

Territoires, biodiversité, développement durable, projet, évaluation,
équilibre, dynamiques, solidarité

Du zonage... ...au contrat une stratégie pour l'avenir

Geneviève PERRIN-GAILLARD
Philippe DURON

Députée des Deux - Sèvres
Député du Calvados

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été élaboré avec la collaboration éclairée et efficace de Mmes Fabienne ALLAG-DHUISME, chargée de mission à la Direction de la nature et des paysages du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Cécile COMBETTE-MURIN, attachée parlementaire de Philippe DURON, Hélène JACQUET-MONSARRAT, chargée de mission à la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, et de M. Georges RIBIERE, conseiller du Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

SOMMAIRE

PREAMBULE.....	5
INTRODUCTION METHODOLOGIQUE : LE ZONAGE, FORTUNE D'UN MOT, LIMITES D'UN CONCEPT.....	7
PROBLEMATIQUES DU RAPPORT	9
CHAPITRE I - LES ZONAGES : UN ETAT DES LIEUX.....	10
1 . LES ENSEIGNEMENTS DU RAPPORT AUROUX	10
2. LES ZONAGES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	11
2.1. <i>Les zonages d'étude</i>	11
2.2. <i>Les zonages urbains</i>	12
2.3. <i>Les zonages ruraux</i>	14
2.4. <i>Le cas particulier de la prime à l'aménagement du territoire (P.A.T.)</i>	17
3. LES ZONAGES ENVIRONNEMENTAUX.....	19
3.1. <i>Les zonages de connaissance</i>	19
3.2. <i>Les zonages d'intervention</i>	21
4. LA CRITIQUE DES SOURCES ET DES DONNEES	25
4.1. <i>Les données : entre insuffisance et prolifération</i>	25
4.2. <i>La cartographie</i>	26
4.3. <i>La question des critères</i>	26
4.4. <i>Deux illustrations de cette critique</i>	27
5. LA PERCEPTION DES ZONAGES : DECALAGE AVEC LES ATTENTES D'UNE SOCIETE MODERNE.....	29
CHAPITRE II - UN CONTEXTE EN EVOLUTION	31
1. LE CONTEXTE INTERNATIONAL ET COMMUNAUTAIRE : DE NOUVEAUX CADRES POUR LES ZONAGES . 31	
1.1. <i>Les conventions internationales</i>	31
1. 2. <i>Le contexte communautaire</i>	32
2. L'EVOLUTION DU CONTEXTE LEGISLATIF FRANÇAIS	40
2.1. <i>dans le domaine de l'aménagement du territoire</i>	40
2.2. <i>L'évolution des politiques de protection de la nature en France</i>	44
2.3. <i>Les nouvelles orientations en matière de politique agricole</i>	47
3. LA FRANCE, UN TERRITOIRE EN MOUVEMENT.....	47
3.1. <i>Les enseignements du recensement de 1999</i>	47
3.2. <i>Les spécificités du territoire français</i>	48
CHAPITRE III - VERS LE CONTRAT : PROPOSITIONS STRATEGIQUES ET MESURES .. 52	
1. UNE STRATEGIE EN TROIS ETAPES : POUR ALLER VERS UN DEVELOPPEMENT INTEGRE DU TERRITOIRE ASSOCIANT LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE.....	52
1.1. <i>Le court terme : simplifier et moderniser</i>	52
1.2. <i>Le long terme : un changement de logique, du zonage au contrat territorialisé</i>	55
1.3. <i>Gérer la transition</i>	56
2. PASSER D'UNE CULTURE DE HANDICAP A UNE CULTURE DE VALORISATION	56
2.1. <i>Mieux intégrer l'environnement et le développement durable dans les pratiques institutionnelles</i>	57
2.2. <i>Pour une culture partagée : développer la formation pour tous</i>	59
2.3. <i>Rendre accessibles les sources d'information au plus grand nombre</i>	59
2.4. <i>Pour une approche plus citoyenne du développement durable : favoriser le débat public</i>	61
2.5. <i>Renforcer les dispositions fiscales favorables à la biodiversité</i>	61
3. PASSER D'UNE LOGIQUE D'EXONERATION A UNE LOGIQUE D'INVESTISSEMENT DURABLE	64
3.1. <i>Les aides aux territoires</i>	65

3.2. <i>Les aides aux entreprises</i>	66
4. POUR UN RENFORCEMENT DE LA CULTURE DE L’EVALUATION	68
4.1. <i>Les nouveaux dispositifs</i>	68
4.2. <i>Tirer les leçons de l’expérience communautaire et des Etats membres pour renforcer les pratiques du suivi et de l’évaluation en France</i>	70
CONCLUSION	73
LISTE DE PROPOSITIONS	75
LISTE DES PERSONNALITES AUDITIONNEES	78
LISTE DES REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	82
SIGLES ET ABREVIATIONS	87
ANNEXES (NON FOURNIES)	89

Préambule

Les zonages sont devenus au fil des ans un outil privilégié pour la mise en œuvre de politiques d'aménagement du territoire et d'environnement. Partant du constat que leur multiplication est trop souvent source de complexité administrative, d'incohérence et d'incompréhension de la part des citoyens et de nombreux élus locaux, Lionel JOSPIN, Premier ministre, a souhaité que lui soit remis un état des lieux en la matière et des propositions de simplification. Il s'agit d'offrir une alternative à une pratique très forte de l'administration française qui tend à inscrire les actions de l'Etat à l'intérieur de zonages géographiques contraignants.

Le Premier ministre a souhaité que nos propositions privilégient la dimension contractuelle, dans l'esprit de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (L.O.A.D.D.T.) du 25 juin 1999, mais aussi dans le respect des obligations communautaires et internationales de la France.

Notre mission s'est trouvée enrichie des travaux préparatoires à la L.O.A.D.D.T. confiés à messieurs Jacques CHEREQUE, Jean AUROUX, Pierre TROUSSET et Yves MORVAN, dans le prolongement desquels elle s'inscrit. Elle se situe dans un cadre législatif rénové avec les trois textes qui modernisent l'organisation territoriale de notre pays : la L.O.A.D.D.T., la loi relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale et la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (S.R.U.). Les travaux de la commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par Pierre MAUROY, ont également nourri notre réflexion.

L'originalité de la commande du Premier ministre repose sur le souci d'intégrer une double dimension : le développement du territoire, et la prise en compte des enjeux environnementaux. C'est, chacun l'aura compris, une mise en perspective concrète du concept du développement durable.

Pour mener à bien cette mission, nous nous sommes appuyés sur les services du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, et tout particulièrement de la direction de la nature et des paysages, et de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (D.A.T.A.R.). Un groupe technique a été constitué, regroupant des représentants des différents ministères concernés : le ministère de l'économie et des finances, le ministère de l'emploi et la solidarité, le ministère de l'intérieur, le ministère de l'agriculture et de la pêche, le secrétariat d'Etat au tourisme, ainsi que le commissariat général au plan et l'institut français de l'environnement.

Nous avons auditionné 75 personnalités. Soucieux de pouvoir appréhender des cas concrets, nous avons effectué plusieurs déplacements en région. Ainsi, nous nous sommes rendus à Lille, à l'invitation du groupe de travail sur l'évaluation du dispositif Z.F.U-Z.R.U. de la région Nord-Pas-de-Calais, ainsi qu'à Roubaix, à la rencontre du maire René VANDIERENDONCK, en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, où nous fûmes accueillis par son président Michel VAUZELLE, et à Bordeaux.

Un déplacement à Bruxelles nous a permis de rencontrer des représentants des Directions Générales Agriculture, Environnement et Politique Régionale.

Nous remercions Michel BARNIER, Commissaire Européen à la Politique Régionale, d'avoir bien voulu nous accorder un entretien.

Introduction méthodologique : le zonage, fortune d'un mot, limites d'un concept

Terme géographique venant du grec *zôné*, étymologiquement la ceinture, la zone désignait une bande étroite de la surface de la terre délimitée par deux parallèles. Par extension, dans le vocabulaire militaire, il désignait l'espace *non aedificandi* qui enserrait les fortifications. L'interdit qui en découle est déjà sous-jacent à l'évolution conceptuelle du terme zonage.

Au XXème siècle, l'urbanisme consacrera le succès du concept : le zonage sera conçu comme une spécialisation fonctionnelle de l'espace.

Les zonages ont accompagné la très forte croissance urbaine de l'après-guerre. Ils ont indéniablement favorisé l'efficacité d'actions sectorielles de politique de développement. Mais, conçus comme une organisation productive et taylorienne de la ville, les zonages ont aussi contribué à sa désorganisation.

La pratique du zonage a connu dans les dernières décennies un succès tel auprès des responsables des politiques d'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement, (pour ne citer que ces deux domaines fortement producteurs de zonages), que leur multiplication porte aujourd'hui en elle la complexité, voire la confusion. Sur un même territoire peuvent se superposer, s'emboîter, se recouper des zonages résultant de conventions internationales, des zonages européens, qu'il s'agisse des découpages liés aux politiques structurelles ou découlant des directives de protection de l'environnement, et enfin un grand nombre de zonages nationaux, voire même régionaux. Le rapport de Jean AUROUX en a donné un aperçu éclairant pour la France. De semblables constats pourraient toutefois être faits pour d'autres pays de l'Union européenne.

Pour notre part, nous nous attacherons à mettre en évidence l'intérêt et les limites de ces trois grandes familles de zonages : les zonages de savoir ou de connaissance, les zonages d'exception ou de prescription, et les zonages d'intervention.

Les zonages de savoir, ou de connaissance, visent à délimiter des territoires dont la qualité première sera de servir de cadre à la fourniture d'informations pertinentes relatives à une problématique donnée. Dans cette catégorie, on peut ranger les Z.N.I.E.F.F. (zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique) et les zones d'emploi.

Les zonages d'exception définissent quant à eux des zones à l'intérieur desquelles s'appliquent des procédures spécifiques, dérogoires du droit commun, et qui s'imposent de manière permanente aux usagers. Il en va ainsi des zonages d'intervention en matière d'environnement. Les zones centrales de parcs nationaux en sont une illustration.

En matière d'aménagement du territoire, les années 90 ont vu se multiplier les zonages d'intervention. Ceux-ci résultent de la « *nécessité de prendre en compte la spécificité de certains publics ou territoires (qui) a conduit, depuis quelques années, l'Administration à multiplier les mesures destinées à rétablir une égalité réelle face aux inégalités produites par les faits* »¹. La discrimination positive est un principe que l'on retrouve dans le droit international et communautaire, principalement en faveur des minorités raciales.

L'originalité française tient au fait que ce traitement inégal s'applique aussi, et pour une large part, en matière territoriale. C'est « *le fait de l'existence d'une conception universaliste de l'Etat qui conduit justement les pouvoirs publics à chercher à établir l'égalité entre toutes les portions du territoire.* »* (idem). Cette politique, caractérisée par des « *différenciations de traitement en fonction de la localisation géographique sur le territoire national* »* (idem) a été initiée par la loi de 1991 d'orientation sur la ville qui met en place les zones urbaines sensibles (Z.U.S.). Elle a été notoirement renforcée par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. A l'occasion du débat parlementaire, le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, Charles PASQUA, déclarait à l'époque: « A territoires inégaux, régime social et fiscal inégal ». Cette loi du 4 février 1995 a marqué une étape importante dans la mise en place du dispositif de zonages de discrimination positive, en instaurant les zones de revitalisation rurale (Z.R.R.) et les zones de revitalisation urbaine (Z.R.U.). Il s'agissait, par des mesures d'exonérations fiscales, d'allègements de charges sociales, de favoriser le maintien, l'installation, le développement d'entreprises sur des territoires fragiles ou en voie de reconversion.

Nous avons pris le parti d'exclure de notre réflexion les zonages liés à l'eau et aux risques. Ceux-ci obéissent en effet à des impératifs de sécurité et de santé publique plus immédiats, et n'entrent pas dans les logiques de recomposition du territoire et de contractualisation telles qu'elles émanent des dispositifs législatifs récents. Pour cette même raison, nous n'avons pas traité le cas des zonages en milieu marin, même si leur nombre et leur complexité mériteraient qu'on y consacre une étude particulière.

¹ * (cf. Article « Les adaptations du principe d'égalité à la diversité des territoires », RFD adm, sept-oct 1997, avant-propos de Marcel Pochard)

Problématiques du rapport

De toutes les questions qui se sont posées à nous au long de cette mission, quatre ont structuré notre réflexion :

- A - La politique des zonages répond-t'elle aux objectifs que se fixe l'Etat et aux attentes de la société et des territoires ?
- B - Le diagnostic des difficultés territoriales est-il suffisant et permet-il de définir des politiques territorialisées efficaces ?
- C - Le concept de développement durable n'appelle-t'il pas une nouvelle approche plus intégrée des politiques publiques sur le territoire ?
- D – A l'intérieur d'un cadre législatif renouvelé, quelles nouvelles stratégies l'Etat peut-il mettre en œuvre pour impulser une nouvelle donne territoriale ?

Chapitre I - Les zonages : un état des lieux

1 . LES ENSEIGNEMENTS DU RAPPORT AUROUX

Dans la perspective de la préparation d'une nouvelle loi d'aménagement du territoire et de la réforme des fonds structurels, le Premier ministre avait confié début 1998 à Jean AUROUX, ancien ministre, un rapport sur la réforme des zonages et l'aménagement du territoire.

Ce rapport est le premier à avoir appréhendé la question selon une vision assez large.

Il rappelle que les politiques de l'Etat d'une part et de l'Europe d'autre part, s'associent dans un rôle commun de redistributeurs des richesses nationale et européenne, tout en soulignant que l'Europe impose ses méthodes, ses critères, et donc ses zonages.

La panoplie des aides liées aux territoires est conçue comme une politique de l'offre qui ne se révèle pas adaptée dans tous les cas aux demandes exprimées par les collectivités et les acteurs économiques.

Si ces politiques touchent à des domaines stratégiques, les modes d'intervention sont porteurs de contraintes et de limites quantitatives et thématiques qui en freinent l'efficacité.

Elles souffrent d'un manque de lisibilité générale, lié à l'empilement des mesures, au défaut d'articulation des objectifs poursuivis, à l'insuffisance de communication sur leurs spécificités et/ou leur corrélation. L'organisation sectorielle de l'Etat producteur de zonages génère un déficit de cohérence qui nuit à l'efficacité et à la compréhension du dispositif. Jean AUROUX a bien souligné ce manque de lisibilité et de transparence de la politique de guichet, qu'aggravent encore des rigidités et des complexités de procédure lourdes de conséquences.

L'interrogation du rapport AUROUX sur la multiplication des financements croisés illustre une critique permanente des élus locaux, qui ont le sentiment de devoir adhérer à une politique plutôt qu'à en être les porteurs.

Par ailleurs, le diagnostic sur la frilosité du système bancaire prouve la vulnérabilité du système.

Les principes de sortie de ce système inadapté qui sont proposés dans ce rapport s'organisent autour :

- du principe de la concentration des aides sur le territoire ;
- de l'allègement des zonages ;
- du découplage des aides européennes de celles de l'Etat.

On comprend la logique qui souhaite atténuer les effets de la réduction des zones éligibles aux aides européennes. On peut cependant s'interroger sur le bien fondé à moyen et long terme d'une telle recommandation. Si l'objectif est d'inverser durablement la tendance au déclin de certains territoires, il importe plutôt de leur apporter des aides fortes, et donc cumulatives, mais limitées dans le temps.

Dans ce cas, l'une des conditions est de mieux mesurer les effets de ces aides par une évaluation régulière, et de les concevoir comme un dispositif de soutien temporaire à une stratégie de rééquilibrage. Celui-ci passe par une équitable répartition des infrastructures d'accessibilité et des services aux acteurs économiques et à la population.

Selon le rapporteur, l'Etat devrait mieux utiliser les outils dont il dispose déjà, mais qui restent insuffisamment explorés : la contractualisation, les dotations de l'Etat aux collectivités locales, les allègements des charges sociales et fiscales. Il faudrait également envisager une rationalisation de l'appareil administratif territorial et la mise en œuvre d'un dispositif d'évaluation efficace.

2. LES ZONAGES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

2.1. Les zonages d'étude

Les zonages d'étude sont des périmètres d'observation statistique. Des critères peuvent s'y appliquer pour déterminer l'éligibilité des territoires à un éventuel zonage réglementaire ou d'intervention. Ainsi que le confirme le rapport AUROUX, le choix du périmètre, ainsi que celui des critères, ne sont pas neutres.

La décision politique doit s'appuyer sur un diagnostic des principales évolutions de la société. Une structure d'observation doit fournir les données de base, recueillies à une échelle pertinente, et susceptibles d'être agrégées pour apprécier la pertinence des mesures et en assurer le suivi au plan national.

Il est manifeste que le poids de l'appareil d'observation dans la décision politique est considérable, dans la mesure où c'est lui qui définit le champ du possible en fonction des instruments qu'il a mis en place.

La pratique qui consiste à laisser le choix des critères au seul appareil d'observation ne permet pas d'obtenir une cohérence suffisante entre l'objectif et les critères. Il s'ensuit dans les résultats des distorsions préjudiciables au territoire.

Le choix d'une observation à l'échelle des zones d'emploi correspondant aux 348 bassins d'emploi du territoire est une novation. Elle répond mieux à la réalité économique et sociale, et aux flux qui s'expriment sur le territoire. Mais sa corrélation avec une batterie de critères insuffisants ou mal adaptés affaiblit ou vide de son sens la procédure d'intervention. Ainsi, les critères de population et de chômage utilisés pour établir la nouvelle carte P.A.T. ont montré leurs limites. Nous analyserons ces dysfonctionnements dans un chapitre ultérieur.

L'opacité des modalités d'utilisation des critères, le manque de dialogue entre la structure d'observation statistique et les destinataires finaux, les difficultés de lecture d'une commande publique globale, favorisent un manque de lisibilité des zonages et de leurs frontières, une incompréhension de l'usager qui se voit imposer une sélectivité sans recours.

Le déficit d'information sur la critériologie retenue, le défaut d'animation locale pour faire comprendre les objectifs qui ont présidé aux choix des critères et des échelles, éloignent les décideurs de l'acteur local.

2.2. Les zonages urbains

La France n'échappe pas au mouvement mondial d'urbanisation. Aujourd'hui, environ 80 % des Français vivent en ville. Celle-ci s'est diversifiée. Les pôles urbains qui comprennent la ville centre et sa banlieue n'ont gagné que deux millions d'habitants dans le dernier quart de siècle, alors que les couronnes périurbaines, trois fois et demie moins peuplées, ont, pendant le même temps, gagné trois millions d'habitants. C'est à l'échelle de ces aires urbaines ainsi définies, qui concentrent à elles seules les trois quarts de cette population urbaine sur moins de 20 % du territoire, qu'il faut maintenant appréhender la politique de la ville, dont le champ a trop longtemps été restreint au niveau du quartier ou de la commune.

La politique de la ville a dès son origine été fortement territorialisée. Elle s'est d'abord appliquée à l'échelle du quartier, avec la mise en place des procédures « habitat et vie sociale » en 1977, puis avec les premières conventions « droit social des quartiers » à partir de 1981. Dans les années 1990, à mesure que se faisaient sentir les difficultés urbaines, des dispositifs fondés sur des zonages forts se succèdent et s'additionnent : les zones urbaines sensibles, mises en place par la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, les zones de revitalisation urbaine, mises en place par la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire (L.O.A.D.T.) du 4 février 1995, et enfin les zones franches urbaines, instituées par le pacte de relance pour la ville (P.R.V.) du 14 novembre 1996. Ces deux dernières lois s'inscrivent, d'une manière plus forte que les textes précédents, dans une logique réparatrice limitée aux quartiers d'habitat dégradé, caractérisés par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. Cette politique hiérarchise ces quartiers par ordre croissant de « handicaps économiques et sociaux » (art. 1 et 2 de la loi P.R.V.).

Par la suite, ces politiques ont cherché à ouvrir le quartier sur la ville, puis, tout récemment, sur l'agglomération. C'est la conséquence des décisions du comité interministériel à la ville de décembre 1999, qui a pris en compte certaines conclusions du rapport de Jean-Pierre SUEUR « Demain, la ville ». A l'avenir, ainsi que le permet l'article 27 de la L.O.A.D.D.T., les contrats de ville pourront être intégrés aux contrats d'agglomération signés entre l'Etat et les établissements publics de coopération intercommunale.

L'évaluation de ces politiques a été engagée tout à la fois par le ministère des finances et celui des affaires sociales, qui ont diligenté des missions d'inspection générale. Le rapport de l'inspection générale aux affaires sociales, présenté par Béatrice BUGUET, s'appuie sur une analyse rigoureuse des données disponibles en matière de création d'entreprises et d'emplois. Ses conclusions sont très sévères quant aux zones franches urbaines. La sélection des zones n'apparaît pas rigoureuse. Ce dispositif, fondé sur des exonérations d'impôts et de charges importantes au bénéfice des entreprises créatrices d'emploi qui s'installent ou se développent dans le périmètre de la Z.F.U., se révèle faiblement créateur d'emploi : en dix-huit mois, on recense seulement 1785 créations d'emplois sur les 25 885 entreprises exonérées pour un coût total pour l'Etat de 2 milliards de francs en 1998.

Ce diagnostic, il est vrai précoce, est aujourd'hui contesté par l'association nationale des zones franches urbaines (A.N.Z.F.U.), qui a fait réaliser une étude sur 10 villes concernées par un cabinet spécialisé. Les conclusions de ce rapport font état de l'efficacité du dispositif : 20 000 entreprises y ont fait appel, ce qui atteste de sa lisibilité, 60 000 emplois ont été maintenus ou créés en trois ans, alors que l'objectif était de 55 000 à 5 ans. 40 % des 15 000 emplois nets créés ont bénéficié à des personnes résidant dans les quartiers concernés par les implantations d'entreprises, alors que l'objectif n'était que de 20 %.

Nous avons pu constater, lors de nos auditions et en nous rendant sur le terrain à Roubaix et à Bordeaux, que le dispositif s'est révélé d'autant plus efficace que les villes qui en bénéficiaient s'étaient dotées, grâce à la mobilisation de leurs élus, d'une stratégie de développement, ainsi que d'outils d'accompagnement économiques, urbanistiques et sociaux.

Dans la métropole lilloise, les trois zones franches urbaines (Lille-Loos, Roubaix et Tourcoing) ont connu un essor économique important. Le nombre d'établissements implantés a augmenté respectivement de 76,6 %, 33,4 % et 31 % entre le 1^{er} janvier 1997 et le 1^{er} janvier 1999. Cependant, ces créations d'entreprises doivent beaucoup à des phénomènes de transferts. Ainsi, dans ces trois zones franches, ceux-ci ont représenté 41 % des nouvelles implantations au cours de l'année 1997 contre moins de 25 % l'année précédente. Les nouvelles créations d'établissements en 1997 et 1998 se sont faites de façon privilégiée dans les Z.F.U.. A Roubaix, qui bénéficie de toutes les aides nationales et européennes en faveur de la ville, nous avons pu constater l'effet d'accélération résultant du dispositif Z.F.U.. Les créations d'entreprises ont permis d'entamer la reconversion d'importantes friches industrielles et ont facilité le maintien et la renaissance du commerce local.

Au total, il apparaît que les dispositifs d'exonération qui bénéficient aux Z.F.U. ont des effets visibles sur un certain nombre de territoires concernés. Cependant, ce dispositif présente aussi des inconvénients :

- le coût des emplois créés ou maintenus est prohibitif pour la collectivité ;
- les avantages consentis en matière d'exonérations génèrent un effet d'aubaine très important. On le mesure bien lorsque l'on compare l'évolution des créations d'emplois dans ces territoires avant et après 1997. L'importance des transferts d'entreprises constatés sur toutes les zones franches en est la meilleure illustration ;
- des « effets de frontière » : les entreprises ou les secteurs situés à la périphérie immédiate des zones franches se trouvent handicapés par un phénomène de distorsion d'avantages fiscaux. A Roubaix par exemple, la fermeture d'une importante filature, située en dehors de la zone franche, est intervenue après le décret de délimitation de celle-ci, rendant ainsi plus difficile la reconversion de cette friche industrielle ;
- la plus grande partie des emplois créés bénéficie à des salariés venant de l'extérieur de la Z.F.U. ;
- des effets de fuite : les habitants, las de la cohabitation avec plus démunis qu'eux, sont souvent tentés, lorsqu'ils retrouvent un emploi grâce au dispositif, de quitter l'endroit où ils résidaient jusqu'alors.

