

— — —
SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1985, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME X

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Par M. Roger RINCHET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Jean Colin, Richard Pouille, Bernard Legrand, Pierre Noé, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Daunay, André Rouvière, Louis Minetti, secrétaires ; MM. François Abadie, Bernard Parbier, Charles Beaupetit, Jean-Luc Becart, Georges Berchet, Marcel Bony, Jean-Marie Bouloux, Amedée Bouquerel, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Jean-Paul Chambriard, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Lucien Delmas, Bernard Desbrière, Gérard Ehlers, Henri Eiby, Jean Faure, Philippe François, Alfred Gérin, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Remi Hornment, Jean Huchon, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Robert Laucournet, Bernard Laurent, France Lachenault, Yves Le Cozannet, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Marcel Lucotte, Paul Maïassagne, Guy Maïé, René Martin, Paul Masson, Serge Mathieu, Louis Mercier, Mme Monique Midy, MM. Georges Mouly, Jacques Moutet, Lucien Neuwirth, Henri Olivier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Albert Ramassamy, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Jules Roujon, Michel Sordel, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Trauert, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 2347 et annexes, 2365 (annexe n° 23), 2370 (tome IX), et In-8° 663.
Sénat : 66 et 69 (annexe n° 21) (1934-1985)

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN 1983 ET 1984	5
1. La politique de localisation des activités	5
2. Le développement technologique	6
3. Les politiques de zones	7
4. Les contrats de plan Etat-Régions	8
II. LES MOYENS DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	9
A. LA D.A.T.A.R.	9
1. De nouvelles missions	9
2. Mais des moyens de fonctionnement réduits	9
B. LES AIDES A LA LOCALISATION D'ACTIVITES CREATRICES D'EMPLOIS	10
C. L'EVOLUTION DES FONDS GENEVAUX D'INTERVEN- TION DE LA D.A.T.A.R.	11
1. L'évolution du F.I.A.T.	12
2. Le F.I.D.A.R.	13
3. Le fonds d'aide à la décentralisation	15
D. LES INTERVENTIONS SPECIFIQUES	16
1. Vers la disparition des missions interministérielles d'aménagement	16
2. La restructuration des zones mirièrès	16
3. La dotation globale d'équipement des villes nouvelles ...	18
4. Les commissariats à l'industrialisation	18
III. LA REFORME DU REGIME DES AIDES DU FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT REGIONAL ..	21

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs

Alors que les dépenses globales du budget de l'Etat ne progressent que de 5,9 % et que les crédits de paiement des budgets civils augmentent de 10,5 %, le budget de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (D.A.T.A.R.) connaît une progression de 14,2 % pour 1985. Cette évolution tient essentiellement à celle du Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (F.I.A.T.) qui augmente de 25 % en crédits de paiement. Au total, les dépenses ordinaires et crédits de paiement atteignent 2 371 millions de francs (contre 2 075 millions de francs en 1984) et les autorisations de programme 2 643 millions de francs (contre 2 260 millions de francs), la moindre progression de ces dernières s'expliquant par l'importance des reports des exercices précédents.

Cette évolution favorable traduit la volonté du gouvernement de donner un rôle accru à la D.A.T.A.R. dans le cadre de la décentralisation. La région constituant pour le gouvernement le cadre privilégié pour l'exécution des politiques de planification et d'aménagement du territoire, ces deux administrations de mission ont été à nouveau réunies sous l'autorité d'un même ministre à l'occasion du dernier remaniement ministériel. Le Commissariat au plan et la D.A.T.A.R. sont en effet désormais conduits à mener des actions coordonnées en raison notamment de la régionalisation du Plan et des contrats de plan Etat-Régions. Le premier doit s'assurer de la prise en compte dans les contrats des objectifs des programmes prioritaires d'exécution (P.P.E.), la seconde veillant à la concordance entre les positions prises dans les négociations par les différents ministères et les régions.

Laissant à la Commission des Finances le soin de présenter de façon détaillée, les crédits de l'aménagement du territoire, votre rapporteur de la Commission des affaires économiques et du plan s'attachera à dresser le bilan des actions conduites en ce domaine.

I. LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN 1983 ET 1984

A la suite des enseignements tirés du recensement général de la population de 1982 et en prévision du IXe Plan, les grandes orientations de la politique nationale d'aménagement du territoire ont été définies lors du Conseil des ministres du 18 avril 1983 et reprises dans les deux lois de plan. Elles visent en particulier à :

- construire un nouvel avenir pour les régions de conversion industrielle ;
- conforter le développement économique de l'Ouest, du Sud- Ouest et du Massif central ;
- encourager le développement décentralisé des activités tertiaires ;
- instaurer un nouveau dialogue Etat-Région par les contrats de plan.

Dès 1983 et en 1984, première année d'exécution du IXe Plan, ces orientations ont été mises en oeuvre.

