

N° 62

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1983

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 1984, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général

TOME III

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

ANNEXE N° 28

Services du Premier Ministre

IV. PLAN ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

1 - Commissariat général du PLAN

2. Aménagement du Territoire

Rapporteur spécial : M. Geoffroy de Montalbert

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président, Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legoux, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Jean Charmant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean Francoeur, Pierre Gamboa, Henri Gotschy, Robert Guillaume, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Fernand Lefort, Josy Molinet, René Monory, Jacques Moisson, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e légis.) : 1726 et annexes, 1735 (annexe n° 34), 1749 (tome XIII) et in-8° 456.

Sénat : 61 (1983-1984)

SOMMAIRE

Pages

PREMIERE PARTIE : LE COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN

I - EVOLUTION DES CREDITS	11
<i>- Présentation générale</i>	11
<i>- Mesures nouvelles</i>	12
II - L'ACTION DU COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN ET DES ORGANISMES RATTACHES	13
A) Le Commissariat Général du Plan - la planification	13
1. La préparation du IX ^e Plan	13
2. La planification régionale	14
B) Les organismes rattachés - les études	16
1. Le service des études et de recherche du plan (ex. : CORDES)	16
2. Le Centre de Recherche et de Documentation sur la Consommation (CREDOC)	16
3. Le Centre d'Etudes des Revenus et de Coûts (CERC) ..	16
4. Le Centre d'Etudes Prospectives et d'Information Internationales (CEPII)	17
C) Les préoccupations	17
1. Les moyens des services	17
<i>- moyens humains</i>	17
<i>- moyens financiers</i>	18
2. Le contrôle des travaux	19

- la dispersion des travaux	19
- le nécessaire renforcement des moyens de coordination .	19
CONCLUSION.....	20

DEUXIEME PARTIE : L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

I - LES FINALITES DE L'ACTION DE LA DATAR	21
<i>A) Régionaliser la planification</i>	<i>21</i>
<i>B) Coordonner et animer l'aménagement du territoire</i>	<i>21</i>
<i>C) S'adapter à la crise et à la décentralisation</i>	<i>23</i>
II - DES MOYENS DONT L'INSUFFISANCE -EN CE QUI CONCERNE LE FIDAR- EST INACCEPTABLE ET QUI SUBISSENT LES EFFETS D'UNE REGULATION BUDGETAIRE CRITIQUABLE	25
<i>A) Une forte augmentation globale des crédits consommables en 1984 qui s'accompagne cependant d'une faiblesse inquiétante des nouvelles autorisations de programme</i>	<i>25</i>
<i>B) Une progression des dépenses ordinaires qui tient essentiellement aux changements d'imputation de certaines dépenses</i>	<i>26</i>
1. La faible augmentation des dépenses de fonctionnement	26
<i>a) les dépenses de personnel de la délégation sont victimes d'une rigueur excessive.....</i>	<i>27</i>
<i>b) la diminution des dépenses de fonctionnement des missions</i>	<i>28</i>
<i>c) la régularisation des dépenses de publication et de travaux immobiliers de la Délégation</i>	<i>29</i>

2. Le triplement des dépenses d'intervention	29
<i>a) le changement d'imputation des dépenses de la mission Corse</i>	30
<i>b) la régularisation de l'imputation des dépenses de fonctionnement de certains organismes rattachés à la DATAR</i>	31
C) Les dépenses en capital connaissent des évolutions contrastées	33
1. La baisse des investissements exécutés par l'Etat (Titre V) est due au recul des dépenses des missions et du fonds de décentralisation administrative	33
<i>a) l'évolution globale des dépenses du Titre V</i>	33
<i>b) les dépenses des missions interministérielles d'aménagement touristique</i>	34
– <i>la fin de la mission Languedoc-Roussillon</i>	35
– <i>la côte Aquitaine</i>	36
– <i>le Plateau de Valbonne</i>	39
<i>c) le fonds de décentralisation administrative</i>	40
<i>d) la forte augmentation des crédits d'études des secrétariats généraux pour les affaires régionales</i>	42
2. Les subventions d'investissement (Titre VI) évoluent de façon variable	42
<i>a) la forte augmentation des crédits de paiement du chapitre des aides à la localisation d'activités</i>	42
<i>b) l'évolution des différents fonds d'intervention de la DATAR</i>	47
– <i>l'évolution du FIAT</i>	48
– <i>le fonds d'aide à la décentralisation (FAD)</i>	50
– <i>le recul du FIDAR</i>	51
– <i>la restructuration des zones minières</i>	52
– <i>la progression spectaculaire de la D.G.E. des villes nouvelles</i>	54

D) Les raisons de ne pas adopter ce budget	55
1. L'évolution inacceptable des crédits du FIDAR	55
2. Le caractère critiquable des méthodes de régulation budgétaire employées par le gouvernement	56
 III - LE SUIVI PAR LE PARLEMENT DES DEPENSES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE N'EST PAS AMELIORE	58
 4) Le suivi des dépenses d'aménagement du territoire est difficile mais nécessaire	58
1. Un suivi difficile	58
2. Un suivi nécessaire	58
a) pour le Parlement	58
b) pour l'administration	59
 B) Des résultats insuffisants	59
1. En ce qui concerne le Grand Sud-Ouest	59
2. En ce qui concerne le FIAT, le FIDAR et le FAD	60
 C) Propositions de votre Commission	61
 CONCLUSION	63

PRINCIPALES OBSERVATIONS

PREMIERE PARTIE : COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN

I - OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION

La Commission constate que les services du Plan ont assuré au cours de l'année 1982-1983 des travaux considérables dans des conditions difficiles.

La Commission souhaite que la diffusion des travaux des organismes rattachés au plan soit mieux assurée.

La Commission, constatant que les organismes d'études ont une vocation naturelle à étendre leur champ d'investigations, estime hautement souhaitable de renforcer les moyens de contrôle et de coordination des études et travaux menés par les services du Plan et les organismes qui lui sont rattachés.

II - EXAMEN EN COMMISSION

Le budget du Commissariat Général du Plan a été examiné par la Commission des Finances dans sa séance du 20 octobre 1983.

A l'issue de l'exposé du rapporteur spécial, M. Christian Poncelet a fait part de ses doutes quant à l'utilité des études effectuées et de son inquiétude devant leur prolifération.

M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est interrogé sur le rattachement de deux nouveaux organismes d'études, l'Institut de Recherche Economique et Sociale, et l'Observatoire Français de Conjonctures Economiques.

S'estimant insuffisamment informée sur l'activité des organismes rattachés au Commissariat Général du Plan, la Commission a décidé de soumettre les crédits du Commissariat Général du Plan à l'appréciation du Sénat.

DEUXIEME PARTIE : AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

I - OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION

1°) Votre Commission déplore :

- la régression des crédits du FIDAR,
- les mesures de régulation budgétaire qui conduisent à différer la réalisation de programmes dans lesquels des collectivités locales sont engagées,
 - l'absence d'amélioration du suivi par le Parlement des dépenses d'aménagement du territoire,
 - la lenteur avec laquelle sont élaborés les schémas régionaux de développement industriel.

2°) Votre Commission souhaite :

- la publication d'une annexe à la loi de finances précisant l'utilisation des subventions d'investissement du budget de l'aménagement du territoire,
- la communication aux rapporteurs spéciaux des commissions des finances des deux Assemblées de renseignements complémentaires sur les arrêtés de répartition des crédits du FIAT, du FIDAR et des chapitres 55.00 et 57.00,
- la création de conférences financières régionales.

3°) Votre Commission approuve :

- la régularisation de l'imputation de certaines dépenses,
- la non reconduction de la mission Corse.

.../...

II - EXAMEN EN COMMISSION

Ce budget a été examiné par votre Commission dans sa séance du 20 octobre 1983.

A l'issue de l'exposé du rapporteur spécial, des observations ont été émises par :

- MM. Christian Poncelet et René Ballayer sur le caractère inacceptable de l'évolution du FIDAR et les inconvénients, pour les collectivités locales, des méthodes de régulation budgétaire du gouvernement.

- M. Maurice Schumann sur l'absence de données suffisamment précises concernant la distribution des nouvelles primes d'aménagement du territoire.

PREMIERE PARTIE

COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN

I - EVOLUTION DES CREDITS

A) PRESENTATION GENERALE

La dotation du Commissariat Général du Plan et des organismes rattachés passe de 107,7 millions de francs en 1983 à 129,9 millions de francs en 1984, soit une progression de 20,6 % (contre + 12,4 % en 1983).

Cette progression, très supérieure à celle des autres budgets civils, provient essentiellement du triplement des subventions d'exploitation en raison du rattachement au Commissariat au Plan de deux nouveaux organismes d'études, l'Observatoire français de conjonctures économiques, et l'Institut de recherche économique et sociale ; 98 % de l'augmentation proviennent en réalité de transferts en provenance d'autres budgets (Economie et Finances, Education nationale) ce qui ne permet pas une comparaison directe de crédits.

Les tableaux retraçant ci-dessous les évolutions des crédits ne sont donnés qu'à titre indicatif.

Evolution générale des crédits

Nature des dépenses	Crédits 1983 (en MF)	Crédits 1984 (en MF)	Variation 1984/1983
Titre III Moyens des services	82,87	85,33	+ 2,96 %
Titre IV Subventions	11,31	34,02	+ 300 %
Titre VI Subventions	13,5	10,6	- 21,5 %
TOTAL	107,68	129,93	+ 20,66 %

Dotation budgétaire par organisme

	Part dans le total de la dotation	Dotation (en MF)	Variation 1984/1983
Commissariat général du Plan	58,8 %	76,44(1)	+ 39 %
Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC).....	9,3 %	12,09	+ 3,7 %
Centre d'étude des revenus et des coûts (CERC).....	11,9 %	15,43	+ 7,9 %
Comité de recherche sur le développement économique et social (CORDES) ..	8,7 %	11,35	- 17,57 %
Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII).....	11,3 %	14,62	+ 16,6 %
TOTAL	100 %	129,93(1)	+ 20,66 %

(1) dont 21,85 millions de francs de transferts.

B) PRINCIPALES MESURES NOUVELLES

Les mesures nouvelles représentent 35 % des services votés, soit 33,68 millions de francs. Elles se répartissent en quatre actions :

- une réforme de structure, par le rattachement au Commissariat au Plan de nouveaux organismes d'études (actions 01.18 et 03.16, + 22,4 millions de francs) ;

- l'ajustement des dépenses informatiques, en faveur notamment du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (action 04.13.04, 1 million de francs) ;

- la poursuite du plan de titularisation. Le projet de budget prévoit 29 titularisations (9 pour le Plan, 7 pour le CERC, 3 pour le CEPII). Sur les 294 personnes employées par le Commissariat au Plan et les organismes rattachés, on compte 130 titulaires et 164 contractuels.

II - L'ACTION DU COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN ET DES ORGANISMES RATTACHES

A) LE COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN ET LA PLANIFICATION

1. La préparation du IX^e Plan

Durant l'année 1982 et le premier semestre 1983, l'essentiel des efforts a été consacré à la préparation du IX^e Plan, qui s'est déroulée selon les dispositions prévues par la loi n° 82.653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification. Les moyens financiers et humains avaient été renforcés à cet effet : dotation en progression de 49 % en 1982 et 16 % en 1983, création de 20 emplois nouveaux en 1982.

a) La conduite de l'ensemble des travaux est confiée à une commission nationale de planification. Cette commission est aidée dans ses travaux par 9 commissions annexes et 41 « groupes de travail » :

- groupes de travail de long terme, chargés de procéder à une étude prospective de certains domaines à l'horizon des quinze prochaines années (exemple : agriculture, énergie...);

- groupes de stratégie industrielle, chargés d'étudier les conditions d'évolution à moyen terme des branches industrielles et les mesures susceptibles de les infléchir (exemple : industrie agro-alimentaire, filière bois...);

- groupes spécialisés, de composition tripartite, partenaires sociaux, experts fonctionnaires (exemple : artisanat, transport...);

- groupes administratifs, composés de fonctionnaires et d'experts (exemple : calcul économique, inflation...).

