l'Ardèche.

Les zones n'étant couvertes par aucun des opérateurs ont été recensées, en tenant compte des zones touristiques. L'étude a pour base les cartes de couvertures actuelles et les priorités fournies par les départements. L'objectif est de présenter un dossier lors du CIADT de juillet 2001.

**Il faut définir clairement les rôles des différentes parties et notamment celui des collectivités territoriales et de l'Etat.** L'équité voudrait que l'Etat assure la mise en place des infrastructures de base afin que tous les territoires soient mis à niveau, à charge ensuite pour les collectivités territoriales de prendre diverses initiatives, de réaliser le maillage local, la formation des utilisateurs et de développer les usages. A ce sujet, il ne faut pas adopter une approche trop intellectuelle sur les usages, mais au contraire laisser toute liberté aux acteurs concernés, c'est-à-dire aux collectivités territoriales, pour définir leurs besoins et mettre en place les politiques susceptibles d'y répondre. Les initiatives doivent donc fleurir ; mais si les collectivités territoriales sont étouffées par le financement des infrastructures, elles ne pourront pas les prendre.

Il serait en outre judicieux de **prévoir une dotation destinée à assurer l'équité du territoire**, afin de remédier à la situation actuelle caractérisée par le fait que les zones les plus pauvres sont celles qui rencontrent le plus de difficultés à s'équiper. **Il paraîtrait normal qu'une partie du produit résultant de l'attribution des licences de l'UMTS soit affectée à la poursuite de la couverture du territoire.** Un amendement en ce sens avait d'ailleurs été déjà déposé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2001. Il a été ensuite retiré. Votre rapporteur reviendra, plus loin dans ce rapport, sur l'absence de modèle économique proposé pour la téléphonie mobile et l'UMTS.

#### **4. La modification du rôle des collectivités locales**

Depuis plusieurs années, de nombreuses collectivités territoriales se sont trouvées confrontées à une absence d'offres permettant de réduire le prix des communications ou de répondre, dans des conditions raisonnables, aux besoins d'accès à haut débit. Elles ont donc souhaité bénéficier d'un dispositif juridique leur permettant de mettre à disposition des opérateurs des infrastructures passives (des fibres nues). C'est ainsi que l'article L.1511-6 du code des collectivités territoriales, issu de la LOADDT du 25 juin 1999, prévoit cette possibilité, ainsi que la mise en œuvre d'une procédure de publicité permettant de constater la carence et d'évaluer les besoins des opérateurs ; il limite en outre à une période de huit ans la durée d'amortissement des investissements pris en compte pour évaluer le prix de la location.

Or, par sa complexité, ce dispositif ne permet pas de faciliter l'intervention des collectivités territoriales. Il vient donc d'être modifié.

Un amendement au projet de loi adopté par l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel renforce le rôle des collectivités locales dans l'établissement des réseaux de télécommunications afin de favoriser l'essor du haut débit. Il les autorise à créer des infrastructures destinées à supporter des réseaux de télécommunications, après une consultation publique destinée à recenser les besoins des opérateurs ou des utilisateurs ; mais ces collectivités ne peuvent exercer elles-mêmes des activités d'opérateur.

Ces infrastructures peuvent être mises par les collectivités à la disposition d'opérateurs ou utilisateurs par convention à des tarifs assurant la couverture des coûts correspondants, déduction faite des subventions publiques qui, dans certaines zones géographiques, peuvent être consenties selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat. Cette mise à disposition ne doit pas porter atteinte aux droits de passage dont bénéficient les opérateurs de télécommunications autorisés.

#### B. DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION, POUR QUELS usages ?

Cette question, tout aussi essentielle que la précédente, n'est abordée par le projet de schéma que très brièvement, dans la partie consacrée aux objectifs pour 2003. Ces technologies ne sont pas une fin en soi. Or, ce sont les usages que l'on en fera qui importent, et il serait souhaitable que le schéma, là aussi, soit l'occasion d'une réflexion. Que fera-t-on de ces technologies ?

##### **1. L'utilisation dans le domaine de la pédagogie**

Le projet de schéma met largement l'accent sur le rôle joué par l'école dans la société de l'information. Alors que l'équipement des écoles, lycées et collèges se poursuit, que l'apprentissage des nouvelles technologies figure dans tous les programmes, et que les écoles de l'Internet apparaissent, on ne peut qu'être frappé par le décalage entre l'importance de l'outil Internet et la pauvreté des usages qu'on en fait actuellement sur le plan pédagogique. L'outil précède le projet. De nombreuses régions ont déploré qu'aucune réflexion n'ait porté, dans le schéma, sur les usages.

L'emploi de ces technologies est d'ailleurs mal perçu par certains professeurs, plutôt d'ailleurs de lettres, de philosophie, d'histoire, estimant que la place faite à l'écrit risque d'en être trop réduite. Cela pose d'ailleurs le problème des manuels, de leur éventuelle présentation en CD-Rom et de leur intégration dans les cartables électroniques (le "e book" a été lancé l'année dernière dans quelques classes pilotes dans douze collèges pour l'histoire et la géographie et les sciences du vivant).



Les spécialistes s'interrogent sur les conséquences de l'utilisation de ces technologies. Le risque est réel de "casser" la lecture : en effet, l'hypertexte va à l'encontre de la lecture linéaire, et de généraliser la présentation infographique. Or, ce type de présentation nuit au déroulement du raisonnement. De plus, certains sujets ne peuvent être traités par l'image, par exemple, en histoire, les grandes causalités ne se voient pas et l'image ne peut constituer qu'un apport limité. D'ailleurs, on peut se demander à quels types de besoins répondra la numérisation du fonds des éditeurs qui a été entreprise par certains d'entre eux.

Il est évident que les nouvelles technologies ont des aspects positifs qu'il ne faut pas occulter : elles peuvent être plus facilement un support pédagogique pour les matières scientifiques, elles sont un outil favorisant la liberté des choix et permettent l'éducation à la liberté. Il ne peut être question de les bannir de l'école. Encore faut-il une réflexion à ce sujet. Si les professeurs sont formés à l'utilisation des nouvelles technologies, il ne semble pas qu'il y ait eu, à grande échelle, au sein des IUFM, ou d'autres instances, de débat et de réflexion sur leur utilisation à l'école, ce qui n'empêche pas évidemment des établissements d'y réfléchir de leur côté. D'ailleurs, le schéma évoque la nécessité d'une assistance aux utilisateurs dans les écoles, afin d'apporter des réponses aux difficultés rencontrées, quelle qu'en soit la source (matériels et réseaux, logiciels et progiciels, usage).

**La question des usages possibles est certes mentionnée, mais sans réflexion supplémentaire, alors qu'un important travail est à fournir à cet égard.** Le schéma stratégique des systèmes d'information et des télécommunications du ministère de l'Éducation nationale lui-même ne traite pas - comme le souligne l'introduction - de l'usage pédagogique des technologies : il ne traite ni des logiciels pédagogiques, ni des contenus, ni des méthodes d'enseignement.

Cette réflexion s'impose d'autant plus que l'illettrisme, loin de disparaître, a progressé au cours des dernières années. Le schéma devrait donc réfléchir à des garde-fous afin que l'introduction d'Internet à l'école ne nuise pas à la lecture et permette un réel enrichissement.

## **2. Le développement de l'UMTS et de la télévision numérique**

Un problème semblable se pose pour l'UMTS (Universal Mobile Telecommunication System) qui offrira, sur un même terminal, l'Internet mobile, le haut débit et la voix. Il permettra un échange de données à des vitesses 200 fois plus rapides qu'actuellement, un accès plus rapide à Internet depuis les téléphones portables, une amélioration sensible de la qualité des communications et la possibilité de concevoir une norme

compatible à l'échelle mondiale. Dans sa troisième partie sur les orientations à l'échéance 2010, le schéma affirme que la technologie UMTS réglera la question des débits.

Les événements financiers et boursiers récents et le renoncement de deux des candidats potentiels à obtenir une licence montrent combien cette technologie est un pari dont on discerne encore mal les répercussions, tant sont grandes les incertitudes.

Elles le sont pour plusieurs raisons, l'une d'entre elles étant que **les contenus restent à imaginer**. C'est un problème de fond pour un schéma qui essaie de planifier ce secteur dont on ignore les caractéristiques dans un avenir relativement proche. **L'intérêt de l'UMTS dépend des services qu'il pourra apporter**. Même si les opérateurs ont déjà, évidemment, réalisé des études de terrain, les contenus nouveaux restent flous et le schéma ne propose pas de pistes à cet égard. D'après les opérateurs concernés, l'UMTS permettra de recevoir de la vidéo, d'accéder à la visiophonie, d'avoir accès à de l'information localisée, de régler ses achats, de gérer son courrier en direct. Il est difficile d'apprécier l'utilité et l'apport réels de ces contenus. Or, il faut éviter que l'offre ne précède la demande, ce qui explique l'échec du WAP. La focalisation des pouvoirs publics en Europe à propos de l'UMTS relève d'une attitude centrée sur l'offre, d'autant plus paradoxale que les schémas se veulent axés sur la demande. Or, la démarche pourrait être autre : l'opérateur japonais NTT DoCoMo a d'abord cherché à offrir, sur le mobile, des services de données attractifs, même avec des débits réduits et s'est soucié ensuite seulement d'accroître la vitesse de transmission avec le GPRS puis l'UMTS.

**Le projet de schéma ne s'interroge pas non plus sur les usages de la télévision numérique hertzienne**. L'objectif du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) est que le démarrage ait lieu à la fin de 2002. Mais on ne sait pas quel marché se mettra en place. Ses promoteurs estiment que la télévision numérique permettra de créer des programmes locaux, des bassins culturels locaux et que les services seront de plus en plus élaborés. Mais nous ne disposons encore d'aucune certitude. Or, il ne faut pas oublier que faute de contenus, la télévision numérique ne vivra pas.

#### C. IA CONVERGENCE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS, de l'INFORMATIQUE et de la TÉLÉVISION NUMÉRIQUE HERTZIENNE

##### 1. L'émergence de la télévision numérique terrestre

La télévision numérique terrestre (TNT) devrait être lancée en France vers la fin de 2002. Les incertitudes sont multiples à propos de cette nouvelle technologie qui, en favorisant l'apparition d'une trentaine de chaînes nouvelles, va bouleverser le paysage audiovisuel. Elle va permettre

l'accès de tous à un choix plus large. Il est surprenant que le schéma ne la mentionne que rapidement sans faire le point sur les questions qui se posent à cet égard. Or, le débat public est indispensable.

**Les délais sont encore difficilement prévisibles.** La destination de la télévision numérique est de remplacer la télévision analogique. Les acteurs interrogés par votre rapporteur ne sont pas encore en mesure de préciser quand aura lieu la généralisation du numérique et s'en tiennent à une fourchette de sept à dix ans, voire plus, tant le rythme des évolutions technologiques est difficile à appréhender dans ce domaine.

La loi a prévu que les sociétés relevant du secteur public bénéficieraient d'un droit prioritaire d'usage de la ressource radioélectrique. Ce droit est applicable à France 2, France 3, la Cinquième, ARTE, la chaîne parlementaire, ainsi qu'aux filiales qui seront créées par France Télévision pour éditer trois nouvelles chaînes (l'une consacrée à l'information continue l'autre à l'action de proximité, et la troisième à la rediffusion des meilleurs programmes des chaînes publique).

**Le problème de la réglementation limitant les concentrations est en voie de se résoudre, au moins à court terme.** La loi disposait jusqu'à présent qu'aucune chaîne de télévision diffusée en mode hertzien ne peut être détenue à plus de 49 % par un actionnaire. Or cette règle s'applique déjà aux chaînes nationales. Elle impliquait que les groupes doivent revendre une certaine proportion du capital de leurs filiales afin de leur permettre de diffuser en numérique. Cette règle, qui se justifiait en situation de pénurie de fréquences, n'est plus adaptée à une époque d'abondance, et d'augmentation marquée des moyens de diffusion de l'image. **Votre rapporteur apprécie que l'Assemblée nationale ait adopté un article** du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, **modifiant cette obligation** : l'application de la règle de 49 % sera limitée aux seuls services de télévision hertzienne franchissant un seuil d'audience nationale de 2,5 %, tous supports confondus. Actuellement, aucune chaîne thématique du câble ou du satellite n'atteint ce seuil. Cette modification est la bienvenue car, si les opérateurs privés ne s'engageaient pas résolument en faveur du développement de la télévision numérique, ses chances de succès seraient compromises. La question néanmoins risque de se poser à nouveau dans quelques années, quand l'audience de certaines chaînes aura progressé et atteint 2,5 % de l'ensemble de la population. **Il demeure donc une incertitude qui risque d'influer sur les stratégies des chaînes concernées.**

**Les usages de la télévision numérique terrestre nécessitent également une réflexion approfondie.** La télévision numérique permettra de diffuser plus largement les types de programmes que reçoivent par câble et par satellite environ le quart des ménages.

**Elle sera** en outre le moyen de donner naissance à des chaînes régionales et locales et sera de ce fait, **un réel instrument d'aménagement du territoire**. L'intention du CSA est de réserver, dans l'appel à candidatures pour les services à vocation nationale qui sera lancé au mois de juillet prochain, les capacités nécessaires spécifiques dédiées à la télévision locale ; un appel aux candidatures spécifiques aux services à vocation locale sera lancé dans un deuxième temps.

La TNT permettra enfin l'accès à Internet à partir de son téléviseur et, par conséquent, favorisera une démarche interactive, la vision de films ou d'émissions à la demande. On pourra disposer de programmes personnalisés.

Une réflexion sur les usages et les contenus s'avère indispensable pour assurer le succès de la télévision numérique terrestre. Nul ne sait actuellement comment ces usages, si différents et nouveaux, vont coexister et s'articuler entre eux.

Dans un développement ultérieur de ce rapport, sera abordé le problème de l'absence de modèle économique applicable à la télévision numérique terrestre.

## **2. La convergence**

**Cette convergence sera, au cours des années à venir, inéluctable.** Grâce à la numérisation, les services proposés sont de plus en plus fréquemment transposables d'un réseau à l'autre, ce qui conduit à une banalisation des réseaux. On pourra accéder aux services interactifs par les ordinateurs, par les téléphones portables, par le téléviseur. On pourra regarder la télévision à partir d'un ordinateur et se contacter à Internet à partir du téléviseur. Par exemple, les câbles conçus pour l'audiovisuel apportent maintenant l'Internet à haut débit. On passera à une économie de relative abondance, caractérisée par la multiplication des services disponibles, la diversification des terminaux et la possibilité de proposer un point d'entrée unique pour une offre multiple de services. Le cloisonnement existant actuellement entre les réseaux est amené à disparaître progressivement.

Cette convergence qui sera complète techniquement sera peut-être, dans les faits, limitée, car les démarches resteront distinctes. La télévision se caractérise plutôt par une écoute collective alors que la consultation d'Internet est davantage un acte solitaire. Il est donc tout de même probable que chaque instrument - téléviseur et ordinateur - garde une certaine spécificité. Néanmoins, la convergence progressera.

Le schéma estime que, dans vingt ans, elle ne sera pas encore

totale.

**Il faudra en tirer les conséquences en termes de réglementation**, comme le rappelle brièvement le projet de schéma. Le dispositif applicable à ce secteur s'appuie sur la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication modifiée par la loi du 1<sup>er</sup> août 2000 et la loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications. Il existe en outre deux organismes distincts pour la régulation de ces deux secteurs, l'Autorité de régulation des télécommunications (ART) et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Jusqu'à présent, les problèmes se situant à la frontière des compétences des deux autorités ont été très peu nombreux et ont pu se résoudre aisément. Mais la situation est susceptible d'évoluer. Peut-être faudrait-il distinguer plus nettement la régulation du contenant (qui est du ressort de l'ART et s'applique à un seul réseau, banalisé), et celle du contenu. Pour ces derniers, il faudrait distinguer ce qui relève de la communication publique audiovisuelle (par exemple, les programmes télévisés) de la communication privée (par exemple, la correspondance Internet). La diffusion de l'émission "Loft story" pose le problème du contrôle d'un même contenu véhiculé par deux supports différents (la télévision et Internet). Il faudrait que le CSA puisse contrôler ce contenu dans chaque cas, avec des modalités différentes. L'organisation du contrôle des contenus est devenue difficile car les réseaux sont plus nombreux et Internet est international.

Le projet de schéma indique, dans la partie consacrée à l'horizon 2010, que les principes de la régulation seront amenés à évoluer pour tenir compte de cette convergence. **Mais aucune réflexion de fond n'a encore été menée à ce sujet**, et, *a fortiori*, aucune décision prise. Or, si la télévision numérique voit le jour en 2002, cette réflexion ne devrait pas être, en théorie, repoussée au-delà de cette date.

**Il faudra certainement une harmonisation des règles de régulation technique et tarifaire.** Il existe en Italie un organisme bipolaire (AGC), mais les deux législations restent différentes. En France, la fusion entre l'ART et le CSA n'est pas indispensable, mais il faut une analyse de leurs rôles respectifs, et de leur nécessaire coordination.

Il faut d'ailleurs souligner qu'**une proposition de directive européenne prévoit, en particulier, l'établissement d'un cadre de réglementation et de régulation commun pour les réseaux et services de télécommunications et les réseaux et services audiovisuels** et l'institution d'une plus grande souplesse dans la mise en œuvre de la régulation par les autorités de régulation nationales, sous réserve d'une procédure d'information de la commission.

#### d. LE NÉCESSAIRE DÉVELOPPEMENT DU TRAVAIL A DISTANCE

Le projet de schéma évoque brièvement le travail à distance dans l'état des lieux : après avoir rappelé que les technologies de l'information et de la communication pouvaient faciliter le télétravail, il présente un tableau composant la situation au sein de l'Union européenne d'où il ressort que le télétravail est très peu développé en France.

Il n'aborde plus ce thème dans la partie prospective alors qu'il est essentiel à deux égards. **Le télétravail pourrait apporter une aide non négligeable au maintien ou même au retour des services publics en milieu rural ou dans les zones urbaines sensibles** qui souffrent du départ de la plupart d'entre eux. Plusieurs régions ont souligné, dans leur avis, que les technologies de l'information ne devaient pas être un substitut au retrait de ces services publics.

L'arrivée d'Internet et des nouvelles technologies est une chance historique qu'il faut saisir pour accélérer la réforme de l'Etat qui est en cours. Ces technologies devraient contribuer à redéployer réellement la présence du service public sur le territoire. Il faut toutefois souligner qu'elles sont une aide précieuse, mais pas une fin en soi ; la nécessité d'une présence physique doit toutefois être réaffirmée, car rien ne remplacera jamais le contact entre deux personnes.

Les nouvelles technologies pourront être en outre un outil important du développement des maisons des services publics.

Le schéma manque d'objectifs clairs et d'une cartographie des besoins. Votre rapporteur aurait souhaité y trouver des engagements précis de l'Etat secteur par secteur et des objectifs quantitatifs. Le schéma aurait dû se prononcer sur les délocalisations des emplois publics non seulement vers les grandes métropoles, mais aussi vers les petites villes ou les villes moyennes, d'autant qu'elles seraient facilitées par les nouvelles technologies.

**Le télétravail pourrait également, s'il était développé, être un facteur de développement économique des territoires dans la sphère privée.** Des aides existent avec la prime à l'aménagement du territoire, par exemple, mais cette dimension n'apparaît pas dans les objectifs du schéma, alors qu'elle est fondamentale pour l'aménagement du territoire.

**C'est pour cette raison que les réseaux à haut débit doivent être développés au plus vite et partout : sinon, les entreprises quitteront les territoires où elles ne peuvent être équipées, car elles se trouveront complètement marginalisées et les inégalités se creuseront.**

Ce rôle devrait être explicité par le schéma. En effet, **le décret du 12 septembre 2000 a autorisé le dégroupage de la boucle locale** qui consiste à permettre, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2001, aux nouveaux opérateurs d'accéder au réseau téléphonique existant afin de fournir leurs services directement à leurs clients, l'objectif étant de permettre à un grand nombre d'opérateurs de fournir l'accès à Internet à haut débit. Un règlement européen a été adopté en ce sens en décembre.

Aujourd'hui, une trentaine d'opérateurs mènent des expérimentations sur onze sites. Huit opérateurs ont mis en œuvre des expérimentations d'accès partagé, début janvier 2001, sur deux sites parisiens. Au 1<sup>er</sup> janvier 2001, dans le cadre des expérimentations, environ 500 paires de cuivre étaient dégroupées. L'accès à la boucle locale peut se traduire de deux manières, soit par un accès totalement dégroupé, soit par une solution de partage de ligne dans laquelle France Télécom continue à fournir le service téléphonique et l'opérateur entrant dispose des fréquences non vocales disponibles sur la paire pour offrir des services à haut débit.

Le décret prévoit en outre la mise à disposition de certaines informations techniques nécessaires aux opérateurs pour planifier leurs investissements, ainsi que la possibilité pour les opérateurs privés d'installer leurs équipements dans les locaux de France Télécom.

Mais, pratiquement, le problème n'est pas résolu, car **France Télécom accepte difficilement pour l'instant de laisser l'accès de ce réseau aux opérateurs privés** et refuse de leur donner les informations prévues par le décret. **Or, désormais, l'opérateur historique a deux fonctions distinctes, celui de gérant d'un bien national, le réseau téléphonique, qui couvre le territoire à 100 % et celui d'opérateur commercial.**

L'ART a été saisie par les opérateurs privés au titre de l'article 36-11 du code des postes et télécommunications. Celui-ci prévoit en effet que l'ART peut sanctionner "l'infraction d'un exploitant de réseau ou d'un fournisseur de services à une disposition législative ou réglementaire afférente à son activité".

En février 2001, l'ART a enjoint à France Télécom de faire modifier son offre de référence d'accès à la boucle locale et de formuler une nouvelle proposition. A la fin du même mois, France Télécom a intenté un recours contre la décision de l'ART. Actuellement, le dégroupage n'est toujours pas effectif.

Les opérateurs privés ont en outre demandé à l'ART de saisir le conseil de la concurrence, conformément à l'article 36-10 du même code, pour pratiques entravant le libre exercice de la concurrence.

**La mauvaise volonté de l'opérateur historique est d'autant plus regrettable qu'elle fait obstacle à la pluralité des offres pour l'accès aux services Internet à haut débit et qu'elle est préjudiciable à l'aménagement du territoire, seules les grandes villes pouvant trouver des solutions grâce à d'autres techniques.**

Sans adopter la solution radicale qui a consisté à séparer la gestion des infrastructures ferroviaires de l'exploitation des réseaux et à les confier à deux entités distinctes, Réseau ferré de France, et la SNCF, il faut souligner que le rôle de France Télécom est maintenant, lui aussi, séparé en deux.

**Les besoins en matière de communication sont évolutifs, foisonnants. La concurrence entre les opérateurs est mieux à même de les satisfaire et le monopole, est au contraire, un frein.** Il ne faudrait pas que l'Internet s'enlise en raison de l'attitude de l'opérateur historique. Celui-ci ne se trouve pas spolié par les nouvelles dispositions réglementaires, puisque les autres opérateurs utilisent le réseau contre rémunération : en effet, France Télécom leur facture l'accès à la ligne de cuivre, ainsi qu'un abonnement mensuel.

France Télécom ne joue donc pas ce qui devrait être son rôle et n'accepte pas l'évolution qui est aujourd'hui la règle dans les autres pays européens. La puissance publique ne peut se désintéresser de ce manquement grave. **Sans dégroupage, l'Internet à haut débit ne pourra pas se développer.** Or, l'ouverture de la concurrence sur la boucle locale fournira des moyens de connexion alternatifs à haut débit et meilleur marché pour les PME.

#### F. L'absence de modèle Économique

L'absence de modèle économique caractérise tous les choix importants qui seront à faire dans ce domaine. Cette lacune s'explique elle aussi par les incertitudes déjà maintes fois relevées et la nouveauté des techniques qui apparaissent, mais elle doit être comblée afin de leur permettre de trouver le succès. Les évolutions financières et boursières des derniers mois sont le reflet des interrogations posées à l'ensemble des acteurs. Le projet de schéma note que les familles de services développés dans vingt ans existent sans doute déjà, mais que les formes de leur développement, voire leur modèle économique, restent à construire. S'il n'est en effet pas possible de présenter d'ores et déjà ce modèle, le schéma aurait pu tout au moins indiquer les questions qui se posent à nous ou se poseront bientôt.

Plusieurs régions partagent ces préoccupations, notant que la baisse des coûts annoncée par le schéma n'a pas été étayée par des mesures concrètes et que la notion de "coût abordable" n'a pas été définie.



## 1. L'utilisation des redevances des UMTS

Le financement de la desserte des zones encore non couvertes par la téléphonie mobile n'est pas assuré, comme l'a montré votre rapporteur qui juge souhaitable de prélever à cet effet les 5 milliards de francs nécessaires à l'achèvement de la couverture sur le produit des redevances UMTS. La loi de finances pour 2001 a institué un "fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'Etat" destiné à recevoir ces redevances en vue de leur reversement au fonds de réserve pour les retraites et, à hauteur de 14 milliards de francs, à la caisse d'amortissement de la dette publique. Le montant des redevances est actuellement de 65 milliards de francs, puisque deux opérateurs sur les quatre prévisibles ont renoncé à souscrire, en raison des incertitudes considérables caractérisant cette technologie. **Il paraît étrange à votre rapporteur que le secteur de l'information et de la communication soit deux fois ponctionné : une première fois en imposant une "rançon" de 32,5 milliards de francs par opérateur ce qui est considérable, et une deuxième fois en affectant le produit ainsi obtenu à des politiques tout autres.**

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2002, un amendement avait proposé d'affecter au budget général 7,69 % du produit des redevances, afin de financer les dépenses incombant normalement à l'Etat en matière de télécommunication, et, notamment, pour financer la couverture du territoire par la téléphonie mobile et par des réseaux de télécommunications à haut débit. Cet amendement a été retiré lors de l'examen en séance, ce qui est tout à fait regrettable.

**Le financement de l'UMTS n'est pas réglé non plus** dans la mesure où deux opérateurs seulement ont déposé leur candidature. L'ART a précisé à votre rapporteur qu'une structuration du marché autour de deux opérateurs seulement ne peut être envisagée durablement, la pérennisation de la situation actuelle ne permettant pas de satisfaire aux objectifs de développement d'un marché concurrentiel, rappelés par les textes français et européens, et notamment, à la décision communautaire du 14 décembre 1998 sur le système mobile de troisième génération. Un appel complémentaire à candidatures paraît nécessaire. Le calendrier et les conditions, notamment financières, n'en sont pas encore connues, elles seront fondamentales pour qu'une réelle concurrence soit respectée et que la rentabilité de cette nouvelle technologie soit possible.

## 2. Le financement de l'accès à Internet

Il n'existe pas non plus de modèle économique pour l'Internet à bas ou à haut débit.

**Pour l'Internet à bas débit**, les offres de forfaits, comprenant l'abonnement au fournisseur d'accès à Internet et un nombre d'heures de communications téléphoniques, ont pris une place importante parmi les différentes offres proposées sur le marché. La concurrence sur ce type d'offre est vive et les prix ont sensiblement baissé depuis leur apparition.

Le fournisseur d'accès à Internet assure le trafic de ses abonnés par l'intermédiaire d'un opérateur de transport (France Télécom ou un autre) qu'il rémunère également à chaque minute de trafic effectuée.

Dans le courant de l'année 2000, certains fournisseurs d'accès ont proposé des forfaits d'accès illimité : l'internaute paie un abonnement fixe pour l'accès à Internet (de 100 à 300 francs par mois, avec parfois une durée minimale d'abonnement) et un nombre d'heures de communications illimité.

La plupart des offres de forfait illimitées ont dû être interrompues après quelques mois d'existence. Les fournisseurs ont en effet rencontré des difficultés économiques, puisque d'un côté leurs recettes (l'abonnement) étaient fixes et, de l'autre côté, les charges (l'interconnexion) dépendaient du nombre de minutes écoulées.

**La question se pose donc de la mise en place d'une interconnexion forfaitaire pour le trafic Internet.**

L'ART a constitué à l'automne dernier un groupe de travail regroupant des opérateurs, des fournisseurs d'accès à Internet, des fournisseurs de contenus et des associations de consommateurs. France Télécom a soumis à l'ART une offre portant sur une partie des interconnexions.

Le secrétaire d'Etat à l'industrie a annoncé un forfait de 200 francs pour l'été prochain. On peut se demander si ce chiffre est réaliste dans la mesure où le marché décide, même si l'établissement d'un forfait va dans le bon sens.

**Pour l'Internet à haut débit**, l'attitude de France Télécom empêche l'établissement d'une tarification saine. Non seulement France Télécom fait des difficultés pour l'accès à son réseau, mais encore demande des tarifs excessifs. D'après les informations communiquées à votre rapporteur, le tarif mensuel est de 95 F hors taxes par mois pour les opérateurs privés, et de 69 F hors taxes par mois pour le consommateur : il est donc curieusement plus onéreux d'acheter en gros qu'à l'unité. De même, les frais d'accès au service s'élèvent à 1067 F hors taxes pour les opérateurs, et 372 F pour les clients de France Télécom (wanadoo).

**Ces tarifs ne permettent pas de lancer la concurrence pour le grand public.**

Le règlement européen du 18 décembre 2000 donne aux autorités réglementaires nationales des Etats membres le pouvoir d'imposer des modifications de l'offre de référence pour l'accès dégroupé à la boucle locale et aux ressources connexes, y compris le prix, lorsque ces modifications sont justifiées.

Par décision du 8 février 2001, prise en application de ce règlement, l'ART a proposé l'abonnement mensuel pour l'accès totalement dégroupé à 95 francs maximum, pour l'accès partagé à 40 francs au maximum, le tarif d'accès au service à 708 francs maximum et la résiliation à 267 francs.

Après une offre de France Télécom maintenant son tarif d'accès au service à 1067 francs, et le recours gracieux de l'opérateur historique, l'ART a confirmé sa décision précédente.

Il s'agit là d'un vrai problème que le schéma n'aborde pas ; **il ne traite pas non plus de la question du financement de la télévision numérique terrestre.**

Dans cet avenir particulièrement incertain, plusieurs conditions doivent être réunies pour que les nouvelles technologies s'installent et se développent. La réflexion sur les usages possibles, notamment, est indispensable. Tout aussi fondamentale est l'étude de leur rentabilité économique. Or le schéma ne traite pas suffisamment de ce problème, il l'aborde, au mieux, allusivement.

**L'objectif est évidemment de permettre l'accès du plus grand nombre à ces nouvelles technologies. Mais il faut également se garder de l'angélisme qui consiste à penser que la gratuité ou des tarifs particulièrement bas sont l'objectif à atteindre.** Chaque technique, chaque service a son prix qu'il convient de payer afin qu'ils se développent. Il est temps qu'une réflexion se développe à ce sujet.

### **3. La télévision numérique**

**Le modèle économique souhaitable pour le développement de la télévision numérique n'est pas encore défini.** Actuellement, il semblerait que la TNT proposera à la fois des chaînes gratuites et des chaînes payantes.

Les chaînes privées en clair tireront effectivement leurs ressources du marché publicitaire, qui va se développer, mais a une capacité de développement limitée et ne pourra donc supporter qu'une offre supplémentaire relative. La publicité ne pourra pas financer 36 chaînes.

Les financements publics pour les chaînes publiques ne seront pas suffisants. Le milliard de francs annoncé par le Gouvernement ne pourra répondre aux besoins.

Le marché de la télévision payante devrait connaître au cours des prochaines années un développement supérieur à celui du marché publicitaire. En outre, les études montrent qu'un scénario prévoyant un nombre substantiel de chaînes payantes sur la télévision numérique conduit à une croissance plus importante du nombre de foyers recevant la TNT. Cela s'explique par l'attitude des distributeurs commerciaux qui, face à un nombre élevé de chaînes payantes, seront conduits à accélérer la numérisation du parc en louant des décodeurs et en menant une politique marketing dynamique.

Le CSA envisage un équilibre entre télévision gratuite et payante.

Il faudra que le gouvernement se prononce effectivement à ce sujet et sur la part de l'une et de l'autre.

Il serait naïf de penser que l'on pourra fournir gratuitement au plus grand nombre les services que certains consommateurs paient depuis des années par abonnement aux chaînes diffusées par câble ou par satellite. Le péage semble donc devoir s'imposer en plus des recettes publicitaires. La gratuité – souhaitable dans une certaine mesure - risque d'être contreproductive si elle est trop étendue : elle pourrait être, paradoxalement, un obstacle à l'aménagement du territoire. En effet, la télévision numérique hertzienne ne pourra pas mieux irriguer le territoire que la télévision analogique ; le coût marginal pour couvrir les zones d'ombre sera très élevé. Pour ces zones, la solution est fournie par le satellite et non pas par la télévision numérique terrestre. Il ne faut donc surtout pas concurrencer et tuer la diffusion par satellite – payante - en proposant trop largement la gratuité pour la télévision numérique même s'il est vrai que ces différentes télévisions seront complémentaires et les offres différenciées..

#### **4. L'éventuelle extension du service universel**

Faut-il étendre le service universel à certaines technologies ? Plusieurs régions s'y sont déclarées favorables. Il s'agit d'un sujet particulièrement délicat.

On peut se poser la question d'une modification de la définition du service universel, afin d'y inclure l'offre à haut débit et, éventuellement, d'autres services. L'article L.35 du code des télécommunications dispose que le service universel des télécommunications fournit à tous un service de qualité à un prix abordable ; il concerne les communications téléphoniques, l'acheminement gratuit des appels d'urgence, la fourniture d'un annuaire et

la desserte du territoire en cabines téléphoniques installées sur le domaine public ; il permet de tenir compte des difficultés de certaines personnes, liées au revenu ou au handicap.

Le fonds de service universel a été mis en place en 1997. Une convention entre l'ART et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) précise les modalités techniques de gestion du fonds; la CDC est notamment chargée d'effectuer les opérations de recouvrement et de reversement afférent à chacun des opérateurs et de constater les retards de paiement ou les défaillances de ceux-ci.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, l'intégralité de la contribution des opérateurs passe par des versements au fonds de service universel pour les quatre composantes (péréquation géographique, tarifs sociaux, cabine publique et annuaire universel).

Le rapport prévu à l'article L.35-7 du code des postes et télécommunications, déjà cité, peut, le cas échéant, proposer "pour tenir compte de l'évolution des technologies et services de télécommunications et des besoins de la société, l'inclusion de nouveaux services dans le champ du service universel".

**Aucun pays n'a actuellement inclus le haut débit ou un autre service dans le service universel. Toutefois, la commission européenne travaille à un projet de directive sur ce sujet.** Après un premier examen par les Etats membres, elle devrait soumettre un nouveau projet, d'ici la fin 2001. La proposition initiale prévoit l'intégration de l'accès à Internet dans le service universel ; la fourniture du service universel peut être confiée à une ou plusieurs entreprises et son financement peut être réalisé par le budget général ou un fonds de service universel.

Les avis recueillis par votre rapporteur auprès des différents acteurs ne sont pas identiques. Tout d'abord, il faut bien souligner que le financement résultant du service universel n'est pas à la charge de l'Etat, mais à celui des opérateurs, qui ne sont unanimes que pour exprimer leurs réserves au sujet d'une éventuelle extension du service universel, celles-ci ne se formulant pas de la même façon.

Ils font valoir qu'il sera difficile de définir quelle sera la technique bénéficiaire du financement par le service universel. En effet, l'ADSL ne peut être mis en œuvre partout en raison de contraintes techniques. Les autres techniques ne sont pas encore stabilisées et la boucle locale radio pourrait être utilisée là où l'ADSL ne pourrait être retenu. Une autre difficulté réside dans la mesure qualitative et quantitative des vrais besoins des ménages qui doit être préalable à la définition du service universel. Il faudrait que le taux de pénétration de la nouvelle technologie soit déjà satisfaisant pour prouver qu'elle a une nécessité et doit donc être incluse

dans le service universel. Il sera en outre malaisé d'évaluer le coût de l'extension du service universel.

Les avis divergent quant à son financement. Selon France Télécom, les méthodes de calcul actuelles conduisent à faire contribuer ses concurrents au service universel à un coût inférieur à ce qu'il devrait être. Il craint donc qu'une extension ne renforce cet inconvénient. En outre, l'effet principal de l'inclusion de l'accès haut débit dans le service universel résiderait dans la péréquation des tarifs, qui bénéficierait aux zones peu denses. Or, le fonds de service universel, qui permet de financer la péréquation, est alimenté principalement par les opérateurs au prorata du trafic téléphonique qu'ils écoulent ; l'abondement au fonds apporté par le trafic Internet haut débit restera minoritaire pendant plusieurs années : cela signifie donc que les abonnés au téléphone subventionneront l'accès des internautes des zones peu denses, dont on peut penser qu'ils se recrutent dans les couches les plus aisées de la population.

Cégétel milite pour un financement qui ne soit plus limité aux seuls opérateurs de télécommunication mais étendu aux fabricants d'ordinateurs, aux fournisseurs de services en ligne, aux fournisseurs d'accès à Internet, la chaîne économique d'Internet impliquant de nombreux secteurs. Il réclame en outre que les prestations correspondant à ce nouveau service universel puissent être fournies par tous les opérateurs et non pas seulement par France Télécom et qu'un processus de révision périodique soit prévu afin de prendre en compte l'évolution des besoins et la contribution de chaque opérateur à leur satisfaction.

Bouygues enfin est réservé à propos d'une extension du service universel dont le coût est déjà très élevé actuellement.

Il est vrai que les charges des opérateurs sont déjà importantes, et l'avenir incertain. Cette question mérite donc un examen approfondi, d'autant que la réglementation européenne est susceptible d'évoluer prochainement dans ce domaine.

\*

\* \*

En conclusion, ce projet de schéma témoigne d'une insuffisante réflexion de l'Etat, d'une vision trop technocratique, éloignée des réalités du terrain, "classique", alors que ces nouvelles technologies imposeraient une approche plus moderne, plus dynamique. Un schéma portant sur les vingt prochaines années n'est pas facilement utilisable dans ce domaine où les évolutions sont tellement rapides que les spécialistes ne peuvent effectuer des prévisions à plus de trois ans.

Cette réflexion trop académique entraîne une insuffisance des mesures politiques proposées. Les pouvoirs publics, toutes majorités confondues, n'ont pas jusqu'à présent traité cette question comme elle la méritait. La France ne doit pas rester à la traîne de cette évolution fondamentale pour les prochaines années.

Or, le souci de l'Etat – vieille habitude en France – est davantage de récupérer de l'argent, (par exemple, celui résultant de l'attribution des fréquences pour l'UMTS, considéré comme une manne), que de se soucier du développement de ces nouvelles technologies.

Le retard relatif de la France doit être comblé, de même que la grande inégalité des Français devant ces techniques.

La mobilisation s'impose pour que la France retrouve le peloton de tête. Le schéma manque de souffle à cet égard, alors qu'il devrait appeler les Français à s'impliquer dans ces changements. Votre rapporteur se demande s'il existe une volonté forte, commune à l'ensemble de la classe politique, pour se mobiliser afin d'atteindre cet objectif.

Il serait regrettable que des discours se multiplient sur l'importance des nouvelles technologies et leur impact sur la croissance économique, sans qu'ils ne conduisent à une réelle mobilisation, à l'instar des incantations régulièrement entendues, par exemple, sur la nécessité à aider les PME...

Il faut saluer les initiatives prises par certaines régions qui ont fait – et font – des efforts considérables afin de s'équiper et de former aux nouvelles technologies. Plusieurs régions ont d'ailleurs souhaité dans leurs avis, que des expériences conduites localement soient présentées dans le schéma. Ce mouvement doit être encouragé, intensifié et davantage répandu. Ce défi n'est-il en effet pas une "nouvelle frontière" qui s'impose à nous ? Il est d'autant plus souhaitable que, malgré leur montant élevé, le coût des investissements en téléphonie mobile ou en haut débit est moins élevé que celui des routes ou des autoroutes et que ces technologies ont un formidable effet de levier pour le développement des territoires intermédiaires (situés entre deux grands bassins urbains).

Cette mobilisation doit impérativement s'accompagner d'une réflexion permanente sur les usages et la mise en oeuvre de ces technologies. Votre rapporteur propose qu'un comité permanent stratégique d'une vingtaine de membres, comprenant à la fois des représentants de l'Etat, mais aussi des parlementaires, des élus locaux, des représentants des entreprises et différentes personnalités concernées par ces évolutions, en soit chargé.

Votre rapporteur ne peut que rappeler l'avance prise à l'étranger,

et renouveler son appel à la mobilisation ; il serait dommage que la France reste engoncée dans sa carapace, engourdie par le poids de ses habitudes intellectuelles et de ses procédures et ne réponde pas aux impératifs de l'avenir.



## examen par la dÉlÉgation

Au cours de sa séance du 6 juin 2001, la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire a examiné le rapport pour avis de M. Nicolas Forissier sur le projet de schéma de services collectifs de l'information et de la communication.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

**M. Philippe Duron, président**, a souligné que le projet de schéma proposait de nombreuses pistes de réflexion et abordait de nombreux sujets, y compris la télévision numérique terrestre, et la convergence entre informatique, télécommunications et télévision, mais qu'il ne pouvait pas résoudre tous les problèmes car il s'agissait de chantiers considérables. Il a également fait remarquer que de nombreuses évolutions se produisaient à l'échelle mondiale ou européenne, ce qui rendait plus difficile leur gestion. En ce qui concerne la couverture du territoire en matière de téléphonie mobile, il a souligné qu'il était difficile d'obtenir une cartographie des infrastructures au motif qu'il s'agissait d'un secret industriel et a souligné que le schéma était intéressant car il présentait les solutions de coopération envisagées par les opérateurs pour obtenir de meilleurs résultats. A propos de l'UMTS, il s'est demandé si l'Union européenne avait retenu un concept adapté, dans la mesure où elle a défini la technologie avant l'usage, ce qui l'a mise en difficulté.

S'agissant des différents acteurs des nouvelles technologies, il a souligné que le projet de schéma comportait des développements intéressants sur le rôle de l'Etat et des collectivités locales, les investissements des PME, le "cocooning industriel".

En ce qui concerne les nouvelles technologies et l'école, il a indiqué que l'équipement des établissements avait considérablement progressé, ce qui permettait l'égal accès de tous les enfants aux ressources documentaires, même si la réflexion sur les contenus devait être poursuivie.

Il a ajouté que le projet de schéma contenait également des éléments positifs sur les téléprocédures et sur la possibilité de maintenir les fonctionnaires sur les territoires.

**M. Nicolas Forissier, rapporteur**, a répondu que le projet de schéma n'était pas inintéressant mais que, sur certains sujets, il ne contenait que des allusions. Tous les sujets sont mentionnés mais ne sont pas suffisamment développés. Quant à France Télécom, dont l'actionnaire

majoritaire est l'Etat, il ne devrait pas se prévaloir du secret industriel.

**M. Pierre Cohen** a jugé qu'élaborer un schéma de l'information et de la communication était un exercice compliqué puisqu'il était impossible de faire des prévisions à plus de cinq ans. Mais il est important que le schéma existe, sinon seul le marché dicterait la mise en place des nouvelles technologies. Il a souligné que la modernisation de l'Etat avait permis de combler les retards pris. Il s'est par ailleurs déclaré favorable à ce que la Délégation soit en permanence en état de veille sur les schémas car certains d'entre eux seront rapidement obsolètes.

**M. Philippe Duron** a estimé que la Délégation pourrait proposer de se saisir de certains des sujets abordés par les schémas.

**M. Félix Leyzour** a souligné que la couverture de l'ensemble du territoire en téléphonie mobile était un problème important et a demandé si, pour un meilleur accès demain à l'Internet à haut débit, l'on parviendra à densifier le réseau de fibres optiques ou s'il faudra renforcer le réseau de paires de cuivre actuel. Une bonne connaissance du réseau tel qu'il est permettrait d'éviter aux collectivités locales de mettre en place des réseaux parallèles qui seraient redondants.

**M. Serge Poignant** a estimé que les critiques du rapporteur étaient constructives, que favoriser l'accès à l'Internet à haut débit permettait un meilleur aménagement du territoire et qu'il était important de réfléchir à la position de l'Etat sur la décentralisation afin que son rôle et celui des collectivités territoriales dans la mise en oeuvre des nouvelles technologies soit clairement délimité.

**M. Nicolas Forissier, rapporteur**, a ensuite présenté à la Délégation plusieurs recommandations.

Après un débat auquel ont pris part M. Pierre Cohen et M. Philippe Duron, afin d'y apporter des modifications rédactionnelles, ces recommandations ont été *adoptées* par la Délégation.

La Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire a *autorisé* à l'unanimité, en application de l'article 7 de son règlement intérieur, la publication du rapport pour avis sur le projet de schéma de services collectifs de l'information et de la communication.

## RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION

- 1. Afin que la couverture du territoire en téléphonie mobile soit achevée au plus vite, la Délégation demande la constitution d'une dotation prélevée sur le produit résultant de l'attribution des licences de l'UMTS - quel que soit le prix définitif de celle-ci - consacrée à l'achèvement rapide de cette couverture. Plus globalement, la Délégation estime nécessaire que ces recettes soient affectées pour une partie au développement d'une politique nationale des technologies de l'information et de la communication ambitieuse, dynamique et équitable pour les territoires.**
- 2. La télévision numérique et notamment la télévision numérique terrestre est un enjeu fondamental pour l'avenir ; la Délégation souhaite que le schéma propose une réflexion approfondie sur la convergence entre les télécommunications, l'informatique et la télévision numérique terrestre, et notamment sur le modèle économique de cette dernière.**
- 3. La Délégation estime nécessaire de clarifier les termes de la régulation des réseaux et des contenus, ce qui suppose de définir plus précisément les attributions respectives de l'ART et du CSA, permettant ainsi une meilleure coordination de ces organismes.**
- 4. L'aménagement du territoire repose sur la pluralité des offres pour l'accès aux services Internet à haut débit c'est pourquoi la Délégation rappelle que le dégroupage de la boucle locale prévu par le décret du 12 septembre 2000 doit devenir effectif dans les meilleurs délais.**
- 5. La Délégation demande que le schéma fournisse une comparaison internationale des équipements plus approfondie et qu'il rappelle les travaux de révision du cadre réglementaire déjà entrepris par l'Union européenne.**

- 6. En raison de la rapidité des évolutions technologiques caractérisant le secteur de l'information et de la communication, la Délégation propose qu'un comité stratégique soit constitué, comportant à parité des membres issus du secteur public et du secteur privé, et qu'il fasse le point tous les deux ans, sous forme d'un rapport et de recommandations, sur ces techniques, leur financement et leurs usages.**
  
- 7. Considérant que les techniques de l'information ne sont pas une fin en soi, la Délégation souhaite que le schéma propose une réflexion plus approfondie encore sur les usages prévisibles des différentes techniques de l'information et de la communication, et que, notamment, leurs utilisations pédagogiques soient précisées.**

## LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES

### PAR LE RAPPORTEUR

- **7 février 2001**

**Bouygues-Télécom**

**M. Emmanuel Forest, directeur général adjoint**

M. Christophe de Saint-Viance, chef du département affaires extérieures et réglementation

- **28 février 2001**

**Thomson**

M. Jean-François Chouteau, directeur du cabinet du Président

M. Bertrand Mabile, directeur du développement stratégique et des partenariats

**Ministère de l'Education nationale**

M. Luc Ferry, président du conseil national des programmes

**Autorité de régulation des télécommunications (ART)**

M Jean-Michel Hubert, président

M. Jacques Douffiagues, membre du collège

M. Dominique Roux, membre du collège

**France Télécom**

M. Philippe Bertran, directeur adjoint des relations extérieures

Mme Marie-Claude Féron, chargée des relations parlementaires

- **14 mars 2001**

**Cegetel-Vivendi**

M. Jean-Luc Archambault, directeur de la stratégie, de la réglementation et des relations extérieures

Mme Marie-Hélène Lacroix, chargée des relations extérieures

- **21 mars 2001**

**Chambres de commerce et d'industrie**

M. André Marcon, président de la Chambre régionale de commerce et d'industrie d'Auvergne

M. Jean Bessat, conseiller auprès du directeur général de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie

- **17 avril 2001**

**TF1**

M. Etienne Mougeotte, vice-président

**Association française des opérateurs privés en télécommunications**

M. Richard Lalande, président

M. Jean-Philippe Walryck, délégué des collectivités locales

- **15 mai 2001**

**Conseil supérieur de l'Audiovisuel (CSA)**

M. Dominique Baudis, président

M. Yvon Lebars, membre du Conseil

M. Philippe Levrier, membre du Conseil

## LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

(par ordre alphabétique)

- Association des maires de France
- Conseil général du Calvados

**ANNEXE V-(1)**

**SCHÉMA MULTIMODAL DE SERVICES COLLECTIFS  
DE TRANSPORT DE VOYAGEURS**

M. Yves COUSSAIN, rapporteur





## Sommaire

	Pages
<i>introduction</i>	5
<b>I - DES PROBLÈMES DE MÉTHODE</b>	<b>9</b>
<b>A. UN schÉma peu clair</b>	<b>9</b>
<b>B. LE CHOIX DU SCÉNARIO</b>	<b>10</b>
<b>C. Le problème du financement</b>	<b>11</b>
<b>1. Les dépenses prévisibles</b>	<b>12</b>
<b>2. Le financement</b>	<b>13</b>
<b>d. Le suivi du schéma</b>	<b>15</b>
<b>E. LE RÔle des diffÉrents acteurs</b>	<b>16</b>
<b>II - DES PROBLÈMES DE FOND</b>	<b>16</b>
<b>A. LE RÉÉQUILIBRAGE DES DIFFÉRENTS MODES DE TRANSPORT</b>	<b>17</b>
<b>1. La place de la route</b>	<b>17</b>
<b>2. La redynamisation du réseau ferré</b>	<b>19</b>
<b>B. LA PLAcE ambiguë DU transport aérien</b>	<b>21</b>
<b>1. Le rôle ambigu du transport aérien</b>	<b>21</b>
<b>2. La desserte des territoires</b>	<b>23</b>
<b>3. La question du troisième aéroport en région parisienne</b>	<b>25</b>
<b>a) Elle est rapidement évoquée dans le projet de schéma</b>	<b>25</b>
<b>b) Nécessité de mesures à court terme</b>	<b>26</b>
<b>C. COMMENT MODIFIER LES COMPORTEMENTS</b>	<b>27</b>
<b>D. Les déplacements urbains</b>	<b>28</b>
<b>E. la sÉcurité</b>	<b>31</b>
<b>EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION</b>	<b>33</b>
<b>RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION SUR LE PROJET DE SCHÉMA MULTIMODAL DE SERVICES COLLECTIFS DE TRANSPORT DE VOYAGEURS</b>	<b>35</b>
<b>RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION COMMUNES AUX DEUX PROJETS DE SCHÉMAS</b>	<b>37</b>
<b>LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR</b>	<b>39</b>

*liste des contributions Écrites*

45

Mesdames, Messieurs,

Parmi les neuf schémas de services collectifs prévus par la LOADDT du 25 juin 1999, deux sont consacrés aux transports –voyageurs et marchandises.