1) La politique de localisation des activités

Elle a été menée avec vigueur par le biais de négociations avec les grandes entreprises sur la localisation de leurs projets créateurs d'emplois et d'une prospection auprès des P.M.E. en développement. En 1983, ce sont 40 000 emplois qui ont été primés au titre de l'aménagement du territoire. La politique de décentralisation tertiaire a été relancée et s'est traduite par un effort important des administrations centrales et des établissements publics nationaux qui ont engagé des développements significatifs d'activités en province ou des transferts de service ; un certain nombre de plans de localisation de ces administrations ou organismes ont ainsi été approuvés.

Dans le cadre de cette politique de localisation des activités industrielles et tertiaires, une attention particulière a été portée aux zones de conversion industrielle. S'agissant plus spécialement des pôles de conversion, la première phase des programmes de redéveloppement

financée essentiellement sur la troisième tranche du Fonds spécial grands travaux et sur le F.I.A.T. a été mise en place au cours de l'été 1984. Un effort soutenu de localisation des activités dans ces pôles a été mené puisque 5 000 emplois y ont été primés entre mars et juillet 1984.

Le *schéma directeur des autoroutes*, de leurs prolongements et des grandes liaisons d'aménagement du territoire et le schéma directeur des voies navigables ont été mis au point par le C.I.A.T. (1) du 13 avril 1984, puis approuvés par le conseil des ministres du 18 avril 1984.

En application de ces schémas directeurs, en 1984, ont été prises les décisions concernant le lancement de nouvelles sections d'autoroutes :

- section Clermont-Ferrand-Montluçon-Sud de l'autoroute A71 de desserte du Massif central ;
- section Macon-Bourg de l'autoroute A40 de desserte des Alpes du Nord ;
- section Angers-Durtal de l'autoroute A11 Paris-Nantes.

Les grands programmes routiers de la Bretagne, du Massif central et de la région Midi-Pyrénées ont été poursuivis à un rythme soutenu malgré les contraintes budgétaires.

Pour ce qui concerne les *infrastructures ferroviaires*, le T.G.V. atlantique récemment déclaré d'utilité publique, a fait l'objet d'un premier financement au titre du Fonds spécial grands travaux, tandis que le programme d'électrification a été poursuivi en Bretagne, ainsi que sur Lyon-Grenoble.

Des négociations commerciales ont été organisées entre les transporteurs et les chargeurs touchés par la suppression des aides tarifaires, sous l'égide des commissaires de la République des régions concernées. La Délégation à l'aménagement du territoire a été chargée, par le Premier ministre, de préparer et de coordonner la mise en oeuvre de mesures de soutien en faveur des secteurs économiques en cause. Le F.I.A.T. participe au financement des programmes ainsi décidés à hauteur de 20 MF en Bretagne et de 7,5 MF dans le Massif central en 1984.

2) Le développement technologique

L'action de la D.A.T.A.R. s'est inscrite dans le cadre des politiques régionales définies par la loi d'orientation et de programmation de la recherche du 15 juillet 1982, qui prévoit que « les régions définissent et développent des pôles technologiques régionaux et déterminent des programmes pluriannuels d'intérêt régional, dans le cadre de la planification décentralisée et des plans de localisation des établissements ».

(1) CIAT : Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire.

Concrètement, la mise en oeuvre de cette notion de pôle technologique a donné lieu à toute une série d'actions inscrites dans les contrats de Plan, depuis le soutien à la recherche fondamentale (actions-types : construction ou équipement de laboratoires de recherche, mise en place de centres de calcul, co-financement de bourses de recherche), le soutien à la recherche appliquée (action-type : création ou développement d'« instituts » de recherche appliquée, qui permettent de rassembler en un même lieu les équipes travaillant dans un même domaine technologique et de favoriser leurs relations avec les industriels), jusqu'à la mise en place de structures de transfert de technologie vers les entreprises (action-type : organisation de réseau de conseillers technologiques, création de C.R.I.T.T. : centres régionaux d'innovation et de transfert de technologie) et d'outils financiers au service des P.M.I. -fonds d'aide au conseil).

En 1984, la D.A.T.A.R. a consacré 25 MF à de tels projets en complément des financements mobilisés par d'autres ministères ainsi que par les régions.

Enfin, dans le domaine de la productique, dont l'enjeu économique est le plus évident, la D.A.T.A.R. a arrêté avec l'A.D.E.P.A. (Agence pour le développement de la production automatisée), un programme de régionalisation, dont l'ambition est à terme d'installer dans chaque région une antenne régionale. Dès 1983, ce programme a démarré par la création ou le renforcement d'antennes à Besançon, Nantes, en Ile-de-France, à Nancy-Pont-à-Mousson, Rouen, Saint-Etienne, Tarbes-Toulouse, Douai et Rennes.

Dans le domaine des parcs scientifiques, la D.A.T.A.R. a soutenu plusieurs projets, notamment en Bretagne et en Bourgogne.