2. Chacun des huit services du Plan (service économique, service des affaires sociales, service industriel, service agricole, service de l'énergie et des activités tertiaires, service des études et de la recherche, service du financement, mission de planification régionale et spatiale) assure dans le domaine de sa compétence le secrétariat et l'animation des travaux des commissions, des groupes et sous-groupes aux différentes étapes de la planification :

- travaux préparatoires,
- préparation de la première loi de Plan,
- préparation de la deuxième loi de Plan,
- préparation de l'exécution du IX^e Plan.

La description sommaire, sous forme d'organigramme, des structures d'élaboration du Plan suffit à montrer l'ampleur de la tâche qu'ont dû mener les services du plan.

Exemple : le financement de l'Economie.

Organisme chargé de l'étude : Commission nationale de Planification. (Secrétariat assuré par le service « financement » du Commissariat Général du Plan).

- Commission n° 3 : « le financement de l'Economie : choix et méthodes »
 - groupe de travail : épargne
 - groupe de travail : système financier
 - . sous-groupe : intervention des institutions financières en fonds propres
 - . sous-groupe : sélectivité du crédit
 - . sous-groupe : coût de l'intermédiation financière
 - groupe de travail : régionalisation et financement
 - groupe de travail : politique monétaire
 - . sous-groupe : financement des déficits publics
 - . sous-groupe : sélectivité du crédit
 - . sous-groupe : contrainte extérieure.
- Groupe de long terme : « avenir des intermédiaires financiers »
 - sous-groupe : le champ et l'environnement de l'activité internationale des intermédiaires financiers
 - sous-groupe : le coût de l'intermédiation financière
 - sous-groupe : les problèmes de personnel
 - sous-groupe : les nouveaux moyens de paiement.

Les services du Plan ont dû assurer au cours des années 1982 et 1983 des travaux considérables, dans des délais très brefs (avril 1982-octobre 1983).

3. La planification régionale, les contrats de plan Etat-Région

L'un des services du Plan, la Mission de Planification régionale et spatiale, a été spécialement associé à la préparation des contrats de plan.

Contenu. Le contrat de plan est un moyen d'exécution, un point de convergence entre les priorités du plan national et celles retenues dans le plan de région. Il correspond à deux types d'actions :

- celles qui présentent un intérêt pour les régions, mais s'associent à l'exécution du plan national, dans le cadre de ses programmes prioritaires d'exécution (PPE),

- celles qui ont un intérêt spécifiquement régional, mais qui sont compatibles avec ceux du plan de la Nation. En effet, le développement régional implique le financement d'opérations d'intérêt régional ne relevant pas nécessairement des Programmes Prioritaires d'Exécution. Le contrat de plan assure la compatibilité des objectifs et se traduit par un cofinancement des projets d'infrastructure.

Procédure. Conformément aux lois du 29 juillet 1982 et du 7 janvier 1983, c'est d'abord avec les régions que l'Etat négocie les contrats de plan.

Un premier comité interministériel d'Aménagement du Territoire (C.I.A.T.), a le 18 avril 1983 donné un mandat de négociation aux commissaires de la République des régions, chargés au nom de l'Etat d'élaborer un contrat de plan avec les présidents des Conseils régionaux.

Un second C.I.A.T., le 27 juillet 1983, a permis à l'Etat de statuer sur les avant-projets, d'examiner leur compatibilité avec les objectifs retenus avec le plan national.

Un troisième C.I.A.T. devrait intervenir en fin d'année pour statuer sur les projets de contrats de plan.

Financement. Le financement des contrats de plan dépendra de l'évolution des budgets régionaux et de l'importance des dotations accordées aux programmes prioritaires d'exécution (PPE), notamment les PPE n° 5 « Réduire la dépendance énergétique », n° 6 « Agir pour l'emploi », n° 9 « Réussir la décentralisation » et n° 10 « Mieux vivre dans la ville ». Une masse globale de 350 milliards sera consacrée au financement des PPE dans les 5 budgets 1984-1988.

Ce financement est cette année prioritaire : la dotation prévue dans le budget de 1984 pour financer les PPE s'élève à 60 milliards de francs, soit 6,4 % de l'ensemble des dépenses de l'Etat. La progression accordée aux PPE seuls est d'environ 18,8 % alors que celle des dépenses totales du budget n'est que de 6,3 %.

L'ampleur et le succès des contrats de plan dépendront largement de l'ambition et du contenu des initiatives régionales qui se manifesteront.

B) LES ORGANISMES RATTACHES ET LES ETUDES

1. Le service des études et de recherche du Plan (ex-Comité de Recherches et de Développement Economique et Social -CORDES-)

Le service a développé sur les crédits du chapitre 66.01 3 actions de recherche : « Economie internationale, Economie Nationale », « Micro-décisions et politique économique » et « Politique sociale ». Un appel d'offres sur le thème « Droit changement social et planification » a pour la première fois été lancé à destination des juristes. Ces études sont financées sur le chapitre 66.01 « Recherche en socio-économie » et sont réalisées par appel d'offres.

2. Le Centre de Recherche et de Documentation sur la Consommation (CREDOC)

Les travaux réalisés ont eu pour objet :

- la distribution des revenus, analyse de certains transferts,
- l'économie sociologique, analyse de populations particulières importantes par la place qu'elles occupent dans le débat social (retraités, familles d'un enfant),
- conditions de vie, habitat,
- et surtout économie médicale, importants travaux de macro-économie et de micro-économie.

3. Le Centre d'Etudes des Revenus et des Coûts (C.E.R.C.)

Le CERC a poursuivi la publication des études concernant l'évolution récente des revenus, du travail et du patrimoine, les établissements de soins. En dehors de ces études « traditionnelles », le CERC a préparé en 1983 différents travaux concernant :

- le revenu et l'épargne des agriculteurs,
- les revenus et les dépenses liés à l'activité professionnelle de la mère,
- les conséquences du décès du chef de famille sur les ressources du ménage.

Le CERC bénéficie en 1983 et 1984 pour cette enquête d'une participation de la Caisse Nationale des Allocations familiales de l'ordre de 115.000 francs.

Ces études sont financées sur le chapitre 34.04. Elles sont réalisées de gré à gré.

En complément de ces travaux d'études, le CERC a également poursuivi l'analyse des dérogations aux dispositions légales en matière de participation et d'intéressement.

4. Le Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales (C.E.P.I.I.)

Son objet est d'étudier les transformations caractéristiques de l'économie mondiale et de mettre à la disposition des décideurs français les résultats de ses travaux pour qu'ils leur servent dans les choix qu'ils ont à effectuer.

Après un rapport intitulé « Economie mondiale : la montée des tensions », rédigé dans le cadre des travaux préparatoires du IX^e Plan, un second ouvrage, dans la suite du précédent, traitera de la fin de la décennie et de la division du travail intra-C.E.E. Cet ouvrage « Europe 1990 » devrait être publié en 1984.

Le CEPII a également fait réaliser des travaux à l'extérieur et organisé un certain nombre de manifestations (Journée U.S.A., Journée Japon) regroupant les meilleurs experts de la spécialité.

Les études extérieures sont financées par le chapitre 34.04. Elles sont réalisées de gré à gré.

C) LES PREOCCUPATIONS

1. Les moyens des services

a) Les moyens humains

L'effectif des différents organismes est retracé dans le tableau ci-après :

	C.G.P.	CORDES	CERC	CEPII	TOTAL
Titulaires	101		16	13	130
Contractuels	96	7	28	33	164
TOTAL	197	7	44	46	294

12 emplois ont été supprimés en 1984 dans le cadre de la redistribution interministérielle des emplois (11 emplois du Plan, 1 emploi au CERC).

Pour le CERC, la modestie de ces moyens ne permet pas d'assurer avec la pleine efficacité souhaitée les tâches légales qui lui sont assignées.

Conformément aux dispositions de l'ordonnance du 17 août 1967, les entreprises d'au moins cent salariés doivent conclure avec leurs salariés un accord de participation. Cette obligation a pour contrepartie d'importants avantages fiscaux. Cependant, la loi autorise, dans certains domaines, à déroger aux dispositions légales. Mais cette faculté est soumise à la condition que chaque accord dérogatoire ait reçu l'avis conforme du CERC.

Le versement au titre de la participation s'élève en 1982 à 2,9 milliards de francs. Le nombre de salariés concernés par les seuls accords ayant reçu un avis favorable entre le 1er janvier 1982 et le 31 juillet 1983 est de 867.000.

La Commission attire l'attention sur la difficulté croissante rencontrée par le CERC du fait de l'absence de tout rapporteur permanent (titulaire ou contractuel). La technicité des dossiers, la nécessité de renseigner en permanence les partenaires sociaux s'accommodent mal de la situation actuelle qui veut que les rapporteurs soient rémunérés à la vacation, à un taux du reste plafonné si bas (4.900 francs nets environ actuellement) qu'il ne peut être recruté que du personnel à temps partiel qui, à peine formé, quitte souvent le CERC à la recherche d'un autre employeur.

b) les moyens financiers. Les crédits de diffusion (chapitre 34.03)

La diffusion est le complément naturel et indissociable de l'étude. L'essentiel est réalisé par l'intermédiaire de la Documentation Française. En raison de règles particulières établies entre le Commissariat Général du Plan et la Documentation Française, et de l'audience qu'ont connue certains travaux réalisés en 1982, la diffusion des travaux du Plan ne soulève pas de difficulté. (Ce qui explique en partie la diminution des crédits du chapitre 34.03, article 10 : - 22 %).

Il n'en va pas de même pour le CERC et le CEPII qui doivent assurer la diffusion de leurs travaux dans des conditions difficiles. Les dotations affectées au CEPII n'avaient pas évolué depuis 1980 et le CEPII ne pouvait assurer que 50 % de ses publications. Les crédits ont été fortement majorés cette année (+ 70 % pour le CEPII).

2. Le contrôle des travaux.

a) *le constat : un sentiment diffus de dispersion.*

– La dispersion dans la méthode : le traitement informatique.

Le traitement statistique est une composante essentielle de la formation de l'étude. Une description sommaire du recours à l'informatique des organismes rattachés au Plan suscite une certaine perplexité.

- Le CREDOC est relié par télétraitement à l'ordinateur CIRCE du CNRS. Les dépenses, selon un barème très favorable au CIRCE, se sont élevées en 1982 à 617.300 francs.

- Le CEPII a recours à des contrats de location et des contrats de services avec la société GSI-ECO, et avec l'INSEE. Cette dernière prestation est coûteuse pour le CEPII. Une mesure nouvelle au 1 million de francs a été inscrite dans le projet de budget 1984 pour rembourser la dette contractée vis-à-vis de l'INSEE.

- Le CERC a récemment dénoncé un contrat de service avec IBM, et a loué en février 1982 deux terminaux-écrans.. au S.E.T.R.A. - service d'études et de tracés des routes et autoroutes -...

Le CNRS, IBM, l'INSEE, les Routes et Autoroutes...Les explications techniques d'utilisation de tant de services différents ne suffisent pas à dissiper totalement un sentiment d'éclatement.

– La dispersion des travaux.