Le présent rapport est consacré aux transports de voyageurs.

Il faut rappeler que la planification des transports est ancienne puisque la loi d'orientation sur les transports intérieurs de 1982 prévoyait l'établissement de schémas d'infrastructures : dans ce cadre, un schéma du réseau routier national, un schéma des lignes ferroviaires à grande vitesse, et un schéma du réseau fluvial ont vu le jour.

Dès la loi du 4 février 1995, le législateur a critiqué cette démarche, trop sectorielle, et a prévu l'élaboration d'un schéma national de développement du territoire, dont une partie devait porter sur les infrastructures (enseignement, culture, transport).

Une approche différente a été adoptée par la loi du 25 juin 1999 qui a opté pour l'établissement de neuf schémas sectoriels.

Les schémas multimodaux de transport, qui visent à répondre aux besoins de transports et de déplacements pour les vingt prochaines années, sont fondés sur un rééquilibrage de l'offre entre les différents modes de transport, afin de limiter l'importance prise par la route et la circulation automobile.

Premièrement, priorité est donnée aux modes de transport alternatifs à la route, tant pour les transports interurbains que pour les déplacements urbains et suburbains, et à une approche multimodale. Cette option a été choisie pour remédier à la fois aux problèmes de sécurité et à la dégradation de l'environnement attribuée en grande partie à la circulation automobile.

Deuxièmement, la démarche adoptée est différente de celle retenue jusqu'à présent, puisque le schéma veut raisonner en terme de demande et non pas d'offre, et donc répondre aux besoins, donner la priorité à la qualité des services de transport.

A partir de ces deux priorités, le schéma définit cinq enjeux

stratégiques multimodaux majeurs, dont trois concernent exclusivement, ou partiellement, les transports de voyageurs : le développement des liaisons internationales de voyageurs, le bon fonctionnement des grands axes de transports interrégionaux et internationaux et l'organisation des déplacements urbains et périurbains.

En ce qui concerne le développement des liaisons internationales de voyageurs, le schéma tient compte de la croissance prévisible du trafic aérien tout en veillant à la qualité de vie des riverains et propose trois types de mesures. Il souhaite renforcer les relations aériennes entre les grandes aires métropolitaines françaises et les principaux pôles européens, voire mondiaux, ce qui suppose de développer les principaux aéroports régionaux, dans le respect des contraintes environnementales, et il propose de stimuler les services rapides de voyageurs, en valorisant la complémentarité entre le TGV et l'avion.

Le bon fonctionnement des grands axes terrestres interrégionaux et internationaux est aussi l'un des objectifs du schéma : on relève un nombre bien délimité d'axes et de points de passage où il faudra résoudre des problèmes de congestion ; l'amélioration passe par l'optimisation de la capacité des voies existantes, fin d'étaler dans le temps et dans l'espace les flux de trafic et de différer certains investissements importants d'infrastructure, l'aménagement d'itinéraires alternatifs, la réalisation d'investissements de capacité ou des contournements d'agglomération destinés aux flux de transit. Le schéma propose également d'intégrer la façade atlantique dans les grands courants d'échanges européens.

Quant à l'organisation des déplacements urbains et péri-urbains, la politique de l'Etat a pour objectif d'assurer une plus grande maîtrise du développement des régions urbaines et de donner la priorité au développement des transports collectifs. Afin d'harmoniser les politiques de déplacement dans les aires urbaines, l'Etat encouragera l'intégration des compétences et la coordination entre les autorités organisatrices de transport, favorisera les transports collectifs péri-urbains en site propre et facilitera l'écoulement au droit des agglomérations des flux de transit à longue distance.

Rappelons enfin que les schémas de transport doivent assurer une cohérence interne des actions de l'Etat sur le territoire : les grands projets d'infrastructures doivent être compatibles avec les dispositions de ces schémas : ce caractère normatif les distingue un peu des autres schémas de service.

Telles sont les lignes directrices du schéma de transport de

voyageurs qui comporte deux types de limites : celles liées à la méthode et celles liées aux choix fondamentaux.

Un premier projet de schéma a été rédigé à l'automne 2000 et soumis aux régions. La Délégation a été, le 23 mai, saisie d'une nouvelle version du projet de schéma, qui intègre certains des avis des régions. Ce rapport tient donc compte de ces deux rédactions.

## I - DES PROBLÈMES DE MÉTHODE

### A. UN schÉma peu clair

Ce schéma, ou ces schémas, sont peu clairs. Il est vrai qu'il n'était pas aisé de séparer clairement les dispositions relatives aux voyageurs de celles relatives aux marchandises : cette difficulté apparaît nettement dans ces "schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises", qui forment un document unique, mais dont les chapitres soit relèvent du transport de voyageurs, ou du transport de marchandises, soit sont mis en facteur commun.

Cet épais document apparaît en outre composite : entre la première partie, sous divisée en deux sous-parties intitulée "les objectifs de services de transport de marchandises" et "les objectifs de services de transport de voyageurs" et la deuxième partie relative aux "orientations et actions de l'Etat", les redites sont nombreuses, parfois même mot pour mot, et la ligne directrice difficile à suivre. On distingue parfois mal ce qui différencie les objectifs des enjeux stratégiques, **les actions dessinées sont tellement nombreuses que les priorités s'en trouvent gommées**, si bien que le lecteur, qui a parfois de la peine à distinguer ce qui est fondamental de ce qui l'est moins, en vient à s'interroger sur la faisabilité, notamment financière, de l'ensemble des mesures proposées. Les grandes priorités retenues au début des schémas sont ensuite diluées dans la masse des actions envisagées.

Cette difficulté de lecture est d'autant plus regrettable que, comme le précise le document, **"les projets majeurs non inscrits dans les schémas de service seront considérés comme incompatibles"**. Il convient donc d'être très vigilant à propos des infrastructures figurant dans le schéma si cette affirmation doit être appliquée à la lettre. De nombreuses régions ont souligné, dans leur avis sur le projet de schéma, les conséquences importantes de cette affirmation pour l'avenir. D'ailleurs, à cet égard, la valeur juridique des schémas qui seront approuvés par décret en Conseil d'Etat, doit être précisée. **Qu'en est-il des projets non repris explicitement ?** Seront-ils réellement rejetés ? Cela signifierait qu'à compter de l'adoption des schémas, la politique des transports sera figée pour vingt ans et que tout projet nouveau devra être nécessairement reporté, ce qui serait étonnant.

## B. LE CHOIX DU SCÉNARIO

La présentation des scénarios ajoute à la confusion, car le scénario retenu n'est exposé que dans la troisième et dernière partie du schéma, après celles consacrées aux mesures préconisées, alors que la logique aurait voulu que l'on décrive les scénarios, que l'on en retienne un parmi ceux-ci et que l'on détaille ensuite le schéma en résultant.

Il est malaisé de se repérer parmi ces projections. Il est plus surprenant que les statistiques des années passées - sur lesquelles sont fondées les projections - s'arrêtent à 1996.

Le projet de schéma en propose quatre différents - A, B, C, D - pour les transports terrestres et quatre autres pour les transports aériens. Là encore, la lecture en est malaisée car ils ne sont clairement explicités qu'ultérieurement, en annexe et non pas dans la troisième partie.

Le scénario A se caractérise par l'absence de mesures de régulation des transports. Le scénario B suppose la poursuite des inflexions apportées récemment à la politique des transports. Le scénario C vise à améliorer l'internalisation des coûts externes et le partage modal, sans limiter la mobilité des voyageurs. Enfin, le scénario D correspond à un rééquilibrage plus volontariste des parts modales.

Après avoir présenté les différents facteurs d'évolution de la demande (les effets structurels liés aux différents marchés, les effets des politiques publiques et les effets de la croissance économique), le schéma choisit de retenir le scénario multimodal volontariste qui s'appuie sur les hypothèses suivantes :

- croissance économique de 2,3 % par an de 1996 à 2020 le prix du pétrole étant estimé à 24 dollars le baril (et le dollar à 5,10 F) ;

- augmentation de la TIPP sur le supercarburant au rythme de l'inflation et alignement de la TIPP sur le gazole sur celle applicable au supercarburant ;

- harmonisation communautaire de la législation sociale du transport routier de marchandises ;

- réduction des consommations spécifiques des véhicules ;

- rééquilibrage intermodal de l'offre de transport.



Si un tableau résume les cinq scénarios, le projet de schéma ne précise pas clairement l'articulation entre le scénario multimodal volontariste (MV) et les autres (puisque les autres ne sont présentés qu'en annexe), et son apport par rapport aux autres. Le schéma estime seulement que l'évolution des transports doit tendre vers les perspectives décrites par ce scénario, établi conformément aux orientations de la politique générale des transports.

De surcroît, apparemment, le scénario MV ne peut être comparé qu'aux scénarios relatifs aux transports terrestres, mais pas à ceux relatifs aux transports aériens. En effet, les trafics aériens de passagers et de fret font également l'objet de quatre scénarios, aux noms peu explicites (le réseau maillé, les compagnies globales, l'Europe des infrastructures et la vie à distance). Chacun d'entre eux est établi à partir des évolutions prévisibles des principaux facteurs déterminant le transport aérien.

Enfin, les hypothèses pourraient être discutées, en particulier celle de la croissance, qui ne se décrète pas, celle du prix du pétrole, qui est difficilement prévisible à vingt ans, celle du taux du dollar, sur lequel nous ne pouvons agir. Comment ces chiffres ont-ils été choisis ?

Le schéma souligne que dans les deux types de scénarios figure l'hypothèse d'une saturation progressive de la demande. Mais il n'en tire pas de principes d'actions clairs.

Le schéma affirme ensuite que les mesures prévues par les schémas de services de transport, s'appuyant sur le scénario multimodal volontariste, permettent de se rapprocher de l'objectif d'économies d'émissions de gaz à effet de serre fixé par le programme national de lutte contre le changement climatique établi par le gouvernement (PLNCC). Rien dans le schéma ne permet de prouver cette assertion.

### C. Le problème du financement

Les remarques liées au financement ne portent pas exclusivement sur le transport de voyageurs, car il est parfois difficile, voire impossible, de faire la distinction entre transport de voyageurs et transport de fret. Par exemple, la route sert aux deux types de transport.

Il est vrai qu'il s'agit d'un exercice de prospective et non de programmation. Toutefois, étant donné le poids considérable des investissements considérés et la difficulté de trouver les ressources correspondantes, le schéma perd beaucoup de son intérêt s'il occulte cet

aspect. Il devrait au contraire faire prendre conscience de la rareté relative des moyens financiers et, de ce fait, présenter des priorités.

La plupart des régions se sont émues, dans leurs avis, de l'absence de développements dans le schéma sur le financement des investissements proposés.

## **1. Les dépenses prévisibles**

**Les coûts dans le domaine des transports sont considérables.** Le projet de schéma rappelle que la dépense nationale de transports - voyageurs et marchandises - s'élevait en 1996 à 1311 milliards de francs, soit 16,5 % du produit intérieur brut. La route représente 84,6 % de la dépense, suivie, de très loin, par les transports collectifs urbains (4,4 %) les transports ferroviaires (4,2 %), aériens (4 %), maritimes (2,4 %) et fluviaux (0,3 %). Si l'on se reporte aux dépenses annuelles en infrastructures de transport pour la période 1995-98, elles s'élèvent à 83 milliards de francs (dont 55,9 milliards pour le réseau routier et 12 milliards pour la voie ferrée).

**Pour les besoins futurs, le projet de schéma n'est pas toujours suffisamment précis.**

Il n'est pas possible à la lecture du projet de schéma, de savoir s'il est envisagé, pour faire face aux besoins, de maintenir, d'accroître, ou de diminuer la part du PIB qui sera consacrée aux transports.

**Pour les autoroutes** prévues par les schémas (autoroutes déjà lancées et les autoroutes nouvelles), le coût total s'élève à 184 milliards de francs. L'achèvement des grandes liaisons interrégionales d'aménagement du territoire est estimé à 46 milliards de francs. Quant à l'entretien du réseau routier national, il s'élève à 5 milliards de francs.

Les autres coûts sont beaucoup plus flous et ne sont pas calculés pour la totalité de la période couverte par le schéma.

**Les investissements de modernisation du réseau ferré classique** représenteront 30 milliards de francs pour la période des contrats de plan 2000-2006.

Pour **le transport combiné** comme pour **les voies navigables** et les **ports maritimes**, qui concernent, il est vrai, exclusivement, ou presque, le transport de marchandises, aucun chiffre n'est cité.

Pour **les transports aériens**, le projet de schéma rappelle que, sur

la période 1990-99, le rythme des investissements aéroportuaires a été environ de 3 milliards de francs par an. Il précise que les besoins en financement jusqu'en 2020 devraient se maintenir à ce niveau en raison de la nécessaire adaptation des aéroports à la croissance du trafic aérien, et des besoins en infrastructures nouvelles. L'éventualité d'un troisième aéroport dans la région parisienne n'est pas évoquée ; or ces estimations seront complètement dépassées lorsque celui-ci sera pris en compte.

En ce qui concerne **les transports collectifs urbains** de province, le montant des investissements actuellement recensés pour les infrastructures en site propre à réaliser à moyen terme s'élève à 40 milliards de francs, auquel il faut ajouter la mise en oeuvre des autres actions en contenues dans les plans de déplacements urbains (PDU), dont le coût est estimé à 10 milliards de francs.

Pour les transports collectifs urbains en Ile-de-France, le projet de schéma propose une fourchette, les besoins étant de 150 milliards de francs à un horizon de long terme (au rythme actuel d'investissement, il faudrait soixante ans pour mener à bien l'ensemble des projets inscrits au schéma directeur régional de 1994), et de 26 milliards de francs pour la période 2000-2006.

**Votre rapporteur déplore ce flou dans certains secteurs importants d'autant que, comme le précise le projet de schéma, les investissements en infrastructures ne représentent qu'une part minoritaire des dépenses du secteur. Or les dépenses prévisibles d'exploitation des infrastructures et d'organisation des services de transport ne sont en général pas évaluées, ce qui est d'autant plus surprenant que ces schémas se veulent des schémas de services.**

## **2. Le financement**

Le projet de schéma est tout aussi décevant, sinon plus, en ce qui concerne le financement des dépenses à venir.

Tout d'abord, il serait nécessaire que, pour les projets d'une certaine ampleur, un ordre de priorité soit établi, pour permettre une programmation des investissements, ce qui n'a pas été effectué.

En outre, il met largement l'accent sur les contributions des collectivités publiques. Le rythme de réalisation des investissements des grandes liaisons interrégionales d'aménagement du territoire dépendra fortement de leurs capacités de financement.

Il en sera de même pour les lignes nouvelles de TGV (sauf le projet Lyon-Turin), d'un coût de 125 milliards de francs : la participation de Réseau ferré de France (RFF) et de la SNCF s'élèvera à 30 milliards, les 95 milliards restants devant "probablement" être financés par l'Etat d'une part, les collectivités territoriales et l'Europe d'autre part. Les subventions des collectivités territoriales sont également évoquées - sans précision - pour les infrastructures portuaires.

S'il est normal que les collectivités locales participent à ces financements, en revanche, il est regrettable que des précisions ne soient pas apportées sur la clé de répartition entre l'Etat et celle-ci ; d'autre part, **l'affirmation plusieurs fois répétée selon laquelle le rythme de réalisation des investissements dépendra des financements locaux ne peut qu'inquiéter votre rapporteur, qui y voit le risque que les collectivités les plus pauvres ne puissent faire face à ces charges, ne s'en trouvent défavorisées, et que, de ce fait, les inégalités s'accroissent.** A propos des clés de répartition, celles-ci sont d'autant plus indispensables que certains projets ont une vocation nationale, ou même internationale, dépassant donc largement le cadre régional. **L'Etat ne doit pas renoncer à son rôle qui est de remédier à l'isolement de certaines régions.**

De nombreuses régions ont fait part, dans leurs avis, de leurs inquiétudes à ce sujet.

Pour les transports collectifs urbains, les modalités de financement devront évoluer. En province, les subventions de l'Etat aux transports collectifs devront prendre en compte les nouvelles orientations des autorités organisatrices des transports urbains. En Ile-de-France, la prééminence de la région sera encore plus marquée. Le schéma note, à juste titre, que le versement transport ne devra pas augmenter car il est jugé défavorable à l'emploi.

Par ailleurs, le fait de citer les ressources mobilisées par les contrats de plan 2000-2006 n'est pas satisfaisant, dans la mesure où la durée du schéma est beaucoup plus importante. Or rares sont les réponses apportées pour la période au-delà de 2006. De plus, les contrats de plan sont déjà signés, alors que les schémas ne sont pas encore entrés en application. Il aurait été souhaitable et logique que les schémas précèdent, au contraire, les contrats de plan.

Il faut signaler quelques lacunes supplémentaires. **Nulle part n'est mentionnée l'importante dette du secteur des transports** (450 milliards de francs), ni les moyens d'y remédier, en particulier dans le secteur

ferroviaire dont la dette s'élève à 253 milliards de francs. Or, le poids de la dette de RFF (160 milliards de francs) obère ses capacités d'investissement et il peut paraître surprenant que cette question ne soit jamais évoquée dans le schéma.

**En ce qui concerne les sociétés d'autoroutes, le projet de schéma rappelle que le mécanisme d'adossement a été abandonné** pour se conformer aux règles européennes de la concurrence ; **il n'en explicite toutefois pas les conséquences**, alors qu'il s'agit d'un changement important de la politique française. Il indique seulement que l'apparition d'un bénéfice d'exploitation permettra de poursuivre l'effort de rééquilibrage entre les différents modes de transport et de financer les subventions de l'Etat dans les nouvelles concessions routières et l'entretien et la réhabilitation du patrimoine routier. Ces phrases, extrêmement générales, mériteraient d'être davantage précisées, notamment en ce qui concerne le rééquilibrage des modes de transport. La question des péages n'est pas évoquée dans le schéma. Ceux-ci restent un mode d'exception et dans le secteur ferroviaire, ils sont limités par la capacité contributive de la SNCF.

La partie financière du schéma est donc trop faible, même s'il est évident qu'il n'est pas possible de préciser pour les vingt années à venir toutes les dépenses prévisibles et toutes les ressources correspondantes. Ce n'était d'ailleurs peut-être pas l'objectif essentiel du schéma ; mais celui-ci perd en crédibilité, puisque le financement reste flou. Il faudrait une meilleure corrélation entre la planification stratégique, qui est l'objectif des schémas et la programmation opérationnelle. Les programmations annuelles vont devoir tenir compte de la pluriannualité des projets, et donc des schémas. Le calcul des amortissements des investissements à réaliser impose d'en évaluer le montant, tout au moins approximativement.

#### D. Le suivi du schéma

Le schéma prévoit un suivi des grandes orientations de politique des transports. Pour les liaisons de longue distance de voyageurs, le suivi portera sur le développement des principaux aéroports desservant les grandes aires métropolitaines françaises, l'évolution des aéroports parisiens, le développement des services ferroviaires à grande vitesse qui concurrencent la route où l'avion pour les voyages à longue distance. Il n'est pas précisé quelle instance sera chargée de ce suivi quelles seront ses méthodes de travail, et quels indicateurs seront retenus pour cette évaluation.

Pour les déplacements urbains et périurbains, le schéma rappelle qu'il incombe aux collectivités locales compétentes en matière d'urbanisme,

de transports et d'infrastructures de suivre l'efficacité de leurs politiques d'aménagement, tandis que l'Etat assurera un suivi au niveau national de la mobilité urbaine et périurbaine. Le partage des compétences n'apparaît pas suffisamment clairement.

Enfin, les dispositions portant sur l'évaluation des politiques relatives à la desserte des territoires à l'écart restent extrêmement succinctes.

Il aurait été en outre intéressant d'indiquer avec quelle fréquence le suivi sera réalisé. S'agira-t-il d'un suivi annuel ? La loi prévoit que les schémas seront révisés au plus tard un an avant l'échéance des contrats de plan Etat-régions. Cela laisse à penser que les conclusions du suivi seront prises en compte à cette étape seulement. Cette précision manque.

#### E. LE RÔLE des différents acteurs

Il est évident que ce n'est pas l'Etat qui fabrique des services de transport, il ne peut que réunir les conditions dans lesquelles ces services pourront se développer.

Néanmoins, l'Etat doit fixer les responsabilités. Les schémas doivent être une référence pour l'action, pour un travail commun de tous les acteurs, de tous les opérateurs, publics ou privés qui offrent des services de transport.

Il manque à ce schéma une approche politique : qui fait quoi ? A quels niveaux les différentes décisions doivent-elles être prises ? Pour qu'une politique soit mise en œuvre, celle-ci doit pouvoir s'appliquer sur une dimension appropriée et, selon les problèmes, il se produit des interdépendances ou des contraintes réciproques entre les différents niveaux géographiques et techniques. Or les différents échelons géographiques sont nombreux : l'Europe, l'Etat, les différentes collectivités territoriales, les agglomérations. Le schéma devait indiquer comment peut et doit se faire la synthèse entre les différents partenaires.

## II - DES PROBLÈMES DE FOND

Il est regrettable que le schéma ne consacre pas quelques développements à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'attribution de contrats de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route ou par voie navigable, en date du 26 juillet 2000, qui a pour objet de développer la "concurrence régulée".

Ce texte pose la règle générale selon laquelle les interventions des autorités dans les transports publics prennent la forme de contrats de service public, attribués par voie d'appel d'offre, pour une durée de cinq ans.

S'il est adopté, il aura des répercussions considérables pour ces différents types de transport puisqu'il remettra en cause les monopoles et modifiera les règles de gestion de ce secteur par les collectivités locales.

## A. LE RÉÉQUILIBRAGE DES DIFFÉRENTS MODES DE TRANSPORT

### 1. La place de la route

Pour lutter contre la pollution et l'insécurité routière, le projet de schéma affirme la nécessité d'un rééquilibrage entre les modes de transport, au profit des modes alternatifs à la route.

Il s'avère en fait très ambigu. Il souligne la priorité accordée aux transports alternatifs à la route pour les déplacements interurbains et aux transports collectifs en milieu urbain et péri-urbain. Mais, à la lecture du schéma, **on ne discerne pas de vraie priorité, tant les mesures proposées sont nombreuses et sans vraie hiérarchisation.**

Pour les relations de longue distance vers Paris et l'Île de France, le schéma préconise la desserte autoroutière des grandes villes et des aménagements routiers et ferroviaires permettant d'éviter à terme des phénomènes de congestion trop importants et met également l'accent sur la nécessité d'assurer la desserte de toutes les capitales régionales métropolitaines par un service rapide et fréquent par les modes ferroviaires ou aériens, ce qui rend la lecture du schéma incertaine.

Elle n'est pas plus aisée en ce qui concerne les relations de longue distance entre les pôles de province : le schéma souhaite assurer un maillage routier modernisé entre les capitales régionales, offrir des services ferroviaires performants entre métropoles lorsque les potentialités du trafic le permettent et faciliter les possibilités de développement du trafic de province à province par le renforcement de correspondances aériennes et (ou ferroviaires) quand la clientèle est insuffisante pour offrir des services directs. Pour les relations de moyenne distance, il se propose de limiter la durée de la congestion routière par une meilleure gestion des réseaux existants et des aménagements de capacité ; il suggère également de développer l'offre de transport intermodale, combinant la route, le transport collectif régional et le transport collectif urbain.

**Le message n'est donc pas clair et ne précise pas quelle sera la véritable place de la route et des autres modes.**

Il est vrai que le développement du réseau routier ne doit pas être poursuivi aveuglément, eu égard aux problèmes de pollution qu'il induit et aux engagements internationaux que la France a pris en la matière et votre rapporteur est tout à fait favorable au renforcement des autres modes de transport, ferroviaires et aériens. On peut estimer juste que le schéma propose d'optimiser la capacité des voies existantes afin de différer certains investissements lourds d'infrastructure ; mais la route a toujours un rôle important à jouer pour réaliser des investissements de capacité ou de contournements d'agglomération destinés aux flux de transit et pour aménager des itinéraires alternatifs aux principaux axes congestionnés.

La route ne doit pas être négligée car elle seule peut proposer un maillage fin bénéfique aux territoires. Le chemin de fer ne peut le faire à ce point, et les territoires enclavés ont besoin de la route, même si la SNCF se fixe pour but d'étoffer progressivement les dessertes régionales de proximité, notamment avec la mise en oeuvre des schémas régionaux de transports collectifs et d'étendre les transports ferroviaires à l'ensemble des bassins de vie. Le schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) souligne d'ailleurs que "le transport routier des personnes et des marchandises restera cependant très important, particulièrement pour la desserte des régions périphériques ou peu densément peuplées".

**Le rééquilibrage modal proposé n'est pas favorable aux territoires.** Le schéma comporte effectivement un paragraphe intitulé "la desserte des pays isolés ou à faible densité", mais les mesures y figurant restent floues : afin de réduire les déficits d'accessibilité de certains territoires, il a pour objectif de prévoir les infrastructures ou services complémentaires paraissant économiquement justifiés à terme pour améliorer leurs chances de développement local, de favoriser les aménagements qualitatifs nécessaires pour accéder à ces territoires dans des conditions de viabilité et de sécurité convenables, d'assurer la complémentarité entre les transports collectifs routiers , ferroviaires et aériens pour la desserte de certains territoires peu peuplés.

On ne peut qu'agréeer ces propositions qui toutefois sont beaucoup trop générales et vagues pour être pleinement satisfaisantes. Au vu de celles-ci, il est difficile de tirer des conclusions sur la réalité future de la desserte des territoires. Il manque une idée directrice. Il est vrai que le schéma présente dans un chapitre consacré aux enjeux stratégiques à l'échelle de sept grands ensembles régionaux (Bassin parisien, Nord, Grand



est, Grand sud-est, Grand sud ouest, Ouest Atlantique, départements d'outre mer), les différentes liaisons prévues, mais il est difficile de s'y retrouver et d'évaluer les choix faits, d'autant que, comme votre rapporteur l'a déjà souligné, on ignore si la liste des infrastructures proposées est limitative.

A cet égard, votre rapporteur estime indispensable d'assurer une liaison routière entre la façade atlantique et la Méditerranée, qui, passant par Limoges et Aurillac, permettrait le désenclavement du Massif Central.

**L'équité territoriale n'est pas une préoccupation majeure de ce schéma, et l'on peut se demander si cela ne tient pas à la démarche même de celui-ci, fondée sur les besoins, ce qui a des effets pervers. En passant d'un schéma d'infrastructures à un schéma de services, on entend répondre à la demande ; or on risque ainsi de renforcer la desserte des territoires les plus fortement peuplés et d'induire des inégalités encore plus fortes que celles qui existent déjà.** Une planification plus traditionnelle des infrastructures prendrait mieux en compte la desserte des territoires. Répondre à la demande ne conduit pas à une politique volontariste, mais au contraire plutôt passive.

**Et si l'on reste dans la logique de la réponse aux besoins, on peut déplorer que ces derniers n'aient pas été suffisamment définis par le schéma préalablement à l'exposé des mesures.**

## **2. La redynamisation du réseau ferré**

La dynamisation du réseau ferré découle de la volonté du projet de schéma de développer les alternatives à la route, à laquelle votre rapporteur souscrit.

Mais l'ambiguïté notée à propos de la place de la route se fait à nouveau jour pour la voie ferrée : dans le scénario multimodal volontariste présenté dans le schéma, la part du transport ferroviaire pour les voyageurs recule (). De plus, la saturation des lignes à grande vitesse et la dégradation des lignes classiques n'est pas prise en compte dans le schéma; Le maillage des territoires par le réseau ferroviaire n'est pas non plus traité.

Le projet de schéma aborde peu la régionalisation des transports de voyageurs. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 a décidé d'attribuer aux régions l'organisation et le financement des transports collectifs d'intérêt régional, après une période d'expérimentation. Celle-ci a commencé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1997 dans six régions volontaires (Alsace, Centre, Nord - Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Provence - Alpes - Côte d'Azur, Rhône-Alpes) puis a été étendue, au

1<sup>er</sup> janvier 1999 à une septième région, le Limousin.

Une convention passée entre la région et la SNCF fixe les conditions d'exploitation et de financement des services ferroviaires relevant de la compétence régionale. Une autre convention est passée entre la région et l'Etat.

L'expérimentation a été un succès, puisque le trafic a progressé plus vite dans les régions expérimentales (+ 12,1 % en 1999 par rapport à 1996) que dans les autres régions (+ 6,3 % pour la même période). Les recettes ont augmenté de 11,7 % (contre 6,7 % dans les autres régions).

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain a donc transféré aux régions (Corse et Ile de France exceptées) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, l'organisation et le financement des transports collectifs ferroviaires d'intérêt régional.

La région, autorité organisatrice des transports collectifs d'intérêt régional, est chargée de définir une offre de transport adaptée aux besoins, notamment en matière de dessertes, de tarification, de qualité de service et d'information à l'utilisateur.

Conformément aux lois de décentralisation de 1982 et de 1983, l'Etat compensera intégralement la charge résultant de cette nouvelle compétence des régions grâce à la dotation générale de décentralisation. En outre, l'Etat participera au financement d'un programme d'investissements de cinq ans, destiné à moderniser les gares d'intérêt régional. A cet égard, il faudrait que le schéma affirme l'existence d'un réel partenariat entre la SNCF et la région, afin que celle-ci ne soit pas considérée seulement comme un financeur.

Deux problèmes toutefois se font jour, auxquels il faudrait porter remède. **La régionalisation a, dans certains cas, nui à l'efficacité du service dans la mesure où la coordination entre deux régions n'est pas toujours assurée correctement**, les régions ne s'intéressant parfois qu'aux transports sur leur territoire propre. Or cette harmonisation relève de la SNCF, même si sa capacité de péréquation reste faible en raison de sa situation financière. En outre, **de par la loi, l'Etat reste le garant de la cohérence des services de voyageurs sur le réseau ferré national et de l'unicité du système ferroviaire. Il doit donc jouer pleinement son rôle à cet égard.**

L'autre problème est relatif à **la difficile coexistence entre le transport de voyageurs et le transport de fret**, et le schéma mentionne ces conflits d'usage. Jusqu'à présent, les transports de voyageurs étaient

prioritaires. Le maintien de cette règle n'est plus possible actuellement, puisque la SNCF devra transporter une partie croissante du fret afin de participer au rééquilibrage entre la route et le rail, rendu d'autant plus indispensable que la France est un pays de transit. La solution serait que de plus en plus des réseaux dédiés soient affectés au fret ; mais elle ne sera pas possible partout et pas toujours dans un avenir proche. Il faudra donc bien tenter de concilier les deux types de transport, voyageurs et marchandises ; or le problème est encore plus aigu à l'approche des villes, et surtout, aux heures correspondant aux trajets travail-domicile. Il est à craindre que les collectivités locales se sentent moins impliquées dans leur rôle d'organisateur de transports de voyageurs si leurs trains doivent laisser la priorité à des convois de marchandises.

Plusieurs régions ont exprimé leurs craintes dans leur avis. Elles redoutent que le partage des voies ne nuise à l'offre des transports régionaux de voyageurs, elles demandent que l'attribution des sillons aux voyageurs ou aux marchandises soit clairement mentionnée dans les comptes de la SNCF et elles auraient souhaité que les conséquences à terme des changements résultant de la régionalisation soient analysées.

Ce problème mérite une réflexion approfondie au niveau national, et le schéma n'est pas assez précis dans ce domaine.

#### B. LA PLAcE ambiguë DU transport aérien

En ce qui concerne les liaisons internationales, le projet de schéma a pour objectif de faciliter les relations aériennes des grandes aires métropolitaines françaises avec les principaux pôles européens, voire mondiaux, en adaptant leurs capacités aéroportuaires à la croissance du trafic aérien et en développant l'intermodalité avec les transports collectifs terrestres ; il se propose également de structurer un réseau de plates-formes complémentaires à vocation internationale.

Au plan national, toutes les capitales régionales métropolitaines devront être desservies par un "service rapide et fréquent", qu'il s'agisse du mode ferroviaire ou aérien, l'accès aux services aériens sera favorisé pour les grandes villes qui ne disposeront pas, à l'horizon du schéma de services, de liaisons ferroviaires de moins de trois heures avec la capitale, le trafic de province à province sera facilité par le développement de correspondances aériennes si nécessaire.

Ces objectifs – justifiés - appellent plusieurs remarques.

## 1. Le rôle ambigu du transport aérien

**On voit mal comment le transport aérien est perçu par le projet de schéma** : il fait à la fois partie des modes de transport alternatifs à la route, donc apparemment souhaitable, mais les nuisances dont il est responsable sont soulignées, ce qui justifie des politiques publiques visant à adapter la réglementation les concernant. **Il est donc difficile de déceler si le schéma entend le développer.**

**Les nuisances liées aux transports aériens sont réelles**, notamment les nuisances sonores, au voisinage des aéroports les plus importants. La réglementation sur les restrictions de circulation existe déjà, même si on peut se demander si elle n'est pas insuffisante par rapport à celle appliquée dans certains autres pays européens. La France dispose de la seule autorité indépendante compétente en la matière, l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) créée par la loi du 12 juillet 1999, qui vient de rendre ses premières recommandations au gouvernement et qui est même compétente en matière de sanctions.

Une proposition de loi visant à fixer une valeur maximale de bruit autour des aéroports durant la nuit vient d'être examinée par notre Assemblée.

Il est en effet indispensable de limiter ces nuisances, et il est légitime que les riverains réclament une meilleure qualité de vie.

Il faut toutefois souligner qu'**aux Etats-Unis, le nombre de riverains des aéroports est figé une fois pour toutes lors de la construction de l'infrastructure**, ce qui n'est pas le cas dans notre pays. **Cette possibilité sera à méditer lorsque sera prise la décision d'implantation du troisième aéroport en région parisienne.**

De plus, le développement du transport aérien correspond à un besoin caractérisé par une croissance sans précédent. Selon les données provisoires de l'Organisation de l'aviation civile internationale (ORCI), la croissance du trafic régulier s'élèverait en 2000 à 10 % pour le fret et pour les passagers. La croissance est importante également en France : par exemple, selon le Conseil international des aéroports, elle serait de 8,8 à Roissy en 2000.

A cet égard d'ailleurs, **votre rapporteur craint que le projet de schéma n'ait pas pris la mesure exacte de ces besoins**. Les divers scénarii qu'il présente comportent des taux de croissance annuels moyens pour la

période 1996-2020 allant de 2,9 % à 4,9 %. **Cette sous-estimation peut avoir des conséquences lourdes** car certains métiers de l'aéronautique (pilotes, contrôleurs aériens) nécessitent une formation longue. Cette mauvaise évaluation n'est pas nouvelle et explique le sous dimensionnement actuel du contrôle aérien.

**Le développement du transport aérien peut être un outil important d'aménagement du territoire** pour des régions enclavées peu denses, tant pour les personnes que pour les biens, par exemple, le courrier, la presse.

Il faut donc que la France prenne toute sa part dans ce développement, sinon le trafic se développera davantage dans les pays voisins, au détriment des aéroports et des compagnies françaises.

Soulignons enfin que les investissements sont moins coûteux dans ce secteur : à Roissy, 2 milliards de francs d'investissements supplémentaires permettent de transporter 21 millions de passagers supplémentaires, alors que les chiffres sont, respectivement de 41 milliards et 2 millions pour l'Eurostar et 45 et 2 pour le TGV est.

## **2. La desserte des territoires**

**Le transport aérien peut jouer un rôle essentiel dans la desserte des territoires et le maillage du territoire**, plusieurs régions l'ont souligné dans leurs avis. Encore faut-il que la régularité et la qualité soient réelles, ce qui n'est pas le cas actuellement. La desserte aérienne du territoire laisse à désirer et notamment les lignes qui relient Paris aux villes petites et moyennes et celles-ci entre elles.

Plusieurs raisons peuvent expliquer cette dégradation. Le Fonds de péréquation du transport aérien, mis en place par la loi du 4 février 1995, a pour objet de subventionner les 22 lignes aériennes déficitaires et ainsi, de désenclaver des villes petites et moyennes. Une partie des crédits du FIATA, son héritier depuis 1999, a été détournée vers des usages différents. Aux missions originelles du FPTA s'ajoutent désormais celles du FIATA, définies par l'article 75 de la loi de finances pour 1999, la sécurité, la lutte contre l'incendie, le sauvetage, la lutte contre le péril aviaire et d'environnement. Le rapporteur général lui-même, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2001, a dénoncé le détournement de la vocation du FIATA. **Or l'Etat gère le FIATA, il lui appartient donc de veiller à ce que celui-ci respecte sa mission, et qu'il remplisse à nouveau la mission qui avait été dévolue par la loi au fonds de péréquation. Il entre dans le rôle de l'Etat de subventionner les lignes aériennes**

**permettant de désenclaver les territoires qui en ont besoin.**

Par ailleurs, Air France, qui a repris plusieurs compagnies régionales (Régional Air Lines, Protens Air Lines, Brit Air) a des difficultés à entretenir et moderniser leurs parcs aériens, ne respecte pas les engagements pris, en matière d'horaires particulièrement, et a supprimé des lignes entre les capitales régionales et entre celles-ci et l'étranger. Ces lacunes sont d'autant plus graves qu'Air France contrôle désormais 55 % du transport aérien régional français et que la création d'un autre pôle a échoué. Or la croissance du transport aérien est supérieure à celle de l'ensemble du trafic aérien de voyageurs (10 % par an contre 6 à 7 % environ).

Il faut que soit réaffirmée la mission d'aménagement du territoire qui incombe à Air France et que des conclusions en soient tirées, d'autant que le schéma met l'accent sur la nécessaire qualité de service.

Le paysage aéroportuaire français se caractérise par un géant (ADP, premier aéroport d'Europe continentale, septième du monde) et d'aéroports de taille beaucoup plus réduite. Cette disparité se comprend aisément du fait du poids économique de la région parisienne. Mais le schéma ne précise pas suffisamment comment on peut donner aux métropoles régionales un rôle accru en développant leurs liaisons aériennes avec les grandes villes européennes. En effet, l'accroissement de leurs capacités - prévue par le schéma - ne suffit pas, car la création d'une ligne dépend avant tout du marché.

**Le projet de schéma n'entre pas non plus dans le débat complexe sur le meilleur moyen de désenclaver les territoires afin de permettre à leurs habitants d'accéder aux diverses destinations européennes et internationales.**

Deux réponses sont possibles. La première consiste à multiplier les liaisons entre les villes françaises et les villes étrangères, ce qui n'est évidemment possible que pour les très grandes villes de notre pays et dans des cas limités : la recette de la liaison Lyon-New-York par Delta et Air France est, après un an de fonctionnement, inférieure de moitié à celle de Paris-New-York pour les mêmes compagnies.

La deuxième réponse consiste à connecter une ville au niveau mondial en acheminant les clients venant de celle-ci vers un hub important (Roissy) d'où partent les longs courriers. Par exemple, sur la ligne Paris-Cincinnati, 14 % seulement des voyageurs se limitent à cette liaison, les autres ayant commencé leur trajet avant ou l'ayant poursuivi ensuite. L'aménagement du territoire passe par la connexion des villes françaises aux

réseaux internationaux.

Il faut donc assurer les liaisons entre Clermont-Ferrand et Paris, par exemple, et acheminer les passagers de toute une série de plus petites villes vers Clermont Ferrand et mailler ainsi le territoire.

Cette politique serait encore plus performante si l'intermodalité était effective. La liaison aérienne Bruxelles-Paris a été supprimée ; l'acheminement vers Roissy est désormais réalisé en TGV. Or de multiples problèmes se posent, ne serait-ce que pour le traitement continu des bagages.

### **3. La question du troisième aéroport en région parisienne**

#### *a) Elle est rapidement évoquée dans le projet de schéma*

Cette question a un lien étroit avec celle du troisième aéroport de la région parisienne, qui est brièvement évoqué dans le schéma. Celui-ci précise que la croissance du transport aérien à très longue distance devrait se maintenir à un rythme annuel supérieur à 5 % dans les prochaines années et se porter sur un nombre réduit de plates-formes de niveau mondial, telles que les aéroports parisiens, dont la limite de capacité sera atteinte avant 2020. Il estime donc qu'une nouvelle plate-forme à vocation internationale apparaît nécessaire pour répondre à cette croissance, et qu'elle devra fonctionner en réseau avec les autres plates-formes nationales et en complémentarité avec les plates-formes européennes. Il conclut que les localisations possibles devront être examinées dans le cadre des concertations régionales à venir et que la localisation définitive du site et ses dessertes terrestres, ainsi que les mesures de préservation et d'aménagement ultérieurs seront arrêtées à l'issue d'un débat public organisé sur l'égide de la commission du débat public.

Il est compréhensible que le schéma ne puisse proposer de solutions puisqu'un débat public est organisé. Il est toutefois regrettable que celui-ci n'ait pu avoir lieu auparavant afin que le schéma puisse en tenir compte ; plusieurs régions l'ont déploré : cet aéroport sera une des infrastructures fondamentales des vingt années à venir et il aura des conséquences importantes. Plusieurs questions se posent en effet à ce sujet.

**Faut-il un troisième aéroport en région parisienne ?** Le projet de schéma répond affirmativement à cette question, de manière lapidaire. Il est possible que seule la région parisienne puisse accueillir une telle infrastructure du fait de son poids économique et qu'aucun autre aéroport

français ne soit en mesure d'accroître ses capacités pour le faire, même si certains hubs fonctionnent bien dans les régions.

Il est possible que, paradoxalement, comme on vient de le voir, l'aménagement du territoire passe par l'utilisation d'un hub en région parisienne. D'ailleurs la croissance du trafic à Paris au cours des dernières années n'a pas nui à celles des autres aéroports français.

Il est également probable que si un nouvel aéroport n'était pas implanté en Ile-de-France, la saturation de Roissy conduirait à favoriser le développement des autres plates-formes européennes.

Mais le schéma aurait pu présenter au moins clairement les termes du débat, cette mise à plat aurait dû faire partie de son rôle.

**A supposer qu'un troisième aéroport soit nécessaire en région parisienne, se pose la question de son emplacement.** Là encore, le schéma aurait pu exposer les différents critères qui peuvent conditionner l'implantation de cette nouvelle infrastructure (par exemple la qualité du terrain, l'importance de l'espace, la facilité de l'accès et le dégagement de l'espace aérien au dessus de cette zone). Il aurait pu aussi réfléchir à la vocation du futur aéroport : doit-il être plutôt spécialisé pour le fret, les charters, ou au contraire être généraliste, doit-il être couplé à un site existant à savoir Roissy ? Selon le site retenu, la montée en régime du nouvel aéroport ne sera pas la même, si bien que les conséquences en termes d'aménagement du territoire seront différentes. Il convient également de se demander quelles compagnies y seront basées : il n'est pas facile de laisser Air France à Roissy et proposer aux compagnies étrangères de s'implanter dans un aéroport plus lointain. Or Air France ayant mis en place une plate-forme de correspondance performante à Roissy pour ses vols à moyens et longs courriers lui permettant de croître plus rapidement que le marché mondial, il n'est pas envisageable de modifier son organisation, ainsi qu'en témoignent les difficultés de British Airways, dont les activités sont réparties entre les deux aéroports londoniens.

**Le problème se pose enfin de la distance du troisième aéroport par rapport à Paris et aux deux actuels aéroports.** Les tentatives précédentes d'installation d'infrastructures aéroportuaires dans des zones peu denses et éloignées se sont toutes soldées par un échec. Une desserte par TGV pourrait remédier à ce problème ; elle serait d'ailleurs en harmonie avec le schéma qui prône l'intermodalité des modes de transport.

#### *b) Nécessité de mesures à court terme*

La mise en service du troisième aéroport ne pourra avoir lieu avant



au moins quinze ans. Des mesures à plus court terme s'avèrent nécessaires.

Il est nécessaire que la quatrième piste construite à Roissy soit rapidement mise en service et le quatrième point d'entrée autorisé. L'ouverture de celui-ci permettrait de résorber une partie des retards. Ceux-ci induisent des encombrements à proximité de l'aéroport, qui entraînent pour Air France 8 750 heures de vol supplémentaires par an, soit 1 % des heures de vol totales de la compagnie. Il en résulte une pollution accrue, des nuisances sonores plus importantes, y compris la nuit, puisque certains mouvements interviennent plus tard que prévu.

**Faute de mesures appropriées, et rapides, la saturation de l'aéroport de Roissy risque d'entraîner un report de trafic vers d'autres plates-formes européennes, Francfort en particulier.**

### C. COMMENT MODIFIER LES COMPORTEMENTS

Dès les premières pages, le projet de schéma met l'accent sur l'intermodalité et sur la nécessité de modifier le comportement des usagers de transports par le levier de la tarification. Cette orientation est en effet indispensable et il est décevant que le schéma ne précise pas davantage selon quelles modalités elle pourra être conduite.

Au-delà se pose, plus généralement, **le problème de l'internalisation des coûts et de la nécessité de faire payer le transport à son prix réel.**

**Le transport souffre globalement d'une sous-tarification** : on cite d'ailleurs souvent l'exemple d'une entreprise qui ferait traverser une partie de l'Europe à sa cargaison de crevettes pour les faire décortiquer et lui ferait faire ensuite un nouveau trajet pour les vendre, car cela lui coûte moins cher que de les traiter sur place. L'entreprise cherche à optimiser ses coûts, qui de ce fait, sont supportés par l'ensemble de la collectivité.

Il faudrait donc tenir compte des différents coûts, par exemple le bruit, la pollution, l'insécurité, qui sont assumés par la collectivité puisqu'ils ne sont pas intégrés dans le coût du transport.

**En plus de ce problème global, la tarification peut être le moyen de réorienter la demande entre les différents types de transports**. Diverses mesures ont déjà été prises en ce sens, telle que la taxe à l'essieu ou la taxe sur le gazole.

Mais ce problème est complexe car l'approche varie selon les

différents modes.

Dans les transports aériens et ferroviaires, l'utilisateur est face à un opérateur unique et il paie un prix global. Le problème est beaucoup plus complexe pour le transport routier où les divers éléments du prix (par exemple la vignette, le péage, le carburant, l'assurance), sont payés à des acteurs économiques multiples.

Mais la tâche est ardue ; en effet l'évaluation des coûts externes est délicate, car ils ne font pas l'objet d'échanges sur un marché, ce qui donne lieu à de multiples controverses. De nombreux travaux et recherches scientifiques ont été menés à ce sujet. La difficulté s'est accrue par le fait que la tarification fondée sur le seul coût peut, dans certains cas, être considérée comme contraire à l'équité sociale, car elle ne comporte pas de péréquation, qui, elle, pourrait avoir des effets négatifs sur l'utilisation des infrastructures.

Le projet de schéma aurait pu poser le problème plus clairement et commencer à suggérer des solutions, même si la réflexion dans ce domaine n'est pas suffisamment avancée pour fournir un cadre définitif. S'agissant des transports interurbains, il souligne la difficulté d'une politique visant à obtenir par la taxation les transferts de trafic vers le rail : "La limitation des échanges entraînée par la croissance de la taxation des transports n'est pas sans conséquences sur l'économie du pays : une taxation trop lourde, supérieure à la couverture des coûts externes du transport...induirait une perte globale pour la collectivité. La limitation de la croissance économique devenant supérieure à l'avantage apporté à l'environnement". A partir de cette analyse, il ne propose pas de pistes de réflexion. En ce qui concerne la tarification de la voiture particulière, il ne fournit aucune orientation précise, ne fait aucune allusion à la taxation de stationnement, ni aux amendes. Seuls sont évoquées la hausse de la TIPP et le rattrapage de la taxation du diesel. Or la taxe des carburants a donné lieu à des actions de protestation qui méritent réflexion.

Les mesures de régulation du transport routier (comme l'harmonisation sur le plan social) ne peuvent être prises qu'à l'échelon européen, pour harmoniser les législations et éviter les distorsions de concurrence. Il est de ce fait regrettable que ne soient pas abordés dans le schéma les scénarios d'organisation des transports dans l'Union européenne pour les vingt ans à venir.

Plus généralement, **il est nécessaire de promouvoir une harmonisation européenne des critères de tarification**, car les différences entre pays européens conduisent immanquablement au maintien des réseaux

strictement nationaux.

#### D. Les déplacements urbains

L'usage de la voiture en ville est en moyenne beaucoup plus développé en France que dans certains pays comparables. Environ 80 % des déplacements ont lieu en automobile (et 15 % en transport en commun), alors que la voiture est utilisée en moyenne pour 50 % des trajets au Danemark, aux Pays-Bas, en Allemagne.

Un travail important reste à réaliser pour parvenir à un rééquilibrage entre les différents modes de transport.

Le projet de schéma reste étonnamment discret sur les plans de déplacement urbains (PDU) qui ont pourtant fait l'objet de deux lois récentes, la loi sur l'air et la loi sur la solidarité et le renouvellement urbains.

Or on dispose maintenant d'informations sur les plans déjà établis, leurs aspects positifs et leurs lacunes.

**Les plans de déplacement urbains (PDU) ont entraîné une réflexion sur tous les modes de déplacement dans la ville.** Pour la première fois, la mobilité est appréhendée de manière globale et dans une vision prospective.

Dans de nombreux PDU on recherche davantage à améliorer les systèmes de transport sans recours systématique à une augmentation de l'offre et à la création de nouvelles infrastructures. On réfléchit davantage aux interactions entre les modes avec une tarification et une billettique multimodales. Tous les PDU ont un volet portant sur les transports collectifs.

