

N° 58

# SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès verbal de la séance du 23 novembre 1981

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1982, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE*

Par M. Maurice BLIN,

Senateur

*Rapporteur general*

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES  
(Deuxième partie de la loi de finances.)**

ANNEXE N° 21

**PLAN ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE  
II. Aménagement du territoire**

*Rapporteur special* M. Geoffroy de MONTALEMBERT

(1) *Cette commission est composée de* MM Edoard Bonnefous, *président*, Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, *vice présidents*, Modeste Legoux, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrin, *secrétaires*, Maurice Blin, *rapporteur general*, René Bailayer, Charles Beaupelet, Stéphane Bonduel, Henri Caillaud, Jean Chamant, René Chazelet, Marcel Debarge, Gérard Deifau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean Pierre Fourcade, Jean Francoeur, Pierre Gambou, Henri Gœtschy, Robert Guillaume, Marc Jacquet, Tony Larue, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moynet, René Monory, Jean François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasin, Henri Torre, Camille Vallin.

Voir les numéros :

**Assemblée Nationale** (7<sup>e</sup> législ.) 450 et annexes 470 [annexe 22], 475 [tome XII] et In-8° 57.  
**Sénat** : 57 [1981-1982]

**Loi de Finances** - Aménagement du territoire - *Conservatoire du littoral*

## SOMMAIRE

	Pages
<b>I. EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	5
<b>II. PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	7
<b>III. AVANT-PROPOS</b> .....	8
<b>IV. UN BUDGET EN FORTE AUGMENTATION</b> .....	
<b>A. Les conséquences budgétaires de la constitution du nouveau ministère du Plan et de l'Aménagement du territoire</b> .....	10
1. La définition antérieure du « budget » de l'aménagement du territoire .....	10
2. Les changements intervenus dans les structures du budget de l'aménagement du territoire .....	11
<b>B. Les forces et les faiblesses du budget de l'aménagement du territoire en 1982</b> .....	11
1. La forte augmentation globale des crédits n'affecte pas dans la même mesure les différentes catégories de dépenses .....	11
2. Les points forts du budget de l'aménagement du territoire en 1982 .....	13
<i>a) L'augmentation des moyens de fonctionnement de la délégation et du Conservatoire du littoral</i> .....	13
<i>b) La progression de la plupart des moyens d'investissement de la DATAR, de ceux du Conservatoire et de certaines missions, et des aides au développement régional du budget des charges communes</i> ..	13
L'augmentation des crédits pour l'aménagement du Languedoc-Roussillon .....	16
L'aménagement du plateau de Valbonne .....	19
Les dépenses du Conservatoire du littoral .....	20
Les raisons de l'augmentation spectaculaire du FIAT .....	23
Le Fonds de décentralisation administrative .....	25
La restructuration des zones minières .....	28

L'augmentation spectaculaire des aides au développement régional financées par le budget des charges communes .....	29
3. Les points faibles du budget de l'aménagement du territoire en 1982 .....	32
<i>a) les évolutions acceptables</i> .....	32
La mission interministérielle pour l'aménagement de la Côte Aquitaine .....	34
La mission interministérielle de protection et d'aménagement de l'espace naturel méditerranéen .....	36
La mission corse .....	36
<i>b) Les faiblesses préoccupantes : l'évolution du FIDAR</i> .....	37
Un recul inquiétant .....	37
Des objectifs pourtant primordiaux .....	37
Des méthodes exemplaires .....	39
La décision de l'Assemblée nationale .....	40
<b>V. UNE FORTE AUGMENTATION POUR QUOI FAIRE ?</b> .....	40
<b>A. Les interrogations que suscite l'évolution de la planification</b> .....	41
<b>B. Les interrogations que suscite la décentralisation</b> .....	42
<b>C. Les interrogations que suscite la réforme du système des aides au développement régional</b> .....	42
1. La réforme des aides nationales .....	42
2. La réforme des aides européennes .....	43
<b>VI. LE PROBLEME DU CONTROLE PAR LE PARLEMENT DES DEPENSES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE</b> .....	44
<b>A. Le développement du rôle des collectivités territoriales en matière d'aménagement du territoire...</b> .....	44
<b>B. ... Ne doit pas entraîner une diminution du contrôle du Parlement sur les orientations et l'exécution de la politique nationale menée dans ce domaine</b> .....	45
1. Le contrôle parlementaire doit s'exercer sur : .....	45
<i>a) la répartition géographique des crédits du budget de l'Etat</i> .....	45
<i>b) l'exécution des décisions interministérielles</i> .....	45
<i>c) l'utilisation des crédits gérés par la DATAR et les organismes qui lui sont rattachés</i> .....	46

2. Ce contrôle doit s'appuyer sur : .....	46
<i>a) des documents budgétaires suffisamment explicites, à caractère récapitulatif ou prévisionnel, précisant la ventilation géographique des dépenses en capital de l'Etat</i> .....	46
<i>b) des statistiques régionales améliorées permettant d'apprécier les résultats et les priorités nécessaires de la politique d'aménagement du territoire</i> .....	47
<b>VII. CONCLUSION</b> .....	48
<b>VIII ANNEXES</b> .....	49

## I - EXAMEN EN COMMISSION

Vendredi 13 novembre 1981 – Présidence de M. Edouard Bonnefous, président – la commission a procédé, sur le rapport de M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial, à l'examen des crédits de l'aménagement du territoire pour 1982.

Le rapporteur spécial a tout d'abord fait observer que, jusqu'aux changements de structures ministérielles intervenus au printemps dernier, le budget de l'aménagement du territoire, c'est-à-dire l'ensemble des moyens directement mis à la disposition du délégué à l'aménagement du territoire, des missions interministérielles et du conservatoire du littoral comprenait essentiellement des crédits du budget des services généraux du Premier ministre.

Il a rappelé qu'on y ajoutait également des crédits figurant dans le budget des charges communes du ministère de l'Economie (primes de développement régional et fonds de décentralisation administrative), en raison de leur affectation à des dépenses caractéristiques d'aménagement du territoire.

Puis il a indiqué que l'essentiel des crédits inscrits auparavant dans le budget des services généraux du Premier ministre, ainsi que la dotation du fonds de décentralisation administrative, figurant au budget des charges communes, avaient été transférés au budget du nouveau ministère du Plan et de l'aménagement du territoire.

Mais il a précisé qu'il restait entendu que l'aménagement du territoire mobilise aussi d'autres crédits d'origines multiples (comptes spéciaux du Trésor, actions foncières du ministère de l'urbanisme et du logement, remboursements du fonds européen de développement régional) sur l'utilisation desquels le délégué peut exercer une certaine influence en raison de sa présence dans diverses instances interministérielles.

Le rapporteur spécial a alors noté qu'après une augmentation sensible en 1979, suivie de deux années de pause en 1980 et 1981, l'ensemble des crédits de l'aménagement du territoire serait à nouveau en progression très nette en 1982, alors qu'il avait été démontré au Parlement, ces deux dernières années, que l'évolution des méthodes de la DATAR devait lui permettre de mener une action tout aussi efficace avec des moyens réduits.

Il a ensuite rendu compte de l'évolution des moyens de fonctionnement et d'investissement de la délégation, des missions et du conservatoire du littoral.

Les premières remarques du rapporteur spécial ont d'abord été inspirées par les observations du dernier rapport public de la Cour des comptes sur la gestion des crédits de l'aménagement du territoire.

Puis M. Geoffroy de Montalembert a souligné les incertitudes relatives aux changements d'orientation et de méthodes de la politique de l'aménagement du territoire, faisant observer que le budget de 1982 n'était, en ce qui concerne l'aménagement du territoire, qu'un budget de transition.

Enfin, les dernières observations du rapporteur spécial ont porté sur les priorités du budget de l'aménagement du territoire.

M. le rapporteur spécial a demandé que le Parlement soit mieux informé de la préparation et de l'exécution des décisions interministérielles en vertu desquelles sont utilisées les différents fonds d'aménagement du territoire (fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire, fonds interministériel de développement et d'aménagement rural, fonds de décentralisation administrative, fonds d'aide à la décentralisation, etc.).

Il a estimé indispensable qu'un contrôle permette de s'assurer que la ventilation géographique des crédits publics est effectuée sans arbitraire, en application des seuls principes de la politique nationale d'aménagement du territoire.

Il s'est interrogé sur l'importance au sein du F.I.A.T. de la réserve interministérielle pour le grand Sud-Ouest constituée cette année, et s'est étonné des fortes augmentations de certains programmes pourtant poursuivis depuis de longues années (zones minières + 30 p. 100 en autorisations de programme) ou proches de leur achèvement (Languedoc- Roussillon : + 47 p. 100 en autorisations de programme, alors que l'existence de la mission doit prendre fin à la fin de 1982).

Enfin, il a regretté la médiocre évolution du FIDAR (+ 9,6 p. 100 en autorisations de programme et - 26,6 p. 100 en crédits de paiement) alors que ce fonds permet de mener dans les régions rurales les plus défavorisées des actions exemplaires dont certaines servent les intérêts économiques les plus vitaux de notre pays (économies d'énergie, réduction de notre dépendance extérieure pour certains produits agro- alimentaires, promotion d'exportations agricoles, équilibrage de notre balance touristique par le développement du tourisme rural).

M. Jean-François Pintat a estimé que la constitution d'une réserve interministérielle pour le grand Sud-Ouest était contraire aux principes de la décentralisation.

La commission a alors décidé de soumettre les crédits de l'aménagement du territoire à l'appréciation du Sénat.

## II - PRINCIPALES OBSERVATIONS

Le principal regret de votre rapporteur porte sur la médiocre évolution du FIDAR (Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural), en dépit des améliorations obtenues par l'Assemblée nationale.

Ses principales interrogations sont suscitées par

### *a) L'évolution de la planification*

- Comment sera effectuée la régionalisation du Plan ? (et quels seront en particulier les moyens d'assurer une cohérence entre le Plan national et les plans régionaux ?).
- Quels seront les liens entre planification et aménagement du territoire ?
- Quelle sera l'articulation entre le Plan pluriannuel de développement économique et social et le budget de l'Etat (les objectifs du Plan feront-ils l'objet d'une programmation en valeur) ?

### *b) La décentralisation et la modification du système des aides régionales*

Quelles seront les conséquences des réformes en cours sur le contrôle du Parlement sur l'aménagement du territoire ?

3. Ses principaux souhaits sont relatifs à :

*a) Une plus grande sincérité des prévisions budgétaires et une plus grande transparence dans l'utilisation des crédits votés.*

*b) La présentation au Parlement d'un « suivi » de l'exécution des décisions interministérielles (comités interministériels et conseils restreints).*

*c) La parution d'une annexe à la loi de finances, à caractère prévisionnel et récapitulatif, rendant compte de la répartition géographique des interventions et des investissements financés par le budget de l'Etat (afin de mettre en valeur l'effet d'entraînement des dépenses de la DATAR et le bénéfice qu'en retirent les régions prioritaires).*

*d) Une amélioration des statistiques régionales.*

### III. AVANT-PROPOS

La constitution d'un ministère du Plan et de l'Aménagement du territoire intervenue au mois de juin dernier n'est pas, en elle-même, une nouveauté.

M. Bettencourt, en effet, a dirigé de 1969 à 1972 un ministère regroupant les mêmes compétences, ainsi que M. Lecanuet, à partir de septembre 1976.

La volonté, d'autre part, de faire du Plan « une ardente obligation » n'est pas non plus nouvelle.

Le changement serait que cette volonté permette le succès de l'alliance entre une planification tenant compte davantage des données géographiques des problèmes de développement économique et un aménagement du territoire trouvant, bien que n'étant plus placé directement sous l'autorité du Premier ministre, les moyens de faire prendre en considération ses objectifs par l'ensemble des ministères et des collectivités décentralisées.