Il est naturellement malaisé d'apprécier « l'utilité » des études. La commission avait déjà souligné l'année dernière le caractère « original » de certaines (« suivi d'une cohorte de retraités parisiens »). L'impression de **répétitions** (ex : « aides à l'emploi et entreprises en difficultés », étude réalisée à l'extérieur, coût : 190.000 francs) et plus encore des **recoupe-ments** (développement des recherches en économie internationale et en économie européenne au sein du C.G.P., alors que cela paraît être l'objet même du CEPII...), souleva une fois de plus, le problème du contrôle des prestations et de la cohérence des travaux.

b) le nécessaire renforcement des moyens de coordination

Le suivi et la cohérence des études sont normalement assurés par le service des Etudes et de la Recherche, au sein d'un « Comité des Etudes » qui donne son approbation au financement des études demandées par chaque service du Plan. Le service a également été chargé de mettre en place une « procédure d'évaluation » des études et un « comité de coordination » des travaux d'études et de recherche de centres rattachés au Plan.

Il paraît hautement souhaitable de renforcer l'efficacité des moyens de contrôle et de coordination des études.

Sachant que chaque organisme a une vocation naturelle à s'accroître et étendre son champ d'investigation, ce problème de la cohérence des travaux ne peut être qu'amplifié par le rattachement de deux nouvelles cellules d'études, l'Institut de Recherches Economiques et Sociales (organisme au service des organisations syndicales représentatives des travailleurs) et l'Observatoire Français des Conjonctures Economiques (OFCE).

En conclusion, votre Commission a décidé, à la majorité, de soumettre à l'appréciation du Sénat les crédits pour 1984 du Commissariat Général du Plan et des organismes rattachés.

DEUXIEME PARTIE : AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

I- LES FINALITES DE L'ACTION DE LA DATAR

A. REGIONALISER LA PLANIFICATION

Le lien entre la planification, dont les crédits viennent d'être présentés, et l'aménagement du territoire, dont le budget va être évoqué maintenant, résulte de ce que la région représente un cadre privilégié pour l'exécution de chacune de ces deux politiques.

Ainsi, la DATAR qui, en même temps que de l'aménagement du territoire est chargée de l'action régionale, a-t-elle été amenée à jouer un rôle important en ce qui concerne :

- la participation des régions à l'élaboration du Plan National (synthèse des avis émis par les régions sur la première loi de Plan, liaisons entre la Commission Nationale de planification et les régions) ;

- la confection des plans des régions ;

- la prise en compte des aspects locaux du développement dans la planification nationale (participation à la commission chargée de l'aménagement du territoire et du développement local) ;

- enfin, la coordination entre le Plan National et les plans régionaux à travers la préparation des contrats de Plan Etat-Régions.

B. COORDONNER ET ANIMER L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Les dépenses de fonctionnement du budget de l'Aménagement du Territoire, en même temps qu'elles permettent à la DATAR d'assurer la cohésion des efforts de planification de l'Etat et des régions, lui donnent aussi les moyens d'exercer une influence sur les autres administrations afin que leurs politiques tiennent compte des besoins des régions les plus défavorisées.

C'est ainsi que la DATAR qui assure la préparation et la coordination de l'exécution des décisions des comités interministériels pour l'Aménagement du Territoire (CIAT), le développement rural (CIDAR) ou la localisation des activités (CIALA), est en outre représentée dans de nombreuses autres instances interministérielles. La participation, par exemple, du délégué à l'Aménagement du Territoire au comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) permet à la DATAR d'être associée au traitement des dossiers industriels les plus importants.

Enfin, ce budget finance, d'autre part, le fonctionnement d'organismes rattachés à la Délégation (bureaux à l'étranger (1), commissariats en province (2), associations) qui lui permettent d'orienter vers certaines parties du territoire des investissements étrangers et d'encourager les initiatives locales pour le développement régional.

S'agissant des dépenses en capital du budget de l'Aménagement du Territoire, votre rapporteur a coutume de souligner qu'elles ne se suffisent pas à elles-mêmes mais ne sont significatives que par leur effet d'entraînement sur celles des autres administrations, des collectivités et des entreprises (en 1983, les subventions du FIDAR n'ont représenté en effet que 17 % du total des investissements concernés, les décisions du CIAT du 20 décembre 1982 n'ont prévu qu'une participation du FIAT de 140 MF pour un investissement total de 2 500 MF dont 600 MF financés par d'autres crédits d'Etat).

Ce budget est donc essentiellement un instrument d'incitation.

Il est utilisé à des fins et selon des méthodes qui évoluent en fonction de la crise économique et de la décentralisation.

(1) à Madrid, New-York, Houston, Londres, Rome, Tokyo, Stockholm, Francfort et Berne.

(2) Commissariats à l'industrialisation et associations correspondantes (Nord Pas-de-Calais, Languedoc-Roussillon, Loire, Lorraine, Ouest-Atlantique, Massif Central, Ardennes).

C. S'ADAPTER A LA CRISE ET A LA DECENTRALISATION.

Les nouvelles orientations de la politique d'aménagement du territoire concernent tout d'abord la localisation et le contenu des actions menées par la Délégation.

L'objectif essentiel demeure aujourd'hui comme hier de lutter contre les disparités économiques entre les régions, mais les évolutions provoquées par la crise et traduites par les résultats du dernier recensement de la population française en mars 1982 ont amené la DATAR à porter une attention particulière aux zones de conversion industrielle et à lutter contre la « désindustrialisation » de la région Ile de France (la redevance sur la construction de locaux à usage industriel a été supprimée et les demandes d'installation de P.M.I. agréées presque automatiquement).

Les difficultés des grands groupes et la diminution du nombre d'emplois dans l'industrie ont suscité un intérêt accru de la Délégation pour les actions tendant à vivifier le tissu des P.M.E. régionales et à développer en province des activités tertiaires.

D'autre part, le ralentissement de la croissance et l'austérité budgétaire qui en résulte conduisent désormais à préférer souvent des actions peu coûteuses d'animation économique et d'amélioration de l'environnement des entreprises au financement de grands travaux d'infrastructures. Enfin, la nécessité de moderniser notre appareil productif implique par ailleurs un effort de diffusion sur tout le territoire des innovations technologiques ainsi que la création dans les régions d'un secteur tertiaire de haut niveau.

Concernant les méthodes de la politique d'aménagement du territoire, la décentralisation a accru la responsabilité des régions et des autres collectivités en la matière, l'Etat étant amené, de ce fait, à intervenir davantage par voie contractuelle (contrats de pays, conventions Etat-régions, contrats de plan...).

Des actions tendant à favoriser l'émergence d'initiatives locales ont été préférées de façon générale aux interventions directes. La décentralisation s'est accompagnée d'une déconcentration des responsabilités de l'Etat, les dossiers concernant par exemple les primes à la création d'entreprises petites ou moyennes étant traités désormais à l'échelon régional.

Par ailleurs, une part grandissante des crédits de certains chapitres d'investissement du budget de l'Aménagement du Territoire (FIDAR, FIAT et, à partir de 1984, crédits pour la restructuration des zones minières) est maintenant directement déléguée aux commissaires de la République des régions, à charge pour eux de les répartir en fonction des directives qu'ils reçoivent et des conventions passées entre l'Etat et les collectivités concernées.

L'adaptation à la crise et à la décentralisation de la politique d'aménagement du territoire ne sauraient être ici critiquées.

Cependant, ce budget ne doit pas être jugé seulement sur les objectifs de la politique qu'il permet de mener ni sur les méthodes selon lesquelles il est utilisé.

Le critère essentiel, pour votre Commission des Finances, est bien plutôt celui de savoir si les moyens disponibles sont adaptés à la politique poursuivie.

Or :

- l'évolution en 1984 du budget de l'Aménagement du Territoire présente, en ce qui concerne le FIDAR, un aspect inacceptable, et est affectée d'une marge d'incertitude trop élevée, en raison des méthodes de régulation budgétaire pratiquées par le Gouvernement.

- en outre, aucune amélioration du suivi par le Parlement de l'exécution des dépenses n'a été prévue cette année.

**II- DES MOYENS DONT L'INSUFFISANCE
- EN CE QUI CONCERNE LE FIDAR -
EST INACCEPTABLE ET QUI SUBISSENT LES EFFETS
D'UNE REGULATION BUDGETAIRE CRITIQUABLE.**

**A. UNE FORTE AUGMENTATION GLOBALE DES CREDITS
CONSOMMABLES EN 1984 QUI S'ACCOMPAGNE CEPENDANT
D'UNE FAIBLESSE INQUIETANTE DES NOUVELLES AUTORISA-
TIONS DE PROGRAMME.**

La section II - Aménagement du Territoire - représente :

- 43 % des dépenses de fonctionnement (Titre III)
- 57 % des interventions (Titre IV)
- 100 % des investissements directs (Titre V)
- et 99 % des subventions d'investissement

du budget du Plan, de l'Aménagement du Territoire et de l'économie sociale (services du Premier Ministre).

Sur le plan administratif et budgétaire, la DATAR est directement placée sous l'autorité du Premier Ministre et n'est utilisée qu'« en tant que de besoin » par le secrétaire d'Etat chargé du Plan et de l'Economie sociale (décret n° 83.295 du 13 avril 1983).

Les crédits d'aménagement du territoire évoluent globalement de la façon suivante en 1984.

**EVOLUTION GLOBALE DES DEPENSES D'AMENAGEMENT
DU TERRITOIRE EN 1984**

	1983	1984	1984/1983
Dépenses ordinaires : (D.O.)	58,3 MF	91,13 MF	+ 56,3 %
Dépenses en capital			
Crédits de paiement (C.P.).....	1 412,98 MF	1 977,6 MF	+ 39,9 %
TOTAL (D.O. + C.P.)	1 471,28 MF	2 068,74 MF	+ 40,6 %
Autorisations de programme (A.P.)	2 619,58 MF	2 656,9 MF	+ 1,42 %

Les crédits consommables dans l'année 1984 (dépenses ordinaires et crédits de paiement) augmentent de 40 %, par rapport à 1983, passant de 1,471 à 2,068 milliards de francs.

Une telle progression peut sembler considérable en comparaison de celle de la moyenne des budgets civils des différents ministères (+ 6,5 %).

Cependant - comme il sera montré - cette évolution est due essentiellement à la nécessité de rattrapper un retard important dans la consommation d'autorisations de programme ouvertes antérieurement.

Les nouvelles autorisations de programme ne progressent, pour leur part, que de 1,42 % pour atteindre 2,6 milliards de francs. Ce faible accroissement résulte, en partie, du transfert ou de la disparition de certaines missions (Languedoc-Roussillon - Méditerranée - Corse), ainsi que de la régularisation de l'imputation de certaines dépenses de fonctionnement, mais témoigne aussi, à certains chapitres (FIDAR en particulier) d'un ralentissement inquiétant du rythme d'investissement de la DATAR.

Les augmentations globales qui viennent d'être décrites recouvrent des évolutions de détail très différenciées.

B. UNE PROGRESSION DES DEPENSES ORDINAIRES QUI TIENT ESSENTIELLEMENT AUX CHANGEMENTS D'IMPUTATION DE CERTAINES DEPENSES.

1. La faible augmentation des dépenses de fonctionnement.

Les dépenses de fonctionnement de la délégation et des missions évoluent comme suit :

**DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DE LA DATAR
ET DES MISSIONS**

	1983	1984	1984/1983
Titre III			
- Rémunérations et charges sociales	34 MF	33 MF	- 2,9 %
Matériel et fonctionnement	7,29 MF	10,8 MF	+ 48 %
Travaux immobiliers.....	0,128 MF	0,382 MF	x 2
Fonctionnement des missions touristi- ques (1)	1,34 MF	0,440 MF	- 67 %
TOTAUX	42,79 MF	44,76 MF	+ 4,6 %

(1) A l'exception des dépenses de personnel.