**Mais à certains égards, les PDU restent insatisfaisants.** Tout d'abord, ils ne sont obligatoires que pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants ; or leur champ d'application pourrait être étendu. Des PDU en cours d'élaboration prennent du retard lorsque plusieurs structures de coopération intercommunale existent sur un même territoire, avec chacune un domaine de compétence propre. Souvent, les coûts d'exploitation sont absents des estimations des PDU. La plupart prévoient la mise en place d'un comité de suivi, composé des acteurs qui ont élaboré le plan et d'un comité constitué de techniciens. Mais les indicateurs ne sont pas toujours définis et l'analyse socio-économique de l'ensemble des modes de déplacements pas réalisée.

**Des questions demeurent également sur le fond.** Si la plupart des PDU énoncent des objectifs de diminution de la part modale de la voiture, cela ne signifie pas forcément une baisse de trafic, compte tenu de l'augmentation globale probable des déplacements. Certains PDU comportent des projets de rocade, ce qui va à l'encontre du but recherché. Les rocades favorisent l'étalement urbain, et, en cas de transports en commun insuffisants, l'usage de la voiture. Le schéma de développement de l'espace communautaire propose d'ailleurs, afin de mieux maîtriser la tendance à l'expansion des villes, que les Etats membres s'inspirent du concept de "ville-compacte" et minimisent l'extension des surfaces urbanisées.

Les livraisons de marchandises en ville font l'objet d'expérimentations, des actions parfois très innovantes se font jour, mais la réflexion est souvent freinée par le manque de connaissances ; peu de PDU proposent de mettre en place des outils d'études permanents.

Plusieurs réflexions doivent être développées.

**Les modes de déplacement doux doivent être revitalisés.** Le projet de schéma prône le développement du vélo. En effet, hormis Strasbourg, dans aucune ville la part du vélo ne dépasse 5 %. Or un progrès substantiel ne sera possible que si des itinéraires en site propre sont réalisés sur une large échelle.

**Le problème du stationnement n'est pas suffisamment abordé,** d'autant que c'est un problème complexe. Des parcs de stationnement doivent être créés en centre ville et des tarifications de courte durée mises en oeuvre sur la voie publique afin de maintenir les habitants en centre ville, le commerce en centre ville, et de libérer des espaces pour les piétons et les cyclistes. Mais ce problème doit être examiné avec attention, car le développement de parkings peut avoir des effets pervers et encourager, au contraire, la circulation automobile. Des parcs relais en périphérie sont à prévoir, afin d'éviter la congestion des centres villes et de favoriser l'utilisation des transports collectifs.

**Les questions liées au non respect des réglementations demeurent.** La mise en place de nouvelles règles de gestion avec dépénalisation pour les amendes pour stationnement abusif serait à étudier. En France, le coût de l'amende est déterminé par l'Etat, qui en assure également le recouvrement et la redistribution des sommes collectées. La dépénalisation des amendes aurait favoriser la conception d'un nouveau rôle pour le stationnement et renforcé les compétences des collectivités locales.

Le prix de l'amende pour stationnement abusif reste fixé à 75 francs, depuis 1985. La question du stationnement nécessite encore un important effort de communication.

Il est clair que l'évolution des comportements est l'affaire de longues années. Le schéma aurait pu être plus précis dans ce domaine.

Quant aux **transports en commun**, ils devraient être largement développés, ainsi que le souligne le schéma, sans toutefois proposer des mesures concrètes pour le faire, ni évoquer précisément le problème de leur financement, aussi bien pour l'investissement que pour l'exploitation. La nécessité de transports en commun en site propre aurait pu être soulignée et donner lieu à des inscriptions dans les contrats de plan Etat-région ou d'agglomération. La loi SRU a prévu la perception du versement transport sur des territoires périurbains : cette possibilité semble méconnue. Il est d'autre part surprenant que l'autorité organisatrice de transport en commun soit citée comme chef de file de l'organisation de l'intermodalité. Cette affirmation va à l'encontre de la SRU qui préconise des syndicats mixtes réunissant toutes les autorités organisatrices. Il aurait enfin été souhaitable que le schéma aborde l'évolution du système actuel d'aides publiques aux transports publics de province.

#### E. la sÉcurité

L'insécurité est une des préoccupations du projet de schéma et l'une des raisons (avec l'environnement) pour lesquelles il choisit de rééquilibrer les transports entre les différents modes en privilégiant moins la route que par le passé.

**Il est vrai que la France se situe parmi les pays européens où les accidents de la route sont les plus meurtriers**, avec plus de 8000 morts en 1998 et 1999. Le nombre de décès par millions d'habitants était de 152 en France en 1998, contre 61 au Royaume Uni, 95 en Allemagne et 114 en moyenne dans l'Union européenne. Au cours de la décennie 1990-1999, le nombre moyen européen de décès a diminué de 26 % ; la France ne figure pas parmi les pays qui ont enregistré des baisses supérieures à cette moyenne. Les accidents de la route sont la première cause de mortalité chez les jeunes de 15 à 24 ans. Ils représentent quatre décès accidentels d'enfants sur dix.

L'objectif poursuivi par le projet de schéma est la réduction de moitié du nombre de morts sur la route.

Pour y parvenir, il propose de renforcer la formation des conducteurs ainsi que le contrôle du respect des règles de conduite, de veiller à la fiabilité et la sécurité des autoroutes et de supprimer les configurations favorisant les accidents.

Ce souci est évidemment très louable et est partagé par votre rapporteur. Mais déjà en 1997, le gouvernement avait pour objectif de diminuer le nombre de tués sur la route de moitié en 2002. Force est de reconnaître qu'il ne sera pas réalisé, malgré les moyens financiers accrus consacrés à cette politique. En 2000, le nombre de morts s'est élevé à 7850 morts contre 8029 en 1999. Dans ce domaine aussi, le schéma pourrait être plus volontariste et plus précis.

Parmi les mesures prises en 2000 pour améliorer la sécurité, figure la répression contre les délinquants de la route : les officiers de police judiciaire pourront, en particulier, retirer immédiatement le permis aux conducteurs interpellés pour un excès de vitesse supérieur à 40 km/h, ce qui est considérable. La même mesure pourrait être appliquée en cas d'excès relativement moins important. **De façon plus générale, les politiques de contrôle routier pourraient être développées. La lutte contre l'excès de vitesse pourrait être renforcée : les experts du conseil d'orientation de la sécurité routière ont réclamé l'installation à bord des voitures d'un limiteur de vitesse et d'une boîte noire.** La réglementation technique des véhicules est arrêtée au niveau européen. Le gouvernement a obtenu de ses partenaires européens une étude sur l'obligation de ce limiteur, modulable par le conducteur, sur tous les véhicules, il doit persévérer en ce sens.

Deux expériences vont être tentées : dans deux départements, les procureurs de la République inciteront les conducteurs verbalisés pour avoir conduit avec un taux d'alcoolémie trop élevé à installer un ethylolest antidémarrage sur leur véhicule. La même expérience sera engagée pour inciter les conducteurs verbalisés pour excès de vitesse à équiper leur véhicule d'un enregistreur. Si ces expériences s'avéraient concluantes, il faudrait les généraliser au plus vite.

Par ailleurs, il a été demandé aux procureurs d'exposer dans un rapport annuel les politiques mises en œuvre dans leur ressort afin d'homogénéiser les politiques pénales en matière de sécurité routière. **Il est hautement souhaitable que ces rapports soient suivis d'effets, et rapidement, la délinquance routière étant trop souvent sanctionnée avec laxisme.**

**La communication doit être poursuivie inlassablement, ce que**

le schéma ne souligne pas, afin de modifier le comportement des conducteurs. L'Espagne, grâce à des campagnes massives de sensibilisation aux accidents de la route a enregistré une baisse significative du nombre de tués au cours des dernières années.

Quant à l'objectif de supprimer les configurations responsables d'accidents, s'il paraît souhaitable de prime abord, il peut avoir des effets pervers, car il risque d'encourager la vitesse parce que les itinéraires ainsi améliorés paraîtront sûrs. Le développement des autoroutes a habitué les automobiles à rouler vite, la vitesse devient un réflexe sur tous types de routes qu'il convient de casser et non d'encourager.

## EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION

Au cours de sa séance du 5 juin 2001, la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire a examiné les rapports pour avis de MM. Yves Coussain et Jean Espilondo sur le projet de schémas de services collectifs multimodaux de transport de voyageurs et de transport de marchandises.

Un débat a suivi l'exposé de chaque rapporteur.

**M. Philippe Duron, président**, a constaté que, malgré l'effort considérable réalisé par la France depuis un demi-siècle en matière d'infrastructures, les attentes restaient importantes. Il a estimé que le schéma était un exercice prospectif à vingt ans, mais qu'il devait être revu régulièrement. Il a demandé si les schémas contenaient des encouragements à la recherche-développement portant sur les nouveaux modes de transport, et des précisions sur les transports rapides sur l'Atlantique (les "fast ships").

En ce qui concerne le problème du transit, il a estimé que plusieurs solutions pouvaient être proposées, la mise en place de sillons dédiés, la réalisation de nouveaux moyens de franchissement des Pyrénées et le développement du cabotage au niveau européen, grâce à des navires de grande taille.

**M. René Mangin** a souligné que nous nous trouvions dans une stratégie de marché qui impose aux entreprises de disposer de transports précis, de point à point, ce que le cabotage ne peut pas assurer dans tous les cas.

**M. Philippe Duron, président**, a indiqué que l'Europe s'était engagée à respecter le protocole de Kyoto et qu'il fallait par conséquent concilier efficacité économique et protection de l'environnement.

**M. Félix Leyzour**, rappelant que les schémas devaient être des cadres dans lesquels s'inscrivaient les contrats de plan Etat-région, s'est interrogé sur le degré de réalisation des contrats actuels.

**M. Philippe Duron, président**, a estimé que les programmes autoroutiers étaient plus avancés que les réalisations ferroviaires pour lesquelles les projets avaient été moins mûris. Il a par ailleurs souligné qu'il était essentiel que les schémas prévoient le rééquilibrage des moyens de transport entre l'ouest et l'est de la France, afin d'éviter que l'ouest ne soit



tenu à l'écart.

**M. Félix Leyzour** s'est demandé si de nouvelles lignes ferroviaires étaient nécessaires.

**M. René Mangin** a indiqué que parfois l'espace disponible ne permettait pas de nouvelles constructions.

**M. Philippe Duron, président**, a fait remarquer que pour le TGV-Méditerranée, la SNCF avait envisagé, à l'origine, de conserver le tracé existant, puis avait dû ensuite faire un choix différent, et que, de façon générale, de nouveaux sillons n'étaient pas à exclure. Le débat sur les voies dédiées est un vrai débat.

**M. Yves Coussain, rapporteur**, a ensuite présenté à la Délégation des recommandations relatives au projet de schéma de transport de voyageurs et **M. Jean Espilondo, rapporteur**, des recommandations relatives au projet de schéma de transport de marchandises.

Après un débat auquel ont pris part MM. Philippe Duron, Félix Leyzour et René Mangin et les rapporteurs afin d'y apporter des corrections rédactionnelles, la Délégation *a adopté* ces recommandations.

La Délégation a ensuite *adopté* des recommandations communes aux deux projets de schémas.

La Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire *a autorisé* à l'unanimité, en application de l'article 7 de son règlement intérieur, la publication des avis sur les projets de schémas de services collectifs multimodaux de transport de voyageurs et de transport de marchandises.

RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION  
SUR LE PROJET DE SCHÉMA MULTIMODAL  
DE SERVICES COLLECTIFS  
DE TRANSPORT DE VOYAGEURS

1. La Délégation demande que le schéma consacre un développement détaillé et volontariste aux différents moyens de désenclaver les territoires isolés.
2. La régionalisation des transports ferroviaires de voyageurs, qui est globalement un succès, ne permet pas d'assurer de façon satisfaisante la coordination entre deux régions : la Délégation rappelle que l'Etat doit jouer le rôle de garant de la cohérence des services de voyageurs, comme le prévoit la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.
3. La Délégation demande que le fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) remplisse à nouveau la mission qui lui avait été dévolue par la loi de finances pour 1995 et la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et subventionne par conséquent les lignes aériennes déficitaires qui contribuent à l'aménagement du territoire des régions enclavées.
4. La Délégation demande que des éclairages soient apportés rapidement sur la manière de répondre à l'augmentation du trafic dans l'attente d'un troisième aéroport international en région parisienne.
5. La Délégation souhaite que le schéma contienne des propositions tendant à favoriser une internalisation des coûts des transports afin de les faire payer à leur prix réel.
6. La Délégation souhaite recevoir le bilan des mesures prises depuis 2000 afin d'améliorer la sécurité routière.

RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION  
COMMUNES AUX DEUX projets de SCHÉMAS

- 1. Eu égard aux coûts considérables des infrastructures de transport, la Délégation souhaite que les schémas comportent un calendrier des priorités pour les vingt ans à venir, contenant des indications sur leur financement et leur répartition.**
- 2. La Délégation souhaite que les schémas veillent à réintégrer l'ouest français dans les grands réseaux européens de transport.**
- 3. La Délégation souhaite que les schémas accordent une place plus grande à la recherche-développement en matière de transport afin de mieux prendre en compte les technologies de l'avenir.**

## LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES

### PAR LE RAPPORTEUR

- **27 février 2001**

**Aéroports de Paris**

M. Yves Cousquer, président

M. Emmanuel Duret, directeur général

**Ministère de l'Équipement, des transports et du logement**

M. Hubert du Mesnil, directeur des transports terrestres

**SNCF**

M. Louis Gallois, président

M. Philippe Citroën, directeur de la stratégie

M. Stéphane Volant, conseiller du président chargé des relations institutionnelles

- **27 mars**

**Conseil national des transports**

M. Pierre Perrod, président

**Fédération nationale des associations des usagers de transport (FNAUT)**

M. Jean Sivardière, président

- **25 avril 2001**

**Air France**

M. Bruno Matheu, directeur général adjoint chargé des programmes

M. Marc Lamidey

Mme Michèle Barre

## liste des contributions Écrites

(par ordre alphabétique)

Association des maires de France (AMF)

Groupement des autorités responsables de transport (GART)

Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

Voies navigables de France (VNF)

**ANNEXE V-(2)**

**SCHÉMA MULTIMODAL DE SERVICES COLLECTIFS  
DE TRANSPORT DE MARCHANDISES**

M. Jean ESPILONDO, rapporteur

## Sommaire

—

Pages

*introduction*  
5

*i UN - SCHÉMA NOVATEUR*  
7

*A. Il comporte deux axes prioritaires clairs*  
7

*1. Les données de départ*  
7

*2. Deux axes prioritaires*  
8

*a) Une démarche axée sur les besoins*  
8

*b) Une approche multimodale*  
8

*B. Les principaux choix découlant de cette approche*  
9

*1. Le renforcement des modes de transport autres que la route*  
9

*a) Le transport ferroviaire*  
9

*b) Le transport maritime*  
10

*c) Le transport fluvial*  
11

*2. La promotion du transport combiné*  
12

*3. La desserte des territoires*  
12

*II DES ASPECTS A PRÉCISER*  
13

*a. le réÉquilibrage entre LA ROUTE ET LA VOIE FERRÉE*  
13

*a) l'assainissement du transport routier*  
14

*b) Le problème des conflits d'usage*  
15

*B. La France, PAYS DE TRANSIT*  
17

*C. LE PROBLEME DU FINANCEMENT*  
18



III - LeS ECHANGES TRANSPYRÉNÉENS DE MARCHANDISES, ENJEUX ET PERSPECTIVES

21

A. *etat des lieux : LA FAIBLESSE CHRONIQUE DU TRANSPORT FERROVIAIRE*

22

1. *Une répartition modale déséquilibrée*

22

a) *L'hégémonie du transport routier*

22

b) *La part anormalement faible du transport ferroviaire*

22

2. *Des nuisances qui s'accroissent*

23

B. *Horizon 2010 : L'esquisse d'une réorientation modale*

24

1. *Sécuriser les flux routiers*

24

2. *Valoriser la façade atlantique aquitaine*

24

a) *Les infrastructures portuaires*

25

b) *Le "ro-ro" et le "feadering" : deux méthodes à encourager*

25

c) *Organiser une multimodalité efficace*

26

3. *Renforcer la compétitivité du ferroviaire*

26

a) *Moderniser le complexe ferroviaire d'Hendaye/Irun*

27

b) *Supprimer le bouchon ferroviaire de Bordeaux*

28

c) *Moderniser la ligne ferroviaire Bayonne-Toulouse*

28

C. *Horizon 2020 : Pour un nouveau franchissement ferroviaire*

28

1. *La réouverture de la ligne Pau-Canfranc*

29

2. *Un tunnel sous le Vignemale ?*

30

3. *Pour un franchissement occidental des Pyrénées*

**30**

*examen par la dÉlÉgation*  
**33**

*RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION SUR LE PROJET DE SCHÉMA  
MULTIMODAL DE SERVICES COLLECTIFS DE TRANSPORT DE MARCHANDISES*

**35**

*RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION COMMUNES AUX DEUX  
PROJETS DE SCHÉMAS*

**37**

*LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR*

**39**

*liste des contributions Écrites*  
**41**

Mesdames, Messieurs,

Les schémas de services multimodaux de transport qui sont soumis à notre Délégation après l'avoir été aux régions, ont été institués par la loi d'orientation d'aménagement et de développement du territoire du 25 juin 1999. Il existe deux projets de schémas réunis en un document, l'un pour les transports de voyageurs, l'autre pour les transports de marchandises. Le présent rapport concerne le projet de schéma multimodal de services collectifs de transport de marchandises.

Les projets de schéma ont pour objectif prioritaire d'optimiser l'utilisation des réseaux et équipements existants et de favoriser la complémentarité entre les modes de transport.

Cette démarche est résolument nouvelle. Ces deux schémas - de transport de voyageurs et de transport de marchandises - se substituent aux schémas relatifs aux infrastructures de transport définis par la loi d'orientation du 4 février 1995. Celle-ci prévoyait en effet un schéma directeur routier national, un schéma directeur des voies navigables, un schéma du réseau ferroviaire, un schéma des ports maritimes et, enfin, un schéma des infrastructures aéroportuaires.

Il est apparu plus conforme à l'intérêt général de considérer les modes de transport comme complémentaires et de raisonner en termes d'offre globale de transport, afin de ne pas prendre en compte seulement les infrastructures, mais de réfléchir sur les besoins d'interconnexion et de définir une politique plus efficace, en fonction des besoins effectifs.

Ce rapport tient compte à la fois du projet de schéma élaboré à l'automne 2000 pour être soumis aux régions et du projet modifié en mai 2001 en fonction de leurs avis et sur lequel la Délégation est saisie.

i - un schÉma novateur

A. il comporte deux axes prioritaires clairs

Le schéma se caractérise par une **approche nouvelle des choix publics** et met l'accent sur le **nécessaire rééquilibrage intermodal de l'offre de transport**.

Il faut souligner que ces priorités valent à la fois pour les transports de marchandises et les transports de voyageurs, les deux schémas sont d'ailleurs regroupés dans un document unique, même si quelques chapitres sont distincts selon le type de transport.

### 1. Les données de départ

Ces deux priorités s'expliquent par la **volonté de mener une politique des transports en nette rupture par rapport aux dispositions antérieures, en raison de deux préoccupations, le souci de l'environnement et la sécurité**.

Avec une croissance tendancielle de 1,3 % par an des émissions, le secteur des transports est le principal facteur de croissance des émissions de gaz à effet de serre ; or ce fait est d'autant plus préoccupant que la France s'est engagée à les stabiliser en 2010 au niveau de 1990. Le transport routier est le principal émetteur de N<sub>2</sub>O, les autres modes terrestres consommant moins d'énergie et causant moins de pollution. En outre, la concentration du trafic dans certaines zones accroît fortement les pollutions régionales et locales.

La sécurité figure également parmi les priorités du schéma, qui met l'accent sur la situation alarmante à cet égard.

Il a donc pour objectif de remédier à ces nuisances, ce qui est d'autant plus nécessaire que le volume des transports de marchandises augmentera en fonction de la croissance économique et que, comme le note le schéma, il en amplifie même les fluctuations.

Au cours de la dernière décennie, l'élasticité du trafic de marchandises au PIB est devenue positive : entre 1990 et 1999, le PIB a progressé au taux moyen annuel de 1,7 % et le trafic de marchandises au

taux moyen annuel de 2,7 %. Le Livre blanc préparé actuellement par la commission européenne sur la politique des transports des prochaines années et qui s'appellera "Mobilité 2010 : "l'heure des choix" –décongestionner l'Europe" prend comme hypothèse le doublement du trafic global en vingt ans en moyenne, ce qui provoquera des tensions insupportables dans certaines zones, et qui, globalement, créera des problèmes redoutables, tant en termes environnementaux qu'en termes d'espace.

**Paradoxalement, si l'on n'y prend pas garde, les transports peuvent devenir un facteur de non croissance.** Le schéma choisit donc deux axes prioritaires pour remédier à ces problèmes.

## **2. Deux axes prioritaires**

### *a) Une démarche axée sur les besoins*

En premier lieu, le projet de schéma, comme d'ailleurs l'ensemble des autres projets de schémas, propose une nouvelle logique.

A l'ancienne logique de planification prioritairement centrée sur l'offre, les schémas substituent une démarche plus attentive aux besoins, à la demande.

Il met l'accent sur la qualité du service rendu et recherche les moyens d'une meilleure utilisation des réseaux existants avant d'envisager de nouvelles infrastructures.

### *b) Une approche multimodale*

Deuxièmement, le projet de schéma choisit un scénario multimodal volontariste, caractérisé par la priorité accordée au fret ferroviaire et aux modes alternatifs à la route.

Il prévoit, notamment, le doublement minimum du trafic ferroviaire du fret à l'horizon de dix ans, le développement du transport maritime et la valorisation de la voie d'eau, modes de transport moins polluants et plus sûrs que la route.

Pour conforter ce choix, il propose une politique active de régulation, afin de modifier le comportement des usagers dans leurs choix

de déplacements, en utilisant les différents leviers de la tarification et de la réglementation.

L'approche multimodale devient la règle, il est mis fin à la superposition de schémas sectoriels (concernant les routes, le TGV, les voies navigables, etc...), ce qui renforce la politique des transports engagée depuis 1997. C'est un changement de culture qui se confirme.

B. Les principaux choix découlant de cette approche

### **1. Le renforcement des modes de transport autres que la route**

La route ne peut absorber le développement des transports à venir. (D'ici 2010, les études prévoient un doublement des flux). Les autres modes doivent y contribuer. Il faut toutefois noter que, pour la première fois, en 2000, la croissance du trafic routier a été inférieure à celle du PIB, alors que la progression du trafic de marchandises a augmenté globalement de 6 %.

#### *a) Le transport ferroviaire*

**Le choix du doublement du trafic ferroviaire de fret à l'horizon 2010, soit 100 milliards de tonnes-kilomètres, implique le développement d'une offre au niveau national et international concurrentielle à la route.** Le réseau ferré est le plus à même de le permettre. La SNCF a fait sien cet objectif et s'est fixé comme première étape un niveau de 60 milliards de tonnes-kilomètres pour 2002. Jusqu'à présent, le scénario le plus favorable au chemin de fer, défini en 1998 par les ministères des transports et de l'environnement ne prévoyait qu'un trafic de 72 milliards-kilomètres en 2020. Mais les engagements de la France en matière de lutte contre l'effet de serre (accords de Kyoto), conjugués avec la promotion du réseau transeuropéen de fret ferroviaire, ont conduit à adopter un scénario plus volontariste.

**Le schéma souligne la nécessité de participer à la constitution progressive d'un réseau transeuropéen de fret ferroviaire (RTEFF)** performant et interopérable. L'objectif de ce réseau, adopté le 28 mars 2000 par le conseil des ministres des transports, est d'offrir des sillons de fret de qualité, auxquels auront accès les entreprises ferroviaires de l'Union européenne dotées d'une licence et assurant des services de fret internationaux en mettant l'accent sur les questions interopérabilité et de résorption des goulets d'étranglement. Grâce à la présidence française, au deuxième trimestre 2000, l'adoption du "paquet ferroviaire" et la création du

réseau européen de fret ont jeté les bases d'une véritable politique ferroviaire européenne.

**Il est également indispensable que soient étudiées et mises en place des procédures d'allocation des priorités entre les différentes circulations ferroviaires**, fret, grandes lignes et services régionaux, afin de garantir au fret des sillons performants.

Plus généralement, le schéma met également l'accent sur **l'amélioration de la qualité des transports ferroviaires**, qu'il s'agisse d'une vitesse minimum à assurer, de l'utilisation plus intensive des moyens actuels et de l'optimisation de l'usage du réseau existant.

Cette orientation n'est pas incompatible avec la réalisation d'**aménagements de capacité ferroviaire** nécessaires à l'écoulement des trafics de fret attendus (comme la résorption des bouchons ferroviaires) et rendus indispensables en raison de l'objectif de croissance global du fret ferroviaire à 100 milliards de tonnes-kilomètres par an à l'horizon 2010, croissance devant résulter des mesures de productivité et de qualité retenues par le schéma : aux aménagements de capacité doivent s'ajouter la création d'itinéraires alternatifs, la création de lignes nouvelles, l'aménagement de chantiers structurants.

#### ***b) Le transport maritime***

Après avoir rappelé que le transport maritime par les ports français assurait près de la moitié du tonnage du commerce extérieur français, le schéma affirme **la nécessité d'assurer à la France des places portuaires d'envergure internationale**, dans la compétition mondiale pour les trafics intercontinentaux de conteneurs, avec le projet "port 2000" au Havre et le port de Marseille.

L'Etat contribuera à la réhabilitation et à la modernisation des ports, voire à leur extension et encouragera le développement de l'ensemble des ports sur chacune des façades maritimes afin d'équilibrer concurrence et concentration. La desserte terrestre des ports devra également être améliorée.

Ces ports doivent en outre être adaptés aux évolutions actuelles en renforçant l'efficacité globale de la chaîne intermodale.

Pour diversifier les modes de transports, **le développement du cabotage doit être facilité**, notamment en soutenant financièrement les nouvelles lignes, en étudiant de nouvelles règles apportant de meilleures garanties aux clients dans le cadre d'une harmonisation du droit de la

concurrence entre les différents modes. Plusieurs régions ont mis l'accent, dans leurs avis, sur l'intérêt du cabotage.

Le développement du cabotage est en effet indispensable, mais difficile, comme en témoignent les expériences déjà entreprises telles que la liaison Bayonne – Southampton. Il passe par l'assainissement du transport routier et n'est viable que sur des longues, voire très longues distances. C'est pourquoi les aides françaises et européennes au démarrage sont fondamentales. Il faut toutefois remarquer que le cabotage le plus efficace pour alléger les infrastructures terrestres françaises n'est pas celui qui transite par les ports français mais celui qui permet d'éviter la traversée du territoire national, telles que les liaisons entre la péninsule ibérique et les pays d'Europe du Nord ou entre l'Espagne et l'Italie.

### *c) Le transport fluvial*

**La réhabilitation de la voie d'eau constitue un des leviers de la politique intermodale des transports.** Alors qu'entre 1945 et 1970, le trafic fluvial affichait des résultats élevés, la voie d'eau a ensuite perdu de son importance et a été délaissée au profit des axes routiers jusqu'aux années récentes. On constate maintenant un nouvel essor du transport fluvial : en 2000, pour la troisième année consécutive, le pourcentage d'augmentation du transport par voies navigables est supérieur à celui des autres modes terrestres (+ 28 % depuis 1997 <sup>0</sup>).

Mais le gouvernement a la volonté de redonner toute sa place à ce mode de transport en raison de son faible coût, par rapport à la route et au rail, de son respect de l'environnement et de la sécurité et de la fiabilité qui le caractérisent. A l'échelle européenne, d'ailleurs, la commission indique qu'entre 2000 et 2020, le trafic fluvial mesuré en tonnes pourrait progresser au rythme annuel de 2,5 % et atteindre à l'échéance un trafic de près de 600 millions de tonnes. Les contrats de plan Etat-région 2000-2006 des seize régions françaises concernées comportent 4,2 milliards de francs consacrés à la voie d'eau.

Quant au projet de schéma, il rappelle la nécessité de valoriser le potentiel de la voie navigable, notamment pour la desserte des ports et pour les régions desservies par des voies à grand gabarit, l'objectif étant le doublement du trafic de fret fluvial en 10 ans ; l'effort sera également porté sur l'amélioration des réseaux existants et sur le projet Seine-Nord. La réalisation du projet de liaison fluviale à grand gabarit apporterait à l'horizon 2020 un trafic additionnel de 2,3 milliards de tonnes-kilomètres pour un trafic fluvial global de 17,2 milliards de tonnes-kilomètres. L'aménagement des extrémités nord et sud de la liaison sera engagé dès la



période 2000-2006, afin d'améliorer la desserte fluviale des ports de Dunkerque, Rouen et Le Havre.

**Cependant, le développement de la voie d'eau, pour indispensable qu'il soit, sera limité,** du fait des caractéristiques géographiques françaises, et parce que les produits les plus couramment transportés par ce mode (combustibles, minéraux, matériaux de construction, céréales, produits agro-alimentaires, métallurgie, chimie) ne sont pas appelés à se développer de façon spectaculaire.

## **2. La promotion du transport combiné**

L'efficacité de ces différents modes de transport ne serait que relative sans la volonté de développer un service performant de transport combiné à l'échelle européenne sous toutes ses formes. Le schéma prévoit d'inciter les opérateurs intermodaux, notamment la SNCF, à améliorer la qualité des services de transport combiné, à nouer des alliances internationales. Il met également l'accent sur la nécessité de maintenir une politique d'aides financières au développement du transport combiné ferroviaire et de l'étendre au transport fluvial et au cabotage maritime, de renforcer l'effort de collecte et d'analyse statistique des données relatives aux chaînes multimodales. Il souligne en effet la nécessité de promouvoir des chantiers de transport assurant l'interface entre les modes, dans les principaux sites de niveau national et européen, afin d'accompagner la croissance de la demande, de réduire le délai et le coût de la rupture de charge.

## **3. La desserte des territoires**

Dans une partie commune aux schémas de marchandises et de voyageurs, le schéma souhaite modifier l'organisation des transports, qui a historiquement privilégié les liaisons entre Paris et la province, et **favoriser l'émergence d'une desserte du territoire s'appuyant sur des grands ensembles régionaux. C'est la notion de "polycentrisme maillé" prônée par la DATAR.**

L'introduction aux neuf schémas le souligne d'ailleurs. Le dynamisme des pôles régionaux et des zones situées le long des corridors fluviaux et des façades maritimes se confirme, l'internationalisation des économies régionales s'engage, les nouvelles mailles territoriales – pays et agglomérations — se consolident : la politique des transports doit contribuer à ce nouvel équilibre. Le maillage des territoires doit passer par un maillage du réseau ferré et du réseau routier. Le schéma doit favoriser plusieurs

ensembles d'envergure internationale, fruits de la coopération interrégionale et pouvant dialoguer d'égal à égal avec leurs homologues européens.

Les projets de schémas de transport déclinent donc les enjeux stratégiques à l'échelle de **sept grands ensembles régionaux** : Bassin parisien, Nord, Grand Est, Grand Sud Est, Grand Sud Ouest, Ouest Atlantique et départements d'outre-mer mais cette approche ne suffit pas.

A cet égard, votre rapporteur estime que le projet de schéma aurait pu évoquer la nécessité d'une **liaison routière rejoignant l'Atlantique et la Méditerranée**, par Limoges et Aurillac. Elle aurait le mérite d'établir une connexion transversale qui n'existe pas encore et de désenclaver le Massif Central.

## II - DES ASPECTS A PRÉCISER

### a. le réÉquilibrage entre LA ROUTE ET LA VOIE FERRÉE

Le projet de schéma met l'accent sur un rééquilibrage des différents modes de transport et propose le doublement minimum du trafic ferroviaire de fret à l'horizon de dix ans. Or, il n'est pas précis sur les parts de marché qu'auront, à terme, les divers modes. Sans infrastructures nouvelles et en améliorant au mieux l'utilisation des voies existantes, de nombreuses lignes ferroviaires seront saturées à l'horizon 2010.

Le schéma se veut en rupture avec l'un des scénarii proposés, le scénario A quasiment au "fil de l'eau" qui prévoit un doublement du trafic routier d'ici 2020. **Or, le doublement du trafic ferroviaire de fret qui est prôné ne permet pas de rupture et de renversement de tendance.** Il est donc à craindre que la proportion n'ait pas été modifiée et que le schéma ne soit pas suffisamment volontariste. Cet objectif ambitieux se révèle paradoxalement modeste.

La plupart des régions se sont déclarées favorables à ce rééquilibrage. Plusieurs d'entre elles ont émis des doutes sur l'efficacité réelle des mesures proposées.

La question se pose de façon d'autant plus aiguë que la France ne paraît pas actuellement en mesure de respecter les engagements du protocole de Kyoto –aucun autre pays ne paraissant pouvoir le faire d'ailleurs.

La route représente actuellement 80 % du transport de

marchandises et le chemin de fer 18 %. Or, ce dernier représentait 35 % de part de marché en 1970. Ce déclin du réseau ferré et la progression de la route sont un phénomène européen.

Les raisons en sont multiples. Le tissu industriel a subi de nombreuses mutations structurelles : on transporte moins de charbon, moins d'acier, pas plus d'engrais ; les marchés traditionnels du chemin de fer sont donc en déclin.

Les implantations industrielles étant maintenant de plus en plus dispersées, le transport routier donne plus satisfaction en raison du maillage des infrastructures, beaucoup plus fin.

Les méthodes de gestion industrielle ont évolué et ont conduit à des réductions de stocks et à une fragmentation des envois : or les envois de petite importance favorisent le transport routier.

Il s'agit là d'une tendance économique générale.

A ces factures s'ajoutent les avantages que la route a sur la voie ferrée et sur lesquels on pourrait agir. Les chargeurs apprécient les délais des transports routiers, leur fiabilité, c'est-à-dire la garantie du délai convenu et la réactivité, c'est-à-dire la possibilité de répondre à des demandes imprévisibles. Quant au prix, celui du transport routier reste sous-évalué.

#### *a) L'assainissement du transport routier*

Ce dernier élément pose le problème de l'assainissement du transport routier, qui se caractérise encore par le dumping social. Le transport ferroviaire et les autres modes alternatifs à la route ne pourront se développer que si le prix du transport routier s'établit à un juste niveau. Il faut avoir pour but l'internalisation des coûts en comptabilisant des prix des infrastructures, du coût du carburant, et des coûts sociaux et fiscaux réels. Cette évolution ne doit pas être brutale car il faut que les entreprises puissent facturer ces nouveaux coûts.

#### **La France ne pourra pas évidemment la mener seule à bien.**

D'ailleurs, la présidence française a obtenu au Conseil des ministres des 20 et 21 décembre 2000 plusieurs avancées, dont une position commune sur la directive du temps de travail (48 heures hebdomadaires en moyenne), une attestation communautaire de conducteur va être mise en place afin de lutter contre l'emploi de conducteurs de pays tiers dans des conditions irrégulières.

#### *b) Le problème des conflits d'usage*

Le projet de schéma affirme à plusieurs reprises que ce conflit devra être résolu, souligne qu'à terme des sillons devront être partiellement ou totalement dédiés au fret, mais ne propose pas suffisamment de solutions claires et précises pour y parvenir. Ce débat commence tout juste. La SNCF estime que le passage de 50 à 100 milliards de tonnes-kilomètres sera obtenu avec une augmentation du nombre des sillons limitée à 40 %.

Actuellement, circulent sur les mêmes voies des trains de marchandises et de voyageurs et, parmi ces derniers, tout à la fois des TGV, des trains classiques et des trains express régionaux ; **le problème résultant de cette coexistence est accru par les différences de vitesse entre ces divers convois et par le fait que jusqu'à présent, les trains de voyageurs ont toujours eu la priorité.**

Les trains de fret circulent donc plutôt de nuit, à 80 ou 90 %, ce qui est insuffisant, en particulier de par la position de pays de transit de la France : un convoi traversant l'Europe ne peut pas toujours circuler dans notre pays de nuit ; il peut aussi avoir besoin de circuler le week-end, ce qui pourra poser des problèmes de gestion du personnel ; de jour, les difficultés sont accrues, en particulier aux points nodaux, aux approches des villes pendant les heures de pointe des trajets locaux domicile-travail. Dès lors, il est fréquent d'assister à des rétentions de wagons.

De surcroît, la régionalisation des transports expérimentée depuis 1997, et généralisée par la loi sur la solidarité et le renouvellement urbains a entraîné pour certaines régions une participation financière importante : elles risquent donc, tout au moins dans une certaine mesure, de mal accepter la concurrence de trains de marchandises provenant de régions lointaines ou de pays étrangers et rejoignant des zones tout aussi éloignées, et donc de refuser de s'impliquer davantage dans le transport des voyageurs. La régionalisation, qui a maints aspects positifs, a pour effet d'amplifier les problèmes d'articulation entre le transport régional et les transports nationaux ou internationaux. Le maillage régional n'est pas la bonne maille pour gérer le fret ferroviaire, celui-ci empruntant de plus en plus de corridors européens.

Plusieurs solutions sont possibles. **La SNCF affirme dorénavant que le fret ne doit plus être une variable d'ajustement, mais une de ses priorités**, à part entière, en réservant des sillons de qualité, à certaines heures, (ce qui semble être réalisé avec un certain succès par nos voisins, qui parviennent à faire circuler du fret pendant le trafic des voyageurs de banlieue). La recherche des plages horaires propices aux différents types de trains doit être généralisée. C'est un des points forts du projet industriel de la

SNCF.

D'autres solutions doivent évidemment être recherchées. **On peut se demander s'il ne faudrait pas mettre en place un réseau nouveau**, d'autant que l'intégration des économies européennes conduit à la constitution de corridors européens ; et l'adoption du "paquet ferroviaire", avec l'objectif de pouvoir disposer à terme d'un réseau inter-opérable, va en ce sens. De surcroît, des infrastructures nouvelles permettraient de contourner les grandes agglomérations et de résoudre ainsi les problèmes d'engorgement ferroviaire qui les touche. Ces lignes nouvelles devraient être conçues pour une utilisation mixte, pour les circulations voyageurs à grande vitesse comme pour le trafic de fret. Au vu du coût de tels investissements, il est indispensable en effet que ces lignes soient rentabilisées le mieux possible.

Des infrastructures nouvelles seront indispensables ; mais leur coût est tel que d'autres solutions doivent également être recherchées.

**Le réseau existant peut apporter des réponses : des liaisons sous utilisées désormais peuvent être développées**, et être mises aux normes actuelles, notamment pour satisfaire aux besoins d'interopérabilité. Certaines lignes électrifiées sous-utilisées peuvent permettre de capter du trafic, dans une logique est-ouest et ouest-est. Les contrats de plan Etat-région actuels contiennent d'ailleurs des dispositions et des crédits visant à réhabiliter ces réseaux. Ils permettraient également de faciliter les contournements de certaines agglomérations (Nîmes) même si certaines infrastructures nouvelles s'imposent. La "Magistrale Eco Fret", projet de grande artère ferroviaire nord-sud, reliant le Bénélux à l'Espagne, intègre ces liaisons. Mais elle méconnaît la quasi totalité de l'arc Atlantique.

Le problème de la coexistence de trafics serait donc en partie résolu. Pour les axes qui demeureraient communs à plusieurs types de convois, **il est nécessaire de prévoir une régulation nationale et même européenne**, qui doit tenir compte de la nécessaire transparence et du dialogue avec les régions. Qui doit s'en charger ? La SNCF a un rôle important à jouer en la matière. Faut-il de surcroît prévoir une autorité indépendante qui fixe les priorités ? Le débat mérite d'être posé. Cette question doit d'autant plus d'être abordée que, de l'amélioration du transport ferroviaire, résultera celui du transport combiné, que le schéma veut -avec raison- promouvoir et développer.

**Le transport combiné** progresse à nouveau, mais il a enregistré un fléchissement jusqu'en 1999 pour deux raisons principales : la première en est l'insuffisante qualité de service offerte et le manque de fiabilité des trains

(contrairement au transport routier), la deuxième étant celui des coûts et les problèmes liés aux transports terminaux. A titre d'expérimentation, un accord a été signé le 20 mars 2000 entre les acteurs du transport combiné (FNTR, SNCF, NOVATRANS et CNC) afin de développer le trafic sur trois liaisons importantes en restaurant la fiabilité et la régularité des acheminements.

Si le projet de schéma met l'accent sur le développement du transport combiné, il omet de préciser le financement du matériel adapté et celui des infrastructures pour le ferroutage.

#### B. La France, PAYS DE TRANSIT

De fait de sa situation géographique, la France est un pays de transit. Elle est le point de passage obligé entre l'Europe du sud et l'Europe continentale. Les trafics internationaux nord-sud y sont depuis longtemps très développés, avec au nord, le Benelux, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, et au sud, l'Italie et l'Espagne, avec dans les deux cas, une barrière naturelle difficilement franchissable.

Dans les années à venir les trafics est-ouest vont également se développer, en raison de l'élargissement de l'Union européenne. Il sera nécessaire d'anticiper sur ces nouveaux courants afin que nous ne soyons pas confrontés à des problèmes encore plus aigus que ceux que nous rencontrons actuellement.

La mondialisation ne fera qu'accentuer ces caractéristiques. **La concentration des déplacements sur certaines zones ou dans certains couloirs va rapidement rendre la situation insupportable si rien n'est fait pour traiter ce problème.**

De nombreuses régions, dans leur avis sur les projets de schémas, ont fait part de leurs inquiétudes à propos de la congestion prévisible – ou même déjà actuelle – de nombreux axes.

Si dans certains cas, les transits peuvent être intéressants pour l'économie française –il en est ainsi des touristes qui traversent la France en s'y arrêtant- d'autres ne le sont pas et sont même porteurs de nuisances considérables. **Le transit en effet occupe infrastructures et espace.** Le transit procure des recettes à la SNCF, ce dont on ne peut que se féliciter, mais à terme, quand d'autres opérateurs pourront intervenir sur le réseau français, celles-ci seront moindres ; seul Réseau Ferré de France en sera pleinement bénéficiaire grâce aux péages qu'il encaissera. Encore faudra-t-il que ces péages soient définis, et les montants fixés, problème que le schéma n'aborde pas.

Le transit n'a donc qu'un intérêt limité, en revanche, son coût est réel. Et il faudra bien, à l'avenir, réfléchir à cette question, plus que ne le fait le schéma, dans les plus brefs délais, aux niveaux national et européen.

Ce problème rend indispensables des reconversions qui peuvent être difficiles. Le trafic ferroviaire est amené à se développer. Mais malgré l'adoption du "paquet ferroviaire", l'adaptation sera longue et coûteuse, car notre réseau ferroviaire, comme d'autres, d'ailleurs, est le produit d'une construction nationale, et non pas internationale.

Plus généralement, la France ne pourra pas évidemment résoudre ce problème seule. La croissance de la demande de transport, dont on peut penser qu'elle sera stimulée par l'intégration croissante des économies européennes, impose des investissements lourds tels que le montant dépasse les moyens budgétaires d'un seul Etat. Cela suppose un grand et véritable projet européen des transports. **L'Union européenne doit prendre conscience que les pays situés en zone centrale ont, du fait de cette situation et de la traversée de leur territoire, d'importants problèmes, que les zones périphériques ne connaissent pas.** D'ailleurs, le schéma de développement de l'espace communautaire souligne que le trafic routier, au cœur de l'Union européenne, "a atteint une ampleur telle qu'il devient urgent de prendre des mesures pour réduire à la fois la perte d'accessibilité et les nuisances environnementales qui en découlent".

Parmi les fonds structurels, figurent les fonds destinés aux pays périphériques. **Or on doit se poser désormais la question de l'aide aux pays centraux qui subissent, en raison de leur situation géographique, des coûts extrêmement élevés.** Actuellement, pour que l'Union européenne finance un projet, il faut qu'il soit trans-européen, ce qui est une conception trop limitée ; les goulets d'étranglement devraient relever de l'Europe.

Votre rapporteur se joint à M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur pour avis des crédits de l'équipement et des transports terrestres, pour suggérer le lancement par la banque européenne d'investissement (BEI) d'un emprunt européen.

### C. LE PROBLEME DU FINANCEMENT

Les coûts relatifs à la politique des transports sont très élevés, qu'il s'agisse des infrastructures nouvelles à réaliser, ou de celles à réaménager, tant routières, ferroviaires, que portuaires et aéroportuaires. Le schéma précise qu'en moyenne, pour la période 1995-98, les dépenses annuelles en infrastructures de transports se sont élevées à 83 milliards de francs, (55,9

pour le réseau routier, 12 pour le réseau ferré, 8,6 pour les transports collectifs urbains, 4,3 pour les aéroports, 1,3 pour les ports maritimes et 0,9 pour les voies navigables et ports fluviaux). Il faut souligner que, dans cette partie, votre rapporteur ne peut distinguer entre transports de voyageurs et transports de marchandises, les mêmes infrastructures servant aux uns et aux autres.

Le projet de schéma évalue les besoins de financement pour la réalisation d'autoroutes (à la fois les autoroutes déjà décidées et les autoroutes nouvelles) à 184 milliards de francs. A ce chiffre s'ajoute ce que le schéma appelle les "grandes réalisations interrégionales d'aménagement du territoire" (dont on discerne mal ce qu'il recouvre) d'un montant de 46 milliards de francs. Encore, la somme de ces deux rubriques - 230 milliards de francs - ne prend-elle pas en compte les travaux liés à l'aménagement ou la rénovation du réseau existant.

En ce qui concerne les infrastructures ferroviaires, les projets de lignes nouvelles à grande vitesse représentent un investissement de 17 milliards de francs ; la modernisation du réseau classique n'est chiffrée que pour les contrats de plan Etat-région 2000-2006 (30 milliards de francs). Le schéma rappelle en outre que le transport combiné nécessitera des investissements importants, sans en préciser le montant.

Il ne fournit pas non plus de précisions pour les investissements relatifs aux voies navigables, mais souligne que le montant de l'aménagement du canal Seine-Nord à grand gabarit est estimé à 15 milliards de francs.

Pour les transports aériens, le rythme des investissements aéroportuaires a été de 3 milliards de francs par an pour la période 1990-1999 ; ces besoins devraient se maintenir pour la durée des schémas.

Le schéma n'est donc pas assez précis sur les besoins, d'autant plus qu'il ne chiffre pas du tout les dépenses autres que l'investissement.

Or, **il s'agit de besoins considérables**. Il convient donc de se poser la question de leur financement, d'autant que le schéma ne le fait qu'imparfaitement. Il est vrai qu'**il ne s'agit pas d'un exercice de programmation. Toutefois, une estimation des coûts et des financements permettrait d'afficher plus clairement des priorités**. Le schéma n'est donc pas suffisant à cet égard.

Il rappelle que le régime des concessions autoroutières doit évoluer pour répondre aux règles européennes de la concurrence : il convient désormais d'établir une stricte égalité dans l'attribution des nouvelles



concessions ; le mécanisme d'adossement est abandonné (ce système consistait à financer des sections nouvelles grâce au péage perçu sur des sections déjà en service d'un même concessionnaire). Désormais, les apports publics éventuellement nécessaires se feront sous forme de subventions. Cette réforme entraînera l'assujettissement des sociétés concessionnaires d'économie mixte à un régime comptable banalisé, et l'apparition d'un bénéfice d'exploitation et la distribution de dividendes.

En revanche, le schéma ne rappelle pas que la dette du secteur des transports est actuellement de 430 milliards de francs. En application de la loi du 13 février 1997, une dette de 134,2 milliards de francs a été inscrite au passif de RFF vis-à-vis de la SNCF ; en outre, le gouvernement a décidé en 1997 un surendettement complémentaire de la SNCF de 28,3 milliards de francs. Pour assurer la mobilité de RFF, il lui a accordé une dotation en capital de 10 milliards de francs en 1998 puis s'est engagé à lui apporter 37 milliards au cours des années 1999, 2000 et 2001. Ce programme, nécessaire, n'est pas suffisant pour assainir la situation.

Quant aux sociétés d'autoroutes, la contrainte devient pressante puisque les sociétés d'économie mixte ne pourront, à terme, bénéficier de l'adossement.

Le projet de schéma ne traite pas de cette question. Il n'aborde pas le problème des péages, n'indique pas que la SNCF paie 11 milliards de francs de péage par an et ne précise pas quelle pourrait en être l'évolution au cours des prochaines années.

Plus généralement, il ne mentionne pas quelles doivent être les sources de financement, quelles pourraient être les parts de l'Etat, des collectivités territoriales et du marché.

Il est à noter l'absence d'un véritable montage financier concernant les investissements prévus par le schéma.

En outre, le projet de schéma fait souvent référence aux contrats de plan Etat-région, et ceux-ci ne couvrent qu'une période de sept ans, alors que les schémas portent sur les vingt ans à venir.

Enfin, le projet de schéma propose une piste, mais qui n'est qu'à peine esquissée. A propos du futur bénéfice d'exploitation des sociétés concessionnaires d'autoroutes, il estime que "cette ressource permettra de poursuivre l'effort engagé de rééquilibrage entre les différents modes et dans le domaine routier, de financer les subventions de l'Etat dans les nouvelles concessions, ainsi qu'un programme de mise en sécurité, d'entretien et de réhabilitation du patrimoine routier national", sans plus de précisions. Or la

**question du financement du rééquilibrage mérite d'être posée clairement.**

On peut se demander ce que l'Etat compte faire de ces bénéfices si le statut de ces sociétés est amené à changer, si une partie de ceux-ci peut servir à financer le réseau ferroviaire, et dans quelle mesure. L'utilisation d'une partie de ces bénéfices pourrait servir en effet à développer le réseau ferré qui est actuellement gravement handicapé par le poids de sa dette.