Enfin, une réflexion d'ensemble a été engagée sur les nouvelles techniques de communication dans leur rapport avec l'aménagement du territoire.

3) Les politiques de zones

a) La montagne

Un important travail interministériel suivi d'une vaste consultation a été mené sur la *politique de la montagne* pour aboutir au projet de loi déposé au printemps 1984 sur le bureau de l'Assemblée nationale et qui vient d'être adopté par le Sénat en première lecture ; parallèlement, des mesures d'accompagnement ont été décidées, la politique de développement des zones de montagne et des zones rurales fragiles a été renforcée, notamment grâce au F.I.D.A.R. (1), et entièrement contractualisée avec les régions à partir de 1984. Le projet de loi est constitué d'un ensemble de dispositions très diverses mais qui doivent toutes, dans leur domaine, concourir au développement, à l'aménagement et à la protection de la zone

1) FIDAR : Fonds Interministériel de Développement et d'Aménagement Rural

de montagne. C'est pourquoi, malgré leur diversité, ces propositions peuvent s'ordonner autour de quatre thèmes principaux :

- reconnaître la spécificité de la montagne et de ses massifs ;
- maîtriser et protéger : l'espace montagnard ;
- mobiliser les ressources locales ;
- dégager les moyens financiers nécessaires à l'autodéveloppement.

Sans nier la nécessité d'une solidarité nationale effective, il s'agit de permettre au montagnard d'être l'acteur déterminant de son avenir. A cette fin, il y a lieu de faciliter – dans le respect de l'environnement et dans le cadre d'une réelle maîtrise d'un développement d'initiative locale – la mise en valeur des potentialités de montagne :

- par la correction de certaines législations ou réglementations inadaptées,

- par la mise en place de moyens juridiques ou financiers permettant l'émergence et l'accomplissement progressif du processus d'autodéveloppement,

- par un effort de recherche et d'innovation rompant avec la simple transposition à la montagne de modèles de développement issus de la ville (urbanisation) ou de la plaine (agriculture),

- par une démarche culturelle qui reconnaisse sans l'altérer l'identité de la montagne et ne brise pas le ressort autochtone du développement.

b) Le littoral

Une réflexion a été engagée sur les problèmes d'ensemble du *littoral* tandis que les actions d'aménagement touristique ont été poursuivies sur la côte Aquitaine, et de manière décentralisée dans le Languedoc-Roussillon. Le Conservatoire du littoral a mené une activité soutenue d'acquisition de terrains selon la mission de protection qui est la sienne.

4) Les contrats de plan Etat-Régions

Enfin, un nouveau dialogue a été instauré avec les régions dans le cadre de la **négociation des contrats de plan entre l'Etat et chaque région**. Il s'agit d'une innovation sans précédent adaptée au contexte créé par la décentralisation et la réforme de la planification. Pour la première fois, les régions ont eu à réfléchir sur leur propre développement économique, social et culturel en amont du *plan national* qui a ainsi pu prendre en compte leurs priorités. C'est désormais à travers les contrats de plan que s'exprime l'essentiel de la politique de développement régional de l'Etat qui est devenue ainsi une politique concertée.

II. LES MOYENS DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

A. LA D.A.T.A.R.

1) De nouvelles missions

Ainsi qu'il a été indiqué dans l'introduction de ce rapport, la D.A.T.A.R. se voit investie de nouvelles missions dans la mise en oeuvre de la politique de décentralisation et d'aménagement du territoire. Elle doit en effet désormais assurer la **coordination** entre les différentes administrations dans le dialogue Etat-Régions et mener des actions **d'encouragement des efforts locaux** pour permettre aux collectivités territoriales de trouver elles-mêmes les moyens de surmonter la crise. Elle doit constituer en effet un lieu **privilegié de dialogue** entre les différents acteurs locaux -administrations, collectivités territoriales et entreprises- et être l'instrument essentiel de la politique de **rééquilibrage des activités** sur l'ensemble du territoire.

2) Mais des moyens de fonctionnement réduits

La Délégation voit ses crédits de fonctionnement progresser de 3,8 % seulement. Cette relative rigueur se traduit par la suppression de trois emplois (ce qui est important sur un effectif total de 150 personnes), par une économie de 2,4 MF sur les dépenses ordinaires des commissariats en province et par la diminution des autorisations de programme pour la décentralisation administrative (- 11,2 %) et la restructuration des zones minières (- 10 %).

C'est la réduction des effectifs qui inquiète le plus votre commission, car elle signifie que la proportion des fonctionnaires mis à la disposition de la D.A.T.A.R. par d'autres administrations risque de s'élever, ce qui peut donner un poids excessif à certains ministères techniques. Cette suppression d'emplois paraît en outre mal venue à l'heure où les tâches de la Délégation sont accrues dans les régions du fait de la mise en application des contrats de plan.