Le tableau ci-avant montre que la faible augmentation globale des dépenses du Titre III s'explique principalement par la diminution des dépenses de personnel de la délégation et des dépenses de fonctionnement des missions. Cependant, les dépenses de matériel et de travaux immobiliers de la DATAR sont en nette augmentation.

a) Les dépenses de personnel de la délégation sont victimes d'une rigueur excessive :

Les effectifs budgétaires de la DATAR correspondent à ses effectifs réels (153 agents dont 60 chargés de mission).

Les chargés de mission sont dans leur grande majorité (46 sur 60) des agents contractuels. 14 personnes sont cependant détachées dans ces fonctions par leur administration d'origine et rémunérées par la DATAR.

La Délégation dispose également de collaborateurs extérieurs qui sont des fonctionnaires mis à disposition et sont donc rémunérés par leur administration d'origine.

Le rattachement de la DATAR aux services du Premier Ministre a entraîné, en 1983, la suppression des dotations inscrites dans ce budget au titre du fonctionnement du cabinet du ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire (- 2,156 MF).

En 1984, la Délégation voit d'autre part ses effectifs diminuer de 3 personnes dans le cadre de la redistribution interministérielle des emplois.

Cette suppression d'emplois paraît particulièrement mal venue à l'heure où les tâches de la Délégation sont sensiblement accrues en raison de sa participation à l'élaboration des contrats de plan Etat-régions.

b) La diminution des dépenses de fonctionnement des missions.

Outre les conséquences de l'austérité budgétaire, les dépenses de fonctionnement du budget de l'Aménagement du Territoire subissent les effets :

- de la non reconduction de la mission « Protection et aménagement de l'espace naturel méditerranéen », dont la cessation des activités était prévue par le décret du 10 mai 1982 ;

- ainsi que du transfert à la région Corse de la mission interministérielle chargée de l'aménagement de l'île.

Ces deux mesures ont une incidence négative sur :

- l'évolution des chapitres de rémunérations principales et de charges sociales du Titre III (- 1,837 MF) : 11 emplois d'agents contractuels sont en effet supprimés ;

- ainsi que sur celle du chapitre 37.90 « Dépenses de fonctionnement des missions interministérielles d'aménagement touristique », qui diminue de 67 % (- 0,8 MF).

Il convient cependant :

- d'abord de préciser que les dépenses de fonctionnement de la mission Corse continuent à être prises en charge par ce budget et sont donc seulement transférées à un nouveau chapitre du Titre IV (chapitre 45.10 - Fonctionnement : 1,758 MF) ;

- ensuite de rappeler que la plupart des dépenses de personnel des missions continuent à être réglées, dans des conditions irrégulières, par des transferts du Titre V (Investissements) du budget de l'Aménagement du Territoire au Titre III (Personnel) du budget de l'Urbanisme et du Logement.

Enfin, votre rapporteur persiste à se demander s'il est vraiment nécessaire, à l'heure de la décentralisation et des économies budgétaires, que chaque mission dispose de bureaux à Paris.

c) La régularisation des dépenses de publication et de travaux immobiliers de la Délégation.

La multiplication par plus de dix (de 0,2 à 2,6 MF) des crédits du chapitre 34.06 « Réalisation et diffusion d'enquêtes et d'études » traduit la volonté de faire correspondre les prévisions aux besoins, en ce qui concerne les dépenses de publication de la DATAR (diffusion de « la lettre de la DATAR », dossiers de presse réalisés à l'occasion de chaque comité interministériel, brochures spécifiques).

Ce chapitre avait dû en effet être abondé en 1982 et 1983 par des transferts de 2,3 MF alors qu'il n'était doté initialement que de 0,207 MF.

Votre rapporteur ne peut que se féliciter de cet effort de sincérité budgétaire.

S'agissant du chapitre 35.91 « travaux immobiliers », le triplement de ses crédits s'explique là aussi par un effort de régularisation budgétaire ainsi que par la nécessité d'un ajustement des dépenses d'entretien des immeubles utilisés par la DATAR.

2. Le triplement des dépenses d'intervention.

Les dépenses d'intervention de la Délégation (Titre IV) évoluent de la façon suivante :

DEPENSES D'INTERVENTION DU BUDGET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

	1983	1984	1984/1983
Titre IV			
Ch. 44.01 Subventions diverses	15,5 MF	22,06 MF	+ 42,3 %
Ch. 45.10 (nouveau) Mission Corse		24,3 MF	
TOTAL	15,5 MF	46,3 MF	+ 198 %

Le quasi triplement de ces crédits tient essentiellement :

- au regroupement des dépenses de la mission Corse dans un nouveau chapitre ;
- à la régularisation de l'imputation au chapitre 44.01 des dépenses de fonctionnement de certains organismes rattachés à la DATAR.

a) Le changement d'imputation des dépenses de la mission Corse.

La loi n° 83.8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat a prévu, dans son article 33, que tout ou partie des attributions exercées par les missions interministérielles d'aménagement touristique pourrait être transféré sur leur demande, soit aux régions concernées, soit au groupement constitué à cet effet par celles-ci et les collectivités locales territorialement intéressées.

La mission pour l'aménagement de la Corse a été transférée à la région Corse, en application de ces dispositions. Selon des modalités définies par une convention signée le 24 juin 1983 par le président du conseil régional et le commissaire de la République de la région, ce transfert de compétences de l'Etat à la région a été compensé, comme le prévoit l'article 5 de la loi susvisée, par celui concomitant des ressources nécessaires à l'exercice normal des compétences considérées.

Les ressources ainsi transférées à la région Corse ont été regroupées dans un chapitre 45.10 nouveau comportant :

- un article 10 (Fonctionnement) doté de 1,758 MF,
- un article 20 (Investissement) doté de 22,5 MF de crédits de paiement.

Ces crédits devraient permettre à la mission, désormais intégrée à l'exécutif de la région, de poursuivre son action en faveur du développement de l'île sous tous ses aspects (agricole, industriel, artisanal, touristique...).

b) La régularisation de l'imputation des dépenses de fonctionnement de certains organismes rattachés à la DATAR.

Avant 1983, ne figurait au chapitre 44.01 « Subventions diverses » dans les lois de finances initiales, qu'une dotation symbolique de quelques dizaines de milliers de francs (0,5 MF en 1982). Pourtant, ce chapitre était abondé, en cours d'exercice budgétaire, par des transferts de plusieurs millions de francs, qui permettaient d'assurer, à partir de la section d'investissement du budget de l'Aménagement du Territoire, le financement des dépenses de fonctionnement de différents organismes rattachés à la DATAR.

A la suite des remarques de la Cour des Comptes (et de votre Commission des Finances), une imputation plus orthodoxe de ces dépenses a été décidée et progressivement mise en place.

La dotation du chapitre 44.01 a été portée de 0,5 MF à 15,5 MF en 1983. Elle atteindra 22,06 MF en 1984.

Cette somme devrait permettre d'éviter le recours à des transferts pour le financement des dépenses de fonctionnement des organismes rattachés à la DATAR, dépenses qui ont été les suivantes en 1983 :

CHAPITRE 44.01

LISTE DES ASSOCIATIONS DE LA LOI DE 1901 AYANT BENEFICIE DE SUBVENTIONS EN 1983

Associations mettant en oeuvre la politique d'aménagement du territoire (1) (directement rattachées à la DATAR).

- Association pour l'Expansion industrielle de la région Nord -Pas-de-Calais (AEINPC)	2,079 MF
- Association pour l'Expansion industrielle de la Lorraine (APEILOR).....	4,069 MF
- Association pour le Développement industriel de l'Ouest-Atlantique	3,936 MF
- Association pour le Développement industriel du Massif Central (ADIMAC)	5,616 MF
- Association pour la Promotion industrielle du Languedoc-Roussillon (APRILR)	0,580 MF
- Association pour le Développement industriel de la Loire (ADIL)	0,775 MF
- Association pour le Développement industriel et la reconversion de la région Alésienne (ADIRRA)	0,178 MF
- Bureau d'industrialisation des Ardennes (BDIA).....	0,647 MF
- Association Bureaux-Provinces	2,178 MF
TOTAL	20,057 MF

(1) A chaque Association correspond généralement un commissariat de la DATAR dans la région concernée. Une Association et un commissariat seront créés prochainement en Normandie.

Votre rapporteur se félicite de l'effort de régularisation ainsi accompli. Il signale cependant que le montant réel des dépenses effectuées à partir du chapitre 44.01 en 1983 a été de 150 MF.

Ces dépenses ont été transférées soit du FIAT (74,9 MF dont 31,9 pour le Grand Sud-Ouest), soit du FIDAR (61,7 MF) pour l'exécution de décisions prises en comité interministériel.

Elles ont permis de subventionner des associations :

- participant de manière continue à la politique d'aménagement du territoire (0,9 MF) ;

- conduisant des actions ponctuelles d'aménagement du territoire (22 MF).

D'autres organismes tels que l'ANVAR (Agence nationale pour la valorisation de la recherche) ou des chambres de commerce et d'industrie ont également reçu des subventions de la DATAR en 1983.

C. LES DEPENSES EN CAPITAL CONNAISSENT DES EVOLUTIONS CONTRASTEES.

1. La baisse des investissements exécutés par l'Etat (Titre V) est due au recul des dépenses des missions et du FDA (Fonds de décentralisation administrative).

a) L'évolution globale des dépenses du Titre V.

Les crédits du Titre V évoluent de la façon suivante en 1984.

	1983	1984	1984/1983
TITRE V			
Ch. 55.00 Missions			
A.P.	79,7 MF	49,5 MF	- 37,9 %
C.P.	65,65 MF	38,3 MF	- 41,6 %
Ch. 57.00 F.D.A.			
A.P.	45,8 MF	40,09 MF	- 12,4 %
C.P.	50 MF	28 MF	- 44 %
Ch. 57.03 Etudes des SGAR (1)			
A.P.	5 MF	6 MF	+ 20 %
C.P.	5 MF	6,4 MF	+ 28,14 %
TOTAL			
A.P.	130,5 MF	95,59 MF	- 26,7 %
C.P.	120,65 MF	72,7 MF	- 39,7 %

(1) Les SGAR (Secrétariats généraux pour les affaires régionales) sont des services d'études régionaux qui ont remplacé les OREAM (organisations régionales d'études des aires des métropoles) dont la suppression a été demandée par l'Inspection des Finances.

Le tableau ci-avant confirme que le recul des investissements directs de l'Etat est essentiellement imputable à la diminution des dépenses :

- des missions interministérielles d'aménagement touristique,
- du fonds de décentralisation administrative.

Mais il révèle en même temps un accroissement sensible des moyens des services d'études régionaux (SGAR).

b) Les dépenses des missions interministérielles d'aménagement touristique.