Quelle que soit la solution adoptée, elle n'exempte pas le gouvernement de proposer des priorités claires, les ressources budgétaires étant, par nature, limitées. Or le schéma reste confus à cet égard, ce que regrette votre rapporteur. La programmation des infrastructures est indispensable, faute de quoi, l'intérêt du schéma s'en trouve limité. De nombreuses régions se sont d'ailleurs émues, dans leur avis, de cette lacune du schéma, et ont souhaité qu'un calendrier prévisionnel des principaux projets soit établi.

**La mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances a d'ailleurs déjà insisté sur la nécessité d'élaborer un schéma national des infrastructures avec des priorités et un projet de loi de programmation indiquant le coût des différentes liaisons et d'informer le Parlement de la situation financière des sociétés d'autoroutes.** Le schéma ne répond pas à ces attentes.

### III - LeS ECHANGES TRANSPYRÉNÉENS DE MARCHANDISES, ENJEUX ET PERSPECTIVES

Le projet soumis à la consultation des régions était très décevant à propos de la traversée des Pyrénées, car il n'avait pas pris la mesure des enjeux existants.

La version qui est présentée à la Délégation et qui tient compte des avis des régions témoigne d'une avancée sur ce problème, même si les mesures proposées ne sont pas détaillées. Le projet de schéma actuel comporte en effet :

- la réouverture de la voie ferrée Pau-Canfranc-Saragosse "dans le cadre d'un accord à concrétiser avec les autorités espagnoles" ;

- la perspective à long terme d'une nouvelle traversée ferroviaire transpyrénéenne, "dans le cadre d'un accord international, en complément des actions déjà engagées, pour laquelle différentes solutions seront étudiées, en tenant compte des capacités des grands corridors de transit

entre l'Espagne et le nord de l'Europe".

Votre rapporteur se félicite de la réouverture de la ligne Pau-Canfranc mais souhaite que le schéma soit plus précis sur la perspective d'une nouvelle traversée ferroviaire des Pyrénées.

#### A. état des lieux : LA FAIBLESSE CHRONIQUE DU TRANSPORT FERROVIAIRE

Les flux de marchandises transpyrénéens se caractérisent par une double concentration : une **concentration géographique** tout d'abord, les extrémités occidentale et orientale de la chaîne supportant quasi exclusivement ces flux ; une **concentration modale** ensuite, la route étant le vecteur d'une majorité de plus en plus large des flux et de la quasi totalité des flux terrestres.

### 1. Une répartition modale déséquilibrée

#### *a) L'hégémonie du transport routier*

Le volume annuel de marchandises échangées entre la péninsule ibérique et le reste de l'Union européenne est de l'ordre de 120 millions de tonnes. En 1998, les marchandises échangées entre l'Espagne et le reste de l'Union Européenne ont été transportées à 54 % par la route, à 43 % par voie maritime, et à seulement 3 % par la voie ferrée (1).

Cette position prédominante de la route tend surtout à se renforcer rapidement. Entre 1989 et 1998, l'accroissement du volume de marchandises échangées entre l'Espagne et le reste de l'Union Européenne a été absorbé à 82 % par la route, à 16 % par la voie maritime et à 2 % seulement par le fer (1). La route augmente ses parts de marché au détriment de la voie maritime, le transport ferroviaire demeurant dans une position marginale.

#### *b) La part anormalement faible du transport ferroviaire*

La caractéristique la plus marquante des échanges transpyrénéens tient dans la faiblesse chronique du fret ferroviaire qui s'explique pour une large part par certaines contraintes techniques. Toutefois, celles-ci masquent trop souvent la priorité politique donnée à la route.

La première difficulté technique est la **différence d'écartement** des voies. De plus, le réseau espagnol est, dans sa majeure partie, à **voie unique**. Le réseau ferroviaire français, tout en étant de meilleure qualité,

compte un certain nombre de "bouchons ferroviaires". Certains axes régionaux attendent également une "mise à niveau".

Ces contraintes techniques ne peuvent faire oublier la priorité donnée jusqu'à présent aux investissements routiers. En Espagne, l'expansion économique et la croissance des flux se sont traduites quasi exclusivement par le développement des infrastructures routières et autoroutières. L'exploitation du réseau ferroviaire n'est pas optimale, la **RENFE** ayant aujourd'hui pris le parti de **délaisser le marché du wagon isolé** pour vendre quasi exclusivement du "train entier".

## 2. Des nuisances qui s'accroissent

Selon les données fournies par les Autoroutes du Sud de la France, il est passé en l'an 2000 plus de 2,2 millions de poids lourds au péage autoroutier de Biriadou. M. Alain ROUSSET, président du conseil régional d'Aquitaine, n'a pas hésité à parler d'un "mur de camions" pour évoquer la **congestion de l'axe Bordeaux-Hendaye**. Or celle-ci est à l'origine de nuisances appelées à s'accroître avec le développement rapide du trafic.

La **fluidité du trafic** est tout d'abord compromise en période estivale, quand les flux engendrés par l'attractivité touristique de la région Aquitaine, et notamment de la Côte basque, s'ajoutent à un trafic poids lourds déjà dense, ce qui a pour conséquence directe le ralentissement des acheminements de fret.

La **sécurité** est elle aussi en jeu. La densité de la circulation comme l'importance du trafic poids lourds tend en effet à renforcer la dangerosité de ces axes comme en témoignent des statistiques préoccupantes.

**Les nuisances environnementales** sont elles aussi de plus en plus importantes. Tout au long de l'axe Bordeaux – Hendaye, des associations de riverains ont demandé une résorption de ces nuisances, principalement du **bruit** et des **émissions de gaz**. Des mesures effectuées au péage autoroutier de Biriadou les évaluent à près de 6000 tonnes par an, soit un volume légèrement supérieur à celui constaté au col du Perthus ().

Enfin, le trafic routier, et en premier lieu celui des poids lourds, a des conséquences directes sur le **rythme d'usure de la chaussée**. Lorsque ces axes sont gratuits, aucune recette supplémentaire ne vient compenser l'accroissement inévitable des charges d'entretien que doit supporter la collectivité publique.

**Le développement accéléré des flux transpyrénéens et les**

**nuisances qu'il génère impose des réponses appropriées tant dans leur ampleur que dans leurs délais. Il ne faut en effet sous estimer ni l'importance des investissements à prévoir, ni l'urgence des solutions à imaginer.**

B. Horizon 2010 : L'esquisse d'une réorientation modale

### **1. Sécuriser les flux routiers**

Dans un contexte de fort développement des échanges transpyrénéens, les flux routiers vont continuer à croître rapidement, même si l'on réussit à stabiliser les parts de marché de la route, et même encore si l'on parvient à les réduire. **Donner la priorité aux modes alternatifs à la route ne doit donc pas conduire à négliger les investissements nécessaires à l'adaptation des axes routiers. L'impératif de sécurité impose notamment différents investissements.** Certains sont désormais bien engagés ().

Ces projets doivent toutefois s'accompagner de mesures ambitieuses de réduction des nuisances sonores et environnementales. Outre le traitement particulier des "points noirs", le recours à la technique du fondu silencieux (insertion dans la route de caoutchouc et de matériaux composites) devrait permettre une réduction significative du bruit causé par les véhicules.

### **2. Valoriser la façade atlantique aquitaine**

Sa large façade maritime constitue pour l'Aquitaine un atout logistique de premier ordre. Les infrastructures portuaires de Bayonne, de Bordeaux, de Bassens ou du Verdon sont en effet autant d'opportunités pour développer une alternative maritime aux flux routiers. Le schéma de services collectif de transport le reconnaît en prévoyant de "valoriser le potentiel de cabotage maritime alternatif aux traversées terrestres transpyrénéennes".

En la matière, tout projet local doit toutefois s'intégrer à une politique d'ensemble des ports de l'arc atlantique. Telle est l'ambition de l'Association internationale des ports de l'arc atlantique (A.I.U.P) qui souhaite promouvoir l'aménagement de véritables "**hubs**" maritimes. Cette "alliance" des ports du sud avec ceux du nord et de l'arc atlantique pourrait permettre le développement du "**feadering**" () et du "**ro-ro**" (). L'amélioration de la desserte terrestre des ports demeure toutefois une condition cruciale de leur développement.

### *a) Les infrastructures portuaires*

Après quelques années de stagnation, le port de Bordeaux semble pouvoir offrir rapidement de nouvelles opportunités de report modal. **La modernisation des plates-formes portuaires de Bordeaux, de Bassens et du Verdon** doit en effet permettre au triangle portuaire girondin de retrouver une nouvelle compétitivité. Outre les améliorations prévues au contrat de plan Etat-région, un partenariat ambitieux a été mis en place avec la SNCF dans le cadre du **plan d'urgence** lancé par le conseil régional afin d'améliorer la qualité des acheminements.

**Le port de Bayonne**, d'envergure régionale, dispose d'une capacité théorique de 6 à 7 millions de tonnes de fret annuel. Le principal problème à résoudre est celui de sa desserte terrestre. Une bretelle routière est prévue, mais une desserte ferroviaire apparaît indispensable. Le port de Bayonne disposerait ainsi d'atouts importants pour étendre vers l'est son aire d'attractivité.

En effet, le développement de la région toulousaine est tel que de réelles possibilités de désengorgement de trafic de l'axe Toulouse-Bordeaux peuvent être, ainsi, offertes. La modernisation de la ligne ferroviaire Bayonne-Toulouse, qui bénéficie de la proximité de la plate-forme multimodale de Mouguerre est, à ce titre, indispensable.

Enfin, dans une perspective de flux dédiés, il serait intéressant de développer les partenariats noués avec les ports espagnols de Pasajes et de Bilbao. Bayonne pourrait ainsi s'affirmer comme un port complémentaire de ceux-ci.

### *b) Le "ro-ro" et le "feadering" : deux méthodes à encourager*

Le **"ro-ro"** ("roll on-roll off") ou **"merroutage"** consiste à transporter des remorques de camions par voie maritime sur un trajet déterminé. La ligne "ro-ro" Bayonne-Southampton n'a pu être maintenue pour des raisons liées à la situation financière de l'armateur et à la réaction des transporteurs routiers qui ont opté pour une baisse de tarifs. Cet échec ne doit toutefois pas remettre en cause la volonté de privilégier cette technique. Cette liaison pourrait être relancée, car les taux de remplissage des bateaux étaient devenus satisfaisants. Par ailleurs, le lancement de lignes "ro-ro" vers d'autres port du nord est actuellement à l'étude.

Le **"feadering"** est également une technique prometteuse de report modal. Elle consiste à faire du cabotage, c'est à dire à faire transiter des **conteneurs** par le biais d'un "feader" ou "navette maritime" pour ensuite

l'acheminer en livraison terminale par train ou camion. A l'instar du transport combiné rail-route, le feadering doit se pratiquer sur de longues ou très longues distances, par exemple de la Péninsule ibérique ou de l'Europe du nord vers les ports français.

Il existe incontestablement un potentiel pour développer le feadering, et à ce titre l'étude lancée par la région Aquitaine sur la faisabilité d'un feeder reliant le Verdon aux ports espagnols ou portugais mérite d'être soulignée.

### *c) Organiser une multimodalité efficace*

Deux **plates-formes intermodales** auront demain un rôle majeur à jouer en Aquitaine : Hourcade et le Centre européen de fret de Mouguerre.

Actuellement en construction, la plate-forme d'Hourcade sera opérationnelle en septembre 2001 et devrait rapidement jouer un rôle majeur sur l'axe atlantique, comme en témoigne l'implantation des opérateurs **CNC** et **Novatrans**. Elle devrait pouvoir traiter un trafic de près de 2 millions de tonnes.

Situé dans l'agglomération bayonnaise, le **centre européen de fret (CEF) de Mouguerre** s'affirme comme une plate-forme multimodale alliant le fer et la route. Trois opérateurs y sont raccordés au réseau ferroviaire : Combitrans, Ambrogio et Novatrans. Le trafic du C.E.F. est aujourd'hui évalué à 350 000 t. Il pourrait se développer dans les années à venir. La SNCF prévoit par ailleurs la mise en service de trains de grande capacité reliant le C.E.F. à Madrid. Des relations vers la région parisienne seront également à envisager.

## **3. Renforcer la compétitivité du ferroviaire**

A coté de la voie maritime, solution d'évitement de l'obstacle pyrénéen, le transport ferroviaire de marchandises doit s'affirmer comme une alternative terrestre fiable au transport routier.

C'est dans cette optique que **la SNCF a lancé un programme de développement du transport conventionnel et combiné**. Il doit permettre à Fret SNCF de devenir un opérateur logistique européen de premier plan. L'objectif affiché est de doubler le trafic fret d'ici 2010. La SNCF prévoit d'augmenter le nombre de **sillons** dédiés au fret, et d'améliorer la gestion des moyens de **traction**. Elle a enfin l'ambition de proposer une offre de fret intégrée, de la commercialisation à la livraison en passant par la définition du plan de transport.

Cette volonté de la SNCF s'est également traduite par le **développement de partenariats européens** avec la Red Nacional de Los Ferrocarriles españoles (RENFE) (Espagne) et la Deutsche Bahn (Allemagne) pour la constitution d'un Axe Atlantique fret (un même partenariat était conclu à l'est avec les Italiens, les Suisses et les pays de l'Est). Cette coopération est en effet devenue plus que nécessaire, puisque l'ouverture des réseaux prévue dans le cadre du **R.T.E.F.F** permettra demain aux opérateurs nationaux d'intervenir par delà les frontières.

#### *a) Moderniser le complexe ferroviaire d'Hendaye/Irun*

Les entreprises ferroviaires française et espagnole ont longtemps travaillé en se tournant le dos jusqu'à ce qu'une structure de coopération transfrontalière SNCF/RENFE ait permis de programmer certains aménagements pour 2004 afin de répondre à l'augmentation du trafic fret transfrontalier traité sur le complexe Hendaye-Irun ().

Au delà, la SNCF et la RENFE se sont lancées dans un **schéma directeur commun du site frontalier** qui prévoit trois investissements majeurs : le regroupement à Irun d'un **vaste et unique chantier de transport combiné "pur" fer-route** ; la création d'un **chantier unique multimodal fer-route** à Hendaye ; le développement du **système de l'essieu à écartement variable**, qui permettrait un bref arrêt à la frontière.

Par ailleurs, les chemins de fer basques travaillent sur un projet "Euskomodal" afin de créer une interface fret à Hendaye.

A l'horizon 2007/2008, le complexe Hendaye-Irun sera ainsi singulièrement modernisé. D'ici 2006, la SNCF dispose de réserves suffisantes pour augmenter le trafic de 50%, ce qui signifie le traitement de près de 1,5 millions de tonnes. Toutefois, la construction d'un nouveau pont international permettrait de fluidifier le trafic.

Afin que le développement de la plate-forme ferroviaire Hendaye-Irun n'entraîne pas un surplus de nuisances pour les riverains, R.F.F a lancé un programme d'action visant à réduire les nuisances sonores générées par la gare de triage d'Hendaye.

#### *b) Supprimer le bouchon ferroviaire de Bordeaux*

Le développement du trafic ferroviaire sur l'axe Paris-Bordeaux-Hendaye, et notamment du fret de marchandises, commande également la résorption du bouchon ferroviaire de Bordeaux. Des crédits ont été prévus au contrat de plan Etat-région pour effectuer des



travaux d'aménagement qui toutefois ne seront pas suffisants. Ce "pont noir" subsistera donc.

*c) Moderniser la ligne ferroviaire Bayonne-Toulouse*

Cette modernisation est indispensable, compte tenu du développement de la région toulousaine.

C. Horizon 2020 : Pour un nouveau franchissement ferroviaire

Ces différents projets, indispensables pour accompagner l'accroissement des échanges à l'horizon 2010, ne peuvent suffire à prévenir la saturation des infrastructures. Selon la SNCF, la ligne Paris-Hendaye sera saturée à l'horizon 2010. De leur côté, les sociétés d'autoroute anticipent pour 2020 des flux moyens de 40 000 poids lourds par jour aux péages du Perthus et de Biriadou, contre 15 600 aujourd'hui (). Le projet de tunnel routier sous le détroit de Gibraltar laisse d'ailleurs penser que la croissance des flux terrestres entre la péninsule ibérique et le reste de l'Europe pourrait être soutenue pendant plusieurs décennies encore.

Il est donc temps de définir les réponses appropriées aux deux enjeux que pose l'explosion des flux de marchandises transpyrénéens à l'horizon 2020. **Le premier enjeu est celui de la capacité.** Comment permettre à ces flux nouveaux de s'écouler par delà les Pyrénées dans des conditions économiquement viables ? **Le second enjeu est celui de l'environnement** ("éco-viabilité") de ces flux. Comment faire transiter de tels flux sans y sacrifier la qualité des environnements traversés ?

Après l'accident du tunnel du Mont-Blanc, le Gouvernement a annoncé son intention de construire des voies nouvelles de Lyon à Turin. Alors que les flux de marchandises transpyrénéens sont nettement supérieurs aux flux transalpins (), **la question du franchissement des Pyrénées est aujourd'hui sans réponse.** Ce problème reste même largement occulté en France.

L'Etat espagnol, qui continue, lui, de se préoccuper, pour des raisons géostratégiques et historiques, de la question du franchissement des Pyrénées, a proposé à la Commission européenne de prévoir de nouveaux axes routiers transpyrénéens ().

Compte tenu de la saturation attendue des voies ferrées à l'horizon 2010, il est pourtant évident que de nouvelles voies ferrées transpyrénéennes seront nécessaires pour faire face à l'accroissement des échanges comme pour permettre de limiter les flux routiers. Un nouveau

franchissement routier est d'ailleurs exclu par le schéma de services collectifs. Il est donc temps de définir une stratégie commune avec nos partenaires espagnols pour la réalisation d'une nouvelle traversée ferroviaire.

Dès lors, quel axe faut-il privilégier ? Trois hypothèses sont aujourd'hui avancées.

### **1. La réouverture de la ligne Pau-Canfranc**

La réouverture de la ligne Pau-Canfranc, fermée depuis 1970 a été annoncée dans la dernière rédaction du schéma, celle intégrant les avis des régions. Elle aura pour avantage de valoriser des équipements existants même si une importante mise à niveau est nécessaire. Malgré ces investissements, la capacité de la ligne restera toutefois limitée par ses caractéristiques techniques : voie unique, rampes très fortes. Le coût du réaménagement de l'axe Pau-Canfranc-Saragosse serait de 2,8 milliards de francs dont 800 millions de francs pour la partie française. Sans circulation de nuit, il permettrait de faire transiter l'équivalent fret de 600 à 800 camions par jour.

M. Francis ROL-TANGUY, directeur général du fret de la SNCF, résume ce que beaucoup s'accordent à penser : Pau-Canfranc est une réponse "pertinente", mais ne peut être que "complémentaire" d'une autre traversée. Dès lors, la réouverture de la ligne Pau-Canfranc ne doit pas être un prétexte pour éluder la question, fondamentale, d'une nouvelle traversée ferroviaire des Pyrénées à l'horizon 2020.

### **2. Un tunnel sous le Vignemale ?**

Le conseil régional Midi-Pyrénées et la communauté autonome d'Aragon ont présenté un projet de traversée ferroviaire centrale des Pyrénées. La clef de voûte du projet serait le percement d'un tunnel à grand gabarit de 46 kms, sous le massif du Vignemale. De très lourds investissements annexes seraient en outre nécessaires. L'investissement total a été estimé en 1996 par la SETEC à 37 milliards de francs<sup>(1)</sup>.

Une telle option pose toutefois certains problèmes. Le premier est d'ordre technique. Le tunnel du Vignemale serait un tunnel de moyenne altitude, à 1000 m, or convoier des trains de marchandises jusqu'à cette altitude ne va pas sans poser problème. Le second est qu'il ne permettrait pas de circulations mixtes, car l'itinéraire envisagé n'autorise pas de très grandes vitesses. Le projet de traversée centrale laisse donc entier la

question d'une liaison grande vitesse Paris - Madrid. Compte tenu du coût que représentent les investissements ferroviaires, et de la nécessité de réaliser cette voie nouvelle dans un avenir proche, une solution mixte fret/TGV paraît la plus raisonnable, à l'image de ce qui a été décidé pour la liaison Perpignan-Figueras ou pour la liaison Lyon-Turin.

**Pour répondre au seul problème du fret ferroviaire, le coût du projet "Vignemale" apparaît prohibitif, ce qui explique que l'on évoque des délais très éloignés (2050). Or c'est à l'horizon 2020 qu'une nouvelle solution ferroviaire devra être opérationnelle.**

Enfin, sur un plan de l'aménagement du territoire européen, une traversée centrale des Pyrénées directement connectée à Saragosse renforcerait incontestablement le déséquilibre existant entre l'arc méditerranéen et l'arc atlantique. Elle laisserait à l'écart le Pays basque, alors même qu'il constitue aujourd'hui une des régions les plus dynamiques de l'arc atlantique.

Au final, une traversée centrale sous le Vignemale apparaît trop lointaine dans le temps et trop lointaine de la façade atlantique. Une option plus occidentale permettrait de lever ces deux hypothèques qui pèsent sur le projet.

### **3. Pour un franchissement occidental des Pyrénées**

Une traversée plus occidentale des Pyrénées est possible. Elle ne pourra voir le jour dans le corridor déjà saturé de la côte basque. La construction d'une voie de transit supplémentaire serait mal vécue.

Une option plus intérieure reste possible. Un tunnel plus court et à plus basse altitude que sous le Vignemale pourra être percé, afin de connecter le réseau TGV au futur réseau AVE espagnol, atteint à proximité de Pampelune. Il permettrait de relier l'Aquitaine à la Navarre elle-même directement connectée au futur "Y" basque Vitoria-San Sebastian-Bilbao.

Empruntant le tracé naturel de l'axe Paris-Madrid, cette traversée occidentale pourra en effet être conçue comme une liaison mixte fret de marchandises - grande vitesse voyageurs, (comme le seront bientôt Montpellier-Barcelone par le Perthus et Lyon-Turin). Un système de ferroutage pourrait être également imaginé. Une option mixte améliorerait nettement la rentabilité de l'investissement, ce qui peut permettre une réalisation dans un délai raisonnable (horizon 2020).

Un tracé plus « atlantique », permettrait également de consolider la

position de l'Aquitaine, de la Navarre et du Pays basque afin de contrebalancer la puissance de l'arc méditerranéen <sup>(1)</sup>. C'est ce que commande l'ambition d'un aménagement équilibré du territoire européen.

En 1992, lors du conseil européen d'Essen, le tronçon TGV Dax/Vitoria avait d'ailleurs été reconnu comme prioritaire et inscrit au Réseau trans-européen de transport (RTET) pour une réalisation prévue d'ici à 2010. Or le schéma de services collectifs, calé sur l'horizon 2020, ne prévoit rien sur cette section et se borne à mentionner "la réalisation par étapes de la liaison ferroviaire grande vitesse Tours-Bordeaux et la préservation de son prolongement vers l'Espagne". Il est donc temps de relancer le projet d'une voie nouvelle entre l'Aquitaine, la Navarre et le Pays basque espagnol. Après cinq années d'études, cinq années de bouclage financier franco-espagnol, mais aussi européen, cinq années de procédures et cinq années de travaux, un tel projet pourrait se concrétiser à l'horizon 2020.

Ainsi serait posé un jalon majeur du TGV sud-atlantique et du réseau européen de fret ferroviaire.

\*

\* \*

En conclusion, votre rapporteur salue le travail réalisé à l'occasion de ce premier schéma de services collectifs de transport de marchandises. Si l'exercice doit sans doute être perfectionné, il permet déjà de faire le point sur la situation actuelle en matière de transports et d'éclairer l'avenir en définissant un projet pour les vingt prochaines années.

Les ambitions décrites, et notamment la priorité donnée aux modes de transport alternatifs à la route, ne doivent faire croire à un "vent d'utopie". Le trafic routier va continuer à croître, en France comme dans les autres pays européens, malgré les engagements pris à Kyoto et en dépit des investissements prévus dans le schéma. Dans un contexte de croissance rapide des échanges de marchandises, l'enjeu n'est pas de réduire les flux routiers mais d'en limiter la croissance et les nuisances qu'il provoque. A ce titre, l'objectif de doubler le trafic ferroviaire de fret d'ici 2020 n'est pas une utopie, mais une ambition raisonnable. Sous peine de voir la France traversée par de véritables couloirs à camions, nous ne pourrions toutefois pas nous contenter d'une mise en œuvre *a minima* du schéma.

Enfin, votre rapporteur ne peut que souligner l'urgence d'un plan européen de transport. C'est à l'échelle européenne que doivent impérativement être traités les problèmes liés aux flux de marchandises. C'est à l'échelle européenne que doivent notamment être décidées les mesures propres à faire payer le transport routier à son juste prix. Pays de transit, la France doit faire entendre sa voix pour qu'un plan global et ambitieux puisse voir le jour.

## examen par la dÉlÉgation

Au cours de sa séance du 5 juin 2001, la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire a examiné les rapports pour avis de MM. Yves Coussain et Jean Espilondo sur le projet de schémas de services collectifs multimodaux de transport de voyageurs et de transport de marchandises.

Un débat a suivi l'exposé de chaque rapporteur.

**M. Philippe Duron, président**, a constaté que, malgré l'effort considérable réalisé par la France depuis un demi-siècle en matière d'infrastructures, les attentes restaient importantes. Il a estimé que le schéma était un exercice prospectif à vingt ans, mais qu'il devait être revu régulièrement. Il a demandé si les schémas contenaient des encouragements à la recherche-développement portant sur les nouveaux modes de transport, et des précisions sur les transports rapides sur l'Atlantique (les "fast ships").

En ce qui concerne le problème du transit, il a estimé que plusieurs solutions pouvaient être proposées, la mise en place de sillons dédiés, la réalisation de nouveaux moyens de franchissement des Pyrénées et le développement du cabotage au niveau européen, grâce à des navires de grande taille.

**M. René Mangin** a souligné que nous nous trouvions dans une stratégie de marché qui impose aux entreprises de disposer de transports précis, de point à point, ce que le cabotage ne peut pas assurer dans tous les cas.

**M. Philippe Duron, président**, a indiqué que l'Europe s'était engagée à respecter le protocole de Kyoto et qu'il fallait par conséquent concilier efficacité économique et protection de l'environnement.

**M. Félix Leyzour**, rappelant que les schémas devaient être des cadres dans lesquels s'inscrivaient les contrats de plan Etat-région, s'est interrogé sur le degré de réalisation des contrats actuels.

**M. Philippe Duron, président**, a estimé que les programmes autoroutiers étaient plus avancés que les réalisations ferroviaires pour lesquelles les projets avaient été moins mûris. Il a par ailleurs souligné qu'il était essentiel que les schémas prévoient le rééquilibrage des moyens de transport entre l'ouest et l'est de la France, afin d'éviter que l'ouest ne soit tenu à l'écart.

**M. Félix Leyzour** s'est demandé si de nouvelles lignes ferroviaires étaient nécessaires.

**M. René Mangin** a indiqué que parfois l'espace disponible ne permettait pas de nouvelles constructions.

**M. Philippe Duron, président**, a fait remarquer que pour le TGV-Méditerranée, la SNCF avait envisagé, à l'origine, de conserver le tracé existant, puis avait dû ensuite faire un choix différent, et que, de façon générale, de nouveaux sillons n'étaient pas à exclure. Le débat sur les voies dédiées est un vrai débat.

**M. Yves Coussain, rapporteur**, a ensuite présenté à la Délégation des recommandations relatives au projet de schéma de transport de voyageurs et **M. Jean Espilondo, rapporteur**, des recommandations relatives au projet de schéma de transport de marchandises.

Après un débat auquel ont pris part MM. Philippe Duron, Félix Leyzour et René Mangin et les rapporteurs afin d'y apporter des corrections rédactionnelles, la Délégation a *adopté* ces recommandations.

La Délégation a ensuite *adopté* des recommandations communes aux deux projets de schémas.

La Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire a *autorisé* à l'unanimité, en application de l'article 7 de son règlement intérieur, la publication des rapports pour avis sur les projets de schémas de services collectifs multimodaux de transport de voyageurs et de transport de marchandises.

RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA  
DÉLÉGATION  
SUR LE PROJET DE SCHÉMA MULTIMODAL  
DE SERVICES COLLECTIFS  
DE TRANSPORT DE MARCHANDISES

1. La Délégation rappelle que le rééquilibrage des différents modes de transport impose la poursuite de l'assainissement du transport routier au sein de l'Union européenne afin que les prix soient établis en fonction des coûts réels.
2. Afin de développer le fret ferroviaire conformément aux objectifs du schéma, la Délégation souligne que des sillons doivent être prioritairement ou totalement dédiés au fret.
3. Du fait de sa situation géographique, la France est un pays de transit qui sera confronté au cours des années à venir à la saturation de ses voies de communication : la Délégation souhaite qu'une réflexion soit rapidement menée dans le cadre européen et que des mesures soient arrêtées avec nos partenaires pour réduire les nuisances en résultant.
4. La montée en puissance du trafic de transit par l'isthme français pose la question du franchissement inter-massifs. La liaison Lyon-Turin qui est maintenant décidée par les autorités françaises et italiennes ouvre des perspectives d'amélioration pour le sud-est de la France. Il n'en est pas de même pour les Pyrénées. Aujourd'hui les infrastructures de transport y sont particulièrement faibles en comparaison notamment avec les Alpes, alors que le trafic y est plus important et qu'il progresse de manière exponentielle. Les points de passage existants aux deux extrémités du massif et plus particulièrement dans sa partie occidentale sont saturés et menacés d'asphyxie. Nos voisins ibériques, l'Espagne et le Portugal sont directement dépendants pour leurs échanges de notre pays et des autres pays européens et sont légitimement inquiets pour l'avenir. Compte tenu de ces enjeux, la Délégation souligne la lacune du schéma concernant ce franchissement. En conséquence, elle estime indispensable d'y inscrire le principe d'une nouvelle traversée ferroviaire et



**d'une nouvelle traversée routière des Pyrénées.**

RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION  
COMMUNES AUX DEUX projets de SCHÉMAS

- 1. Eu égard aux coûts considérables des infrastructures de transport, la Délégation souhaite que les schémas comportent un calendrier des priorités pour les vingt ans à venir, contenant des indications sur leur financement et leur répartition.**
- 2. La Délégation souhaite que les schémas veillent à réintégrer l'ouest français dans les grands réseaux européens de transport.**
- 3. La Délégation souhaite que les schémas accordent une place plus grande à la recherche-développement en matière de transport afin de mieux prendre en compte les technologies de l'avenir.**

## LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES

### PAR LE RAPPORTEUR

- **27 février 2001**

**Aéroports de Paris**

M. Yves Cousquer, président

M. Emmanuel Duret, directeur général

**Ministère de l'Équipement, des transports et du logement**

M. Hubert du Mesnil, directeur

**SNCF**

M. Louis Gallois, président

M. Philippe Citroën, directeur de la stratégie

M. Stéphane Volant, conseiller du président chargé des relations institutionnelles

- **27 mars**

**Conseil national des transports**

M. Pierre Perrod, président

**Fédération nationale des associations des usagers de transport (FNAUT)**

M. Jean Sivardière, président

**SNCF**

M. Francis Rol-Tanguy, directeur du Fret

## liste des contributions Écrites

(par ordre alphabétique)

Association des maires de France (AMF)

Groupement des autorités responsables de transport (GART)

Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

Voies navigables de France (VNF)

**Sommaire**

—

Pages

**ANNEXE VI**

**SCHÉMA DE SERVICES COLLECTIFS DE L'ÉNERGIE**

M. Jean-Michel MARCHAND, rapporteur



*introduction*

5

*I - DES ANALYSES ET DES PRÉSENTATIONS CONTESTABLES*

9

**1. La présentation du document**

9

**2. Les objectifs définis**

9

**a) Les scénarios chiffrés**

9

**b) La détermination à lutter contre l'émission de GES**

10

**c) La disproportion du schéma entre énergies renouvelables et maîtrise de l'énergie**

11

*II - Le schéma comporte un certain nombre d'omissions*

12

**1. Les sources d'énergie**

12

**a) L'absence de référence au nucléaire**

12

**b) Les énergies renouvelables**

13

**2. La maîtrise globale de la consommation d'énergie**

15

**a) La valorisation énergétique des déchets**

15

**b) L'incidence énergétique des politiques d'urbanisme et de transport**

16

**c) Les compétences locales pour la distribution du gaz et de l'électricité**

17

*III - LA RESPONSABILITÉ DES COLLECTIVITÉS LOCALES MÉRITERAIT D'ÊTRE PRÉCISÉE*

18

**1. Des instruments bien adaptés**

19

**2. Des instruments complémentaires**

20

*EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION*

**23**

*RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION*

**25**

*LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR*

**27**

*contribution Écrite*

**29**



Mesdames, Messieurs,

Durant le dernier quart de siècle, la politique énergétique de la France a été considérée comme un élément de la souveraineté nationale et vécue comme une composante stratégique de l'action de l'Etat. Cette situation était, pour l'essentiel, le fruit de deux facteurs : d'une part, les chocs pétroliers de 1974 et de 1979, chocs politiques et psychologiques autant qu'économiques, d'autre part, la méfiance rituelle pour accepter de passer, dans le domaine de la décentralisation, des discours aux réalités.

Cette politique poursuivait traditionnellement deux objectifs : assurer la sécurité de l'approvisionnement national et éviter que le coût de l'énergie n'ait un effet inflationniste excessif sur la croissance. En sont principalement issus : le programme électro-nucléaire et la "chasse au gaspi" qui ont longtemps résumé l'action des pouvoirs publics en la matière.

Les évolutions géopolitiques et le relatif desserrement de la contrainte extérieure, le contre-choc pétrolier de 1986 et l'intégration récente des préoccupations environnementales dans les dispositifs opérationnels, notamment au niveau mondial et européen ont, à la fois, enrichi la problématique énergétique et diversifié les approches pragmatiques de la gestion des ressources. Ainsi, aux objectifs anciens qui gardent leur validité, sont venus se greffer des ambitions nouvelles que commandent les risques de dégradation accéléré du patrimoine naturel et la nécessité de mobiliser en faveur de l'emploi l'ensemble des ingrédients de la croissance économique.

La première s'est traduite par une sensibilisation de la communauté internationale aux effets des émissions de gaz à effet de serre (GES). En 1992, la convention de Rio sur les changements climatiques a créé l'acte fondateur d'une prise de conscience universelle et d'un engagement international, souscrit aujourd'hui par 154 Etats, à "prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et (à) en limiter les effets négatifs". Dans cette lignée, le Protocole de Kyoto, élaboré en novembre 1997, a assigné aux pays développés des objectifs quantifiés de réduction des émissions de GES à l'horizon 2008-2010, en prenant 1990 comme année de référence. L'effort souscrit au titre de l'Union européenne a fait l'objet d'une répartition entre pays membres, la France devant, dans ce cadre,

stabiliser le niveau de ses émissions qui, en 2000, était similaire à celui de 1990 mais dépasserait probablement ce seuil de 10 à 15 %, en 2010 si aucune mesure correctrice nouvelle n'intervenait à court et moyen terme.

La seconde ambition consiste à jeter un regard neuf sur l'énergie qui ne doit plus être considérée comme un moyen, plus ou moins coûteux, plus ou moins polluant, de la croissance et de l'expansion économiques, mais résolument comme un facteur intégré de bien-être collectif, au service de l'emploi et de la lutte contre les disparités, sociales et territoriales. Cette ambition exige la reprise et l'accélération de deux séries d'actions prioritaires :

- un développement, rationnel et déterminé, des énergies renouvelables ;

- la réhabilitation et la relance des efforts pour la maîtrise de la consommation d'énergie.

La poursuite de l'une et l'autre de ces grandes orientations ne saurait relever désormais de la compétence exclusive de l'Etat.

En premier lieu, s'il est vrai que les émissions de GES dépendent largement de choix sur lesquels l'Etat dispose de la plus grande part d'intervention possible, elles résultent également, dans des proportions très importantes, de niveaux de décision autres que sont ceux des entreprises, des consommateurs et des collectivités locales.

Les compétences des autorités locales, en matière de construction et d'urbanisme, de transports publics de personnes et de marchandises, d'équipements collectifs et de logement social, enfin d'environnement, notamment pour ce qui concerne le chauffage urbain, l'éclairage public, la gestion des eaux et des déchets, contribuent sensiblement à structurer l'offre et la demande d'énergie.

En second lieu, la notion émergente de "service public local de l'énergie" paraît de nature à fonder des politiques intégrées visant, dans un espace donné ou en collaboration avec d'autres espaces, à une utilisation mieux mesurée de l'énergie, à une rationalisation de la demande domestique, à une valorisation optimale des ressources locales, aussi bien par renouvellement que par récupération, à une régulation et à une coordination au niveau territorial le mieux adapté.

C'est dans cet esprit qu'il convient, selon nous, d'interpréter les dispositions de l'article 22 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT),

lequel a fixé au projet de schéma soumis à notre avis trois directions prospectives fondamentales :

- définir les objectifs d'exploitation des ressources locales d'énergies renouvelables et d'utilisation rationnelle de l'énergie concourant à l'indépendance énergétique nationale, à la sécurité d'approvisionnement et à la lutte contre l'effet de serre ;

- évaluer les besoins énergétiques des régions, leur potentiel de production, leurs gisements d'économies et les besoins en matière de transport de l'énergie ;

- déterminer les conditions dans lesquelles l'Etat et les collectivités territoriales peuvent favoriser des actions de maîtrise de l'énergie ainsi que de production des énergies renouvelables en tenant compte de leur impact sur l'emploi et de leurs conséquences financières à long terme.

Tel qu'il nous a été soumis, le projet de schéma répond globalement à ce cahier des charges et offre une approche relativement complète des déterminants de l'évolution de la stratégie énergétique à long terme. On doit aussi lui reconnaître l'immense mérite de constituer, en France, le premier document affirmant l'importance du volet territorial et du rôle des collectivités locales dans la politique énergétique. Il dessine, bien qu'avec davantage de modestie et quelques imprécisions, les contours de ce que pourrait être une responsabilisation des acteurs locaux au niveau le mieux approprié à l'efficacité des actions collectives.

Il prend, par ailleurs, place dans un contexte de concurrence entre programmes, plans et dispositifs à différents étages qui en perturbent parfois la lisibilité. En effet, outre le protocole de Kyoto, sont intervenus, au niveau de l'Union européenne, deux instruments d'orientation que sont :

- le livre blanc de la commission sur les énergies renouvelables, publié en 1998 et la directive sur l'électricité renouvelable en cours d'adoption ;

- le récent livre vert sur la sécurité d'approvisionnement énergétique en Europe.

Malgré l'absence de chapitre consacré à l'énergie dans le traité de l'Union européenne, nous savons désormais que la politique énergétique ne peut plus être conçue dans le cadre exclusivement national de l'Etat souverain. La réflexion devra, de plus en plus, s'appuyer sur des instruments internationaux, au moins sur le plan de la concertation.

Au niveau national, le projet de schéma intervient après qu'aient été élaborés et présentés :

- en janvier 2000 : le plan national de lutte contre le changement climatique (PNLCC)

- en décembre 2000 : le programme national d'amélioration de l'efficacité énergétique (PNAEE)

Il mentionne également l'élément d'incertitude que fait peser sur l'exercice de prévision et l'esquisse d'une planification, même souple, le contexte juridique de libéralisation des marchés européens et nationaux de l'électricité et du gaz.

Dans son contenu, le projet de schéma nous est apparu comme souffrant de certaines insuffisances qu'il serait souhaitable de corriger avant son approbation par décret. D'une part, il procède à quelques analyses et présentations contestables qu'il conviendrait de revoir. D'autre part, il comporte des omissions, qu'il serait regrettable de ne pas combler. Enfin, il ne tire pas toutes les conséquences du rôle dévolu aux collectivités territoriales.

## I - Des analyses et des présentations contestables

### 1. La présentation du document

Un schéma n'est certes qu'un schéma et on ne saurait le juger comme on le ferait d'un programme d'action exhaustif et hiérarchisé. Toutefois on attend d'un tel document que, précisément, il fasse ressortir à gros traits les tendances lourdes du domaine qu'il aborde. Or, il se présente davantage comme un catalogue de mesures envisageables que comme un instrument de repérage des orientations majeures et des choix les plus décisifs. On peut notamment regretter d'abord qu'il n'ait pas été articulé autour des deux grands objectifs qu'il définit : la maîtrise de la consommation d'énergie et le développement des énergies renouvelables ; ensuite qu'il ne propose pas véritablement une démarche de travail visant à préciser davantage la répartition des compétences, ainsi que l'articulation et la coordination des interventions, publiques et privées. Devant servir à l'élaboration des futurs contrats de plan Etat-région, le projet de schéma y aurait gagné en volontarisme et en pédagogie.

### 2. Les objectifs définis

Le projet de schéma nous paraît à cet égard améliorable sur trois points :

#### *a) Les scénarios chiffrés*

En tablant sur une croissance moyenne annuelle de 2,3 % et sur une augmentation consécutive de la consommation d'énergie de 1,4 %, le projet de schéma a fait l'objet de critiques de la part de nombreux experts et de plusieurs régions, les deux chiffres avancés n'étant étayés par aucun modèle macro-économique.

Il aurait sans doute été préférable de fixer un ratio entre la croissance économique et celle de la consommation d'énergie en lui assignant comme objectif une augmentation progressive sur une période donnée. Il nous paraît en effet utile d'affirmer la priorité à une forme de croissance de moins en moins consommatrice d'énergie, au fur et à mesure que les nouvelles mesures engagées produiront leurs effets. Le ratio pourrait alors servir d'indicateur à la réalisation des objectifs retenus. Il nous semble, en effet, envisageable de déterminer que, pour un point de croissance, la

consommation d'énergie doit, par exemple, sur une période de 10 ans, descendre d'une proportion de 0,75 de celui-ci à une proportion de 0,25. En d'autres termes, si, pour l'année n la croissance globale est de 1 % et celle de la consommation consécutive d'énergie de 0,75 %, pour l'année n + 10, ce dernier taux devra être peu à peu ramené à 0,25 %. Nous disposerions alors à la fois d'un outil d'orientation :

- neutralisé par rapport à l'ampleur de la croissance et à ses fluctuations ;
- permettant de vérifier régulièrement l'efficacité et le bien-fondé des choix opérés ;
- dynamique et mobilisateur pour les différentes parties prenantes.

Le projet de schéma évoque d'ailleurs indirectement l'intérêt qu'aurait revêtu cet exercice puisqu'il fait opportunément état de la décroissance de l'intensité énergétique, constatée sur la période 1973-2000, où elle est passée de la base 100 à la base 75 et en propose deux projections jusqu'en 2020, la première tendancielle, la deuxième volontariste, selon le scénario S3 "Etat protecteur de l'environnement", élaboré dans le cadre du PNLCC.

On peut, en outre, s'interroger sur la pertinence d'un raisonnement en termes exclusifs de croissance globale. En matière d'incidence énergétique, en effet, il convient de prendre en compte la part revenant à chaque secteur de l'économie, notamment pour ce qui concerne les transports et, dans une moindre mesure, le bâtiment et les travaux publics.

#### ***b) La détermination à lutter contre l'émission de GES***

Le projet de schéma nous semble manquer singulièrement d'ambition en la matière. Il ne nous paraît nullement déraisonnable, compte tenu des effets dévastateurs à long terme sur tout notre écosystème des émissions de GES, d'afficher comme exigence absolue de ramener celles-ci, pour la France, en 2010 au niveau atteint en 1990. Sans ignorer la relative avance de notre pays en la matière, du fait notamment de l'importance relative de la part de l'énergie électrique, il nous faut considérer comme intangible l'objectif découlant de la convention de Kyoto et viser, éventuellement, à l'améliorer légèrement. En d'autres termes, ce que le schéma considère comme un plafond doit, à nos yeux, être considéré comme un plancher. Dans ces conditions, nous souhaitons notamment, et à tout le moins, que soit supprimé du schéma le paragraphe figurant en page 40 estimant que dans l'hypothèse d'une croissance économique plus forte que celle retenue dans le scénario, par exemple de 2,8 % au lieu de 2,3 %,

l'objectif de ramener les émissions de GES au niveau de 1990 ne serait plus réalisable et que la France devrait envisager de recourir à la formule des permis d'émission autorisée par le protocole de Kyoto.

Enfin, le schéma ne prévoit aucun contrôle de l'évolution des émissions de GES au cours des prochaines années, se bornant en la matière à rappeler l'objectif fixé pour 2010. Il nous paraît indispensable qu'un dispositif de suivi et d'évaluation soit mis en place à cet effet.

***c) La disproportion du schéma entre énergies renouvelables et maîtrise de l'énergie***

Le document comporte d'excellents développements sur les possibilités offertes par les énergies renouvelables et les mesures à mettre en oeuvre pour en assurer une expansion significative. On peut en revanche le trouver moins ambitieux sur le deuxième volet qui est celui de l'amélioration de l'efficacité énergétique, dont la plupart des experts consultés par votre rapporteur ont souligné :

- la nette supériorité quantitative des potentiels qui demeurent réalisables et qui, selon les scénarios, peuvent atteindre, au point le plus haut, un ordre de grandeur comparable à celui de la production actuelle d'énergie nucléaire ;

- son caractère indispensable et prioritaire pour parvenir à l'objectif de maîtrise des émissions de GES.

Il semble, à ce propos, que le schéma ait sous-estimé l'importance des gisements restant d'économies d'énergie, notamment dans leur intégration aux investissements courants : la construction de bâtiments, les équipements industriels, les nouveaux modes de transports...

Les actions à mener en ces domaines relèvent en outre, le plus souvent, de la responsabilité des collectivités locales et offrent des incidences positives majeures en terme d'emplois de proximité.

A ce titre, le projet de schéma nous paraît pécher légèrement en ayant privilégié la compilation des actions possible au détriment des outils d'orientation à définir au plan global et à mettre en oeuvre au plan local.

Ces insuffisances dans la prospective se reflètent dans un certain nombre d'omissions.

**II- Le schéma comporte un certain nombre d'omissions**

Il eut été souhaitable que le schéma proposât, d'entrée, un bilan énergétique de la dernière année connue qui, assortie de simulations à long terme, permît d'esquisser différents bilans possibles à l'horizon 2020.

Les facteurs d'évolution comme les paramètres de substitution entre sources d'énergie ne font pas l'objet d'explicitations suffisantes, aussi bien pour la consommation d'énergie primaire que pour la consommation d'énergie finale.

Cette carence n'est pas sans relations avec les différentes omissions que l'on peut relever dans le document et qui portent aussi bien sur les sources d'énergie que sur la maîtrise globale de la consommation de celles-ci.

## **1. Les sources d'énergie**

### *a) L'absence de référence au nucléaire*

S'il a été admis d'une part que la politique nucléaire, relevant exclusivement des choix stratégiques de l'Etat, n'avait pas sa place dans le schéma, d'autre part, que la durée de vie des centrales existantes mettait la question de leur remplacement au-delà du cadre temporel du schéma, il convient toutefois de nuancer et de compléter cette double approche :

- parce que les interrogations relatives à la durée prévisionnelle de vie des centrales, qui font aujourd'hui l'objet de grandes incertitudes, et donnent lieu à des estimations très disparates selon les pays (on évoque au Japon des durée de vie de 60 années et plus) impliquent nécessairement les régions dans lesquelles elles sont situées ;

- parce que la production d'électricité d'origine nucléaire doit être rapportée aux moyens de lutter contre les émissions de GES et qu'à ce titre, notre politique environnementale doit viser à dépasser les inévitables contradictions de ses contraintes plutôt que de nourrir l'impression qu'elle cherche à les camoufler ;

- parce que la technologie nucléaire n'est pas figée et qu'un effort continu de recherche doit être réalisé, notamment dans le domaine de la sécurisation des processus de production et, plus encore, dans celui du traitement des résidus, dont il s'agit de réduire significativement le volume et la radioactivité.

### *b) Les énergies renouvelables*



Il faut en tout premier lieu se réjouir que le projet de schéma appréhende les énergies renouvelables non plus comme des ressources d'appoint et leur consacre une place centrale, qui mériterait cependant d'être mieux précisée. On peut, en effet, regretter que le document :

- ne comporte aucune étude sur l'ensemble des retombées potentielles de leur développement, notamment en terme d'expansion économique régionale et de soutien à l'emploi ;
- n'envisage aucun moyen nouveau, sur le plan financier et fiscal, pour favoriser leur promotion auprès du public. Beaucoup de ces énergies sont assujetties au taux de TVA de 19,6 % alors que les énergies classiques bénéficient, dans bien des cas, du taux réduit de 5,5 %.

Le document qui nous avait été initialement soumis ne consacrait aucun paragraphe à la nécessité de faciliter le recours aux énergies renouvelables par un effort de recherche et de recherche-développement, s'appuyant notamment sur des actions de formation professionnelle, aussi bien en amont des processus de production qu'en aval dans la relation des distributeurs d'énergie avec le consommateur final.

Cette carence a été comblée par l'inscription, dans le document corrigé, d'un objectif d'encouragement de la recherche en matière d'énergies renouvelables qui préconise notamment la collaboration de l'Etat et de ses établissements publics nationaux avec les régions pour créer des observatoires interrégionaux de collecte et de diffusion de l'information scientifique et technique dans ce domaine. Cette orientation, qui rejoint donc notre préoccupation, doit être approuvée.

En second lieu, le projet de schéma dresse une liste des énergies renouvelables exploitables sans hiérarchiser les incidences que l'on peut attendre de chacun d'elles. En admettant que le document ne constitue qu'une esquisse, il nous semble urgent de le prolonger par un plan plus volontariste et quantifié de développement des énergies renouvelables, comportant :

- des objectifs de production qu'impliquent les engagements déjà pris, tant dans le cadre européen qu'au niveau national ;
- une répartition de ces objectifs entre les différentes régions à partir de critères simples favorisant la concertation.

Il conviendrait ainsi de renseigner les tableaux de production décentralisée d'énergies renouvelables qui figurent avec les chiffres-clés

attachés à chaque région. Sur les 26 tableaux régionaux annexés au schéma, 16 ne contiennent aucun chiffre à l'horizon 2020, 7 n'en contiennent aucun pour la période 1995-1998. Deux tableaux seulement sont complètement remplis.