La politique de la ville et les zonages urbains ont produit des effets positifs et mesurables. Les inconvénients soulignés ci-dessus montrent que la réflexion engagée par le ministère de la Ville pour aller vers une fusion et un meilleur calibrage des dispositifs s'impose. Mais il nous semble qu'il faudra aller plus loin et adapter ces politiques aux dimensions de la ville d'aujourd'hui.

2.3. Les zonages ruraux

Les politiques publiques en faveur de l'espace rural se sont succédées de manière continue depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. En effet, l'Etat ne peut se désintéresser de la plus grande partie de son territoire, même si cet espace rural se réduit aujourd'hui à la faveur de l'extension de l'urbanisation, de la progression des aires urbaines dont le tissu se ramifie du centre-ville aux zones « rurales ».

De nombreux dispositifs ont vécu (S.P.A.R., Z.S.A.R., zones de rénovation rurale, S.A.R., A.S.R.) jusqu'au F.I.D.A.R. supprimé en 1995 pour laisser la place à un fonds unique d'aide à l'aménagement du territoire, le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (F.N.A.D.T.).

Les fonds publics ont été concentrés dans des zones dites « à handicap majeur », « les plus fragiles ». A partir de 1984, celles-ci sont délimitées de manière contractuelle par l'Etat et les régions.

Ces zones sont redéfinies par la L.O.A.D.T. du 4 février 1995 (articles 42 et 52) en :

- territoires ruraux de développement prioritaire (T.R.D.P.) ;
- zones de revitalisation rurale (Z.R.R.).

De surcroît, l'Union européenne apporte son soutien aux territoires ruraux souffrant d'un déclin démographique à travers l'objectif 5b, puis, à partir de 2000, l'objectif 2.

2.3.1. Les territoires ruraux de développement prioritaire

Les T.R.D.P. recouvrent les zones rurales caractérisées par leur faible niveau de développement économique. Délimités conjointement par l'Etat et les régions, les T.R.D.P couvrent une grande partie de l'espace métropolitain (63,8 % du territoire national), concernent 21 053 communes (57,6 % des communes) et une population de 12 937 766 habitants en 1999.

Les T.R.D.P. font l'objet de soutiens particuliers aux entreprises, via des exonérations (taxe professionnelle, impôt sur les sociétés, charges sociales patronales, taxe foncière, droit de mutation sur les commerces, etc.) et aux particuliers dans le domaine du logement (réduction de la taxe départementale de publicité foncière).

Néanmoins, l'impact du dispositif demeure faible, eu égard à l'espace couvert. A titre d'exemple, pour 1998, l'exonération de taxe professionnelle (T.P.) pour les entreprises procédant à certaines opérations de décentralisation, extension ou création d'activités ou de services ou à des reprises d'établissements en difficulté a concerné 1362 entreprises pour un montant de 780 millions de francs.

Certaines dispositions prévues initialement pour 5 ans (exonération puis allègements dégressifs d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés pour les entreprises nouvelles) ont été prorogées jusqu'au 31 décembre de l'année 2004 par la loi de finances pour l'année 2000 (article 44 sexies du C.G.I). Cette prorogation s'applique aussi aux zonages urbains.

2.3.2. Les zones de revitalisation rurale

Les Z.R.R. représentent 55 % des T.R.D.P (11 674 communes), concernent 4 443 914 habitants en 1999 soit 34, 3 % de la population des T.R.D.P et 7 % de la population totale française.

Les Z.R.R. représentent les territoires dont la densité démographique est la plus faible, soit les communes des arrondissements dont la densité est égale ou inférieure à 33 habitants/km², ou des cantons dont la densité est égale ou inférieure à 31 habitants/km², dès lors que ces arrondissements ou cantons satisfont également à l'un des trois critères suivants :

- déclin de la population totale ;
- déclin de la population active ;
- taux de la population active agricole, supérieur au double de la moyenne nationale.

Les Z.R.R. incluent également les communes situées dans les cantons dont la densité démographique est égale ou inférieure à 5 habitants/km².

Ces territoires se caractérisent par un enclavement élevé, une rareté des services, un vieillissement de la population et une faiblesse du revenu par emploi. Ils bénéficient d'exonérations en faveur des entreprises (taxe professionnelle, impôt sur les sociétés, cotisations patronales, sécurité sociale, cotisation d'allocations familiales, taxe foncière, droit de mutations par communes, etc.), et d'avantages pour les particuliers (réduction de la taxe départementale de publicité foncière).

L'évaluation du dispositif est quasi inexistante, le manque de données ne permet d'en apprécier finement l'efficacité. D'autre part, l'évaluation statistique des zonages à partir d'une approche communale ne permet pas de rendre compte des réalités économiques et sociales des territoires.

En outre, l'appréciation du dynamisme territorial au travers des seuls critères démographiques ne saurait nous satisfaire.

Pour ce que l'on en sait, l'impact du dispositif est assez faible. A titre d'exemple, en 1998, seules 405 entreprises sont concernées par l'exonération de T.P. pour des extensions ou créations d'activités et l'Etat n'y a consacré que 86 millions de francs.

Sur des territoires aussi vastes, on observe des situations contrastées. L'inégale qualité du réseau urbain, la diversification plus ou moins grande des services constituent des variables déterminantes du dynamisme économique. Le tissu industriel apparaît très souvent en difficulté, alors que les activités tertiaires semblent globalement mieux se comporter et maintiennent un niveau d'emploi essentiel pour l'avenir de ces territoires.

La mise en valeur des Z.R.R. peut très bien se fonder sur d'autres critères que la démographie. A titre d'exemple, l'I.F.E.N. a constaté que 20 % des communes classées en Z.R.R. présentent des espaces remarquables du point de vue de leur patrimoine naturel (parcs, réserves, etc.). Il s'agit bien d'une ressource qui peut constituer une plus value économique potentielle pour ces territoires ruraux. De même, les Z.R.R. regroupent l'essentiel de la richesse forestière française, ce qui représente un potentiel insuffisamment exploité sur le plan économique.

La disposition introduite dans la loi de finances pour 1999, qui permet d'exonérer partiellement l'immobilier de loisir locatif, a rencontré un écho positif au près des investisseurs et a satisfait les élus des communes rurales. Dans la loi de finances pour 2001, cette disposition a été améliorée par un amendement de Didier MIGAUD, rapporteur général du budget.

Selon les analyses de l'association nationale des acteurs des zones de revitalisation rurale (A.N.A.Z.O.R.R.), qui recourent souvent celles de la société d'études géographiques, économiques et sociologiques appliquées (S.E.G.E.S.A.), les dispositifs associés aux Z.R.R. ne sont pas suffisants. Ils sont trop ciblés sur les entreprises industrielles, pour encourager véritablement le développement de la population et des activités dans les zones concernées.

L'A.N.A.Z.O.R.R. et la S.E.G.E.S.A. suggèrent une politique d'accompagnement des mesures passant par :

- une information claire des bénéficiaires potentiels, qui assurera la lisibilité du dispositif ;
- la prise en compte de l'environnement des entreprises ;
- l'élaboration de réflexions plus larges sur les objectifs de développement des régions à faible densité démographique. C'est le sens de l'article 37 de la L.O.A.D.D.T. qui prend en compte la spécificité des Z.R.R. et souligne le nécessaire effort de solidarité nationale à l'égard de ces territoires les plus vulnérables démographiquement.

La faiblesse supposée de l'impact du dispositif appelle une réorientation des aides en milieu rural. Quelles que soient les mesures envisagées à l'avenir, il conviendra de les asseoir sur des mailles territoriales cohérentes et suffisamment larges. La recomposition du territoire engagée avec la L.O.A.D.D.T. et la loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale nous en fournit l'occasion.

2.4. Le cas particulier de la prime à l'aménagement du territoire (P.A.T.)

La prime d'aménagement du territoire, accordée par le ministre chargé de l'aménagement du territoire après consultation du comité interministériel d'aide à la localisation des activités, est un outil fort de soutien à la création d'emplois durables et au développement d'activités économiques.

Il faut cependant garder en mémoire que cette prime n'est pas la seule aide liée au zonage P.A.T.. Le classement en zone P.A.T. permet également aux collectivités locales d'accorder, si elles le souhaitent, des exonérations de taxe professionnelle pendant cinq ans, des aides à l'immobilier d'entreprise pour les grands groupes et des taux majorés d'aide à l'investissement pour les petites et moyennes entreprises.

Au cours des sept dernières années, la P.A.T. a permis d'accompagner près de 1200 projets, représentant un potentiel de 60 000 créations d'emploi et plus de 95 milliards de francs d'investissement.

En fait, la P.A.T. existe sous son appellation actuelle depuis 1982, mais dès 1964 avait été créée une prime destinée à encourager le développement d'activités dans des zones prioritaires d'aménagement du territoire : la prime de développement régional (P.D.R.).

L'évolution des conditions du développement économique des territoires a conduit à des révisions successives de ce zonage, dont les deux dernières ont eu lieu respectivement en 1995 et 1999. A l'origine, il s'agissait essentiellement d'encourager les régions de l'Ouest de la France. A celles-ci vinrent s'ajouter à partir des années soixante-dix les bassins de reconversion industrielle du Nord et de l'Est de la France.

En 1995, sur l'intervention de la Commission européenne, certains centres-villes, à forte population et peu propices à l'accueil de l'industrie, ont perdu l'éligibilité à la P.A.T. dans des territoires où le P.I.B. semblait trop élevé.

En 1999, afin d'harmoniser les zonages des aides à finalité régionale au niveau européen, la Commission européenne a fixé un certain nombre de règles à respecter pour l'élaboration de la nouvelle carte de la P.A.T., plus contraignantes que par le passé :

- la population couverte est plafonnée, en France métropolitaine, à 34 % de la population totale de la France métropolitaine et des D.O.M., (contre 39,9 % en 1995) ;
- le zonage doit être fondé sur une maille élémentaire unique permettant de fournir des éléments statistiques simples, objectifs et justifiables, limités au nombre de cinq (le revenu net par habitant, le taux de chômage, le déclin démographique, le taux d'emploi dans les activités sensibles et les restructurations annoncées) ;
- les zones proposées doivent comprendre chacune 100 000 habitants au moins, d'un seul tenant et sans enclaves ;
- les zones doivent correspondre au niveau NUTS III ou, dans des circonstances justifiées, à une unité géographique homogène différente ;
- un seul type d'unité géographique peut être présenté ;
- les taux plafonds de cumul des aides sont réduits.

La contrainte de la maille élémentaire unique a conduit la France à retenir la zone d'emploi² comme unité géographique de base, soit au total 169 zones d'emploi complètes. D'autre part, à titre dérogatoire, 14 découpages infra zones d'emploi ont pu être retenus au sein d'agglomérations confrontées à des déséquilibres économiques et sociaux graves.

Parmi les zones les moins riches, définies comme ayant un revenu net imposable moyen par foyer fiscal inférieur à l'ensemble des zones d'emploi, ont été retenues celles qui

² Zone géographique basée sur les déplacements domicile-travail des actifs

présentent un taux de chômage au 31 décembre 1998 supérieur à la moyenne nationale (11,3 %), ainsi que celles qui ont enregistré entre 1990 et 1995 un déclin démographique supérieur à 1,2 %. A ces deux critères s'ajoutent les zones en reconversion industrielle. Le respect de la méthode imposée par la Commission pour la révision de ce zonage a conduit à une réduction de 12 % de la population éligible à la P.A.T., ce qui ramène le nombre de bénéficiaires en France de 23,1 à 20,4 millions d'habitants.

Le gouvernement a décidé de réformer le régime juridique de la P.A.T. lors du comité interministériel à l'aménagement du territoire (C.I.A.D.T.) du 15 décembre 1997, de manière à accroître l'efficacité et l'aspect incitatif de cet instrument au service de la création d'emplois durables.

Avec cette réforme, le gouvernement avait pour objectifs :

- d'accompagner la tertiarisation de l'économie ;
- de mettre en place un instrument efficace de développement local encourageant les projets plus modestes dans les zones particulièrement défavorisées du territoire.

C'est ainsi qu'il a élargi l'éligibilité à la P.A.T. aux activités de services aux entreprises et qu'il a abaissé les seuils d'accès à la prime à 15 millions de francs d'investissement contre 20 millions de francs, et à la création de 15 emplois contre 20 auparavant.

Dans ce contexte, le gouvernement a préparé en 1999 une nouvelle carte P.A.T.. Le choix des zones d'emploi comme unité géographique a été de nature à faciliter les négociations avec la Commission européenne. Ainsi la proposition française de zonage a reçu l'approbation de la Commission européenne. Les nouvelles modalités sont intégrées dans le projet de décret P.A.T. et seront appliquées dès la publication du nouveau décret au Journal Officiel de la République Française.

3. LES ZONAGES ENVIRONNEMENTAUX

3.1. Les zonages de connaissance

Nul n'a contesté au cours des auditions que, pour protéger et gérer un patrimoine architectural, culturel ou naturel, il est indispensable d'en dresser un inventaire précis. La diversité des composantes du patrimoine naturel, les échelles géographiques variées pertinentes pour l'observation, ont ainsi conduit le ministère chargé de l'environnement à initier ou à soutenir plusieurs types d'inventaires de la faune, de la flore et des habitats naturels, dont certains sont par définition fondés sur l'identification de « zones ».

C'est avant tout la nécessité de disposer d'informations fiables et homogènes sur les secteurs du plus grand intérêt biologique et écologique du territoire national, qui a été à l'origine du lancement en 1982, par le ministère de l'environnement, de l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Z.N.I.E.F.F.). Initialement centré sur les milieux terrestres de métropole, cet inventaire concerne aujourd'hui les D.O.M. et le milieu marin.

On a souvent dit que cet inventaire n'avait pas de base légale. Il a pourtant trouvé une assise juridique avec l'article 23 de la loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages, devenu aujourd'hui l'article L.411- 5 du code de l'environnement.

Pourquoi un inventaire zoné ? Il est vite apparu évident qu'il s'avérerait impossible, pour des raisons de temps et de moyens, d'inventorier de façon exhaustive et simultanée tous les milieux naturels. Un choix réaliste s'est alors porté sur la mise en œuvre, région par région et sur la base d'une méthode élaborée par le muséum national d'histoire naturelle (M.N.H.N.), d'un inventaire « zoné » du patrimoine le plus riche. Cet inventaire scientifique a été réalisé, dans sa première version, dans le contexte des connaissances des années 1982-1990. Il a mobilisé près de 4 500 spécialistes pluridisciplinaires (chercheurs, naturalistes, techniciens etc.), sous la coordination de comités scientifiques régionaux du patrimoine naturel (C.S.R.P.N.) et la validation du M.N.H.N..

Il faut ici souligner que cet inventaire, dont la première étape peut être considérée comme un bilan de connaissances, est régulièrement actualisé, ce qui lui donne aujourd'hui une plus grande garantie de fiabilité.

Les autres inventaires d'espaces d'intérêt patrimonial découlent de l'application des directives « habitats » et « oiseaux », qui imposent un zonage aux Etats membres (Natura 2000).

La France n'est pas le seul Etat membre à cartographier les éléments de connaissance du patrimoine naturel par le biais de zonages. La Grande Bretagne a procédé de même avec ses S.S.S.I. (special sites of scientific interest). Mais ces derniers, en nombre moindre vont bien au-delà de l'inventaire puisqu'ils sont accompagnés de plans de gestion et de contrats avec les propriétaires. L'Espagne dispose d'un inventaire dit « Isapanat », utilisé par l'administration comme document d'orientation, sans toutefois qu'il soit porté à la connaissance du public.

La Commission européenne pour sa part s'est largement appuyée sur l'expérience française pour réaliser, sur 5 ans et à l'échelle des Etats membres, l'inventaire Corine Biotopes.

Au-delà de la connaissance, les inventaires servent :

- de support d'évaluation et de suivi pour les politiques de protection de la nature ;
- de base lors de l'élaboration du volet « réseau écologique » du schéma de service collectif des espaces naturels et ruraux ;
- d'appui à la définition des espaces à protéger, à l'intérieur des zones inventoriées ;
- mais aussi de matériau pour sensibiliser les utilisateurs du sol, sur la valeur patrimoniale d'espaces non protégés.

Mais ils sont aussi souvent critiqués :

- pour leur caractère uniquement scientifique, ce qui est leur fondement même ;
- pour leur manque de transparence notamment lors des procédures d'acquisition des données et de leur validation ;
- pour la complexité qu'ils introduisent dans la lisibilité cartographique ;
- et pour leur assimilation à des outils de protection en raison de jurisprudences leur conférant des effets juridiques indirects.

3.2. Les zonages d'intervention

La diversification des thématiques environnementales au cours des trente dernières années s'est accompagnée d'une panoplie de procédures, et donc de zonages, que l'on peut résumer par « à politique nouvelle, zonage nouveau », selon un processus qui n'est pas propre à l'environnement. La France, en pays de droit latin, a répondu au fur et à mesure de la construction des politiques de l'environnement à son obligation culturelle de « décliner le droit » pour toute procédure nouvelle, sans pour autant en supprimer d'autres, créant ainsi une complexité croissante.

Il faut toutefois relativiser l'étendue de ces zonages environnementaux : ainsi, les zonages réglementaires ne concernent que 1,2 % du territoire national. Cette démarche de protection de la nature est d'ailleurs appliquée dans tous les pays, le plus ancien parc national étant celui de Yellowstone aux Etats-Unis créé à la fin du 19^{ème} siècle. A titre de comparaison, les zonages de protection de la nature touchent 18 % du territoire de la Grande-Bretagne, 12 % de la Suisse et 8 % du Portugal.

Ce constat trouve cependant ses propres limites, puisque malgré la complexité indéniable que le législateur a construit, on notera que le dernier zonage à conséquences réglementaires directes est celui instauré par la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral et son article L.146-6. S'agissant des zonages induits par l'application des politiques européennes, on citera les zones vulnérables et sensibles respectivement liées aux directives « nitrates » et « eaux résiduaires et urbaines », ainsi que les zonages résultant de la mise en œuvre des directives « oiseaux » et « habitats ».

On distinguera plusieurs grands types de zonages d'intervention :

- **les zonages réglementaires** : dans le domaine de la nature et des paysages, il s'agit d'espaces bénéficiant d'une réglementation limitant les activités humaines pour sauvegarder la diversité biologique. Ce sont pour l'essentiel la zone centrale des parcs nationaux, les réserves naturelles, les forêts de protection, les réserves naturelles volontaires et les réserves nationales de chasse. S'y ajoutent les espaces rendus inconstructibles sans autorisation ministérielle (sites classés) et des territoires où des limitations de leur transformation sont imposées (arrêté préfectoral de protection de

biotope). S'y ajoutent également les zonages liés aux politiques de risques (plans de prévention des risques), du bruit, de l'eau (périmètre de protection de captage), etc.

- **les zonages correspondant à des acquisitions foncières**, gérés dans une perspective de conservation de la diversité biologique. Il s'agit de la totalité des propriétés du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et des réserves biologiques domaniales et forestières dans le cadre des forêts gérées par l'office national des forêts. Les propriétés des conservatoires régionaux des espaces naturels (C.R.E.N.), acquises le plus souvent avec l'appui de l'Etat ou de l'Union européenne, peuvent y être ajoutées.
- **les zonages de planification**, aussi divers que le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (S.D.A.G.E.) et schémas d'aménagement et de gestion des eaux (S.A.G.E.), les schémas de mise en valeur de la mer (S.M.V.M.), les schémas départementaux d'exploitation de granulats etc. Ces zonages sont la base de la gestion durable des espaces et des ressources naturelles.
- **les zonages de contractualisation**, qui sont en plein développement dans le domaine de l'environnement. En effet, une évolution notable est en cours, avec le passage du zonage réglementaire qui a développé un vécu de "l'interdit", au zonage de contractualisation. La philosophie devient alors totalement différente, puisque l'on évolue d'une lecture de discrimination négative, vers une politique de discrimination positive basée sur le contrat et l'obligation de résultats. L'outil P.N.R., qui concerne plus de 10 % du territoire, en est l'exemple le plus significatif par son ancienneté et la preuve de son efficacité. Mais on peut également citer les zones périphériques de parcs nationaux, les contrats de rivière ou de baie, les politiques de bassins versants, et plus récemment la politique contractuelle mise en œuvre sur les 5 % du territoire métropolitain concernés par Natura 2000.

Une analyse du type « avantages et inconvénients » de ces différents types de zonages d'intervention soulève un certain nombre de remarques.

Les zonages réglementaires sont à l'évidence les plus mal perçus, en particulier car la plupart de ces procédures relèvent de la compétence de l'Etat. Il découle de cette démarche descendante et trop éloignée du terrain une perception de contrainte, qui vient contrarier les compétences des collectivités locales principalement soucieuses de l'aménagement de leur territoire et de leur développement économique.

En revanche, lorsque les objectifs sont acceptés localement et les décisions prises suffisamment près du terrain, les zonages peuvent donner de l'efficacité aux politiques. C'est le cas des politiques d'acquisition foncière concertées menées par le conservatoire du littoral, et les départements dans leurs zones de préemption respectives.

A la multiplicité des zonages s'ajoute bien entendu leur superposition et l'effet « mille feuilles » qui en découle, qui font l'objet de critiques récurrentes.

Des simplifications doivent donc être recherchées, mais on ne pourra cependant gommer le fait qu'il sera nécessaire de conserver une certaine diversité des zonages. Ainsi, les zonages environnementaux se répartissent en fonction de critères qui éclairent sur leur diversité :

- leur nature (inventaire de connaissance, zonage réglementaire, contractuel, etc.) ;
- les objectifs et des thématiques visées (protection de la nature, eau, risques) ;
- les échelles spatiales adoptées pour leur définition.

Par exemple, sur un même territoire, une zone protégeant une petite tourbière peut être incluse à la fois dans une zone humide plus large et dans une aire de conservation de grands rapaces, la délimitation de ces trois zones répondant à des critères et des objectifs différents.

Il est aussi logique qu'une zone inventoriée pour son patrimoine remarquable soit tout ou partiellement protégée au titre de la réglementation nationale, mais soit également reconnue dans le cadre d'une convention internationale. On peut enfin comprendre que les espaces les plus riches en matière de biodiversité fassent l'objet d'une superposition d'outils. Il convient alors de trouver les moyens et les lieux de débat pour l'expliquer, ce qui est insuffisamment le cas aujourd'hui.

Cette situation semble beaucoup mieux acceptée en matière de politique patrimoniale, puisqu'il est courant qu'un monument historique classé soit entouré « d'abords » et situé en continuité ou à l'intérieur d'une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (Z.P.P.A.U.P.).

Les zonages sont aussi mal acceptés car les procédures s'appliquent le plus souvent sans coordination transversale efficace entre les différents objectifs ou thématiques visés. Il en résulte un sentiment d'insécurité, parfois réelle pour le propriétaire, l'usager ou l' élu local qui craint de voir s'accumuler une série d'outils sur son territoire, dont il comprend mal la différence et les conséquences.

S'agissant des zonages de contractualisation par exemple, leur principale force tient à ce qu'ils reposent sur la pertinence de territoires thématiques (la loi reconnaît que le bassin versant est le territoire pertinent pour la gestion de la ressource en eau, ou impose une cohérence territoriale à la création d'un P.N.R.). Ils sont de plus, des outils de base pour développer une action partenariale. *A contrario*, le caractère thématique de ces zonages fait qu'on ne vérifie pas nécessairement leur cohérence avec d'autres thématiques ou politiques. On constate également le manque d'organisation des acteurs sur des territoires thématiques pertinents.

Il est donc primordial de relancer des démarches de planification locale intégratrices de ces différentes politiques, en ne ratant pas l'opportunité qui nous est donnée avec la mise en place des pays et des agglomérations. Pour cela, il conviendra de décliner comme pour les P.N.R., les chartes de pays ou d'agglomérations en schémas d'organisation du territoire. En tant qu'outils de cohérence, ils permettront alors une meilleure

compréhension et donc une meilleure mise en œuvre des politiques, notamment en matière de protection de la nature et des paysages.