Outre ces compressions de moyens, trois orientations caractéristiques sont à souligner :

- la poursuite de la remise en ordre du budget de la D.A.T.A.R. qui se traduit par une modification de la nomenclature budgétaire ;

- la mise en oeuvre de la réforme des services d'études des secrétariats généraux à l'action régionale (S.G.A.R.) qui seront désormais gérés par les services généraux du Premier ministre ;

- l'ouverture des crédits nécessaires au lancement de l'informatique de la Délégation : la dotation de 0,66 MF en 1984 sera portée à 1,65 MF en 1985 afin de permettre, en application du schéma directeur informatique, de suivre l'engagement et le paiement des crédits déconcentrés, notamment en ce qui concerne les programmes européens de développement régional et l'exécution des contrats de plan.

B. LES AIDES A LA LOCALISATION D'ACTIVITES CREATRICES D'EMPLOIS

Après une augmentation spectaculaire l'an dernier (multiplication par deux et demi), les crédits de paiement du chapitre 64-00 « Aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois » progressent de façon satisfaisante de 800 à 870 millions de francs, tandis que les autorisations de programme régressent de 1 089 à 960 MF.

Cette évolution s'explique par une *certaine lenteur dans la mise en place du nouveau régime d'aides* au développement régional. C'est ainsi que les crédits attribués au titre des anciennes primes de développement régional et au titre des anciennes aides spéciales rurales s'élevaient encore respectivement à 136 MF et 27 MF au premier semestre 1984. Pour la même période, les nouvelles P.A.T. (primes à l'aménagement du territoire attribuées sur décision régionale sur des crédits délégués par l'Etat au commissaire de la République) s'élevaient à 253 MF et les P.R.E. (primes régionales à l'emploi attribuées par les régions sur leurs ressources) à 46 MF. C'est donc du fait de ces reports liés à une faible consommation des crédits de 1984, que la progression des aides pour 1985 n'est pas importante.

Le tableau page suivante fait apparaître la ventilation régionale des primes accordées durant le premier semestre 1984, tant au niveau central que régional (chiffres provisoires).

RÉGIONS	NOMBRE	MONTANT (en MF)	EMPLOIS	INVESTISSEMENTS (en MF)
ALSACE	5	6,4	180	38,1
AQUITAINE	28	27,9	808	149,4
AUVERGNE	17	59,9	1624	282,8
B.NORMANDIE	16	12,1	481	73,3
BOURGOGNE	4	2,6	113	12,9
BRETAGNE	32	25,3	1069	115,8
CENTRE	2	2	65	12,3
CHAMPAGNE ARDENNES	3	4,7	100	22,6
FRANCHE COMTE	4	1,6	140	7,9
H.NORMANDIE	4	15,4	527	102
LANGUEDOC	9	9,4	350	39,9
LIMOUSIN	10	5,5	159	32,6
LORRAINE	34	89,9	2516	1 060
MIDI PYRENEES	31	65,3	1772	234,6
NORD	23	44,8	1406	254,1
PICARDIE	5	15,6	659	130,5
PAYS DE LOIRE	50	38,7	1924	243
POITOU-CHAR.	17	14,3	463	43
PROVENCE	10	12,8	274	3,3
RHONE-ALPES	25	40,3	1276	115,8
TOTAU.	329	494,5	15906	2 989,6

Le montant des primes accordées au cours du premier semestre de 1984 s'établit à 494,5 MF pour 329 dossiers représentant un investissement global de 3 989,6 MF et intéressant 15 906 emplois.

La procédure centralisée a été suivie pour 97 demandes qui ont bénéficié de 316 MF de primes et concernaient 8 876 emplois au cours du premier semestre 1984.

Cette année encore, votre commission déplore que l'on ne dispose pas d'informations plus précises sur la répartition de ces aides par secteurs et types d'opérations, notamment en ce qui concerne les aides instituées par les régions, qu'il s'agisse des primes régionales à l'emploi ou des primes régionales à la création d'entreprises.

Elle se félicite cependant de la réforme de ces aides qui se caractérise par une simplification (deux procédures d'aides au lieu de six, ce qui permet une utilisation plus aisée par les entreprises) et un renforcement des barèmes : l'aide par emploi créé est le double de ce que permettait l'ancienne prime de développement régional et atteint 35 000 à 50 000 F. par emploi selon les cas pour la P.A.T. ; quant à la prime régionale à l'emploi, elle peut atteindre, pour les trente premiers emplois, 10 000 F. par emploi dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants et 20 000 F. par emploi sur le reste du territoire ; dans les zones de montagnes et les zones qui bénéficiaient de l'ancienne aide spéciale rurale, elle peut atteindre, avec l'aide de l'Etat, 40 000 F. par emploi.