S'il est vrai que les engagements de l'Etat en la matière sont en cours d'élaboration et si l'affichage de certains chiffres aurait pu soulever des contestations, on peut aussi affirmer que l'inscription de premières données auraient, précisément, favorisé la discussion entre l'Etat et les régions à partir d'éléments concrets, le schéma n'ayant pas, en lui-même, de valeur prescriptive.

En troisième lieu, il conviendrait de corriger le document sur certains points techniques tels que :

- l'électricité solaire photovoltaïque, pour préciser que ses applications possibles ne se limitent pas aux sites isolés et peuvent faire l'objet d'intégration dans les bâtiments neufs et de raccordement au réseau ;

- l'énergie solaire thermique, qui ne doit être exclusivement soutenue dans les régions méridionales non desservies par le réseau de gaz. On peut rappeler que l'Allemagne et l'Autriche sont les pays d'Europe où la filière solaire connaît la croissance la plus forte ;

- la géothermie, pour mentionner deux options supplémentaires en métropole :

- la production d'électricité à partir des ressources géothermales classiques tirées des zones profondes de fossés d'effondrement ou de bassins sédimentaires, avec des tarifs d'achat compatibles avec la loi du 10 février 2000 sur l'électricité ;

- l'installation de systèmes de chauffage ou de rafraîchissement de bâtiments à partir de pompes à chaleur sur sondes géothermiques (25.000 installations de ce type existent déjà en Suisse).

De même, il aurait été souhaitable d'étudier plus précisément les potentiels qui demeurent pour la construction de micro-centrales hydro-électriques, en dépit de la raréfaction des sites disponibles.

Ces correctifs nous paraissent d'autant plus nécessaires que, si le schéma insiste à juste titre sur l'importance stratégique du développement de l'énergie éolienne, il est à craindre que son potentiel à moyen terme s'avère insuffisant pour atteindre les objectifs physiques retenus.

En effet, la prochaine directive européenne sur l'électricité renouvelable impliquerait pour la France de tirer annuellement, à partir de 2010, 45 Twh supplémentaires à partir des énergies renouvelables permettant de produire de l'électricité, dont les ressources hydrauliques. Si l'on admet que l'énergie éolienne doive représenter plus de la moitié du chiffre, cette prévision implique l'installation de plus de 5.000 équipements. Les progrès importants et rapides de cette technique doivent être soutenus par un vigoureux effort de recherche-développement en la matière, d'autant plus nécessaire que la France, du fait notamment du phénomène d'éviction des énergies renouvelables par l'option nucléaire, a accumulé des retards sensibles par rapport à des pays comme l'Allemagne et l'Espagne.

D'une façon générale, il nous faut maintenant considérer que l'énergie, matière longtemps réservée aux techniciens des sciences dures, est aussi une question de culture puisqu'elle touche au cadre de vie. La réhabilitation des énergies renouvelables, qui constitue un facteur essentiel de cette nouvelle approche, exige, comme point de départ, une inflexion vigoureuse du discours de l'Etat dans ce domaine, condition indispensable à l'ouverture d'un débat national et d'une appropriation citoyenne des enjeux.

A ce titre, il pourrait être judicieux de mettre en place un mécanisme d'évaluation périodique des investissements publics réalisés dans le domaine des énergies renouvelables, en utilisant les critères du coût de la TEP économisée et de la tonne de carbone non émise.

## **2. La maîtrise globale de la consommation d'énergie**

C'est sur ce point que le projet de schéma proposé nous paraît le plus perfectible, principalement pour ce qui concerne : la valorisation énergétique des déchets, la prise en compte de l'incidence énergétique des décisions en matière de construction, d'urbanisme et de transports, enfin les nouvelles compétences locales dans le domaine de la distribution de l'électricité et du gaz.

### ***a) La valorisation énergétique des déchets***

Le projet de schéma aborde la valorisation énergétique des déchets de façon isolée et non pas intégrée à une politique globale de gestion des déchets.

La question de sa comptabilisation dans les énergies renouvelables fait l'objet de controverses. La réponse dépend de leur nature : si l'origine des déchets (papier, bois, carton) est elle-même renouvelable, on peut

répondre positivement.

Quoiqu'il en soit, la valorisation des déchets peut constituer un instrument d'aide précieux pour mieux maîtriser la consommation d'énergie :

- le recyclage, ou valorisation matière, a un effet induit d'économie d'énergie dans la fabrication des matériaux (verre, papier, carton, acier, aluminium, plastiques) ;

- le compostage, ou valorisation organique, a un effet induit dans la diminution des consommations d'engrais et donc la consommation correspondante d'énergie ;

- la combustion, par thermolyse ou méthanisation, a une incidence sur l'économie des autres sources d'énergie.

Le traitement optimal des déchets en terme d'économie d'énergie et de lutte contre l'effet de serre repose sur environ 50 % de recyclage et de compostage, 50 % de combustion. Seuls les déchets ultimes sont, dans ces conditions, mis en décharge.

Il revient donc aux responsables locaux d'opérer les arbitrages nécessaires entre ces filières afin d'optimiser les économies d'énergie (et de matières premières) par rapport aux coûts de collecte et de traitement des déchets correspondants, en fonction des caractéristiques du territoire et des débouchés locaux envisageables.

Il nous paraît souhaitable que cette approche multifilière soit mentionnée dans le schéma.

### ***b) L'incidence énergétique des politiques d'urbanisme et de transport***

Le projet de schéma se limite, à ce propos, à des considérations générales et n'indique que trop peu de pistes d'action concrète.

Les transports font l'objet d'un schéma spécifique mais il aurait été fructueux :

- de piloter des renvois de l'un à l'autre ;

- de bien marquer, dans celui consacré à l'énergie, l'incidence des décisions publiques dans les domaines de la construction, de l'urbanisme, de l'aménagement et des transports.

En effet, les décisions locales intervenant en ces matières détermineront largement les consommations quotidiennes d'énergie à très long terme.

Aujourd'hui, la préoccupation énergétique n'intervient quasiment pas dans les décisions relatives à la localisation de l'habitat et des équipements structurant le paysage urbain et, surtout, péri-urbain.

Demain, les collectivités locales devront contribuer fortement à la réduction des consommations d'énergie par :

- les actions en faveur du confort des piétons ;
- les actions en faveur des deux roues, principalement cyclistes ;
- une politique ambitieuse de développement des transports urbains : tramways dans les grandes villes, réseaux de bus densifiés, coordination des transports urbains et des transports territoriaux (départementaux et régionaux), transversalité des lignes de transport public.
- des actions visant à réorienter l'urbanisme et la construction vers une meilleure prise en compte de l'énergie.

Aujourd'hui les constructeurs, publics et privés, sont insuffisamment informés de l'évolution des techniques de chauffage et d'éclairage, ainsi que de celles des avantages comparatifs des différentes formes d'énergie, enfin des coûts correspondants d'investissement, d'approvisionnement et de maintenance.

Il nous paraît souhaitable d'inscrire dans le schéma le principe selon lequel, désormais, pour tout bâtiment dépassant un certain volume, une étude énergétique, préalable au permis de construire, devra fournir au constructeur l'essentiel des paramètres de décision relatifs à la maîtrise de la consommation d'énergie et à son impact sur l'environnement.

### ***c) Les compétences locales pour la distribution du gaz et de l'électricité***

Le projet de schéma a été tardivement modifié afin de faire état des nouvelles compétences attribuées par la loi aux collectivités locales, autorités organisatrices et concédantes de la distribution d'électricité et de gaz.

Force est de constater que, dans le contexte nouveau de

concurrence étendue par la libéralisation des marchés, les distributeurs commerciaux de l'électricité et du gaz ont jusqu'ici — avant de se lancer dans une politique de diversification dont apparaissent aujourd'hui les prémisses, en particulier dans le domaine de l'énergie éolienne —, plutôt pesé à l'encontre du développement des énergies renouvelables.

C'est aux collectivités locales qu'il revient dorénavant de réguler la concurrence en faisant prévaloir les intérêts collectifs sur les comportements exclusivement commerciaux.

La collectivité, garante de la qualité du service rendu, doit jouer un rôle majeur :

- en sollicitant de ses concessionnaires la mise en oeuvre d'actions de maîtrise de la demande d'énergie ;

- en contrôlant les décisions de renforcement et d'extension des réseaux ;

- en déterminant des priorités de recours aux ressources et renouvelables ;

- en rapprochant les sources d'énergie des points de consommation afin de réduire les pertes en ligne des réseaux ;

- en organisant la complémentarité et la concertation entre les concessionnaires d'électricité, de gaz et de chaleur en vue notamment de faire évoluer les modes de tarification dans un sens qui incite les consommateurs à réaliser des économies d'énergie, notamment en prenant en compte l'écrêtement des pointes de consommation ;

- enfin, en soumettant tout projet de modification des réseaux à une étude destinée à en mesurer l'impact sur les émissions de GES.

Toutes raisons qui militent pour que le schéma rappelle plus fermement la démultiplication des partenaires concernés, Etat, collectivités, entreprises et individus, et précise mieux la responsabilité des collectivités locales.

### III - LA RESPONSABILITÉ DES COLLECTIVITÉS LOCALES MÉRITERAIT D'ÊTRE PRÉCISÉE

Le projet de schéma préconise à juste titre de s'appuyer sur les acteurs locaux afin d'élaborer une politique énergétique régionale.

Estimant, en effet, que le niveau régional est le plus pertinent en la matière, il privilégie deux instruments destinés à favoriser à la fois la décentralisation et la coordination entre les différentes collectivités concernées. En revanche, il sous-estime l'implication des communes et des communautés d'agglomération qui pourraient générer des instruments complémentaires.

### 1. Des instruments bien adaptés

- Les commissions régionales de l'aménagement du territoire (CRADT) seront chargées du suivi de l'application du schéma.

Cette formule nous paraît d'autant plus satisfaisante que ces commissions sont invitées à mettre en place des formations spécialisées à cet effet, conformément d'ailleurs à la loi du 25 juin 1999 précitée.

On n'insistera jamais assez sur le fait que la qualité des initiatives et la faculté de mener à bien des projets d'intérêt général, dans le domaine de l'énergie comme dans les autres domaines de l'action collective, reposent avant tout sur la mobilisation des hommes à qui sont confiés des missions précises. L'expérience déjà vécue par nos régions confirme que cette évidence mérite d'être rappelée : moins de 200 personnes aujourd'hui travaillent, pour l'ensemble des régions de France, sur les dossiers de la maîtrise de l'énergie et des énergies renouvelables, effectif que l'on peut mettre en rapport avec les quelques 120 000 collaborateurs que compte EDF.

Un des intérêts du présent schéma devrait consister à déclencher un exercice de programmation régionale continu et évolutif et, pour cela, à orienter la mise en place des moyens nécessaires. A ce titre, le renforcement de l'ADEME au niveau local nous paraît une priorité à inscrire.

- Les contrats de plan Etat-région arrivent à échéance à 2006. Le schéma aura fait l'objet d'une révision un an auparavant et devrait donc constituer un outil d'orientation performant pour les contrats Etat-régions ultérieurs.

Certains conseils régionaux ont fait observer que la multiplication et le chevauchement de documents de planification avec les instruments contractuels obscurcissaient parfois les enjeux et ne favorisaient pas l'adoption d'orientations visibles et stables. On peut ainsi s'étonner que le schéma ne fasse pas mention des programmes régionaux pour la qualité de l'air, avec lesquels l'exigence de coordination paraît pourtant évidente.

L'insertion du schéma dans ces dispositifs doit, à nos yeux, contribuer à l'éclairage des choix collectifs.

C'est pourquoi, si l'on ne peut qu'approuver le choix de l'échelon régional comme pivot essentiel des services collectifs concourant à la maîtrise de l'énergie, à la valorisation des énergies renouvelables et à l'organisation optimale des infrastructures de stockage et de transport, il conviendrait de mentionner l'exigence de complémentarité et de coordination entre le niveau régional et l'implication des collectivités locales infra-régionales, notamment les villes, les communautés de communes et les communautés d'agglomérations.

Il nous paraît donc essentiel de signaler ici et de souhaiter que le schéma intègre dans sa version définitive la nécessité de favoriser la mise en place d'outils de planification énergétique communale ou, mieux, intercommunale.

## 2. Des instruments complémentaires

La création d'instruments de planification communale ou intercommunale est directement impliquée par la place actuelle de la commune en tant que consommateur, que producteur et que distributeur d'énergie.

En matière de consommation, des études récentes ont montré que l'on pouvait économiser 20 à 40 % des dépenses énergétiques correspondant à l'éclairage des bâtiments publics et des voies publiques et à l'alimentation des transports en commun, exclusivement par la mise en œuvre de politiques de proximité.

Dans le domaine de la production, une étude commandée par le commissariat général au plan estime à 130 TWh le potentiel de production décentralisée d'électricité.

La distribution locale d'énergie est déjà une compétence communale, mais qui fut, la plupart du temps, déléguée aux établissements publics nationaux. Dans le nouveau cadre juridique qui régit l'approvisionnement en électricité et en gaz, les collectivités locales sont appelées à jouer un rôle de coordination des réseaux et parfois d'arbitrage entre les sources d'énergie.

Enfin, les communes seront de plus en plus amenées à exercer des responsabilités d'animation, de conseil et de prospective pour la maîtrise de



l'énergie :

- par l'information de leurs habitants ;
- par la rénovation thermique des logements ;
- par la contribution qu'elles peuvent en attendre pour le développement, notamment en terme d'emploi.

Il paraît indispensable que le schéma des services collectifs de l'énergie s'enrichisse de la prise en compte de cette dimension, non seulement à titre descriptif, comme il le fait déjà, mais aussi à titre opérationnel pour mieux structurer la répartition et la coordination des responsabilités entre les différents échelons locaux et nationaux. Pourrait ainsi se dessiner l'ébauche d'un service public local de l'énergie auquel seraient confiées des missions essentielles, telles que :

- l'utilisation rationnelle de l'énergie ;
- le développement des ressources locales et durables ;
- l'encadrement de la maîtrise de l'énergie au profit des usagers finaux.

La politique énergétique doit dorénavant s'intégrer à part entière parmi les autres politiques locales. La prospective dans ce domaine nécessite une coordination constante avec les autres stratégies d'aménagement de l'espace et des services collectifs. C'est pourquoi, il est indispensable que les compétences techniques, trop longtemps réservées jusqu'ici au profit des grandes structures nationales, soient mises, selon des mécanismes qui devront être définis au plus tôt, également au service des élus locaux.

## EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION

Au cours de sa séance du 5 juin 2001, la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire a examiné le rapport pour avis de M. Jean-Michel Marchand sur le projet de schéma de services collectifs de l'énergie.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

**M. Philippe Duron, président**, a rappelé l'importance que revêtait un schéma de services collectifs pour le développement des énergies renouvelables et une meilleure maîtrise de la consommation énergétique. Il a estimé qu'il s'agissait d'un outil d'aide à la régulation et à la modulation de l'exploitation des différentes formes d'énergie. Il a demandé des précisions sur :

- la définition des énergies renouvelables et leur affectation, exclusive ou non, à la production d'électricité, plus spécialement dans les domaines du photovoltaïque et de la géothermie ;
- le développement de la recherche, notamment dans le domaine de la technologie éolienne ;
- la réalisation d'économies d'énergie, particulièrement dans le secteur de la construction et du bâtiment ;
- le rôle des collectivités locales et des nouvelles formes de coopération intercommunale, notamment pour la réalisation d'audits énergétiques des bâtiments publics et la mise en place de tableaux de bord sur la consommation d'énergie.
- le potentiel exploitable de nouvelles centrales hydro-électriques de petite dimension.

**M. René Mangin**, après avoir signalé le faible engouement des élus locaux pour la création de micro-centrales de production d'énergie, telles que les fours solaires, s'est interrogé sur l'opportunité de créer des incitations financières en faveur des technologies solaires.

Dans ses réponses, le rapporteur a indiqué :

- que la production directe de chaleur devait être privilégiée chaque fois qu'il était possible d'éviter de passer par l'intermédiaire de la production d'électricité ;

- que de gros efforts de recherche restaient à accomplir dans le domaine de l'exploitation des déchets de toutes natures, non seulement pour la mise au point de nouveaux types d'incinérateurs mais aussi pour le développement de la filière bio-gaz ;

- que, dans le domaine de l'énergie éolienne, la technologie avait réalisé beaucoup de progrès et qu'elle devait d'ores et déjà permettre d'améliorer considérablement les performances énergétiques de certaines régions ; la France accuse toutefois un certain retard en la matière, qui se traduit en particulier par le fait que, parmi les douze plus grands groupes industriels mondiaux fabricant des éoliennes, ne figure aucune entreprise française ;

- que l'énergie solaire était trop longtemps demeurée au stade expérimental et son exploitation industrielle très insuffisante, principalement en raison de la priorité accordée à l'électricité ;

- qu'il conviendrait d'adapter certaines taxes, notamment la TVA, aux énergies nouvelles qui sont encore souvent assujetties au taux de 19,6 %, alors que l'énergie électrique et le gaz bénéficient du taux réduit de 5,5 %.

La Délégation a ensuite examiné les recommandations proposées par le rapporteur.

La première prévoit l'établissement d'un ratio entre la croissance économique et la progression de la consommation d'énergie. Après que **M. Philippe Duron** ait fait observer que les prévisions du projet de schéma étaient déjà ambitieuses, et que **M. René Mangin** ait demandé s'il ne conviendrait pas de comptabiliser à part la croissance des énergies renouvelables, et entendu les réponses du rapporteur précisant l'objet de l'institution de ce ratio, la délégation a *adopté* cette recommandation.

Après les interventions de **M. Philippe Duron**, de **M. René Mangin** et les précisions du rapporteur, elle a *adopté* les autres recommandations.

La Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire a *autorisé* à l'unanimité, en application de l'article 7 de son règlement intérieur, la publication du rapport pour avis sur le projet de schéma de services collectifs de l'énergie.

## RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION

1. **Etablir un ratio entre la croissance économique et la progression consécutive de la consommation d'énergie qui affiche un objectif de diminution sensible de celle-ci au cours des dix prochaines années.**
2. **Réaffirmer la volonté de respecter la convention de Kyoto en souhaitant fortement que la France n'ait pas recours aux permis d'émission.**
3. **Elaborer un bilan énergétique de la dernière année connue qui, assorti de simulations à long terme, permette d'esquisser différents bilans possibles à l'horizon 2020.**
4. **Etudier, sur le plan financier et fiscal, les moyens de promouvoir auprès des ménages et des entreprises, le recours aux énergies renouvelables.**
5. **Définir un plan de développement des énergies renouvelables comportant :**
  - les objectifs de production qu'impliquent les engagements déjà pris ;
  - une ébauche de leur répartition entre régions.
6. **Aménager la rédaction du schéma concernant l'électricité solaire photovoltaïque, l'énergie solaire thermique et la géothermie afin de :**
  - préciser que les applications possibles de la première ne se limitent pas aux sites isolés ;
  - indiquer que la deuxième ne doit pas être exclusivement soutenue dans les régions méridionales ;
  - mentionner, pour la troisième, l'installation de systèmes de chauffage ou de rafraîchissement de bâtiments à partir de pompes à chaleur.
7. **Inscrire dans le schéma une approche multifilière de la valorisation énergétique des déchets.**
8. **Instaurer le principe selon lequel, pour tout bâtiment public et pour toute construction dépassant un certain volume, une étude énergétique est obligatoire, préalablement à l'attribution du permis**

**de construire.**

- 9. Envisager la mise en place d'un service public local de l'énergie, dont les missions générales porteraient sur :**
- l'utilisation rationnelle de l'énergie ;**
  - le développement des ressources locales durables ;**
  - l'encadrement de la maîtrise de la consommation par les usagers finaux.**

## LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES

### PAR LE RAPPORTEUR

#### **30 janvier 2001**

MM. Alain Cabanes et Nicolas Garnier, AMORCE

M. Michel Trillet, membre du comité de liaison des énergies renouvelables

#### **31 janvier 2001**

M. Bernard Laponche, consultant international, ancien conseiller technique de Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement

M. Marc Tedlinska, responsable de la commission Energie des Verts

#### **13 février 2001**

##### **EDF**

M. Gérard Trouvé, chargé de mission à la délégation pour l'action régionale

M. Ghislain Wiesrock, responsable du groupe de travail pour l'élaboration des schémas régionaux de l'électricité

##### **GDF**

M. Henri Noé, directeur des collectivités territoriales

Mme Chantal Philippet, chargée des relations avec le Parlement

M. Jean-Pierre Piollat, délégué au marketing stratégique

##### **TOTAL FINA ELF**

M. Jacques de Naurois, directeur des relations extérieures

M. Bruno Weil-Muller, directeur de la stratégie, de la gestion des risques et de l'environnement

#### **28 février 2001**

M. Philippe Chartier, conseiller technique du syndicat des énergies renouvelables.

M. Gérard Magnin, secrétaire général du réseau européen,  
"Energie-Cités"

contribution Écrite

Association des maires de France (AMF)



**Sommaire**

—

Pages

**ANNEXE VII**

**SCHÉMA DE SERVICES COLLECTIFS DES ESPACES  
NATURELS ET RURAUX**

M. Henri NAYROU, rapporteur



<i>introduction</i>	5
<i>I - Le schéma de services collectifs espaces naturels et ruraux est un processus nouveau et nécessaire...</i>	7
<i>A. Le schéma S'insÈre dans le contexte de la politique du développement durable dont il constitue une expression territoriale</i>	7
<i>B. l'objectif est de promouvoir les conditions territoriales du développement</i>	9
<i>1. C'est la première fois que la gestion des espaces naturels et ruraux fait l'objet d'un schéma national.</i>	9
<i>2. La spécificité du schéma</i>	11
<i>c. le schéma décrit la qualité, menacée, des territoires français</i>	12
<i>1. L'état de l'environnement</i>	12
<i>2. Les facteurs de la dégradation des territoires, les enjeux clés</i>	15
<i>a) Des densités démographiques non maîtrisées</i>	15
<i>b) L'impact des activités économiques et des équipements</i>	17
<i>3. L'intégration insuffisante par le schéma des conséquences territoriales du changement climatique</i>	19
<i>D. Le schéma met en valeur la multifonctionnalité des espaces et prévoit des stratégies d'action</i>	21
<i>1. Les "orientations générales des politiques" de l'Etat</i>	22
<i>a) Les ressources naturelles</i>	23
<i>b) La biodiversité</i>	24
<i>c) Les "aménités"</i>	25
<i>d) La prévention des risques naturels</i>	26
<i>e) Les productions agricoles et forestières</i>	27
<i>2. Les "stratégies d'action territoriales"</i>	28
<i>3. Les "enjeux stratégiques nationaux"</i>	29
<i>a) La maîtrise de la péri-urbanisation</i>	29
<i>b) Les grandes vallées fluviales</i>	30
<i>c) La restauration des zones humides.</i>	30
<i>d) La création d'un réseau écologique naturel</i>	31
<i>e) Littoral et mer</i>	32
<i>f) Agriculture et gestion des ressources en eau</i>	33
<i>g) Zones menacées de déprise</i>	33
<i>h) Zones montagneuses</i>	34
<i>i) Gestion durable de la forêt après la tempête de la fin 1999</i>	34

<i>II - ...qui doit être complété et renforcé</i>	35
<i>A. POUR UNE DYNAMIQUE DU TERRITOIRE : L'espace rural comme atout de développement</i>	35
<i>1. Le redéveloppement rural, priorité nationale</i>	35
<i>2. Les moyens d'une politique volontariste</i>	38
<i>a) Une politique de services publics en milieu rural</i>	38
<i>b) Le développement des NTIC au service du développement économique en milieu rural</i>	39
<i>c) Le soutien aux investissements économiques en zone rurale</i>	39
<i>d) La poursuite de la diffusion territoriale des infrastructures de transports</i>	40
<i>e) Le soutien au maintien de l'agriculture et de l'emploi, dans le cadre plus large du développement rural</i>	40
<i>f) La délocalisation des emplois publics</i>	41
<i>B. Développer l'appropriation des enjeux du schéma par les acteurs socio-économiques</i>	41
<i>C. La question de la portée du schéma et celle de sa mise en oeuvre</i>	42
<i>ÉPILOGUE : PLAIDOYER POUR UN NOUVEL ÉQUILIBRE</i>	45
<i>OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SUR LA NOUVELLE VERSION DU SCHEMA TRANSMISE LE 23 MAI 2001</i>	47
<i>Examen par la DÉLÉgation</i>	51
<i>RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉgATION</i>	53
<i>LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR</i>	55

MESDAMES, MESSIEURS,

Le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux est issu de l'article 23 de la loi d'orientation n° 99-533 du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Cet article prévoit que le schéma des espaces naturels et ruraux "fixe les orientations permettant leur développement durable en prenant en compte l'ensemble des activités qui s'y déroulent, leurs caractéristiques locales ainsi que leur fonction économique, environnementale et sociale" ; la loi précise que le schéma définit les principes d'une "**gestion équilibrée de ces espaces**". Le législateur a donc clairement souhaité placer ce schéma sous le signe de la conjugaison nécessaire des objectifs environnementaux, sociaux et économiques, même si cette orientation reste dans la loi une orientation très générale et que les dispositions plus précises encadrant ce schéma, qui constituent l'essentiel de l'article, visent à **protéger les ressources naturelles et la diversité biologique, à maintenir et promouvoir la qualité des paysages, à prévenir les risques naturels**. On n'est plus vraiment dans le cadre traditionnel de l'aménagement du territoire puisque la répartition territoriale équilibrée des activités et des hommes ne fait pas partie des objectifs explicites et directs du schéma. Le lien c'est le territoire.

C'est à cette commande législative que le gouvernement s'est attaché à répondre et en particulier le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et celui de l'agriculture. Le document qui est proposé à l'examen de la délégation de l'Assemblée nationale à l'aménagement et au développement durable du territoire est le fruit d'un processus long et complexe qui a débuté dès avant le vote de la loi, au moins à l'automne 1997, et en réalité auparavant s'agissant de la réflexion interministérielle. Une grande diversité d'acteurs nationaux et régionaux - en particulier les services de l'Etat en région, le Centre national du machinisme agricole, du génie rural des eaux et forêts (CEMAGREF), l'Institut français de l'environnement (IFEN) - ont contribué à enrichir progressivement la réflexion, à élargir le champ du projet de schéma et à nourrir son contenu. Il en résulte un document très dense, de près de 200 pages, en incluant les annexes, très riche et complet, agrémenté de nombreuses cartes, touffu, voire parfois confus, du fait des différentes strates successives qui constituent le projet de schéma et de son organisation finale qui comporte un certain nombre de recoupements. Cette lourdeur relative était quasiment inévitable, compte tenu du caractère nouveau de l'exercice, de l'ampleur du

champ à couvrir, de l'ambition de sa dimension prospective, de la multiplicité des acteurs, des pédagogies nécessaires, des différences de point de vue à concilier. Une architecture plus simple et plus synthétique serait néanmoins souhaitable. Votre rapporteur n'ambitionne pas de donner un avis exhaustif sur l'ensemble des éléments abordés par le schéma - ce qui constituerait plutôt le travail d'une commission d'experts - mais de faire un ensemble d'observations générales et de propositions sur les lignes de force du projet.

Le schéma est en réalité plus facile à décrire par ce qu'il n'est pas que par ce qu'il est : ce n'est pas une démarche de planification, ni de pure prospective, ni de programmation - il ne comporte pas de financement - ; il n'a pas de caractère obligatoire, ne concerne pas le territoire urbain, n'est pas un plan de développement économique ou agricole, ni d'aménagement. Il est un "réfèrent", qui à partir d'un diagnostic des enjeux environnementaux, économiques et sociaux caractérisant les territoires non-urbains, expose les orientations majeures de l'action de l'Etat dans ce domaine, en lien avec les autres acteurs concernés.

L'intérêt majeur de ce document est donc de **tenter d'éclairer l'avenir en s'efforçant de rassembler les différents partenaires autour des objectifs du développement durable et de leur traduction concrète en termes d'actions territoriales**. A ce titre le schéma vaut autant par son principe même que par son contenu. Il requiert d'être complété, enrichi, voire amendé, notamment dans le domaine du développement rural, de la nécessaire concertation, des moyens mis en œuvre ; **il s'agit d'intégrer dans cet exercice prospectif un souffle plus volontariste, notamment en lançant une vraie politique de renaissance rurale, assortie de moyens. Dans le même esprit, il convient d'afficher clairement l'ambition humaniste de ce processus : la protection et la mise en valeur de l'environnement n'est pas une fin en soi, elle est en perspective du développement social et humain**. Votre Rapporteur fera des observations et avancera des propositions en ce sens.

Le schéma constitue incontestablement une étape positive pour dépasser les antagonismes, souvent artificiels, environnement/développement, urbain/rural, et ainsi pour créer une culture partagée du développement durable au service de l'intérêt commun. Il s'agit ici plus encore de convaincre que d'orienter.

I - Le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux est un processus nouveau et nécessaire...

A. Le schéma S'insÈre dans le contexte de la politique du développement durable dont il constitue une expression territoriale

L'émergence progressive d'une politique de développement durable et de son intégration dans les différents secteurs de l'action publique est d'abord née de **l'aggravation objective des enjeux environnementaux**, de l'échelon local au niveau planétaire, sous la pression d'une certaine forme de développement et de l'explosion démographique : destruction des milieux naturels, réduction de la biodiversité, pollution des eaux, pollution de l'air et réchauffement climatique, érosion des sols, risques technologiques, en constituent les caractéristiques principales. Parallèlement est née une prise de conscience, encore fragile, des difficultés majeures que cette destruction, ou dégradation, de ressources naturelles non renouvelables représentait pour l'homme, sur le plan du développement économique et social comme en termes de santé ou de qualité de la vie. Le passage de la prise de conscience à l'action efficace n'est pas chose aisée tant les problématiques sont complexes, pesant le poids du court terme, divergents les intérêts en cause.

**Les nouvelles technologies d'utilisation des ressources naturelles** offrent des opportunités essentielles pour assurer un développement moins destructeur de ressources. Il s'agit en particulier des retombées des recherches issues de la biologie fondamentale, des développements des analyses interdisciplinaires entre les sciences de la vie, de l'ingénierie humaine et sociale. L'émergence d'une **"agriculture raisonnée"** est notamment liée à ces développements qui autorisent des productions plus économes.

Au plan mondial, **la Conférence de Rio de 1992** a constitué une étape importante dans le sens d'une plus grande solidarité internationale, comme vis-à-vis des générations futures. Depuis, l'opinion publique est devenue sensiblement plus consciente des enjeux et la demande sociale pour une plus grande sécurité écologique s'est renforcée.

En France, le nouveau code de l'environnement indique (article L. 110-1.II) que l'objectif de développement durable "vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs". **L'objectif est bien de satisfaire les besoins de l'homme et non de se plier à une quelconque idéologie. Cet objectif du développement durable**

**s'incarne progressivement dans toutes les dimensions concernées de l'action gouvernementale** ; le rapprochement de l'aménagement du territoire et de l'environnement au sein d'un même département ministériel a constitué un puissant accélérateur.

Le renouvellement du dispositif législatif a permis une intégration renforcée du développement durable par étapes et dans ses trois dimensions - économique, sociale, environnementale - comme objectif de l'action publique dans les secteurs clés concernant le territoire :

- la loi d'orientation n° 99-533 du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) qui a renouvelé la démarche initiée par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ;

- la nouvelle loi d'orientation agricole n° 99-574 du 9 juillet 1999 dont l'article premier dispose que la politique agricole a notamment pour objectif "la préservation des ressources naturelles et de la biodiversité, et l'entretien des paysages" ;

- la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) qui a modifié sensiblement le cadre juridique des différentes politiques publiques en matière d'urbanisme ; la loi s'est fixé parmi ses objectifs d'assurer l'équilibre entre, d'une part, le renouvellement urbain, le développement de l'espace rural, et, d'autre part, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles, forestières, à la protection des espaces naturels et des pays ;

- le projet de loi d'orientation sur la forêt, actuellement en discussion, qui met en valeur la nécessité d'un approfondissement de la "gestion durable multifonctionnelle".

En parallèle et en complément de ce renforcement du cadre législatif, **les modes de l'intervention publique ont évolué** : le schéma cite en particulier la différenciation des interventions publiques par le biais de déconcentrations renforcées, le partage des compétences de l'Etat avec celles des collectivités territoriales, l'évolution de la politique foncière vers une séparation grandissante des usages et du sol, l'inscription dans une démarche européenne en devenir.

**Sur le plan européen, la protection et l'amélioration de l'environnement ont été en effet progressivement intégrées comme une dimension transversale de l'action communautaire** et, en particulier, en ce qui concerne les politiques qui ont un impact territorial direct :



- la réforme des **fonds structurels** repose sur le règlement du Conseil du 21 juin 1999 qui considère que l'action de renforcement de la cohésion économique et sociale doit intégrer les exigences de la protection de l'environnement, et que la qualité de l'environnement naturel contribue à rendre les régions économiquement et socialement plus attractives ;

- **la réforme de la PAC** a été décidée lors du Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999. Le développement rural devient le deuxième pilier de la PAC : une politique de développement rural globale et cohérente complétera les actions de marché en devant s'assurer que la dépense agricole participera mieux qu'auparavant à l'aménagement de l'espace et à la protection de l'environnement ;

- **le schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)**, adopté par les ministres européens de l'aménagement du territoire en mai 1999, intitulé "vers un développement spatial équilibré et durable" du territoire de l'Union européenne. Le SDEC plaide pour une gestion prudente de la nature et du patrimoine culturel, qui constitue un des trois principes de base de la gestion de l'espace du schéma européen. Le SDEC constitue un "réfèrent" pour les Etats membres ; la circulaire du 3 janvier 2000 de la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement aux préfets indique que "... les orientations du SDEC (...) doivent inspirer les stratégies territoriales".

**Le support commun et l'objet de ces politiques - locales, nationales et européennes - c'est le territoire, dont il s'agit de promouvoir une gestion solidaire et durable.**

Au service de cet objectif, le projet de schéma, à partir des travaux de l'IFEN, dresse un état complet des outils de gestion des espaces naturels existants : outils de protection juridique, de connaissance, de planification et d'aménagement. La "boîte à outils" est déjà très complète ; il s'agit d'en favoriser un usage efficace et cohérent.

B. l'objectif est de promouvoir les conditions territoriales du développement

### **1. C'est la première fois que la gestion des espaces naturels et ruraux fait l'objet d'un schéma national.**

L'origine du schéma est environnementale. Il est né d'abord de l'idée qu'il convenait de créer un ensemble d'"infrastructures vertes", pendant des schémas d'équipements, et en particulier de ceux relatifs aux

infrastructures de transport, afin que les ressources naturelles soient prises en compte dans la gestion du territoire et les décisions d'aménagement.

Le projet de schéma découle aussi de **l'élargissement des politiques d'aménagement du territoire**, centrées originellement autour des infrastructures et du rééquilibrage économique, à une gestion globale du territoire.

Sa nécessité s'enracine par ailleurs dans les difficultés mêmes de prise en compte de l'environnement dans les décisions des acteurs socio-économiques et des collectivités. Traditionnellement, la prise en compte de l'environnement est apparue à beaucoup comme liée à une idéologie, voire un luxe ou **une contrainte qu'il fallait écarter** ; les intérêts catégoriels, ou particuliers à court terme ont trop souvent prévalu sur **un intérêt collectif à plus long terme**. Cette situation est liée en partie au fait que la qualité de l'eau, de l'air, des sols, des paysages est allée objectivement de soi jusqu'à une période relativement récente et que ces biens appartenaient à tout le monde, donc à personne.

Elle est également due à une conscience longtemps trop peu répandue de l'atout que représente la qualité de l'environnement pour le développement.

Dans ce contexte, le traitement des questions environnementales s'est longtemps situé sur un **fond conflictuel** : aménagements ou projets de développement contre protection de la nature ; responsables économiques ou élus contre associations.

La légitimité des préoccupations environnementales est une réalité encore assez nouvelle ; la réalité très urgente de certains enjeux, en termes de santé ou d'économie, comme les problématiques de l'eau ou de la pollution de l'air, a aidé à faire progresser la prise en compte par les acteurs, en particulier par les collectivités territoriales, en parallèle avec le développement de leurs compétences.

Il reste que, malgré la diffusion plus large de la prise de conscience environnementale, **des conflits légitimes peuvent exister** entre des projets d'aménagement, ou des modes de gestion du territoire, et la protection de l'environnement. L'intégration des préoccupations économiques, sociales et environnementales constitue la direction à suivre, mais **il y a parfois des choix, des arbitrages ou des compromis nécessaires** entre différents types de priorités ou d'intérêts ; ils doivent être tout d'abord largement débattus - le développement durable ne s'impose pas - puis ils ont vocation, si nécessaire, à être tranchés à la lumière de l'intérêt général. **L'objectif doit**

## **rester le développement social et humain.**

Dans cet esprit, **l'Etat a un rôle éminent à jouer** pour éclairer l'avenir, informer sur les enjeux, renforcer progressivement une culture commune des différents partenaires, tracer des orientations de long terme, faire prévaloir l'intérêt commun lorsqu'existent des conflits, tout ceci en lien avec les autres acteurs, en particulier les collectivités territoriales dont les responsabilités sont au cœur de la gestion de l'espace. L'Etat doit notamment porter une attention renforcée aux territoires qui font l'objet d'enjeux internationaux, ceux qui concernent la protection d'une ressource nationale, qui sont à cheval entre plusieurs régions, qui font l'objet de conflits d'usage graves, ou qui touchent à la protection civile.

L'objet est de dépasser durablement l'approche duale ou conflictuelle - économie ou environnement, homme ou nature -, les conflits entre intégristes de tout genre, pour **faire prévaloir une vision réconciliée de l'homme et la nature. Les auditions auxquelles votre Rapporteur a procédé, ont montré que cet état d'esprit était largement répandu**, tant parmi les représentants d'associations d'élus que parmi les associations de protection de la nature. C'est le sens du schéma proposé à travers l'approche en termes de conjugaison de fonctionnalités et de services collectifs qui le sous-tend, même si celui-ci mérite certains éclairages complémentaires pour que l'objectif de cette réconciliation soit clair, en particulier par une prise en compte plus forte de la dimension rurale du développement durable.

## **2. La spécificité du schéma**

Les neuf schémas sectoriels issus de la loi du 25 juin 1999 sont tous bâtis sur la prise en compte d'un besoin économique et social auquel ils s'efforcent d'articuler une réponse à travers les "services collectifs" qu'ils organisent. Le projet de schéma des espaces naturels et ruraux s'insère pleinement dans cette logique de réponse à une demande sociale ; par contre il diffère en ce qu'il **ne traite pas comme les autres schémas d'"orientations majeures" ou de "méthodes d'action" pour des investissements à venir de l'Etat inscrits sur le territoire** - infrastructures de transport, réalisations culturelles, dans le domaine de la santé, du sport... - **mais de la façon souhaitable de gérer le territoire lui-même** au sens du sol, des milieux et espèces qui s'y trouvent, ainsi que des activités humaines qui s'y développent. **C'est un schéma purement territorial, ou géographique**, ce qui rend l'exercice beaucoup plus complexe car il ne s'agit pas de savoir comment on gère des investissements de l'Etat, ou dans lesquels l'Etat a une part majeure, mais comment on concilie le mieux possible les différentes fonctionnalités du sol en accompagnant le jeu de tous les acteurs. Dans cet esprit, contrairement aux autres schémas, le

territoire n'est pas une toile de fond mais l'objet même de l'exercice prospectif. Les deux approches doivent être nécessairement articulées : un schéma "espaces naturels et ruraux" coupé des autres schémas n'aurait aucun sens ; les décisions d'investissement et le champ territorial sont en étroite relation réciproque.

**La portée territoriale du schéma "espaces naturels et ruraux" a été renforcée par l'extension du champ de ce schéma** - à partir de l'idée d'un réseau des espaces d'intérêt écologique majeur, les "infrastructures vertes" - à une approche plus large incluant l'ensemble du territoire, à l'exclusion des espaces bâtis. Il est en effet progressivement apparu aux équipes nationales et régionales qui ont collaboré à l'élaboration du schéma que le territoire ne pouvait pas se "découper en tranches". **L'environnement naturel, comme les paysages, sont une réalité globale en imbrication étroite avec les activités humaines qui s'y déroulent**, en particulier bien sûr l'agriculture et la forêt, qui occupent la plus grande partie de l'espace mais aussi les autres occupations du territoire, les espaces urbanisés.

Le projet de schéma n'approfondit pas la dimension "nature" des espaces urbanisés. Compte tenu du caractère de "première" du schéma, et de la déjà grande complexité du projet actuel, cette option est compréhensible, quitte à ce que le processus se précise dans ce domaine dans une étape ultérieure. Le développement d'une politique urbaine, économe d'espaces, est au cœur de l'avenir des espaces naturels et ruraux, et une approche globale serait intéressante.

Certains auraient par ailleurs souhaité que le schéma ne couvre que les espaces naturels, ou au contraire que les espaces ruraux, ou bien intègre explicitement dans son titre les espaces "littoraux". Il semble à votre rapporteur que la formule choisie a le mérite essentiel de la synthèse et surtout de mettre au cœur de l'exercice les interactions entre les différents éléments du territoire et entre les diverses fonctionnalités qu'il convient de conjuguer.

c. le schéma décrit la qualité, menacée, des territoires français

## **1. L'état de l'environnement**

Avoir **une vision complète et synthétique de l'état environnemental actuel des espaces naturels et ruraux** est essentiel à une appréhension des enjeux, base d'une action efficace de l'ensemble des partenaires concernés.

Le constat exposé par le schéma quant à l'état actuel de l'environnement en France est issu, en particulier, du rapport de l'Institut français de l'environnement intitulé "projet de rapport sur l'état du patrimoine naturel et ses perspectives de conservation et de mise en valeur", prévu par la LOADDT et annexé au schéma, ainsi que des contributions des services de l'Etat en région, qui ont été basées notamment sur les travaux qui ont présidé à l'élaboration du plan de développement rural national (PDRN). Il est un peu regrettable pour une bonne compréhension des enjeux que l'exposé de l'état de l'environnement soit mélangé partiellement avec l'exposé des facteurs d'évolution qui fait par ailleurs l'objet d'un développement à part.

S'agissant de l'état de l'environnement, le rapport de l'IFEN est relatif pour l'essentiel à la diversité biologique ; les contributions des services de l'Etat en région apportent quelques éléments plus larges, concernant ainsi la qualité des eaux, les paysages, tout en recoupant certaines données relatives à la biodiversité. Le projet de schéma expose successivement les éléments provenant de l'IFEN et les contributions régionales qui se chevauchent, **ce qui ne rend pas aisée la lisibilité de l'ensemble**. Une vision synthétique de l'état de l'environnement, regroupée dans la logique opérationnelle de la deuxième partie du schéma relative aux "stratégies d'action", par services collectifs, permettrait sans doute de mieux comprendre les enjeux et de mobiliser les acteurs.

Le schéma évoque les grandes lignes de l'occupation de l'espace français : 57 % de surfaces agricoles, 28 % de bois et forêts, 8 % de surfaces "sans usage" ou réservées pour la protection du milieu naturel, 8 % de surfaces artificialisées (les résultats de l'inventaire "Corine land cover" évoqués par le schéma indiquent un chiffre de 1 % du territoire pour les sols artificialisés).

Le rapport de l'IFEN souligne **la grande richesse naturelle de l'environnement de notre pays, "carrefour biologique" de l'Europe**, dans lequel sont représentés à la fois le domaine atlantique, le domaine médio-européen ou continental, le domaine montagnard et le domaine méditerranéen. En outre, la France joue, par sa localisation, un rôle primordial du point de vue de la continuité des aires de distribution des espèces, comme pour les voies migratoires.

Notre territoire comporte de nombreux habitats d'un grand intérêt écologique, répertoriés comme zones humides, habitats côtiers et marins, milieux humides et arbustifs, forêts et rochers, éboulis, grottes. 80 % des territoires sont caractérisés par la présence d'habitats de faune et de flore

d'intérêt. Le schéma indique que **cette biodiversité est souvent menacée du fait des systèmes de production agricole intensive ou de l'artificialisation des milieux**. Le rapport de l'IFEN indique que 890 espèces de vertébrés sont menacées ; de mêmes, 486 espèces de végétaux sont en danger.

Par ailleurs, la synthèse des analyses des services de l'Etat en région effectuée par le CEMAGREF, qui a été reprise pour l'élaboration du PDRN, met aussi l'accent sur la richesse, la diversité et la fragilité des territoires naturels et ruraux français.

Cette synthèse montre en particulier la **forte dégradation de la qualité des eaux**. Ainsi, la moitié des territoires qui possèdent des ressources d'eaux souterraines sont concernés par la dégradation de la qualité de ces eaux. Pour les eaux de surface, le schéma indique que, s'agissant "des eaux de surface qui ne concernent qu'un tiers des territoires, la moitié d'entre eux voit leur qualité se dégrader, en particulier le centre de la Bretagne, la Haute-Normandie, l'Île-de-France et le Nord-Pas-de-Calais". Cette appréciation globale mériterait d'être approfondie. Une carte de la qualité des cours d'eau constituerait une information utile ; le schéma ne comporte, pour les cours d'eau, qu'une carte des "objectifs" de qualité. De même, les données relatives à la pollution marine et à la surexploitation des ressources halieutiques, simplement évoquées par le schéma, mériteraient d'être développées.

Par ailleurs, **l'état des sols, la pollution et l'érosion croissante qui les affectent** ne figurent pas dans le chapitre relatif à la situation des espaces naturels et ruraux. Cette question est évoquée dans la partie "stratégies d'action". Des données précises concernant cet enjeu important seraient utiles, si ces données existent. Dans le même esprit, il faut noter que la situation actuelle de l'érosion du littoral n'est pas précisée.

Le schéma évoque d'autre part le **patrimoine paysager** de notre pays en soulignant à la fois sa grande richesse originelle - élément majeur de l'identité des régions, de la qualité de la vie, et du développement économique, notamment touristique - en même temps **que sa dégradation et banalisation croissante** sous l'effet :

- de l'urbanisation insuffisamment maîtrisée, notamment le long des voies de communication, et de la densification de réseaux de communication souvent mal intégrés ;

- de l'intensification de la production agricole et en particulier de remembrements n'intégrant pas la qualité des paysages ;

- de la fermeture des paysages du fait de la déprise agricole.

S'agissant enfin des **risques naturels**, la base de données du CEMAGREF indique que 10 000 communes environ sont exposées à un ou plusieurs risques naturels à enjeux humains avérés (crue, mouvement de terrain, incendie de forêt, avalanche). Un tiers des territoires, dont plus de la moitié est concernée par des phénomènes d'étalement urbain, est concerné par l'augmentation des risques liés aux inondations. Une aggravation des risques d'incendie de forêt dans les régions Sud-est et Aquitaine est liée à l'intensification du tourisme.

Au total, le schéma souligne que les transformations techniques et économiques ont modifié l'environnement et affectent les territoires "**par un prélèvement croissant sur les ressources et une dégradation des milieux à un rythme plus soutenu que lors de toutes les périodes antérieures**". **Maîtriser et réduire ces impacts est d'intérêt public.**

## **2. Les facteurs de la dégradation des territoires, les enjeux clés**

Le schéma souligne que, jusqu'à la fin des années soixante, les évolutions des territoires, liées à leur usage et à l'impact des activités, ont été lentes, les structures urbaines sont restées relativement stables et le champ territorial des activités agricoles n'a évolué que très progressivement.

**L'analyse actuelle du territoire montre des évolutions fortes** et fait ressortir clairement les priorités d'action pour assurer la protection et la valorisation des fonctions du territoire. Ces enjeux s'articulent autour de l'impact sur les espaces des évolutions urbaines et des activités économiques, ainsi que celui des équipements.

### *a) Des densités démographiques non maîtrisées*

Une enquête statistique établie par le ministère de l'agriculture montre que 65 000 hectares agricoles et naturels sont artificialisés chaque année. Ce phénomène qui concerne toutes les régions est pour l'essentiel lié à l'urbanisation extensive ; il touche plus fortement la Bretagne et la région Rhône-Alpes. Le dernier recensement montre que l'urbanisation s'est faite - de 1990 à 1999 - à la périphérie des agglomérations : le taux de croissance de la population a été de 1,03 % dans les communes périurbaines et seulement de 0,42 % dans les banlieues et 0,12 % dans les villes-centres. Ce phénomène d'urbanisation s'est fait le plus souvent sans plan d'aménagement du territoire ; un urbanisme peu structuré et sans identité s'est développé en

tache d'huile. Le schéma souligne avec justesse que la **"consommation d'espace entraînée par ces évolutions est un défi majeur pour notre société, car il est le facteur principal de consommation des ressources recelées par les espaces naturels et ruraux."** La réhabilitation d'une ville dense, articulée sur des logiques d'urbanisme fortes, économe d'espace, est, en complément d'une politique résolue de développement rural, un axe majeur du développement durable des territoires. Il doit être conjugué avec **une politique des transports urbains** qui ne soit plus une fuite en avant consistant à adapter, au coup par coup, les moyens de la mobilité à des évolutions urbaines non maîtrisées, mais au contraire à intégrer les transports dans une logique d'ensemble organisée au service d'un développement durable.

Le rapport de l'IFEN note que "l'extension périurbaine est étroitement associée au développement des infrastructures de transport. En 1990, 52 % des actifs ayant un emploi ne travaillaient pas dans la commune où ils habitaient. Entre 1975 et 1990, ce chiffre s'est accru jusqu'à six fois plus rapidement que la population des actifs ayant un emploi (...). Les "navetteurs" de ces espaces (sous influence urbaine) sont en outre les plus nombreux à utiliser leur voiture particulière pour se rendre à leur travail (plus de 80 %)".

La politique de l'urbanisme et la maîtrise de l'offre de transport qui lui est liée constituent un aspect essentiel de la **lutte contre l'effet de serre**.

Au-delà du fait urbain lui-même, l'analyse des densités démographiques de la France montre la concentration forte de la population le long des fleuves et du littoral et autour des grandes agglomérations au détriment des régions rurales. Une carte annexée au projet de schéma montre clairement ce contraste entre zones très denses et des espaces devenus quasi désertiques. Dans la France contemporaine, 80 % de la population vit sur 20 % du territoire. Le rapport démographique a ainsi été inversé depuis le début du vingtième siècle. Une seconde carte jointe au schéma montre les tendances des variations démographiques à partir de projections basées sur les évolutions observées de 1920 à 1999 : elle révèle **une accentuation des différentiels interrégionaux de densité de population, si rien n'était fait pour contrer ces tendances spontanées**.