Il faut ici rappeler que l'Etat doit rester le garant de la conservation d'enjeux d'intérêt national et international, notamment en matière de biodiversité. Sur la base d'objectifs précis et transparents, cela peut encore se traduire par un zonage en application de lois et règlements nationaux mais aussi de directives communautaires ou de conventions internationales.

La politique des zonages environnementaux a indiscutablement des effets positifs.

On notera tout d'abord qu'à une époque où la culture environnementale était très peu partagée, les zonages de protection de la nature ont permis la préservation à long terme d'un patrimoine naturel rare ou d'exception, mais aussi fragile ou menacé. Ces actions ont été la réponse de la France, certes encore imparfaite, à ses engagements internationaux et communautaires qui impliquent la mise en place de réseaux d'espaces: réserves de biosphères, sites désignés au titre de la convention de Ramsar par exemple.

Sur un autre plan, il faut souligner l'important travail des organismes de gestion de ces espaces protégés en matière de communication et d'éducation. Ils ont ainsi contribué à faire progresser la connaissance et donc la prise en compte du patrimoine naturel, permettant aux acteurs locaux de découvrir ou de mieux appréhender les notions d'espèces, d'habitats, d'infrastructures naturelles, telles les zones humides et, plus généralement, de diversité biologique.

Enfin, grâce à la mise en œuvre d'une gestion concertée et partenariale, les zonages ont offert un terrain favorable pour :

- faire admettre et tester efficacement l'idée du contrat. Cet outil basé sur le volontariat devient ainsi déterminant pour la préservation d'une biodiversité plus « banale », mais tout aussi importante en matière de développement durable ;
- ouvrir le champ de la réflexion et de l'action pour la valorisation économique du patrimoine naturel et paysager. La pédagogie a ici toute son importance. A cet égard, la réintroduction des vautours dans la zone périphérique du Parc national des Cévennes est un modèle.

Dans un objectif de restauration de la biodiversité, sur l'initiative du fonds d'intervention pour les rapaces (F.I.R.) et de la ligue pour la protection des oiseaux (L.P.O), le vautour fauve a été réintroduit dans la région des Grands-Causse (Aveyron et Lozère), avec l'aide de l'Etat, de la Communauté européenne et des collectivités locales. Une étude originale menée en 1996 sous la responsabilité de la Faculté des sciences de Rennes s'est intéressée à l'impact socio-économique de ce programme de conservation de la nature. Elle montre qu'outre sa valeur patrimoniale et symbolique, cette espèce a trouvé une réelle valeur économique en termes de tourisme, de développement local, mais aussi vis-à-vis des éleveurs, soulagés des problèmes d'équarrissage.

Le succès écologique de cette opération, et l'intérêt croissant qu'elle a suscité, s'est concrétisé par la construction d'une « maison et d'un belvédère des vautours ». Selon les données de la Société d'Economie de la Lozère (S.E.L.O.) gestionnaire du belvédère des vautours, la fréquentation pour l'année 2000 a atteint 25 865 personnes, soit 645 000 francs pour les seules entrées. A cela s'ajoutent les retombées pour le tourisme local en termes d'hébergement, de nourriture, d'achats de produits liés aux

vautours, etc. Ainsi le Vautour est aujourd'hui avec les loups du Gévaudan, les Chevaux de Prewalski et les bisons en semi-liberté, l'un des emblèmes « phares » les plus souvent utilisés pour la promotion, par les collectivités, de la Lozère « sauvage ».

4. LA CRITIQUE DES SOURCES ET DES DONNEES

4.1. Les données : entre insuffisance et prolifération

L'élaboration des zonages, ou de tout autre outil au service des politiques publiques, exige de s'appuyer sur des données nombreuses et fiables, c'est-à-dire validées de manière incontestable aux yeux des utilisateurs, qu'il s'agisse de ceux chargés de mettre en œuvre les politiques ou des bénéficiaires de celles-ci. De surcroît, ces données devraient pouvoir être « euro-comparables ». Cela faciliterait grandement la validation des politiques françaises par la Commission européenne.

Force est de constater qu'à ce jour, nous sommes loin d'une telle situation. Nombre de personnes que nous avons auditionnées ont souligné l'insuffisance des données disponibles tant en matière d'environnement que d'aménagement du territoire. Elles ont regretté le grand nombre de lieux de production de données (l'I.F.E.N., l'I.N.E.D., l'I.N.S.E.E., la D.A.T.A.R., la D.I.V., le muséum national d'histoire naturelle, etc.) et le peu de cohérence entre elles. Très souvent, leur élaboration obéit à des objectifs propres à une administration, à une profession, à un organisme de recherche.

Aujourd'hui, la mise à disposition de données a tendance à croître d'une manière exponentielle. Associations, lobbies etc., mettent leurs informations à disposition des usagers. Ce phénomène a connu une accélération avec le développement de l'Internet. On peut s'interroger sur la qualité de ces données, sur le caractère scientifique ou objectif de leur élaboration, sur les méthodes de validation. Il devient difficile à l'utilisateur, au citoyen, de discerner les normes indiscutables des informations moins solides, voire même inexactes, avancées parfois dans le débat public. La légitimation des politiques publiques appelle une argumentation construite sur des données établies de manière transparente, validées à l'issue d'un débat contradictoire, mises à disposition de tous. Des exemples existent en Europe d'institutions publiques dont la fonction est tout à la fois d'éclairer l'action de l'Etat et d'informer les citoyens. C'est notamment le cas de STAKES, centre national de recherche et de développement pour les affaires sanitaires et sociales en Finlande.

Dans son rapport au Premier ministre, intitulé « Cadre de débat et de concertation dans le domaine des inondations », Yves DAUGE, Député-Maire de Chinon, avait également fait le constat de la dispersion des informations sur les phénomènes de crues. Il a donc préconisé de centraliser la mémoire des sinistres, en confiant à l'Etat la « gestion de renseignements simples et normalisés sur les sinistres », afin d'obtenir un retour d'expérience efficace.

Il apparaît indispensable maintenant, au regard des possibilités techniques qui existent, de construire et entretenir des bases de données fiables, c'est-à-dire construites et

reconnues collectivement, pour l'élaboration, le suivi, et l'évaluation des politiques d'intervention.

4.2. La cartographie

Comme le dit avec raison le géographe Yves Lacoste, aucune cartographie n'est objective. Parmi les données, la cartographie constitue l'outil consubstantiel du zonage. Délimiter un espace, le caractériser, lui donner une forte dimension symbolique participe de la maîtrise du territoire et du processus d'affichage et de rationalisation de l'action publique.

Les trois catégories de zonages identifiées dans l'introduction de ce rapport illustrent, chacune à leur manière, ce recours à la cartographie. Les zonages de savoir produisent des documents cartographiques présentant toutes les caractéristiques de l'objectivité. Ces documents recensent les caractéristiques floristiques et faunistiques d'un territoire, ils permettent une communication publique par le porter à connaissance.

Les zonages d'exception ou zonages prescriptifs s'appuient quant à eux sur une cartographie réglementaire qui, tout à la fois, identifie les problèmes et formalise les décisions publiques. Dans les cartes de risques, on identifie le risque d'inondation, de sismicité, ou le risque technologique. L'interprétation du risque et les décisions de protection (évacuation, inconstructibilité...) procèdent, elles, d'une approche symbolique et juridique, parfois mal comprise et contestée par ceux-là mêmes que l'on veut protéger. La mise en place des plans de prévention contre les risques en apporte maints témoignages.

Dans l'élaboration de l'atlas des zones inondables, le recours à des fonds de cartes établis à des échelles différentes, puis assemblés après réduction ou agrandissement, entraîne des distorsions, des déformations susceptibles d'induire des erreurs dans l'information du public, et, plus grave, de porter préjudice à des tiers si, par le biais d'une jurisprudence, ces atlas acquièrent une valeur juridique.

Les cartes qui délimitent les zonages d'intervention sont sans doute les plus fragiles sur le plan méthodologique. Construites rapidement à partir de données souvent insuffisantes, parfois inappropriées, elles ne sont pas exemptes d'un certain arbitraire.

De surcroît, la cartographie est un outil daté. Elle décrit un phénomène constaté au moment de son élaboration. Or, les politiques publiques s'appliquent à des territoires et à des phénomènes vivants et évolutifs. L'actualisation de la documentation cartographique devient nécessaire pour prendre en compte l'évolution de la connaissance du territoire et des phénomènes sur lesquels on souhaite agir.

4.3. La question des critères

On peut s'interroger sur la pertinence des critères utilisés en matière de zonages. Les critères démographiques notamment (population totale, nombre d'actifs, taux de chômage) souffrent parfois de leur vieillissement. Ainsi, en 1999, pour l'élaboration des cartes du nouvel objectif 2, on disposait de données démographiques datant du recensement de 1990. Certaines données ne sont pas corrigées des mouvements saisonniers et ne tiennent pas compte des multi-résidences.

D'autre part, l'application des critères à des mailles géographiques inadaptées peut en fausser le sens. L'absence de marges d'interprétation peut également conduire à une lecture erronée des résultats. Ainsi, le faible taux de chômage constaté dans certains territoires a pu exclure ces derniers du bénéfice de la P.A.T., sans qu'il soit tenu compte du fait que ce faible taux était lié au départ d'une forte proportion de la population en âge de travailler. A titre d'exemple, le département de la Lozère a été exclu de la nouvelle carte P.A.T. en raison de la stabilisation de sa population, après plus d'un siècle de déclin. En effet, un des critères d'éligibilité à la P.A.T. pour les zones rurales est une baisse de population d'au moins 1,2 % sur la période 1990-1995.

Ce faisant, la Lozère se trouve également exclue des régimes d'aide à taux dérogatoire qui sont liés à la P.A.T., et pénalisée par rapport aux territoires voisins qui continuent à bénéficier du dispositif P.A.T., tels que le Gard, l'Ardèche ou la Haute-Loire.

Le choix de critères de zonages ne peut résulter de l'empilement d'items toujours plus nombreux, mais doit être issu d'une cohérence d'ensemble. Cela conduit à une démarche de bon sens, qui rejoint une démarche scientifique et se défait d'une pratique bureaucratique. Ainsi, dans un domaine donné, quelques critères quantitatifs peuvent être retenus, auxquels s'ajouterait une caractérisation de la zone résultant d'analyses plus globales. A titre d'exemple, des territoires à faible taux de chômage en raison d'une perte de population active pourraient réintégrer, avec l'aval des acteurs locaux, le lot des zones fragiles.

4.4. Deux illustrations de cette critique

4.4.1. Le découpage communautaire

L'Europe a défini trois niveaux d'unités territoriales statistiques (NUTS). C'est l'office européen des statistiques (EUROSTAT) qui a construit cette nomenclature à partir des données statistiques et de l'organisation administrative de chaque Etat.

Le premier niveau concerne l'Etat tout entier (NUTS I). Le second correspond à la région (NUTS II). Le dernier (NUTS III) à un niveau infra régional qui peut être le département ou la zone d'emploi.

L'hétérogénéité des critères retenus par les différents Etats membres pour élaborer ces trois niveaux ne permet pas une bonne comparaison d'un Etat à l'autre. Souvent arrêtées par opportunité et pour optimiser les subventions, ces mailles offrent une grande disparité.

Par exemple, la nomenclature NUTS classe au même niveau (NUTS II) des régions administratives françaises territorialement très grandes et très peuplées, et des régions très petites dans d'autres Etats membres. Ainsi, on compare le P.I.B. régional d'une région comme Midi-Pyrénées, ou d'une région espagnole (Castille) avec une petite région belge, anglaise ou hollandaise. Le Royaume Uni a réussi, quant à lui, à faire rentrer de petites zones NUTS II dans l'objectif 1, alors qu'elles ont la taille d'un arrondissement français.

Il n'existe pas de limite de taille de territoire ou de population qui permettrait de comparer à la bonne échelle chaque territoire.

Si l'on considère que la région française est du niveau NUTS II, il faudrait donc également que certains petits Etats européens de la même taille que la région française composent en totalité un niveau NUTS II (et que cet Etat ne soit pas divisé lui-même en autres petits NUTS II). Les NUTS gagneraient à être de taille homogène et comparable dans tous les Etats membres, pour permettre une évaluation et envisager une analyse prospective des politiques communautaires des fonds structurels. Ainsi pourra-t-on espérer une attribution plus équitable des aides.

Une réforme est donc indispensable pour rationaliser et mettre en cohérence le système des zonages.

4.4.2. Les inventaires naturalistes

La demande sociale en matière de « nature et biodiversité » passe par trois types de besoins : le besoin de connaissance, y compris l'organisation de cette connaissance et sa diffusion, le besoin d'expertise indépendante et reconnue par tous, et enfin le besoin d'un meilleur dialogue entre les scientifiques et l'ensemble des partenaires administratifs, élus ou privés.

Améliorer l'acquisition et la diffusion de la connaissance signifie qu'il convient de conforter ou de développer : des inventaires et des séries de données, à la fois historiques et actuels, dont nul ne conteste la qualité ; des outils facilitant la gestion, l'utilisation et la mise à disposition de l'information, et des clefs d'interprétation permettant d'élaborer, dans la concertation, des stratégies de conservation de la nature.

S'agissant des inventaires, et plus généralement de l'acquisition des données brutes, il faut souligner la spécificité des domaines liés à la nature et à la biodiversité par rapport à des thèmes comme la qualité de l'air ou de l'eau : complexité du sujet, multiplicité des producteurs et donc dispersion des données, organisation des réseaux insuffisante, lourdeur des inventaires, etc.

La progression de la connaissance est, de plus, souvent beaucoup moins rapide que l'évolution des populations d'espèces, ce qui pose à l'évidence des problèmes de fiabilité et d'interprétation de l'information.

Cette situation est accentuée par le fort recul en France, à l'inverse d'autres pays, des disciplines scientifiques sur lesquelles s'appuient les recherches en matière de biodiversité. Depuis une trentaine d'années, on constate un net recul de l'enseignement de la systématique (branche de la biologie qui permet de décrire les espèces) et de la phytosociologie (qui permet de décrire les habitats naturels) au profit de disciplines telles que la biologie moléculaire ou la génétique. Il découle de cette politique de la recherche que des secteurs entiers des sciences de la nature, et non des moindres, comme l'écologie ou la biogéographie, progressent aujourd'hui avec trop de lenteur, faute de chercheurs. Il n'est pas surprenant dans cette situation que près de 80 % des données relatives à la faune et à la flore soient réalisés par des associations ou des naturalistes amateurs.

Comme cela a été exprimé lors des auditions, cette situation participe également à l'absence notable de la participation d'experts français dans des réunions ou certaines instances décisionnelles internationales. Ne nous étonnons pas alors de subir le poids de visions anglo-saxonnes au détriment de conceptions plus « méditerranéennes » que la France serait pourtant idéalement placée pour porter.

La réalisation d'inventaires naturalistes se heurte également à des obstacles liés au régime de la propriété privée et à une sensibilisation insuffisante des personnes privées (voire publiques) qui ont la maîtrise des espaces concernés. Des problèmes liés à l'autorisation de pénétration sur les propriétés privées closes sont aujourd'hui soulevés par les directions régionales de l'environnement, tant pour l'actualisation de l'inventaire Z.N.I.E.F.F. que pour la conduite de nouveaux inventaires sur certains sites Natura 2000.

Ce problème exacerbé ne peut que nuire à la qualité et à l'exhaustivité de la connaissance de la biodiversité sur notre territoire. Faut-il y voir une stratégie illusoire où refuser l'accès « pour ne pas connaître » deviendrait un moyen d'éviter la « contrainte » ? Il est plus probable que l'on génère là de nouvelles sources de contentieux.

Globalement, force est de constater que les connaissances scientifiques et les savoir-faire techniques en matière de conservation de la diversité biologique n'ont pas encore atteint le niveau suffisant :

- pour répondre pleinement à nos obligations communautaires et internationales ;
- pour assurer un suivi à long terme, par le biais d'indicateurs pertinents, de l'évolution de la biodiversité et de l'efficacité de nos politiques de protection et de conservation ;
- pour obtenir une intégration de cette composante dans les projets de développement durable de territoires.

5. LA PERCEPTION DES ZONAGES : DECALAGE AVEC LES ATTENTES D'UNE SOCIÉTÉ MODERNE

Les zonages d'exception, notamment ceux qui visent à la protection du patrimoine et de l'environnement, sont souvent perçus comme des mesures arbitraires ou discriminatoires. A titre d'exemple, le périmètre de protection des abords d'un monument historique soumet toute construction nouvelle, toute transformation ou démolition d'un bâtiment existant à l'autorisation préalable de l'Architecte des Bâtiments de France. L'avis de ce dernier s'impose aux règles habituelles du droit telles qu'elles sont définies par le code ou les documents d'urbanisme des communes.

La mise en place de zonages de protection de l'environnement substitue au droit « une expertise scientifique », ce qui provoque les réticences et les résistances de certains usagers de la nature. Les enjeux et les méthodes de ces zonages sont mal compris faute d'une acculturation suffisante aux questions d'environnement, parfois aussi en raison d'une légitimation insuffisante des critères scientifiques qui fondent l'expertise. L'expertise doit aujourd'hui confronter l'analyse scientifique et technique au débat avec les acteurs qui se sont avec le temps approprié un territoire dont ils ont une connaissance fondée sur le vécu, l'expérience, l'usage, etc.

En définitive, ce bilan met en évidence les limites du système de zonages. Nul ne conteste leur utilité dans la mise en œuvre des politiques publiques. Il n'en reste pas moins que leur efficacité est souvent mise en cause et que leur principe même est aujourd'hui en décalage avec les aspirations des citoyens, les attentes des entreprises, et surtout avec les objectifs et les méthodes des politiques nouvelles qui sont aujourd'hui menées tant au plan national qu'au plan européen.

Chapitre II - Un contexte en évolution

1. LE CONTEXTE INTERNATIONAL ET COMMUNAUTAIRE : DE NOUVEAUX CADRES POUR LES ZONAGES

1.1. Les conventions internationales

Celles-ci concernent en premier lieu les zonages environnementaux.

Quelques dates importantes ont jalonné la prise de conscience progressive, par les nations du monde, de l'importance de la diversité biologique, des menaces auxquelles elle est exposée, et de la nécessité de mettre en place des stratégies volontaristes à long terme, en particulier par le biais de la vingtaine de conventions internationales dont la France est signataire : Ramsar (1971) qui se traduit par la désignation de sites, Washington (1973), et Bonn (1979) pour la conservation des espèces, Berne (1979) pour la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel, Rio (1992), etc.

Le préambule de la Convention sur la diversité biologique ou Convention de Rio résume à lui seul l'essentiel des enjeux liés à la conservation de la diversité biologique, qui doivent guider nos démarches d'aménagement du territoire :

« La diversité biologique (et l'ensemble de ses composants) possède des valeurs écologiques, génétiques, sociales, économiques, scientifiques, éducatives, culturelles, récréatives et esthétiques, ajoutées à sa valeur intrinsèque.

La diversité biologique joue un rôle important pour l'évolution et le maintien des systèmes vivants de la biosphère, d'intérêt commun pour l'humanité. Les Etats revendiquent des droits souverains sur leurs propres ressources biologiques, ils sont donc responsables de la conservation de leur diversité biologique et de l'usage soutenable de leurs ressources biologiques.

La diversité étant significativement réduite par certaines activités humaines, malgré le manque général d'information et de savoir sur cette biodiversité, il est vital d'anticiper, de prévenir et de combattre à la source les causes de toute réduction ou perte de diversité biologique.

Dans ce but, la conservation de la biodiversité exige essentiellement la conservation in situ des écosystèmes et des habitats naturels ainsi que le maintien et la reconstitution de populations viables d'espèces dans leur milieu naturel ».

En matière de droit international, l'inscription de normes attachées à des espaces particuliers, et modulées selon leurs caractéristiques, se développe et se traduit souvent par un «zonage». C'est surtout vrai pour des espaces naturels d'intérêt exceptionnel labellisés : convention de Ramsar sur les zones d'importance internationale pour les oiseaux d'eau, convention de Berne sur la protection des habitats naturels en Europe, protocoles additionnels à certaines conventions marines invitant à désigner des espaces côtiers ou marins spécialement protégés : convention de Barcelone sur la Méditerranée, convention Caraïbes, etc.

La contrainte juridique réelle portant sur ces zonages est assez faible pour des raisons tenant :

- à la nature du droit international en général : un droit « mou », peu de « justice », pas de « police » ;
- à des raisons propres aux conventions d'environnement : prescriptions peu détaillées, obligations de nature non-réciproque entre les parties.

En droit interne, les désignations au titre de la convention de Ramsar par exemple, ne sont pas publiées et n'ont pas de portée juridique. En revanche, la France est responsable devant les autres Etats signataires, en conférence des parties d'une part, et devant la société d'autre part, du bon respect de ses engagements internationaux.

Dans son rapport au Premier ministre « Environnement et développement : l'enjeu pour la France », Laurence TUBIANA fait le bilan de ces engagements. Elle souligne notamment le rapprochement sur l'ensemble de la planète des problématiques de l'environnement et du développement, à travers un concept réformateur original, en même temps qu'un nouveau mode de gouvernance : le développement durable.

L'aménagement du territoire, comme vecteur privilégié d'inscription de ce concept dans le long terme, est en particulier mis en avant à travers le dialogue, la concertation, la négociation et la mise en cohérence des politiques et de leurs acteurs qu'il exige.

1. 2. Le contexte communautaire

L'évolution du contexte législatif en France au cours de ces deux dernières années s'inscrit dans le cadre de nos engagements européens.

1.2.1. La politique régionale communautaire : les fonds structurels

Depuis les années 1970, l'Union européenne a défini un objectif de réduction des inégalités régionales en conformité avec le traité de Rome, même si à cette époque, la politique régionale relevait exclusivement de la compétence des Etats.

A partir de 1973, la dynamique de l'élargissement donne réellement naissance à la politique régionale, et l'Europe apporte, en particulier en Irlande ou au Portugal, des aides financières considérables. Le traité de Maastricht, affiche très clairement l'objectif de cohésion pour toutes les politiques menées dans l'Union européenne. Cette politique se traduit par une répartition de fonds structurels entre les Etats membres, au profit de territoires répondant à des objectifs précis de développement :

- objectif 1 : régions en retard de développement ;
- objectif 2 : régions affectées par le déclin industriel ;
- objectif 5b : développement des zones rurales ;
- objectif 6 : régions arctiques très peu peuplées.

Entre 1989 et 1999, la politique de cohésion économique et sociale a quadruplé les dotations des fonds structurels dans les régions européennes. Cette croissance financière s'est accompagnée d'une augmentation considérable des zonages. Les trois quarts du territoire français ont bénéficié d'un programme d'objectifs (1, 2 ou 5b) et/ou d'un programme d'initiative communautaire (RECHAR, RESIDER, KONVER, RETEX, LEADER, URBAN, PESCA, INTERREG, etc.).

Ces objectifs zonés représentaient environ 85 % des fonds européens distribués.

Le Conseil européen de Berlin a décidé, en 1999, d'amorcer une réorientation de la politique régionale, destinée à s'adapter aux deux défis majeurs de l'Union européenne sur les dix années à venir : l'euro et l'élargissement.

L'Union économique et monétaire génère des contraintes budgétaires pour les Etats membres. L'effort de limitation des déficits publics qui leur est imposé a pour corollaire le plafonnement de leur contribution au budget communautaire.

L'élargissement est susceptible d'aboutir à une probable réorientation, au profit des nouveaux membres, des dépenses communautaires, notamment celles consacrées au développement régional. Mais ces nouveaux Etats ayant un faible niveau économique, ils contribueront très peu au financement des politiques de l'Union. C'est donc en grande partie sur les quinze Etats membres actuels que portera l'effort de financement de l'élargissement, d'où la nécessité d'anticiper une réduction des dépenses dès à présent.