Si la planification peut ainsi venir en aide à l'aménagement du territoire, l'inverse est aussi vrai.

Les nouvelles méthodes d'aménagement du territoire pratiquées depuis quelques années par la DATAR pourraient inspirer les prochaines tentatives de régionalisation de la planification.

La délégation peut en effet faire bénéficier le ministère tout entier de l'acquis de ses expériences tendant à la mise au point de formules de développement régional plus endogènes et au renforcement des relations contractuelles entre l'Etat, les entreprises et les collectivités territoriales.

Il reste cependant à l'aménagement du territoire à se décentraliser encore davantage.

Mais les moyens d'y parvenir n'ont pas encore été définis avec précision.

Aussi est-il permis de se demander si la forte augmentation des crédits de l'aménagement du territoire prévue en 1982 n'est pas quelque peu prématurée, étant donné que ce budget ne devrait être qu'un budget de transition.

Néanmoins, il sera toujours possible de transférer à des échelons administratifs déconcentrés ou décentralisés une partie des moyens en personnel et en crédits qui auront été ainsi fortement accrus.



Toutefois, malgré la forte progression globale des crédits qui caractérise ce budget, celui-ci n'en présente pas moins des faiblesses qui seront analysées dans ce rapport.

Après avoir présenté l'évolution des crédits de l'aménagement du territoire (IV), votre rapporteur posera donc la question de savoir de quelle façon et sous quel contrôle seront utilisées les dotations de ce budget (V et VI).

## IV.- UN BUDGET EN FORTE AUGMENTATION

### A. LES CONSEQUENCES BUDGETAIRES DE LA CONSTITUTION DU NOUVEAU MINISTERE DU PLAN ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.

#### 1. La définition antérieure du « budget » de l'aménagement du territoire.

Jusqu'aux changements de structures ministérielles intervenues au printemps dernier, le « budget » de l'Aménagement du territoire était défini comme l'ensemble des moyens *directement* mis à la disposition de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) et des organismes qui lui sont rattachés (Conservatoire du littoral et missions interministérielles).

La délégation s'étant trouvée à nouveau placée directement sous l'autorité du Chef du Gouvernement à partir de 1978, l'essentiel de ses crédits étaient inscrits dans le budget des Services Généraux du Premier Ministre.

On y ajoutait également des crédits figurant dans le budget des charges communes du ministère du budget (primes de développement régional et fonds de décentralisation administrative) en raison de leur affectation à des dépenses *caractéristiques* d'aménagement du territoire et parce que les crédits étaient gérés en collaboration par la DATAR et la Direction du Trésor, par l'intermédiaire de leurs représentants respectifs au comité I ter du FDES (Fonds de développement économique et social).

Du reste, la création en 1978 du Fonds spécial d'Adaptation Industrielle (FSAI), instrument spécifique d'aménagement des zones de conversion industrielle, avait elle aussi consacré cette collaboration entre la DATAR et le ministère du budget puisque le FSAI avait été doté de 3 milliards de francs dont une moitié en prêts participatifs du Fonds de Développement Economique et Social (compte spécial du Trésor) et l'autre moitié en primes de développement régional gérées conjointement par la Délégation et la Direction du Trésor.

En outre l'aménagement du territoire mobilisait de nombreuses autres ressources affectées, certes, à d'autres budgets (Agriculture pour le développement rural, Fonds national d'Aménagement Foncier et Urbain pour l'action foncière, etc...) mais sur l'utilisation desquelles le délégué pouvait exercer une certaine influence en raison de sa participation à divers groupes et comités interministériels.

Figuraient également dans l'annexe récapitulative des dépenses d'aménagement du territoire au sein du « bleu » des Services Généraux du Premier Ministre, le montant des remboursements au Gouvernement français du Fonds européen de Développement régional (FEDER) pour la réalisation de programmes d'équipement dans les zones définies comme prioritaires par les autorités de Bruxelles.

## **2. Les changements intervenus dans les structures du budget de l'aménagement du territoire.**

Les crédits d'aménagement du territoire des Services Généraux du Premier Ministre et ceux du budget des charges communes relatifs à la décentralisation administrative ont été transférés au budget du ministère du Plan et de l'Aménagement du territoire.

Cette intégration du fonds de décentralisation administrative dans le budget géré par la DATAR fait suite au transfert, l'année dernière, au FIDAR (Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural), des crédits figurant auparavant dans le budget du ministère de l'Agriculture.

Il semble donc y avoir eu depuis deux ans un certain regroupement des crédits d'aménagement du territoire.

Cependant, les primes de développement régional demeurent inscrites dans le budget des charges communes et le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres a été placé à la fois sous la tutelle du Ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire et sous celle du Ministre de l'Environnement.

D'autre part il reste entendu que l'aménagement du territoire continue de mobiliser de nombreuses dotations inscrites dans d'autres budgets.

A l'influence que peut exercer le délégué sur l'utilisation de ces crédits en raison de sa participation au secrétariat de différents groupes et comités interministériels s'ajoute désormais celle dont le ministre d'Etat peut user au sein du Conseil des ministres et à l'occasion de l'élaboration du Plan dont l'exécution s'impose à tous les ministères.

## **B. LES FORCES ET LES FAIBLESSES DU BUDGET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN 1982.**

### **1. La forte augmentation globale des crédits n'affecte pas dans la même mesure les différentes catégories de dépenses.**

Le tableau ci-après rend compte de la forte augmentation globale des crédits d'aménagement du territoire, en dépenses ordinaires aussi bien qu'en autorisations de programme, la progression des crédits de paiement étant toutefois moins favorable.

**EVOLUTION GLOBALE DU BUDGET DE  
L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

	1981	1982	82/81
- <u>Dépenses ordinaires (D.O.)</u>			
. DATAR	15,9	32,028	+ 101 %
. Conservatoire	4,6	6,3	+ 36,2 %
. Missions	5,166	4,869	- 5,8 %
<b>TOTAL D.O.</b>	<b>25,730</b>	<b>43,213</b>	<b>+ 67,9 %</b>
- <u>Crédits de paiement (C.P.)</u>			
. Budget des Services Généraux du Premier Ministre	(A.P. : 866,22) 850,8	(A.P. : 1 283,9) 997,17	(A.P. : + 48 %) + 17,2 %
. Fonds de décentralisation administrative	(A.P. : 34) 42	(A.P. : 42) 50	(A.P. : + 23,5 %) + 19 %
<b>TOTAL Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire</b>	<b>(A.P. : 900,2) 892,8</b>	<b>(A.P. : 1 325,9) 1 047,17</b>	<b>(A.P. : + 47,3 %) + 17,3 %</b>
. Budget "Charges communes" (Aides au développement régional)	(A.P. : 800) 525	(A.P. : 1 300) 675	(A.P. : + 62,5 %) + 28,5 %
<b>TOTAL C.P. Budget Aménagement du territoire</b>	<b>1 417,8</b>	<b>1 722,17</b>	<b>+ 21,4 %</b>

L'ensemble des dépenses ordinaires et des crédits de paiement, d'une part, et celui des autorisations de programme, d'autre part, évoluent comme suit :

	1981	1982	82/81
1. Ministère du Plan et de l'Aménagement du territoire .....			
TOTAL D.O. + C.P. ....	918,6	1 090,38	+ 18,7 %
<b>TOTAL A.P. ....</b>	<b>900,22</b>	<b>1 325,9</b>	<b>+ 47,3 %</b>
2. Budget de l'Aménagement du territoire (y compris PDR) .....			
TOTAL D.O. + C.P. ....	1 443,6	1 765,38	+ 22,3 %
<b>TOTAL A.P. ....</b>	<b>1 700,2</b>	<b>2 625,9</b>	<b>+ 54,4 %</b>

Il apparaît que le total des crédits consommables dans l'année dont disposera le ministère du Plan et de l'Aménagement du territoire dépassera le milliard de francs en 1982 quoique la progression de cette masse de crédits soit nettement moins importante que celle des autorisations de programme, la forte poussée des dépenses ordinaires ne compensant que très partiellement l'évolution beaucoup plus modérée des crédits de paiement.

Un aperçu plus détaillé de l'évolution des crédits permettra d'expliquer les raisons de ces constatations à travers une analyse des forces et des faiblesses de ce budget en 1982.

## 2. Les points forts du budget de l'aménagement du territoire en 1982.

L'augmentation des moyens de fonctionnement de la délégation et du Conservatoire du littoral, ainsi que la progression de la plupart des moyens d'investissements du budget de l'aménagement du territoire (à l'exception des crédits de paiement des missions et des dotations du FIDAR) constituent les points forts de ce budget de l'aménagement du territoire en 1982.

*a) L'augmentation des moyens de fonctionnement de la délégation et du Conservatoire du littoral.*

Les moyens de fonctionnement de la DATAR et du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres évoluent, en 1982, de la manière suivante :

### BUDGET DE FONCTIONNEMENT DE LA DATAR ET DU CONSERVATOIRE

CHAPITRE	INTITULES	1981	1982	OBSERVATIONS
	<b>DATAR</b>			
31.01	- Rémunérations principales .....	5.619.830	16.341.202	Création de 69 emplois d'Agents Contractuels
31.02	- Indemnités et allocations .....	2.941.092	1.672.690	
31.91	- Réindemnité et Charges sociales (31.91, 33.90, ...)	2.284.396	5.021.861	
31.96	- Autres rémunérations .....	-	1.874.800	Dotation en provenance du CN.31.02 et correspondant à des rémunérations de vacataires des Missions régionales
34.01	- Frais de déplacement .....	928.126	1.488.126	
34.02	- Art. 32 Matériel .....	1.072.000	1.622.000	
	- Art. 50 Consommation d'énergie .....	(121.000)	151.250	
34.04	- Autres dépenses d'informatique .....	-	800.000	
34.06	- Réalisation et diffusion d'enquêtes et d'études .....	207.017	207.017	
34.91	- Loyers .....	846.924	929.923	
34.92	- Achat et entretien du matériel auto .....	12.411	13.961	
34.93	- Remboursement à diverses administrations .....	217.750	1.217.750	
34.96	- Carburants et lubrifiants .....	37.230	44.694	
35.91	- Travaux immobiliers .....	114.496	128.496	
44.01	- Subventions .....	644.843	514.843	Suppression de la subvention versée à l'Institut Auguste Comte
	<b>TOTAL .....</b>	<b>15.926.115</b>	<b>32.028.613</b>	
36.41	<b>CONSERVATOIRE (Personnel .....</b>	<b>2.972.386</b>	<b>4.503.668</b>	Création de 8 emplois d'Agents Contractuels
	<b>) Matériel .....</b>	<b>1.665.730</b>	<b>1.811.730</b>	
	<b>TOTAL .....</b>	<b>4.638.116</b>	<b>6.315.398</b>	

On constate dans le tableau ci-avant que l'essentiel de la progression des crédits de fonctionnement de la DATAR et du Conservatoire s'explique par la création de 77 emplois d'agents contractuels :

- 69 à la DATAR (dont 6 emplois transférés à partir des Missions) et
- 8 au Conservatoire.

On pourrait craindre que ces créations massives d'emplois (la DATAR ne comprenant auparavant qu'une quarantaine de chargés de missions), même si elles sont justifiées au regard de l'effort national de lutte contre le chômage, compromettent la souplesse de fonctionnement et la légèreté des services chargés du territoire. En effet sur les 69 nouveaux emplois créés à la délégation, 40 correspondent à des fonctions de chargés de mission, ce qui provoque presque un doublement des effectifs pour cette catégorie de personnels.

Cependant, s'agissant de postes de contractuels, ces emplois pourront être, le cas échéant, transférés à des échelons de gestion déconcentrés ou décentralisés dans le cadre de la transformation des méthodes d'élaboration et de mise en oeuvre de la politique d'aménagement du territoire.