Par suite, notamment, de la fin de la mission Languedoc-Roussillon en 1982, et, en 1983, de la non reconduction de la mission Méditerranée ainsi que du transfert à la région de la mission Corse, le chapitre 55.00 voit, depuis deux ans, ses crédits diminuer fortement et ne comprend plus désormais que les deux articles suivants :

	1983	1984	1984/1983
Ch. 55.00			
Missions interministérielles d'aménagement touristique			
Art.20 Aquitaine			
A.P.	40 MF	36 MF	- 11,1 %
C.P.	34 MF	25 MF	- 26,47 %
Art.50 Plateau de Valbonne			
A.P.	15 MF	13,5 MF	- 10 %
C.P.	9 MF	13,3 MF	+ 47,7 %
TOTAL			
A.P.	79,7 MF	49,5 MF	- 37,9 %
C.P.	65,65 MF	38,3 MF	- 41,6 %

Cependant, ce tableau fait apparaître aussi que la diminution globale des crédits des missions n'est pas uniquement due à la disparition ou au transfert de certaines d'entre elles, puisque, à la seule exception des crédits de paiement pour l'aménagement du plateau de Valbonne, les dotations qui demeurent inscrites au chapitre 55.00 sont en recul.

● **L'aménagement touristique du Languedoc-Roussillon.**

Créée par le décret du 18 juin 1963, puis renouvelée par période de trois années successives jusqu'au 31 décembre 1980, la mission interministérielle pour l'aménagement touristique du Languedoc-Roussillon a cessé ses activités le 31 décembre 1982, comme l'avait prévu le décret n° 82.116 du 30 décembre 1980. Mais la création, décidée en février 1983, d'un syndicat mixte d'aménagement (1) qui a pris le relais de la mission, ne signifie pas que l'Etat ait supprimé son aide aux opérations restant à achever.

(1) Créé en février 1983, et fonctionnant depuis la signature de l'arrêté du Ministre de l'Intérieur en date du 3 mai 1983, ce syndicat regroupe la région Languedoc-Roussillon et les départements de l'Aude, du Gard, de l'Hérault, de la Lozère et des Pyrénées Orientales.

La répartition de l'aide que le CIAT du 20 décembre 1982 avait décidé d'apporter au syndicat a été modifiée, à la demande de ce dernier, par le CIAT du 27 juillet 1983.

Cette aide se répartit de la façon suivante :

- 7,65 MF de subventions d'investissement (à partir du FIAT), dont
 - . 4,475 MF pour les interventions dans l'arrière-pays,
 - . 2,525 MF pour les stations (promotion, valorisation des stations anciennes, etc...),
 - . 0,650 MF pour le maintien de la qualité de l'urbanisme et de l'architecture.

- 1,725 MF de subventions de fonctionnement (à partir du chapitre 44.01), dont
 - . 0,850 MF pour le syndicat lui-même,
 - . et 0,875 MF pour l'Agence d'urbanisme du Languedoc-Roussillon.

A cette aide de 9,375 MF (7,65 + 1,725) du budget de l'Aménagement du Territoire, s'ajoute celle de 3 MF d'autres ministères (Industrie et Recherche, Urbanisme et Logement, Tourisme).

● L'aménagement de la Côte Aquitaine

Les dépenses consacrées à l'aménagement de la Côte Aquitaine par la mission interministérielle, depuis que celle-ci dispose d'un budget spécifique, ont été celles indiquées dans le tableau ci-après :

BUDGET D'INVESTISSEMENT DE LA MISSION AQUITAINE
(en francs courants)

Années	Budget global	Ch. 55.00 (1) A.P.	C.P.
1970	13,73 MF	5 MF	4 MF
1971	28 MF	14 MF	8 MF
1972	40 MF	14 MF	12 MF
1973	41,5 MF	17 MF	17 MF
1974	45 MF	40,20 MF	30 MF
1975	40,45 MF	40,45 MF	36 MF
1976	59 MF	59 MF	52 MF
1977	55 MF	55 MF	49,5 MF
1978	48,62 MF	48,62 MF	43 MF
1979	53,242 MF	53,242 MF	49 MF
1980	58,21 MF	58,21 MF	51,97 MF
1981	47,95 MF	47,95 MF	55,042 MF
1982 (2)	36 MF	36 MF	41,25 MF
1983 (2)	30 MF	30 MF	32,25 MF
TOTAL	596,707 MF	518,677 MF	481,012 MF

(1) Avant 1978, ce chapitre ne figurait pas dans le budget de l'Aménagement du Territoire mais dans celui des charges communes. Jusqu'en 1974, la mission disposait également d'enveloppes qui lui étaient affectées par différents ministères (Tourisme, etc...). Certains ministères (Tourisme, Environnement), participent au financement du développement du tourisme social sur la côte.

(2) Les dotations initiales étaient de 48 MF en 1982 et de 40 MF en 1983, mais ont fait l'objet d'une régulation de 25 %.

Ces dotations d'investissement ont été réparties de la façon suivante :

**REPARTITION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT
DE LA MISSION AQUITAINE**

	Francs courants
Assainissement - Stations d'épuration	78,345 MF
Collecteur du Bassin d'Arcachon	20,75 MF
Traitement des ordures ménagères	8,675 MF
Nettoyage des plages	7,316 MF
TOTAL Génie sanitaire	115,086 MF
Adduction d'eau potable	20,882 MF
Voirie	67,127 MF
Téléphone	1,981 MF
Electrification	2,706 MF
TOTAL	92,698 MF
Ports de plaisance et de pêche	15,574 MF
Aménagements hydrauliques	59,138 MF
Protection des rivages	27,206 MF
Equipements sportifs - Loisirs	31,006 MF
Pistes cyclables - aménagements en forêt	12,603 MF
Aménagements urbains et de plages	21,701 MF
Bâtiments publics et divers	20,078 MF
TOTAL Equipements touristiques et divers	187,308 MF
Campings, aménagements intérieurs	6,287 MF
Villages de vacances et gîtes	26,632 MF
TOTAL Tourisme social	32,920 MF
Parc naturel régional des Landes de Gascogne	3,380 MF
Acquisitions foncières	5,680 MF
TOTAL GENERAL	437,074 MF

Le solde représente les dépenses d'études et de prospection commerciale.

On remarquera l'importance des dépenses consenties pour préserver l'espace naturel particulièrement fragile de la Côte Aquitaine (Génie sanitaire : 115 MF + protection des rivages : 27,2 MF).

A ces dépenses d'investissement s'ajoutent celles, qui paraissent relativement élevées, assurant le fonctionnement de l'antenne de Bordeaux (2,9 MF en 1983) et des services parisiens (2,5 MF environ).

Sur les 15 opérations principales en cours (10 au titre du schéma Gironde-Landes et 5 pour le schéma de la Côte Basque) aucune n'est achevée et certaines restent à engager.

Il existe donc un décalage entre les objectifs prioritaires fixés par le CIAT en 1974 et l'état des réalisations.

Pour les cinq années à venir, les besoins ont été estimés à 200 MF, soit une moyenne annuelle de 40 MF.

Le budget retenu pour 1984 ne s'élèvera cependant qu'à 36 MF.

L'achèvement de l'aménagement touristique de la côte fera l'objet d'un des volets importants du contrat de Plan Etat-régions actuellement en cours de négociation.

● L'aménagement du Plateau de Valbonne.

L'objectif de l'aménagement du parc international de Valbonne - Sophia - Antipolis est la réalisation exemplaire, dans la région Provence - Alpes - Côte d'Azur, d'un ensemble équilibré d'activités de haut niveau.

Depuis le lancement de l'opération par le CIAT du 20 avril 1972, les dépenses de l'Etat s'élevaient, au 31 août 1983, à 116 MF (constitution de réserves foncières, bonification des prix des terrains, zones d'aménagement concerté) sur un total de 432 MF comprenant les participations du département des Alpes Maritimes et des deux organismes aménageurs (SAVALOR (1) et SYMIVAL (2)).

(1) SAVALOR : Valorisation de Sophia Antipolis

(2) SYMIVAL : Syndicat mixte pour l'aménagement de Valbonne

La dotation prévue par le budget de 1984 (13,5 MF d'autorisations de programme et 13,3 MF de crédits de paiement) devrait permettre le lancement de 3 nouvelles zones d'aménagement concerté (Eganaude, Funel et Antibes) afin d'accueillir de nouveaux clients que leur spécificité n'a pas permis de localiser sur la zone des Bouillides dont l'aménagement est en cours d'achèvement.

● La suppression de la mission pour la protection et l'aménagement de l'espace naturel méditerranéen.

Votre rapporteur approuve la mesure d'économie que représente la non reconduction de la mission Méditerranée au-delà de la date de cessation de ses activités fixée à la fin de l'année 1983 par le décret du 10 mai 1982.

Il avait en effet souligné dans son rapport de l'an dernier le coût élevé du fonctionnement de cet organisme dont l'utilité pouvait sembler contestable. La protection de l'espace naturel méditerranéen doit en effet incomber aux collectivités décentralisées et nécessite des opérations de grande envergure (débroussaillage des forêts par exemple), plus que des actions ponctuelles de sensibilisation ou des études.

c) Le fonds de décentralisation administrative

L'évolution des crédits du fonds de décentralisation administrative (chapitre 57.00) peut sembler décevante :

Tout d'abord les reports de 1982 sur 1983 se sont élevés au chapitre 57.00 à 18 MF en autorisations de programme et 30 MF en crédits de paiement, ce qui témoigne d'une consommation relativement médiocre de cette dotation.

D'autre part, quatre opérations seulement sont programmées en 1984 : il s'agit de l'installation à Lyon de l'Ecole de Saint-Cloud, du transfert à Nantes du service des pensions du ministère de l'Economie, des Finances et du Budget (700 emplois) et enfin de l'implantation en province de deux services du ministère de la Défense (la Direction des Essences à Nancy, et le SPLIT à Denain).

**OPERATIONS DE DECENTRALISATION
ADMINISTRATIVE PREVUES EN 1984**

	A.P. (en MF)	C.P. (en MF)
Ecole de Saint-Cloud	20	20
Service des Pensions du Budget		13
Ministère de la Défense		
DENAIN		2
NANCY	15	10
TOTAL	35	45

Par ailleurs, ont été signés ou sont en cours de négociation des contrats de localisation peu nombreux concernant :

- le déplacement à Woippy, près de Metz, du service appareillage du secrétariat d'Etat chargé des anciens combattants (90 emplois),

- l'implantation d'une unité opérationnelle de la société STERIA à Toulouse (100 emplois + 50 transferts),

- le transfert par les PTT de 60 emplois supplémentaires à Blagnac, près de Toulouse,

- l'installation à Lyon du centre informatique et d'une partie du service des approvisionnements de la SNCF.

Il convient cependant de noter :

- que la quasi totalité des autorisations de programme ouvertes en 1983 auront été affectées avant la fin de l'année, ce qui représente un progrès par rapport à 1982,

- et d'autre part que les **contrats de localisation** ne représentent qu'un des deux leviers de la décentralisation administrative, concernant l'accueil des services ou des entreprises transférées ; le deuxième levier est constitué par les **plans de localisation** des ministères qui, eux, tendent à obtenir le **départ** en province des administrations. Un nombre important de plans de localisation doit être approuvé d'ici à la fin de l'année 1983 et en 1984.

d) La forte augmentation des crédits d'études des secrétariats généraux pour les affaires régionales

Comme il a été indiqué, les SGAR (Secrétariats généraux pour les affaires régionales) sont des services d'études régionaux qui ont remplacé les OREAM (Organisations régionales d'études des aires des métropoles) dont la suppression avait été demandée par l'Inspection des Finances.

La décision, prise par le CIAT du 6 mai 1982, de substituer les SGAR aux OREAM a eu l'avantage de doter chaque région d'un service d'étude alors qu'il n'existait que 8 OREAM dans chacune des grandes villes définies en 1965 comme devant constituer des « métropoles d'équilibre ».

La forte augmentation des moyens de ces nouveaux secrétariats (+ 20 % en autorisations de programme et + 28 % en crédits de paiement) est destinée, notamment, à leur permettre d'assister les commissaires de la République des régions dans la négociation des contrats de Plan Etat-régions.