C'est pourquoi le dispositif des fonds structurels pour 2000-2006 a été conçu comme une phase de transition, entre la période précédente (1994-1999) où les dotations et les zonages des fonds structurels ont été abondants, et la prochaine période après 2006, où les territoires français apparaîtront comme plus développés et moins fragiles que la moyenne européenne, du fait de l'intégration de nouveaux Etats ayant de faibles niveaux de P.I.B..

Les zonages prévus pour les nouveaux programmes européens pour 2000-2006 sont frappés au sceau de la concentration. En France, la part de population éligible passe de 40 % à 34 % pour le nouvel objectif 2, ce qui correspond à une réduction de 24 770 000 habitants à 18 460 000 habitants (-24,3 %). Pour atténuer cette réduction, les zones exclues bénéficieront d'un soutien financier transitoire (« phasing-out »). Elles recevront pendant cinq ans des dotations réduites et dégressives.

Sur la période 2000-2006, deux objectifs prioritaires sont désormais poursuivis :

- l'objectif 1, toujours consacré aux régions en retard de développement ;
- l'objectif 2, qui concerne cette fois l'ensemble des régions en reconversion, qu'il s'agisse des zones rurales fragiles, des zones industrielles, des quartiers urbains en difficulté ou des zones pêche en reconversion.

Ces deux objectifs sont complétés par trois programmes d'initiative communautaire (P.I.C.) territorialisés :

- **Urban** pour le soutien à la politique de la ville ;
- **Leader** pour le développement local innovant ;
- **Interreg** pour la coopération interrégionale, transnationale et transfrontalière.

La France bénéficiera au total de plus de 100 milliards de francs sur ces sept années pour l'ensemble des programmes.

Les règlements du 21 juin 2000 ont révisé les critères de zonage des objectifs 1 et 2 des fonds structurels, en laissant désormais une latitude plus importante aux Etats pour adapter une partie de ces critères :

- **l'éligibilité des régions à l'objectif 1** reste toujours déterminée par le P.I.B. régional par habitant (inférieur à 75 % de la moyenne régionale communautaire). L'application en France métropolitaine et dans les D.O.M. de ce critère aboutit à sortir la Corse et le Hainaut français de l'éligibilité. Ces régions bénéficieront toutefois du programme transitoire précité ;
- **pour l'objectif 2**, les critères de l'article 4 du règlement communautaire utilisés pour classer 18,46 millions d'habitants en France, chiffre fixé par la Commission européenne, sont les suivants :
 - 50 % de la population éligible doit répondre à des critères communautaires:
 - le taux d'emploi industriel, le déclin de l'emploi industriel et le taux de chômage pour les zones en reconversion industrielle ;
 - le taux d'emploi agricole ou densité de population et le faible revenu agricole ou le taux de chômage, pour les zones rurales ;
 - les 50 % restants de population éligible doivent répondre à des critères nationaux:
 - zones urbaines en difficulté, zones de pêche fragiles, zones contiguës aux zones en difficulté, zones rurales en déclin de population et zones en reconversion sectorielle.

Cette dernière catégorie a permis à l'Etat d'adapter et de compléter le zonage par d'autres critères que les seuls critères d'emploi ou démographiques au sens communautaire.

Les zonages européens représentent un instrument d'action non négligeable au regard des enjeux de la construction européenne. Hormis la réduction de population éligible, cette réforme des politiques structurelles a fait l'objet d'autres critiques. La plus pertinente d'entre elles nous paraît être celle traitant des découpages administratifs (type NUTS), qui servent de cadre à l'évaluation communautaire. Ainsi, même si les critères statistiques retenus par l'Union européenne (P.I.B./habitants et taux de chômage) peuvent apparaître comme pragmatiques et simples, leur lisibilité, et leur pertinence n'est pas toujours reconnue.

La France n'a pas manqué d'impliquer chaque région dans le processus d'élaboration des mesures adoptées. Toutefois, les zonages européens restent controversés dans notre pays et ce malgré une transparence accrue, une subsidiarité maintenue et une participation régionale reconnue.

1.2.2. La politique de concurrence communautaire : les aides aux entreprises

Depuis 1957, toutes les aides publiques aux entreprises sont réglementées étroitement par les articles 86 et 87 du traité sur l'Union européenne, qu'il s'agisse de subventions, de prêts bonifiés, d'exonérations fiscales, sociales, de remises de dettes, etc.

Pour être autorisés par Bruxelles, toutes les aides et les dispositifs d'aide doivent être notifiés à la Commission européenne avant leur mise en œuvre. Celle-ci ne les autorise que si les aides sont conformes aux règles qu'elle a édictées dans des « encadrements communautaires » (encadrements des aides aux P.M.E., à la recherche-développement, la formation, l'environnement, les aides à finalité régionale, etc.).

Ces encadrements communautaires imposent aux pouvoirs publics des règles précises d'intervention en faveur des entreprises, qui concernent notamment les taux d'aide publique, la taille des entreprises, le secteur d'activité et les zones dans lesquelles ces aides peuvent être allouées aux entreprises.

Ainsi, la Commission considère que les aides publiques à l'investissement productif des entreprises doivent respecter un zonage précis dans chaque Etat. Il s'agit du zonage des aides à finalité régionale, qui est adopté par la Commission pour 7 ans, sur la période 2000-2006.

En France, cette carte des aides à finalité régionale est matérialisée par la carte de la prime d'aménagement du territoire pour les projets industriels (carte P.A.T. « industrie »). C'est seulement dans ces zones que Bruxelles autorise les aides à l'investissement productif des grandes entreprises. En dehors de ce zonage, seuls les investissements productifs des P.M.E. peuvent être soutenus par les pouvoirs publics.

Dans ce cadre, lorsque le législateur a voté la L.O.A.D.T. en 1995 et le pacte de relance pour la ville en 1996, il a développé de nombreux zonages qui mettent en place des aides aux entreprises, sous forme d'exonérations. Cependant, il n'a pas limité les aides aux grandes entreprises aux seules zones P.A.T. « industrie » comme le veut la réglementation européenne, pas plus qu'il n'a prévu de les limiter aux seuils fixés par la Commission européenne.

Dans ces conditions, pour obtenir l'accord de Bruxelles sur certaines aides prévues par la L.O.A.D.T. et le P.R.V., le gouvernement a dû invoquer à plusieurs reprises la règle « *de minimis* ». Celle-ci autorise les pouvoirs publics à donner une aide maximale de 100 000 euros à toute entreprise, sur une période de trois ans, quelle que soit la zone, le taux d'aide et le projet.

1.2.3. Le schéma de développement de l'espace communautaire (S.D.E.C.)

Depuis mai 1999, l'Europe marque sa volonté de penser l'aménagement du territoire au niveau européen avec l'adoption du schéma de développement de l'espace communautaire (S.D.E.C.) intitulé « Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne »

Le S.D.E.C. se présente comme une stratégie intégrée et multi-sectorielle. Il examine l'impact des politiques communautaires et leur contribution à un développement spatial équilibré et durable et formule les grandes orientations suivantes :

- la cohésion sociale et territoriale ;
- un développement polycentrique des villes ;
- une nouvelle relation ville campagne ;
- le développement durable ;
- l'attractivité des territoires.

Une meilleure protection de l'environnement constitue l'une des options politiques du S.D.E.C. qui préconise la coopération dans ce domaine, ainsi que dans celui de la prévention des catastrophes naturelles. Le S.D.E.C. insiste sur la nécessité d'accélérer la mise en place d'un réseau écologique européen englobant les sites protégés. Il propose d'assurer une gestion appropriée des zones écologiques vulnérables ou à grande biodiversité, ainsi que de promouvoir les politiques conciliant l'entretien du patrimoine naturel et le développement économique des zones rurales. En outre, il recommande la gestion concertée des grandes nappes aquifères et des eaux côtières pour les préserver de la pollution, la mise en place de stratégies communes contre les risques d'inondation et la protection des zones humides menacées par l'exploitation excessive de l'eau. L'un des objectifs généraux visés par le S.D.E.C. est de tendre à une meilleure harmonisation entre la protection de la nature et le développement spatial. Cet objectif part du constat qu'en préservant la nature, les zones protégées et les autres zones de grande valeur écologique rendent un service considérable à la société dans son ensemble.

Le S.D.E.C. n'a qu'une valeur de référence non contraignante pour les Etats membres. Il est appelé à jouer un rôle d'inspiration dans les stratégies nationales et régionales d'aménagement. Pour sa mise en œuvre, le S.D.E.C. propose aux Etats membres « de prendre dorénavant en compte de manière appropriée les objectifs et les options politiques du S.D.E.C. dans l'aménagement du territoire national, et d'informer le public du déroulement de la coopération européenne dans le domaine de la politique de développement spatial ».

La circulaire du 3 janvier 2000 reprend cette proposition en signalant aux préfets de région les exigences suivantes «... les orientations du S.D.E.C. adoptées par les ministres de l'aménagement du territoire de l'Union européenne et la Commission doivent inspirer les stratégies territoriales. Approuvé en mai 1999, il constitue désormais le cadre de référence européen pour les politiques d'aménagement du territoire ainsi que toutes les politiques sectorielles ayant un impact spatial... ». Chacun des acteurs doit

donc prendre en compte, dans sa sphère de compétence, les dispositions du S.D.E.C., notamment celles ayant trait à la protection de l'environnement.

Les similitudes entre les orientations de la L.O.A.D.D.T. et les principaux objectifs communs du S.D.E.C., parmi lesquels la gestion prudente et le développement du patrimoine naturel, traduisent le rôle et l'influence de la France dans une vision globale de l'espace européen. Ainsi, la L.O.A.D.D.T. prévoit que les schémas de services collectifs sont élaborés en prenant en compte les projets d'aménagement de l'espace communautaire européen.

Cette démarche montre à quel point l'Union européenne souhaite traiter les problèmes de disparité à partir d'une vue d'ensemble des tendances du territoire, dans la perspective d'un développement durable et équilibré. Il ne serait pas surprenant que les résultats de cette réflexion obligent les Etats membres à des remises en cause profondes des politiques d'aménagement durable des territoires qu'elles poursuivent.

Dans ce domaine, la France, à travers les derniers textes législatifs votés, a déjà non seulement anticipé les évolutions à venir, mais elle a aussi proposé une organisation des territoires qui devrait leur permettre de contrebalancer les effets parfois négatifs des zonages européens.

1.2.4. Les obligations du droit communautaire

Le droit communautaire se construit progressivement, les règles générales suivantes étant dégagées par la cour de justice des communautés européennes (C.J.C.E.) :

- les directives doivent être transposées par des textes offrant toute sécurité juridique ;
- le contrôle du juge est renforcé depuis Maastricht; l'inexécution des arrêts en manquement, qui était trop souvent pratiquée, peut désormais être sanctionnée, au terme d'un délai (deux ans environ en tout) par des astreintes pécuniaires très lourdes par jour de retard à exécuter l'arrêt ;
- en cas de non-paiement, la Commission a prévu une imputation sur les remboursements mensuels dus aux Etats membres au titre de la T.V.A. sur les produits agricoles ;
- les directives «lient par le résultat à atteindre», comme le dit le traité d'origine. La transposition, même pointilleuse, ne suffit pas. Il faut aussi justifier avoir atteint (partout, en tous temps...) les «objectifs».

a) Les règles en matière d'intervention économique

Les règles de concurrence, notamment le droit régissant les aides d'Etat tant aux régions qu'aux entreprises, seront encore plus axées sur les contrôles de légalité. Les récents règlements d'exemption de notification sur la règle « *de minimis* », la formation et les P.M.E., montrent que la Commission entend porter son effort sur les contrôles les plus

utiles pour faire respecter le principe absolu de libre concurrence inscrit dans le traité de Rome.

La stratégie de la Commission sera de se consacrer à la recherche des infractions importantes. Dans ce contexte, les initiatives de transfert de bloc de compétences, notamment économiques, vers les collectivités territoriales devront tenir compte de cette évolution.

b) Les obligations propres au droit de l'environnement

Contrairement au droit international, l'encadrement juridique devient plus fort, à la fois du fait de l'évolution du droit communautaire en général, et des circonstances propres à l'environnement.

En matière d'environnement, l'application des directives impose souvent la définition par les Etats membres de zonages, que ce soit dans le domaine de l'eau avec les directives « nitrates » et « eaux résiduaires » ou dans le domaine de la conservation de la biodiversité, avec la mise en œuvre du réseau Natura 2000 au titre des directives « habitats » et « oiseaux ».

C'est surtout là que sont rencontrées des difficultés particulières de mise en œuvre du droit communautaire, et c'est dans ce domaine que se développent à l'extrême les positions de la C.J.C.E..

Les mécanismes communs à l'ensemble du droit communautaire ont été adaptés spécifiquement par la cour aux directives d'environnement, à tous les niveaux : interprétation, transposition, application. Elle s'était en effet rendu compte que les directives d'environnement étaient peu respectées. A titre d'exemple, la France a été condamnée en avril 2000 pour transposition insuffisante de l'article 6 de la directive « habitats ».

La cour a par ailleurs renforcé sa doctrine générale de la sécurité juridique par la construction de la notion de « clause horizontale » (à propos d'abord de la directive « eaux souterraines »). Il ne suffit pas que les Etats membres protègent, ni même prennent des mesures juridiquement fortes pour protéger. Il faut qu'ils s'obligent eux-mêmes à protéger par des textes de droit interne de portée générale, si bien que si les Etats défaillants, le particulier peut faire constater, devant le juge national, cette défaillance quelle qu'en soit la cause (et non pas seulement la Commission devant la C.J.C.E.).

Il y a actuellement très peu de place faite aux dispositifs contractuels dans les politiques européennes. Seule la directive « habitats » fait une place expresse aux dispositifs contractuels pour la gestion des zones spéciales de conservation (Z.S.C.), ce qui a conduit le gouvernement français à privilégier la démarche contractuelle dans la mise en place du réseau Natura 2000.

L'idée de recourir à des instruments autres que réglementaires pour mettre en œuvre une politique d'environnement est ancienne. Au niveau communautaire, elle a surtout été discutée dans le contexte des relations entre l'administration et l'industrie, sous forme d'accords volontaires avec certaines firmes ou certaines branches.

En 1996, la Commission a publié une communication sur les «accords environnementaux», accompagnée d'une recommandation sur leur mise en œuvre dans le cadre d'une directive. La Commission veut à la fois encourager cet instrument et s'assurer qu'il ne peut être utilisé pour appliquer une directive qu'avec des garanties de sérieux.

Elle fixe pour cela une série de conditions rigoureuses pour l'emploi du contrat dans le cadre d'une directive:

- le contrat doit avoir un caractère d'obligation réelle à partir de sa conclusion, et donc être régi par un droit bien défini (civil ou public) ;
- il doit comporter des clauses de dénonciation par l'administration en cas de non-respect ;
- les objectifs à atteindre doivent être définis par des indicateurs chiffrés, dans un calendrier défini, avec un dispositif de contrôle périodique; de nombreuses autres conditions en matière de transparence sont également prévues;
- en cas de non-respect, de véritables sanctions doivent être prévues.

Certaines conditions fixées par la Commission sont acceptables et même tout à fait recommandées. Ce sont celles relatives à la transparence du système : publicité / publication, quantification et contrôle des objectifs, possibilité pour toute entreprise volontaire de participer au programme, sauf exception. Mais pour nous, le système n'a de sens que s'il est volontaire, le contrat reposant d'abord sur l'adhésion réelle et l'intérêt réciproque des parties.

En tout état de cause, il est clair qu'il faudra de très bons résultats sur le terrain pour emporter l'adhésion de la Commission et de la C.J.C.E. sur le caractère volontaire du contrat. Le fait que le terme même d'« arrangements contractuels » figure dans le texte de la directive « habitats » ne dispensera pas d'avoir à faire devant la cour cette démonstration d'efficacité, pour faire admettre l'outil comme élément de la transposition.

Pourtant, il y a de nombreux arguments pour démontrer que l'outil contractuel est non seulement mieux accepté que la réglementation, mais aussi souvent plus efficace. Le travail de conviction de la Commission et de la cour ne fait que commencer. Il est un enjeu clé des années à venir.

2. L'EVOLUTION DU CONTEXTE LEGISLATIF FRANÇAIS

2.1. dans le domaine de l'aménagement du territoire

En 1999, le cadre législatif de la politique d'aménagement du territoire a connu une évolution importante, avec l'adoption de deux textes : la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (L.O.A.D.D.T.), et la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Auparavant, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (L.O.A.D.T.), adoptée le 4 février 1995, avait marqué une étape significative dans la mise en place du dispositif de zonages tel qu'on le connaît actuellement. C'est en effet cette loi qui, tout en conservant tels quels les zonages qui existaient déjà (Z.A.T., T.R.D.P, Z.U.S.), a créé à l'intérieur de ceux-ci des zonages plus restreints, ou zonages prioritaires, pour accentuer les effets de discrimination positive. Les zones de revitalisation rurale (Z.R.R.) et les zones de revitalisation urbaine (Z.R.U.) se voient ainsi appliquer des mesures de soutien plus importantes, notamment en matière d'exonérations fiscales.

D'autre part, c'est la L.O.A.D.T. qui a introduit dans le droit positif la notion de pays comme cadre d'organisation majeur du territoire, afin de lutter contre la fragilisation accentuée de larges pans de zones rurales françaises. Toutefois, les dispositions de la loi à ce sujet sont restées volontairement succinctes, pour laisser la place à une démarche expérimentale menée sur 42 pays tests.

Le C.I.A.D.T. du 15 décembre 1997 a impulsé une relance de la politique nationale d'aménagement du territoire et décidé de préparer un projet de loi modifiant la L.O.A.D.T., dont les difficultés d'application avaient montré les limites, autour de trois orientations majeures : une planification qui part du besoin social et non de l'offre; un partenariat entre l'Etat et les échelons territoriaux les plus pertinents; une meilleure articulation entre dynamisme économique, développement social et préservation des ressources patrimoniales autour de la notion de développement durable.

Afin de préparer le nouveau projet de loi, quatre rapports ont été confiés à des personnalités éminentes : Jean AUROUX sur la réforme des zonages, Jacques CHEREQUE sur les futurs contrats de plan Etat-régions, Yves MORVAN sur les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire, Pierre TROUSSET sur la réforme des fonds structurels communautaires.

Huit propositions clefs apparaissent dans ces quatre rapports :

- la recomposition des territoires ;
- la région comme pivot de l'aménagement du territoire ;
- la nécessité d'une stratégie commune à l'Etat et à la région issue d'un processus de concertation et de négociation; l'exigence d'un nouveau contenu des politiques axé sur la qualité ;
- l'investissement immatériel ;

- la ressource humaine sociale et environnementale plutôt que la construction d'infrastructures ;
- le renouveau des méthodes de contractualisation (mieux d'Etat, plus de Région, simplification des procédures, et notamment des zonages);
- la transparence des procédures d'évaluation et de contrôle.

2.1.1. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (L.O.A.D.D.T.)

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, adoptée le 25 juin 1999, s'inscrit résolument dans une démarche de rénovation de la politique d'aménagement du territoire. Elle dessine une recomposition territoriale de notre pays autour du triptyque « un projet, un territoire, un contrat » en s'appuyant sur les territoires d'action que sont le pays et l'agglomération.

Le pays est un territoire caractérisé par une cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale à l'échelle du bassin d'emploi. Espace de réconciliation et de coopération entre le rural et l'urbain, le pays correspond aussi bien à des territoires à dominante rurale organisés autour de petites villes qu'à des espaces plus urbanisés. Non tributaire des délimitations administratives, le pays peut même s'en affranchir le cas échéant.

La L.O.A.D.D.T. fait du pays une des principales mailles d'action au niveau régional, en lui donnant la possibilité de passer un contrat avec l'Etat et la région dans le cadre des contrats de plan Etat-régions. Pour ce faire, le pays doit se constituer autour d'un projet commun de développement, élaboré sur l'initiative des communes ou des groupements de communes qui le constituent, et traduit dans une charte. Un conseil de développement, composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs, est associé à l'élaboration de cette charte. Ainsi, la L.O.A.D.D.T. entend renforcer la démocratie participative.

A l'instar des pays, la L.O.A.D.D.T. donne également aux agglomérations, où vit la grande majorité des Français, la possibilité de contractualiser avec l'Etat et la région. Ces agglomérations sont définies comme des aires urbaines d'au moins 50 000 habitants, dont une ou plusieurs communes centres comptent plus de 15 000 habitants. Au sein de ces aires urbaines, le ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique ainsi que les autres communes qui le souhaitent peuvent élaborer un projet d'agglomération. Celui-ci fixe les orientations que se donne l'agglomération, notamment en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement. Comme pour le pays, un conseil de développement, consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération, est créé. Une fois le projet approuvé, l'agglomération qui aura pris l'engagement de se constituer en établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique pourra signer un contrat particulier avec l'Etat dans le cadre du contrat de plan Etat-région.

Les projets de pays et d'agglomération devront respecter les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux, du programme Action 21, qui sont la traduction locale des engagements internationaux pris lors du sommet de Rio de juin 1992.

Les contrats de pays et d'agglomération constituent le volet territorial de la nouvelle génération des contrats de plan Etat-régions.

Cette recomposition territoriale autour des territoires de projet constitue une des principales innovations de la L.O.A.D.D.T., qui réaffirme par ailleurs l'indispensable soutien aux territoires en difficulté, ainsi que la nécessaire insertion de notre espace national dans l'espace européen, grâce au développement de pôles urbains à vocation européenne et internationale.

Par ailleurs, depuis le vote de la loi du 25 juin 1999, le développement durable repose désormais sur une assise législative et réglementaire. Il est au cœur de la programmation des contrats de plan Etat - Région comme des programmes communautaires « objectif 2 ». De nombreuses manifestations ou publications se réfèrent désormais au développement durable, contribuant ainsi à l'explication des enjeux qui s'y rattachent et donnant l'occasion de préciser les démarches et les outils qui y participent.

Au-delà des principes, la L.O.A.D.D.T. rénove aussi les instruments de l'aménagement du territoire.

Les neuf schémas de services collectifs, qui fixent les objectifs de l'Etat en matière d'aménagement du territoire en remplacement du Schéma National de la loi du 4 février 1995, relèvent d'une nouvelle conception de la planification.

Elaborés dans une perspective de vingt ans, ils couvrent l'ensemble des politiques sectorielles structurant le territoire : l'enseignement supérieur et la recherche, la culture, la santé, l'information et la communication, le transport de voyageurs et le transport de marchandises, l'énergie, les espaces naturels et ruraux et le sport.

Il revient aux acteurs territoriaux, au premier rang desquels se situe la collectivité régionale, de se saisir de cet instrument, qui offre des modalités de mise en œuvre partagées et donc différenciées selon les territoires, parce qu'il s'agit, pour la plupart, de politiques sectorielles largement déclinées localement par les collectivités territoriales. Le principe même de ces schémas est d'être au service du développement singulier des territoires, animés par de multiples acteurs.

Ces schémas ne se limitent donc pas à la conception de nouveaux équipements, mais visent également à embrasser la réalité des besoins et la capacité de l'offre existante à y répondre effectivement.

Privilégiant la satisfaction de la demande sociale, dans sa diversité territoriale notamment, les schémas de services collectifs se définissent par référence au destinataire final du service, c'est-à-dire la personne qui en fait usage.

Ces schémas, qui définissent un projet collectif, doivent intégrer les impératifs du développement durable, c'est-à-dire concilier le développement solidaire de tous les territoires, la compétitivité économique de la France et la préservation de l'environnement.

Les schémas ne sont pas conçus comme un instrument exhaustif et contraignant. Ils privilégient la régulation comme modalité d'intervention publique afin d'accompagner et non d'encadrer strictement les besoins et leur satisfaction.

Ces schémas déclinent, pour chaque champ considéré, une stratégie à long terme qui définit des objectifs prioritaires, identifie les zones de carence et hiérarchise, à court, moyen et long termes, les moyens à mettre en œuvre pour la réaliser. C'est ainsi que :

- parce qu'ils concernent des politiques sectorielles actuellement différemment normées, la diversité de l'environnement législatif et réglementaire propre à chaque schéma induit une large gamme de moyens à mettre en œuvre, plus ou moins incitatifs ;
- parce que le développement des territoires s'appuie nécessairement sur la qualité des pratiques de coopération entre acteurs territoriaux, les normes d'orientation, les mesures incitatives et les formes de concertation et de participation sont désormais à privilégier ;
- parce qu'il s'agit de favoriser les potentiels propres à chaque territoire tout en s'inscrivant dans un cadre national, ces schémas favorisent l'adéquation entre les politiques publiques sectorielles et les objectifs locaux.