Il aurait paru souhaitable d'autre part que ce renforcement des moyens de fonctionnement de la DATAR permette une diminution de l'importance des transferts irréguliers réalisés chaque année au sein du budget de la délégation entre dépenses en capital et dépenses ordinaires.

Mais il apparaît que la dotation initiale du chapitre 44-01 du ministère du Plan et de l'Aménagement du territoire (subvention de la DATAR) a été fixée une fois de plus à un niveau qui n'a aucun rapport avec le montant réel des dépenses à couvrir (514 843 F en tenant compte de la suppression de la subvention versée à l'Institut Auguste Comte alors que la dépense finale financée par ce chapitre sera de l'ordre de 15 MF).

Dans ces conditions, il est certain que c'est encore une fois le FIAT qui, bien qu'étant un fonds *d'investissement*, financera le *fonctionnement* des commissariats à l'industrialisation, à la reconversion et à l'aménagement rural, ainsi que celui des bureaux de la DATAR à l'étranger et des associations régionales d'expansion industrielle (voir plus loin).

En revanche votre rapporteur se félicite, pour la précision et la clarté des documents budgétaires, de l'individualisation en un chapitre spécifique des dépenses afférentes à la rémunération des vacataires des missions régionales.

*b) La progression de la plupart des moyens d'investissement de la DATAR, de ceux du Conservatoire et de certaines missions et des aides au développement régional du budget des charges communes.*

Le tableau ci-après fait état de la progression, cependant inégale, entre les autorisations de programmes et les crédits de paiement, de la majorité des dépenses en capital du budget de l'aménagement du territoire en 1982.

**AMENAGEMENT DU TERRITOIRE - PRINCIPALES AUGMENTATIONS**

(en milliers de francs)

CHAPITRES	AUTORISATIONS DE PROGRAMME			CREDITS DE PAIEMENT		
	1981	1982	Progression %	1981	1982	Progression %
<b>I - Budget "Aménagement du territoire"</b>						
55-00 Missions d'Aménagement Touristiques						
. Languedoc-Roussillon	17 000	25 000	+ 47	20 195	28 000	+ 38,6
. Plateau de Valbonne	12 000	16 300	+ 35,8	15 250	14 000	- 8,2
57-00 Décentralisation administrative	14 000	42 000	+ 23,5	42 000	50 000	+ 19
65-01 F.I.A.T.	245 568	576 520	+ 134,8	268 156	412 170	+ 53,7
65-04 Conservatoire du Littoral	96 530	109 000	+ 12,9	91 284	149 000	+ 62,3
65-05 Restructuration zones minières	100 000	130 000	+ 30	99 640	123 300	+ 23,7
<b>II - Budget "Charges communes"</b>						
64-00 Aides au développement régional	800 000	1 100 000	+ 62,5	25 000	675 000	+ 28,5

Il apparaît :

- concernant les missions, que seulement deux d'entre elles sur cinq, celles chargées de l'aménagement du Languedoc-Roussillon et du plateau de Valbonne, connaissent une nette augmentation de leurs autorisations de programmes, l'évolution des crédits de paiement de la deuxième (Valbonne) n'étant cependant pas à la hauteur de celle de ses autorisations de programme.

- s'agissant des chapitres gérés directement par la DATAR, que seul le FIDAR (voir plus loin) ne progresse pas de façon satisfaisante mais que l'augmentation du FIAT est spectaculaire, aussi bien en autorisations de programme (+ 134,8 %), qu'en crédits de paiement (+ 53,7 %).

- enfin, que l'augmentation des autorisations de programme pour les aides au développement régional (chapitre 64-00 du budget des charges communes) est, elle aussi, spectaculaire (+ 62,5 % par rapport à un crédit de 800 MF).

- de même que celle des crédits de paiement du Conservatoire du littoral (+ 62,3 %).

Certaines de ces évolutions peuvent surprendre, s'agissant, notamment, de la brusque accélération de travaux pourtant poursuivis depuis très longtemps (restructuration des zones minières) ou annoncés, les années précédentes, comme étant proches de leur achèvement (mission Languedoc-Roussillon) ou bien s'agissant du caractère spectaculaire de l'augmentation en 1982 du FIAT. Aussi des explications sont-elles nécessaires.

### ● L'augmentation des crédits pour l'aménagement du Languedoc-Roussillon.

Au cours des années précédentes, la stagnation des crédits de la mission interministérielle d'aménagement touristique du Languedoc-Roussillon était justifiée par l'achèvement proche des travaux menés depuis 1962.

Aujourd'hui la même raison est invoquée pour expliquer une évolution inverse des crédits.

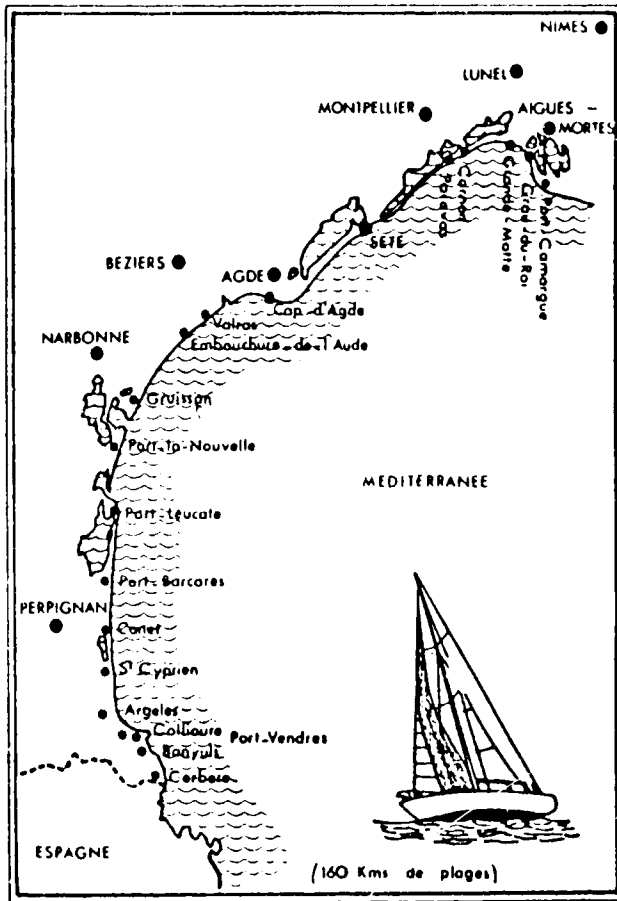
L'existence de la mission doit prendre fin en 1982 ; aussi, dans l'ignorance du caractère de la structure qui viendra la remplacer, paraît-il nécessaire de solder le plus rapidement possible les travaux en cours en accroissant simultanément les autorisations de programme et les crédits de paiement concernés.

En plus de l'effort permanent qui sera nécessaire pour allonger le plus possible la saison touristique, animer les stations et étendre le mouvement touristique à l'ensemble de la région y compris l'arrière pays, des problèmes spécifiques d'équipement doivent être encore résolus.

C'est ainsi qu'à l'embouchure de l'Aude, un programme d'aménagement en profondeur réservant la frange littorale à des équipements d'hébergement et d'accueil non privatisés, devra se substituer au projet primitif de station.

D'autre part, des plans de redressement, encore en cours d'application, ont du être élaborés afin de faire face aux difficultés de commercialisation rencontrées par les deux stations du Sud, Port Leucate et Port Barcarès.





L'aide de l'Etat, du département et de la Caisse des dépôts a consisté, en ce qui concerne Port Leucate qui ne connaissait que des difficultés de trésorerie, à prendre en charge des annuités d'emprunt ou à consentir des avances à faible taux d'intérêt à la société concessionnaire, ou, dans le cas de Port Barcarès où se posait un problème plus sérieux, à racheter des terrains équipés ou semi-équipés.

Le tableau ci-dessous rend compte des travaux qui restent à exécuter en 1982. Il révèle que les deux postes les plus importants de dépenses concernent les équipements généraux routiers (7,5 MF) et la poursuite de l'aide aux stations.

**PROJET DE BUDGET D'INVESTISSEMENT DE  
LA MISSION LANGUEDOC-ROUSSILLON EN 1982**

(en millions de francs)

DESIGNATION DES OPERATIONS	ANNEE 1982
<b>I - EQUIPEMENTS GENERAUX</b>	7,5
Hérault : -Liaison du Cap d'Agde -Autoroute déviation de Bessan- fin de l'opération : 2,5 MF	
Aude : -Poursuite de la réalisation de la route principale de desserte à Gruissan : 5,0 MF	
<b>II - DEMOUSTICATION</b>	
Aide au fonctionnement de l'Entente Interdépartementale pour la Démoustication .....	1,5
<b>III - INTERVENTION DANS L'ARRIERE-PAYS</b> .....	3
<b>IV - BOISEMENT</b> .....	0,6
<b>V - AIDE AUX STATIONS</b> .....	3
<b>VI - SUEVENTIONS :</b> .....	2,85
- Agence d'urbanisme (ATLR) .....	1,5 MF
- Centre d'Observation et de Conjoncture Immobilière (COCILER) .....	0,13MF
- Association des Ports de Plaisance .....	0,10MF
- Festival Méditerranéen des Jeunes Interprètes .....	0,10MF
- Plan de redressement de Port-Leucate .....	1,02MF
	<hr/> 2,85MF
<b>VII - CONTRATS D'ARCHITECTES EN CHEF DES STATIONS</b> .....	1,7
<b>VIII- PROMOTION ET RELATIONS PUBLIQUES</b> .....	1,5
<b>IX - ETUDES :</b> .....	0,35
Etude de l'impact économique de l'opération d'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon : 0,35MF	
<b>X- OPERATIONS SPECIALES</b> .....	3
<b>TOTAL</b> .....	25

### ● L'aménagement du plateau de Valbonne

Concernant la mission interministérielle pour l'aménagement du plateau de Valbonne, le recul des crédits de paiement (- 8,2 %) contraste avec la forte progression des autorisations de programme (+ 35,8 %). C'est cependant cette dernière évolution qui est la plus significative car porteuse des espoirs placés dans la réussite de l'opération.

Le Parc International d'Activités de Valbonne/Sophia Antipolis est partagé en plusieurs zones d'aménagement concerté. L'aménagement des deux zones principales des Bouillides et de Sophia Antipolis avait été confié respectivement à un syndicat mixte (SYMIVAL : Syndicat mixte d'aménagement de Valbonne) et à un Groupement d'intérêt économique (SAVALOR : Valorisation de Sophia Antipolis) regroupant les participations de l'Etat, du département, des chambres de commerce et des communes concernées.

Par délégation de Symival et de Savalor, la chambre de commerce des Alpes Maritimes est devenue en 1978 l'aménageur opérationnel unique de la zone.

En ajoutant aux investissements de Symival et Savalor ceux effectués par les entreprises s'installant sur le Parc et ceux représentés par les constructions de logements, le montant des investissements réalisés depuis le début de l'opération s'élevait au 31 décembre 1980 à environ un milliard de francs.

L'engagement total de l'Etat (subventions au département et aux aménageurs + bonifications versées aux entreprises) représentait, à la même date, environ 120 millions de francs et celui du département, 48 millions de francs (maîtrise d'ouvrages dans la couronne verte du Parc, aménagements forestiers et chemins départementaux, bonification du prix des terrains, aménagements d'infrastructures et garantie des emprunts contractés par les aménageurs).

Les terrains équipés couvraient 216 hectares et ceux commercialisés 192 hectares d'activités.

2 000 personnes étaient employées par les entreprises du Parc et 1 000 dans les différents chantiers en cours.

Enfin les différentes activités se déroulant sur le plateau avaient rapporté à l'Etat, au cours de la dernière année, environ 75 MF de TVA.

Le tableau ci-après rend compte des perspectives d'utilisation des crédits de l'article 50 du chapitre 55-00 en 1982.