**Le schéma ne comporte pas d'éléments précis éclairant l'impact négatif sur l'environnement des surconcentrations démographiques, ni celui des déprises agricoles** et plus largement de l'avancée de la "France du vide" que confirme le dernier recensement. A côté des facteurs naturels, **la richesse de l'environnement naturel en France est en effet traditionnellement liée à une présence humaine**



**territorialement équilibrée** qui constitue un facteur favorable au maintien de la biodiversité comme à une gestion économe des ressources naturelles et à la prévention des risques.

Afin d'éclairer les responsables politiques, **il serait très utile de disposer d'informations sur cette approche**, en termes d'impact négatif des déséquilibres interrégionaux, qui est au croisement des logiques d'aménagement du territoire et d'environnement. **Cette approche recouperait l'analyse que l'on peut faire des méfaits de la surconcentration et de la désertification sur le plan social et dans le domaine de la santé.**

**Au total, sur le plan démographique, un double enjeu territorial apparaît essentiel : maîtriser, d'une part, le développement spatial urbain à la périphérie des villes par des politiques d'urbanisme fortes et, d'autre part, assurer un meilleur équilibre démographique entre les zones urbaines et les zones rurales en déclin.**

#### *b) L'impact des activités économiques et des équipements*

**L'augmentation sensible des réseaux** - transport, énergie, communication... -, liée au développement des échanges, **ainsi que la multiplication des zones d'activité, ont un impact important sur les ressources naturelles, la biodiversité, les paysages.** Le projet de schéma souligne que la création d'ouvrages dans les espaces naturels et ruraux a un impact sur la consommation d'espace et "accentue le fractionnement, le cloisonnement et le mitage de territoires agricoles, de massifs forestiers et d'autres milieux naturels".

Une étude du Centre technique de l'équipement de Lyon s'est fixé pour objet de mesurer les nuisances apportées par les grandes infrastructures. Elle a permis de déterminer les cent espaces non fragmentés les plus importants du point de vue de la biodiversité que comporte le territoire français.

Les décisions concernant les aménagements doivent donc tenir compte de leurs impacts et une meilleure coordination des décisions d'investissement doit permettre de minorer ces impacts de même qu'une connaissance accrue des fonctionnalités territoriales en jeu à travers les espaces concernés : agriculture et forêt, ressources naturelles, biodiversité, risques, paysage et qualité de la vie. C'est en quelque sorte le point de départ qui a présidé à l'élaboration du schéma.

Il est heureux que l'extension du réseau autoroutier (de 170 à 8 940

km de 1960 à 1997) prene progressivement davantage en compte l'impact sur l'environnement et les paysages.

Le rapport de l'IFEN annexé au schéma note que la "prépondérance du transport routier pour le trafic interurbain a (...) généré une activité économique particulière regroupée aux **entrées de ville**. Par commodité de livraisons et pour des raisons commerciales (recherche de l'effet "vitrine"), les entrepôts, ventes directes, supermarchés se sont concentrés le long de ces axes routiers, enlaidissant l'accès aux centres urbains". Il ne s'agit évidemment pas de remettre en cause ces implantations - bien qu'un équilibre plus satisfaisant avec le commerce de proximité doive être trouvé - mais **d'assurer une bonne réinsertion paysagère et environnementale**. Un effort a été engagé dans ce sens, il doit être sensiblement renforcé.

**L'impact de l'activité agricole** sur l'environnement est également important. La révolution agricole, qui a notamment permis à la France de devenir le deuxième exportateur mondial après les Etats-Unis, a conduit, comme l'indique le projet de schéma, à une "intensification des pratiques agricoles sur les meilleures terres et à un abandon des plus difficiles". Cette évolution très rapide a eu des impacts négatifs vis-à-vis de l'environnement physique - eau et sol notamment - et vis-à-vis de la nature - biodiversité et paysages -.

L'évolution des types de production constitue un facteur important. Le développement de la céréaliculture constitue le principal facteur de disparition des prairies, qui ont diminué au rythme de 5 % tous les cinq ans entre 1970 et 1985, et de 7 % tous les cinq ans depuis 1985.

Les **remembrements** - dont le principe agricole reste fondé et qui peuvent être utiles pour réimplanter l'agriculture dans des zones de déprise - ont un impact souvent très négatif sur l'environnement ; le rapport de l'IFEN, annexé au schéma, note que la destruction des haies et l'agrandissement des parcelles ont accéléré les phénomènes d'érosion hydrique et éolienne, diminué la biodiversité, augmenté les pollutions des eaux. Ils ont en outre toujours un impact négatif sur les paysages et leur utilité agricole elle-même dépend beaucoup de la manière dont ils sont conduits. Malgré les évolutions législatives récentes qui ont permis de mieux faire prendre en compte l'impact des remembrements sur l'environnement (loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement) et les bonnes volontés affichées par les différents partenaires, il reste beaucoup à faire dans ce domaine pour que les déclarations d'intention soient effectives sur le terrain. Le contexte d'augmentation des risques d'inondation a conduit à rouvrir la

réflexion : les structures bocagères jouent en effet un rôle significatif de tampon pour amortir les conséquences des crues.

**Des programmes significatifs de replantation de haies ont été engagés**, souvent à l'initiative des conseils généraux en partenariat avec les chambres d'agriculture, et avec le soutien des départements ministériels concernés, notamment le ministère de l'agriculture.

**Une remise à plat s'impose dans ce domaine** pour réformer en profondeur les procédures et les méthodes de remembrement, en assortissant cette réforme des moyens nécessaires, et en posant les bases d'un **programme de replantation** là où c'est nécessaire et possible.

S'agissant d'espaces spécifiques comme le littoral et la montagne, le rapport de l'IFEN apporte de très utiles éléments d'information complémentaires quant à l'impact des activités humaines sur l'état des écosystèmes.

Au total le projet de schéma identifie **trois enjeux majeurs d'intérêt national** qu'il importe de maîtriser pour assurer les conditions territoriales d'un développement rural :

- "accélération de la progression de l'urbanisation en tache d'huile, la croissance des villes procédant par un étalement en forme de couronnes périurbaines nourri par l'utilisation de l'automobile,
- tendance à la déprise des zones rurales difficiles,
- intensification des processus agricoles dans les zones les plus favorables à cette économie".

### **3. L'intégration insuffisante par le schéma des conséquences territoriales du changement climatique**

L'article 23 de la loi LOADDT dispose que le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux (SSCENR) décrit notamment **les mesures propres à assurer la "prévention des changements climatiques"**.

Dans la version actuelle du schéma cette dimension n'apparaît pas dans les "orientations générales des politiques de l'Etat", ni dans "les enjeux stratégiques nationaux". Cette situation peut s'expliquer du fait que les premiers travaux sur le schéma remontent déjà à plusieurs années et que la prise en compte du changement climatique dans les politiques publiques est

encore récente.

Les incidences territoriales du changement climatique, **maintenant clairement avéré**, sont potentiellement très importantes, en particulier sur les écosystèmes, sur les eaux, sur la forêt, sur l'agriculture, sur le littoral, sur les risques, sur le tourisme.

La maîtrise des émissions de gaz à l'origine du changement climatique relève pour l'essentiel de la politique des transports, de l'énergie, de la politique industrielle, et des schémas correspondants, mais le schéma des espaces naturels et ruraux, perspective à vingt ans, doit intégrer cette dimension dans la gestion des territoires. En effet, même si de nombreux éléments restent à préciser, **les caractéristiques principales du changement climatique sont à présent connues** et il convient de les prendre en compte. D'une part, **la gestion même des territoires** (gestion forestière, bocage, reconstitution de l'humus, semis directs...) peut constituer un volet de la stratégie de lutte contre le changement climatique et, d'autre part, **les conséquences territoriales de ce changement** sont potentiellement importantes et doivent être anticipées. La Mission interministérielle de l'effet de serre a animé de nombreux travaux à ce sujet qui peuvent dès à présent être intégrés dans les perspectives de l'aménagement du territoire. La révision ultérieure des schémas sera l'occasion d'approfondir et de préciser ces éléments ; il s'agit incontestablement d'**une priorité majeure**.

Rappelons que d'après les dernières appréciations disponibles, la moyenne de l'élévation prévisible de la température est d'environ 2 % d'ici la fin du siècle et celle du niveau des mers de 25 à 95 cm (le niveau planétaire des océans s'est déjà élevé d'une valeur comprise entre 10 et 20 cm depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle).

**Quant aux impacts en France**, on peut brièvement citer, d'après les travaux de la mission interministérielle de l'effet de serre ("impacts potentiels du changement climatique en France au XXI<sup>ème</sup> siècle" – juin 2000) :

- s'agissant de **l'élévation du niveau des mers**, les conséquences prévisibles sont la submersion, l'accentuation de l'érosion, des phénomènes de salinisation des estuaires, des réductions du volume des eaux douces souterraines, l'accroissement de la fréquence des surcotes et des inondations ; ces effets seront accrus par l'augmentation de la fréquence et de la magnitude des cyclones dans les zones tropicales, ainsi que des ondes de tempêtes dans les latitudes tempérées. Les régions les plus concernées en France sont la Camargue et le rivage du Languedoc. La dégradation

prévisible des plages est un phénomène qui concerne l'ensemble des rivages ;

- les conséquences prévisibles sur l'**enneigement** montrent une nette diminution de la durée d'enneigement en dessous de 2 000 m. A 1 500 m, la diminution des durées d'enneigement serait de 20 à 25 % dans les Alpes du nord, de 30 % dans les Alpes du sud, de plus de 40 % dans les Alpes azuréennes ; des dispositions doivent être anticipées pour accompagner les réorientations nécessaires, au moins partielles, des stations de sport d'hiver ne disposant pas de domaine de haute altitude ; par ailleurs l'augmentation des précipitations de forte intensité devrait accroître les **risques de glissements de terrain** ;

- en ce qui concerne les **eaux superficielles et souterraines**, les effets étudiés sont très variables suivant les conditions de chaque bassin. La modélisation appliquée à un bassin particulier, celui de la Dou en Auvergne, a montré des **crues plus accentuées** et des étiages plus marqués l'été ;

- les **effets potentiels sur les sols** : on peut notamment prévoir une aggravation des risques d'érosion hydrique, notamment liée à l'augmentation des orages ;

- l'impact prévisible sur l'**agriculture** est très variable suivant les productions : augmentation des rendements pour les céréales, diminution pour la vigne ;

- la répartition géographique des **espaces forestiers** sera modifiée par les changements climatiques. La présence de certaines espèces dans le sud pourrait être menacée du fait des déficits hydriques ; ce pourrait être, par exemple, le cas du pin maritime en Aquitaine ; la gestion forestière devra prendre en compte ces probabilités et leur précision progressive ; les écosystèmes forestiers méditerranéens risquent d'être plus sensibles aux risques d'incendie.

**Les conséquences territoriales du changement climatique apparaissent par conséquent potentiellement très importantes, concernant l'ensemble des espaces naturels et ruraux et comportant des impacts très significatifs pour le développement régional. Les administrations concernées doivent les intégrer. Une lecture "aménagement du territoire" du changement climatique reste à développer.**

- D. Le schéma met en valeur la multifonctionnalité des espaces et prévoit des stratégies d'action

Après le diagnostic des espaces naturels et ruraux effectué en première partie, la seconde partie du projet de schéma est consacrée aux stratégies d'action.

Une rapide explication de méthode est nécessaire car l'articulation interne de cette seconde partie n'est pas d'une clarté absolue. Cette partie distingue en effet deux approches complémentaires qui se recoupent partiellement. La première est de nature thématique et expose les orientations générales des politiques de l'Etat pour chacun des services collectifs que rendent les territoires, afin que ceux-ci puissent assurer ceux-là de façon satisfaisante ; il s'agit des "services" rendus - la notion de "service" permet d'éclairer l'utilité publique des fonctions concernées - en matière de ressources naturelles, de biodiversité, d'"aménités", de prévention des risques naturels, de productions agricoles et forestières. Ces services concernent l'ensemble du territoire national. La seconde approche est plus ciblée territorialement : elle expose les priorités d'action de l'Etat pour neuf enjeux stratégiques nationaux qui recouvrent des territoires spécifiques (péri-urbanisation, grandes vallées fluviales, restauration des zones humides, réseau écologique national, littoral et mer, zones menacées de déprise, zones montagneuses) ou des priorités particulières (agriculture et gestion des ressources en eau, gestion durable de la forêt après la tempête de 1999). En outre, un autre chapitre est consacré, d'une part, aux stratégies par type de territoire (haute montagne, moyenne montagne, vallées alluviales, littoral...), ce qui recoupe en partie l'approche en termes d'enjeux stratégiques nationaux, et, d'autre part aux grandes lignes des contributions des services déconcentrés de l'Etat. L'ensemble des éléments ainsi contenus dans le schéma est d'un grand intérêt, et il y sans doute assez peu de redondances directes, mais **il convient probablement de réfléchir à des articulations plus parlantes pour le lecteur.**

## **1. Les "orientations générales des politiques" de l'Etat**

Pour évoquer les grands axes de l'action de l'Etat au service des conditions territoriales du développement durable, le schéma se base sur le **constat de la multifonctionnalité des espaces**. Il note que les différents services de base repérés (biodiversité, ressources naturelles, "aménités", prévention des risques, production agricole et forestière) sont "présents à des degrés divers dans tous les espaces. En l'absence de régulation appropriée, cette multifonctionnalité est source de conflits d'usage ou d'objectifs, qui se matérialisent dans l'évolution préoccupante de nombreuses ressources environnementales". Les analyses faites par le CEMAGREF à partir des contributions régionales montrent que plus de 90 % des territoires français sont concernés par au moins trois services

collectifs et près de 40 % d'entre eux sont impliqués dans les cinq. Une carte annexée au projet de schéma montre clairement cette multifonctionnalité ; elle est au coeur de la loi d'orientation agricole et du projet de loi sur la forêt qui reconnaissent et soutiennent les différentes fonctions de l'agriculture et de la forêt.

Les aires qui ont été recensées comme **les plus multifonctionnelles sont celles où se poursuit l'urbanisation la plus dynamique**, au voisinage des aires urbaines, en particulier des aires de Paris, Marseille, Aix-en-Provence, Strasbourg, Lyon, Perpignan, Saint-Etienne, Bordeaux et Grenoble. C'est dans ces espaces que la conciliation des différents usages est à la fois la plus délicate et la plus nécessaire, compte tenu des enjeux concernés en termes de services.

#### *a) Les ressources naturelles*

La LOADDT dispose que le schéma décrit les mesures propres à assurer "la préservation des ressources naturelles".

Le terme "ressources naturelles" est très large et aurait pu inclure la biodiversité. En l'espèce cette distinction permet d'isoler plus clairement les enjeux liés à l'eau, aux sols et aux ressources géologiques.

L'air, en particulier sous l'angle de l'impact d'une gestion des espaces naturels et ruraux susceptible de lutter contre l'effet de serre, est évoqué mais non inclus dans ce schéma. L'exclusion se comprend à ce stade car la gestion des sols offre, en fonction des informations disponibles, peu de possibilités d'action pour réduire les émissions polluantes ; néanmoins le sujet reste ouvert dans la mesure où, d'une part, l'on sait que l'agriculture est forte productrice de méthane et que, d'autre part, le développement forestier constitue peut-être un axe intéressant pour la fixation, provisoire, de carbone. Par ailleurs l'utilisation rationnelle des territoires pour la production d'énergies non polluantes est une priorité ; cet aspect est développé dans le projet de schéma des services collectifs de l'énergie.

S'agissant des **ressources en eau** - superficielles et souterraines - le schéma souligne qu'elles constituent un élément "essentiel des espaces naturels et ruraux" et représentent un patrimoine essentiel pour la vie, la biodiversité et les activités humaines. Il évoque les impacts négatifs engendrés, pour la ressource en eau, par des prélèvements excessifs, les rejets polluants, des aménagements à l'origine d'altérations de ses fonctionnalités naturelles et économiques. Ces détériorations peuvent entraîner de graves conséquences pour la qualité de l'eau et les quantités disponibles pour les différents usages, comme une aggravation des dommages aux personnes et aux biens provoquée par les inondations.

Le schéma rappelle les politiques menées depuis longtemps dans le domaine de l'eau, en fonction de ses différents usages et des objectifs de sécurité, de salubrité, de protection des milieux naturels ou des différentes activités humaines. Il évoque les principales étapes de l'évolution des moyens d'action liés au cadre législatif et réglementaire et leur application différenciée selon les enjeux spécifiques que constituent les différentes composantes de la ressource en eau. Il annonce **le projet de loi sur l'eau** qui vise notamment à réformer le système des agences de l'eau.

En ce qui concerne **les sols** le schéma évoque la prise de conscience des dégradations subies du fait de pratiques agricoles ou forestières inadaptées ou de contamination industrielle, ainsi que l'importance centrale des sols en tant qu'interface environnementale. Il prévoit le renforcement des mesures de gestion durable des sols, notamment en matière agricole.

L'exploitation des **ressources géologiques** (carrières, granulats, tourbe...) doit par ailleurs être gérée en prenant en compte leur caractère non renouvelable et l'impact sur le paysage et les écosystèmes. Les schémas départementaux des carrières constituent un élément essentiel de cette gestion raisonnée.

### ***b) La biodiversité***

Le projet de schéma souligne le caractère crucial de la protection de la biodiversité face à la "disparition, en nombre croissant, d'espèces sauvages, érosion du capital génétique mondial due, principalement à la disparition de leurs habitats". Les pressions sont de plus en plus fortes ; au-delà de quelques espèces "phares" **la gestion du capital génétique doit être globale**, alors même que les instruments de connaissance doivent encore être développés.

Il s'agit d'un enjeu international et européen majeur dont la reconnaissance progressive a été marquée par :

- la convention sur la biodiversité (Rio de Janeiro, 1992) ;
- la stratégie paneuropéenne pour la préservation de la diversité écologique et paysagère (Sofia, octobre 1995) ;
- les principes d'un réseau écologique paneuropéen (1995).

Le schéma précise les orientations de l'Etat en la matière en soulignant la nécessité d'accroître les connaissances sur la richesse et la



variété du patrimoine naturel et en assurant une meilleure prise en compte de la biodiversité dans toutes les politiques ayant un impact sur les territoires. Il fixe **l'objectif de la création d'un réseau écologique national dans un cadre européen** (voir infra). Il souligne le nécessaire mode de développement du lien contractuel pour la prise en compte de la biodiversité, permettant d'impliquer davantage les acteurs : "ceci conduira à **limiter la protection réglementaire des espaces à environ 1 % du territoire national** et à promouvoir progressivement, au-delà de la prise en compte dans tous les territoires de leurs ressources biologiques, des opérations contractuelles de valorisation de la biodiversité avec le concours de l'Etat sur des espaces pouvant concerner d'ici 20 ans jusqu'à 20 % du territoire national".

Le développement nécessaire de la prise en compte de la biodiversité reste incontestablement une "nouvelle frontière" qui suppose un travail important d'approfondissement et de dialogue.

### *c) Les "aménités"*

La LOADDT prévoit que le schéma "décrit les mesures propres à assurer la qualité des paysages "mais elle ne parle pas des "aménités".

Le terme d'"aménités" n'est pas facilement communicable ; il comporte une connotation quelque peu superficielle ; il est un peu perçu par le monde rural comme marqué d'une forme de condescendance ; le terme d'"espaces récréatifs" utilisé ailleurs n'est pas non plus très heureux.

D'autant qu'il s'agit très objectivement d'un sujet majeur - ce n'est pas un luxe - qui est celui de la qualité de la vie, de l'identité des territoires, du développement économique et en particulier de celui, essentiel, du tourisme. Il est au coeur du bien-être, tout simplement du bonheur des gens, de leur capacité à se reconnaître dans leur environnement, à s'y sentir bien. Ça n'a pas de prix et pourtant ça se paye, souvent très cher.

Le terme de "**cadre de vie**" est sans doute plus parlant. Il recouvre essentiellement la notion de **paysage** : c'est une notion à la fois objective - les éléments naturels et artificiels du paysage - et subjective car il s'agit d'une appréciation culturelle, humaine, qui porte en elle le ressenti d'une histoire locale, régionale et nationale.

Le développement du tourisme en France est basé sur la qualité et la diversité de nos paysages ; de même, comme l'évoque le projet de schéma, "la différence de prix des logements, selon qu'ils disposent ou non d'une vue sur un paysage attrayant, exprime la valeur attachée à cette aménité par les habitants".

Il s'agit donc d'**un enjeu essentiel qui concerne tout le monde**. Ce n'est pas un privilège d'urbain en ballade dans de jolis paysages ruraux. Cela concerne aussi la qualité de la vie des ruraux. C'est également un enjeu d'**équité sociale** dans la mesure où si les pouvoirs publics n'interviennent pas pour assurer une bonne prise en compte de cette dimension par les différents acteurs concernés, la qualité du cadre de vie sera réservée au petit nombre de ceux qui peuvent se l'offrir tandis que les autres subiront les campagnes défigurées, les zones périurbaines mitées et sans âme, les entrées de ville agressives, les lignes électriques, les littoraux bétonnés, la laideur des affichages mal intégrés. Le développement économique peut, et doit, intégrer la qualité du cadre de vie. **Il n'y a pas d'antagonisme entre un objectif de développement économique et social et la préservation et la mise en valeur de la qualité du cadre de vie et de l'environnement. Bien au contraire, cette qualité doit être au service du développement.**

L'atout que représente la diversité de notre patrimoine en terme de cadre de vie est une chance formidable pour notre pays. **Le succès des parcs naturels régionaux (PNR)** (14 millions de visiteurs, quatre fois plus que le Louvre), en est l'illustration éclatante. Les collectivités territoriales jouent un rôle souvent très positif dans ce domaine, malgré de nombreuses erreurs qui tendent heureusement à se faire plus rares. Les partenaires socio-économiques sont aussi des acteurs essentiels qu'il faut mobiliser. L'Etat conserve, quant à lui, un rôle majeur d'impulsion, de cadrage, de sensibilisation.

Le schéma évoque différents outils dont celui, essentiel, des dispositions du code de l'urbanisme (lois littoral, montagne, SRU...), les contrats territoriaux d'exploitation (CTE), le développement du tourisme vert, les politiques de produits de terroir, les labels...

Les enjeux principaux sont sans doute la reconquête paysagère des entrées de ville, la problématique agriculture/paysage, la maîtrise de l'urbanisation, l'intégration paysagère des infrastructures et des réseaux.

**Une impulsion politique forte et lisible dans ce domaine – la qualité du paysage au service du développement - serait la bienvenue pour dynamiser la mobilisation des acteurs.**

#### *d) La prévention des risques naturels*

La prévention des risques naturels fait partie, comme la protection de la ressource en eau, des sujets dont la légitimité est l'objet d'un consensus, contrairement à la prise en compte de la biodiversité ou, même, de la qualité des paysages ; il reste néanmoins beaucoup à faire pour que

cette politique atteigne sa pleine efficacité.

Le projet de schéma souligne que les espaces naturels et ruraux "sont des lieux d'expression de phénomènes naturels (crue, mouvement de terrain, incendie de forêt, avalanches) représentant un danger pour les biens et les personnes. Ils peuvent aussi contribuer à la prévention de ces risques". Il détaille les politiques à mener pour les risques en montagne, les inondations, les incendies de forêt.

Il met en exergue cinq orientations majeures :

- la surveillance des aléas de l'alerte ;
- l'information des citoyens ;
- la prise en compte des risques naturels dans les politiques d'aménagement ;
- la réduction de la vulnérabilité des personnes, des biens et des réseaux ;
- les actions de retour d'expérience.

#### *e) Les productions agricoles et forestières*

Le projet de schéma des espaces naturels et ruraux a, par définition, vocation à traiter des questions agricoles et à prévoir les mesures susceptibles de garantir que l'activité agricole ne compromet pas la qualité des espaces concernés.

Il fait référence à **la loi d'orientation agricole n° 99-574 du 9 juillet 1999 qui reconnaît et met en valeur la multifonctionnalité de l'agriculture** et à la réforme de la PAC qui a consacré le développement rural en tant que second pilier de la PAC.

Il évoque, pour les approfondir, les principales orientations de la politique agricole : maintenir le potentiel productif du pays, valoriser la multifonctionnalité des exploitations agricoles, promouvoir une alimentation de qualité. La problématique eau/agriculture est abordée en détail dans un autre chapitre.

L'intégration de ce volet d'origine agricole au sein d'un exercice originellement purement environnemental - même si ce volet est très synthétique et semble encore un peu "plaqué" - paraît à votre rapporteur une évolution très positive pour approfondir le rapprochement nécessaire des

logiques et des "cultures" traditionnelles, principalement protectrice s'agissant des acteurs de l'environnement et principalement productive en ce qui concerne le monde agricole ; ce rapprochement est au service de l'intérêt commun du développement durable dans lequel l'agriculture a un rôle essentiel à jouer, de même que la forêt.

**Cette émergence très progressive d'une culture partagée concerne notamment les administrations responsables de chacun des deux secteurs.**

Le schéma évoque aussi les productions forestières et, à partir d'un diagnostic du contexte actuel, les principales orientations de l'Etat pour la forêt :

- contribution à la création locale d'emploi et de valeur ajoutée ;
- réponse aux attentes en matière environnementale et sociale ;
- des adaptations interrégionales à rechercher ;
- une recherche à amplifier et à mieux coordonner.

Il évoque le **projet de loi d'orientation sur la forêt** et les cinq axes qui le structurent : l'approfondissement de la gestion durable multifonctionnelle, l'engagement de la filière forêt-bois sur le chemin de la performance économique ; la meilleure inscription de la forêt dans les territoires, la protection renforcée des écosystèmes forestiers, la mobilisation des hommes et des structures.

Il est essentiel que les politiques agricoles et forestières s'insèrent effectivement dans les priorités du développement durable ; le "service collectif production agricole et forestière" doit, c'est le principe même de la multifonctionnalité, servir aussi les autres fonctions des territoires, la préservation de la biodiversité, des ressources naturelles, des paysages, la prévention des risques. La discussion parlementaire de la loi d'orientation sur la forêt est l'occasion d'éprouver cette logique globale.

Votre rapporteur souhaite, à propos de la problématique agriculture forêt/environnement, évoquer l'article 1er de la loi d'orientation agricole selon lequel l'équilibre économique des exploitations ne doit pas être mis en péril par les obligations qui résultent des objectifs de préservation des ressources naturelles et de la biodiversité, et d'entretien des paysages "sans qu'il n'en résulte des charges supplémentaires pour l'Etat". **Objectif partagé, le développement durable doit donner également lieu à un effort partagé.**

## 2. Les "stratégies d'action territoriales"

Après avoir évoqué les "orientations majeures de l'action de l'Etat", le projet de schéma apporte des précisions sur les "stratégies" par type de territoire, puis sur les contributions des services de l'Etat en région.

S'agissant des différents types de territoire le schéma évoque, à partir de distinctions géographiques, les différents enjeux économiques, sociaux et environnementaux de la haute et moyenne montagne, des "collines et coteaux", des "plateaux et plaines", des "bocages et systèmes prairiaux", des "vallées alluviales", du "littoral". Cette approche introduit un éclairage complémentaire, principalement géographique, des développements précédents et de ceux qui vont suivre, relatif aux neuf "enjeux stratégiques nationaux".

D'autre part le schéma, dans ce même chapitre, évoque les résultats des travaux des services de l'Etat dans les régions qui ont été à la base de cet exercice. Il est intéressant de noter que **tous les "services collectifs" évoqués par le schéma ont été présents dans chacune des régions au cours des travaux préparatoires du schéma**, les approches régionales étant néanmoins différentes les unes des autres en fonction des problématiques propres à chaque espace régional.

Le texte souligne, à partir de l'examen des contributions régionales, que **l'élaboration du schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux a été l'occasion de mettre en avant une orientation générale de développement durable. Le niveau de formalisation de cette approche n'a pas toujours été également poussé dans les différentes régions. Mais on peut estimer que la mise en oeuvre des orientations retenues dans les régions contribuera à avancer dans cette direction**".

Le schéma vise en particulier l'élaboration des contrats de plan Etat/région (CPER) et des documents uniques de programmation (DOCUP).

## 3. Les "enjeux stratégiques nationaux"

Le schéma évoque neuf enjeux stratégiques nationaux qui reflètent les orientations générales de l'action de l'Etat déjà citées et les priorités perçues au niveau des régions. **Ils portent sur des éléments géographiques ou thématiques spécifiques**. Cet exposé, complémentaire des chapitres précédents, dont il ne se distingue pas toujours clairement, a le mérite de préciser les actions à engager à propos d'enjeux prioritaires, et a vocation à

rassembler lisiblement les efforts des acteurs concernés par ces différentes priorités.

Votre rapporteur se contentera de les évoquer, en renvoyant au détail du texte et en faisant ressortir quelques questions.

#### *a) La maîtrise de la péri-urbanisation*

La maîtrise de la péri-urbanisation, consommatrice d'espace, a déjà été évoquée comme un enjeu prioritaire. Le schéma souligne que le "caractère peu structuré et, finalement, plus subi que voulu du territoire périurbain révèle un ensemble de choix mal maîtrisés". Il estime que le compromis en vue de parvenir à un aménagement équilibré du territoire implique :

- la mise en place d'un outil de connaissance du territoire périurbain et de suivi ;
- le renforcement de l'intervention foncière ;
- l'application du droit de l'urbanisme dans le sens de l'économie de ressources ;
- la consolidation de l'agriculture et de la sylviculture périurbaine ;
- un projet spécifique pour les territoires périurbains dans les politiques contractuelles entre l'Etat et les collectivités territoriales ;

#### *b) Les grandes vallées fluviales*

Les grandes vallées fluviales constituent un enjeu majeur du point de vue des ressources naturelles, sur le plan de la prévention des risques naturels, en même temps qu'elles sont un lieu d'implantation concentrée des grandes infrastructures de transport, de pôles urbains majeurs et d'importantes installations industrielles ; les ressources naturelles y sont de plus en plus dégradées et rares.

Le projet de schéma souligne que "les corridors fluviaux sont devenus des territoires stratégiques vis-à-vis du devenir des espaces naturels et ruraux". **La conservation des secteurs naturels de grandes vallées** est essentielle pour la limitation des dommages liés aux inondations, la biodiversité, la protection de la ressource en eau et des paysages. **Des actions de reconquête** devront être engagées en fonction des opportunités existantes.

*c) La restauration des zones humides.*

Les zones humides, espaces très riches en termes de biodiversité et majeurs sur la préservation de la ressource en eau, ainsi que pour la prévention des risques d'inondation, ont subi des dégradations très importantes. A la suite du rapport de 1994 de la Commission d'évaluation des politiques publiques, le gouvernement a décidé en mars 1995 un **plan d'action des zones humides** ; il s'agit de stopper leur dégradation et d'organiser leur reconquête.

*d) La création d'un réseau écologique naturel*

Il s'agit d'un point majeur du schéma dans le cadre de la politique de préservation de la biodiversité. Le projet de réseau écologique national s'inscrit dans le cadre de la mise en oeuvre **du projet de "réseau écologique paneuropéen" du Conseil de l'Europe** ; il en reprend les concepts de "noyaux" (sites d'intérêt écologiques national ou supranational) de "corridors" (liaison entre deux noyaux permettant d'assurer aux populations des possibilités de dispersion, de migration et d'échanges génétiques), de "zones tampons" (territoire périphérique des noyaux et corridors nécessitant certaines mesures de gestion).

Compte tenu des difficultés auxquelles la mise en place de la directive "habitat" et de Natura 2000 a donné lieu **il convient d'être très prudent pour s'assurer de la compréhension et du soutien des acteurs concernés**, en particulier du monde rural. Les notions de "corridors" de "zones tampons" soulèvent déjà de nombreuses inquiétudes quant à leur portée effective.

Il faut d'abord souligner que la perspective de **la mise en oeuvre de ce réseau est à vingt ans** : cela passe d'abord par une phase de définition avant d'aborder les mesures de mise en oeuvre proprement dite.

Ensuite le projet de schéma précise que bien "qu'appuyés sur des inventaires et, en conséquence, déjà inscrits écologiquement sur le terrain, le choix et la délimitation des "noyaux" de biodiversité doivent être concertés avec les décideurs et les acteurs locaux afin que ceux-ci acceptent le rôle que ces sites ont à jouer dans l'aménagement du territoire : un rôle qui ne saurait être simplement "de conservation" mais qui peut et doit, dans la majorité des cas, concilier préservation et production ou valorisation économique". **La question du contenu même des relations contractuelles**, qui devront être établies avec les acteurs concernés pour la gestion de ces espaces, sera essentielle et notamment leur dimension financière, dans l'esprit du concept de dédommagement des servitudes d'environnement prévu par l'article 1<sup>er</sup> de la loi d'orientation agricole précitée.

De nombreuses questions s'élèvent également sur **la détermination des "noyaux"** évoqués par le schéma : peut-on déjà en préciser le positionnement et comment s'articulent-ils sur le terrain avec les zones "Natura 2000" ?

Au-delà même de la création de ce réseau, **une action nationale d'explication et de débat de grande ampleur s'impose sur la question de la biodiversité**, la nécessité de sa préservation face aux risques de destruction plus forts que jamais. En effet pour beaucoup de nos concitoyens l'intérêt de la préservation de la biodiversité n'est pas clair : pourquoi protéger telle ou telle espèce rare ? Quelle est son utilité ? La réponse n'est pas immédiatement évidente, il faut le reconnaître.

La préservation de la biodiversité est reconnue depuis la Conférence de Rio (1992) comme un objectif prioritaire pour tous les pays de la planète ; cette reconnaissance est née du constat très préoccupant de la disparition en nombre croissant d'espèces sauvages, érosion du capital mondial due, principalement, à la disparition de leurs habitats.

**La crise mondiale de la biodiversité** atteint une ampleur jamais égalée et semble s'aggraver inexorablement. Les incendies de forêts, les déboisements massifs, la désertification ne cessent de s'amplifier. Chaque année environ 250 000 kilomètres carrés de forêts tropicales sont détruites, environ la moitié de notre territoire national. Alors que le rythme d'extinction des espèces est en moyenne d'une tous les vingt sept ans en l'absence de toute intervention humaine, chaque jour verrait actuellement disparaître cinq espèces de plantes propres aux forêts tropicales. **Si les destructions continuent, 20 % des 270 000 espèces végétales pourraient disparaître d'ici 2050** (voir François Ramade "Le grand massacre", 1999). La France n'est pas indemne de ces destructions, mais nous disposons des moyens techniques, juridiques, financiers d'assurer la préservation et la valorisation de notre capital génétique.

Le rapport de l'IFEN, annexé au schéma, indique que "la diversité biologique constitue l'élément majeur déterminant la capacité de fonctionnement, de conservation, de restauration et d'évolution des écosystèmes naturels et semi-naturels. Elle (...) constitue **un immense réservoir pour l'exploitation raisonnée des ressources de la planète** (alimentation, pharmacie, industrie...)". Préserver la biodiversité n'est pas fondamentalement une attitude altruiste de l'homme vis-à-vis des autres espèces mais la prise de conscience de l'interdépendance des être vivants.

Il faut oser **ouvrir un vrai débat public sur le sujet**, sans tabous,



pour aboutir à une meilleure compréhension des enjeux et leur appropriation par les acteurs socio-économique.

*e) Littoral et mer*

Les zones littorales sont l'objet de fortes pressions, de conflits d'usage importants ; la maîtrise de l'urbanisation, la protection des paysages, la qualité des eaux, la préservation de la biodiversité littorale et la gestion des ressources halieutiques, l'érosion et la régression des rivages comptent parmi les principaux enjeux d'une gestion durable de ces territoires.

Le projet de schéma précise que l'Etat "doit veiller à **rendre compatibles et si possibles complémentaires toutes les activités économiques, environnementales et sociales** qui se développent sur la zone côtière" ; l'agriculture littorale doit faire l'objet d'une attention particulière.

Compte tenu des pressions existantes, il convient que l'Etat renforce son action dans ce domaine et les moyens disponibles. Une véritable **politique maritime d'ensemble** s'impose, accompagnée des nécessaires actions de concertation et de communication.

*f) Agriculture et gestion des ressources en eau*

La dégradation de la qualité des eaux, les surexploitations de la ressource liées aux activités agricoles, sont connues. Leur coût économique est important.

La généralisation des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement et des ressources en eau est un objectif prioritaire. Il convient de poursuivre les efforts déjà engagés. Le schéma évoque les orientations nécessaires afin de soutenir une **agriculture raisonnée** "sur la base du volontariat ou de la conditionnalité environnementale des aides et d'accompagner financièrement les mesures qui représentent un surcoût ou un manque à gagner".

*g) Zones menacées de déprise*

La déprise agricole peut concerner les zones périurbaines comme les zones défavorisées. La progression des friches agricoles serait d'environ 5 000 hectares par an, compte tenu de la transformation d'espaces agricoles en zones forestières.

Le schéma souligne **la nécessité d'une politique à long terme de reconquête et de gestion des espaces concernés, un partenariat avec**

**toutes les catégories d'acteurs.** Il évoque :

- le maintien des services publics ;
- des actions spécifiques pour le maintien des activités agricoles, en valorisant la dimension environnementale ;
- une politique forestière appropriée ;
- toute initiative permettant de refonder l'identité culturelle de ces territoires et de diversifier leurs économies.

Le schéma indique en outre que "les services collectifs qui rendent des espaces à la société dans son ensemble, liés notamment aux ressources naturelles ou à la sécurité doivent être reconnus et pris en charge par les collectivités publiques". Cette orientation solidaire est importante pour l'avenir des zones de déprise agricole.

Au total les orientations évoquées vont dans le bon sens ; par contre **les moyens prévus par le schéma sont insuffisants**. Il convient de lancer une vraie politique de reconquête rurale ; nous l'évoquerons plus loin.

#### ***h) Zones montagneuses***

Le projet de schéma évoque précisément les enjeux économiques, sociaux et économiques particuliers aux zones de montagne, les risques de surdensification et, à l'inverse, de désertification.

Il souligne notamment trois recommandations :

- la révision des actions de sécurité en montagne ;
- la mise en oeuvre d'une politique rigoureuse en faveur du tourisme en moyenne montagne ;
- la relance d'une politique agri-environnementale adaptée.

Il conviendrait de noter que **l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM), auditionnée par votre Rapporteur, s'est déclarée réticente à l'égard du schéma des espaces naturels et ruraux** considérant qu'il pouvait comporter des obstacles au développement économique et ne prenait pas suffisamment en compte les objectifs du développement rural. L'approfondissement du dialogue avec l'ANEM est nécessaire. Votre rapporteur reviendra plus loin sur la question centrale de la politique de développement rural.

*i) Gestion durable de la forêt après la tempête de la fin 1999*

Le schéma évoque les conséquences catastrophiques de la tempête de fin 1999 – 300 000 hectares totalement détruits et plusieurs centaines de milliers d'hectares gravement endommagés - qui ont mis en lumière la vulnérabilité des forêts françaises à des vents violents.

Il prévoit les orientations de l'Etat et les moyens à mettre en oeuvre pour la restauration de la forêt et son renforcement.

**II - ...qui doit être complété et renforcé**

Tout en approuvant le principe du schéma des espaces naturels et ruraux et les grandes lignes de son contenu, sous réserve des inflexions et compléments déjà évoqués, votre Rapporteur souhaite y apporter **des éclairages complémentaires**. Il s'agit en particulier de **l'intérêt national d'une politique volontariste de redéveloppement rural**, du nécessaire approfondissement du dialogue avec les acteurs socio-économiques sur les orientations du schéma, et des moyens de mise en oeuvre et de suivi.

**A. POUR UNE DYNAMIQUE DU TERRITOIRE : L'espace rural comme atout de développement**

**1. Le redéveloppement rural, priorité nationale**

Votre rapporteur a déjà évoqué l'importance d'un rééquilibrage démographique entre aires urbaines et zones rurales pour permettre au territoire de mieux répondre aux différentes fonctionnalités environnementales et économiques qui sont à la base du schéma.

Cet équilibre met l'aménagement du territoire au service du développement durable, y compris dans sa dimension sociale et humaine qui doit rester notre objectif final.

La nécessité du redéveloppement rural se trouve actuellement à la **croisée de différents facteurs** qui, au total, requièrent une politique volontariste dans ce domaine :

Il existe une **demande sociale croissante pour la qualité de la vie**, une recherche d'identité, qui se manifestent par une attractivité accrue des territoires ruraux, dont l'environnement et les paysages restent souvent de qualité, à condition qu'ils constituent des communautés vivantes

et qu'ils bénéficient d'une accessibilité satisfaisante. L'attractivité sociale est aussi un facteur d'attractivité économique.

Le document de la DATAR "Aménager la France de 2020" souligne à juste titre que "ce qui a changé entre l'urbain et le rural, ce n'est pas le lieu de la performance, mais l'inversion des valeurs. **Cette perception du rural, longtemps négative, est redevenue positive**, alors que c'est l'inverse qui s'opère pour la ville. Désormais un "besoin inassouvi de nature" s'exprime chez la plupart des citoyens, modifiant nombre de modes de pensées et de comportements". La modulation croissante des rythmes de la vie permet de mieux répondre à ce besoin.

Par ailleurs, le groupe de prospective de la DATAR "agriculture et territoires en France et en Europe à l'horizon 2015" souligne que :

- l'espace rural français dispose, dans une perspective de développement durable, de **nombreux avantages comparatifs** ;

- il existe, en France et en Europe, **un potentiel important** de ménages, candidats pour une installation permanente ou temporaire à la campagne, en restant "branchés" grâce au développement des NTIC, ainsi que de créateurs ou de repreneurs d'entreprise prêts à s'investir ;

- les acteurs locaux prennent conscience de ces potentialités et des perspectives qu'elles offrent.

**Cette tendance au renouveau est perceptible à travers les résultats du dernier recensement** : si au total la part de la population rurale se stabilise autour de 23 % - alors qu'elle avait marqué un déclin sensible lors des périodes précédentes -, 12 425 communes rurales ont vu croître leur population, dont 5 417 qui étaient en déclin de 1982 à 1990. Mais le monde rural se diversifie : ces communes rurales en croissance démographique sont pour l'essentiel situées à la périphérie des aires urbaines, en particulier sur les bordures occidentales et méridionales de l'Hexagone, dans le grand ouest du bassin parisien et dans les régions Alsace, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes. Par contre, les zones rurales isolées continuent à perdre des habitants : bien que **le solde migratoire de ces zones devient largement positif (0,29 %) - ce qui constitue une nouveauté majeure et porteuse d'avenir** -, il reste insuffisant pour compenser le solde naturel négatif (- 0,34 % par an). Au total ces zones rurales qui comptaient encore une quinzaine de millions d'habitants en 1970 ont depuis perdu les deux tiers de leur population : à l'heure actuelle, la moitié de la superficie de notre pays n'est habitée que par dix pour cent de la population. L'attrait du cadre de vie ne joue pas si les conditions de l'emploi

ne sont pas réunies. Il y a là un gâchis social, culturel, économique et environnemental contraire à l'intérêt national.

**La surconcentration urbaine représente un coût social important** en termes de santé, de stress, de "mal de vivre" ; elle a aussi un impact négatif très significatif sur l'environnement. Elle représente également un coût financier important, lié notamment au temps perdu dans les moyens de transport.

Le dernier recensement montre une diminution de la population de certains centres-villes. Au total, le taux de croissance des communes rurales (0,51 %) est nettement supérieur à celui des communes urbaines (0,29 %).

**Les développements technologiques** en termes de moyens d'information et de communication (NTIC), comme la rapidité accrue des **moyens de transport** peuvent, s'ils sont appuyés par une forte volonté politique, constituer des instruments très efficaces de décentralisation économique.

**L'ouverture croissante des frontières** qui renforcera l'attractivité de notre pays, au sein d'un ensemble globalisé pour lequel la diversité de nos **identités régionales**, encore vivantes ou survivantes, constitue une denrée rare et appréciée, par seulement sur le plan touristique mais, au-delà, pour l'esprit, le rayonnement même de notre pays.

La refonte de la gestion territoriale à travers **l'émergence forte d'entités nouvelles - "pays", communautés** - organisée autour de projets de développement, levier essentiel de la dynamisation des territoires.

L'ensemble de ces facteurs créent une opportunité pour promouvoir un mouvement fort de **déconcentration** au service d'une société plus équilibrée, mettant l'espace territorial dont notre pays a la chance de disposer - qualitativement et quantitativement - au service du développement économique et social. **L'équilibre culture/nature** encore présent dans nos régions est au cœur de l'attractivité de nos territoires ; cet équilibre est doublement menacé par la surconcentration et par la désertification.

Le schéma des espaces naturels et ruraux n'est clairement pas directement un schéma de développement économique et la LOADDT ne vise pas expressément le redéveloppement rural, s'agissant du contenu du schéma. Mais toute sa logique est sous-tendue par l'idée d'une **valorisation économique et sociale des espaces naturels et ruraux**. C'est l'esprit même de la notion de "services collectifs" et le contenu de chacun de ces services :

le projet de schéma expose comment assurer une bonne gestion de la biodiversité, des ressources naturelles, des aménités et des productions agricoles et forestières au service d'un développement durable reposant sur ses trois piliers indissociables : l'économique, le social et l'environnemental.

Votre rapporteur estime qu'il faut compléter cette approche de valorisation en prévoyant, comme pour les services collectifs déjà traités, les orientations de l'Etat et les moyens mis en œuvre **pour assurer de façon satisfaisante la fonction de développement économique et social que remplissent les territoires à travers leur qualité et en termes d'espace.**

Le service collectif "aménités" contenu dans le schéma est déjà dans cette logique ; il convient d'élargir et de renforcer cette approche : la qualité des territoires et la disponibilité de l'espace sont des atouts majeurs de développement. **Le laisser-faire aboutirait à une aggravation des déséquilibres constatés** ; l'intérêt général impose d'engager une politique de reconquête dans ce domaine. L'opportunité existe, les moyens doivent être engagés. **Il convient de compléter ainsi le schéma dans un sens plus volontariste.**

## **2. Les moyens d'une politique volontariste**

Votre rapporteur souhaite ici tracer les grandes lignes de ce qui pourrait être un **plan global et progressif de rééquilibrage à travers un ensemble de mesures valorisant les atouts du monde rural.**

Il convient d'évoquer les "**têtes de chapitre**", qu'il a pour la plupart déjà eu l'occasion de défendre par ailleurs, et qui relève au premier chef de la responsabilité de l'Etat, pour dynamiser le développement rural :

### ***a) Une politique de services publics en milieu rural***

Votre rapporteur a remis en janvier dernier, avec M. Pierre Cohen, un rapport au nom de la Délégation "*Pour que le déclin des services publics ne soit plus une fatalité*".

Les idées que votre rapporteur a alors avancées, sont basées sur deux principes fondamentaux : l'accès aux services publics doit être égal pour tous, le service public ne peut être associé à une notion de rentabilité.

Les propositions évoquées à l'occasion de ce rapport restent valables ; de façon très résumée, les axes principaux en sont les suivants :

- le développement des prérogatives du Conseil national des

services publics départementaux et communaux ;

- la mise en place d'un schéma de services publics par territoire, département, pays ou communauté de communes ;

- le renforcement des pouvoirs des préfets afin d'améliorer les services publics, ainsi que des commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics ;

- l'élaboration de **contrats d'accès aux services publics**, avec les collectivités, assortie d'un "droit de tirage" sur le volet territorial des contrats de plan Etat-région ;

- le développement de l'usage de nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) par les services publics en milieu rural ; le schéma de services collectif NTIC prévoit à ce propos de faciliter l'engagement des collectivités locales par la modification du code des collectivités territoriales ; au-delà de cet aspect juridique, un partenariat financier doit être établi, financé notamment par le volet territorial des contrats de plan Etat-région ;

- la mise en place des "maisons de services publics".

#### ***b) Le développement des NTIC au service du développement économique en milieu rural***

Au-delà de la seule politique des services publics, **le développement des NTIC est essentiel au renouveau rural.**

Il suppose un effort d'investissement important en termes de réseaux physiques. A ce propos, la mise en place de Renater 2, en septembre 1999, va dans le bon sens ; il doit assurer plus largement la connexion des territoires. Le schéma de services collectifs NTIC indique à juste titre que "**le développement de la capacité des infrastructures régionales de télécommunications à haut débit** est un élément déterminant d'une politique dynamique pour l'aménagement et le développement durable du territoire". Dans le cadre du plan d'action "e-Europe", les fonds structurels peuvent être utilisés pour cette action prioritaire.

Par ailleurs, le développement des réseaux de téléphonie mobile et leur accessibilité à tous et sur l'ensemble du territoire est un objectif majeur. Le schéma NTIC indique que la couverture généralisée du territoire correspond à un investissement de 4 milliards de francs. Cette extension du réseau mobile est un objectif d'aménagement du territoire qui devrait faire l'objet d'un partenariat public/privé.

#### ***c) Le soutien aux investissements économiques en zone rurale***

Le soutien aux investissements en zones défavorisées fait traditionnellement partie des objectifs premiers de la DATAR, en lien avec l'action des fonds structurels et avec les collectivités territoriales, les primes d'aménagement du territoire constituent souvent le "coup de pouce" qui permet à un projet de développement de voir le jour. L'abaissement des seuils d'éligibilité à la prime d'aménagement du territoire (PAT), à partir de 2001, va dans le sens d'un soutien renforcé aux territoires en difficulté.

Les contrats de plan Etat-région ont prévu une augmentation très significative des enveloppes prévues au bénéfice des PME-PMI (+ 124 %) ; le Fonds national d'aménagement durable du territoire (FNADT) bénéficie aussi d'une augmentation de 56 %.

Ces efforts vont dans le sens d'un développement solidaire ; ils devront être développés pour exprimer l'effort national que votre rapporteur appelle de ses vœux.

*d) La poursuite de la diffusion territoriale des infrastructures de transports*

Le développement des infrastructures de transport reste important pour soutenir la revitalisation des zones rurales. Ce développement doit bien entendu tenir le plus grand compte de la qualité des espaces et viser une intégration optimum.