2.1.2. La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

Sept ans après le vote de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, le mouvement intercommunal connaissait un succès inégal : alors que les communautés de communes se développaient dans le milieu rural, l'intercommunalité en milieu urbain semblait s'essouffler.

La loi du 12 juillet 1999, dite Loi Chevènement, rénove donc l'architecture institutionnelle de l'intercommunalité en milieu urbain. Elle crée une nouvelle forme d'intercommunalité : la communauté d'agglomération, pour les aires urbaines de plus de 50 000 habitants et dont la commune centre regroupe au moins 15 000 habitants. La communauté d'agglomération dispose de quatre blocs de compétence obligatoires : le développement économique, l'aménagement de l'espace, l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville. En outre, elle exerce deux au moins des compétences suivantes : voirie, assainissement et eau, collecte et traitement des déchets, construction, aménagement et gestion d'équipements culturels, sportifs et scolaires. Elle est soumise au régime de la taxe professionnelle unique, afin de constituer un véritable espace de solidarité économique et fiscale. L'Etat apporte un soutien financier important aux

communautés d'agglomération par l'attribution d'une dotation globale de fonctionnement de 250 francs par habitant en moyenne.

Un premier bilan fait état du succès remporté par cette nouvelle forme d'intercommunalité : au 1^{er} janvier 2001, on comptabilisait déjà 93 communautés d'agglomération, sur les 140 agglomérations françaises de plus de 50 000 habitants.

La Loi Chevènement renforce d'autre part la transparence dans le fonctionnement des structures de coopération intercommunale, de même que l'information et la participation des citoyens. L'assemblée délibérante d'un établissement public de coopération intercommunale (E.P.C.I.) pourra ainsi créer des comités consultatifs sur toute affaire d'intérêt communal relevant de sa compétence. Un rapport retraçant l'activité de l'E.P.C.I. devra être transmis chaque année aux communes membres.

2.1.3. La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains

Autre texte législatif d'importance, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, a été adoptée par l'Assemblée nationale le 22 novembre 2000.

Le titre I de la loi consacré à l'urbanisme prévoit la création du schéma de cohérence territoriale (S.C.O.T.), appelé à remplacer les schémas directeurs. Le S.C.O.T. est conçu comme un véritable document de planification à l'échelle de l'agglomération - voire de l'aire urbaine - qui est reconnue comme le niveau pertinent pour traiter les problèmes d'urbanisme. Le périmètre de ce schéma devra être d'un seul tenant et sans enclave et inclure la totalité du périmètre des établissements publics de coopération intercommunale. Alors que les actuels documents d'urbanisme (schémas directeurs et plans d'occupation des sols) fragmentent l'espace urbain, le schéma de cohérence territoriale s'inscrit dans une logique de continuité territoriale. En outre, si la loi de 1967 répondait à des préoccupations foncières, la loi S.R.U. repose sur une vision plus globale de l'espace. Le S.C.O.T. intègre le plan local de l'habitat (P.L.H.), le plan de déplacement urbain (P.D.U.), ainsi que la charte de l'urbanisme commercial.

Enfin, la loi vise à accroître la participation des citoyens à l'élaboration des documents d'urbanisme, en organisant de manière systématique la concertation avec la population lors de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme, et en généralisant la pratique de l'enquête publique.

2.2. L'évolution des politiques de protection de la nature en France

Comme pour le patrimoine culturel, les politiques de protection de la nature en France, se sont d'abord portées vers la protection des grands monuments naturels (loi du 2 mai 1930 sur la protection des sites, loi du 22 juillet 1960 portant création des parcs nationaux, etc.).

Les années 1970 ont ensuite été marquées par deux étapes très importantes dans le développement des moyens mis en œuvre en matière de protection de la diversité

biologique : la création du ministère de l'environnement, et la loi sur la protection de la nature de 1976. C'est au cours de cette période que l'opinion publique a commencé à véritablement adhérer aux préoccupations de protection de la nature, qui étaient jusque là surtout affaire de spécialistes.

La nomination, en 1971, d'un ministre de l'environnement a permis en particulier de rassembler et de coordonner sous sa responsabilité un certain nombre de moyens auparavant éclatés entre plusieurs ministères.

La loi n° 76 - 629 du 10 juillet 1976, relative à la protection de la nature, modifiée par la loi n° 95 - 101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, a été une étape décisive dans la définition des mesures de protection désormais reconnues comme indispensables. Elle a fixé les principes d'une politique cohérente de protection de la faune et de la flore sauvages. Complétant les diverses dispositions législatives antérieures, elle a défini les objectifs de protection des milieux et des espèces qui prévalent en France depuis lors.

Elle donne de l'environnement la définition suivante (art. L. 200-1 du Code rural) :

« les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable... ».

La loi de 1976 constitue ainsi, tant par son esprit que par ses normes, la pierre angulaire des actions des pouvoirs publics, actions visant :

- à la préservation de la richesse et de la diversité des habitats ;
- au maintien des équilibres biologiques, notamment en prévoyant de contrôler les introductions dans le milieu naturel ;
- à renforcer la capacité de reconstituer ou de reconquérir les écosystèmes détruits.

Pour atteindre ces objectifs, dans un cadre national, régional et mondial, les politiques de préservation de la diversité biologique s'articulent, aujourd'hui en France, essentiellement autour de trois composantes :

- connaissance et surveillance du patrimoine naturel ; préservation et restauration des espèces les plus menacées ; protection et gestion de la diversité biologique sur l'ensemble du territoire pour assurer le développement durable ;
- constitution d'un réseau d'espaces protégés ;
- intégration de la protection de la diversité biologique dans les pratiques socio-économiques et culturelles.

Ces politiques se sont progressivement orientées vers une stratégie nationale de conservation de la biodiversité tant sur des espaces remarquables et protégés, que sur une nature plus « banale » grâce à une réglementation particulière.

Cette évolution concerne l'espace, mais aussi les instruments juridiques utilisés. Le pouvoir réglementaire tend à être relayé par des systèmes de nature conventionnelle ou contractuelle.

Ainsi, les articles L. 110-1 et L. 110-2 du code de l'environnement précisent qu'en conséquence de la reconnaissance légale du droit de chacun à un environnement sain, il appartient aux personnes publiques et privées de veiller à sa sauvegarde et de contribuer à sa protection. On peut y voir là, en conformité avec les objectifs de la Convention sur la diversité biologique de Rio du 5 juin 1992, une incitation aux mesures volontaires et donc contractuelles de protection.

Les engagements pris par le gouvernement français de privilégier la démarche contractuelle dans la mise en œuvre de Natura 2000 (dont la transposition en droit français est prévue en 2001), le contrat territorial d'exploitation (C.T.E.) institué par la loi du 9 juillet 1999 d'orientation agricole sont les exemples les plus récents de cette tendance. Il est essentiel de souligner ici que la protection réglementaire des espaces (parcs nationaux, réserves naturelles) concerne aujourd'hui environ 1 % du territoire national, alors que la protection par une gestion contractuelle, aujourd'hui expérimentale, pourrait concerner à terme autour de 15 % du territoire (parcs naturels régionaux, sites Natura 2000).

Les mesures contractuelles apparaissent comme essentielles pour les espaces naturels publics ou privés ne faisant pas l'objet d'une protection réglementaire mais elles peuvent également venir en complément de mesures de protection.

Il peut être également opportun de soutenir par l'évolution du droit les expériences conduites par les gestionnaires d'espaces protégés pour valoriser les territoires dans lesquels ils sont impliqués. En particulier, on peut penser à développer l'ingénierie territoriale des parcs nationaux dans leurs zones périphériques ou encore à consolider le partenariat entre le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (C.E.L.R.L.) et les collectivités locales.

Ainsi, passant de la contrainte au contrat, le droit de la protection de la nature se doit de traduire les évolutions liées aux rapports nouveaux des usagers avec l'autorité publique garante du patrimoine commun de la nation, constitué par les espèces animales et végétales, la diversité des habitats naturels et des équilibres biologiques.

L'ensemble de ces évolutions législatives est le reflet des changements progressifs de la réalité du pays, et des changements dans la culture politique française. Le contrat, le partenariat s'imposent progressivement comme un mode de faire. La décentralisation, la construction européenne, la demande politique diffuse des acteurs locaux, tant politiques qu'associatifs, ont toutes contribué à cette évolution. Celle-ci constitue une tendance irréversible. Nos propositions concernant les politiques de zonages s'inscriront dans ces nouvelles orientations qui vont dans le sens d'une responsabilisation accrue.

2.3. Les nouvelles orientations en matière de politique agricole

La loi d'orientation agricole, adoptée le 26 mai 1999, reconnaît pour la première fois la multifonctionnalité de l'agriculture, dans ses dimensions économique, sociale et environnementale. Cette loi fait de l'agriculture un partenaire central pour la protection et le renouvellement des ressources naturelles, notamment grâce à un nouvel instrument, les contrats territoriaux d'exploitation, conclus entre les exploitants et l'Etat.

La mise en œuvre du plan de développement rural national (P.D.R.N.) en application du règlement communautaire concernant le soutien au développement rural par le F.E.O.G.A., permet notamment d'avoir une approche intégrée du développement rural au niveau de l'exploitation agricole. Elle prend en considération et conforte le dispositif des contrats territoriaux d'exploitation créés par la L.O.A.. En outre, dans les zones éligibles aux nouvelles dispositions générales sur les fonds structurels, les initiatives de développement rural prennent en compte les problématiques agricoles et forestières dans une approche territoriale.

Ainsi, dans le cadre de la mise en œuvre de ces nouvelles orientations, le ministère de l'agriculture et de la pêche, le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et la D.A.T.A.R. se sont fixés pour objectif de favoriser une meilleure prise en considération et coordination des divers enjeux dans les projets soutenus par les collectivités locales, l'Etat et l'Union européenne.

3. LA FRANCE, UN TERRITOIRE EN MOUVEMENT

3.1. Les enseignements du recensement de 1999

Le recensement de 1999 confirme que la France est aujourd'hui un pays à large dominante urbaine : 77 % de la population métropolitaine vit dans les aires urbaines. La grande majorité d'entre elles a bénéficié d'une croissance forte. D'un recensement à l'autre, Toulouse a gagné 119 939 habitants, Nantes 63 908, Strasbourg 38 333, Grenoble 27 630, Caen 21 918, etc.

La dominante du fait urbain sur la France prend des formes différentes. Il ne s'agit pas que de croissance d'urbain dense. Les quarante dernières années ont vu se succéder des mouvements différents avant d'aboutir à la situation actuelle. La forte croissance urbaine s'est nourrie des jeunes actifs venant des zones rurales. Ce mouvement a d'abord profité aux villes les plus importantes qui ont su fixer les entreprises de la seconde révolution industrielle, et aux villes du grand bassin parisien qui ont bénéficié de la politique de décentralisation industrielle. Cette croissance a favorisé le développement de la périphérie immédiate des villes. Celui-ci a pris la forme de grands ensembles et de villes nouvelles, symptomatiques des années 1960-1970. La péri urbanisation, facilitée par l'accession du plus grand nombre à l'automobile et à la propriété individuelle, s'est caractérisée par le développement de banlieues pavillonnaires.

Dans le cours des années 1980 et 1990, les centres-villes ont connu un regain lié tant à des politiques de requalifications urbaines qu'à des retours de population. La période la plus récente confirme l'affirmation du fait urbain sous sa forme la plus dense, celle des agglomérations et des villes centres, mais également sous la forme de l'étalement urbain. Ce n'est plus la densité, mais l'influence des pôles urbains qui, par le réseau des axes de circulation, a étendu son aire jusque dans des communes encore rurales.

Parallèlement, il se confirme que le mouvement de dépopulation des campagnes a été en partie enrayé. Depuis 1990, l'espace à dominante rurale a gagné 247 000 habitants. Même si la croissance annuelle de ces territoires (0,2 %) reste inférieure à la moyenne nationale (0,37 %), elle n'en est pas moins encourageante. Ce bon résultat provient d'une inversion des mouvements migratoires : 410 000 habitants supplémentaires ont été dénombrés dans les territoires ruraux. Ils compensent largement les déficits naturels (- 163 000 personnes dans la période). Cette attractivité des territoires ruraux n'est pas homogène. Certains territoires sont mieux lotis que d'autres. La progression démographique est d'autant plus forte que le territoire rural se trouve sous l'influence d'une aire urbaine dynamique. Selon l'I.N.S.E.E., la moitié des gains de population des aires à dominante rurale se concentre à proximité des 17 aires urbaines dynamiques, de Perpignan à Bastia, de Nantes à Montpellier, de Paris à Toulouse.

Toutefois, - c'est un des apports du dernier recensement -, on constate que 10 % de la croissance de l'espace rural concerne des zones du rural isolé, qui bénéficient d'une attractivité géographique particulière : le nord de la Manche, le sud de la Corse, la Maurienne, la Dordogne, etc. Ces territoires fortement attractifs cumulent solde migratoire et solde naturel positifs.

3.2. Les spécificités du territoire français

3.2.1. Les territoires ruraux

« La France reste avant tout un pays recouvert de champs, de prés et de forêts » (rapport de l'I.F.E.N. - édition 1999). Seuls 8 % de la surface totale de notre pays sont artificialisés (habitat, infrastructures, activités). Cela signifie que plus de 90 % du territoire sont constitués d'espaces naturels et ruraux.

Ces territoires ruraux sont marqués par une extraordinaire diversité, liée à la géologie, au relief, au climat, aux empreintes culturelles et à l'usage des sols. Six grands types d'occupation des sols ont été identifiés : les terres artificialisées, les terres de grande culture, les terres agricoles hétérogènes et les prairies occupant en tout 58 % de l'espace national (Ouest, Centre, Nord, Région parisienne, vallée de la Garonne), les forêts couvrant 28 % du territoire (au sud d'une diagonale Bordeaux - Strasbourg) et les milieux semi-naturels, occupant 6 % du territoire (surtout en montagne et en Corse).

Ces vastes espaces de grande qualité écologique, paysagère et esthétique, constituent un extraordinaire atout en Europe par comparaison avec nombre de pays voisins.

Le façonnement des paysages français est le fruit d'une longue histoire.

Avec l'avènement de la mécanisation et des exigences de production alimentaire de l'après-guerre, l'agriculture française se spécialise et s'intensifie. Cette évolution, qui répond à une logique économique, entraîne un remaniement profond des paysages avec les conséquences environnementales que l'on connaît.

Aujourd'hui, ce qu'on appelle la « campagne » n'est plus un espace « homogène » dont l'identité serait liée à la seule agriculture. L'espace agricole se restreint, sous l'influence d'un double phénomène : l'abandon par l'agriculture des terres les moins productives et les moins aidées (jachères, reforestation), et le développement des espaces urbains, périurbains et « rurbains » consommateurs d'espaces. Les modes de vie se sont homogénéisés et la dichotomie ville-campagne tend à s'estomper.

L'I.N.S.E.E. a déterminé trois catégories d'espaces à dominante rurale : le rural sous faible influence urbaine, les pôles ruraux et leur périphérie, et le rural isolé, représentant au total 13 millions d'habitants dans 23 300 communes et 70 % du territoire national. Sans oublier, à l'interface avec les villes, les zones particulières de péri urbanisation, qui bien que classées en zones à dominante urbaine, présentent aussi de fortes caractéristiques rurales.

- les espaces ruraux sous faible influence urbaine représentent environ 24 % du territoire national et 5 millions d'habitants, dont une partie récemment venue des pôles urbains.
- les pôles ruraux et leur périphérie, dispersés sur l'ensemble du territoire, comptent plus d'emplois que d'actifs résidents. Ces petites unités comptent en effet de 2 à 5 000 emplois. Ils exercent une certaine attraction et une structuration de l'espace à leur périphérie. Ils aident au maintien des activités (notamment tertiaires) et de la population. Ces pôles et leur périphérie représentent environ 3 millions d'habitants.
- l'espace rural isolé représente 37 % du territoire national et 10 900 communes. Il connaît, avec environ 5 millions d'habitants et une densité de 25 hab/km², une situation démographique défavorable qui s'exprime par une faible natalité, un vieillissement de la population, qu'accélèrent le départ des jeunes ruraux vers la ville et un dépeuplement progressif, conduisant potentiellement à une désertification humaine.

Le dernier recensement montre que la population globale des communes rurales décroît, mais de façon différenciée. La décroissance la plus manifeste se situe dans le Massif Central et ses franges nord et ouest, dans la Bretagne intérieure et l'Orne. Cette situation est préoccupante pour les villes moyennes de ces zones puisqu'elles ne disposent plus de réserves démographiques. Partout ailleurs, comme l'atteste la présence d'espaces de croissance démographique, des poches de dynamisme s'affirment en milieu rural.

Aujourd'hui, la situation économique et sociale de ces territoires ruraux est contrastée. L'agriculture ne représente plus qu'un cinquième des activités totales. L'activité rurale est principalement tertiaire. La petite entreprise et le travail indépendant contribuent majoritairement à la production et à l'emploi.

Le milieu rural bénéficie de plusieurs atouts favorisant la localisation des activités économiques. Il bénéficie d'une part de transferts d'activités en provenance des zones urbaines. Il s'agit principalement d'activités industrielles à la recherche d'espaces ou d'un prix du foncier moins prohibitif qu'en milieu urbain. L'agrément du cadre de vie constitue d'autre part un facteur déterminant pour les choix de localisation d'entreprises et de professions qualifiées.

Alors que par le passé, on demandait principalement à l'espace rural de satisfaire les besoins alimentaires de la population, celui-ci s'ouvre aujourd'hui à des nouvelles valeurs d'usage pour la société toute entière. Il continue, bien sûr, à assurer son rôle d'espace productif pour les agriculteurs, mais il est aussi une vaste réserve foncière disponible pour l'implantation d'habitats et de nouvelles activités. Il devient surtout un espace pour la récréation, le tourisme et les loisirs des Français et au-delà d'un nombre de plus en plus important d'Européens. Le milieu rural est aussi le lieu privilégié de la reproduction des grands cycles naturels (eau, air, faune, flore, etc.). Il comporte un important potentiel patrimonial grâce à ses paysages, son bâti traditionnel et ses cultures locales. L'espace rural devient multifonctionnel et son devenir est un enjeu stratégique, tout autant pour les urbains que pour les ruraux eux-mêmes.

Le milieu rural bénéficie pour répondre à ces enjeux d'une reconnaissance culturelle collective de son identité propre, associée à une renaissance d'un certain désir de fréquentation (loisirs, tourisme vert), voire d'installation.

Il en résulte des conflits entre usagers et propriétaires, entre nouveaux et anciens habitants, entre les diverses catégories d'acteurs locaux, entre les villes et les campagnes, sur la façon d'envisager et d'organiser l'avenir. Mais les dynamiques globales qui sont à l'œuvre ouvrent surtout de nouvelles opportunités pour un développement plus diversifié et pour une intégration plus large dans les mouvements d'ensemble de la société.

L'activité touristique représente une activité économique de premier rang pour le milieu rural (37 % des séjours touristiques). La création envisagée d'une conférence permanente du tourisme rural, sous l'égide du ministère du tourisme, du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et du ministère de l'agriculture et de la pêche, permettra de rapprocher les différents partenaires et leurs politiques dans ce secteur important pour le rééquilibrage territorial.

3.2.2. La biodiversité : un capital

Située au cœur de l'Europe, la France est aussi le seul pays européen à bénéficier des influences de quatre domaines « biogéographiques » très différents :

- domaine atlantique, qui couvre tout l'Ouest ;
- domaine continental, qui comprend l'Est et le secteur des moyennes montagnes ;
- domaine alpin, qui commence à partir de 1000 mètres d'altitude ;
- domaine méditerranéen.

L'importance de la mer, des cours d'eau et des zones humides renforce la valeur de la diversité biologique en France. Par sa richesse, notre patrimoine naturel est reconnu comme l'un des tous premiers au niveau de l'Europe communautaire.

L'évaluation de la valeur de notre patrimoine naturel s'appuie principalement sur la diversité des écosystèmes et des habitats naturels et ainsi que sur la diversité des espèces.

La France abrite, par exemple, 40 % de la flore d'Europe et vient ainsi au premier rang européen. Il en est de même pour les vertébrés, puisque notre pays accueille l'avifaune la plus riche et le plus grand nombre d'espèces d'amphibiens d'Europe. S'agissant de la directive « habitats », notre territoire possède 75 % des habitats d'intérêt communautaire, 66 % de ceux considérés comme prioritaires.

Au sein de l'Union européenne, nous sommes ainsi porteurs d'une responsabilité particulière qui nous conduit à nous fixer un niveau élevé d'exigences pour la conservation de la biodiversité. Cette diversité est encore plus exceptionnelle dans les départements et territoires d'outre-mer et c'est là une responsabilité au plan mondial qui incombe à la France.

Un second constat doit être objectivement fait : la richesse de notre patrimoine naturel est actuellement fragilisée par des modes de production et d'utilisation de l'espace dont l'impact sur l'environnement est mal maîtrisé, mais également par l'abandon de certaines pratiques agricoles extensives. L'armature urbaine, le développement des infrastructures et la concentration des équipements touristiques occupent certes des surfaces faibles, mais leur impact peut être déterminant sur le devenir de la biodiversité.

Cette situation nous autorise à prendre des initiatives pour promouvoir un modèle européen intégrant la conservation de la diversité biologique dans les stratégies de développement économique et d'aménagement du territoire.

Chapitre III - Vers le contrat : propositions stratégiques et mesures

L'état des lieux que nous venons de présenter fait ressortir que le recours aux zonages répond à un besoin toujours existant : celui d'intervenir de façon différenciée pour combler un déficit, pallier une fragilité ou sauvegarder un bien rare. Il fait ressortir également que la mise en place des zonages a généré des effets de frontière, une logique de guichet qui ne vont pas toujours dans le sens des objectifs souhaités. La multiplication des zonages de toutes catégories conduit en outre à la cacophonie.

Face à ce constat, et pour répondre à la demande du Premier ministre en tenant compte des textes législatifs récents, nous proposons une stratégie progressive pour passer d'une logique de zonage à une logique de contrat.

C'est au sein des nouveaux espaces de projets (pays, agglomérations, parcs naturels) que doivent être aidés les porteurs de projets.

Une refondation des politiques de zonage s'appuyant sur ces bases permettrait une simplification, une meilleure compréhension et visibilité par les acteurs locaux ainsi qu'une meilleure responsabilisation. Elle intégrerait comme autre dimension l'articulation étroite de logiques d'aménagement du territoire et de logiques d'environnement.

1. UNE STRATEGIE EN TROIS ETAPES : POUR ALLER VERS UN DEVELOPPEMENT INTEGRE DU TERRITOIRE ASSOCIANT LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

La gestion de politiques spécifiques fondées sur la pratique des zonages est ancrée dans les habitudes des administrations, mais aussi dans celle des usagers. Il serait illusoire et dangereux de remettre brutalement en cause ces mesures de discrimination positive ou de protection de l'environnement. C'est pourquoi il nous paraît préférable et plus réaliste de proposer une démarche progressive qui pourrait s'articuler en trois étapes, s'appuyant sur la chronologie maintenant harmonisée des politiques structurelles européennes et des contrats de plan.

1.1. Le court terme : simplifier et moderniser

1.1.1. En matière d'aménagement du territoire

Le constat fait dans ce rapport a permis de souligner la redondance, la faible efficacité, voire l'inanité de certains zonages. Rien ne sert d'attendre pour réaménager certains dispositifs afin de les rendre à la fois plus lisibles et donc plus efficaces. Ainsi, les Z.U.S. et les Z.R.U., créées à l'issue de lois successives, gagneraient à être confondues en un seul dispositif. En ce qui concerne les Z.R.R., chacun constate que le fait que les bourgs centres ne soient pas éligibles à ce dispositif en affaiblit considérablement l'efficacité. Leur réintégration dans le dispositif est une des conditions de leur amélioration.