**PERSPECTIVES D'INVESTISSEMENT DE LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE  
D'AMÉNAGEMENT DU PLATEAU DE VALBONNE EN 1982**

(Mesures nouvelles)

Code budgétaire	Analyse des demandes par grandes opérations et maître d'ouvrage	A. P.		C. P.			
		Dotations 1981	Demande 1982	Dotations 1981	Demande 1982		
					Sur A. P. nouvelles	Sur A. P. existantes	TOTAL
55.00 Art. 50	SYMLVAL - ZAC les Bouillides (. infrastructures (. études - espaces verts (. superstructures	6.500	10.500	8.250	4.600	4.500	9.100
	<u>DEPARTEMENT</u> (. chemins départementaux (. forêts	5.500	10.000	7.000	8.000		8.000
	<b>T O T A L . . . . .</b>	<b>12.000</b>	<b>20.500</b>	<b>15.250</b>	<b>12.600</b>	<b>4.500</b>	<b>17.100</b>

● **Les dépenses du Conservatoire du littoral**

La dotation en capital du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est la seule du budget d'investissement de l'aménagement du territoire à progresser plus en crédits de paiement (+ 62,3 %) qu'en autorisations de programme (+ 12,9 %).

Mis en place il y a 5 ans, le Conservatoire a acquis aussi rapidement que lui permettait le montant des crédits qui lui ont été annuellement accordés, 102 sites naturels en bordure de mer ou de lacs, qui représentent ensemble 17 600 hectares et couvrent 190 kilomètres de rivage, le linéaire côtier de la métropole et des départements d'outre-mer mesurant au total 7 500 kilomètres. Les acquisitions réalisées jusqu'à ce jour représentent une moyenne de 2,3 hectares par kilomètre de rivage.

Ces acquisitions ont été réalisées grâce aux crédits d'investissement suivants dont l'établissement a pu bénéficier.

## CONSERVATOIRE DU LITTORAL

**Crédits d'investissement (en milliers de F)**  
**(acquisition + frais d'acquisition et 1<sup>er</sup> aménagement)**

Années	Dotation de l'Etat		Fonds de Concours FIAT	Fonds de Concours Col. locales	Fonds de Concours E.D.F.	Total C.P.	Total Annuel
	A.P.	C.P.					
1876	10 300	4 433	-	-		4 433	4 433
1977	19 000	8 500	11 500	920		20 920	25 353
1978	39 750	38 359	2 000	1 200		39 549	64 902
1979	54 750	49 800	1 000	2 757		52 567	117 469
1980	95 723	74 550	10 000	7 002	2 350	91 957	209 426
1981	96 580	91 784	-	4 446	4 237	100 467	309 893
1982 (prévu)	109 000	149 000	-	-	-	149 000	458 893
<b>TOTAL</b>	<b>420 103</b>	<b>416 416</b>	<b>24 500</b>	<b>16 395</b>	<b>6 587</b>	<b>458 893</b>	<b>-</b>

Par année, les acquisitions se sont réparties ainsi :

- 1976	2 actes	2 sites	223 ha	3,3 MF
- 1977	16 "	14 "	1 662 "	25 "
- 1978	20 "	15 "	1 922 "	56 "
- 1979	43 "	26 "	3 570 "	33 "
- 1980	108 "	32 "	6 603 "	117 "
	<u>189</u> actes	<u>89</u> sites	<u>13 980</u> ha	<u>234,3</u> MF
- 1981 (au 1/8/81)	55 actes	15 sites	3 632 ha	48,9 MF (+ 28,4 terrains FNAFU)

**REPARTITION GEOGRAPHIQUE  
DES ACQUISITIONS DU CONSERVATOIRE**

-----

Conseils de rivages	Nbre actes acquis.	Nbre sites acquis	Surface terrains acquis	Linéaire terrains acquis	Nbre ha acq. par km de linéaire côtier	Coût acquis. (en M.F.)	Affect. titre gratuit	Prix moyen au m <sup>2</sup>
MANCHE - MER DU NORD 6 départ. - 798 km	74	19	1.538	35,5	1,9	26.700	3 aff. (193 ha)	1,9
ATLANTIQUE - BRETAGNE 10 départ. - 2942 km	85	32	2.419	43	0,82	81.980	-	2,2
MEDITERRANEE 7 départ. - 872 km	50	28	7.357	46	8,4	149.800	4 aff. (408 ha)	2
CORSE 2 départ. - 802 km	21	15	5.846	56	7,3	46.100	3 aff. (1048 ha)	0,9
LACS 15 départ. - 633 km	8	3	57,4	0,9	0,09	5.600	-	9,7
RIVAGES D'AMERIQUE 5 départ. - 1250 km	2	1	0,6	0,4	0,001	500	-	-
RIVAGES OCEAN INDIEN 1 départ. - 202 km	4	4	394	6,2	1,9	1.610	-	0,4
<u>TOTAL</u>	244	102	17.612	188	2,3 ha	312.290	1.649	1,7

Et sur le plan géographique, la répartition par secteur était la suivante au 1<sup>er</sup> août 1981.

Le Conservatoire a ainsi d'ores et déjà largement dépassé les objectifs quantitatifs qui lui étaient impartis tant par le VII<sup>e</sup> Plan que par la Charte de la Qualité de la Vie.

Il est probable que 4 000 nouveaux hectares auront été acquis à la fin de l'année 1981 avec un budget atteignant, pour la première fois, cent millions de francs.

Mais c'est d'un budget de 132 millions de francs que devrait disposer le Conservatoire pour exécuter ses nouveaux objectifs, si toutefois ces derniers restent tels qu'ils avaient été fixés par le VII<sup>e</sup> Plan, alors que les autorisations de programme prévues pour 1982 ne sont que de 109 millions de francs.

Il faut noter que d'importantes opérations sont en cours en Guadeloupe et en Martinique où n'avaient pas été encore réalisées d'acquisitions et que les activités du Conservatoire concernent également les rivages des lacs.

Les terrains acquis doivent être gérés conformément aux dispositions de la loi du 10 juillet 1975 en priorité par les collectivités locales (commune et département) ou à défaut, par des établissements publics ou des associations agréées, le Conservatoire restant cependant responsable de la conservation de son patrimoine.

#### ● Les raisons de l'augmentation spectaculaire du FIAT

Le fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire redevient en 1982 le plus important des fonds du budget de l'aménagement du territoire, en reprenant la première place au FIDAR (fonds interministériel de développement et d'aménagement rural) qui la lui avait ravie en 1981.

Mais cette augmentation spectaculaire (+ 134,8 % en autorisations de programme et + 53,7 % en crédits de paiement) est surtout due à l'intégration dans le FIAT des dotations consacrées par les différents ministères à l'exécution du Plan Grand Sud-Ouest.

C'est ainsi que la réserve interministérielle pour le Grand Sud-Ouest représente en 1982 plus de la moitié des autorisations de programme du FIAT (300 MF sur 576,5 MF) et près du quart des crédits de paiement de ce fonds (100 MF sur 412 MF en C.P.). **Hors Grand Sud-Ouest, le FIAT ne progresse que de 12,6 % en autorisations de programme et de 16,4 % en crédits de paiement.**

Quel que soit l'intérêt du Plan considéré au regard des nouvelles méthodes d'aménagement du territoire qu'il permet d'expérimenter (contrats de filière, etc...) ou, plus encore, du point de vue de la préparation de la région du Grand Sud-Ouest aux conséquences de l'entrée de l'Espagne dans le Marché commun, **une telle priorité peut sembler par trop exclusive**, surtout en ce qui concerne la part des autorisations de programme du fonds qui lui est affectée. Mais il est vrai cependant que s'agissant des programmes réalisés dans les autres régions, la participation du FIAT déclenche celle d'autres ministères dont les crédits ne sont pas intégrés dans ce fonds, ce qui n'est plus le cas désormais pour le Grand Sud-Ouest.

**Il est donc impossible de faire des comparaisons valables** entre le total des crédits publics destinés à cette région particulière et celui des mêmes crédits dépensés dans d'autres zones prioritaires du point de vue de l'aménagement du territoire.

Mais l'utilisation des crédits du FIAT pose par ailleurs, traditionnellement, le problème du contrôle qui peut en être fait par le Parlement.

- Une première difficulté vient de ce qu'il s'agit d'un fonds d'intervention « non affecté ».

Les fonds comme le FIAT constituent en effet, comme l'a souligné la Cour des Comptes dans son dernier rapport public, des dotations globales regroupant des crédits spécialisés par destination plutôt que par nature, ce qui confère à l'administration une grande latitude dans leur utilisation. Ainsi une fraction souvent importante de ces dotations est-elle employée, par le recours de la procédure de la répartition, à des dépenses de caractère hétérogènes.

- Deuxième difficulté, l'utilisation du FIAT est décidée par le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT) dont le rythme des réunions (deux à trois par an) n'est pas compatible avec les contraintes de la règle de l'annualité budgétaire. Ainsi l'exécution des décisions prises par les différents CIAT s'étale-t-elle parfois sur deux ou plusieurs exercices budgétaires, ce qui en rend le « suivi » particulièrement délicat.

- Troisième et dernière difficulté, les crédits du FIAT sont utilisés trop souvent d'une façon qui n'est pas conforme à ce que devrait être leur destination d'après les autorisations budgétaires données chaque année par la loi de finances initiale.

Ainsi, alors que le FIAT est un fonds d'investissement, plus des deux cinquièmes de ses crédits de paiement sont généralement transférés à des chapitres de dépenses de fonctionnement.



Les dépenses ordinaires couvertes par ces transferts (fonctionnement de commissariats en province et de bureaux à l'étranger) sont tellement prévisibles que la DATAR a reconnu, en réponse aux observations du dernier rapport public de la Cour des Comptes, qu'à cause d'elles, seule une faible part de la dotation du FIAT pouvait être considérée comme non affectée en début d'exercice.

Il est vrai cependant :

- qu'il est difficile, dans d'autres domaines, de distinguer à l'avance la part des subventions d'investissement de celle des subventions de fonctionnement, s'agissant de dépenses entraînées par l'application de certains programmes d'animation économique.

- qu'il est plus facile de supprimer une subvention quand elle est versée à partir du titre VI que lorsqu'elle provient du titre IV, la rigidité des services votés étant généralement plus forte pour les dépenses ordinaires que pour les dépenses en capital.

Il reste que certaines dépenses de fonctionnement normalement prévisibles, comme celles effectuées par les bureaux et organismes rattachés à la DATAR, devraient être imputées de façon régulière en loi de finances initiale de façon à faciliter le contrôle du Parlement sur les prévisions et l'exécution des lois de finances (voir plus loin).

#### ● **Le fonds de décentralisation administrative**

Après le recul de 16 % de ces crédits de paiement et de 20 % de ces autorisations de programme enregistré en 1981, le fonds de décentralisation administrative connaîtra en 1982 une progression de ses dépenses d'investissement (+ 19 % en crédits de paiement et + 23,5 % en autorisations de programme) en même temps qu'il sera transféré du budget des charges communes à celui du ministère du Plan et de l'Aménagement du territoire.

En fait, l'effort engagé depuis deux années en matière de décentralisation administrative a pu être poursuivi en 1980 et 1981, malgré la modicité des crédits ouverts en loi de finances, grâce à l'utilisation des reports des crédits des années précédentes.

Les tableaux ci-après montrent ainsi qu'en 1981, 51,25 MF d'autorisations de programme ont été affectés et 43,04 MF de crédits de paiement consommés alors que le montant des crédits correspondants ouverts en loi de finances initiale n'était que de 34 MF et de 42 MF.