2. Les subventions d'investissement (Titre VI) évoluent de façon variable.

Les subventions d'investissement du budget de l'aménagement du territoire comprennent :

- d'une part les primes accordées aux entreprises industrielles et commerciales pour influencer sur la localisation de leurs activités,

- d'autre part, les participations des différents fonds globaux d'aménagement du territoire (FIAT, FIDAR...) à des opérations menées conjointement par plusieurs intervenants (ministères, régions, collectivités locales, organismes, entreprises, etc...).

a) La forme augmentation des crédits de paiement au chapitre des aides à la localisation d'activités.

Le chapitre 64.00 « Aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois » qui, depuis l'année dernière, a été rattaché au budget de l'aménagement du territoire, alors qu'il figurait auparavant aux charges communes, est de loin le plus important de ce budget (il en représente 40 % des autorisations de programme et des crédits de paiement).

L'augmentation spectaculaire (multiplication par deux et demi) des crédits de paiement à ce chapitre explique, dans une large mesure, à elle seule, la progression globale de 40 % des crédits consommables en 1984 du budget de l'Aménagement du Territoire.

Cet accroissement considérable des crédits de paiement et la baisse de 10 % des autorisations de programme qui l'accompagne s'expliquent par :

- l'amélioration de la consommation des primes distribuées au moyen de cette dotation (1) ;

- la nécessité de combler un décalage important entre le montant des autorisations de programme en compte (8,9 milliards de francs) et celui des crédits de paiement ouverts (5,07 milliards) au titre des opérations lancées ou en cours d'exécution en 1983.

Aussi les crédits de paiement ouverts en 1984 représentent-ils plus de 70 % du montant des nouvelles autorisations de programme en 1984, alors que cette proportion était inférieure à 20 % en 1983 comme le précise le tableau suivant :

	1983	1984	1984/1983
Chapitre 64.00			
Aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois			
AP. demandées pour l'année	1.210 MF	1.089 MF	- 10 %
(- en compte)	(8.941 MF)	(10.030 MF)	
C.P. demandés pour l'année	220 MF	800 MF	x 2,5
(- ouverts au titre de toutes les opérations en cours)	(5.078 MF)	(5.878 MF)	
CP nouveaux/AP nouvelles (en %)	18 %	73,5 %	

(1) Alors que le report des crédits de paiement de 1982 sur 1983 avait atteint le chiffre record de 920,4 MF, les primes engagées ou en cours d'engagement à la fin du premier semestre 1983 se sont élevées à 700 MF, soit le total des engagements bruts de l'année 1982.

L'abondance des autorisations de programme disponibles a facilité l'annulation par l'arrêté de régulation budgétaire du 5 mai 1983, de 366 MF à ce chapitre.

Les crédits utilisés au 5 août 1983 s'élevaient, en crédits de paiement, à :

– 421 MF pour la procédure régionalisée (primes d'aménagement du territoire, aides spéciales rurales et subventions aux primes régionales à l'emploi dans les zones de montagne et certaines zones rurales sensibles) ;

– 255 MF pour la procédure centralisée (investissements lourds, zones de conversion industrielle).

**UTILISATION AU 5.8.1983 DES CREDITS DU CHAPITRE 64.00
(par type d'aides)**

	Autorisations de programme	Crédits de paiement
Délégations de crédits :		
Primes d'aménagement du territoire	396 MF	139,6 MF
Primes de développement régional	15,032 MF	191,4 MF
Aides spéciales rurales	3,005 MF	45,5 MF
Subventions aux primes régionales à l'emploi	84,100 MF	44,6 MF
TOTAL CREDITS DELEGUES	498,137 MF	421,114 MF
Engagements et paiements à l'administration centrale .	385,635 MF	255,054 MF
TOTAL GENERAL	883,773 MF	676,168 MF

Au total, la dotation du chapitre 64.00 a permis, durant le premier semestre de 1983, d'aider à la création ou au maintien de 21.942 emplois par la distribution de 388 primes.

**REPARTITION PAR REGION DES PRIMES ACCORDEES A PARTIR DU
CHAPITRE 64.00 DURANT LE PREMIER SEMESTRE DE 1983**

REGION	Nombre	Montant des primes	Emplois	Investissements (MF)
Alsace	5	11,867 MF	315	60
Aquitaine	15	41,004 MF	1199	602,4
Auvergne	9	18,778 MF	800	100,9
Basse Normandie	18	11,980 MF	1163	94,8
Bretagne	37	42,576 MF	1481	276,2
Centre	4	6,175 MF	269	43
Champagne	5	4,590 MF	261	37,3
Franche-Comté	8	6,970 MF	941	56,4
Haute Normandie	9	10,052 MF	466	92,9
Languedoc	26	14,076 MF	731	35,4
Limousin	9	10,173 MF	462	52,2
Lorraine	41	47,602 MF	1720	250,8
Midi-Pyrénées	26	28,642 MF	1707	202,7
Nord	41	39,211 MF	2040	196,6
Picardie	9	8,959 MF	785	81,9
Pays de la Loire	77	105,388 MF	3257	572,5
Poitou	16	23,282 MF	1220	191,3
Provence	8	8,914 MF	262	52,1
Rhône-Alpes	25	63,713 MF	2863	357,6
TOTAUX	388	503,957 MF	21.942	3.357,5

La forte progression des crédits de paiement du chapitre 64.00 est présentée par la DATAR comme devant permettre de « répondre aux exigences de la nouvelle politique de localisation des activités, au profit notamment des régions de conversion industrielle. »

D'autre part, le Premier Ministre, à l'issue du Conseil des Ministres du 20 avril 1983 a déclaré que « l'aménagement du territoire est une conditions de la modernisation de l'appareil productif » et qu'il convient « d'intensifier l'effort de localisation des activités économiques d'avenir, notamment grâce au concours des grands groupes publics ».

Votre rapporteur n'est pas en état de juger si la politique suivie en ce qui concerne la distribution des primes d'aménagement du territoire est conforme aux objectifs ainsi fixés.

Il ne dispose pas en effet de données relatives à la répartition de ces aides :

- par secteur (projets industriels ou projets tertiaires et de recherche),
- par type d'opérations (créations, reprises, extensions ou conversions d'entreprises).

Il ne peut dans ces conditions que formuler des recommandations tendant à ce que l'Etat veille :

- à respecter l'autonomie de décision des entreprises publiques et à éviter de les contraindre à une localisation non rentable de leurs activités ; (il ne semble pas, à cet égard, que la dispersion entre Longwy et Tonnerre des unités de fabrication de magnétoscopes du groupe Thomson soit un exemple) ;

- à ne pas demander à la DATAR, pour des raisons aussi estimables soient-elles d'un point de vue social, de se livrer à des opérations de « rapiéçage » industriel incompatibles avec la modernisation de l'appareil productif ;

- à considérer que des allègements de charges peuvent être plus favorables à l'investissement que des subventions et que l'efficacité de ces dernières est subordonnée à la simplification des conditions de leur distribution: ainsi qu'à la rapidité de leur versement ;

- enfin, à coordonner, sans les étouffer, les initiatives prises, parfois en ordre dispersé, dans les domaines les plus divers (diffusion de l'innovation technologique et des activités de recherches, octroi de crédits et d'aides en fonds propres...) en faveur des petites et moyennes entreprises des régions.

L'idée de la DATAR de créer, à cette fin, dans chaque région une conférence financière régionale mérite d'être retenue et il est regrettable qu'une telle proposition n'ait pas été reprise par le projet, en cours de discussion, relatif à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

b) L'évolution des différents fonds d'intervention de la DATAR

Ces différents chapitres concernant les subventions d'investissement qui ne sont pas versées directement aux entreprises, évoluent de la façon suivante :

**EVOLUTION DES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT
AUTRES QUE LES PRIMES AUX ENTREPRISES**

		1983	1984	1984/1983	1984 et années antérieures
F'AT (1)	AP	669,7 MF	856,39 MF	+ 28,7 %	3,400 MDF
	CP	559,86 MF	613,20 MF	+ 9,5 %	2,259 MDF
FAD (2)	AP	"	"	"	206,5 MF
	CP	"	"	"	206,5 MF
FIDAR (3)	AP	423 MF	378,07 MF	- 10,6 %	1,6 milliard
	CP	365 MF	328,5 MF	- 10 %	1,1 milliard
Girzom (4)	AP	155 MF	155 MF	+ 0 %	433,5 MF
	CP	139 MF	125,5 MF	- 9,6 %	338 MF
DGE villes nouvelles	AP	31,36 MF	82,84 MF	+ 164 %	114,2 MF
	CP	8,46 MF	37,64 MF	+ 345 %	46,1 MF

(1) FIAT : Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire.

(2) FAD : Fonds d'aide à la décentralisation alimenté par la redevance sur les installations de bureaux en région parisienne (le montant des crédits disponibles en 1984 n'est donc pas encore connu).

(3) FIDAR : Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural.

(4) GIRZOM : Groupement interministériel pour la restructuration des zones minières (équipements et amélioration du cadre de vie dans les zones minières).

Les deux faits marquants, selon ce tableau, sont :

- la forte augmentation des autorisations de programme du FIAT, en prévision de l'exécution des contrats de plan Etat-régions ;
- la très forte progression de la DGE des villes nouvelles.

Sinon, les autres dotations subissent les effets de l'austérité budgétaire.

La dernière colonne du tableau indique, en outre, le montant des travaux actuellement financés par des autorisations de programme ouvertes antérieurement.

● L'évolution du FIAT

Le FIAT (Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire) permet l'exécution de décisions prises, en cours d'exercice budgétaire ou durant l'année qui précède, par le CIAT ou par des réunions interministérielles. Il peut arriver cependant que l'application de certaines décisions nécessite de plus longs délais (ainsi, par exemple, un arrêté du 20 mai 1983 a-t-il autorisé des dépenses en faveur d'un programme pour le développement du thermalisme dans le Massif Central décidé par un CIAT du 14 septembre 1979).

Les crédits, après décision interministérielle, sont :

- soit délégués directement aux commissaires de la République,
- soit transférés, dans des conditions qui sont précisées par des arrêtés de répartition publiés au Journal Officiel, sur les chapitres des budgets des ministères qui co-financent les opérations concernées.

Depuis la publication du rapport de votre Commission des Finances sur le budget de l'aménagement du territoire pour 1983, trois CIAT se sont tenus le 20 décembre 1982, le 18 avril 1983 et le 27 juillet 1983.

Le CIAT du 20 décembre 1982 a décidé de très nombreuses mesures en faveur :

- du développement de l'économie montagnarde et littorale,
- des nouvelles politiques de mise en valeur des friches industrielles et de réhabilitation des quartiers d'habitat social.

Il a examiné également des pré-avants projets de contrats de plan entre l'Etat et certaines régions (Picardie, Nord - Pas-de-Calais, Lorraine, Alsace, Grand Sud Ouest, Limousin, Corse) ainsi que les plans de localisation des ministères.

Le CIAT DU 18 avril 1983 a traité pour l'essentiel :

- du schéma directeur des autoroutes et des grandes liaisons d'aménagement du territoire ;

- de l'aménagement de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée (rééquilibrage vers l'Est de la région parisienne) ;

- de l'affectation au Grand Sud Ouest d'une tranche de crédits de 174,5 MF (1) ;

- de l'aménagement du littoral ;

- et enfin de diverses interventions notamment dans des zones de conversion industrielle (Lorraine et Ardennes).