1.1.2. En matière de zonages environnementaux

Les auditions ont permis de bien distinguer les zonages d'inventaires des zonages d'intervention.

Concernant les zonages d'inventaire, nous recommandons d'aller vers un seul inventaire national du patrimoine naturel, fondé sur des données scientifiques fiables, et reconnu par tous au même titre que l'inventaire national du patrimoine culturel.

Cette proposition nécessite que soient clairement précisées les procédures de recueil et de validation des données, ainsi que les modes d'information des acteurs concernés.

La fiabilité des données mais aussi leur reconnaissance, passe en effet par une transparence des modes de collecte sur le terrain et donc, en particulier, par une clarification de l'accès aux propriétés privées. Une proposition pourrait consister à se référer à la pratique autorisée par la loi du 29 décembre 1892. Celle-ci prévoit que la pénétration dans les propriétés privées closes est autorisée par arrêté préfectoral pour les opérations nécessaires à l'étude des projets de travaux publics, civils, ou militaires exécutés pour le compte de l'Etat, par la loi n° 374 du 6 juillet 1943, modifiée par la loi n° 57-391 du 28 mars 1957 pour les travaux géodésiques et cadastraux et complétée par les articles L521-1 et L521-2 du code forestier pour les travaux de l'inventaire forestier national. Hors de ce champ de travaux, il n'existe pas en effet de disposition législative permettant la pénétration sur des propriétés privées closes, y compris sur un espace protégé de type réserve naturelle. Il conviendrait donc d'élargir le champ du dispositif législatif aux travaux d'inventaires naturalistes.

Nous suggérons également que soit mise à l'étude la création, à l'instar de la Grande-Bretagne (avec le Joint Nature Conservation Committee), d'une agence technique de la nature et de la biodiversité, en mobilisant (par exemple sous la forme d'un groupement d'intérêt public) les forces scientifiques, techniques et humaines des établissements publics compétents : M.N.H.N., I.F.E.N., O.N.F., O.N.C.F.S., C.S.P., C.E.L.R.L., etc. Une telle agence pourrait notamment permettre de relayer l'action de l'Etat dans la mise en place de Natura 2000 par exemple, d'améliorer l'organisation du système d'information sur la nature, d'apporter un appui technique aux services déconcentrés dont les moyens humains restent très insuffisants.

Nous proposons aussi qu'une réflexion s'engage avec les ministères de la recherche et de l'éducation nationale, afin d'améliorer la situation de la France en matière de recherche et de formation de naturalistes et d'écologistes systémistes.

S'agissant des zonages d'intervention relatifs à la protection de la nature, si la suppression totale ne peut être envisagée compte tenu des enjeux forts de conservation d'éléments du patrimoine naturel et paysager d'intérêt national, communautaire ou international, nous recommandons que des formes de simplification soient envisagées selon quatre axes :

- mettre en cohérence, quand cela est possible, les limites d'espaces protégés existants (P.N.R./pays, Natura 2000 et espaces protégés, cohérence Z.P.S./Z.S.C., Z.P.S./Ramsar) ; la mise en place du réseau Natura 2000 doit être l'occasion de simplifier, sur un même territoire les zonages existants, en s'appuyant sur l'élaboration des documents d'objectifs ; ou à l'inverse, d'intégrer les enjeux européens dans l'élaboration de chartes de projet de territoire ;
- envisager la réduction, ou le regroupement, de certains zonages, mais surtout harmoniser les procédures de désignation ou de classement d'espaces. A titre d'exemple, il faut à l'avenir éviter d'avoir deux procédures différentes pour les classements en réserve naturelle (relevant du livre III du code de l'environnement) et en réserve biologique domaniale (relevant du code forestier). Il faut également favoriser et harmoniser les démarches d'association des acteurs locaux aux décisions ;
- mettre à l'étude une extension des compétences du conservatoire du littoral afin de clarifier les interventions en matière d'acquisition foncière. Cette proposition peut trouver des réponses dans le cadre de la mission confiée par le Premier ministre à Louis Le Penec ;
- privilégier, en dehors des espaces d'intérêt national ou international qui nécessitent une présence forte de l'Etat, le contrat dans le cadre de projets de territoire et la recherche d'un gestionnaire unique, porteur de ce projet (pays, P.N.R., opérateur du contrat d'objectif Natura 2000).

Compte tenu de la complexité de cette proposition, nous jugeons nécessaire que soit installé, dans le courant 2001, un groupe de travail associant services de l'Etat, acteurs de terrains et représentants des collectivités, afin d'approfondir :

- les pistes de simplification ;
- des hypothèses de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités ;
- le chantier de l'évaluation.

1.1.3. L'enjeu des C.T.E. et leur insertion dans les dispositifs territoriaux

Le C.T.E. est une démarche contractuelle, individuelle. Ceci n'ôte rien à la nécessité d'inscrire les actions prévues dans les C.T.E. dans le cadre de problématiques collectives liées soit à la valorisation de productions locales, soit à la protection de l'environnement.

La valorisation de productions locales passe dans la plupart des cas par le regroupement des producteurs et la mise en place d'une filière qui nécessite des règles collectives relatives aux modes de production, aux produits eux-mêmes ou à leur commercialisation.

Les zonages tels que ceux liés à la protection des eaux (zones vulnérables, zones en excédent structurel, etc.) ou à la conservation de la biodiversité (Natura 2000) impliquent des réglementations spécifiques aux territoires. Ils incitent aussi à développer, de façon privilégiée dans les territoires identifiés, des mesures agro-environnementales type.

La construction d'un contrat type est une adaptation pertinente du principe du C.T.E. à une logique collective. En effet, dans la démarche collective d'un C.T.E. et la construction d'un contrat type pour le territoire donné autour duquel se bâtissent les projets individuels des exploitants, la mise en œuvre coordonnée des contrats nécessite l'adhésion de l'exploitant à une charte ou à un cahier des charges commun. Ce territoire est plus ou moins étendu : petite région agricole, bassin versant, communauté de communes ou d'agglomération, parc naturel régional, pays, etc.

Ainsi, l'agriculteur, considéré comme acteur à part entière dans la redynamisation de l'espace rural, peut se positionner dans un contexte territorial où sont définis grâce à un diagnostic de territoire les enjeux et les mesures à appliquer ou à entreprendre.

Nous recommandons d'encourager la mise en œuvre d'une territorialisation des C.T.E., en particulier dans les zones à forte valeur patrimoniale telles que les zones humides.

1.2. Le long terme : un changement de logique, du zonage au contrat territorialisé

La recomposition du territoire engagée par la L.O.A.D.D.T., et structurée par la loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale ainsi que par la loi sur la solidarité et le renouvellement urbains, favorise l'émergence de territoires pertinents susceptibles de servir de cadre à l'action de l'Etat. Le caractère endogène du développement économique, la recherche d'un mode de gestion de l'environnement qui associe mieux les usagers appellent une contractualisation fondée sur un projet. C'est au travers de ce contrat que l'Etat peut demain faire prendre en compte ses objectifs propres ou ceux qui résultent des obligations communautaires ou des engagements internationaux. Une telle approche peut renforcer l'efficacité des mesures en faveur du développement économique et substituer une logique de dialogue et de coopération à la logique de confrontation et de résistance que nous avons constatée en matière de protection de l'environnement.

A l'intérieur des nouvelles mailles de projet, il est indispensable de lier les mesures d'incitation économique et celles de protection de la nature.

Tout territoire a droit à l'amélioration des conditions de son développement économique et social, mais aussi le devoir de concourir à la production d'aménités. C'est dans une logique de gestion intégrée des différentes politiques qu'il faut rechercher l'alternative aux zonages.

Les contrats de pays et d'agglomération devront nécessairement, en cohérence avec les schémas de services collectifs, tenir compte des engagements internationaux de la France, en particulier en ce qui concerne la réduction des gaz à effet de serre et la conservation de la biodiversité, la préservation de la ressource en eau.

1.3. Gérer la transition

Le passage du zonage au contrat suppose un maillage de la quasi-totalité du territoire en pays et en agglomérations. Il est raisonnable de penser qu'en 2006, c'est à dire au terme des contrats de plan qui commencent, le nombre de ces territoires de projet sera suffisant pour passer d'une logique à l'autre. Cependant, il convient d'anticiper et d'accompagner ces évolutions afin d'éviter les effets de rupture. Aussi, nous proposons de sortir progressivement des dispositifs existants. Nous suggérons de supprimer les T.R.D.P. après 2003. Une sortie avec un dispositif de transition (« phasing-out »), comparable à ce qui est prévu pour la sortie des anciens objectifs 2 et 5b, conviendrait à un tel processus.

2. PASSER D'UNE CULTURE DE HANDICAP A UNE CULTURE DE VALORISATION

La montée de la demande sociale en matière d'environnement et de cadre de vie permet aujourd'hui de se départir de méthodes jusque là descendantes, pour passer à une culture patrimoniale partagée au plus près du terrain. Cela n'est envisageable qu'avec une plus grande responsabilisation des acteurs du développement. L'ambition doit être de créer une dynamique de partenariat, seule clé pour la mise en œuvre de politiques de développement durable du territoire.

Aujourd'hui, la conservation de la biodiversité promue par les politiques européennes devient aussi un impératif national. La mise en place d'un « maillage écologique » doit être conjuguée avec les nouvelles mailles d'aménagement du territoire. C'est déjà là l'esprit du schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux.

Changer de méthode, c'est aussi évoluer de l'idée de contrainte jusque là trop souvent ressentie, à une conception valorisante des espaces protégés.

Différentes propositions peuvent accompagner ce changement de culture, que l'on présentera sous différentes approches : institutionnelle, culturelle, technique, fiscale et citoyenne.

2.1. Mieux intégrer l'environnement et le développement durable dans les pratiques institutionnelles

2.1.2. Accroître la transversalité et l'appropriation des politiques

L'enjeu du développement durable passe par un changement des pratiques administratives et politiques. Le développement durable est l'affaire de tous. Il doit être pris en compte par l'ensemble des départements ministériels et leurs services.

Ainsi, ce qui vaut pour l'environnement vaut également pour le développement économique : les projets de territoire doivent être partagés par plusieurs départements ministériels, pour aboutir à une vraie « fertilisation » des territoires.

Pour favoriser cet engagement partagé au plus haut niveau de la prise de décision, nous suggérons que, chaque année, un séminaire gouvernemental soit dédié au développement durable, journée dont les conclusions fixeront des objectifs à l'ensemble du gouvernement. Le principe d'une telle journée pourrait être étendu aux directeurs de cabinets ministériels et aux préfets.

2.1.3. Décentraliser et déconcentrer

Cette question revient à s'interroger sur les conditions de décentralisation des instruments de gestion des espaces naturels et sur la place de l'Etat dans le dispositif.

Il est clair, en effet, que les procédures de protection de la nature sont d'une façon générale très centralisées, qu'il s'agisse des parcs nationaux, des réserves naturelles ou des sites classés. La déconcentration est plus engagée en ce qui concerne les espèces que les espaces. Avant d'aller vers un transfert de certaines compétences en matière de conservation de la nature, il paraît nécessaire d'aller vers une plus grande déconcentration, imitant ainsi la procédure d'arrêté préfectoral de protection de biotopes (A.P.B.).

Le sujet devient plus complexe lorsqu'il s'agit des politiques européennes qui correspondent à des engagements de l'Etat vis à vis de l'Union européenne. La Grèce par exemple vient d'être condamnée pour un acte pris par une collectivité locale.

Comment, dans ces conditions, responsabiliser les collectivités locales aux politiques qui appellent une obligation de résultats ? Comment alors éviter une condamnation de la

France par la C.J.C.E. ? Comment concilier les obligations de l'Etat avec une politique plus décentralisée et plus contractualisée ?

Il est nécessaire d'aller vers une plus grande responsabilisation des services déconcentrés, notamment en matière de politiques communautaires, pour éviter le renvoi sur les administrations centrales du traitement des contentieux.

La conservation de la biodiversité est une responsabilité de tous, qui doit, pour être acceptée, être expliquée et partagée. Responsabiliser les collectivités, c'est aussi se donner une chance d'atteindre ces objectifs. Cette évolution doit cependant être menée par étapes. Le bilan, qui reste à affiner, des politiques menées par les P.N.R. et sur les espaces sensibles des départements est un bon point de départ pour mesurer le degré de maturité des collectivités en matière de gestion des espaces naturels, en réponse aux objectifs que se fixe l'Etat.

Aller vers une déconcentration associée à un niveau fort de concertation entre l'Etat et les collectivités locales est bien un objectif à poursuivre. Il convient donc de compléter le dispositif législatif.

2.1.4. Améliorer la place de l'environnement au sein des institutions judiciaires

L'environnement, et *a fortiori* le développement durable, sont des notions encore jeunes, mal comprises, qu'il convient de faire reconnaître à leur juste place par l'ensemble de l'institution française et notamment au sein des institutions judiciaires.

Force est de constater que, faute de jurisprudences probantes de la part des tribunaux nationaux, le citoyen, les associations, développent de plus en plus systématiquement le réflexe du recours à la C.J.C.E.. Il devient donc urgent de faire en sorte que la justice française ait une réelle capacité à entendre, à comprendre, à juger en connaissance de cause en matière d'environnement, comme elle sait le faire dans le domaine économique par exemple.

Pour remettre la justice française dans sa juste place d'arbitre face à la C.J.C.E., nous proposons plusieurs voies :

- renforcer le cursus de formation au droit de l'environnement au sein de l'école de la magistrature ;
- engager la réflexion sur l'instauration de chambres spécialisées ;
- spécialiser un substitut dans chaque parquet au droit de l'environnement.

La récente publication du nouveau code de l'environnement, dont la partie législative vient d'être éditée, ainsi que la préparation de l'avant-projet de loi d'harmonisation pénale du code de l'environnement fournissent un calendrier favorable pour que nos propositions soient intégrées dans les mesures d'accompagnement du code.

2.2. Pour une culture partagée : développer la formation pour tous

Faire progresser « l'acculturation » en matière d'environnement et de développement durable nécessite que la formation ne touche pas seulement les élites, pour lesquelles des démarches sont d'ores et déjà engagées dans certaines grandes écoles par exemple.

Il faut également :

- encourager la formation des maires ;
- diffuser une culture interne du développement durable au sein des collectivités locales, en s'appuyant sur les formations du centre national de la fonction publique territoriale (C.N.F.P.T) ;
- accroître la place de l'environnement dans l'enseignement public jusqu'aux formations post-bac ;
- développer des lieux de formation et d'échanges de compétences inter acteurs. En particulier, nous proposons d'élargir les missions de l'institut des hautes études d'aménagement du territoire (I.H.E.D.A.T.) aux problématiques du développement durable.

De même, il serait également souhaitable que les spécialistes de l'environnement acquièrent une culture économique et de l'aménagement.

Cette dernière recommandation pourrait être formulée dans le cadre de l'institut national de formation en environnement, nouvellement créé par le ministère de l'environnement.

2.3. Rendre accessibles les sources d'information au plus grand nombre

Une des sources d'incompréhension, voire de frustration concernant la mise en place des zonages, résulte d'une série de déficiences en matière d'information, d'animation et de formation.

En effet, quelle que soit leur origine - européenne, nationale - quelle que soit leur nature - de connaissance, réglementaires, prescriptions - les zonages ne sont pas, au regard de leur perception fortement négative par de nombreux acteurs locaux, suffisamment expliqués.

L'information pénètre de façon fragmentaire et incomplète et, bien souvent, les enjeux qui ont prévalu à l'élaboration de ces zonages sont insuffisamment connus ou partagés. L'Etat, voire l'Europe, dans leur rôle de prescripteur d'une part, et de garant de la cohésion des territoires et de la solidarité d'autre part, ne se donnent pas toujours les moyens de communiquer sur les thèmes et les objectifs poursuivis.

Aujourd'hui, informer élus et populations signifie avoir les moyens de faire partager :

- la connaissance des territoires et des enjeux qui leur sont liés ;
- les objectifs poursuivis ;
- les contraintes, mais aussi les avantages à court, moyen et long terme.

Ce rôle incombe en priorité aux préfets assistés des directions régionales de l'environnement (D.I.R.E.N).

La création des D.I.R.E.N. représente une avancée considérable et aujourd'hui reconnue. Il n'en demeure pas moins que, malgré l'augmentation récente de leurs moyens, l'accroissement concomitant des charges qui leur incombent sur certains territoires ne les mettent pas dans une situation idéale pour mener à bien et développer des actions d'animation et de communication autant qu'il serait nécessaire.

Par ailleurs, ces directions ne trouvent pas toujours, sur les territoires vécus, les relais dont elles auraient besoin malgré la présence de services déconcentrés de l'Etat au niveau départemental. Nous proposons donc, dans un avenir proche, la poursuite du renforcement des moyens des D.I.R.E.N..

D'autre part, à défaut d'une départementalisation des moyens et des services déconcentrés de l'environnement, à laquelle nous sommes favorables, il importe de donner une meilleure visibilité aux coopérations qui existent entre ce ministère et les directions départementales de l'agriculture et de la pêche et de l'équipement, qui sont à sa disposition en tant que de besoin. La mission qui vient d'être confiée au Préfet Dubois a pour objectif de clarifier cette situation.

La sectorialisation importante des politiques publiques reste une constante dans notre pays et freine les transversalités indispensables à une mise en œuvre réussie des politiques environnementales. Ce cloisonnement s'observe y compris dans les politiques de formation qui n'intègrent pas, peu ou mal, les enjeux liés à la protection de nos ressources naturelles.

Ces éléments ne facilitent pas la préparation des agents de l'Etat, y compris celle des préfets, à positionner les politiques de l'environnement au même rang que d'autres politiques publiques. Pourtant, l'accompagnement de la gestion de l'espace par ces agents relève des missions régaliennes de l'Etat.

A ce sujet, il n'est pas superflu de constater que la Grande-Bretagne a en grande partie réussi Natura 2000, grâce au recrutement de 600 personnes de catégorie A !

Mais d'autres relais peuvent d'ores et déjà être mobilisés. C'est ainsi que les parcs naturels régionaux, là où ils existent, se sont révélés particulièrement efficaces pour relayer l'Etat sur le terrain dans la mise en œuvre de la directive « habitats » ou de la politique agricole.

On veillera, dans les contrats de pays et d'agglomérations, à mettre en avant la présence d'outils et d'agents d'information ayant pour mission de relayer et d'adapter au plus près du terrain la culture du développement durable. Les technologies de l'information et de communication seront mises à profit.

2.4. Pour une approche plus citoyenne du développement durable : favoriser le débat public

La mise en œuvre de projets de territoire rend nécessaire la concertation locale. La concertation constitue un enrichissement de la démocratie représentative par une démocratie plus participative qui induit un changement des mentalités et des comportements. Pour ce faire, il faut à l'évidence créer de véritables lieux de débats, parfaitement identifiés, pour une véritable appropriation par l'ensemble des acteurs locaux.

Ces débats doivent à l'évidence être suffisamment proches du citoyen. Mais ils doivent aussi se dérouler à la bonne échelle, celle où l'on rencontre les problèmes. Le pays et l'agglomération nous apparaissent comme les mailles les plus adaptées à ce dialogue entre le pouvoir public et les usagers.

Nous proposons que l'animation du débat public sur le développement durable soit inscrite dans les obligations des conseils de développement de chaque pays et de chaque agglomération. Le projet de loi relatif aux orientations stratégiques de la politique d'aménagement du territoire, qui doit être présenté au parlement au plus tard deux ans avant l'échéance des contrats de plan Etat-régions, conformément à l'article 2.III de la loi du 25 juin 1999, peut en fournir le support législatif.

Ce débat public pourra prendre différentes formes, réunions publiques, information ouverte et interactive, forums électroniques, lettre d'information, etc. Le débat public devra faire l'objet d'une évaluation et d'un rapport annuel. En outre, le président du pays ou de l'agglomération devra veiller à ce que les conclusions de ce débat soient prises en compte dans les politiques menées par ces nouvelles mailles d'aménagement du territoire.

2.5. Renforcer les dispositions fiscales favorables à la biodiversité

Aujourd'hui, il existe une contradiction entre la valorisation agricole ou forestière intensive et la protection de l'environnement. Les modes d'exploitation extensifs, seuls compatibles (et souvent nécessaires) avec la protection des espaces fragiles, nécessitent des mesures d'encouragement ou de compensation. Il est bien entendu indispensable de favoriser la multifonctionnalité des espaces ruraux, tel que cela pu être fait avec la L.O.A. et les C.T.E. Cela n'est cependant pas suffisant.

2.5.1. Mettre en place une exonération totale ou partielle de la T.F.N.B.

L'exonération totale ou partielle de la taxe sur le foncier non bâti (T.F.N.B.) peut constituer un signal fort en direction des propriétaires qui consentent des efforts en faveur de la préservation de la biodiversité. Le montant de cette taxe peut en effet atteindre, voire dans certains cas excéder, la valeur locative de la terre.

Nous suggérons donc que l'Etat s'engage dans des mesures d'exonération du foncier non bâti, avec compensation de la perte des ressources pour les collectivités territoriales. Il peut calibrer cette mesure en fonction des objectifs de protection de l'environnement qu'il se donne, notamment au travers du schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux.

A titre d'exemple, la protection des zones humides pourrait être la première des priorités de l'Etat. En effet, si le plan d'action gouvernemental pour les zones humides est digne d'intérêt, on peut douter de son efficacité à moyen terme en l'absence d'outils d'incitation suffisants. Nous proposons donc l'exonération totale de T.F.N.B. sur ces territoires d'enjeux environnementaux majeurs.

Une telle mesure pourrait avantageusement être étendue :

- en premier lieu aux zones Natura 2000 désignées au titre des directives « habitats » et « oiseaux ». Il s'agirait là d'une compensation légitime pour les efforts consentis par les particuliers à un engagement national d'intérêt communautaire ;
- mais aussi à d'autres espaces tels que les zones centrales de parcs nationaux, les réserves naturelles, les zones de nature identifiées dans les plans des parcs naturels régionaux ou les terrains acquis par les conservatoires d'espaces naturels ou les sites classés.

Concrètement, un décret en Conseil d'Etat précisera les conditions de détermination des espaces bénéficiaires :

- soit en renvoyant à des zonages déjà définis par des textes réglementaires ;
- soit en définissant les modalités de délimitation des autres espaces. Il pourrait être envisagé un mécanisme similaire à celui de la dation en paiement, c'est-à-dire une commission associant les services fiscaux et les services du ministère de l'environnement.

2.5.2. Vers une appropriation publique de terres abandonnées à forte valeur écologique

L'observation de certains territoires, tel le marais poitevin, révèle l'abandon de plus en plus fréquent de parcelles sur lesquelles aucune action humaine ne s'exerce plus, laissant la place à une végétation arbustive non désirée. Ces terres présentent souvent un intérêt écologique majeur.

L'intérêt patrimonial des parcelles délaissées est devenu souvent médiocre en raison d'une absence de gestion et ne mérite pas toujours les dépenses et les formalités qu'exige leur valorisation. Les frais entraînés par leur cession, excèdent souvent le prix auquel elles pourraient être cédées. Certains propriétaires ignorent leurs droits et des indivisions inorganisées se développent, alors que les administrations compétentes, faute de déclarations de succession portées à leur connaissance, deviennent incapables de maîtriser la mémoire du foncier.

En vue de protéger le tissu rural, le législateur a institué des procédures qui permettent à des agriculteurs de reprendre l'exploitation de terres abandonnées. Mais ces procédures relativement complexes semblent tombées en désuétude. Cette évolution était devenue inévitable dès lors que les abandons se situent sur des terrains pauvres, peu productifs ou peu aidés, ne laissant qu'exceptionnellement place à des opérations de reconquête.

Il faut déplorer, néanmoins, que ces abandons s'étendent et perdurent, mitant nos paysages, interdisant le regroupement de fonds dont l'ensemble pourrait permettre la consolidation d'une présence agricole ou pastorale, donc humaine, dans les zones défavorisées. Cette situation prive également les collectivités territoriales ou les créateurs d'entreprise, d'espaces où pourraient se développer des activités culturelles ou touristiques.