## FONDS DE DECENTRALISATION ADMINISTRATIVE

1. Utilisation des crédits en 1980	Autorisations de programme	Crédits de paiement
CNRS à Valbonne	-	2
Telecommunications en Bretagne à Brest	-	2
Téléinformatique à Rennes	-	20
Service central des rapatriés à Agen	0,5	0,5
Service de formation de la police à Clermont-Ferrand	2	2
Institut Régional d'administration à Bastia	1,5	1,5
INRIA à Valbonne	23,9	23,9
INAG (Astronomie et géophysique) à Toulouse	1	1
Météorologie Nationale (1ère phase) à Toulouse	8,3	8,3
Service des Anciens Combattants (Pyrenées Atlantiques)	1,75	1,75
Pensions du Budget à Nantes	20	-
CNEEMA-ENGREF (Agriculture) à Montpellier	8,2	8,2
<b>TOTAL</b>	<b>67,15</b>	<b>71,15</b>

2. Utilisation des crédits en 1981	Autorisations de programme	Crédits de paiement
CNRS à Valbonne	-	2
Ecole normale supérieure de St-Cloud à Lyon	17	9
Institut National de Recherche en Informatique et Automatique (INRIA) à Valbonne	17	17
Service des Anciens Combattants (Pyrenées Atlantiques)	0,25	0,25
Bassin d'Essais des Carènes au Vaudreuil	14	11,79
Union des Groupements d'Achats publics (U.G.A.P.) à Montpellier	3	3
<b>TOTAL</b>	<b>51,25</b>	<b>43,04</b>

La diminution de la dotation disponible en 1981 (34 MF en autorisations de programme contre 42,5 MF en 1980) n'a pas eu non plus de conséquence sur la conclusion préconisée par le rapport de Madame Colette Mème, maître des requêtes au Conseil d'Etat, de contrats de localisation entre l'Etat ou les entreprises et les communes du lieu d'implantation.

Le tableau ci-après témoigne en effet du succès en 1980 et 1981 de cette nouvelle politique contractuelle de décentralisation tertiaire qui a l'avantage de prévoir la mise en place par les communes concernées des structures d'accueil (terrains, immeubles, infrastructures de transport et de télécommunications) indispensables à la réussite de l'opération décidée.

### CONTRATS DE LOCALISATION CONCLUS EN 1980 ET 1981

<u>Ville d'accueil</u>	<u>Etablissement</u>	<u>Nbre d'emplois</u>	<u>Date</u>
AGEN	Service central de rapatriés (Ministère de l'Intérieur)	50	19/04/80
MONTPELLIER	Union des groupements d'achats publics	85	26/09/80
TOULOUSE	Direction Nationale des statistiques du commerce extérieur (Ministère du Budget)	260	24/11/80
LYON	Centre Technique du génie rural des eaux et des forêts (Ministère de l'Agriculture)	80	27/11/80
BORDEAUX	Département des Pensions Caisse des Dépôts et Consignations	340	15/12/80
GRADIGNAN *	Société Bois-Déroulé Océan	105	15/12/80
<u>TOTAL 1980</u>		<u>920</u>	
VALBONNE	Institut National de Recherche en Informatique et Automatique	120	13/03/81
TOULOUSE	Météorologie Nationale (1ère phase)	231	3/04/81
VALBONNE	Caisse Nationale de Compensation "ORGANIC"	105	25/06/81
CHARTRES	Groupement Régional de Production Thermique d'EDF	120	17/06/81
VALBONNE	Commissariat à l'Energie Solaire	57	30/07/81
<u>TOTAL 1981</u>		<u>633</u>	
<u>TOTAL GENERAL</u>		<u>1 553</u>	

\* Ce contrat concerne une société de droit privé.

● **La restructuration des zones minières**

Les crédits spécifiques affectés à la restructuration des zones minières inscrits au chapitre 65-05 du budget du ministère du Plan et de l'Aménagement du territoire contribuent à financer une série d'opérations limitativement arrêtées par le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) et portant notamment sur les actions suivantes :

- la réfection, avant classement dans le domaine communal, des voiries et réseaux divers des cités minières, c'est-à-dire de desserte intérieure des cités (subventions à 100 %);

- la remise aux normes, avant transfert aux collectivités locales, de divers équipements de service public à usage collectif appartenant aux Houillères (édifices culturels : subvention à 90 %; équipements sportifs et socio-culturels : subvention à 75 %);

- la reconquête de l'environnement et du cadre de vie (opérations exemplaires d'aménagement paysager et de loisirs : subvention à 75 %; opérations ponctuelles d'amélioration de l'environnement urbain dont la maîtrise d'ouvrage est confiée aux collectivités locales et aux houillères de bassin : subvention à 50 %);

- l'aménagement et la restructuration des centres urbains (opérations diverses portant sur le milieu urbain : subvention à 60 %).

Après la décision du CIAT, ces crédits sont transférés en totalité aux chapitres budgétaires des ministères compétents selon la nature des opérations à mettre en oeuvre.

La répartition, en 1980 et 1981, par secteurs d'intervention et par bassins, en est récapitulée par le tableau ci-après.

Secteurs d'intervention	Nord-Pas-de-Calais	Lorraine	Centre-Midi	Total
<u>Equipements de service public ..</u>	147,3	23,1	9,5	179,900
dont				
- 1980	65,800	10,4	4	80,200
- 1981	81,500	12,7	5,5	99,700
<u>Actions sur l'environnement..</u>	22,1	4,4	5,6	32,100
dont				
- 1980	10,700	2,6	3,1	16,400
- 1981	11,400	1,8	2,5	15,700
<u>Actions sur Centres urbains..</u>	5,1	2,5	1,9	9,500
dont				
- 1980	5,000	2	1,4	8,400
- 1981	0,100	0,5	0,5	1,100
	174,5	30,5	17,0	221,500

Il est permis de s'étonner, s'agissant d'opérations menées depuis de très longues années, de la brusque accélération du rythme de progression des crédits (+ 30 % en autorisations de programme et + 23,7 % en crédits de paiement) mais cette évolution traduit tout simplement une volonté de hâter l'achèvement de travaux qui, en raison de l'insuffisance des crédits qui leur étaient consacrés chaque année, auraient pu encore se prolonger pendant une durée excessive.

● **L'augmentation spectaculaire des aides au développement régional financées par le budget des charges communes.**

Les crédits du chapitre 64-00 du budget des charges communes, gérés en commun, comme il a été montré, par la Direction du Trésor et la DATAR, constituent la principale masse de manoeuvre du budget de l'aménagement du territoire.

Cette dotation sera, en effet, supérieure en 1982 au double de celle du FIAT en autorisations de programme (1,3 milliard au lieu de 576,5 MF) et excédera celle-ci de plus de sa moitié en crédits de paiement (675 MF contre 412,17 MF).

L'augmentation spectaculaire de ce chapitre (+ 62,5 % en autorisations de programme et + 26,5 % en crédits de paiement) survient au moment même où le régime des aides au développement régional doit être profondément modifié (voir plus loin).

Il est donc cette année encore moins possible que d'habitude de préjuger de ce que sera l'utilisation des fonds considérés en 1982.

On rappellera cependant que les années précédentes, le chapitre 64-00 finançait :

- des aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois (article 10 : primes de développement régional, primes de localisation d'activités tertiaires, primes de localisation d'activités de recherche, aides spéciales rurales).

- une partie des aides du Fonds spécial d'adaptation industrielle (le restant étant accordé sous forme de prêts participatifs du FDES).

- des aides au renforcement des fonds propres des petites et moyennes entreprises (nouvel article 20 institué en 1981 qui est utilisé pour primer les prises de participation des sociétés de Développement régional dans le capital des petites et moyennes entreprises).

Le bilan global de ces diverses aides en 1980 et durant le premier semestre de 1981 a été le suivant (le détail figurant en annexe de ce rapport) :

## I - AIDES AU DEVELOPPEMENT REGIONAL

	Aides spéciales rurales		Primes de Développement régional		Primes tertiaires	
	1980	1er semestre 1981	1980	1er semestre 1981	1980	1er semestre 1981
- Nombre	945	140	1 189	449	45	21
- Montant (en MF)	58,8	21,3	716,17	237,75	54,1	19,9
- Emplois créés	3 441	1 116	43 833	16 350	2 887	805

## II - AIDES A LA RECONVERSION DE CERTAINES ACTIVITES INDUSTRIELLES

### Relevé des décisions depuis la création du F.S.A.I.

	Projets	Emplois prévus	Investissements (M.F.)	Subventions (M.F.)	Prêts (M.F.)
Nord-Pas-de-Calais	43	7.856	2.892	510	391
Lorraine	20	5.272	2.240	300	255
Loire-Atlantique	24	4.030	1.392	183	277
Saint-Etienne	31	2.543	806	154	69
Sud-Est	28	2.405	689	85	35
Sud-Ouest	12	1.153	298	48	53
Total	158	23.259	8.317	1.278	1.116
				2.394	

S'agissant des conditions d'accès aux aides, des efforts avaient été accomplis pour rendre le système en vigueur à la fois plus attractif et plus efficace : un service unique d'accueil devait être mis en place au niveau départemental et le délai séparant le dépôt du dossier complet de demande d'aide de la notification n'aurait plus dû, en règle générale, dépasser les deux mois.

Cependant des enquêtes ont montré que la complexité du régime d'aides publiques rebutait encore les investisseurs éventuels, particulièrement lorsqu'il s'agissait d'entreprises étrangères.

La réduction du nombre des différentes catégories de primes et la simplification des conditions d'attribution de ces dernières devraient donc constituer un des axes essentiels de la réforme d'ensemble des aides au développement régional qui doit intervenir avant le 1er janvier 1982 (voir plus loin).

Les raisons des augmentations de chapitres qui constituent les points forts de ce budget ont été expliquées.

Il s'agit ensuite d'examiner les évolutions de crédits qui semblent les moins satisfaisantes.

### 3. Les points faibles du budget de l'aménagement du territoire en 1982.

#### a) Les évolutions acceptables.

Les missions interministérielles d'aménagement touristique sont appelées, par leur vocation même, à n'avoir qu'une durée d'existence provisoire.

Aussi l'état d'avancement des programmes de certaines d'entre elles peut-il justifier une baisse des crédits d'investissements correspondants en raison soit de la proximité du terme définitif des travaux engagés, soit de l'achèvement d'une étape nécessitant une pause dans l'effort accompli avant la mise au point des programmes suivants.

Aussi la baisse des dépenses de fonctionnement des missions (- 5,8 %), le transfert à la DATAR de 6 emplois de contractuels ainsi que la stagnation en autorisations de programme, voire le recul en crédits de paiement des dépenses d'investissements de certaines d'entre elles, ne sont-ils pas, en eux-mêmes, alarmants.

Le tableau ci-après, rend compte de ces évolutions.



## DEPENSES DES MISSIONS

## Dépenses de Fonctionnement

CHAPITRE	INTITULES	1981	1982	OBSERVATIONS
31.01	MISSIONS INTERMINISTERIELLES (Personnel .....	3.518.722	3.125.890	Transfert de 6 emplois d'Agents Contractuels au budget de la DATAR
37.90	) Fonctionnement .....	1.565.130	1.644.320	
34.96	(Carburants .....	82.500	99.000	
	TOTAL .....	5.166.352	4.869.210	- 5,8 %

Dépenses en capital  
(partie)

(en milliers de francs)

CHAPITRES	AUTORISATIONS DE PROGRAMME			CREDITS DE PAIEMENT		
	1981	1982	Progression %	1981	1982	Progression %
I - Budget "Aménagement du Territoire"						
55-00 Missions d'Aménagement Touristique						
. Aquitaine .....	47.955	40.000	"	55.042	46.000	- 16,5
. Corse .....	19.960	22.555	+ 12,9	22.660	18.815	- 16,9
. Méditerranée .....	2.155	2.155	"	2.247	2.155	- 4,4
57-03 Missions Régionales (Etudes)	3.904	2.400	- 39,7	4.681	4.700	"

Il apparaît néanmoins nécessaire de rendre compte de façon plus détaillée de l'état d'avancement des programmes des différentes Missions concernées, à commencer par celle qui mobilise les crédits les plus importants : la Mission pour l'Aménagement de la Côte Aquitaine.