Le CIAT du 27 juillet 1983 a été principalement consacré au Tourisme (180 MF dont 130 MF fournis par le budget de l'Aménagement du Territoire), mais d'autres décisions ont été prises également en faveur du développement culturel des régions (25 MF dont 6 MF de la DATAR) et de la formation professionnelle dans des zones de conversion industrielle ou des zones rurales fragiles. Différents problèmes ont été abordés par ailleurs par le comité (développement et protection des zones de montagne, décentralisation tertiaire et transferts de technologie au profit des régions, schéma directeur du développement des instituts universitaires de technologie).

Enfin, le CIAT du 27 Juillet 1983 a examiné les avants-projets de contrats de Plan entre l'Etat et les régions.

La forte augmentation des autorisations de programme du FIAT en 1984 est d'ailleurs principalement justifiée par les prévisions de dépenses relatives à l'exécution de ces contrats.

(1) Ces crédits cessent d'être individualisés au sein du chapitre 65.01 comme ils l'avaient été pendant la durée du Plan intérimaire.

Avant même leur mise au point définitive qui devrait avoir lieu en juin 1984, la compatibilité avec le Plan national des contrats négociés par les régions et les commissaires de la République, a donc été ainsi examinée par le CIAT.

Cette procédure confirme l'importance du rôle joué par la DATAR dans la régionalisation de la planification mais elle fait naître en même temps la crainte d'une résurgence d'une certaine tutelle de l'Etat sur les régions. Etant donné en effet la faiblesse de leurs ressources propres, ces dernières ont tout intérêt à faire coïncider leurs propres priorités avec celles du Plan National et l'Etat peut donc se servir de la négociation des contrats de plan comme d'un moyen de pression sur elles.

Au moins l'intervention du CIAT a-t-elle cependant l'avantage d'éviter que les ministères ne mettent leurs crédits aux enchères en négociant individuellement avec chaque région les parties de contrats de plan qui les intéressent.

● Le fonds d'aide à la décentralisation

La loi du 3 décembre 1982 a apporté deux modifications majeures au dispositif prévu par la loi n° 60-790 du 2 août 1960 pour limiter l'extension des locaux à usage de bureaux et à usage industriel dans la région parisienne :

- la redevance perçue à l'occasion de l'installation des locaux industriels a été supprimée pour des raisons déjà indiquées dans ce rapport (lutte contre une certaine « désindustrialisation » de la région parisienne), l'agrément étant presque automatiquement accordé aux petites et moyennes industries qui veulent s'implanter dans la capitale,

- le taux de la redevance pour les bureaux a d'autre part, été actualisé, son plafond passant de 500 francs à 1.300 francs par m².

Des décrets, dont la parution semble se faire attendre, devraient en outre prévoir une modulation dudit taux en fonction des objectifs de rééquilibrage et de desserrement des activités tertiaires en région parisienne.

Il est encore trop tôt pour évaluer les effets de ces réformes sur la dotation du chapitre 65.02 (1).

(1) le chapitre 65.02 reçoit, par rattachement de fonds de concours, 50 % du montant de la redevance « en vue - comme l'indique son intitulé - de faciliter l'implantation d'activités industrielles ou tertiaires hors de la région parisienne. »

Néanmoins, il est possible d'indiquer que des travaux d'un montant de 206,5 millions de francs sont actuellement financés par des autorisations de programme ouvertes les années précédentes sur cette ligne budgétaire. La Cour des comptes avait critiqué, en 1981, l'utilisation, au coup par coup, des crédits concernés pour des actions d'aménagement et d'abaissement du prix de terrains situés dans des zones industrielles.

Des schémas définissant les priorités de chaque région en matière de développement industriel devaient, en conséquence, être élaborés.

Or, la Commission des suites a souligné dans son dernier rapport, la lenteur avec laquelle ces schémas étaient établis, deux d'entre eux ayant seulement été adoptés en Corse et en Lorraine.

● Le recul du FIDAR

Ayant déjà subi le 5 mai 1983 une annulation de 105,750 millions de francs en autorisations de programme et de 51,060 millions de francs en crédits de paiement le fonds interministériel de développement et d'aménagement rural voit en outre ses dotations diminuer, en 1984, de 10 %.

Le FIDAR présente un certain nombre de ressemblances avec le FIAT :

- il est utilisé pour exécuter des décisions prises par un comité interministériel (le Comité Interministériel de Développement et d'Aménagement Rural, CIDAR, qui s'est réuni deux fois en 1983),

- ses crédits sont, soit répartis par transfert sur d'autres chapitres budgétaires, soit délégués directement (dans une proportion plus importante que pour le FIAT) aux commissaires de la République des régions,

- l'effet multiplicateur de ses dépenses est certain (voir première partie de ce rapport),

- enfin, le FIDAR doit être mis, lui aussi, à contribution pour le financement des contrats de Plan Etat-Régions.

Cependant, les actions du FIDAR se distinguent de celles du FIAT par leur spécificité.

Il s'agit d'un fonds dont les interventions sont :

- localisées dans les régions de montagne (75 % des dépenses), et notamment le Massif Central (50 % des dépenses), ainsi que dans les autres zones rurales fragiles,

- orientées vers des programmes forestiers ou agricoles (60 % des dépenses).

D'autre part la gestion du FIDAR est en même temps

- plus déconcentrée (une plus grande part des crédits est directement déléguée aux commissaires de la République),

- plus conforme à la décentralisation (les projets de convention avec l'Etat ne peuvent être transmis au CIDAR par le Commissaire de la République qu'après délibération du Conseil Régional).

Il convient par ailleurs de rappeler que les contrats de pays conclus selon les procédures déconcentrées (de 1980 à 1982) et régionalisés (1) (depuis le 1er janvier 1983) sont financés, en ce qui concerne la part de l'Etat, par le FIDAR, les autres contrats (procédure nationale de 1975 à 1977 et procédure déconcentrée avant le 31 décembre 1979) demeurant pris en charge par le FIAT.

● La restructuration des zones minières

La politique de restructuration des zones minières financée par le chapitre 65.05 du budget de l'Aménagement du Territoire comporte essentiellement des actions de :

- réfection des voiries et réseaux divers des cités minières,
- remise aux normes, avant transfert aux collectivités locales, de divers équipements collectifs appartenant aux Houillères,
- amélioration de l'environnement et du cadre de vie et d'aménagement urbain.

La toute première priorité est donnée à la remise en état des équipements de service public relevant du patrimoine immobilier des Houillères de bassin.

(1) Les projets de contrats sont désormais sélectionnés par le Conseil Régional qui décide ou non de les intégrer dans son programme de développement et d'aménagement rural.

La ventilation par bassins et par secteurs d'intervention des crédits disponibles en 1982 et 1983 (y compris ceux en provenance d'autres budgets) a été la suivante :

Secteurs d'intervention	Nord/ Pas de Calais	Lorraine	Centre-midi	TOTAL ⁽¹⁾
Equipement de service public ...	202,900	34,620	12,844	250,364
dont				
- 1982	91,500	17,690	4,930	114,120
- 1983	111,400	16,930	7,914	136,244
Action sur l'environnement	27,400	11,380	6,264	45,044
dont				
- 1982	11,500	6,310	3,384	21,194
- 1983	15,900	5,070	2,880	23,850
Action sur tissu urbain	-	-	1,592	1,592
dont				
- 1982	-	-	0,686	0,686
- 1983	-	-	0,906	0,906
.....	230,300	46,000	20,700	297,000

(1) participations :

- en 1982
 - . du FIAT
 - . du FIQV (Fonds d'intervention pour la Qualité de la Vie)
- en 1983
 - . du FIAT
 - . et du budget des Transports

soit 22 millions de francs d'A.P. au total auxquels il convient de soustraire 10 millions de francs annulés le 5 mai 1983.

L'affectation des crédits est décidée en deux étapes : les programmes font d'abord l'objet d'une concertation tripartite (élus, administration, houillères) aux niveaux local et départemental puis régional.

Le Groupe interministériel pour la Restructuration des Zones minières (G.I.R.Z.O.M.) prépare ensuite, en concertation avec les élus et les commissaires de la République, les mesures de répartition des dépenses décidées par le CIAT.

Les crédits étaient jusqu'à présent transférés en totalité aux chapitres budgétaires des différents ministères associés à la mise en oeuvre des actions de restructuration.

A partir de 1984, la DATAR délèguera directement une enveloppe globale aux préfets de région concernés et les collectivités territoriales seront directement associées à la gestion des crédits dans le cadre des contrats de Plan Etat-Région ou d'accords contractuels particuliers liant l'Etat, les collectivités territoriales et les Houillères.

● La progression spectaculaire de la D.G.E. des villes nouvelles

La dotation globale d'équipement des agglomérations nouvelles (ch. 65.06) a été rattachée au budget de l'Aménagement du Territoire, au cours de la discussion de la loi de finances pour 1983.

Il s'agit de subventions globalisées d'investissement qui ne peuvent pas suivre les mêmes procédures de répartition que la dotation globale d'équipement de droit commun des communes. En effet, leur utilisation est liée aux besoins particuliers des villes nouvelles en équipements et leur répartition tient compte de la situation financière et des besoins particuliers de chacune de ces agglomérations. La plupart d'entre elles sont d'ailleurs liées à l'Etat et aux régions par des accords contractuels.

Le remplacement par la dotation globale d'équipement d'une partie croissante des subventions d'investissement inscrites dans les budgets des différents ministères, explique tout simplement la très forte progression de la dotation du chapitre 65.06.

D. LES RAISONS DE NE PAS ADOPTER CE BUDGET

La décision de votre Commission des Finances de ne pas adopter le budget de l'Aménagement du Territoire pour 1984 n'est pas motivée par une remise en cause des objectifs et des méthodes de la DATAR.

Votre rapporteur déclare d'autre part approuver :

- les mesures tendant à régulariser l'imputation de certaines dépenses de fonctionnement,

- le non reconduction de la mission pour la protection et l'aménagement de l'espace naturel méditerranéen.

Cependant votre Commission des Finances a estimé, dans sa majorité, que les motifs de mécontentement l'emportaient dans ce budget sur les sujets de satisfaction pour deux raisons principales qui tiennent :

- à l'évolution inacceptable des crédits du FIDAR,
- au caractère critiquable des méthodes de régulation budgétaire employées par le gouvernement.

A ces deux motifs essentiels s'en ajoute un autre, important lui aussi, qui a trait au suivi des dépenses d'aménagement du territoire (voir III).

1. L'évolution inacceptable des crédits du FIDAR

Les interventions du FIDAR présentent le double avantage d'être à la fois :

- particulièrement efficaces pour le développement économique des zones rurales les plus fragiles (90 % des dépenses sont consacrées à l'investissement et le coefficient multiplicateur (1) des crédits est environ de cinq),

- particulièrement exemplaires en ce qui concerne le respect des priorités des régions (les conseils régionaux sélectionnent les contrats de pays et choisissent les projets de conventions soumis au CIDAR).

Dans ces conditions, il est déplorable que les crédits du fonds régressent de 10 % en autorisations de programme et en crédit de paiement, d'autant que, comme l'a souligné le rapporteur spécial de l'Assemblée nationale la globalisation des subventions, qui résulte de la décentralisation, devrait provoquer une diminution de 100 millions de francs des crédits destinés aux zones concernées.

(1) les crédits du FIDAR ne représentent en effet que moins de 20 % du total des investissements concernés.

En outre le FIDAR a fait l'objet le 5 mai dernier d'une annulation de crédits de :

105,750 millions de francs en autorisations de programme
et 23,750 millions de francs en crédits de paiement (cf. tableau suivant).

Ces méthodes de « régulation » budgétaire paraissent éminemment critiquables à votre Commission.