Enfin, ce nouveau système est adapté aux priorités géographiques actuelles. La carte des zones classées pour les projets industriels répond à deux priorités : les régions affectées de handicaps structurels (relief, éloignement des pôles économiques, exode rural) et celles particulièrement affectées par la crise économique. Ainsi, les grandes agglomérations ne bénéficieront plus automatiquement de la prime pour les projets industriels. Elles continueront toutefois de bénéficier des aides pour les activités tertiaires et de recherche.

C. L'EVOLUTION DES FONDS GENERAUX D'INTERVENTION DE LA D.A.T.A.R.

Il s'agit du Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (F.I.A.T.) et du Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (F.I.D.A.R.) dont la gestion a été décentralisée pour contribuer à la mise en oeuvre des contrats de plan Etat-Régions.

1) L'évolution du F.I.A.T.

La dotation du F.I.A.T. progresse *sensiblement* en crédits de paiement (+ 25 %) passant de 613,2 à 776 millions de francs, les autorisations de programme augmentant de près de 6 % (906,9 MF contre 856,4 en 1984).

Au 31 juillet 1984, l'utilisation des crédits du F.I.A.T. était de 77 %. Ces crédits ont été répartis en fonction des décisions prises par les comités interministériels pour l'aménagement du territoire (C.I.A.T.) des 22 décembre 1983 et 13 avril 1984.

Parmi les interventions financières du F.I.A.T., on notera par exemple :

- le développement du centre de transit international géré par la Société Garolar à Marseille (aide de 3 MF en complément des participations de la région et des collectivités locales) ;
- l'installation du centre inter-universitaire de calcul de Nancy ;
- la mise en place de deux nouvelles agences régionales d'information scientifique et technique en Bretagne et dans le Centre ;
- la création d'un centre régional d'innovation et de transfert technologique en Champagne-Ardenne et l'aménagement du site industriel d'Usinor ;
- un ensemble d'opérations de développement culturel dans les domaines de la communication ;
- des actions touristiques : développement de l'hébergement en milieu rural, poursuite du programme thermalisme...

Les interventions du F.I.A.T. sont de trois types, selon qu'elles se font dans les domaines qui restent de la compétence de l'Etat, dans des domaines relevant de la compétence des régions ou conjointement avec les régions, par association des compétences de l'Etat et des régions (2/3 des crédits du F.I.A.T. relevant de cette dernière catégorie). Il s'agit là de *l'exécution des contrats de plan* qui explique la forte progression des crédits pour 1985.

2) Le F.I.D.A.R.

Votre rapporteur ne dressera pas un bilan détaillé de l'action du F.I.D.A.R., qui sera examinée plus particulièrement dans l'avis que votre commission consacre à l'aménagement rural.

Il rappelle cependant que le F.I.D.A.R. présente un certain nombre de ressemblances avec le F.I.A.T., puisqu'il intervient pour exécuter des décisions prises par le Comité interministériel de développement et d'aménagement rural (C.I.D.A.R.), que ses crédits sont délégués directement aux commissaires de la République et qu'il contribue au financement des contrats Etat-Régions.

Les actions du F.I.D.A.R. se distinguent cependant de celles du F.I.A.T. par leur spécificité puisqu'elles sont localisées en *zone de montagne* (75 % des dépenses), essentiellement dans le Massif central (50 %) et les zones rurales fragiles, et qu'elles concernent des programmes forestiers ou agricoles (60 % des dépenses).

La procédure est à la fois plus déconcentrée que celle du F.I.A.T. et plus conforme à la décentralisation (puisque les projets de convention avec l'Etat ne peuvent être transmis au C.I.D.A.R. qu'après délibération du conseil régional).

Après un recul sensible l'an dernier (- 10 %), les crédits du F.I.D.A.R. passent de 378 à 413 millions de francs en autorisations de programme (+ 9,25 %) et de 328,5 MF à 340 MF en crédits de paiement (+ 3,5 %).

Votre commission se félicite de ce renversement de tendance en raison de l'importance du coefficient multiplicateur des crédits du F.I.D.A.R. qui est environ de cinq.

Les crédits du F.I.D.A.R. sont un élément essentiel de la politique de la montagne. Le Sénat ayant adopté, en première lecture, le projet de loi relatif au développement et à la protection de la montagne le 26 octobre dernier, votre commission se montrera attentive à l'évolution des crédits du F.I.D.A.R. au cours du IXe Plan, puisqu'ils doivent très largement contribuer au financement des contrats particuliers de massifs : 1,270 milliard de francs sur les 3 milliards prévus à cet effet proviendront du F.I.D.A.R. Le projet de loi institue par ailleurs un Fonds interactivité pour l'autodéveloppement en montagne (F.I.A.M.). Ce fonds apparaît dans le projet de loi de finances sous la forme d'un article 30 du chapitre 65-03 consacré au F.I.D.A.R. et sera doté pour 1985 de 40 millions de francs.