Nous proposons donc que soit étudiée l'hypothèse de l'utilisation de la réglementation sur l'appropriation publique des terres abandonnées, au profit de l'entretien par les agriculteurs des zones écologiquement fragiles et en particulier des zones humides.

Une telle mesure ne peut être considérée comme préjudiciable, dès l'instant où le ou les propriétaires des biens ont véritablement cessé d'exercer leurs droits.

Une première ébauche de procédure pourrait prendre la forme suivante : il conviendrait, dans un premier temps, de faire constater l'état d'abandon par le conseil municipal et de procéder à la publication de la délibération correspondante, qui devrait être portée à la connaissance des héritiers identifiés, pour leur permettre de faire valoir leurs droits.

Lorsque les conditions définies par la loi seraient réunies et qu'aucune opposition ne se serait manifestée, la commune ou l'intercommunalité à laquelle elle appartiendrait, serait autorisée à louer le bien correspondant, à y exécuter tous travaux et à en recueillir, éventuellement, les fruits. Ces droits seraient publiés au conservatoire des hypothèques. Au terme d'un délai qui aurait pour objet de permettre une dernière contestation des propriétaires, et qui pourrait être limité à dix ans, la collectivité serait autorisée à céder le bien.

Il pourrait être opportun, néanmoins, de faire bénéficier d'un droit de préemption les conservatoires régionaux des espaces naturels et, le cas échéant, les parcs nationaux ou les parcs naturels régionaux concernés. Bien entendu, ces terres pourraient être intégrées, sans attendre le délai de dix ans, dans des projets de territoire.

Si un propriétaire fait valoir ses droits au cours du délai de dix ans, la commune pourrait, selon son choix, lui restituer son bien ou le dédommager par le paiement d'un prix fixé par l'administration des domaines sous le contrôle du juge, étant bien précisé que celui-ci devrait retenir la valeur du fonds dans son état antérieur à la prise de possession par la collectivité.

2.5.3. Abonder la D.G.F. sur la base de critères écologiques

Des enjeux écologiques majeurs ou des risques naturels forts limitent le développement de certaines communes, ou leur imposent des charges de gestion très supérieures à celles des autres collectivités territoriales. Cette situation justifie pleinement qu'elles bénéficient d'une compensation régulière de la part de l'Etat. Ce souci d'équité, voire de solidarité, pourrait très justement prendre la forme d'un abondement de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.). Il s'agit donc d'identifier des critères objectifs, susceptibles d'être intégrés dans l'agrégat de cette dotation.

3. PASSER D'UNE LOGIQUE D'EXONERATION A UNE LOGIQUE D'INVESTISSEMENT DURABLE

L'essentiel des appuis publics au développement économique passe par un système complexe d'exonérations qui s'applique dans chaque dispositif de zonage d'aménagement du territoire, qu'il s'agisse de zonages urbains ou ruraux ou de la P.A.T..

Ce système rencontre l'adhésion des élus, qui en apprécient l'effet d'annonce, et des collectivités qui en font un argument de prospection des entreprises. Il en va de même de l'administration fiscale qui l'applique dans le respect de l'égalité des contribuables devant la loi, d'une manière strictement arithmétique.

A l'occasion des auditions, nous avons pu mesurer les contradictions de la perception de ce dispositif d'exonérations. En effet, l'association nationale des maires de communes disposant de zones franches urbaines s'en est déclarée très satisfaite, mais a reconnu que les entreprises avaient bénéficié d'un effet d'aubaine, qu'elles ont d'ailleurs pour la plupart recherché. En revanche, les représentants du MEDEF sont d'un avis contraire. Ils nous ont indiqué que les entreprises ne font pas de l'existence d'exonérations un facteur déterminant de leur implantation sur le territoire. Selon le MEDEF, les exonérations sont de nature à perturber la concurrence par les effets d'aubaine et les effets de frontière qu'elles ne manquent pas de générer. Les entreprises n'en dédaignent pas pour autant les avantages fiscaux qui leur sont liés.

Pour notre part, nous avons pu constater que les exonérations ne suffisaient pas à favoriser le développement économique sur l'ensemble du territoire et notamment sur les territoires les plus fragiles.

En effet, ce système a ses limites :

- d'une part, l'une de ses caractéristiques est sa durée limitée dans le temps. Les entreprises, qui en redoutent la sortie brutale, cherchent à adapter leur stratégie en fonction d'appuis plus déterminants sur d'autres territoires. Dans ce cas, l'objectif poursuivi par le législateur, c'est-à-dire la création et le maintien des emplois, n'est pas atteint dans la durée ;
- d'autre part, tout système d'exonération est déclaratif et ne permet pas suffisamment d'évaluer la pertinence du projet économique du bénéficiaire. L'efficacité n'est donc pas toujours assurée ;
- enfin, si les entreprises ont bien profité de ce système dans les Z.F.U., - plus de 450 millions de francs d'exonérations plafonnées d'impôt sur le revenu et d'impôts des sociétés estimées pour 2000 - elles ont dédaigné les Z.R.R..

Ainsi, malgré le traitement identique des entreprises sur tout le territoire national dans le cadre des zonages, l'essaimage économique attendu ne s'est pas véritablement produit.

Par conséquent, pour nourrir l'ensemble du territoire d'un développement économique créateur d'emplois, garant du maintien des services publics et parapublics, il convient de rechercher d'autres modes d'incitation à l'installation et à l'extension des entreprises.

L'enjeu d'un développement économique durable fait partie des préoccupations des collectivités territoriales, aujourd'hui relativement démunies face au monde de l'entreprise qui a ses propres objectifs et stratégies liées, même lorsqu'il s'agit de petites entreprises, aux fluctuations mondiales des marchés.

La principale orientation de notre rapport a pour objet de passer d'un système de zonages d'aménagement du territoire, caractérisés par un système d'exonérations, à une logique d'aides aux projets de territoire.

Nous suggérons deux types d'aides au développement économique :

- des aides aux territoires ;
- des aides aux projets d'entreprises.

3.1. Les aides aux territoires

Confiants dans la réussite de la recomposition territoriale initiée par la L.O.A.D.D.T., nous faisons ici le pari qu'à l'horizon 2006, l'ensemble du territoire national sera maillé en pays et en agglomérations ou en parcs naturels régionaux.

Dans cette perspective, les aides au territoire s'inscrivent dans le volet territorial des contrats de plan au travers des contrats de pays, d'agglomérations et des parcs naturels régionaux.

Ces aides devront respecter une logique de modulation. En effet, la L.O.A.D.D.T. dans son article 2 a fixé à quatre les choix stratégiques de l'Etat. Le quatrième choix concerne le soutien aux territoires en difficulté que la loi énumère. Cependant, rien n'est prévu dans le texte de loi qui précise la stratégie de l'Etat dans cette quatrième maille territoriale. Enfin, il n'est pas non plus envisagé de prendre un décret les concernant.

Nous proposons que dans la loi relative aux orientations stratégiques de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire national prévue au plus tard pour 2004, soient définies des mesures de nature à valoriser les territoires fragiles. Nous suggérons notamment qu'une modulation des aides, à l'échelle de ces territoires, soit mise en œuvre en fonction des difficultés rencontrées par le territoire en matière économique, sociale et culturelle et en fonction de l'effort consenti pour préserver l'environnement, en se gardant de créer de nouveaux zonages.

Cette modulation devra s'inscrire dans la même logique que celle initiée par l'Etat à l'occasion des contrats de plan et des DOCUP. L'apport de l'Etat dans les futurs contrats de pays et d'agglomérations sera modulé en fonction de l'inégale richesse des pays et des agglomérations. Il est en effet équitable d'abonder les aides dispensées aux territoires les plus en difficulté. C'est là le seul moyen de pallier la fracture infra territoriale, d'assurer une solidarité nationale au bénéfice des territoires les plus fragiles.

Une telle approche rend nécessaire une évaluation rigoureuse de la mise en œuvre des projets de territoire, fondée un diagnostic *ex ante* et sur une batterie d'indicateurs du développement durable adaptés aux réalités de chaque territoire. C'est là la façon la plus pertinente de responsabiliser les acteurs du développement et de s'assurer de la meilleure utilisation des fonds publics.

Un tel dispositif nous apparaît nécessaire pour éviter de recréer une nouvelle catégorie de zonages.

3.2. Les aides aux entreprises

La faiblesse des fonds propres des jeunes entreprises les pénalise pour accéder aux financements bancaires, et fragilise leur montée en puissance au cours de leurs premières années d'existence. En effet, l'agence nationale pour la création d'entreprises constate que 22 % seulement des entreprises bénéficient d'un financement bancaire lors de leur création. Lorsque ce sont de petites entreprises (moins de 35 000 francs de capital initial), ce chiffre s'abaisse à 8 %.

On remarque que la frilosité du système bancaire est générale, puisque même les projets significatifs (plus de 100 000 francs de capital initial), présentés par des porteurs munis de compétence et d'expérience, construits avec des conseils, essuient des refus de prêts pour les deux tiers des demandes.

Par conséquent, il est facilement imaginable que les territoires les plus fragiles sur le plan économique, bénéficiant de ce fait de zonages de compensation, se trouvent exclus

dans les faits de la dynamique de création d'entreprises, en raison du blocage culturel du système bancaire.

Plus que jamais, il nous semble donc nécessaire de légiférer pour mieux encadrer les interventions économiques des collectivités territoriales. Il faut en effet permettre à celles-ci d'intervenir aux côtés de l'Etat pour rendre plus efficace leur stratégie de développement. A cet égard, il convient d'ouvrir très largement la panoplie des outils dont elles disposent.

L'Etat a confié à la B.D.P.M.E. la mission de faciliter le financement des entreprises par des interventions en garantie de prêts ou en partage de financement. Son intervention financière et celle des collectivités territoriales, soucieuses de leur développement et de la mise en œuvre de leurs priorités économiques, doivent devenir solidaires. On en trouve l'illustration dans le dispositif de fonds de garantie régional, proposé par le conseil régional d'Ile-de-France, et dans l'initiative prise par l'assemblée territoriale de Corse pour la création d'un fonds régional de garantie des prêts bancaires.

Dans les deux cas, le partenariat entre la B.D.P.M.E. et les collectivités réunit d'une part, le réseau d'établissements financiers gestionnaires de fonds de garantie et d'autre part, les financements nécessaires pour couvrir les risques induits par les besoins des P.M.E. et des T.P.E..

Les dispositifs proposés se déclinent sous la forme de subventions, d'aides remboursables, de participations au capital ou de prêts bonifiés.

En effet, ces aides peuvent revêtir plusieurs aspects :

- *aides non remboursables*, soit des subventions, épaulant le capital des entreprises, portant sur les investissements. Ces aides seront encadrées par des règles nationales, et conformes à la réglementation européenne, pour éviter des distorsions de concurrence. Elles bénéficieront de règles locales liées à la stratégie du territoire, telle qu'elle s'exprime dans les chartes de développement (ex : type et nombre d'emplois créés, emploi local, formation, respect de règles environnementales, engagement dans la vie locale, etc.) ;
- *aides remboursables*, soit des prêts, sur l'initiative des collectivités, lorsque le système bancaire classique ne répond pas aux sollicitations, particulièrement dans les territoires fragiles ;
- *bonification des prêts* octroyés par le système bancaire. Cet appui, déjà pratiqué, a fait ses preuves dans le monde rural (ex : gîtes ruraux). Les engagements des collectivités devront être garantis auprès d'établissements financiers (cf. SOFARIS), qui leur assureront d'une part, la couverture des risques encourus sur les secteurs économiques retenus comme stratégiques dans le projet de territoire et d'autre part, une capacité d'emprunt renouvelable au bénéfice d'entreprises nouvelles ;

- participation directe des collectivités au capital des entreprises, grâce à un fonds d'investissement qui leur permet d'être présentes aux moments délicats de la vie de l'entreprise (création, extension, transmission), mais également d'en sortir et de se faire rembourser lorsque la situation est saine. L'Etat pourrait abonder ce fonds en fonction du niveau de fragilité des régions. Au moment où les entreprises trouvent leur point d'équilibre, elles peuvent/doivent racheter ces parts de capital. Ainsi le fonds se réalimente pour partie. Ce fonds peut revêtir la forme d'une société de capital risque territorial. L'alimentation de ce fond pourra être mixte, associant capitaux privés et publics. Pour encadrer les risques, l'intervention des collectivités territoriales devra être plafonnée dans la limite de ratios prudentiels.

4. POUR UN RENFORCEMENT DE LA CULTURE DE L'EVALUATION

Le passage d'un système de zonages à une approche par projets implique une réforme profonde, « culturelle » et technique, du suivi et de l'évaluation des plans, programmes ou projets dans notre pays, dans la droite ligne de la volonté politique affichée par le Premier ministre en la matière.

La question majeure est de savoir si nous sommes bien armés pour y répondre.

4.1. Les nouveaux dispositifs

4.1.1. Les supports juridiques nationaux

Nous disposons maintenant, outre la volonté politique, de supports juridiques pour mettre en place une véritable politique de suivi et d'évaluation :

- *la circulaire du 11 mai 1999 de la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement sur la prise en compte du développement durable dans les politiques territoriales.* Elle recommande une méthode en trois axes pour intégrer le développement durable dans les programmes et projets territoriaux : procéder à l'évaluation de l'intérêt et de l'impact des projets et programmes, conforter les performances environnementales, mettre en place des indicateurs de suivi.
- *la circulaire du Premier ministre du 25 août 2000 sur l'évaluation des politiques publiques.* Elle constitue le fondement de l'évaluation dans les procédures contractuelles pour la période 2000/2006 et couvre en premier lieu les contrats de plan, mais aussi les contrats de ville, d'agglomération de pays et les P.N.R.. L'objet de l'évaluation est de mesurer l'adéquation de chaque composante d'un programme aux objectifs affichés.
- *la circulaire adoptée par le ministre de l'intérieur, la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, la secrétaire d'Etat au budget le 12 décembre 2000*

sur le suivi financier des contrats de plan Etat-régions. Elle accorde une importance prioritaire, pour la programmation 2000/2006, à la qualité budgétaire et comptable des C.P.E.R.. Plusieurs objectifs y sont poursuivis :

- suivre l'ensemble du processus de l'exécution budgétaire des contrats de plan Etat-régions ;
- demander aux départements ministériels, en liaison avec les contrôleurs financiers, de mettre en œuvre un dispositif permettant d'identifier, dès l'origine, la totalité des délégations d'autorisation de programmes et de crédits de paiements relatives aux contrats de plan ;
- établir un bilan d'exécution de chaque tranche annuelle des C.P.E.R. et arrêter la programmation des actions à venir ;
- retracer les éléments chiffrés du tableau financier commun à l'ensemble de ces contrats de plan.

4.1.2. Les engagements communautaires de la France en matière de suivi et d'évaluation

Les règlements communautaires sur les fonds structurels font du suivi et de l'évaluation une des conditions fondamentales du projet, programme ou plan, dès la phase d'élaboration jusqu'à la phase finale. Les trois étapes de l'évaluation, *ex ante* (diagnostic) évaluation intermédiaire, évaluation *ex post* ne doivent plus être considérées comme des procédures formelles, mais bien comme des mesures indispensables à l'accompagnement du projet. La finalité de l'évaluation n'est pas seulement de répondre aux exigences des contrôles, mais d'être un outil d'accompagnement du projet. Elle doit aider les opérateurs à mener à bien celui-ci dans un contexte de rigueur technique et financière.

Par ailleurs, les nouvelles règles de gestion et de contrôle des fonds structurels donnent à la Commission la possibilité de récupérer les crédits qui n'ont pas été correctement utilisés par les Etats membres.

Les sanctions peuvent être très douloureuses pour les opérateurs publics et privés, la Commission pouvant récupérer 5 ou 10 % des aides versées pour les irrégularités significatives, et de 25 à 100 % dans les cas particulièrement graves.

Cette « réglementation dérivée » est adoptée par la Commission elle-même et est applicable pendant la nouvelle période de programmation, de 2000 à 2006.

L'Agenda 2000 vise à renforcer le contrôle financier concernant les fonds structurels. En France, comme dans les autres Etats membres, la gestion des fonds structurels a été largement décentralisée, les comités de suivi sont maintenant coprésidés par le préfet de région et le président du Conseil régional. Les collectivités territoriales auront davantage de responsabilités dans la gestion. Ceci rend d'autant plus nécessaire des règles claires et uniformes : chaque acteur, au niveau régional et local, doit connaître clairement ses responsabilités. Les Etats membres doivent créer des « autorités de gestion »

(responsables de la gestion des programmes approuvés par la Commission) et des « autorités de paiement ».

La pratique communautaire doit pouvoir être étendue à tous les instruments nationaux, notamment les C.P.E.R..

4.2. Tirer les leçons de l'expérience communautaire et des Etats membres pour renforcer les pratiques du suivi et de l'évaluation en France

Si l'approche « projets » devait être adoptée, à moyen terme, nul doute que les compétences en matière de suivi et d'évaluation devront être largement renforcées, surtout dans le cadre de la décentralisation des compétences envisagée par le gouvernement.

Tous les acteurs du développement local sont intéressés, qu'ils soient publics, privés, nationaux, régionaux ou locaux. L'approche par projets est indissociable de la notion de performance.

Plusieurs directions de travail doivent être envisagées en relation avec l'Etat, les collectivités territoriales, les organismes consulaires, le tissu associatif et le conseil national de l'évaluation.

4.2.1. Faire en sorte que l'évaluation fasse l'objet d'une appropriation par les acteurs publics

La formation des agents des services de l'Etat - centraux et déconcentrés - est primordiale de même que pour les agents des collectivités territoriales qui sont aussi souvent bailleurs de fonds des projets. Le C.N.F.P.T. pourrait être associé à cette démarche de qualification indispensable.

L'information et l'élaboration de guides méthodologiques pourraient constituer des objectifs de court terme pour sensibiliser les acteurs du développement à la nécessité absolue de travailler dès maintenant à l'évaluation en appui à la démarche de projets. Les contraintes sont fortes pour les C.P.E.R. et les DOCUP avec l'évaluation intermédiaire en 2003.

4.2.2. Renforcer les systèmes de suivi et la production d'indicateurs

La prise en compte pérenne du développement durable exige la mise en place d'instruments spécifiques : observation et diffusion des connaissances; veille, suivi et évaluation (indicateurs du développement durable, observatoires); prospective et recherche; sensibilisation, formation et communication; médiation et débat public; expérimentation.

Si ces outils existent pour la plupart, tant dans les domaines de l'environnement, de

l'observation économique et du champ social, leur croisement sur les territoires n'est encore qu'exceptionnel et, quand ils existent, ils ne sont pas connectés les uns aux autres pour permettre un suivi permanent des évolutions territoriales en matière de développement durable sur la France entière.

Sans entrer dans le détail des systèmes de suivi et des indicateurs, il est essentiel que les acteurs publics et privés disposent des mêmes outils de suivi et des mêmes indicateurs. Il faut noter l'évolution positive dans ce domaine en matière d'environnement sous l'impulsion du ministère de l'environnement. Mais il ne faudrait pas se limiter aux seuls indicateurs environnementaux mais étendre très vite, avec l'appui de l'I.N.S.E.E. et de la D.A.T.A.R., l'élaboration d'indicateurs aux autres dimensions, sociale et économique.

La mise en place d'un observatoire du développement durable répondrait à ces préoccupations.

4.2.3. Doter l'Etat et les collectivités d'outils techniques d'évaluation de leurs politiques

Il faut soutenir les moyens des préfets et des secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR), l'Etat étant autorité de gestion et de paiement. Cela passe par une nécessaire consolidation de leurs ressources humaines et matérielles.

Cela doit être aussi le cas des collectivités territoriales tant dans le cadre des C.P.E.R. que lorsqu'elles ont recours à la subvention globale ou qu'elles sont autorités de gestion dans le cadre de la mise en œuvre des programmes d'initiative communautaire.

L'évaluation des politiques publiques est l'une des clés de la confiance entre l'Etat et les collectivités, mais aussi entre les collectivités et le citoyen lors de la mise en œuvre de projets de territoire. Il est donc indispensable qu'à l'image des réflexions partagées par une trentaine de villes européennes dans le cadre du programme « Respect » soutenu par l'Europe, les communes ou groupements de communes puissent se doter, en partenariat avec les services déconcentrés de l'Etat, de tableaux de bords leur permettant de suivre l'évolution des projets à l'aide d'indicateurs pertinents.

Un tel outil devrait en outre permettre de valoriser une démarche horizontale inter services, en permettant l'échange, le dialogue et la prise de décision.

Il a aussi vocation à devenir l'outil d'une meilleure coopération entre la structure intercommunale et les communes qui la composent.

Ce tableau de bord, régulièrement actualisé, est porté à la connaissance du public, de l'ensemble des citoyens et devient ainsi un outil d'information mais aussi d'appréciation des politiques publiques, de dialogue citoyen, favorisant ainsi l'appropriation de l'environnement par l'usager.

Nous suggérons que les collectivités s'enrichissent des compétences de personnels spécialisés (en écologie par exemple). Elle propose également que des emplois jeunes dont le niveau de formation est suffisant et qui ont acquis dans le cadre de leur contrat une compétence environnementale, puissent bénéficier d'une formation complémentaire, qui leur permette d'accéder à de nouveaux emplois dans ce domaine.

Renforcer les moyens est une mesure d'urgence pour pouvoir répondre aux exigences de l'évaluation intermédiaire, et à court terme aux règles nouvelles de gestion financière des programmes.

4.2.4. Encourager l'échange d'expériences en France et au sein de l'Union européenne

Il s'agit d'une mesure fondamentale pour tirer parti au mieux des pratiques des autres pays de l'Union européenne, et notamment des pays nordiques et du Royaume-Uni, l'évaluation étant intégrée depuis longtemps dans les politiques de développement de ces pays.

CONCLUSION

Le zonage constitue un moyen commode d'identification des symptômes ou des atouts d'un territoire. Il est un des outils les plus utilisés pour territorialiser les politiques publiques. Pourtant, la généralisation du procédé, la sédimentation excessive des zonages, la normalisation des politiques sur des territoires différents, constituent autant de facteurs qui en limitent l'efficacité.

On mesure mal l'impact des logiques d'exonération. Certes, la discrimination positive plaît aux élus qui apprécient sa visibilité politique et y voient un correctif aux handicaps territoriaux. Mais nous avons montré que son efficacité était discutable et son coût parfois exorbitant.

L'aspiration des citoyens, des usagers à une démocratie participative plus vivante, plus authentique s'accommode mal de zonages « objectifs » ou « scientifiques » qui s'imposent aux territoires et à leurs habitants. La concertation, la négociation, au même titre que l'élection, devraient contribuer plus fortement qu'aujourd'hui à la légitimation des politiques publiques.

L'impératif de développement durable engage à des confrontations, puis à des relations transversales, et des coopérations entre les politiques publiques, notamment pour ce qui concerne le développement économique et la protection de la nature.

L'exigence de qualité de vie de nos concitoyens fait de l'environnement une des composantes essentielles des politiques d'aménagement et de solidarité entre les territoires. Le coût des politiques environnementales est acceptable au regard des enjeux d'avenir que sont la qualité de l'eau, de l'air, des sols, et la protection de la biodiversité.

La dynamique de recomposition du territoire impulsée par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 et la loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale, l'étape nouvelle de la décentralisation que dessinent le projet de loi sur la Corse et les propositions du rapport remis au Premier ministre par Pierre MAUROY, appellent de nouvelles méthodes d'aménagement du territoire fondées sur l'émergence de projets et la négociation de contrats.

C'est pourquoi nous proposons d'organiser cette mutation autour d'une stratégie en trois étapes qui constitue un vrai changement de logique : le passage du zonage au contrat.

Nos propositions sont en phase avec les recommandations du deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale, présenté le 31 janvier dernier par Michel BARNIER, commissaire européen en charge de la politique régionale devant le Parlement européen. Ce rapport souligne notamment la complémentarité entre les objectifs de cohésion

économique et sociale et de protection de l'environnement, l'orientation durable du développement, ainsi que la nécessaire articulation des zones rurales diversifiées avec l'ensemble des territoires, dont les zones urbaines. Il traite de la perspective de la généralisation des zonages dits « indirects », confiés aux gouvernements nationaux sur la base d'un ensemble de paramètres fixés par la Commission européenne.