*e) Le soutien au maintien de l'agriculture et de l'emploi, dans le cadre plus large du développement rural*

La réorientation de la PAC et la mise en place d'une politique de développement rural, deuxième pilier de la PAC, constituent un axe important pour l'activité agricole qui, en synergie avec les soutiens de marché et les politiques structurelles, reste un élément majeur de l'économie rurale.

En application de la réforme de la PAC, le **plan de développement rural national (PDRN)** a défini cinq actions prioritaires :

- orienter les exploitations agricoles vers une agriculture durable et multifonctionnelle ;
- développer et valoriser de façon durable les ressources forestières ;
- développer la valeur ajoutée et la qualité des produits agricoles et



forestiers ;

- équilibrer l'occupation du territoire et réduire les inégalités économiques en encourageant l'emploi ;

- protéger et mettre en valeur le patrimoine écologique.

Au-delà du secteur agricole **le développement rural concerne aussi les autres secteurs économiques** : il doit encourager de toutes les manières le développement de l'activité et la qualité de la vie.

C'est le sens de la déclaration de Cork de novembre 1996 (Conférence européenne sur le développement rural) qui soulignait que le "développement rural doit s'adresser à tous les secteurs socio-économiques présents en milieu rural".

Il ne semble malheureusement pas, à ce stade, que cette déclaration ait véritablement été suivie d'effets : les crédits européens doivent prioritairement davantage intégrer le développement économique des zones rurales ; à l'heure actuelle, les crédits destinés au développement rural ne représentent qu'une partie très minoritaire des fonds structurels.

#### *f) La délocalisation des emplois publics*

21 600 emplois ont été transférés depuis 1992. Pour atteindre l'objectif, décidé en 1991, de transférer 30 000 emplois en dix ans, le Comité interministériel d'aménagement du territoire du 18 mai 2000 a décidé la relocalisation de 4 600 emplois publics. Ces délocalisations doivent être intégrées dans un véritable projet de service et inscrites dans une vision à long terme. Elles ne doivent pas constituer un essaimage qui serait au total improductif.

#### B. Développer l'appropriation des enjeux du schéma par les acteurs socio-économiques

Comme votre rapporteur l'a déjà plusieurs fois évoqué dans le courant de ce texte, l'intérêt premier du schéma proposé, outre l'éclairage des enjeux, est de **faire passer le message du développement durable** - dans ses trois composantes économique, environnementale et sociale - auprès des acteurs concernés, responsables de collectivités, partenaires économiques.

Pour réussir il faut sans doute déjà resserrer un peu le texte actuel, en rendre les principales articulations plus claires, sans lui faire perdre de sa

richesse. Il faut surtout organiser après son adoption **une information extrêmement active**, au-delà du cercle des responsables régionaux et nationaux déjà saisis. Des versions plus communicantes seront nécessaires, ainsi que des débats dans les régions, des dialogues avec les socio-professionnels directement concernés.

Les institutions compétentes au niveau des collectivités territoriales et leurs groupements - en particulier les conférences de développement - devront être associées. Il est essentiel que le message passe. Les services de l'Etat devront jouer pleinement leur rôle, et pas seulement les services du ministère de l'Environnement.

Par ailleurs **des débats spécifiques** sur les thèmes les plus conflictuels, les plus complexes, ou les moins bien appréhendés pourront être organisés : sur la biodiversité, sur le changement climatique, sur la mise en valeur des paysages.

L'approfondissement de la décentralisation autour des "territoires" (pays, communautés) constituera par ailleurs un vecteur du nécessaire dialogue sur les objectifs et le dispositif du schéma des espaces naturels et ruraux.

#### C. La question de la portée du schéma et celle de sa mise en oeuvre

Votre rapporteur sera bref sur le sujet de la mise en oeuvre du schéma. Il s'agit surtout d'une question ; en effet le projet actuel est très "mince" à ce propos.

Outre sa mission pédagogique, le schéma est un référent ; il s'applique à l'Etat lui-même ; par ailleurs les schémas régionaux d'aménagement du territoire devront être "compatibles" avec les schémas de services collectifs.

Mais l'essentiel du contenu du projet de schéma des espaces naturels et ruraux consiste en des orientations qui restent à un niveau élevé de généralité ; les cartes annexes (par exemple celle du réseau écologique) ont été volontairement établies à une échelle qui ne permet pas leur applicabilité directe, ce qui permet, à ce stade, de limiter les polémiques. Par ailleurs l'application du schéma aux **spécificités de l'outre-mer** n'est pas précisée.

En outre, le schéma ne comporte pas de moyens financiers. Il est donc principalement un document d'orientation. Cela rend indispensable une grande attention à l'application effective des priorités du schéma. Le bilan à

mi-parcours des contrats de plan constituera de ce point de vue une étape importante.

L'organisation de la révision du schéma doit être précisée, au-delà du principe posé par la loi.

**La mise en place d'indicateurs**, voulue par le législateur, mais encore simplement à l'étude est essentielle, à la fois pour le suivi et pour la communication sur les objectifs du schéma. L'accélération des travaux sur les indicateurs est une priorité pour les mois à venir.

Enfin **l'articulation du schéma espaces naturels et ruraux avec les autres schémas** - la prise en compte du développement durable dans l'ensemble des domaines sectoriels - est essentielle dans la mesure où toutes les autres politiques concernées ont un impact territorial. Cette mise en cohérence devra également se faire **au niveau des schémas régionaux**. D'autre part une procédure d'évaluation d'ensemble de l'impact des schémas sur l'environnement doit être envisagée ; elle ira dans le sens des préconisations du projet de directive "relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement" qui doit être inscrite à l'ordre du jour du prochain Conseil des ministres de l'environnement. Dans le même esprit, le succès de la mise en oeuvre du schéma se jugera également à l'aune de la prise en compte des espaces naturels et ruraux par **les différentes politiques concernées** : on commence à parler d'une nouvelle réforme de la PAC, à la suite notamment des derniers épisodes graves ayant touché l'élevage européen ; cette prochaine étape n'est pas encore programmée mais en tout état de cause la préservation de l'environnement, la qualité des produits et la santé du consommateur, ainsi que le renouveau rural, devront être au centre des préoccupations.

## ÉPILOGUE : PLAIDOYER POUR UN NOUVEL ÉQUILIBRE

Au terme de ce rapport sur le projet de schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux et des recommandations qui suivent, il est apparu opportun au rapporteur, même si ce n'est pas l'usage, de lui adjoindre un épilogue qui trace les grands axes et qui fixe des caps.

Si donc ce schéma n'avait qu'un seul mérite, ce serait celui d'exister. Et s'il n'avait qu'un seul défaut, ce serait plutôt celui d'avoir été conçu à partir d'une vision essentiellement environnementale et urbaine.

Sur le premier point, il convient de reconnaître que l'exercice est vraiment novateur, et qu'à ce titre, il ne pouvait qu'être incomplet, ce dont nul ne saurait lui tenir rigueur, précisément parce qu'à la différence des huit autres schémas, il explore des pistes inconnues. Sur le second, il importait, afin de ne laisser planer la moindre ambiguïté sur les objectifs, de fixer les principes généraux et les priorités.

A cet égard, l'avis global de votre rapporteur est que l'avenir de notre société ne saurait passer, d'un côté, par une hyper-concentration urbaine et de l'autre, par une désertification rurale clairement consentie, débouchant ainsi sur une fracture territoriale avérée avec des conséquences prévisibles à moyen terme.

Cela veut dire en clair que la dimension "vie rurale" doit retrouver dans ce schéma le rang que confèrent désormais aux espaces ruraux les progrès en matière de communication, les excès de la ville et les équipements des campagnes, les mutations sociologiques et les succès du ... dernier recensement. La ruralité a évolué. En devenant multiforme, elle bénéficie désormais d'un retournement de conjoncture favorable, ce qui revient à lui prédire à nouveau un avenir, un demi-siècle à peine après un exode massif qui l'avait laissée exsangue.

C'est sur la base de ce constat matiné de commentaires positifs en faveur de ces ruralités équipées, attirantes et attrayantes, que votre rapporteur affirme sa préférence pour une notion d'équilibre à garantir au niveau du schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux. Il faut que la protection du patrimoine naturel prenne concrètement en compte le maintien ou le développement de la vie sur les territoires concernés. Il faut que, dans le même temps, les tenants d'une revitalisation rurale respectent sans ambages les enjeux supérieurs de l'environnement.

Ces équilibres renvoient précisément au respect mutuel. Respect entre ruraux et "rurbains", entre agriculteurs et non-agriculteurs, entre tradition et modernité, entre atouts et handicaps naturels, entre activités et perfusion, bref entre la vie des espaces naturels et la vie sur les espaces ruraux. Un grand homme du XX<sup>eme</sup> siècle a dit que là où il y avait une volonté, il y avait un chemin. Un grand chef indien du XIX<sup>eme</sup> siècle avait prédit de façon lumineuse que la terre, nous n'en avons pas hérité de nos parents, nous l'avions empruntée à nos enfants.

Ces phrases lourdes de sens restent d'actualité en ce début de troisième millénaire. Sur la première, votre rapporteur souhaite qu'une volonté politique forte se manifeste pour trouver le chemin d'un équilibre territorial qui respecte à la fois ville, campagne, faune, flore et genre humain. Au sujet de la seconde phrase, il suggère de ne jamais oublier que ce sont les parents qui font les enfants.

OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SUR LA  
NOUVELLE VERSION DU SCHEMA TRANSMISE LE 23  
MAI 2001

La Délégation a été saisie officiellement du projet de schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux le 23 mai dernier. Le projet de texte transmis a été sensiblement complété par rapport à la version précédente reçue début décembre et sur laquelle votre rapporteur a travaillé depuis six mois avec les services et les partenaires concernés. Ces apports ne remettent néanmoins pas en cause l'architecture générale du schéma, ni sa méthode et ses principales orientations, ni les recommandations proposées par votre rapporteur pour renforcer le projet gouvernemental.

Les modifications introduites par le nouveau texte sont de deux ordres différents : certaines constituent simplement des modifications de forme ou de présentation, ou des éléments informatifs ou explicatifs supplémentaires, d'autres complètent le fond du rapport en enrichissant les développements relatifs aux orientations que prévoit de se donner l'Etat.

Mis à part les modifications formelles, et notamment une structuration générale plus lisible, ou les éléments explicatifs supplémentaires, les principaux compléments introduits par le texte concernent en particulier les points suivants :

- **la politique du paysage**, ce qui inclut les paysages ruraux et urbains, et se traduit en particulier par un développement des actions d'information et de formation, comme par la mise en oeuvre du volet réglementaire. Ce nouveau volet du schéma – qui n'était que rapidement évoqué dans la version précédente – permet d'enrichir significativement le chapitre "aménités" - terme que votre rapporteur juge toujours regrettable - et correspond à une orientation que votre rapporteur a fortement soulignée dans ses observations ; le schéma évoque notamment les priorités constituées par le paysage rural et les entrées de villes ;

- le renforcement des développements du rapport relatifs à la **gestion forestière**. Les compléments introduits dépassent la gestion de l'après-tempête et permettent de mieux répondre aux attentes sociales, notamment sur le plan de l'environnement, et d'évoquer les principales priorités en matière de recherche sur la forêt et le bois. Votre rapporteur regrette néanmoins que ne soit pas clairement intégré le rôle de la forêt dans le cadre de la lutte contre l'effet de serre, ni le développement du bois

comme source d'énergie ;

- la protection des **zones littorales et maritimes**: le schéma aborde plus explicitement et complètement l'aménagement durable de la "bande littorale", la réduction des pollutions marines, la préservation de la biodiversité du milieu littoral et marin. Ces compléments répondent au souhait exprimé par beaucoup, et que partage votre rapporteur, de mettre en exergue la nécessité d'une politique intégrée du littoral, en tant que milieu spécifique, sur le plan environnemental, social et économique.

- certains compléments relatifs aux "**zones affectées par la déprise**" qui explicitent l'importance des actions à mener dans ce domaine. Ces compléments ne sont néanmoins pas suffisants pour constituer les bases de la politique de redéveloppement rural que votre rapporteur appelle de ses vœux. Cette politique volontariste – déjà évoquée – est essentielle au devenir des espaces naturels et ruraux concernés par le schéma et constitue un élément central du développement durable de ces territoires, qui est l'objet même du schéma ; ceci est vrai sur le plan social comme du point de vue environnemental ; on ne pourrait donc pas dire qu'il soit extérieur au champ du schéma, même si le "développement rural" n'est pas expressément cité par l'article 23 de la LOADDT qui fixe le contenu du schéma, et que les enjeux évoqués dépassent clairement le seul schéma espaces naturels et ruraux ;

- le maintien des équilibres dans les **régions méditerranéennes** ; ce nouveau volet met l'accent sur la spécificité des enjeux environnementaux des régions concernées et indique les orientations principales de l'action de l'Etat dans ce domaine, en liaison avec les autres Etats de l'Union concernés, afin d'assurer le développement durable de ces territoires, dans une optique de valorisation ;

- les **départements d'outre-mer** ; la nouvelle version du schéma intègre très utilement la spécificité des enjeux de développement durable dans les départements d'outre-mer, qui "se traduit notamment par une multifonctionnalité de leur territoire beaucoup plus intense que dans la plupart des territoires français" ;

- l'articulation, plus explicite, entre le projet de constitution d'un "**réseau écologique national**" et la mise en œuvre de la directive Natura 2000 ;

- la **mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du schéma** ; les compléments introduits développent le rôle que devront jouer les indicateurs de développement durable, dont l'importance a été soulignée par votre

rapporteur. Par ailleurs, le schéma évoque plus précisément que dans la version antérieure la nécessaire articulation avec les schémas transports, énergie et sport. Ces indications relatives à la cohérence d'ensemble de la démarche vont dans le sens de l'évaluation de l'impact environnemental de l'ensemble des schémas préconisée par votre rapporteur.



## EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION

Au cours de sa séance du 7 juin 2001, la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire a examiné le rapport pour avis de M. Henri Nayrou sur le projet de schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

**M. Philippe Duron, président**, a souligné que le schéma correspondait à une nécessité, dans un contexte environnemental marqué en particulier par l'aggravation des catastrophes naturelles et l'appauvrissement de la biodiversité. Il a par ailleurs considéré que l'on avait trop souvent confondu ruralité et agriculture, et qu'il convenait que celle-ci prenne pleinement en compte les préoccupations environnementales, s'agissant en particulier des ressources en eau et des sols. Il a également évoqué l'importance de la prévention des risques naturels.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont** a noté qu'il n'existait pas de schéma relatif au tourisme ; elle a jugé que la conjugaison du développement touristique et de la préservation de la qualité de l'environnement constituait un enjeu central.

**M. Philippe Duron, président**, a estimé qu'une régulation des usages de la nature par les activités touristiques et sportives était indispensable, d'autant plus que la France, par la qualité et la diversité de ses espaces, était dotée d'atouts essentiels de développement touristique.

**M. Henri Nayrou, rapporteur**, considérant que le projet de schéma privilégiait une vision environnementale et urbaine, a estimé qu'il fallait éviter de développer une vision "récréative" du territoire ignorante de la réalité du milieu rural.

**M. Philippe Duron, président**, s'est déclaré en désaccord avec une vision qui risquerait de fermer les espaces ruraux à des apports nouveaux et a fait référence au mouvement de retour au monde rural, actuellement perceptible, considérant que les nouveaux arrivants intégreraient progressivement les réalités du milieu.

**M. Henri Nayrou, rapporteur**, a souligné qu'en tout état de cause le respect des équilibres environnementaux était une nécessité, mais qu'il convenait de se poser la question de la finalité de cette protection : le respect de la nature pour elle-même, la constitution de "réserves naturelles" pour ceux qui voudront se ressourcer, ou un nouveau développement de la vie rurale.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont**, évoquant la région Limousin, a estimé qu'il n'y avait pas d'antagonisme entre le développement économique, le maintien d'une vie rurale, le tourisme qui en est l'une des composantes, et la préservation de l'environnement.

**M. Henri Nayrou, rapporteur**, a évoqué les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) qu'il a jugé être un instrument privilégié pour la concrétisation de l'intégration du développement et de la préservation de l'environnement. Il s'est dit convaincu que l'avenir de nos sociétés passera par un nouvel équilibre territorial porteur d'un retour au monde rural, à condition que les "espaces" soient équipés et que l'on sache éviter l'écueil de surpopulations locales. Il a considéré que l'évolution de l'agriculture en tant qu'acteur de l'entretien des milieux naturels était bien engagée.

Le rapporteur a ensuite présenté à la Délégation plusieurs recommandations.

Après un débat auquel ont pris part MM. Philippe Duron, Henri Nayrou et Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, les recommandations ont été *adoptées* par la Délégation.

La Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire a *autorisé* à l'unanimité, en application de l'article 7 de son règlement intérieur, la publication du rapport pour avis sur le projet de schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux.

## RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION

- 1. Le projet de schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux doit être complété par les éléments d'une politique volontariste de renouveau rural, assurant un meilleur équilibre territorial des activités et des hommes et valorisant ainsi pleinement l'atout que représentent pour un développement durable – dans ses trois dimensions, économique, sociale et environnementale – l'étendue, la qualité et la diversité de l'espace français. Cette politique d'ensemble devra notamment intégrer le maintien des services publics en milieu rural, le développement des NTIC, le soutien aux investissements économiques, la relocalisation des emplois publics. Il pourra également s'appuyer sur une étude de l'impact environnemental, économique et social de la surconcentration urbaine.**
- 2. Certaines orientations du schéma relatives à la protection de la biodiversité sont potentiellement contraignantes pour les activités économiques et pour les particuliers. Il convient, sans les remettre en cause, de préciser, à travers en particulier une concertation approfondie, ces orientations et leur impact territorial, s'agissant notamment de la création d'un réseau écologique naturel, ainsi que la façon dont seront pris en compte les intérêts des partenaires locaux et la poursuite des activités économiques, notamment agricoles et forestières.**
- 3. L'appropriation des enjeux du schéma par tous les partenaires concernés constitue un objectif majeur. Dans cet esprit, il convient de poursuivre les dialogues engagés, en particulier au niveau des collectivités territoriales et de leurs groupements, et de développer les débats nécessaires au niveau national, sur les sujets les plus difficiles ou controversés, comme la biodiversité, les conséquences du changement climatique, ou la protection des paysages. Afin d'éclairer le suivi du schéma et la poursuite des dialogues engagés, le travail sur les indicateurs environnementaux constitue une priorité majeure.**

- 4. Les conséquences territoriales du changement climatique ne sont pas prises en compte par le schéma, alors même que cet aspect est expressément prévu par l'article 23 de la loi d'orientation n° 99-533 du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire qui fixe le contenu du schéma. Du fait de l'importance de ces conséquences potentielles pour le territoire, en particulier pour le littoral, la montagne, le régime des crues, les sols, l'agriculture et la forêt, et compte tenu des éléments déjà disponibles dans ce domaine, notamment à travers les travaux de la Mission interministérielle sur l'effet de serre, il convient que les dispositions du schéma soient complétées à ce propos.**
- 5. La prise en compte des objectifs et des contraintes du développement durable par l'ensemble des schémas de services collectifs constitue un point essentiel de la démarche initiée par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Les projets de schémas de services collectifs des transports, de l'énergie et du sport, dont l'impact sur l'environnement est potentiellement important, sont particulièrement concernés. Afin de renforcer l'intégration de l'exigence d'un développement durable, il est important de prévoir, dès que possible, l'engagement d'une procédure d'évaluation de l'impact environnemental de l'ensemble des schémas. Cette évaluation est dans l'esprit du projet de directive "relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement" qui doit être à l'ordre du jour du prochain conseil des ministres de l'environnement.**

## LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES

### PAR LE RAPPORTEUR

- **19 février 2001**

**Association nationale des élus de la montagne (ANEM)**

M. Pierre Desrozier, membre du Comité directeur

- **20 février 2001**

**Chambres d'agriculture**

M. Jean-François Hervieu, président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture

M. Guillaume Baugin, chargé des relations institutionnelles de l'Assemblée permanente

Mme Michèle Chezalviel, présidente de la Chambre d'agriculture de Corrèze

**Association nationale des élus du littoral (ANEL)**

M. Jean-Claude Empereur, vice-président

M. Frank Gilart, délégué général

**Association nationale des élus du littoral (ANEL)**

M. Serge Urbano, responsable des milieux naturels

**Fédération des parcs naturels régionaux de France**

M. Jean-Paul Fuchs, président

M. Denis Legrand, directeur

contribution Écrite

Association des maires de France (AMF)

**Sommaire**

—

Pages

**ANNEXE VIII**

**SCHÉMA DE SERVICES COLLECTIFS DU SPORT**

M. Félix LEYZOUR, rapporteur





<i>introduction</i>					
	5				
<i>I</i>	<i>LES</i>	<i>CONSTATS</i>	<i>ET</i>	<i>LES</i>	<i>ENJEUX</i>
	6				
	<i>A.</i>	<i>LES</i>		<i>CONSTATS</i>	
		6			
	<i>B.</i>	<i>LES</i>		<i>ENJEUX</i>	
		8			
<i>II</i>	<i>LES</i>	-	<i>OBJECTIFS</i>		
	9				
	<i>a.</i>	<i>la</i>	<i>consultation</i>	<i>préalable</i>	
		10			
	<i>B.</i>	<i>LES</i>	<i>CINQ</i>	<i>OBJECTIFS</i>	
		10			
		<i>1.</i>	<i>Le sport, un droit pour tous à dimension éducative</i>		
		10			
		<i>2.</i>	<i>La place de la France sur la scène internationale</i>		
		13			
		<i>3.</i>	<i>Le sport, élément du développement durable du territoire</i>		
		14			
		<i>4.</i>	<i>La valorisation des espaces naturels</i>		
		15			
		<i>5.</i>	<i>La formation et l'emploi, éléments de développement des territoires</i>		
		16			
<i>III</i>	<i>LES</i>	<i>CHOIX</i>	<i>STRATÉGIQUES</i>	<i>DE</i>	<i>L'état</i>
	17				
	<i>a.</i>	<i>les</i>	<i>choix</i>	<i>stratégiques</i>	<i>du</i>
		17			
		<i>1.</i>	<i>La coordination des politiques sportives et la mise en réseau des acteurs</i>		
			<i>du</i>	<i>sport</i>	
		18			
		<i>a)</i>	<i>Le</i>	<i>choix</i>	<i>de</i>
				<i>la</i>	<i>région</i>
		18			
		<i>b)</i>	<i>Des</i>	<i>institutions</i>	<i>nouvelles</i>
		19			
		<i>2.</i>	<i>L'impact des moyens financiers de l'Etat</i>		
		24			
	<i>B.</i>	<i>LES</i>	<i>choix</i>	<i>stratégiques</i>	<i>du</i>
			<i>domaine</i>	<i>de</i>	<i>compétence</i>
			<i>DE</i>	<i>L'Etat</i>	

25

1. *Le service rendu à l'utilisateur*  
25

2. *L'adaptation des services de l'Etat*  
26

c. *LES TERRITOIRES D'INTERVENTION PRIORITAIRES*  
27

lv *LE-SUIVI ET L'ÉVALUATION*  
30

*examen par la délégation*  
37

*RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION*  
39

*LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR*  
41

MESDAMES, MESSIEURS,

Le texte initial de ce qui allait devenir la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire ne contenait aucune disposition spécifique sur le sport. C'est à la suite d'une initiative prise au Sénat en première lecture (JO débats, Sénat, séance du 25 mars 1999) et approuvée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture (JO Débats, Assemblée nationale, 3<sup>ème</sup> séance du 5 mai 1999) que le schéma de services collectifs du sport a été introduit dans le texte en discussion. Sans doute, la conception du sport comme élément faisant partie intégrante de l'aménagement du territoire ne paraissait-elle pas évidente d'emblée, à la différence, par exemple, des transports, du secteur de l'énergie ou encore des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Notre pays n'est certes pas dépourvu "d'équipements structurants", qu'il s'agisse de grands stades ou d'espaces aménagés à vocation régionale ou inter-régionale ou qu'il s'agisse de plus petites unités - piscines, salles de sports, courts de tennis, salles de remise en forme et espaces sportifs de pleine nature - autour desquelles peuvent se fédérer des aspirations ayant une dimension plus locale.

Mais si la conception du sport comme élément de l'aménagement du territoire s'est finalement imposée au Parlement - sans réelle opposition d'ailleurs - sans doute faut-il y voir, parmi de nombreuses raisons, le fait que la France, depuis quelques dizaines d'années, est devenue une nation réellement sportive. Témoignent notamment de cette évolution les résultats tout à fait exceptionnels obtenus par les athlètes français, aussi bien dans les sports les plus prestigieux - c'est-à-dire, aujourd'hui, les plus médiatisés - que dans des disciplines plus confidentielles, comme le fait que la pratique sportive connaisse un développement considérable dans toutes les strates de la population.

Dans une perspective d'aménagement du territoire sur la période des vingt prochaines années, ce double phénomène, avec toutes les conséquences qu'il engendre, ne pouvait être ignoré plus longtemps. Si, dans

la décision de s'installer dans tel ou tel secteur du territoire, l'emploi et le niveau de la rémunération qui l'accompagne restent des éléments prioritaires, d'autres critères sont pris en considération qui tiennent globalement à ce que l'on peut rappeler la recherche d'une meilleure qualité de vie. Observons, à cet égard, que la politique de réduction du temps de travail, loin d'être étrangère à ce phénomène, tend au contraire à le conforter. Dans cette optique, la proximité et la facilité d'accès aux stades, aux salles de sport, aux espaces de nature seront de plus en plus des éléments du choix des familles dans la décision d'installation, comme peuvent l'être, par ailleurs, la qualité des établissements d'enseignement, des équipements sanitaires ou des espaces culturels.

Après une brève présentation du projet de schéma de services collectifs du sport, tel qu'il a été établi par la DATAR et soumis à la consultation à la fin de l'année 2000, le rapporteur, à partir des travaux de la délégation et des auditions auxquelles il a été procédé <sup>(1)</sup>, se propose de mettre l'accent sur les principaux thèmes abordés. Il sera également rendu compte, le cas échéant, des modifications qui, après la phase de consultation des régions, ont été apportées à ce document par le gouvernement : c'est, en effet, sur le projet de décret mettant en œuvre ce texte que porte l'avis de la Délégation, conformément aux dispositions de l'article 6 sexies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

\*

\* \*

Le projet de schéma de services collectifs du sport, tel qu'il a été soumis à la consultation à la fin de l'année 2000, prend la forme d'un document relativement volumineux, présenté en quatre parties principales.

## I - LES CONSTATS ET LES ENJEUX

La première partie, intitulée "**constats et enjeux**", à laquelle s'ajoutent de très nombreux documents présentés en annexe sous forme de cartes et de tableaux, dresse, en quelque sorte, l'état des lieux de la France sportive.

### A. LES CONSTATS

Dans la partie "**constats**" est d'abord mis en exergue le **développement sans précédent de la pratique sportive**, qui se manifeste

au travers de l'obligation scolaire, par l'intermédiaire des fédérations et aussi dans le cadre de démarches individuelles. Au total, c'est, selon l'INSEE, plus de 26 millions de personnes qui, aujourd'hui, pratiquent un sport ; à l'échéance des schémas de services collectifs, soit dans vingt ans, c'est 32 millions de personnes qui sont attendues. Le schéma relève que toute la population est concernée par ce phénomène, jeunes et moins jeunes, hommes et femmes, l'écart entre les pratiques masculine et féminine en nombre de pratiquants se réduisant progressivement.

Cet essor de la pratique sportive a naturellement des retombées économiques à la fois en termes de dépenses (au total, 127 milliards de francs en 1998, dont plus de 64 milliards pour les ménages) et en termes d'emplois.

Le second constat porte sur la **diversification des pratiques**. Celles-ci concernent aussi bien des sports et des comportements nouveaux, souvent issus des progrès de la technologie, que des activités davantage axées sur le loisir ou la recherche du bien être, notamment par l'exercice physique en milieu naturel. Entre également dans ce constat le sport de haut niveau qui, avec plus de 130 disciplines recensées tend à associer la recherche de la performance avec l'accompagnement attentif du sportif. Aux centres de formation des grands clubs professionnels s'ajoutent des structures intermédiaires créées à l'initiative de l'éducation nationale – les sections sportives scolaires – et, plus rarement, des collectivités locales – les centres régionaux d'entraînement.

Le troisième constat concerne la **modification des structures de financement du sport professionnel** avec, notamment, l'irruption dans ce secteur, des droits de retransmission acquittés par la télévision, à l'occasion des grands événements sportifs, et l'importance des recettes publicitaires issues de la politique de communication des entreprises.

La **diversification des acteurs du sport** constitue le quatrième constat. Le projet de schéma souligne que, parmi les collectivités territoriales, les communes sont le premier contributeur du sport, avec 37,3 milliards de francs en 1998, départements et régions apportant une contribution complémentaire, notamment par la mise à disposition des installations sportives des collèges et des lycées dont ils ont respectivement la charge. Les entreprises et, plus récemment, les médias, participent aussi à cette diversification qui englobe, bien évidemment, l'ensemble du mouvement associatif sportif : on dénombre plus de 173 000 associations, qui assurent ainsi un maillage serré du territoire.

Le cinquième constat souligne la **richesse des équipements**

**sportifs et des espaces naturels et ruraux** qui sont autant d'**espaces de sports** par destination, par adaptation et par appropriation. Le projet de schéma rappelle l'importance des équipements de base réalisés dans les années 1960 et 1970 comme le fait que les grandes compétitions internationales organisées sur le territoire national ont permis à la France, tout à la fois, d'acquérir un savoir faire et de construire des grands équipements de niveau international.

La richesse du patrimoine naturel et rural est également soulignée, notamment par les perspectives qu'ouvre, en termes d'emplois, le développement de nombreuses activités sportives de pleine nature.

Le dernier constat consacre **la place et le rôle que joue l'Etat** dans la mise en œuvre de la politique sportive, que ce soit par l'existence d'un ministère, spécifiquement chargé de ce secteur d'activité et présent dans chaque département et dans chaque région par ses services déconcentrés ou par l'adoption d'une législation spécifique.

#### B. les enjeux

En contrepoint à cette partie "constats", laquelle est marquée globalement, on l'a vu, par des éléments très positifs, le projet de schéma de services collectifs du sport aborde ensuite "les problématiques et les enjeux", énumérant cinq grands domaines qui paraissent constituer autant de freins au développement des pratiques sportives.

Est d'abord relevée la **persistance de certaines inégalités** : inégalités sociales, liées aux revenus, à la place insuffisante occupée par les femmes, par les personnes âgées ou par les personnes handicapées ; et inégalités territoriales, avec des disparités profondes dans l'offre d'équipements ou de services qui affectent aussi bien les zones rurales que les quartiers urbains dits "sensibles".

Viennent ensuite les **freins au développement des sports de pleine nature**, consécutifs à une offre inégalement répartie, souvent saisonnière et donc entraînant une sur-fréquentation des espaces naturels difficiles à gérer. Se trouve ainsi posée, de façon plus générale, la question du développement économique lié aux activités sportives dans des territoires confrontés à l'exode rural en basse saison et à la gestion partagée en haute saison.

Autre point faible, **la multiplicité des acteurs du sport** (fédérations unisports, fédérations multisports affinitaires, fédérations scolaires et universitaires, collectivités territoriales, établissements publics,

acteurs économiques, médias, professions spécialisées) qui interviennent dans ce secteur de façon non coordonnée, voire concurrente.

L'émergence de nouveaux acteurs sportifs contribue à éroder le système d'organisation du sport français fondé sur le partenariat Etat-mouvement sportif et conduit les auteurs du schéma à préconiser la recherche d'une ligne directrice médiane entre le tout Etat et l'ultra libéralisme.

Le quatrième point faible relevé par le projet de schéma concerne **l'insuffisance des instruments de connaissance du fait sportif**, ce qui nuit notamment à la mise en oeuvre de politiques visant à favoriser l'emploi.

Enfin, le dernier axe de réflexion concerne les **dérives potentielles du sport contemporain**. Sont ici mentionnés le risque de voir le sport traditionnel se transformer en sport spectacle, où le tout économique l'emporte sur les valeurs traditionnelles du sport ; la crainte de voir se développer des pratiques inacceptables comme la généralisation du dopage - la recherche de la performance l'emportant sur tout autre considération, y compris de santé - ou bien la tentation de la violence dans et autour des stades ; enfin, la vulgarisation de pratiques extrêmes, sans cadre de références et donc susceptibles, à ce titre, de dangerosité pour le sportif, voire pour l'environnement.

Cette première partie du projet de schéma de services collectifs du sport a été bien reçue par les membres de la délégation comme par les personnes entendues par votre rapporteur. En particulier, les représentants de l'association des maires de France (AMF) ont considéré que le "constat" correspondait effectivement à la réalité, telle que les élus communaux la vivent ; ils ont notamment approuvé le schéma en ce qu'il met en évidence les différences de pratiques sportives –entre le sport pour tous et le sport de haut niveau– ainsi que la diversité des pratiquants : hommes et femmes ; jeunes, adultes, troisième et quatrième âges, personnes handicapées. De ce constat peut être tirée une première conclusion portant sur la nécessité de mettre à disposition de l'utilisateur une offre en équipements et en services aussi adaptée que possible à la diversité de la demande. Apparaît ainsi la nécessité de souligner de plus en plus la pertinence du concept de "multifonctionnalité" au plan des équipements.

## II - LES OBJECTIFS

La **deuxième partie** du projet de schéma de services collectifs du sport recense les cinq **objectifs** retenus par l'Etat, et qui tiennent compte de la concertation à laquelle il a procédé.

a. la consultation préalable

Sur ce point, on rappelle que le comité stratégique, chargé de préparer le projet de schéma, a commencé ses travaux dès le lendemain de la promulgation de la loi du 25 juin 1999. Les délais étaient relativement brefs et le ministère de la jeunesse et des sports n'avait pu anticiper puisque le sport ne figurait pas dans le projet de loi. Les régions ont été consultées et la synthèse de leurs contributions a permis au comité stratégique d'élaborer un premier document qui a été modifié et complété pour tenir compte des réflexions de la DATAR et des premiers arbitrages ministériels. C'est ce nouveau document, qui est actuellement soumis à la délégation et qui a été transmis aux régions pour avis.

C'est compte tenu de cette procédure accélérée que le rapporteur a souhaité interroger les personnes qu'il a entendues sur les conditions dans lesquelles elles ont été associées à cette phase de concertation.

La Fédération française de la randonnée pédestre a simplement regretté de n'avoir pu apporter qu'une collaboration épisodique au travail préparatoire. Le syndicat national de l'éducation physique et sportive a jugé insuffisants les contacts développés avec les ministères de l'Education nationale et de la Jeunesse et des sports, indiquant qu'il aurait estimé utile d'être représenté au comité stratégique tout en faisant valoir par ailleurs que la partie "constats" du schéma, par sa tonalité générale, était plutôt de nature à lui apporter des apaisements. Pour sa part, la Fédération française de canoë-kayak a souligné que sa participation au processus de consultation lui avait permis de sensibiliser les régions sur ses propres objectifs. Le Comité national olympique et sportif français, qui était représenté au comité stratégique, a considéré que le fait que la consultation se soit déroulée à un rythme un peu trop rapide n'avait pas empêché les régions de présenter des contributions de qualité.

C'est donc, globalement, un constat plutôt positif qui est dressé par les différents intervenants sur les conditions de cette première consultation, si on tient compte qu'il a fallu travailler dans des délais relativement courts.

B. LES CINQ OBJECTIFS

**1. Le sport, un droit pour tous à dimension éducative**

Le **premier** des cinq **objectifs** retenus est de faire du **sport un droit pour tous**.



A cette fin, le projet de schéma dans sa version initiale énumère *ainsi* les actions devant être développées pour atteindre cet objectif : première citée, **la mise en œuvre de façon effective et généralisée, de l'obligation sportive scolaire sur l'ensemble du territoire.**

Ainsi formulée, cette action est quelque peu surprenante dans la mesure où elle laisse entendre que l'obligation sportive scolaire serait peu - ou mal - respectée, ce que la partie "constat" du projet de schéma ne relève pas.

Dans la version finalement soumise à la Délégation, la formulation de ce premier objectif est modifiée, le schéma devant **contribuer à mettre en œuvre** l'obligation scolaire : cette rectification paraît effectivement bienvenue et de nature à lever la réserve mentionnée ci-dessus.

Sans doute conviendrait-il néanmoins de clarifier ici les notions, d'une part "d'éducation physique et sportive" qui est obligatoire à l'école et, d'autre part "de sport scolaire" qui, lui, est facultatif et relève de l'Association sportive rattachée à l'Union nationale du sport scolaire (UNSS) et à la Fédération nationale du sport universitaire (FNSU).

Si l'éducation physique et sportive est une obligation à l'école, c'était bien un peu un non-sens de la fixer comme étant un objectif. Par contre, ce qui reste un objectif, c'est de créer des meilleures conditions de son exercice.

A cet égard, deux problèmes, étroitement liés, paraissent fondamentaux : celui de l'accès aux équipements sportifs et celui de l'articulation entre éducation physique et sportive, sport scolaire et sport associatif.

En ce qui concerne les équipements sportifs, la situation peut paraître quelque peu paradoxale. En effet, sur un même territoire, on peut observer à la fois une demande en équipements très forte et une sous-utilisation des équipements existants. Les différents intervenants entendus par votre rapporteur s'accordent pour reconnaître que cette situation peut s'expliquer pour partie par un manque de dialogue entre les communes et l'Education nationale et par une insuffisance de personnels d'encadrement.

Ainsi, les communes qui sont propriétaires de la plupart des équipements sportifs admettent volontiers la nécessité de mettre ceux-ci à disposition des jeunes en dehors des temps scolaires mais reconnaissent qu'elles n'ont pas toujours les moyens d'assurer un encadrement et une

surveillance entre 18 heures et 22 heures et pendant les vacances scolaires, c'est-à-dire à des moments où la demande est forte. Elles regrettent, par ailleurs, que collèges et lycées, quand ils possèdent leurs propres équipements scolaires, ne permettent pas l'accès à ces équipements en dehors du temps scolaire. L'Education nationale, en réponse, pour justifier ses réticences, aura tendance à avancer des arguments tenant principalement à des problèmes de responsabilité et d'encadrement : qui surveillera l'accès à ces équipements qui, de plus, sont souvent situés à l'intérieur même des établissements d'enseignement ?

Les problèmes soulevés sont réels, et on n'échappera pas à une réflexion sur la manière de leur trouver des réponses adaptées à la société d'aujourd'hui.

Les représentants du syndicat national de l'éducation physique tout en admettant le bien fondé de l'ouverture des équipements scolaires aux pratiques non scolaires (compétitions, loisirs) ont également observé que l'Education nationale avait des besoins propres qu'elle n'était pas en mesure de satisfaire en raison d'un manque de moyens, en particulier dans le secteur de la natation où de trop nombreux jeunes arrivent en fin de cycle scolaire sans maîtriser la natation (30 % des candidats aux concours des Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), selon leurs déclarations).

S'agissant du lien entre l'éducation physique et sportive et les pratiques associatives ou fédérales, un constat simple conduit à considérer qu'il existe entre ces domaines une différence de nature. L'obligation de l'éducation physique et sportive à l'école relève d'une fonction d'enseignement qui trouve son prolongement dans l'approfondissement du niveau de pratiques ou de découverte d'autres activités. Au contraire, le sport en milieu associatif hors de l'école est volontairement choisi par celui qui le pratique et souvent axé sur la recherche de la performance, individuelle ou collective. Cette différence dans les conceptions qui ne sont pas pour autant contradictoires, se répercute sur la nature et la qualité des équipements sportifs : s'il n'est pas forcément grave d'organiser des courses d'initiation sur des pistes de 150 à 300 mètres dans le cadre scolaire, un compétiteur extérieur ne souhaitera s'entraîner que sur des distances homologuées : 100 mètres ou 400 mètres. De la même façon, les terrains extérieurs comme les salles de sport destinés au milieu scolaire doivent pouvoir être conçues de manière que la pratique de plusieurs sports y soit possible et que ces espaces répondent bien à la diversité des élèves et aux nécessités des programmes. La formation dispensée par les clubs sportifs, parce qu'elle est fondée sur la compétition et la performance peut nécessiter des terrains ou des salles spécifiques : les techniques du haut niveau ne peuvent sans doute s'apprendre que sur des aires dédiées à une seule

discipline (hauteur des plafonds, signalisation, dimension des surfaces, normes de sécurité, nature du revêtement au sol paraissent constituer autant de contraintes spécifiques).

Sur ces questions particulières le schéma doit favoriser le dialogue entre les différents intervenants, dialogue qui devrait être fructueux si l'on considère l'esprit d'ouverture et de compréhension dont les intervenants ont fait preuve lors de leur audition. S'il apparaît nécessaire de faire toujours **plus** en matière d'installations sportives, on peut déjà commencer par faire **mieux**, dans la concertation.

Les deux autres actions qui sont retenues par le projet de schéma dans sa version initiale - **réduire les inégalités d'accès aux pratiques sportives et contribuer au bien être et à la santé du plus grand nombre** - ont reçu une approbation générale. La fédération française de la randonnée pédestre, en particulier, a déclaré approuver pleinement le premier objectif qui tend à favoriser la pratique sportive du plus grand nombre, soulignant sur ce point que plus de quinze millions de Français se livrent à la randonnée de façon active.

Notons, en particulier, la place faite par le projet de schéma à l'affirmation de la nécessité de la lutte contre le dopage, les sportifs de haut niveau, en particulier, étant soumis à un règlement médical mis en place par les fédérations sportives sous l'égide du ministère chargé des sports.

Le texte soumis à la Délégation, dans sa version définitive, ajoute une troisième action ainsi formulée : **développer la vie associative dans les zones d'interventions prioritaires**. La présence de cette action à cet endroit du schéma est, pour le moins, surprenante. En effet, le principe de l'existence de zones d'interventions prioritaires n'est énoncé qu'à la toute fin du schéma, dans la partie consacrée aux choix stratégiques. Un souci de méthode et de clarté conduit donc logiquement à repousser cette proposition et à renvoyer son examen au fond à cette partie du schéma, où elle trouverait mieux sa place.

## **2. La place de la France sur la scène internationale**

Le **deuxième objectif** est d'assurer la place et le rayonnement de la France sur la scène internationale.

Après le "sport pour tous", le schéma retient le sport de haut niveau comme moyen pour l'Etat d'assurer la meilleure image possible de la France sur la scène internationale. Sans qu'il soit nécessaire, dans ce cadre, de relancer l'éternel débat "sport de masse - sport d'élite", le rapporteur se

félicitera notamment que le schéma affirme avec la plus grande netteté que la préparation et l'accession au haut niveau reposent sur une conception humaniste du sport. On comprend, par cette affirmation, que la recherche de la performance ne doit pas se faire "à tout prix". La lutte contre le dopage, contre les entraînements excessifs et, de manière générale, contre toutes les pratiques susceptibles de nuire à la santé du sportif, doit être considérée comme une priorité et traitée en tant que telle.

La conception humaniste implique aussi une prise en charge réelle du sportif non seulement pendant sa carrière - ce qui va de soi - mais aussi après celle-ci, de sorte que sa conversion professionnelle puisse être assurée.

### **3. Le sport, élément du développement durable du territoire**

Le **troisième objectif** est d'inscrire le sport dans une logique de structuration et de développement durable du territoire. C'est, ainsi que l'ont souligné les représentants du ministère de la jeunesse et des sports, l'objectif le plus novateur pour l'Etat. Objectif ambitieux donc et qui repose sur une logique de terrain. A cette fin, le schéma propose de retenir deux dimensions : une dimension territoriale limitée, avec tout ce qui concerne la réalité des bassins de vie et de l'intercommunalité, et une dimension plus large consistant à renforcer la compétitivité des grands pôles régionaux, dans une perspective à dimension européenne.

La dimension du "bassin de vie", du "pays" a particulièrement retenu l'attention des représentants de la fédération de la randonnée pédestre. D'une part, parce qu'ils ont fait valoir que leur action s'inscrit depuis longtemps dans une telle échelle territoriale, qui leur permet de développer de nombreux projets, d'autre part parce que la notion "d'aménagement durable" correspond à plusieurs de leurs activités ; en particulier, ils interviennent sur le terrain en tant qu'aménageurs, par le balisage et l'entretien des sentiers de randonnée (65 000 kms d'itinéraires sont ainsi offerts aux randonneurs), ce qui offre des perspectives de développement économique et touristique.

De façon parallèle, la Fédération de canoë-kayak a souligné que la notion de pays correspondait à un cadre adapté à ses activités puisque le cours de la rivière traverse plusieurs communes. Outre la pratique même de ce sport sur une dimension territoriale qui peut dépasser les limites administratives traditionnelles (commune, département, voire région), les représentants de la Fédération ont donné l'exemple du financement d'un guide touristique, financement qui a pu être organisé grâce au concours de

différents intervenants, dans un cadre adapté, en adéquation avec la pratique sportive. Apparaît donc, sur le terrain sportif, la prise de conscience que l'échelle du bassin de vie correspond bien à une réalité et que cette échelle est appelée à se développer.

Le rapporteur ne met nullement en cause ce qu'on appelle "l'échelle de bassin de vie". Il pense cependant, sauf à demeurer dans le flou des formules, qu'il convient sans doute d'établir une graduation des "espaces du sport" selon le degré de vocation sportive qu'on en attend. La distinction que propose M. François Vigneau dans son ouvrage "les espaces du sport" (collection "Que sais-je ?") lui paraît pertinente, à savoir qu'il existe des espaces naturels que l'on peut utiliser en l'état pour la pratique d'activités physiques et sportives, des espaces qu'une intervention de l'homme rend propres à un usage sportif et des équipements sportifs par destination, réalisés *ex-nihilo* par des collectivités bien identifiées.

Le Comité national olympique et sportif français (CNOSF), tout en approuvant la logique de territorialité retenue par le schéma, a considéré que celle-ci était encore loin d'être entrée dans les faits. Reconnaisant qu'il était sans doute exclu de penser puis d'appliquer des normes a priori, les représentants du ont admis que l'organisation territoriale du sport devait d'abord s'inspirer de la réalité du terrain.

#### **4. La valorisation des espaces naturels**

Le **quatrième objectif** est ainsi libellé : valoriser les espaces naturels et ruraux à enjeux sportifs et en promouvoir un accès raisonné. A cette fin, le schéma retient plusieurs priorités d'action comme l'éducation et la formation à l'environnement et à sa protection, la valorisation des espaces naturels et ruraux, la détermination d'usages nouveaux de ces espaces et la mise en place d'outils de gestion de conflits d'usage et de modalités nouvelles de concertation.

Tant la Fédération de canoë-kayak que la Fédération de la randonnée pédestre étaient particulièrement intéressées par cette partie du schéma qui rejoint d'ailleurs, pour une part, le schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux.

La Fédération de la randonnée pédestre a certes considéré que cet objectif de valorisation des espaces naturels et ruraux constituait un atout pour de nombreuses régions mais elle a également fait valoir qu'il pouvait constituer un risque en raison du danger que ces espaces peuvent courir dès lors que s'installerait sur certains sites "symboliques" une réelle sur-fréquentation : tel est notamment le cas pour le Mont-Blanc ou pour le

GR 20 corse. Un réel problème est donc posé, en particulier pour les générations futures, et il apparaît nécessaire de valoriser d'autres sites pour mieux répartir la charge de cette sur-fréquentation.

Evoquant le problème de la chasse, les représentants de la Fédération ont indiqué qu'il n'y avait pas de problème de principe, le respect mutuel entre les pratiquants de chacune de ces deux disciplines devant pouvoir s'installer de façon durable. Toutefois, ils ont reconnu que la réalité du terrain pouvait parfois être différente dans la mesure où, notamment, tous les randonneurs ne relèvent pas de la fédération qui ne peut donc pas leur transmettre ses consignes.

La prévention des conflits d'usage est également au centre des préoccupations de la Fédération. Les conflits concernent à la fois les propriétaires privés – qui peuvent refuser le passage sur des itinéraires anciens ou qui contestent l'ouverture des chemins à d'autres usagers que les piétons - et les communes - qui n'entretiennent pas les chemins ruraux ou qui souhaitent les aliéner. Toute mesure propre à alléger le poids des contentieux sera donc bienvenue

La Fédération de canoë-kayak s'est également montrée très soucieuse des conditions posées par le schéma sur l'utilisation des espaces naturels. Outre les problèmes de sécurité tenant à la nature même de la rivière, elle a souligné l'existence de conflits avec les propriétaires riverains ou avec les pêcheurs en raison de l'exercice d'activités différentes sur un même espace. De nombreuses procédures ont donc été engagées contre des arrêtés municipaux ou préfectoraux tendant à limiter les activités de la fédération, celle-ci soulignant combien le fait d'engager des actions devant la justice lui est pesant. Elle a donc marqué un vif intérêt pour les dispositions du projet de schéma visant en particulier à améliorer les procédures de concertation dans un cadre territorial adapté permettant la rencontre et la discussion entre tous les usagers.

## **5. La formation et l'emploi, éléments de développement des territoires**

Le **cinquième objectif** est de structurer l'organisation sportive par la formation et l'emploi.

Le projet de schéma part du constat que le sport est l'un des secteurs d'activités les plus créateurs d'emplois et retient la formation aux métiers du sport comme élément du développement durable. Outre l'engagement de l'Etat de procéder à une révision d'ensemble des diplômes et des formations afin de promouvoir un encadrement de qualité, le schéma

insiste sur la nécessité d'apporter une aide au secteur associatif afin de contribuer à son adaptation aux nouvelles réalités que constituent la mutation et la plus grande technicité des sports.

La fédération française de la randonnée pédestre a indiqué qu'une centaine d'emplois-jeunes avaient été créés en son sein et que, par ailleurs, elle dispensait des actions de formation auprès de ses cadres bénévoles.