Votre commission s'étonne de l'inscription de la dotation de ce fonds au chapitre 65-03, article 30, c'est-à-dire au titre du F.I.D.A.R., alors que ce fonds devait être autonome. Lors de l'examen du projet de loi montagne, votre commission avait d'ailleurs redouté que la création de ce nouveau fonds ne se fasse au détriment des crédits du F.I.D.A.R.

Le projet de loi de finances ne fait que confirmer ses craintes. Le gouvernement s'était en effet engagé, en juin dernier, à doter ce fonds de 40 MF pour 1985. Or, si cet engagement est tenu en ce qui concerne les autorisations de programme, tel n'est pas le cas des crédits de paiement qui ne s'élèvent qu'à 15 MF.

En outre, et M. de Caumont, rapporteur du projet de loi montagne et du budget de l'aménagement du territoire à l'Assemblée nationale, l'a souligné, il paraît surprenant que ce Fonds, destiné à financer des mesures d'accompagnement, d'animation ou d'expérimentation micro-économique dans les massifs de montagne soit inscrit au titre VI - subventions d'investissement accordées par l'Etat - et non au titre IV relatif aux dépenses d'intervention.

Votre commission souhaiterait avoir des explications sur ce point et émet le vœu que le F.I.A.M. soit doté de 40 MF en crédits de paiement pour que la loi montagne, qui sera votée à la fin de l'année 1984, puisse avoir une application effective dans les zones concernées.

3) Le fonds d'aide à la décentralisation

La loi du 2 août 1960, modifiée par la loi du 7 juillet 1971 (n° 71- 537) tendant à limiter l'extension des locaux à usage de bureaux et à usage industriel dans la région parisienne, a prévu le versement d'une redevance dont le produit, en application des dispositions de l'article 4 est :

- rattaché à concurrence de 50 % selon la procédure de fonds de concours à un chapitre du budget de l'aménagement du territoire ;
- attribué à concurrence de 50 % à la région Ile-de-France.

Le chapitre 65-02 « actions en vue de faciliter l'implantation d'activités industrielles ou tertiaires hors de la région parisienne » a été rattaché au budget de l'aménagement du territoire par la loi de finances pour 1971. Les premiers fonds de concours ont alimenté le F.A.D. en 1972.

Les fonds ainsi dégagés sont utilisés, après décision en C.I.A.T. essentiellement, pour réduire le prix de vente des terrains équipés à des industriels, faciliter l'aménagement de zones industrielles et, depuis 1980, participer au financement des schémas de zones d'activité (Lorraine, Corse...).

Le montant des fonds de concours alimentant le chapitre s'est élevé à 518,2 MF pour le premier semestre 1984.

Le C.I.A.T. du 20 décembre 1982 a décidé que le chapitre 65-02 participerait au financement *d'opérations nouvelles de décentralisation*, en plus des financements traditionnels du chapitre (équipements de zones industrielles, liaisons interrégionales de lignes aériennes).

La totalité des fonds de concours reçus a été consommée. Les décisions du C.I.A.T. du 13 avril 1984 entraîneront une consommation d'environ 50 millions de francs.

La plupart des ministères ont élaboré leur plan de localisation, ce qui entraînera pour 1985 la création ou la décentralisation de certains services ; ainsi le F.A.D. sera sollicité conformément aux décisions du C.I.A.T. du 20 décembre 1982.

D. LES INTERVENTIONS SPECIFIQUES

1) Vers la disparition des missions interministérielles d'aménagement

Le chapitre 55-00 concernait en 1983 :

- la mission interministérielle pour la protection de l'aménagement de l'espace national méditerranéen ;
- la mission interministérielle d'aménagement et d'équipement de la Corse ;
- le parc international d'activités de Valbonne-Sophia Antipolis ;
- la mission interministérielle d'aménagement de la côte Aquitaine (M.I.A.C.A.).

L'aménagement touristique du Languedoc-Roussillon avait déjà été transféré à la région.

Deux missions subsistaient encore en 1984 :

- La mission interministérielle d'aménagement de la côte Aquitaine, dont la date d'expiration était fixée au 30 juin 1984, a été prorogée jusqu'au 31 décembre 1984. La région ne souhaitant pas se voir transférer immédiatement la responsabilité des aménagements conduits par cette mission, son budget sera rétabli pour la période 1984-1985 dans un avenant au contrat de plan Etat-Régions. Pour 1985, des crédits de 34,5 MF en autorisations de programme et 32,9 MF en crédits de paiement sont inscrits au budget de l'aménagement du territoire.

- Le parc international d'activités de Valbonne-Sophia Antipolis, qui n'est pas une mission mais un syndicat mixte de collectivités locales, bénéficie aussi de crédits du ministère de l'aménagement du territoire (14,1 MF de crédits de paiement pour 1985).

Les autres missions d'aménagement sont aujourd'hui en voie d'extinction.