Cette mission nous a permis de mesurer les évolutions indispensables à une plus grande efficacité des politiques territoriales. Evaluer, simplifier, moderniser, constituent les lignes de force des trente cinq mesures que nous préconisons au terme de ce rapport. Cette évolution pourra trouver son fondement politique dans le cadre du futur projet de loi relatif aux orientations stratégiques de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire.

LISTE DE PROPOSITIONS

Bilan et mesures de simplification :

Proposition n° 1 : procéder à l'évaluation des zonages existants (bilan des résultats + suivi des opérations en cours)

Proposition n° 2 : réintégrer les bourgs centres dans le zonage Z.R.R. (p. 53)

Proposition n° 3 : réunir les Z.R.U. et les Z.U.S. en un seul dispositif (p. 53)

Proposition n° 4 : aller vers un seul inventaire national du patrimoine naturel et paysager (p. 53)

Proposition n° 5 : élargir aux travaux d'inventaires naturalistes le champ du dispositif législatif autorisant la pénétration dans les propriétés privées closes (p. 53)

Proposition n° 6 : simplifier et harmoniser les procédures de désignation ou de classement d'espaces de valeur patrimoniale ou paysagère (p. 54)

Proposition n° 7 : utiliser le réseau Natura 2000 pour mettre en cohérence, quand cela est possible, les limites des espaces protégés existants (p. 54)

Proposition n° 8 : mettre en place un dispositif de transition (« phasing-out ») pour une sortie progressive du système de zonages (p. 56)

Proposition n° 9 : supprimer les TRDP en 2003 (p. 56)

Passage à une nouvelle logique : le contrat et la territorialisation :

Proposition n° 10 : **à l'horizon 2006, remplacer le système de zonages par une contractualisation fondée sur des projets de territoire, liant mesures de développement économique et de protection de l'environnement, dans le cadre des pays, des agglomérations et des parcs naturels régionaux (p. 55).**

Proposition n° 11 : renforcer la déconcentration et le rôle des préfets en matière de contractualisation des projets de territoire (p.57-58)

Proposition n° 12 : renforcer la décentralisation pour favoriser la responsabilisation des acteurs en matière de développement durable (p. 57-58)

Proposition n° 13 : dans le cadre des contrats de pays et d'agglomération, moduler les aides de l'Etat en fonction des difficultés économiques et sociales du territoire et en fonction de l'effort consenti pour préserver l'environnement (p. 65)

Proposition n° 14 : donner aux collectivités locales la possibilité de verser des subventions aux entreprises, encadrées par des règles fixées par l'Etat pour éviter les distorsions de concurrence, et en cohérence avec la stratégie du territoire (p. 66-67)

Proposition n° 15 : permettre aux collectivités locales de verser des aides remboursables aux entreprises (p. 66-67)

Proposition n° 16 : donner aux collectivités locales la possibilité d'intervenir pour bonifier les prêts octroyés par le système bancaire (p. 66-67)

Proposition n° 17 : permettre aux collectivités de participer directement au capital des entreprises grâce à un fonds d'investissement, sous la forme d'une société de capital risque territorial associant capitaux privés et publics, et abondé par l'Etat en fonction de la fragilité des régions (p. 66-67)

Proposition n° 18 : mettre en place une exonération totale de la taxe sur le foncier non bâti sur les territoires d'enjeu environnemental majeur (p. 61-62)

Proposition n° 19 : utiliser la réglementation sur l'appropriation publique des terres abandonnées au profit de l'entretien par les agriculteurs des zones écologiquement fragiles, notamment les zones humides (p. 62)

Proposition n° 20 : faire bénéficier les communes éligibles à la D.S.U. ou D.S.R. et concernées par la présence d'espaces sensibles, et qui ne bénéficient d'aucune mesure compensatoire, d'une bonification de la D.G.F. (p. 63)

Proposition n° 21 : encourager la mise en œuvre d'une territorialisation des C.T.E., en particulier dans les zones à forte valeur patrimoniale telles que les zones humides (p. 54-55)

Mesures d'accompagnement : la formation et l'information

Proposition n° 22 : organiser, chaque année, un séminaire gouvernemental sur le développement durable, qui serait également décliné au niveau des directeurs de cabinet des Ministres et des Préfets (p. 57)

Proposition n° 23 : instaurer, au sein de l'Ecole Nationale de la Magistrature, un cursus renforcé de formation au droit de l'environnement (p. 58)

Proposition n° 24 : instaurer, au sein des tribunaux, des chambres spécialisées dans le droit de l'environnement (p. 58)

Proposition n° 25 : mettre en place, pour les élus locaux, une formation consacrée au développement durable (p. 58-59)

Proposition n° 26 : accroître la place de l'environnement dans l'enseignement public jusqu'aux formations post-bac (p. 58-59)

Proposition n° 27 : développer des lieux de formation et d'échange inter acteurs en matière de développement durable, entre autres en élargissant les missions de l'Institut des Hautes Etudes d'Aménagement du Territoire à la problématique du développement durable (p. 58-59)

Proposition n° 28 : faire bénéficier les collectivités locales des compétences de personnels spécialisés, notamment en écologie (p. 71)

Proposition n° 29 : permettre aux emplois jeunes disposant d'une expérience environnementale de bénéficier d'une formation complémentaire, afin qu'ils puissent accéder à des emplois plus pérennes dans ce domaine (p. 71)

Proposition n° 30 : prévoir, dans les contrats de pays et d'agglomération, des outils d'information pour diffuser au plus près du terrain la culture du développement durable (p. 60-61)

Proposition n° 31 : inscrire, dans le futur projet de loi relatif aux orientations stratégiques de la politique d'aménagement du territoire, l'animation du débat public sur le développement durable parmi les obligations des conseils de développement des pays et des agglomérations (p. 60-61)

Développement des dispositifs d'évaluation :

Proposition n° 32: étudier la création, à l'instar de la Grande-Bretagne, d'une agence technique de la nature et de la biodiversité. Cette agence, pouvant prendre la forme d'un G.I.P., pourrait notamment permettre de relayer l'action de l'Etat dans la mise en place du réseau Natura 2000 (p. 53)

Proposition n° 33: doter les collectivités de tableaux de bord leur permettant de suivre l'évolution des projets à l'aide d'indicateurs pertinents, notamment d'indicateurs du développement durable (p. 71)

Proposition n° 34 : mettre en place un système d'évaluation des contrats de territoire au vu des objectifs poursuivis et des engagements internationaux de la France (p. 68-69)

Proposition n° 35 : installer un observatoire du développement durable (p. 70)

LISTE DES PERSONNALITES AUDITIONNEES

- 12 avril 2000 **M. Louis OLIVIER**, Directeur du parc national du Mercantour
- M. Michel VAUZELLE**, ancien Ministre, Député des Bouches-du-Rhône, Président du conseil régional Provenances-Alpes-Côte d'Azur
- 13 avril 2000 **M. Jean-Philippe GRILLET**, Directeur du parc naturel régional de Camargue
- M. Jean-Paul TARIS**, Directeur de la station biologique de la Tour du Valat
- 27 avril 2000 **M. Pascal BRAS**, Chef du bureau des protections contractuelles, direction de la nature et des paysages, M.A.T.E.
- 2 mai 2000 **M. Jean AUROUX**, Ancien Ministre, Maire de Roanne, Président de la fédération des maires des villes moyennes
- M. Henri-Hervé BICHAT**, Conseil Général du GREF
- M. Bernard de FROMENT**, Président de l'association nationale des acteurs des zones de revitalisation rurales
- M. François LETOURNEUX**, Président de l'institut français de l'environnement, Directeur du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
- M. Gilbert SIMON**, Directeur du conseil supérieur de la pêche
- 9 mai 2000 **M. Jean-Claude BONTRON**, Directeur de la société d'études géographiques, économiques et sociologiques appliquées
- M. Robert SAVY**, Président du conseil régional du Limousin, Président de la commission permanente du CNADT
- 11 mai 2000 **MM. JULIEN, DELPEUCH, ROUAM**, direction générale de l'environnement
- MM. LEYGUES, MARTEAU, LANGE, PALMA-ANDRES**, direction générale de la politique régionale

M. CARRO, direction générale de l'agriculture

- 16 mai 2000 **M. Alain MEGRET**, Adjoint à la Directrice de la nature et des paysages, M.A.T.E.
- 17 mai 2000 **M. Jean-Noël LHERITIER**, Président du conseil d'administration du parc national des Cévennes
M. Michel METAIS, Directeur de la ligue pour la protection des oiseaux
- 23 mai 2000 **M. Bertrand CREUCHET**, Sous-Directeur sites et paysages, direction de la nature et des paysages, M.A.T.E.
Mme Catherine CARO, Sous-Directrice chasse-faune-flore, direction de la nature et des paysages, M.A.T.E.
- 24 mai 2000 **M. Michel BOUVARD**, Député de la Savoie, Président de l'association nationale des élus de la montagne
M. Didier MIGAUD, Député de l'Isère, Vice-Président de l'association nationale des élus de la montagne
- M. Jean BOYER**, Vice-Président du conseil général de la Haute-Loire
- M. Jean-Paul FUCHS**, Président de la fédération des parcs naturels régionaux de France
M. Jean-Luc SADORGE, Directeur de la fédération des parcs naturels régionaux de France
- Mme Annick HELIAS**, Directrice régionale de l'environnement, Bretagne
M. Alain PIALAT, Directeur régional de l'environnement, Ile-de-France
- 25 mai 2000 **M. Dominique de la MARTINIERE**, Conseiller régional Poitou-Charentes
- 13 juin 2000 **Mme Marie-Christine BLANDIN**, Conseillère Régionale Nord-Pas-de-Calais
- M. Gilbert LOUIS**, Président de la chambre d'agriculture de l'Ardèche, représentant l'assemblée permanente des chambres d'agriculture
- M. Daniel TARDY**, Président de la fédération nationale des travaux publics, représentant le mouvement des entreprises de France

- Mme Jacqueline MANGIN, MM. Pascal VIN et Gérard YOU,**
comité d'étude et de liaison des associations à vocation agricole et rurale
- 14 juin 2000 **M. Vincent LENA,** Directeur-Ajoint de cabinet de M. Claude BARTOLONE, Ministre délégué à la ville
- 15 juin 2000 **M. Jo GIROUD,** Vice-Président de la FNSEA, groupe monde rural
- M. Pierre MIRABAUD,** ancien Préfet, Directeur de la DATAR
- Mme Dominique RICHARD,** Directrice-Adjointe du centre thématique européen pour la conservation de la nature
- M. Maurice WINTZ,** Vice-Président de France Nature Environnement
- 27 juin 2000 **Mme Laure CALLENS, MM. Patrick BAZIN, Laurent DUHAUTOIS,** représentants du groupe « zones humides »
- M. Jean-François ROYER,** INSEE
- 28 juin 2000 **M. André SAURIN,** Président de la commission « aménagement du territoire » au conseil général du GREF
- Mme Marie-Laure TANON,** Sous-Directrice des affaires juridiques, direction générale de l'administration et des affaires internationales, M.A.T.E.
- 4 juillet 2000 **Assemblée des Départements de France : MM René BEAUMONT,** Président du conseil général de Saône-et-Loire, **Jean-Claude PEYRONNET,** Président du conseil général de la Haute-Vienne, **Jean-Paul POTTIER,** Président du conseil général de la Lozère
- Mme Odile de BROUCKER,** Chef du bureau des habitats naturels à la direction de la nature et des paysages, M.A.T.E.
- M. Jean-Marc MICHEL,** sous-directeur aux espaces naturels, direction de la nature et des paysages, M.A.T.E.
- Mme Béatrice BUGUET,** inspecteur général des affaires sociales
- Mme Fanny LABARTHE,** chargée de mission à la DATAR
- 5 juillet 2000 **Association des Maires de France : MM. Michel GUEGAN,** Maire de la Chapelle-Caro et **Pierre HERISSON,** Sénateur-Maire de Sévrier

Mme Claude BREVAN, Déléguée interministérielle à la ville et au développement social urbain

MM. Jacques LECOMTE et Michel ECHAUBARD, conseil national de protection de la nature

M. André MARCON, Président de la chambre de commerce et d'industrie du Puy-en-Velay, Vice-Président de l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, section aménagement du territoire

6 juillet 2000 **Association des Régions de France : M. Adrien ZELLER**, Président du conseil régional d'Alsace

M. Jean-Pierre BOVE, chargé de mission à la DATAR

19 juillet 2000 **Mlle Anne-Gaëlle BAUDOIN**, Sous-Préfète chargée de la politique de la ville à la Préfecture du Nord-Pas-de-Calais, accompagnée de plusieurs responsables des zones franches urbaines de Lille-Loos, Roubaix et Tourcoing

M. René VANDIERENDONCK, Maire de Roubaix

27 juillet 2000 **MM Jean-Charles BRON**, Adjoint chargé du développement économique, **Jean-Claude FLOIRAC**, chargé de mission à la direction du développement économique, **Emmanuel KUNCHINABE**, chargé de mission à la direction du développement économique, Mairie de Bordeaux

5 sept. 2000 **Mme Christiane BARRET**, Directrice de la nature et des paysages, M.A.T.E.

M. Bernard BAUDOT, Directeur de l'eau, M.A.T.E.

M. Paul BARON, inspection générale de l'environnement, Coordonnateur du plan d'action gouvernemental « zones humides »

6 sept. 2000 Association nationale des zones franches urbaines : **M. JEGO**, Président, **M. Christophe BARGE**, Secrétaire Général

LISTE DES REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Textes législatifs et réglementaires

Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature

Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne

Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral

Loi n° 91-62 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville

Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques

Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

Loi n° 96-987 du 14 novembre 96 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville

Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

Loi n°2001-1 du 3 janvier 2001 portant habilitation du gouvernement à transposer, par ordonnances, des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire

Textes internationaux et communautaires

Directive n°79-409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages

Directive n° 91-676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles

Directive n° 92-43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages

Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, 2 février 1971, Ramsar

Convention sur la diversité biologique, 5 juin 1992, Rio

Rapports

AUROUX J. (1998), *Réforme des zonages et aménagement du territoire*, rapport au Premier ministre.

BARNIER M. (2001), *Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale de l'Union européenne*, Direction Générale de la politique régionale, janvier.

CHARPIN J.M. (2000), *Rapport sur les perspectives de la France*, rapport au Premier ministre, La documentation française.

CHEREQUE J. (1998), *Plus de régions et mieux d'Etat*, rapport à la Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, La documentation française.

MAUROY P. (2000), *Refonder l'action publique locale*, rapport au Premier ministre, La documentation française.

MORVAN Y. (1998), *Eléments en vue d'un éventuel changement de statut des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire*, rapport à la Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, La documentation française.

TROUSSET P. (1998), *Pour une efficacité renforcée des politiques structurelles communautaires*, rapport à la Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement et au Secrétaire d'Etat à l'Outre-Mer, La documentation française.

TUBIANA L. (1997), *Environnement et développement, l'enjeu pour la France*, rapport au Premier ministre, La documentation française.

Documents MATE-DATAR

BONTRON J.C. & LASNIER N. (1996), *Les Zones de Revitalisation Rurale : une diversité de contextes pour le développement*, SEGESA - DATAR.

BOYER J. (1996), *Aménagement et développement du territoire – Etudes et propositions d'aides aux cantons limitrophes des zones de revitalisation rurale* – Mission confiée par la DATAR à M. Jean BOYER, Vice-Président du Conseil Général de la Haute-Loire.

CAURET L. (1998), *Bilan des interventions financières existantes concernant directement et indirectement les espaces naturels*, DATAR/SMASH/CIREN/EHESS/CNRS, septembre

DATAR (2000), *Concertation et territoires*, DATAR-C&S Conseils, décembre

DATAR (2000), *Territoires éligibles aux politiques régionales communautaires 2000-2006*, juin.

DAUCE P. (2000), *tableau synoptique des politiques spécifiques en faveur du monde rural*, Université de Rennes, DATAR, juillet.

GUIGOU J.L. (2000), *aménager la France de 2020, mettre les territoires en mouvement*, DATAR, La documentation française, juillet.

LEVY-BRUHL V. & COQUILLART H. (1998), *La gestion et la protection de l'espace en 36 fiches juridiques*, MATE, La documentation française.

MATE - MAP (2000), *Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux*, document soumis à la consultation.

MATE (1999), *Principes de diffusion des données relatives à l'environnement*, La documentation française.

MATE (2000), *Natura 2000 – 10 questions – 10 réponses*.

Autres documents

Annales des Ponts et Chaussées (2000), *Zonages*, N° 93, janvier-mars.

BARNIER M. (2000), *note « Pour l'Europe, deux temps et trois chemins »*, 8 juin.

BUGUET B. (1998), *Evaluation du dispositif zones franches urbaines et zones de redynamisation urbaines*, rapport de l'IGAS, décembre.

C.E.L.R.L. (1995), *Stratégie à long terme du Conservatoire du littoral – Eléments de réflexion*, Les cahiers du Conservatoire du Littoral – N°9.

CDC Consultants (1996), *Les parcs naturels régionaux et l'emploi*, Fédération des parcs naturels régionaux de France, juin.

Commissariat général du plan (2000) – *Mécanismes et régulation du développement rural*, février.

de FROMENT B. (1998), *Exception fiscale et zones de revitalisation rurale*, RFFP n°63, septembre.

de VAULX M. (2000), *L'Espace rural garant de l'eau, la nécessité et les possibilités d'organisation de l'espace rural*, juillet.

EPRON D. (1998), *Les zonages en Basse-Normandie*, rapport du CESR Basse-Normandie, février.

Espaces pour demain (1999), *Villes – Campagnes, et s'il n'y avait plus de différences*, novembre.

GIRAUDEL C. et al (2000), *La protection conventionnelle des espaces naturels – Etude de droit comparé de l'environnement*, PULIM éditeur, juin.

HUCHON J.P. (2000), *Création d'un fonds de garantie régionale*, rapport pour le Conseil Régional d'Ile-de-France.

HUCHON J.P. (2000), *Création d'un fonds régional d'amorçage*, rapport pour le Conseil Régional d'Ile-de-France.

IFEN (2000), *Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux – Projet de rapport sur l'état du patrimoine naturel et ses perspectives de conservation et de mise en valeur*, mars.

INSEE (2000), *Premiers éléments du recensement 1999*, (CD Rom).

LAGRANGE R. et al. (1997), *Evaluation des politiques de zonages pour l'aménagement des territoires en Europe*, Ecole nationale d'administration, juillet.

LE GRAND J.F. (1997), *Natura 2000 : de la difficulté de mettre en œuvre une directive européenne*, rapport du Sénat n° 309.

WULF-MATHIES M. (1996), *Rapport sur la cohésion*, publication CE.

Notes remises par les personnes auditionnées

A.N.A.Z.O.R.R. (2000), *Donnons un véritable cadre de développement aux zones de revitalisation rurale : 25 propositions pour le territoire*.

A.N.E.M. (2000), *Evolution des zonages de l'aménagement du territoire*, mai.

A.N.E.M. (2000), *Contribution sur le zonage PAT*, juillet.

A.N.E.M. (2000), *Les zonages en matière d'environnement*, mai.

BLANDIN M.C. (2000), *Commentaires et éléments techniques sur la mission parlementaire*.

Comité des régions (1997), « *Parcs naturels régionaux : exemples pour le développement durable des espaces naturels les plus sensibles de l'Union européenne* », avis du 12 mars 1997.

Contribution de l'Assemblée Permanente des Chambres de Métiers (6 juillet 2000).

Contribution du « groupe zones humides » (juin 2000).

Fédération des parcs naturels régionaux de France (1997), *Rappel des propositions pour l'aménagement du territoire*, Conseil d'administration du 20 novembre 1997.

JOSEPH J.L. (1998), *Points à négocier dans le cadre de la réforme des fonds structurels et du futur règlement FEOGA*, février.

JOSEPH J.L. (2000), *Intervention à la Convention nationale « territoires et citoyens » du Parti Socialiste*.

LOUIS G. (2000), *Révision de la politique des zonages en France*, juin.

MEDEF (1999), *Position sur le projet de loi modifiant le régime juridique des interventions économiques des collectivités territoriales et des sociétés d'économie mixte locale*, septembre.

MIGNET F., *Incitations financières à envisager sur les sites Natura 2000*, Parc naturel de la Brenne.

Note de l'Association des Régions de France relative au système des zonages (juillet 2000).

OLIVIER L. & LANDRIEU G.

SIGLES et ABREVIATIONS

A.N.A.Z.O.R.R. : association nationale des acteurs des zones de revitalisation rurale
A.N.E.M. : association nationale des élus de la montagne
A.N.Z.F.U. : association nationale des zones franches urbaines
A.P.B. : arrêté préfectoral de protection de biotope
B.D.P.M.E. : banque de développement des petites et moyennes entreprises
C.E.L.R.L. : conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
C.I.A.D.T. : comité interministériel d'aménagement du territoire
C.J.C.E. : cour de justice des communautés européennes
C.P.E.R. : contrat de plan Etat-région
C.R.E.N. : conservatoire régional des espaces naturels
C.S.P. : conseil supérieur de la pêche
C.S.R.P.N. : comité scientifique régional du patrimoine naturel
C.T.E. : contrat territorial d'exploitation
D.A.T.A.R. : délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
D.G.F. : dotation globale de fonctionnement
D.I.R.E.N. : direction régionale de l'environnement
D.I.V. : délégation interministérielle à la ville
DOCUP : document unique de programmation
D.S.R. : dotation de solidarité rurale
D.S.U. : dotation de solidarité urbaine
F.E.O.G.A. : fonds européen d'orientation et de garantie agricole
F.N.A.D.T. : fonds national d'aménagement et de développement du territoire
I.F.E.N. : institut français de l'environnement
I.H.E.D.A.T. : institut des hautes études d'aménagement du territoire
I.N.E.D. : institut national des études démographiques
I.N.S.E.E. : institut national de la statistique et des études économiques
L.O.A. : loi d'orientation agricole
L.O.A.D.T. : loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
L.O.A.D.D.T. : loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
M.A.T.E. : ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement
M.N.H.N. : Muséum national d'histoire naturelle
NUTS. : niveau d'unité territoriale statistique
O.N.C.F.S. : office national de la chasse et de la faune sauvage
O.N.F. : office national des forêts
P.A.T. : prime à l'aménagement du territoire
P.D.U. : plan de déplacements urbains
P.I.B. : produit intérieur brut
P.I.C. : programme d'initiative communautaire
P.L.H. : programme local de l'habitat
P.M.E. : petite et moyenne entreprise

P.N.R. : parc naturel régional
 P.R.V. : pacte de relance pour la ville
 pSIC : proposition de site d'intérêt communautaire
 S.A.G.E. : schéma d'aménagement et de gestion des eaux
 S.C.O.T. : schéma de cohérence territoriale
 S.D.A.G.E. : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
 S.D.E.C. : schéma de développement de l'espace communautaire
 S.E.G.E.S.A. : société d'études géographiques, économiques et sociologiques appliquées
 S.M.V.M. : schéma de mise en valeur de la mer
 S.P.A.R. : société pilote d'aménagement rural
 S.R.U. : loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains
 S.S.C.E.N.R. : schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux
 T.D.E.N.S. : taxe départementale sur les espaces naturels sensibles
 T.F.N.B. : taxe sur le foncier non bâti
 T.P.E. : très petite entreprise
 T.R.D.P : territoire rural de développement prioritaire
 Z.A.T. : zone d'aménagement du territoire
 Z.F.U. : zone franchises urbaines
 Z.I.C.O. : zone intéressantes pour la conservation des oiseaux
 Z.N.I.E.F.F. : zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique
 Z.P.P.A.U.P. : zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager
 Z.P.S. : zone de protection spéciale
 Z.R.R. : zone de revitalisation rurale
 Z.S.C. : zone spéciale de conservation
 Z.U.S. : zone urbaine sensible
 Z.S.A.R. : zone spéciale d'aménagement rural

ANNEXES (non fournies)