Les représentants du CNOSF ont considéré que les difficultés liées au financement du sport se situaient moins aujourd'hui dans la réalisation d'équipements nouveaux que dans le domaine de l'encadrement des sportifs. A cet égard, ils ont observé que les emplois-jeunes constituaient une bonne réponse aux problèmes que pouvaient rencontrer les associations, les fédérations et les communes et ont insisté sur la nécessité de pérenniser ces emplois.

Dans sa version nouvelle, le schéma apporte un commencement de réponse à cette préoccupation puisqu'il affirme que l'Etat se donne pour objectif de contribuer à la formation des cadres des fédérations sportives – qui, par leur action, assurent des missions de service public – et à la création des emplois qui, notamment, contribuent à la sécurité et à la qualité des pratiques sportives.

### III - LES CHOIX STRATÉGIQUES DE L'etat

La **troisième partie** du projet de schéma est consacrée aux choix stratégiques que l'Etat entend mettre en oeuvre pour atteindre ces objectifs. Pour présenter ces choix stratégiques, le schéma distingue selon qu'ils s'inscrivent dans le cadre partenarial ou qu'ils relèvent du propre domaine de compétence de l'Etat et retient, enfin, des territoires prioritaires d'intervention.

#### a. les choix stratégiques du domaine partenarial

Avant d'énoncer les choix stratégiques inscrits dans le domaine partenarial, le projet de schéma présente un double constat que les contributions régionales ont permis de dégager et qui porte, d'une part, sur l'insuffisante connaissance du fait sportif et, d'autre part, sur un manque de coordination des politiques sportives territoriales.

Dans sa version nouvelle, le schéma revient sur un sujet précédemment évoqué par le rapporteur : dans le cadre de la mise en oeuvre de l'obligation sportive scolaire, permettre le meilleur accès aux

équipements sportifs et une meilleure articulation entre l'éducation physique et sportive, le sport scolaire et le sport associatif. Le rapporteur ne peut que s'en réjouir, compte tenu des observations précédemment émises.

### **1. La coordination des politiques sportives et la mise en réseau des acteurs du sport**

Le schéma propose donc d'abord de remédier à ces inconvénients et, pour **favoriser la coordination des politiques sportives et la mise en réseau des différents acteurs du sport**, il invite les partenaires de l'Etat à retenir la région comme échelon territorial privilégié. Outre ce premier choix territorial, il retient également comme niveau d'expression des besoins collectifs les contrats de pays et l'intercommunalité. Enfin, un certain nombre d'initiatives sont proposées à l'échelon du territoire national.

#### *a) Le choix de la région*

La première question que le rapporteur a souhaité poser est celle-ci : le choix de la région comme "échelon territorial le plus pertinent pour la définition des choix stratégiques, la coordination et la régulation des politiques sportives" est-il incontestable ?

On peut en effet observer qu'il y a quelque chose de paradoxal à vouloir donner un rôle majeur à la région dans le domaine du sport alors même que celle-ci est son plus petit financeur.

Le tableau ci-après, établi par les services du ministère de la jeunesse et des sports dresse l'ordre hiérarchique des financeurs publics en 1998, pour une dépense globale de 54,3 milliards de francs.

Communes	37,3
Etat :	
Ministère de l'Education nationale	10,
Ministère de la Jeunesse et des sports	2,9
Ministère de l'Agriculture	0,3
Départements	2,9
Régions	0,9
	54,3

Il apparaît donc clairement que ce sont les communes qui sont les plus gros financeurs du sport, très loin devant l'Etat, les départements et les régions.



A ce constat s'ajoute également le fait que les lois de décentralisation n'ont confié aux régions aucune compétence particulière dans le domaine du sport. Par contre, la LOADDT a fait de la région le niveau pertinent de la mise en œuvre des politiques d'aménagement et de développement durable du territoire et les schémas de services collectifs découlent de l'application de cette loi.

A la question du choix de la région comme territoire pertinent, les réponses données par les différents intervenants sont convergentes, pour l'essentiel, et vont, à quelques réserves près, dans le sens de la confirmation de ce choix.

On soulignera d'abord que le projet de schéma ne confie à la région aucune compétence d'ordre budgétaire ou financier. Le rôle de la région n'est nullement de distribuer des crédits pour participer à la création d'équipements – sous réserve des responsabilités obligatoires qu'elle exerce pour l'équipement des lycées et de choix volontaires qu'elle peut effectuer - mais bien de coordonner la politique sportive sur un territoire défini. En ce sens, l'Association des maires de France a considéré que la région "était un bon choix" dès lors qu'il s'agissait de coordonner et de réguler des actions, sous réserve, toutefois, de préciser les pouvoirs dévolus à la région - ce qui montre qu'il existe des interrogations -.

Le CNOSF a également considéré que la région était le bon échelon territorial pour définir les choix stratégiques. Le syndicat national de l'éducation physique et sportive, compte tenu des compétences qu'il exerce au sein de l'école, a souligné que le problème essentiel concernait les équipements et leurs conditions d'utilisation tant au sein de l'école qu'en dehors de celle-ci. A cet égard, il a observé que l'échelon régional n'était pas perçu comme un niveau très actif, comparé au rôle que jouent les communes voire, à un plus faible degré, le département. Mais il a admis, toutefois, que la région pouvait être un lieu de débats entre les différents intervenants, susceptible à ce titre de favoriser une concertation durable.

#### ***b) Des institutions nouvelles***

Comment organiser, dès lors, ce partenariat au sein de la région ? Le projet de schéma dans sa version initiale proposait la création de trois institutions principales.

- La commission régionale d'aménagement et d'animation des territoires et des espaces.

Chargée d'instaurer une concertation permanente entre les acteurs

du sport, cette commission se voit assigner un double rôle : élaborer un schéma régional de développement des services, espaces, sites et itinéraires sportifs, qui sera intégré dans le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire et effectuer un diagnostic territorial permanent, notamment afin de repérer les disparités infra-régionales.

Le principe de la création d'une telle commission a généralement été bien accueilli. Toutefois, un certain nombre d'interrogations se sont manifestées. Il n'est rien dit, d'abord, de sa composition et l'Association des maires de France s'est interrogée sur la place qui sera réservée aux maires. L'AMF, pour étayer ses craintes, a ainsi rappelé que le Conseil régional des activités physiques et sportives (CNAPS) était un bon exemple de l'insuffisante représentation des maires dans les organes de concertation puisque, sur une centaine de membres, quatre seulement représentaient les communes !

Par ailleurs, l'AMF a émis le souhait que les missions de la commission soient mieux définies, en particulier celle d'effectuer un "diagnostic permanent". Deux questions ont été évoquées : l'absence de définition, dans le projet, de critères objectifs ; le fait que les communes se voient imposer la charge de compenser les inégalités constatées.

Le comité national olympique et sportif français s'est montré très favorable à la création de cette commission, insistant toutefois sur la nécessité de voir son action s'inscrire dans la durée de sorte que ses travaux puissent être pris en compte par la conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire. Le CNOSF s'est également inquiété de la composition de cette commission, plaidant pour une représentation tripartite : Etat, collectivités territoriales, mouvement sportif.

- L'observatoire régional des pratiques sportives, des besoins de qualification et de formation et de l'emploi.

Installée dans chaque région, cette instance nouvelle aura pour mission de recueillir des données sur les demandes prévisibles dans le domaine du sport et sur les besoins de qualification requis pour assurer des formations et développer l'emploi, et de renforcer le lien avec les services publics régionaux. Une coordination sera assurée au niveau national par l'intermédiaire de l'observatoire national placé auprès du CNAPS. Dans la mesure où cet observatoire national, en application de l'article 29 de la loi du 6 juillet 2000, est dénommé "Observatoire des activités physiques, des pratiques sportives et des métiers du sport", peut-être, dans un souci de simplification, serait-il opportun de donner la même appellation aux observatoires régionaux ?

- L'instance régionale de concertation

En outre, et pour la partie concernant plus spécifiquement les formations et l'emploi et, là aussi, il importe de mieux connaître les besoins, le projet de schéma propose la mise en place d'une instance nouvelle, dénommée instance régionale de concertation, placée auprès des directions régionales du ministère de la jeunesse et des sports, et dans laquelle seraient associés les représentants des collectivités territoriales, les partenaires sociaux et les représentants du mouvement sportif et associatif.

La création de ces institutions à compétence régionale a reçu une approbation assez large, dans la mesure où, notamment, on peut constater un manque réel d'informations et de données dans le secteur du sport.

La Fédération du Canoë-kayak a notamment considéré que les observations recueillies dans la région permettraient ultérieurement, dans une démarche concertée, de définir des zones d'activité : l'implication des membres de la Fédération sera d'autant plus forte que la pratique de la discipline serait garantie au sein de ces zones, a-t-elle fait valoir.

Tenant compte de la consultation organisée dans les régions, le schéma, dans sa dernière version, apporte à ce dispositif de substantielles modifications.

S'agissant d'abord de la commission régionale d'aménagement et d'animation des territoires et des espaces, celle-ci se voit délivrée d'une des deux missions qui lui étaient assignées. Elle n'aura plus à élaborer le schéma régional de développement des services, espaces, sites et itinéraires sportifs : peut-être l'aspect quelque peu "technocratique" de cette mission a-t-il rebuté les régions, ce que l'on peut effectivement admettre. Sous cette réserve, on observera que les observations présentées par les personnes auditionnées par le rapporteur, portant notamment sur la composition et sur les missions de cette commission, restent d'actualité.

Deuxième modification, la disparition de l'observatoire régional des pratiques sportives, des besoins de qualification et de formation et de l'emploi. Des éléments d'information recueillis par votre rapporteur, il apparaît que la suppression de cette institution répond à une demande - assez largement répandue - des régions qui entendent exercer pleinement les compétences qui leur sont dévolues en matière de formation professionnelle, demande qui s'inscrit effectivement dans le droit-fil de la décentralisation. On observera que la création de cette instance n'avait pas suscité de commentaires particuliers chez les personnes entendues par le rapporteur. En revanche, elle répond, par avance, à une des questions

soulevées à la fin du rapport portant sur l'intérêt de limiter la création d'institutions nouvelles.

Resterait, le cas échéant, à s'interroger sur le bien-fondé de maintenir l'instance régionale de concertation puisqu'elle intervient, elle aussi, dans le secteur de l'emploi de la formation professionnelle.

Outre le choix de la région, le projet de schéma retient deux autres échelons d'intervention pour favoriser la coordination des politiques sportives : le niveau intercommunal et le niveau national.

Les formes nouvelles d'intercommunalité, la coopération intercommunale et les contrats de pays sont retenus par le projet en ce qu'ils constituent des espaces nouveaux d'intérêt général pour réduire les inégalités entre communes en matière d'équipements coûteux entrant dans le champ de l'obligation scolaire ; pour mettre en commun des moyens afin d'assurer la maintenance des équipements mais aussi l'animation et la formation ; pour rationaliser les politiques sportives et développer les initiatives prises par les pays.

Il est également proposé qu'au sein des conseils de développement, créés dans chaque agglomération, soit instituée une commission chargée de favoriser la concertation entre tous les acteurs du sport et d'élaborer un schéma intercommunal de développement des équipements, des espaces, sites et itinéraires sportifs, schéma qui devra s'intégrer dans tout schéma d'aménagement et de développement du territoire.

Par expérience acquise dans son propre département des Côtes-d'Armor, le rapporteur est d'avis qu'il convient de considérer aussi le département comme niveau pertinent de coordination et de développement des équipements sportifs. Par le rôle qu'il joue avec les collèges qui sont de sa compétence et l'aide qu'il apporte aux communes, le conseil général a presque partout un rôle actif dans la création "d'espaces de sports".

**Tirant les conséquences de l'intérêt qu'il attache à ces nouvelles formes de coopération territoriale, l'Etat se propose d'orienter prioritairement ses soutiens financiers en faveur des projets sportifs qui s'inscriront dans ces espaces.**

Enfin, au niveau national le projet de schéma proposait initialement la création d'une instance nouvelle ayant mission de regrouper autour de l'Etat tous les représentants des parties intéressées par le développement du sport, CSOSF, élus locaux, personnalités du monde sportif, des médias et du monde économique. Le schéma, dans sa dernière version, tient compte de la loi du 6 juillet 2000 qui crée le Conseil national des activités physiques et

sportives : il confie logiquement l'exercice de cette mission à cette institution, ce qui, là aussi, rejoint les préoccupations exprimées par avance par le rapporteur, de limiter les créations d'institutions.

Pays, agglomérations, formes nouvelles de coopération intercommunale se trouvent logiquement au coeur du dispositif retenu par le projet de schéma, et les projets développés à ces échelons nouveaux de la planification territoriale recevront l'appui financier de l'Etat. Si la cohérence du système est difficilement contestable, il a néanmoins suscité des remarques contrastées.

Ce sont d'abord les représentants de l'Association des maires de France qui ont fait part de leur inquiétude au regard des projets qui pourraient ne pas être soutenus par ces nouvelles formes de coopération territoriale et dont la réalisation paraît pourtant indispensable : ainsi, par exemple, l'entretien, la réfection, la mise aux normes de "l'existant" et qui relève, le plus souvent, de la compétence des communes. Le risque n'est pas négligeable de voir la plus grande part des crédits être absorbée par des projets répondant à des demandes nouvelles au détriment des équipements existants, dont l'entretien ne pourra être assuré sans difficulté par les communes.

Le CNOSF a considéré que le soutien financier aux projets inscrits dans la concertation territoriale se justifiait logiquement mais qu'il constituait un peu une forme de "pari sur l'avenir" : ces nouveaux échelons du territoire vont-ils vraiment se développer et seront-ils le cadre approprié dans lequel naîtra une collaboration fructueuse ? La Fédération française de canoë-kayak a fait valoir que le dispositif proposé s'inscrivait dans les projets qu'elle tend elle-même à mettre en place. Elle a ainsi expliqué qu'elle avait la capacité d'installer en pleine ville des bassins équipés permettant la compétition en eau vive comme l'initiation en eau calme, pour un coût d'entretien très faible, et que les activités qu'elle proposait, en particulier après l'impact très positif des derniers jeux olympiques, correspondaient à une attente réelle du public sportif. Afin de développer ce projet, la Fédération se propose de dresser un plan national d'équipement qui permettra aux communes intéressées de participer : aujourd'hui 22 projets ont déjà été identifiés, le coût de chaque projet étant compris entre 10 et 50 millions de francs, l'un des intérêts majeurs du projet étant qu'il permet la pratique sportive à proximité, voire à l'intérieur même de l'agglomération.

S'il y a là une collaboration entre fédération et communes qui peut être prise en exemple, tel n'est pas le cas dans tous les secteurs d'activité sportive. Ainsi, l'AMF a regretté que le projet de schéma ne retienne aucune disposition incitative susceptible de servir de cadre à l'établissement d'un

réel dialogue entre les communes et certaines Fédérations. Elle a donné pour exemple la Fédération française de football qui tend à imposer aux communes des normes contraignantes qui peuvent concerner tous les niveaux de pratique : c'est le cas du terrain de jeu lui-même, qui doit répondre à certains critères physiques. Mais ces normes peuvent aussi concerner l'équipement du stade : c'est le cas, par exemple, lorsque le club, grâce à ces bons résultats, accède à une division supérieure et que le stade doit alors avoir une capacité suffisante pour accueillir un nombre plus élevé de spectateurs. La décision de procéder ou non aux investissements requis est d'autant plus délicate qu'il n'existe évidemment aucune certitude sur le fait que le club pourra se maintenir de façon durable à ce niveau de la compétition.

Le CNOSF a également soulevé ce problème, insistant lui aussi sur la nécessité de promouvoir un cadre de discussion entre les différents partenaires concernés.

## **2. L'impact des moyens financiers de l'Etat**

Outre la coordination des politiques sportives, le projet de schéma retient comme choix stratégique l'engagement de l'Etat de recentrer ses actions contractualisées et ses moyens d'intervention sur les cinq objectifs prioritaires avec la volonté d'y associer les moyens des autres acteurs du sport.

Sont ainsi recensés comme moyens d'intervention les crédits issus des **fonds structurels européens** — le schéma rappelle que la France, au titre de l'objectif 2, bénéficie de plus de 36 milliards de francs, dont une part sera susceptible d'être affectée à des actions relevant du domaine du sport — et les crédits inscrits au titre des **contrats de plan** pour la période 2000 représentant 662 millions de francs. On sait que les contrats de plan comprennent deux volets : le volet régional, consacré plus particulièrement aux équipements structurants ou aux actions ayant un impact régional ; le volet territorial, axé sur le développement local, dans lequel doivent s'inscrire les contrats d'agglomération et de pays.

Observons aujourd'hui qu'un problème de compatibilité est posé entre la programmation déjà établie par les contrats de plan et les objectifs définis par le schéma de services collectifs, lorsqu'il sera entré en application.

Autre moyen d'action, les **conventions d'objectifs pluriannuelles** entre l'Etat et les Fédérations sportives avec obligation, pour les Fédérations, de présenter la territorialisation de leur politique au travers de

l'élaboration de schémas territoriaux de développement.

L'Etat, par l'intermédiaire du **Fonds national pour le développement du sport** entend soutenir les équipements qui s'inscriront dans les objectifs du schéma.

S'agissant de l'action éducative, il se propose de développer les **contrats éducatifs locaux afin de favoriser aussi les pratiques physiques et sportives hors l'école**. L'Association des maires de France a fait valoir que ces contrats représenteraient peu de choses aujourd'hui, eu égard aux investissements des communes. Cela étant, le rapporteur a tendance à considérer que, quelles que soient leurs faiblesses éventuelles, les contrats éducatifs locaux sont un outil utile en ce qu'ils constituent une possibilité supplémentaire offerte aux jeunes de s'initier à la pratique sportive, et donc de se "sociabiliser".

Dernier moyen d'intervention retenu par le schéma, la **convention relative aux équipements sportifs**, associant l'établissement scolaire, la commune et la collectivité de rattachement (région ou département), dont l'objet est de garantir l'accès des scolaires aux équipements sportifs dans le cadre de l'obligation scolaire.

Dans sa dernière version, le schéma complète le dispositif initial pour affirmer que ces conventions tripartites "**devront**" garantir l'accès des élèves aux équipements sportifs pour l'enseignement de l'éducation physique et sportive et clarifier les relations entre les parties.

## B. LES choix stratégiques du domaine de compétence DE L'Etat

Les **choix stratégiques de l'Etat**, dans son **propre domaine de compétence**, s'articulent autour de deux thèmes : l'amélioration du service rendu à l'utilisateur et l'adaptation du fonctionnement des services de l'Etat à la mise en oeuvre du schéma.

### 1. Le service rendu à l'utilisateur

Pour améliorer le service rendu à l'utilisateur, le schéma retient plusieurs actions de nature diverses, puisque l'utilisateur est entendu aussi bien comme celui qui pratique le sport que comme celui qui est chargé de son enseignement ou de sa réglementation.

Ainsi, l'Etat se propose d'adapter les diplômes qu'il délivre aux besoins nouveaux du sport, en tenant compte, en particulier, de la validation

des acquis professionnels et de l'expérience du bénévolat. Il veut également renforcer le rôle de "conseils" que jouent ses services auprès des collectivités locales et des associations, assurer une meilleure information des jeunes sur l'offre sportive et, par ailleurs, dans le souci de renforcer la sécurité du sportif, réglementer les activités sportives, quand cela paraît nécessaire, et renforcer les missions de contrôle du ministère de la jeunesse et des sports, en particulier dans la lutte contre le dopage.

Enfin, et c'est une proposition qui a reçu le soutien notamment de l'association des maires de France, faire en sorte que chaque région dispose d'un CREPS afin que l'implantation territoriale équilibrée de ces établissements et leur mise en réseau leur permettent de devenir des pôles de compétence à l'échelon régional en matière de formation. Cette décision devra trouver à s'appliquer plus particulièrement dans les régions d'outre-mer où le sport revêt une importance sociale essentielle, compte tenu, en particulier, de la très forte part qu'occupent les moins de vingt ans dans la population. En outre, constitue également un élément positif le rapprochement et l'établissement de liens durables entre les CREPS et les Universités. A cet égard, il a été suggéré d'implanter les nouveaux CREPS au sein même du campus universitaire, ce qui serait évidemment de nature à rapprocher les formations qu'ils dispensent de celles dispensées par les Universités.

## **2. L'adaptation des services de l'Etat**

Par ailleurs, l'Etat s'engage à adapter le fonctionnement de ses services pour favoriser la mise en oeuvre du schéma de services collectifs du sport.

Au niveau régional, le projet de schéma initial confie au directeur régional de la jeunesse et des sports le soin d'arrêter le schéma régional des formations relevant de ses compétences, après concertation avec les élus régionaux et les partenaires sociaux. L'échelon départemental est décrit comme un lieu de coordination, autour du préfet, de l'action de tous les services déconcentrés du ministère. L'échelon national, enfin, se voit notamment confier une mission générale de régulation et de coordination, laquelle devrait s'exercer plus particulièrement lors de la révision des contrats de plan et de leur mise en conformité avec les objectifs du schéma – problème évoqué précédemment. Le projet de schéma, face au développement des sports de nature, rappelle la création du Comité national des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature, institué au sein du Conseil national des activités physiques et sportives (art. 29 de la loi du 6



juillet 2000) et les missions qui lui sont assignées.

Dans sa dernière version, le projet de schéma retient d'abord une plus grande coopération entre les ministères de l'agriculture et de la jeunesse et des sports afin d'optimiser les interventions financières de l'Etat en faveur du développement des espaces naturels et ruraux également intéressés au développement des activités sportives et de tourisme. Ensuite, il propose de transférer les attributions initialement dévolues au Comité national des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature à une instance nouvelle : "la Commission nationale interministérielle sport et environnement". Sous réserve d'explications complémentaires que pourrait fournir le gouvernement pour justifier cette décision, le rapporteur ne peut logiquement que regretter la création d'une institution nouvelle qui alourdit le "paysage sportif".

#### c. LES TERRITOIRES D'INTERVENTION PRIORITAIRES

Le schéma, enfin, retient des **territoires d'intervention prioritaires** dans lesquels des déficits sont constatés ou sont à prévoir en matière d'équipements, d'infrastructures ou de services, à charge pour l'État d'y engager des actions spécifiques. Dans la version initiale du schéma, quatre échelons territoriaux sont retenus : les territoires de proximité que constituent les bassins de vie, les pays et l'intercommunalité, le territoire régional, les espaces de coopération inter-régionale et transfrontalière et, enfin, l'outre-mer.

Le projet de schéma part du constat que les **territoires de proximité** sont particulièrement concernés par la formation sportive - essentiellement l'obligation scolaire - et par la récréation sportive, c'est-à-dire les sports de loisirs.

Le rapporteur tient à faire observer, qu'étant lui-même élu local, il lit toujours avec un peu d'interrogation la formule répétée "territoires de proximité" qui peut tout aussi bien tout englober et ne rien définir. Il existe des collectivités territoriales identifiées qui interviennent seules ou dans une coopération de plus en plus recherchée et pratiquée, sans compter que la proximité n'est pas seulement une question de "territoire" mais une question de démarche, de prise en compte des préoccupations de nos concitoyens.

La formation sportive impose que chaque jeune scolarisé puisse accéder à tous les équipements de base, ce qui suppose notamment d'adapter l'organisation des transports à cet objectif. Le projet de schéma énumère ainsi les régions qui lui paraissent connaître un retard en matière

d'équipements de base, et notamment des piscines.

En matière de récréation sportive, le projet de schéma met en évidence les déséquilibres entre territoires urbains et ruraux, l'importance des besoins dans plusieurs régions de grande ruralité, ainsi que les inégalités d'accès aux sports de loisirs dans les quartiers sensibles.

Selon le rapporteur, c'est à cet endroit du schéma, dans sa dernière version, et non au sein du premier objectif (faire du sport un droit pour tous et renforcer sa dimension éducative) que devrait figurer l'action "développer la vie associative dans les zones d'intervention prioritaires".

Sur le fond, que propose le schéma "dernière version" ? D'abord, d'identifier les zones rurales et les quartiers sensibles où le maillage associatif sportif paraît très insuffisant. Ensuite, de faire émerger de ce diagnostic des projets qui, s'appuyant sur les possibilités offertes par l'intercommunalité et les contrats de pays, permettront de dynamiser le secteur. Enfin, de faire bénéficier ces projets de soutiens financiers.

Si, globalement, la démarche suivie par le schéma mérite d'être approuvée, encore faudrait-il recevoir l'assurance que les projets qui bénéficieront des soutiens financiers seront effectivement ceux qui permettront le développement durable du territoire. Se pose inévitablement la question de savoir qui décidera de l'attribution des moyens financiers et s'il ne serait pas nécessaire de prévoir – au moins – l'avis préalable d'une instance compétente regroupant les principaux intervenants : Etats, élus locaux, représentants du monde sportif ?

Pour le **territoire régional**, le projet de schéma retient que cet échelon territorial est plus particulièrement concerné par la recherche de la performance sportive et par l'animation sportive.

En ce qui concerne la performance, il prend en considération le fait que certaines régions sont encore insuffisamment dotées en équipements permettant l'entraînement des sportifs de haut niveau et l'accueil des compétitions d'intérêt national, ou international. Il relève ainsi que les stades d'intérêt national – d'une capacité d'au moins 20 000 places assises – font encore défaut dans cinq régions. Pour les stades d'athlétisme de plein air, un simple manque est relevé dans le Grand Ouest, alors que les stades couverts sont en nombre très insuffisant, sauf sur le territoire allant de Paris au Pas-de-Calais, ainsi qu'à Bordeaux et Vittel, ce qui freine la pratique hivernale. Le schéma constate l'absence sur l'ensemble du territoire national de piscines de 50 mètres de grande capacité d'accueil des spectateurs et la répartition déséquilibrée des piscines de 1 000 places. S'agissant des salles

d'intérêt national, un déséquilibre existe aussi, la moitié sud du territoire étant mieux équipée en salles disposant d'au moins 5 000 places assises.

Enfin, il est rappelé que cinq régions – Centre, Limousin, Haute-Normandie, Pays-de-la-Loire, et Picardie – ne disposent pas de CREPS, et que le ministère de la jeunesse et des sports s'est engagé à y remédier.

Pour l'animation sportive, le projet de schéma entend valoriser les grands espaces naturels et ruraux en déclin démographique ou en reconversion industrielle par le développement des activités de pleine nature, en liaison avec les activités touristiques.

L'idée retenue par le projet de schéma, d'un développement d'activités nautiques pluridisciplinaires, a suscité de fortes réserves de la part de la Fédération française de canoë-kayak qui a émis la crainte de voir ses activités être "absorbées" par d'autres disciplines. Elle a ainsi donné l'exemple de la voile, qui, parce qu'elle est plus ancienne, bénéficie déjà de sites d'implantation bien aménagés et bien équipés.

Pour les **espaces de coopération inter-régionale et transfrontalière**, le projet de schéma met en évidence le fait que ces territoires sont plus spécialement concernés par le haut niveau, qu'il s'agisse de l'entraînement de l'élite ou de l'organisation des manifestations sportives, ce qui implique des équipements coûteux, et par le sport des grands espaces – sport aérien, activités de pleine nature – ce qui peut permettre d'offrir une voie de développement aux espaces en voie de dévitalisation.

L'Association des maires de France s'est montrée très favorable au fait que l'espace inter-régional soit retenu comme lieu d'interventions prioritaires mais a fait part au rapporteur de ses interrogations sur l'instance habilitée à gérer cet espace, sur les conditions dans lesquelles les schémas régionaux des régions concernées prendront en compte ces espaces, ainsi que sur les moyens à mettre en oeuvre pour favoriser la concertation entre les régions.

Le dernier niveau de territoires d'interventions prioritaires est constitué par **les départements et territoires d'outre-mer**, qui, en général, disposent, grâce aux équipements réalisés à l'occasion de l'organisation de Jeux régionaux, d'une infrastructure suffisante dans les grandes disciplines sportives. Mais ce constat, plutôt positif, doit être revu à la baisse en raison de plusieurs facteurs : les contraintes climatiques, qui imposent une rénovation soutenue de ces équipements ; les disparités entre les zones rurales et les agglomérations ; l'absence de structure permettant l'accès au

plus haut niveau et la forte croissance démographique, les jeunes de moins de vingt ans représentant près de 40 % de la population en Guyane, à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion, contraignant les jeunes à partir en métropole. Par ailleurs, le schéma met également l'accent sur le potentiel de développement des activités physiques de pleine nature, insistant sur le nécessaire développement des sites de pratique sportive.

Enfin, le schéma retient l'importance que revêtent les métiers du sport outre-mer pour renouveler l'engagement, là encore, de doter d'un CREPS les régions qui en sont dépourvues.

Dans sa dernière version, le projet de schéma, de façon inexplicable, ne fait plus figurer les départements et territoires d'outre-mer parmi les territoires d'interventions prioritaires. Cette décision ne paraît pas justifiée au rapporteur, qui ne peut que proposer le retour au texte initial.

#### iv - le suivi et l'ÉVALUATION

La **dernière partie** du projet de schéma de services collectifs concerne le suivi et l'évaluation du schéma.

Pour ce qui concerne le suivi, trois étapes prévisibles sont retenues :

- la mise en conformité du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire avec le projet de schéma de services collectifs du sport, conformément à l'article 5 de la loi du 25 juin 1999 ;
- la mise en cohérence des contrats de plan Etat-région (200-2006) avec les dispositifs communautaires de soutien à l'aménagement du territoire ;
- la mise en conformité des contrats de plan Etat-région avec les objectifs du schéma de services collectifs du sport.

En retenant comme éléments du suivi – mais sommes-nous là vraiment dans une procédure de suivi ? – ces "étapes prévisibles", le projet de schéma soulève plus de questions qu'il n'apporte pour l'instant de réponses. Le fait de rechercher la mise en cohérence des contrats de plan Etat-région avec les politiques communautaires d'aménagement du territoire est évidemment indispensable. Mais l'articulation entre les contrats de plan et les schémas de services collectifs est une question majeure qui n'est pas réglée de façon satisfaisante aujourd'hui. Une partie du problème trouve son

origine dans le fait que les contrats de plan Etat-régions couvrent la période 2000-2006, et donc qu'ils produisent déjà leurs effets à un moment où les schémas de services collectifs sont encore au stade de la gestation. Certes, une évaluation des contrats de plan à mi-parcours, soit en 2003, est programmée qui pourrait permettre de "réviser le tir" pour des dispositions qui s'écarteraient par trop des objectifs prioritaires des schémas. Encore faudrait-il avoir la certitude que les schémas de services collectifs s'imposent effectivement aux contrats de plan Etat-régions. Comment, dans ce contexte, lire les dispositions de l'article 11 de la loi du 25 juin 1999 relatives à la révision des schémas de services collectifs "au plus tard un an avant l'échéance des contrats de plan Etat-région" ? Autrement dit, c'est la question de la hiérarchie des normes entre schémas de services collectifs et contrats de plan Etat-régions qui est posée et qui doit être résolue de façon claire dès aujourd'hui.

Il paraît donc souhaitable à votre rapporteur que des précisions puissent être apportées, compte tenu des interrogations que ce sujet soulève, en tenant compte du fait que deux principes peuvent, semble-t-il, être retenus :

- les schémas de services collectifs, parce qu'ils **fixent des objectifs** à vingt ans, constituent un cadre prioritaire ;

- les contrats de plan Etat-régions, parce qu'ils couvrent une durée plus courte, **déclinent ces objectifs**.

Lors de la révision des schémas de services collectifs, au plus tard le 31 décembre 2005, de nouveaux objectifs prioritaires peuvent-ils être retenus ? Ces objectifs peuvent-ils (doivent-ils) prendre en compte les contributions présentées dans le cadre régional, les schémas se trouvant ainsi "enrichis" en quelque sorte de la réalité du terrain ? Les schémas de services collectifs ainsi révisés, et donc enrichis, peuvent-ils alors s'imposer aux prochains contrats de plan Etat-région ? Y a-t-il un obstacle à ce que ces mêmes schémas de services collectifs, lors de leur révision, s'attachent par ailleurs à rechercher une articulation avec les documents uniques de programmation (DOCUP) des fonds structurels européens, puisque la durée de ces derniers est identique à celle des contrats de plan ?

Pour qu'il ait son plein effet, le schéma de services collectifs du sport fera l'objet d'une évaluation, sous le contrôle du comité stratégique qui a piloté le présent schéma et qui, pour cette nouvelle mission, se transformera en Comité national d'évaluation. Les observatoires régionaux des pratiques sportives sont chargés de recueillir les données objectives à partir d'un référentiel d'évaluation mis en place par le Comité national

d'évaluation et de les transmettre à l'observatoire des activités physiques, des pratiques sportives et des métiers du sport qui en assurera l'exploitation pour transmission au Comité national d'évaluation. Parmi les données à recueillir, le projet de schéma souligne qu'"une attention toute particulière devra être portée localement à la consultation des jeunes". Tout en rappelant que le sport pour tous est l'objectif visé avec le schéma, le rapporteur approuve cette volonté de porter une attention particulière aux jeunes.

Enfin, le projet de schéma rappelle que la procédure d'évaluation concernera directement les délégations parlementaires, conformément aux dispositions de l'article 10 de la loi du 25 juin 1999 et, qu'en conséquence, elles recevront communication des travaux du Comité d'évaluation.

\*

\* \*

A l'issue de l'examen du projet de schéma de services collectifs du sport, le rapporteur souhaite présenter quelques remarques sur la nature du document soumis à l'avis de la Délégation, sur les interrogations qu'il peut faire naître, mais aussi sur les espoirs – biens réels – dont il est porteur.

S'il fallait définir rapidement le projet de schéma de services collectifs du sport, sans doute serait-il plus facile, de façon certes un peu paradoxale, de dire d'abord ce que ce schéma n'est pas !

Il n'est pas un document de programmation sur vingt ans qui présenterait sous forme de catalogue les équipements à réaliser, région par région, en fonction de normes préalablement définies, et de ratios prenant en compte des critères physiques, et qui détaillerait les modes de financement retenus, en décrivant la part de chacun des intervenants et la durée de leur contribution.

Mais, il est bien un document guide pour la programmation – pour les vingt ans à venir – en ce qu'il présente des objectifs prioritaires, qu'il fixe l'engagement de l'Etat et le cadre territorial privilégié de ses interventions.

Les documents annexés permettent de dresser, en "bosses" et en "creux" le tableau de la France sportive. En particulier les annexes établissant la liste des équipements sportifs structurant par régions, pour les douze principales agglomérations et par type d'équipement permettent de prendre l'exacte mesure de l'existant, et d'apprécier, par comparaison, aussi bien l'éventuel suréquipement que les manques, qu'il appartiendra aux

intervenants de combler, s'ils l'estiment utile.

Car le projet de schéma entend ouvrir des pistes de réflexion : il met en place des éléments favorisant la concertation mais il n'impose rien. Il crée un cadre pour une démarche et pour la mise en œuvre des politiques à venir. Il serait d'ailleurs difficile qu'il en soit autrement à la fois parce que l'esprit de la décentralisation s'y oppose et parce que l'Etat, on l'a vu, n'est pas le plus important des financeurs du sport, ce qui, bien entendu, n'interdit pas qu'on améliore encore le budget.

A cet égard, peut-être peut-on regretter que ne figurent pas en annexe des documents retraçant la part des financements de l'Etat dans les principaux domaines du sport et établissant une comparaison avec nos partenaires européens.

Dans le cadre général défini par le projet de schéma, des questions restent posées.

Faute de disposer de moyens financiers suffisants, et à défaut d'avoir établi des normes contraignantes dans le schéma, l'Etat saura-t-il éviter que se reproduise à l'avenir certains "suréquipements", générateurs, selon l'expression utilisée par un de nos collègues, de "gabegie" à propos de l'argent public investi dans quatre stades qui seraient largement sous-utilisés et concentrés dans une zone géographique desservis par la même autoroute ?

Quelles réponses apporter aux communes, propriétaires de la majorité des équipements sportifs, qui sont en charge de la rénovation et de l'entretien et qui, par ailleurs, se trouvent confrontées à des normes de sécurité et de qualité que leur imposent les fédérations ?

N'aurait-il pas été utile que le projet de schéma aborde de façon plus précise la question de l'éducation physique et sportive et du sport à l'école, y compris le sport universitaire, où le problème de l'accès aux équipements mériterait d'être clarifié ?

Le projet de schéma ne pouvait-il apporter des éléments de réponse à la question du devenir des emplois-jeunes qui concerne à la fois les titulaires de ces emplois eux-mêmes, mais aussi les fédérations et les associations qui ont eu recours à leurs services. La question a été abordée par divers intervenants.

Le projet de schéma fait le constat que la multiplicité des acteurs du sport constitue un frein au développement de ce secteur mais il préconise la création de nouvelles institutions, parfois elles-mêmes chargées d'établir

des documents de planification, accroissant ainsi la complexité du système. N'était-il pas possible de limiter la création d'institutions nouvelles, quitte à accroître les compétences et à élargir la représentativité des institutions existantes ?

Cette liste, non exhaustive, de questions, d'importance variable, n'entend pas être interprétée comme constituant une marque de défiance à l'égard d'un document dont la qualité a été saluée par la très grande majorité des intervenants, et dont on sait qu'il a été élaboré dans des délais brefs. Elle n'a d'autre but que de permettre à ses auteurs d'y apporter des réponses, la permanence de la délégation permettant d'établir un dialogue fructueux.

Le projet de schéma est surtout porteur d'espoirs. Toutes les personnes entendues par le rapporteur ont déclaré se réjouir de l'existence de ce schéma en ce qu'il traduit la reconnaissance du sport comme élément de la politique d'aménagement du territoire. Elles ont très largement approuvé sa philosophie inspirée par une conception humaniste du sport et par le fait que l'utilisateur est placé au cœur même du dispositif. Les objectifs prioritaires retenus par le schéma ont rencontré une très large adhésion, même si les engagements de l'Etat ont paru à certains un peu limités. Les réserves qui ont pu s'exprimer portent sur des questions ponctuelles mais ne traduisent aucun rejet du projet de schéma. Au contraire, tous les intervenants, les élus, bien sûr, mais aussi les représentants du mouvement sportif, professionnels ou bénévoles, ont participé avec conviction à la phase de concertation qui a prélué à l'élaboration du projet de schéma. Associés à la réflexion, certains d'entre eux ont émis la crainte de ne pas être assez intégrés à la phase de mise en oeuvre du schéma. Ayant parfois le sentiment d'être mal représentés au sein des instances représentatives – alors même que par la position qu'ils occupent, ils peuvent jouer un rôle d'alerte, de vigie – ils espèrent accéder à un véritable rôle institutionnel qui ferait d'eux des co-décideurs, des partenaires à part entière.

Cette volonté de faire vivre le schéma, telle qu'elle se manifeste aujourd'hui, est sans doute la meilleure réponse aux questions qui ont pu être posées, d'autant que le projet de schéma tend à mettre en place un cadre particulièrement propice à l'établissement de relations partenariales entre les différents acteurs du sport. Et c'est dans ce cadre que la commission régionale d'aménagement et d'animation des territoires et espaces, organe permanent de concertation et l'instance régionale de concertation chargée d'analyser les besoins en matière d'emploi et de formation auront un rôle essentiel à jouer.

Le rapporteur remercie les députés membres de la Délégation qui, par leurs questions aux personnes auditionnées, par leurs observations, ont



contribué à nourrir le débat qui s'est instauré. Il remercie également les représentants de la DATAR, du ministère de la jeunesse et des sports ainsi que les représentants des institutions, associations et syndicats qui ont accepté de participer aux auditions organisées au plan national.

Outre ces auditions au plan national, le rapporteur a pris connaissance des contributions des régions et a souhaité rencontrer, dans son département, des élus en charge du sport, des représentants d'associations sportives, des intervenants dans le sport, des enseignants d'éducation physique et sportive et des architectes.

De tout ce travail, il tire la conviction que la réflexion portant sur la fonction, la localisation et la conception des espaces sportifs doit toujours mieux "croiser" les apports de différentes disciplines avec les points de vue des "acteurs du terrain".

S'il permet qu'on s'engage dans cette démarche à tous les niveaux, le schéma de services collectifs du sport aura atteint son but.

## EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION

Au cours de sa séance du 6 juin 2001, la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire a examiné le rapport pour avis de M. Félix Leyzour sur le projet de schéma de services collectifs du sport.

Après l'exposé du rapporteur, **M. Philippe Duron, président**, a rappelé combien la conception du sport avait évolué en un siècle, passant d'une discipline quasi-confidentielle telle que pouvaient la pratiquer les aristocrates anglais à une discipline universelle et démocratique. Il s'est réjoui, en particulier, de voir que toutes les disciplines sportives étaient ouvertes aux femmes et a souligné combien le sport était un facteur essentiel pour l'intégration des populations les plus fragiles, qu'il s'agisse des personnes handicapées ou des jeunes issus des quartiers sensibles.

Le rapporteur a ensuite proposé à la Délégation plusieurs recommandations.

**M. Philippe Duron, président**, a demandé des précisions complémentaires sur les raisons ayant conduit le rapporteur à proposer la suppression de la commission nationale interministérielle sport et environnement, au regard notamment des missions qui lui sont dévolues et de sa composition.

**M. Félix Leyzour, rapporteur**, a fait observer que c'était justement en raison de l'absence de dispositions précises sur ces points qu'il avait été conduit à présenter cette recommandation, la nouvelle version du projet de schéma étant quelque peu elliptique à cet égard.

**M. Philippe Duron, président**, a suggéré, compte tenu de l'importance que revêtent les espaces naturels et ruraux pour la pratique du sport, que la Délégation réserve son avis sur cette recommandation jusqu'après l'examen du projet de schéma de services collectifs consacré à ces espaces.

Conformément à la proposition du président, la Délégation a décidé de réserver son avis sur cette recommandation.

Elle a ensuite *adopté* les trois autres recommandations.

La Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire *a autorisé* à l'unanimité, en application de l'article 7 de son règlement intérieur, la publication du rapport pour avis sur le projet de schéma de services collectifs du sport.

## RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION

1. **La Délégation demande que les départements et territoires d'outre-mer, comme d'ailleurs le prévoyait le projet de schéma initial, figurent parmi les territoires d'interventions prioritaires.**
2. **La Délégation considère que l'objectif "développer la vie associative dans les zones d'intervention prioritaires" doit prendre place au sein de la partie du schéma consacrée aux territoires d'interventions prioritaires ; elle demande également que les soutiens financiers ne soient attribués aux projets dynamisant le secteur associatif sportif dans ces territoires qu'après avoir été soumis pour avis à une instance regroupant des représentants de l'Etat, des élus locaux et du mouvement sportif.**
3. **La Délégation exprime le vœu que la réflexion portant sur la fonction, la localisation et la conception des espaces sportifs "croise" toujours mieux les apports des différentes disciplines avec les points de vue des acteurs de terrain. Afin de permettre au schéma d'atteindre son but, elle recommande que s'engage cette démarche à tous les niveaux.**

## LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES

PAR LE RAPPORTEUR

**15 février 2001**

### **Association des Maires de France (AMF)**

M. Vincent Fuster, maire adjoint de Besançon

M. Jean-Marc Gilonne, responsable du département action sociale, culturelle, éducative et sportive

Mme Marie-Pierre Belhomme, chargée d'études

### **Fédération française de la randonnée pédestre**

M. Jean-Claude Burel, vice-président

Mme Marie-Claude Servaes, directrice-adjointe

M. Julien Farama, responsable du service Aménagement du Territoire et de l'Environnement

### **Syndicat national de l'éducation physique et sportive**

M. Jean Lafontan, secrétaire général

MM. Michel Fouquet, Pierre Delacroix, Guy Papelier, secrétaires nationaux

### **Comité national olympique et sportif français (CNOSF)**

M. Jean-Louis Monneron, membre délégué

M. Marcel Retailleau

### **Fédération française de canoë-kayak**

M. Christian Hunault, président

M. Antoine Goetschy, directeur technique national

M. Eric Jouhaux, directeur technique national adjoint

3162-2 - Rapport d'information de M. Philippe Duron portant avis sur le projet de décret mettant en oeuvre les schémas de services collectifs prévus aux articles 10 et 11 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 (Délégation à l'aménagement du territoire)

(

- 1) Cf. audition du 9 mai 2001.
- (1) Les données chiffrées qui sont à la base de cet état des lieux résultent de documents émanant du Département des études et de la prospective du ministère de la culture, au nombre desquels peuvent être cités les ouvrages : "Les pratiques culturelles des Français" (1997) et "L'atlas des activités culturelles" (1998). Ces données qui reposent parfois sur des enquêtes anciennes (certaines datant de 1993) devraient être mises à jour ainsi que l'a parfois fait le présent rapport à l'aide de l'ouvrage "Statistiques de la culture : les chiffres-clés" (1999).
- (3) Représentants de l'Association des maires des grandes villes de France entendus par votre rapporteure, Conseil régional des Pays-de-Loire.
- (4) Cf. audition du 10 janvier 2001 de M. Patrice BEGHAIN, conseiller technique au ministère de la culture et de la communication, de Mme Catherine VIRASSAMY, chargée de mission à la DATAR et de Mme Anita WEBER, présidente du Comité stratégique du schéma de services collectifs culturels.
- (5) Cette fréquentation est nulle pour 24 % des Français, exceptionnelle pour 27 %, occasionnelle pour 28 %, régulière pour 12 % et habituelle pour 10 %.
- (6) A ce propos, il convient de rappeler que les évaluations en lecture dans le cadre des journées d'appel de préparation à la défense ont fait apparaître que 9,3 % des 21 750 jeunes participants rencontraient de graves difficultés de lecture, dont 5 % étaient en voie d'illettrisme.
- (7) Le Monde du 1er février 2001.
- (8) A titre de comparaison, on dénombre 575 bibliothèques universitaires en Espagne et 1300 en Allemagne (cf. M. de Saint-Pulgent "Le gouvernement de la culture").
- (9) Conférence de presse de Mme la ministre de la culture et de la communication du 14 décembre 2000.
- (10) Conférence de presse de M. le ministre de l'éducation nationale du 14 décembre 2000.
- (11) Cf. le schéma de services collectifs de l'information et de la communication.
- (12) En 1998, 119 commandes musicales ont été passées ; 93 projets chorégraphiques ont été aidés.
- (13) L'article 65 de la loi précitée, du 4 février 1995, avait prévu – dans un délai d'un an – la promulgation d'une loi portant révision de la répartition des compétences définies par les lois de décentralisation.
- (14) Cf. audition du 6 décembre 2000 de Mme la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'environnement.
- (15) Elles ont la faculté de "concourir avec l'Etat au développement culturel" en toute indépendance à l'exception des quelques domaines où l'Etat conserve un droit de contrôle.
- (16) Cf. note 3.
- (17) Aux termes du décret n° 2000-906 du 19 septembre 2000, les CRADT coprésidées par le préfet de région et le président du conseil régional sont composées des préfets des départements de la région ; du trésorier payeur général de la région ; du ou des secteurs d'académies ; de 11 conseillers régionaux ; de 8 présidents et conseillers des conseils généraux des départements ; de 10 représentants des exécutifs, des communes, communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et pays ; du président et de 11 représentants du Conseil économique et social régional, de 12 représentants des organisations syndicales et professionnelles, et de 16 représentants de la vie associative.
- (18) Ces contrats ont notamment pour objectifs d'assurer la présence des livres sur tous les lieux de vie, d'aller à la rencontre des publics marginalisés – cf. l'analyse détaillée qu'en fait J.M. Geveaux dans son avis "Culture" sur le projet de loi de finances pour 2001 (n° 2625, Tome III).
- (19) Cf. "Repères et références statistiques" édition 2000 du ministère de l'Education nationale.
- (20) En français : 44,5 % des élèves ne maîtrisent pas des outils de langage, 33 % la production d'écrits et 17,3 % la compréhension.  
En mathématiques : 32,3 % ne maîtrisent pas la numération et l'écriture des nombres, 30,4 % les techniques opératoires et 50,3 % les problèmes numériques.
- (21) Cf. le rapport "Situations de handicap et cadre de vie" du Conseil économique et social (septembre 2000).
- (22) Recensant par exemple : les richesses patrimoniales et muséales avoisinantes ; les spectacles, expositions en cours ou à venir ; les stages ; les lieux culturels ; les festivals...

- (23) *Théâtres nationaux, centres dramatiques nationaux, scènes nationales, théâtres lyriques, orchestres subventionnés, centres chorégraphiques nationaux.*
- (24) *Le Monde du 9 mars 1999*
- (25) *Voir compte rendu de l'audition du 31 janvier 2001*
- (26) *France-Télécom – EDF GDF – Générale des Eaux – La Poste- Société Lyonnaise de transports en commun – SNCF*
- (27) *Royaume-Uni, Espagne, Allemagne, Suède, Etats-Unis*
- (28) *Il est précisé, en effet, dans le scénario multimodal volontariste, que pour les voyageurs, la croissance annuelle 1996-2020 sera de 2,4 % pour la route et 2,1 % pour le transport ferroviaire.*
- (29) *Source : Voies navigables de France*
- (30) *Source Eurostat*
- (31) *Source : observatoire franco-espagnol de trafic dans les Pyrénées*
- (32) *Source : Etchelecou*
- (33) *La transformation partielle de la RN 10 est inscrite dans le schéma, la mise à deux fois trois voies de l'A63 doit passer à la phase opérationnelle*
- (34) *cf. définitions p. 24*
- (35) *cf. définitions p. 24*
- (36) *Source : SNCF*
- (37) *Source : ASF, ESCOTA, SFTRF*
- (38) *En 2000, 8 050 poids lourds passaient chaque jour au Perthus, 7 600 à Biriadou, contre seulement 4 250 au tunnel de Fréjus et 3 800 à Vintimille.*
- (39) *Le premier projet présenté vise à réaliser une voie routière de grande capacité entre Pampelune et Peyrehorade (110 kilomètres, dont 45 en Espagne et 65 en France). La seconde proposition porte sur une liaison Lerida – Monrejeau par Vielha*
- (40) *Pour une liaison de 138,7 km*
- (41) *C'est ce que demandent les chambres de commerce et d'industrie françaises, espagnoles et portugaises, réunies au sein de la conférence internationale des chambres de commerce et d'industrie de l'axe ferroviaire transeuropéen atlantique (CEFAT)*
- (42) *Voir liste des personnes entendues page 27.*