2) La restructuration des zones minières

Les crédits spécifiques affectés à la restructuration des zones minières sont inscrits au chapitre 65-05 des services généraux du budget du Premier Ministre (titre Aménagement du territoire et action régionale). Ils contribuent à financer une série d'opérations limitativement arrêtées par le C.I.A.T., notamment la réfection et la remise aux normes, avant transfert

aux communes, de divers équipements de service public appartenant aux Houillères (voiries et réseaux divers assurant la desserte intérieure des cités minières, équipements sportifs, édifices du culte, installations socio-culturelles polyvalentes...), ainsi que des actions concernant la reconquête du cadre de vie et l'aménagement du tissu urbain.

Les collectivités territoriales sont désormais directement associées à la gestion des crédits en participant aux travaux du groupe interministériel de restructuration (GIRZOM) chargé de proposer au C.I.A.T. la répartition de la dotation du chapitre 65-05 entre les trois bassins houillers (Nord-Pas-de-Calais, Lorraine et Centre-Midi).

Dans la limite des crédits votés, le comité interministériel d'aménagement du territoire est donc conduit à répartir la dotation du chapitre 65-05 en tenant compte des priorités et des programmes d'actions retenus par les élus des collectivités locales des trois bassins houillers.

D'autre part, en vertu des décisions arrêtées par le comité interministériel de l'administration territoriale (C.I.A.T.E.R.) du 24 mai 1983, la dotation globale fixée pour chaque bassin houiller par le C.I.A.T. est déléguée globalement aux préfets, commissaires de la République de région, à charge pour ces ordonnateurs secondaires de la subdéléguer aux préfets, commissaires de la République des départements concernés.

C'est ainsi qu'en 1984, la dotation de 160 MF du chapitre 65-05 a été répartie à concurrence de 121 MF pour le Nord-Pas-de-Calais, 25 MF pour la Lorraine et 14 MF pour le Centre-Midi. Ces enveloppes globales sont assorties d'une directive d'emploi reprenant les opérations définies à l'échelon local selon l'ordre des priorités arrêtées par les élus.

Dans le *cadre des contrats de plan Etat-Région* conclus avec le Nord-Pas-de-Calais et la Lorraine, il est convenu que les actions de restructuration proprement dites seront poursuivies et mises en oeuvre sur la base d'accords contractuels particuliers liant l'Etat, les collectivités territoriales et les Houillères. Ces contrats particuliers sont actuellement en cours d'approbation. Pour 1984, c'est dans ce contexte que 121 MF et 25 MF ont été consacrés aux actions de restructuration des bassins houillers. Ce processus sera identique en 1985 et au-delà.

Dans le Centre-Midi, la dispersion des sept houillères de bassin entre six régions et le caractère plus diffus des actions de restructuration font que les programmes seront poursuivis et conduits en étroite concertation avec l'Etat, les collectivités locales et les houillères suivant une procédure largement déconcentrée et animée par les préfets, commissaires de la République de régions et de départements intéressés. Ce dispositif spécifique au Centre-Midi résulte du fait que les responsables régionaux n'ont pas jugé nécessaire de recourir, pour chaque bassin houiller, à un contrat de plan particulier.

Enfin, lors de son voyage dans le Nord-Pas-de-Calais d'avril 1983, le Président de la République a donné son accord de principe au transfert du patrimoine immobilier des houillères à une structure spécifique qui sera créée prochainement et dont la définition est à l'étude dans le cadre d'un groupe de travail.

Pour 1985 les crédits prévus au titre de la restructuration des zones minières s'élèvent à 144 MF en autorisations de programme (contre 160 MF en 1984) et 134 MF contre 130,5 MF en crédits de paiement. Votre commission s'étonne de ce recul des crédits de restructuration compte tenu de leur importance pour les zones de reconversion concernées. Elle souhaiterait en connaître les motifs.

3) La dotation globale d'équipement des villes nouvelles

La dotation globale d'équipement des agglomérations nouvelles (chapitre 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.

Pour 1985, la dotation bénéficiera de 136,28 MF en autorisations de programme (contre 82,6 MF en 1984, + 64,5 %) et de 65,8 MF en crédits de paiement (contre 37,6 MF, + 75 %).

Quant au *groupe central des villes nouvelles*, créé en 1970, il a contribué à la mise en oeuvre de la loi du 13 juillet 1983 et à la régionalisation du IXe Plan.

Un arrêté du 16 mars 1984 a sensiblement élargi son rôle et modifié sa composition, de telle sorte que les représentants des collectivités territoriales soient mieux associés à son fonctionnement. Les nouveaux établissements publics chargés de la gestion des agglomérations nouvelles sont mis en place progressivement et les communes procèdent maintenant à l'inventaire des équipements intercommunaux indispensables pour déterminer les modalités de fonctionnement des syndicats d'agglomérations nouvelles.

4) Les commissariats à l'industrialisation

Les commissariats à l'industrialisation ont été créés, à l'initiative de la D.A.T.A.R., pour soutenir le développement industriel des régions prioritaires.