● **La Mission interministérielle pour l'Aménagement de la Côte Aquitaine.**

Créée par le Gouvernement en 1967, la Mission, après une phase d'études préalables de caractère général, a pris son véritable départ en 1970.

Tout en élaborant et en faisant approuver par le Comité interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT) ses schémas d'aménagement (Gironde - Landes en 1972, Pays Basque en 1974, itinéraires intérieurs en 1981) elle a défini ses principes d'action fondés sur :

- Un objectif prioritaire : protéger un espace naturel particulièrement fragile, et rechercher notamment un aménagement en profondeur par rapport à la frange littorale ;

- l'idée d'une ouverture au plus grand nombre de l'espace littoral et intérieur de l'Aquitaine ;

- la volonté déterminée de donner aux collectivités locales la maîtrise des opérations situées sur leur territoire.

De 1967 à 1969 inclusivement, la Mission n'avait pas de crédits propres, et disposait simplement de droits de tirage sur les budgets de différents Ministères.

A partir de 1970, elle a disposé d'un budget spécifique :

- en fonctionnement pour son siège parisien sur le chapitre 37-90 du budget des Services du Premier Ministre ;

- en investissements sur le budget des charges communes (chapitre 55-01), puis à partir de 1978 sur le chapitre 55-00 du budget des Services Généraux du Premier Ministre.

Elle a disposé par ailleurs jusqu'à la fin de 1974 d'enveloppes particulières sur les budgets de différents ministères.

A ce jour, aucune des opérations principales prévues n'est achevée et certaines restent même à engager ;

Il existe donc, indéniablement, un retard entre les objectifs prioritaires fixés par le CIAT de 1974 et l'état des réalisations, mais ce décalage a des explications.

Certains projets décidés avant 1970 se sont révélés inadaptés en raison de la crise économique et des nouvelles priorités architecturales données à l'habitat social et banalisé.

Il a fallu également tenir compte des exigences liées à la protection de l'Environnement (un Comité a même été créé spécialement pour les faire respecter) ainsi que de celles relatives aux règles d'urbanisme (études d'impact, procédure des zones d'aménagement concerté).

Enfin, une concertation systématique avec les collectivités locales a été recherchée ainsi que le concours des forces vives de l'économie régionale (entrepreneurs, promoteurs, HLM, artisans).

Il convient bien évidemment de mener à leur terme les opérations principales définies par le CIAT de 1974, en achevant celles qui sont commencées, et en engageant celles qui ne le sont pas.

A ces opérations, il faudra ajouter des actions spécifiques d'accompagnement concernant :

- le tourisme social
- le tourisme intérieur
- la protection de la nature
- l'action foncière et l'urbanisme.

En 1982, l'utilisation des crédits de l'article 20 du chapitre 55-00 pourrait être la suivante, d'après les éléments communiqués à votre rapporteur.

Rubriques	Dotations
<i>Fonctionnement</i>	2 900 000
<i>Etudes générales et action promotionnelle</i>	2 700 000
<i>Participation au tourisme social</i>	3 500 000
<i>Tourisme intérieur</i>	2 500 000
<i>Assistance architecturale et promotion de l'artisanat</i>	1 000 000
<i><u>Opérations d'aménagement :</u></i>	
- <i>Avances remboursables et études financières</i>	700 000
- <i><u>Opérations principales</u></i>	
- <i>Gironde</i>	17 300 000
- <i>Landes</i>	8 700 000
- <i>Pyrénées-Atlantiques</i>	5 200 000
- <i><u>Protection de la nature et de l'environnement</u></i>	3 500 000
	48 000 000

● **La mission interministérielle de protection et d'aménagement de l'espace rural méditerranéen.**

Les objectifs de la mission sont doubles.

Il s'agit de poursuivre des actions tendant :

- à la protection et la reconstitution de la forêt méditerranéenne ;
- au maintien des équilibres fondamentaux de la zone méditerranéenne notamment à l'occasion des grands travaux et des opérations d'aménagement et d'urbanisme.

Ces objectifs impliquent en particulier en ce qui concerne les incendies de forêt, la mise au point de techniques de lutte et de prévention (déroussaillement, aménagement des terrains). Ils nécessitent également de la part de la mission des interventions tendant à promouvoir :

- une meilleure discipline d'utilisation des sols (grâce aux normes fixées par les plans d'occupation des sols et les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme) ;
- une politique foncière active (acquisitions, mise en valeur et aménagements de terrains) ;
- la recherche d'une certaine qualité architecturale en ce qui concerne les constructions elles-mêmes et leur insertion dans l'environnement.

● **La mission Corse**

Par rapport aux autres missions, la mission interministérielle pour l'aménagement de la Corse se signale par l'objet moins exclusivement écologique et touristique de ses préoccupations.

Elle tend, en effet, à promouvoir également le développement d'activités artisanales et agricoles dans l'île.

Ses objectifs sont donc très ambitieux puisqu'il s'agit de créer des emplois, de revitaliser l'intérieur de l'île et d'accroître le produit intérieur brut de celle-ci.

L'évolution de l'article 30 du chapitre 55-00 n'est heureusement pas très significative en elle-même, puisque le budget de la région Corse est également alimenté par le FIAT, le FIDAR, le Conservatoire du Littoral et les autorisations de programme notifiées par les différents ministères, dans le cadre de la régionalisation budgétaire.

*b) Les faiblesses préoccupantes : l'évolution du FIDAR.*

● **Un recul inquiétant.**

Plus préoccupante apparaît l'évolution du Fonds Interministériel de Développement et d'Aménagement Rural dont les crédits ne progressent que de 9,6 % en autorisations de programme et reculent de 26,8 % en crédits de paiement.

La ponction de 11 MF opérée sur le FIDAR pour la constitution du « Fonds des droits de la Femme » ne suffit évidemment pas à expliquer un recul de plus de 72 MF en crédits de paiement de 1981 à 1982.

Il est d'ailleurs paradoxal de voir, pour une telle cause, amputer un fonds dont l'une des principales raisons d'être est de lutter contre l'exode rural qui est d'abord celui des femmes.

Le droit des femmes ne consiste-t-il pas aussi à leur donner, si elles le désirent, la possibilité de continuer à vivre en milieu rural ?

● **Des objectifs pourtant primordiaux.**

Le FIDAR est utilisé :

- dans les zones de montagne : 68 %
- dans les zones de rénovation rurale situées hors montagne (Ouest principalement) : 12,5 %
- dans le Grand Sud Ouest : 5 %
- dans les Contrats de pays : 12,5 %
- dans les secteurs non classés dans lesquels apparaissent des difficultés particulières et qui ont fait l'objet de programmes de développement bénéficiant d'une aide temporaire : 2 %.

Malgré la priorité évidente dont font l'objet les zones de montagne dans la répartition des crédits du FIDAR, on constate que celui-ci se réserve la possibilité d'intervenir dans d'autres zones de rénovation rurale ainsi que dans des secteurs non classés connaissant des difficultés spécifiques.

Le même souci de souplesse explique qu'il n'y a pas, à l'échelon national, de règle automatique de sélection des projets aidés par le FIDAR.

Toutefois, pour des raisons d'efficacité, deux principes conditionnent le choix de ses interventions. Il s'agit :

- de la priorité donnée aux actions de mise en valeur des ressources locales, de développement des activités économiques, de création d'emplois.
- et du refus de saupoudrage ainsi que de l'insertion des opérations dans des programmes de développement articulant pour un pays ou pour une filière de production déterminés l'ensemble des actions complémentaires nécessaires.

La même recherche de souplesse et d'efficacité conduit à proscrire les double-emplois dans les opérations décidées et à faire en sorte que les crédits du FIDAR soient utilisés en complément et non en remplacement de ceux des différents ministères concernés.

Les actions du FIDAR sont primordiales à la fois pour les régions concernées et pour la collectivité nationale toute entière.

Pour les régions concernées, parce qu'elles reposent sur la valorisation systématique des atouts économiques locaux et la libération sur place des capacités d'initiative et de la volonté d'entreprendre.

Pour la collectivité nationale, parce qu'elles contribuent à un développement équilibré de nos activités économiques sur tout le territoire ainsi qu'à la réduction du déficit de notre commerce extérieur.

Par un aménagement plus local et plus contractuel, plus économique et plus concerté, le FIDAR permet, en effet, une mise en valeur plus efficace des ressources naturelles et humaines locales. Ses actions se traduisent par une augmentation de la valeur ajoutée et une réduction de la dépendance extérieure des régions, ainsi que par l'épanouissement des qualités d'initiative et de décision des responsables locaux.

Il contribue d'autre part à améliorer notre balance commerciale en favorisant :

- la promotion du tourisme rural (économie et apport de devises) ;
- l'utilisation des richesses nationales sous exploitées (filiale bois) ;
- le développement des productions agricoles déficitaires ;
- la promotion des exportations agricoles ;
- enfin, les économies d'énergie en milieu rural.

Il est intéressant de noter que la moitié de notre production de bois et les deux tiers de notre production ovine se situent dans les zones rurales fragiles.

Ces exemples montrent bien l'importance du potentiel à mettre en valeur dans ces régions.

Le FIDAR s'y emploie d'une façon d'autant plus méritoire qu'il utilise dans ce but des méthodes d'aménagement exemplaires.

● **Des méthodes exemplaires.**

Les dépenses de fonctionnement ne représentent qu'un peu plus de 10 % des crédits du FIDAR (elles ne concernent pratiquement que l'encadrement technique du développement dans les zones les plus fragiles).

Le FIDAR se consacre donc essentiellement à l'investissement. La règle est que les crédits du fonds doivent être utilisés dans les deux mois qui suivent la décision d'affectation.

80 % des crédits sont délégués directement aux ordonnateurs secondaires et 20 % font l'objet de transferts aux budgets de divers ministères.

Les retards parfois constatés par rapport au délai limite de deux mois tiennent soit à la durée de constitution des dossiers de demande de subvention, soit aux contraintes imposées à certains ministères bénéficiaires, par délégation, d'autorisations de programme du fonds.

Les crédits du FIDAR paraissent donc gérés dans des conditions d'efficacité satisfaisante (rapidité et absence de saupoudrage).

Il reste cependant que les décisions d'affectation demeurent prises à l'échelon national par le Comité Interministériel de Développement et d'aménagement rural, même si les programmes ont été en fait élaborés et sélectionnés sur place par les commissaires à la rénovation rurale et les services départementaux et régionaux en concertation avec les élus intéressés.

C'est pourquoi, le Gouvernement vient de décider de décentraliser la gestion du FIDAR en laissant le soin aux régions de décider elles-mêmes du choix des opérations et de l'affectation des crédits sur la base de contrats d'objectifs conclus avec l'Etat et fixant le cadre général des interventions.

Le Ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire est chargé de fixer les modalités de cette contractualisation après avoir consulté les responsables élus intéressés.

● **La décision de l'Assemblée nationale.**

En soulignant le caractère primordial des objectifs du FIDAR et la valeur exemplaire de ses méthodes d'intervention, votre rapporteur a entendu montrer en quoi il déplore l'insuffisance des crédits alloués à ce fonds.

**Il est en effet très regrettable que la dotation la plus maltraitée de ce budget soit précisément celle dont l'utilisation paraît la plus conforme à la fois aux objectifs et aux nouvelles méthodes de l'aménagement du territoire.**

L'Assemblée nationale a obtenu cependant une majoration du FIDAR de :

- 20 millions en autorisations de programme ;
- et 10 millions en crédits de paiement.

Votre rapporteur ne peut qu'approuver cette mesure même s'il l'estime très insuffisante.