2. Le caractère critiquable des méthodes de régulation budgétaire employées par le gouvernement

Outre les annulations ayant affecté le FIDAR, le budget de l'aménagement du territoire a subi en application de l'arrêté du 5 mai d'autres réductions de crédits comme en témoigne le tableau ci-après :

	ANNULATIONS DU 5 MAI 1983
Chapitre 64.00	
« Aides à la localisation d'activités créatrices d'emploi »	A.P. - 366 MF
.....	C.P. - 67,235 MF
Chapitre 65.01	
FIAT	A.P. - 125,46 MF
.....	C.P. - 51,060 MF
Chapitre 65.03	
FIDAR	A.P. - 105,750 MF
.....	C.P. - 28,750 MF

Mieux vaudrait -selon votre Commission- diminuer d'emblée le déficit budgétaire par une réduction initiale des dépenses que de procéder, par voie réglementaire, à des modifications d'une telle importance, du budget voté par le Parlement.

- Concernant les aides à la localisation d'activités, le montant élevé des autorisations de programmes annulées est la conséquence du caractère peu réaliste des estimations de dépenses effectuées par les lois de finances précédentes.

- S'agissant des annulations de crédits du FIAT, il a été répondu aux demandes de précisions de votre rapporteur que « les annulations de crédits effectuées en cours d'année 1982 et 1983 correspondent aux décisions gouvernementales tendant à la réalisation d'économies budgétaires » (sic ; cf. réponse à la question n° 37 du questionnaire budgétaire de printemps de la Commission des Finances).

- Concernant le FIDAR, les annulations de crédits conduisent sinon à remettre en cause du moins à différer la réalisation de projets auxquels participent des collectivités locales.

Autant il peut se justifier que l'Etat retarde des dépenses qui n'engagent que lui, autant le Sénat ne peut accepter que des difficultés supplémentaires soient créées aux communes rurales dont il a toujours été le défenseur.

En résumé, la diminution des moyens du FIDAR apparaît d'autant plus critiquable que

- la conjoncture dans les zones rurales fragiles a besoin d'être soutenue,

- la décentralisation - comme il a été montré - s'accompagne d'une diminution du montant global des subventions reçues par les collectivités locales,

- enfin, le fait de différer, à la suite d'annulations de crédits, des projets financés par le FIAT ou le FIDAR devrait conduire à actualiser la participation de l'Etat en fonction de l'érosion monétaire.

III - LE SUIVI PAR LE PARLEMENT DES DEPENSES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE N'EST PAS AMELIORE

A. LE « SUIVI » DES DEPENSES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EST DIFFICILE MAIS NECESSAIRE

1. La difficulté de suivre l'utilisation des crédits d'aménagement du territoire

La difficulté de mettre en place un « suivi » des dépenses d'aménagement du territoire tient :

- à l'éclatement des crédits sur de très nombreux chapitres budgétaires (cf. arrêtés de répartition publiés au Journal Officiel),
- à la déconcentration de leur gestion au niveau régional,
- à la multiplicité des parties prenantes et des intervenants (y compris la communauté européenne) dans les opérations concernées,
- enfin au rythme de réunion des comités interministériels (CIAT et CIDAR) dont l'exécution des décisions s'étale sur plusieurs exercices budgétaires.

De tels obstacles ne paraissent cependant pas insurmontables, surtout avec l'aide de moyens informatiques.

2. La nécessité d'un « suivi » des dépenses d'aménagement du territoire

a) *Pour le Parlement.* La plupart des chapitres du budget d'investissement de la DATAR constituent des fonds globaux dont la répartition ne peut être connue à l'avance.

Il n'en est que plus frustrant pour les rapporteurs spéciaux de chaque Assemblée de ne pas pouvoir disposer d'une récapitulation suffisamment précise des dépenses effectuées.

Le « suivi » des dépenses d'aménagement du territoire permettrait un contrôle démocratique de l'adéquation de l'utilisation des crédits votés par le Parlement aux objectifs de la politique d'aménagement du territoire.

Il est peu probable au demeurant, que la publication des résultats de ce suivi provoque une explosion de revendications de la part des régions qui s'estimeraient lésées par la politique d'aménagement du territoire. Chacun peut aisément comprendre que l'essence même d'une telle politique est de corriger les disparités régionales en apportant une aide privilégiée à certaines régions défavorisées.

Le secret, d'ailleurs, facilite beaucoup plus les mauvais procès que la transparence.

b) Pour l'administration. L'établissement d'un suivi des dépenses d'aménagement du territoire permettrait de juger de leur efficacité et d'améliorer les résultats de cette politique.

Le « suivi » jouerait pour la DATAR un rôle analogue à celui d'une comptabilité analytique pour une entreprise.

Afin de ne pas alourdir les tâches de la Délégation dont la mission essentielle est de coordonner et d'impulser les actions d'aménagement du territoire, cette tâche pourrait être confiée à une cellule R.C.B. (1) rattachée à la DATAR.

B. DES RESULTATS INSUFFISANTS

Les observations de votre rapporteur sur la nécessité d'améliorer le suivi de l'exécution des dépenses d'aménagement du territoire ont reçu en 1981 l'appui de la Cour des Comptes.

1. La haute juridiction avait souhaité, en premier lieu, que les crédits destinés au plan « Grand Sud-Ouest » soient individualisés. La DATAR a demandé, en conséquence, au ministère chargé du Budget d'établir un dispositif comptable approprié. Mais les interférences des actions de la délégation et de celles menées par le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) ont compliqué la tâche.

La Commission des suites demande dans son dernier rapport que les dispositions prises permettent d'individualiser tous les crédits destinés au plan « Grand Sud-Ouest ». Elle annonce en même temps que les premiers documents comptables devraient être édités dans le courant de l'année 1983.

(1) R.C.B. : Rationalisation des Choix Budgétaires.

Votre rapporteur à ce jour n'a ni reçu de tels documents, ni même été informé de leur parution imminente. La suppression par ailleurs de l'article du chapitre 65.01 qui permettait d'individualiser les crédits de la réserve interministérielle pour le Grand Sud-Ouest ne lui paraît aller dans le sens souhaité par la Commission des suites.

2. Concernant le contrôle de l'exécution des opérations financées sur les crédits du FIAT, du FIDAR et du F.A.D., voici ce qu'écrit la Commission des suites dans son rapport pour 1983.

« Le contrôle de l'exécution des opérations financées par le FIAT, auquel s'est engagé l'administration, nécessite la mise en place d'un traitement informatique du suivi des engagements. Il est actuellement au stade de l'étude préalable.

Les réflexions engagées au ministère de l'Agriculture en ce qui concerne le suivi des décisions financées par le FIDAR n'ont pas encore abouti.

Pour ce qui est du suivi des opérations financées par le F.A.D., la DATAR n'a mis en place aucun contrôle a posteriori du respect des engagements de l'industriel en matière de créations d'emploi, parce que cette forme de soutien aux zones industrielles tend à disparaître aujourd'hui, et que la sanction, sous la forme d'un remboursement de la subvention, affecterait d'abord la commune bénéficiaire de l'aide et non l'industriel à qui elle l'a ensuite rétrocédée.

La Commission souhaite que le suivi des décisions financées par le FIAT et le FIDAR soit assuré dès 1983.

Reconnaissant la difficulté qu'il y aurait à appliquer des sanctions en cas de non respect de ses engagements par l'industriel, la Commission considère néanmoins qu'un suivi des opérations financées sur les crédits du F.A.D. reste indispensable, ne serait-ce que pour connaître l'efficacité des interventions financières de l'Etat dans ce domaine. »

Dans le tableau de son rapport qui récapitule les suites données aux mesures recommandées par la Cour des comptes, la Commission a assorti celles relatives au suivi des dépenses du Grand Sud-Ouest du FIDAR et du FAD de la mention « Reste à faire », la mention « en cours » étant décernée aux mesures concernant le contrôle des dépenses du FIAT.

Un tel bilan peut être considéré comme insuffisant.

C. PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

Malgré sa décision de ne pas adopter ce budget, votre Commission des finances souhaite formuler une proposition constructive en ce qui concerne le suivi par le Parlement des dépenses d'aménagement du territoire.

Elle demande donc la publication d'une annexe à la loi de finances qui devrait comporter :

1. En ce qui concerne les aides à la localisation d'activités (au moins pour l'exercice précédant celui en cours) :

a) la répartition (nombre et montant des primes, nombres d'emplois créés ou maintenus) des crédits du chapitre 64.00 entre :

– primes versées selon la procédure régionale et selon la procédure centrale,

– projets industriels ou projets tertiaires et de recherche,

– types d'opérations (créations, reprises, extensions, conversions).

b) le chiffre net (compte tenu des résultats des établissements aidés les années antérieures) des créations d'entreprises et d'emplois primées par la DATAR.

2. En ce qui concerne les fonds globaux de répartition (FIAT et FIDAR) : pour ces deux fonds devraient être récapitulés :

a) l'ensemble des dépenses effectuées durant le premier semestre de l'exercice en cours et (au moins pour les crédits déconcentrés) l'année qui précède :

– par région administrative ou par zone géographique,

– par secteur d'intervention,

– pour l'exécution de contrats de plan Etat-Région ou de contrats de pays,

– selon les personnes ayant eu l'initiative du projet aidé (région, département, organisme...).

b) l'ensemble des autres dépenses induites (dépenses du FEDER, de l'Etat, des collectivités, des établissements publics, d'autres organismes, des entreprises, etc...).

Par ailleurs, à l'occasion de la publication au Journal Officiel d'arrêtés portant répartition de crédits du FIAT, du FIDAR, des chapitres 65.05 (restructuration des zones minières), 55.00 (missions d'aménagement touristique) et 57.00 (décentralisation administrative), il devrait être communiqué aux rapporteurs spéciaux des Commissions des Finances des deux Assemblées un état récapitulatif précisant, outre le montant de la dépense transférée et son chapitre d'accueil :

- la nature et le lieu de l'opération financée ou subventionnée,
- la répartition et le montant des autres participations budgétaires éventuelles,
- le cas échéant, la date de la décision interministérielle exécutée.

Enfin, il est souhaitable que les informations concernant l'utilisation des crédits dont la gestion est déconcentrée « remontent » rapidement jusqu'à Paris afin qu'une synthèse puisse en être établie dans les réponses aux questionnaires budgétaires des Commissions des finances des deux assemblées.

S'agissant de fonds publics d'Etat, ni la décentralisation, ni la déconcentration ne devraient amoindrir le contrôle du Parlement sur la répartition entre les régions et l'utilisation dans chaque région des crédits budgétaires.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

La décision de votre Commission des finances de ne pas adopter ce budget doit être interprétée non comme une réaction de défiance ou d'hostilité à l'égard de la DATAR mais comme la marque d'une vive déception .

Votre Commission estime que la médiocrité de la dotation du FIDAR et l'hypothèque dont ce budget est grevé en raison des méthodes de régulation budgétaire employées par le gouvernement, empêchent la Délégation de remplir sa mission dans des conditions satisfaisantes.

Le Sénat -lui semble-t-il- ne peut en particulier pas accepter que soient différés des programmes dans lesquels l'Etat s'est engagé, entraînant avec lui des collectivités situées dans des régions défavorisées.

Ces méthodes de régulation, comme du reste ses insuffisances du suivi des dépenses, ne permettent pas au Parlement d'avoir une vision suffisamment claire et précise de la contribution de ce budget à l'exécution des objectifs de la politique d'aménagement du territoire.

Telles sont les raisons qui ont conduit votre Commission à proposer au Sénat, à la majorité, de ne pas adopter les crédits, pour 1984, du budget de l'Aménagement du Territoire.