Ces commissariats organisent leur action autour de cinq grands objectifs :

- appuyer les entreprises implantées localement pour faire aboutir leurs projets de développement ;

- accueillir les projets d'implantation et assurer la prospection de projets potentiels ;

- veiller au bon aboutissement des projets internes ou externes à la région ;

- assurer sur place la solution des problèmes de certaines entreprises en difficulté en liaison avec la D.A.T.A.R., le C.I.R.I. (1) et les C.O.D.E.F.I. (1) ;

- participer, par des propositions, à l'animation économique et industrielle de leur aire de compétence.

En 1984, pour la rénovation rurale, les commissariats des zones de montagne se sont montrés particulièrement actifs dans l'élaboration des contrats particuliers de massifs. Un huitième commissariat à l'industrialisation a été créé pour les régions normandes afin de répondre aux problèmes industriels posés par la conversion du tissu industriel d'agglomérations telles que Caen, Dieppe et Rouen, et par la dévitalisation des zones plus rurales de Basse-Normandie.

La légitimité acquise par les commissariats sur le terrain provient de leur aptitude à répondre aux besoins des industriels et à n'intervenir qu'en subsidiarité des organismes d'intervention existants. Leur budget s'est élevé à 49,3 MF en 1984.

(1) CIRI : Comité Interministériel de Restructuration industrielle.

CODEFI : Comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises.

III. LA REFORME DU REGIME DES AIDES DU FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT REGIONAL

Compte tenu du rôle joué par la DATAR dans l'attribution des concours du FEDER, il n'est pas inutile de présenter les nouvelles modalités de fonctionnement de ce fonds.

Le Conseil des Communautés a adopté, le 19 juin dernier, le nouveau règlement du FEDER qui entrera en vigueur le 1er janvier 1985, théoriquement pour cinq ans.

Cette décision a été acquise grâce aux efforts de la présidence française du Conseil des Communautés qui ont contribué à l'adoption de règles plus efficaces pour l'intervention du FEDER et notamment :

- suppression de la distinction entre sections sous-quota et hors-quota, remplacées par un mécanisme de répartition des crédits du Fonds suivant des fourchettes, dotées d'un plancher correspondant au minimum de concours garanti à chaque Etat-membre et d'un plafond représentant un hypothétique maximum (pour la France : 11,05 et 14,74 %);

- s'agissant des missions du FEDER, prise en compte à parité des problèmes régionaux de nature structurelle et de ceux liés au déclin d'activités industrielles ;

- extension, à titre expérimental, du financement de programmes pluriannuels de développement au détriment des projets individuels ;

- accent mis sur la coordination des interventions communautaires entre elles et avec celles des Etats-membres ;

- augmentation dans des limites raisonnables des taux d'intervention du FEDER (taux de droit commun égal à 50 %, avec possibilité d'aller jusqu'à 55 % pour des projets ou programmes présentant un intérêt particulier pour la région dans laquelle ils se situent) ;

- adoption d'une liste d'infrastructures exclues du financement du FEDER compte tenu de leur absence de lien avec le développement régional (infrastructures à caractère social, opérations éligibles au FEOGA...);

– enfin, l'allègement des procédures concernant les projets (saisine du Comité de gestion pour les seuls projets égaux ou supérieurs à 35 MF) et les programmes communautaires (adoption des règlements-cadre à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité).

Par ailleurs, le nouveau règlement comportera une définition de l'approche intégrée des interventions communautaires et nationales.

Pour 1984, la dotation du FEDER s'est élevée de 2.140 millions d'ECU (125 millions d'ECU au titre de la section hors-quota).

La répartition des concours par Etat-membre ne sera connue qu'à la fin de l'année. La France peut espérer obtenir environ 276 millions d'ECU.

Le projet de budget présenté par la Commission pour 1985 est en cours d'examen par le Conseil et le Parlement européen. Il prévoit une dotation de 2.250 millions d'ECU pour le FEDER.

La D.A.T.A.R. est chargée d'élaborer les demandes de concours destinées au FEDER sur la base des éléments que lui communiquent les Ministères techniques concernés.

Ces demandes sont ensuite transmises à Bruxelles par l'intermédiaire du S.G.C.I. (1) et la Représentation permanente de la France auprès des Communautés. Elles sont examinées par la Commission qui prend ses décisions après avis du Comité de gestion du FEDER.

Les concours du FEDER sont obtenus en remboursement sur la base d'attestation de dépenses. Les demandes de paiement sont établies par la D.A.T.A.R. en fonction des informations que lui transmettent les départements ministériels concernés.

Les versements de crédits viennent se porter sur le budget général de l'Etat, ils apparaissent à la ligne 606 de l'état de la loi de finances de l'année.

- 0 -

La commission a rejeté les propositions du rapporteur pour avis tendant à adopter les crédits de l'aménagement du territoire et a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat.

(1) SGCI : Secrétariat Général du Comité interministériel pour la coopération européenne.