L'évolution du FIDAR constitue donc le principal point faible de ce budget dont les crédits augmentent fortement sur le plan global.

Mais de nombreuses incertitudes empêchent encore de déterminer avec précision de quelle façon seront utilisés les moyens ainsi renforcés.

## **V - UNE FORTE AUGMENTATION POUR QUOI FAIRE ?**

Il a déjà été montré dans ce rapport qu'étant donné leur souplesse, les instruments d'aménagement du territoire pourraient, en tout état de cause, être utilisés avec profit, fût-ce dans des conditions différentes de celles dans lesquelles il en est fait usage actuellement.

Ce budget de transition peut donc être en même temps, sans inconvénient majeur, un budget en augmentation.

Mais les nombreuses incertitudes qui subsistent quant aux modalités selon lesquelles seront engagés les crédits de l'aménagement du territoire n'en sont pas moins embarrassantes pour votre rapporteur, lorsqu'il s'agit pour lui de porter un jugement sur ce budget.

Ces incertitudes tiennent :

- à l'évolution de la planification ;
- à la décentralisation de l'administration ;
- enfin, à la réforme envisagée du système des aides au développement régional.



## A. LES INTERROGATIONS QUE SUSCITE L'EVOLUTION DE LA PLANIFICATION

Il est question que le Plan devienne un instrument d'action économique moins indicatif mais plus impératif et que, sans pour autant renoncer à la souplesse de ses méthodes ni à l'utilisation de procédés d'incitation, la planification prenne un caractère plus normatif et plus volontariste, ce qui impliquerait que les objectifs du Plan soient en même temps rendus plus ambitieux et plus précis.

C'est le Plan en effet qui doit maintenir une cohérence entre les initiatives économiques prises, avec une liberté désormais accrue, par les différentes collectivités décentralisées.

Mais en même temps que le Plan risque de devenir plus contraignant pour les entreprises et les collectivités, il doit être élaboré et exécuté selon des modalités plus décentralisées.

Le projet de loi sur les droits et libertés des communes confère notamment à la région un rôle sensiblement accru en matière de planification.

Mais comment la régionalisation du Plan sera-t-elle effectuée ?

Trois hypothèses pourraient être envisagées :

celle, peu probable, d'une séparation des domaines de planification de l'Etat et des régions ;

- celle d'un Plan national « éclaté » entre les régions ;

- celle enfin d'un assemblage des plans régionaux en un plan national.

**Une seule chose semble certaine : en matière de planification comme de décentralisation, il ne peut y avoir de blocs de compétences hermétiques confiés à chaque catégorie de collectivités.**

La planification implique une concertation entre l'Etat et la région ainsi qu'entre les collectivités, les entreprises, et tous les partenaires sociaux.

D'autres questions se posent.

Comment sera renforcé le lien devant exister entre planification et aménagement du territoire ?

Dans quelle mesure la détermination des objectifs *physiques* du prochain plan sera-t-elle accompagnée d'une programmation *en valeur* des moyens nécessaires à leur exécution ? Dans ce cas, comment les objectifs du Plan pluri-annuel de développement économique et social seront-ils articulés avec ceux du budget de l'Etat au cours de chaque exercice budgétaire ?

Autant d'interrogations soulevées par votre rapporteur dans son questionnaire budgétaire qui n'ont reçu d'autre réponse que l'annonce de la création d'un comité de méthodologie.

## B. LES INTERROGATIONS QUE SUSCITE LA DECENTRALISATION

Les questions que peuvent soulever la décentralisation des pouvoirs de décision économique et la déconcentration de l'administration de l'Etat rejoignent celles que pose l'évolution de la planification.

Dans quelle mesure le ministère de l'aménagement du territoire décidera-t-il lui-même de l'affectation des crédits du budget de l'aménagement du territoire ?

De toute façon, faut-il envisager un éclatement entre les régions des différents fonds qui finançaient jusqu'à présent la politique d'aménagement du territoire (FIAT, FSAI, FIDAR, FAD, FDA...) ?

Ces questions, pas plus que les précédentes, n'ont encore reçu de réponses.

Il apparaît là aussi, en tout état de cause, qu'il y aura des interférences entre les actions menées au niveau de l'administration centrale, des échelons déconcentrés de l'Etat ou des collectivités décentralisées.

Il continuera donc à y avoir une concertation et des relations contractuelles entre les différentes parties prenantes de l'aménagement du territoire.

Le débat démocratique pourra y gagner en intensité mais il est vain d'espérer que la décentralisation se traduise par une simplification des processus de décision.

## C. LES INTERROGATIONS QUE SUSCITE LA REFORME DU SYSTEME DES AIDES AU DEVELOPPEMENT REGIONAL

### 1. La réforme des aides nationales

Sur ce point certaines précisions peuvent être apportées à partir du communiqué publié à l'issue du conseil des ministres du 4 novembre dernier.

Le système proposé lors de cette réunion comprend seulement deux types d'aide, ce qui représente une simplification par rapport au régime antérieur :

*a) La prime régionale à l'emploi* accordée pour les projets favorisant le développement du milieu rural et des villes petites et moyennes ;

*b) La prime d'aménagement du territoire* encourageant la création ou le maintien d'activités dans les zones affectées par des handicaps structurels ou par des restructurations industrielles provoquant des difficultés particulières pour l'emploi.

L'attribution de ces primes serait décentralisée. La prime régionale à l'emploi serait financée sur ressources régionales et la prime d'aménagement du territoire à l'aide d'une dotation de l'Etat abondée à volonté par les régions. Cette dernière serait cependant réservée aux zones situées à l'intérieur d'une carte définie par le Gouvernement après consultation des régions.

Seules seraient prises au niveau de l'Etat les décisions stratégiques permettant :

- de favoriser la création d'emplois dans les bassins touchés par des restructurations industrielles importantes et rapides (ancienne procédure du F.S.A.I.) ;

- d'orienter l'implantation des grandes entreprises et les investissements particulièrement importants.

Les grandes lignes de cette réforme, comme la constitution d'une réserve interministérielle pour le grand Sud-Ouest ou la modification envisagée de la gestion des crédits du FIDAR, témoignent de la volonté du Gouvernement de décentraliser davantage l'aménagement du territoire.

## **2. La réforme des aides européennes**

A Bruxelles, où est discuté par ailleurs un projet de réforme du système actuel d'aide communautaire aux régions européennes, les perspectives ne semblent guère favorable à notre pays.

La France, en effet, à l'exception des départements d'outre-mer, pourrait être exclue du bénéfice de l'aide sous quota du Fonds européen de développement régional, si les gouvernements des Etats membres de la Communauté acceptent toutefois les propositions de la Commission.

Cependant, notre pays pourrait continuer à recevoir des aides de la section hors quota du FEDER dont la part serait portée de 5 à 20 % du montant total des ressources du fonds.

Les multiples incertitudes qui affectent les prévisions concernant les conditions d'utilisation du budget de l'Aménagement du territoire conduisent votre rapporteur à poser le problème du contrôle exercé par le Parlement sur l'emploi des crédits concernés.

### **III – LE PROBLEME DU CONTROLE PAR LE PARLEMENT DE L'UTILISATION DES CREDITS D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

L'annonce, en ce qui concerne l'aménagement du territoire, d'une accentuation de la décentralisation des décisions et d'une déconcentration accrue dans la gestion des crédits, donne une nouvelle dimension au problème du contrôle par le Parlement de l'exécution de ce budget.

La concertation directe qui est appelée à se développer entre l'Etat et les Collectivités territoriales pour la mise en oeuvre de la politique d'aménagement du territoire ne doit pas entraîner une diminution du contrôle du Parlement sur l'utilisation des crédits concernés.

#### **A. LE DEVELOPPEMENT DU ROLE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

Le projet de loi sur les droits et libertés des communes, des départements et des régions a prévu une régionalisation de la planification et un accroissement sensible des initiatives économiques des collectivités et des régions.

La réforme envisagée du système des aides régionales envisage d'autre part un financement direct par les régions, sur leurs ressources propres, de la prime régionale à l'emploi ainsi qu'une consultation des régions pour l'élaboration de la carte des aides et une décentralisation de l'attribution des primes d'aménagement du territoire.

Mais c'est toujours au Parlement, bien sûr, qu'il appartiendra de voter les règles nationales de Planification et d'Aménagement du territoire qui s'imposeront aux régions et aux collectivités locales, même lorsqu'elles utiliseront leurs propres ressources.

S'agissant des crédits du budget de l'Etat, la déconcentration de leur gestion et la décentralisation des décisions portant sur leur utilisation pose un double problème :

- celui de la lenteur avec laquelle « remontent » jusqu'au niveau central les informations concernant leur utilisation ;

- celui de l'étendue du contrôle du Parlement sur leur répartition initiale (le Sénat et l'Assemblée nationale ne votent que sur le montant des enveloppes globales des différents fonds d'aménagement du territoire, sans pouvoir exercer aucun contrôle a priori sur la répartition géographique des crédits concernés).

**B. LA DECENTRALISATION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE NE DOIT PAS ENTRAÎNER UNE DIMINUTION DU CONTRÔLE DU PARLEMENT SUR LES ORIENTATIONS ET L'EXECUTION DE LA POLITIQUE NATIONALE MENEÉ DANS CE DOMAINE.**

**I. Ce contrôle doit s'exercer sur :**

*a) la répartition géographique des crédits du budget de l'Etat.*

Autant il est naturel que les assemblées régionales et locales décident souverainement, dans le respect des règles nationales fixées par le Plan et l'Aménagement du Territoire, de l'affectation de leurs ressources propres et de celles qui leur sont allouées par l'Etat, autant le Parlement doit contrôler, d'une part que la ventilation géographique des crédits du budget de l'Etat est effectuée sans arbitraire, en application des seuls objectifs de la politique nationale d'aménagement du territoire, et d'autre part, que l'utilisation, dans chaque région, de ces crédits a bien été conforme à ces mêmes objectifs.

Les décisions correspondantes étant souvent prises en comités interministériels ou en conseils restreints, en dehors des périodes de discussion budgétaire, un « suivi » de leur application doit être organisé.

*b) l'exécution des décisions interministérielles.*

Il serait souhaitable que les commissions compétentes des deux assemblées puissent être informées, avant la presse, et dès le stade de la préparation des décisions, du contenu des programmes examinés par les comités interministériels d'aménagement du territoire et de développement et d'aménagement rural.

Un « suivi » de l'exécution des décisions ainsi prises devrait d'autre part être régulièrement communiqué au Parlement par le Secrétariat Général du Gouvernement.

Une solution particulière devrait, en outre, être apportée au problème de l'information portant sur les décisions prises à l'Elysée en conseils restreints.

La tenue de ce type de réunions soulève un double problème dans la mesure où :

– le relevé des décisions prises n'est pas assuré par le Secrétariat Général du Gouvernement ;

- d'importants programmes (Plan Massif Central, Plan Grand Sud Ouest) peuvent être lancés à l'issue de ces conseils, à l'initiative du Président de la République qui n'est pas responsable devant les chambres.

*c) La gestion des crédits.*

Le maintien d'un contrôle suffisamment approfondi du Parlement sur le budget de l'Aménagement du territoire suppose bien sûr en premier lieu la sincérité des prévisions figurant dans les documents budgétaires et la transparence des conditions d'exécution des lois de finances.

Sur ce point votre rapporteur, tout en comprenant qu'il est difficile de prévoir l'affectation exacte de certaines dépenses d'animation économique, n'en demande pas moins que les dépenses de fonctionnement normalement prévisibles des commissariats et des bureaux de la DATAR à l'étranger soient correctement imputées en loi de finances initiale.

En même temps que le problème de l'étendue du contrôle parlementaire sur l'aménagement du territoire se pose celui des moyens d'exercice de ce contrôle.

**2. Le contrôle du Parlement sur la politique d'aménagement du territoire doit s'exercer au moyen :**

*a) de documents budgétaires suffisamment explicites, à caractère récapitulatif et prévisionnel, précisant la répartition géographique des crédits de l'Etat.*

La loi n° 62-900 du 4 août 1962 a prévu la parution en deux tomes d'un document annexe à la loi de finances portant sur les prévisions et la récapitulation de la répartition de l'ensemble des dépenses d'équipement du budget de l'Etat.

Mais ce document, malheureusement, paraît de façon épisodique ou trop tardive, et sa présentation n'est pas satisfaisante.

Il serait intéressant de demander à la Direction de la Comptabilité Publique d'élaborer chaque année un rapport donnant des indications permettant d'apprécier l'effort budgétaire global de l'Etat en faveur de l'aménagement du territoire, et, partant, l'effet d'entraînement des dépenses de la DATAR sur celles des autres ministères et le bénéfice que les régions prioritaires en retirent.

*b) de statistiques régionales améliorées permettant d'apprécier les résultats et les priorités nécessaires de la politique d'aménagement du territoire.*

Pour éclairer non seulement le Parlement, mais aussi l'État lui-même, les régions et tous les responsables du développement économique régional, il apparaît indispensable d'améliorer de façon significative les statistiques régionales comme le demande votre rapporteur depuis plusieurs années.

Une telle entreprise, moyennant l'octroi des crédits et des effectifs nécessaires, pourrait être confiée à l'INSEE (1), en liaison avec les organismes d'études qui dépendent de la DATAR (SESAME (2) et OREAM (3)).

(1) INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

(2) SESAME : Système d'Etudes pour un schéma général d'aménagement de la France.

(3) OREAM : Organisme régional d'études et d'aménagement

## **CONCLUSION**

Compte tenu des observations de votre rapporteur figurant en tête de ce rapport, votre commission des finances soumet les crédits de l'aménagement du territoire à l'appréciation du Sénat.



**ANNEXE : LE FONDS D'AIDE A LA DECENTRALISATION**  
**(Chapitre 65-02 du budget du ministère**  
**du Plan et de l'Aménagement du Territoire)**

Le chapitre 65-02 dit « Fonds d'aide à la décentralisation ») est doté par voie de fonds de concours de 50 % du produit des redevances instituées par la loi n° 60-790 du 2 août 1960 tendant à limiter l'extension des locaux à usage de bureaux et à usage industriel dans la région parisienne. L'autre moitié du produit de la redevance est attribuée à l'Etablissement public régional d'Ile de France.

Les taux de redevance n'ayant pas été modifiés depuis 1971, le produit affecté au chapitre 65-02 par voie de fonds de concours varie proportionnellement au fait générateur de la redevance. Après avoir diminué jusqu'en 1977-1978, le produit de la redevance augmente depuis lors, du fait d'une certaine reprise de la construction des bureaux. Il demeure toutefois nettement inférieur, en francs constants, à ce qu'il était avant 1975.

L'évolution des sommes mises en recouvrement est en effet la suivante (en francs courants) :

1975 : 168,5 millions

1976 : 92,3 millions

1977 : 58,2 millions

1978 : 54,1 millions

1979 : 69,4 millions

1980 : 132,6 millions

1981 : 28,6 millions (1er trimestre)

En ce qui concerne les rentrées réelles, qui sont un peu décalées par rapport à l'émission des titres de perception, et qui ne représentent que 50 % du produit de la redevance, la dotation du chapitre 65-02 a évolué comme suit :

	1980	1981 Situation au 17-7-81
Fonds de concours rattachés : (autorisations de programme et crédits de paiement)	53 714 886 F	20 482 794 F
Transferts du F.I.A.T.		
- autorisations de programme	néant	néant
- crédits de paiement	10 000 000 F	néant

Ces crédits achèvent actuellement de financer des interventions sur l'équipement ou le prix de vente de zones d'activités pour lesquelles le principe d'une aide avait été retenu antérieurement. Pour l'avenir, le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire a décidé de mettre fin aux systèmes d'interventions ponctuelles existants, les interventions éventuelles du « Fonds d'aide à la décentralisation » en faveur de zones d'activités devant désormais être globales, sur la base de politiques régionales.

Dans cette perspective, il a été demandé aux Préfets de région d'engager des études permettant, préalablement à la définition de stratégies régionales, de disposer d'informations suffisamment précises sur l'adéquation quantitative et qualitative du stock de terrains existants ou projetés et des besoins prévisibles. La réalisation de telles études s'est avérée assez longue.

La démarche a cependant pu être menée à son terme dans la région Lorraine, pour laquelle le CIAT a - en février 1981 - décidé du concours de l'Etat à la politique engagée par la région. Dans plusieurs autres régions, l'avancement des réflexions permet de penser qu'un aboutissement favorable est possible dans les mois à venir.

Pour éviter toute ambiguïté quant au respect des engagements pris par les entreprises bénéficiaires d'une aide du Fonds (abaissement du prix des terrains industriels), des instructions ont été adressées aux Préfets des départements concernés pour préciser les consultations, procédures et contrôles nécessaires.

La part du produit de la redevance qui est attribuée à l'Etablissement public régional d'Ile de France est utilisée pour des actions concourant au desserrement des activités à l'intérieur de la région.

**ANNEXE : LES AIDES AU DEVELOPPEMENT REGIONAL**

**PRIMES TERTIAIRES (P.L.A.T. ET P.L.A.R.)  
ACCORDEES EN 1980 ET DURANT LE 1<sup>er</sup> SEMESTRE 1981**

REGIONS	Nombre		Montant		Emplois	
	1980	1 <sup>er</sup> sem. 1981	1980	1 <sup>er</sup> sem. 1981	1980	1 <sup>er</sup> sem. 1981
Alsace	3	-	1.300.000	-	130	-
Aquitaine	4	2	7.420.000	1.720.000	321	36
Auvergne	1	-	900.000	-	60	-
Bretagne	5	2	6.570.000	1.350.000	272	70
Corse	1	-	2.070.000	-	69	-
Franche-Comté	1	-	320.000	-	16	-
Languedoc	2	1	1.440.000	900.000	72	45
Lorraine	1	-	440.000	-	22	-
Midi-Pyrénées	4	1	5.120.000	620.000	245	31
Nord-Pas de Calais	3	2	6.860.000	900.000	244	60
Normandie (Basse)	3	1	1.640.000	700.000	132	35
Pays de Loire	2	2	7.300.000	914.756	365	57
Poitou-Charente	2	1	2.000.000	450.000	100	18
Provence	5	4	5.160.000	4.780.000	323	147
Rhône-Alpes	8	5	3.566.800	7.644.500	510	256
<b>TOTAL</b>	<b>45</b>	<b>21</b>	<b>54.106.800</b>	<b>19.979.256</b>	<b>2.887</b>	<b>805</b>

Source : Trésor

P.L.A.T. Primes de localisation des activités tertiaires  
P.L.A.R. Primes de localisation des activités de recherche

P.D.R. 1980 et 1<sup>er</sup> SEMESTRE 1981

REGIONS	Nombre de primes		Montant des primes		Emplois prévus		Investissements prévus	
	1980	1 <sup>er</sup> sem. 1981	1980	1 <sup>er</sup> sem. 1981	1980	1 <sup>er</sup> sem. 1981	1980	1 <sup>er</sup> sem. 1981
ALSACE	38	18	29.185.716	14.925.800	1.721	803	261.134.983	86.605.943
AQUITAINE	107	45	48.887.356	18.894.764	3.099	1.300	365.029.091	153.588.857
AUVERGNE	67	20	24.454.513	5.606.086	1.579	329	518.300.022	105.596.439
BORGOGNE	4	4	2.300.732	3.284.592	313	416	21.092.768	61.383.200
BRETAGNE	204	63	122.708.895	31.369.079	6.640	1.673	968.126.261	111.430.510
CENTRE	10	7	4.775.166	3.827.725	559	386	34.603.069	37.353.566
CHAMPAGNE-AUDENNES	33	13	74.161.987	8.409.559	2.915	629	631.503.301	49.691.606
CORSE	3	-	1.638.500	-	86	-	6.555.549	-
FRANCHE-COMTE	7	9	3.956.688	10.500.760	344	811	56.002.500	164.006.000
LANGUEDOC - ROUSSILLON	38	18	20.522.396	6.545.213	1.426	386	151.881.420	35.344.316
LIMOUSIN	40	9	28.095.797	2.177.669	1.278	116	346.752.702	11.965.310
LOTTAINE	115	25	69.212.227	17.300.129	3.486	1.272	443.189.824	107.882.459
MIDI-PYRENEES	128	44	57.160.011	14.982.149	3.765	1.013	545.081.414	97.093.788
NORD-PAS DE CALAIS	54	23	60.414.139	25.008.184	3.702	1.460	764.582.186	341.112.390
BASSE-NORMANDIE	44	19	15.105.567	6.235.445	1.382	518	115.435.709	62.011.910
HAUTE-NORMANDIE	9	7	2.650.686	1.816.041	330	308	30.947.990	15.195.680
PAYS DE LA LOIRE	142	79	56.831.647	45.347.005	4.188	3.224	494.417.359	534.028.150
PICARDIE	18	3	15.628.097	1.237.800	1.389	159	188.756.977	5.550.000
POITOU-CHARENTES	54	20	42.438.375	11.086.784	2.724	727	643.778.633	66.289.013
PROVENCE	1	-	615.000	-	41	-	15.000.000	-
RHONE-ALPES	73	23	35.426.937	9.169.227	2.866	820	219.344.286	61.693.678
TOTAUX	1.189	449	716.170.434	237.754.012	43.833	16.350	5.821.516.045	2.298.022.815

Sources : Direction du Trésor.

**AIDES SPECIALES RURALES ACCORDEES EN 1980  
ET DURANT LE 1<sup>er</sup> SEMESTRE 1981**

REGIONS	Nombre		Montant		Emplois	
	1980	1 <sup>er</sup> sem. 1981	1980	1 <sup>er</sup> sem. 1981	1980	1 <sup>er</sup> sem. 1981
Aquitaine	97	49	6.105.000	2.669.000	335	152
Auvergne	63	22	3.385.000	1.298.000	173	70
Bourgogne	181	42	8.348.000	1.522.000	584	86
Centre	28	30	4.363.000	590.000	265	30
Champagne-Ardenne	9	7	1.200.000	1.012.000	71	64
Corse	37	19	1.495.000	836.000	76	36
Franche-Comté	35	16	2.417.000	1.370.000	142	83
Languedoc- roussillon	102	56	7.805.000	4.790.000	446	265
Limousin	66	13	4.945.000	635.000	294	34
Midi-Pyrénées	128	28	6.516.000	1.420.000	356	79
Poitou-Charente	17	6	1.043.000	700.000	53	46
Provence	110	48	5.010.000	1.930.000	276	104
Rhône-Alpes	72	27	6.217.000	1.305.000	370	67
<b>TOTAUX</b>	<b>945</b>	<b>340</b>	<b>58.849.000</b>	<b>21.308.000</b>	<b>3.441</b>	<b>1.116</b>

Source : Trésor.

**FONDS SPECIAL D'ADAPTATION INDUSTRIELLE**

**Relevé des décisions de juin 1980 à septembre 1981**

	Projets	Emprais prévus	Investissements (MF)	Subventions (MF)	Prêts (MF)
Nord-Pas-de-Calais	10	864	89	14	20
Lorraine	4	1.120	540	77	13
Basse-Loire	11	2.443	1.061	141	203
Saint-Etienne	19	1.725	515	108	46
Sud-Est	7	324	62	4	24
Sud-Ouest	6	705	210	32	34
<b>TOTAL</b>	<b>57</b>	<b>7.181</b>	<b>2.478</b>	<b>376</b>	<b>340</b>
				716	