

N° 96

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985

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 1986, 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° 21

PLAN ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Rapporteur spécial : M. Geoffroy de MONTALEMBERT.

[1] *Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cuzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, 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 législ.) : 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 23), 2992 (tome IX) et in-8° 895.
Sénat : 95 (1985-1986)**

Loi de Finances - Aménagement du Territoire - Commissariat général du Plan - Plan.

SOMMAIRE

	Pages
OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	4
EXAMEN EN COMMISSION	5
INTRODUCTION	6
PREMIERE PARTIE : LE COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN	7
<i>I. PRESENTATION DES CREDITS</i>	7
<i>A) Présentation générale</i>	7
<i>B) Mesures nouvelles</i>	9
1. Dépenses de fonctionnement	9
2. Dépenses d'intervention	9
3. Dépenses en capital	10
<i>II. OBSERVATIONS</i>	10
<i>A) Le problème de la coordination des travaux</i>	10
1. Le risque de dispersion	10
2. Des procédés curieux	11
<i>B) L'évolution préoccupante des crédits de diffusion</i>	11
1. L'information : un véritable programme prioritaire	11
2. Une diffusion menacée et inadaptée	12
<i>C) Des choix contestables : le Centre Mondial informatique</i>	13

DEUXIEME PARTIE : AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.....	15
<i>I. PRESENTATION DES CREDITS</i>	15
<i>A) Présentation d'ensemble</i>	15
<i>B) Mesures nouvelles</i>	16
1. Moyens de fonctionnement	16
2. Moyens d'investissement	17
<i>a) investissements directs</i>	17
<i>b) subventions d'investissement</i>	18
<i>c) tableau récapitulatif</i>	19
<i>II. OBSERVATIONS</i>	20
<i>A) La prééminence est accordée au financement des contrats de Plan Etat-Régions.....</i>	20
1. Les contrats de plan	20
2. Le financement	20
3. Le rôle de la DATAR	22
<i>B) A l'exception de la DGE villes nouvelles, les autres dotations d'investissements connaissent un déclin sensible</i>	23
1. Présentation d'ensemble	23
2. Evolutions caractéristiques	23
<i>C) Des doutes subsistent quant à l'efficacité de certaines procédures</i>	24
1. L'absence de bilan coût-efficacité des primes distribuées ..	24
2. L'octroi mal contrôlé des subventions	25
3. L'action internationale de la DATAR	25
<i>D) Quelle (vraie) place pour l'aménagement du territoire ?.....</i>	26

OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

I - OBSERVATION COMMUNE AUX DEUX SECTIONS :
l'augmentation du budget est largement factice. Elle provient, pour le plan, exclusivement du rattachement du Centre Mondial Informatique et, pour l'aménagement du territoire, partiellement du transfert en provenance d'autres budgets.

II - COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN

1) Le problème de la coordination des travaux reste, malgré des démentis, une préoccupation majeure.

2) La diffusion des travaux du Plan paraît menacée et inadaptée.

3) Le rattachement du Centre Mondial informatique au budget du Plan n'est pas de nature à atténuer les nombreuses craintes exprimées au sujet de cet organisme.

II - AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

1) La prééminence est accordée au financement des contrats de plan Etat-Régions.

2) Sauf exception, les autres dotations d'investissement connaissent un déclin sensible.

3) Des doutes subsistent quant à l'efficacité de certaines procédures : absence de bilan coût-efficacité, octroi mal contrôlé des subventions, action internationale...

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 29 octobre 1985 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, Président, la Commission a procédé sur le rapport de M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial, à l'examen des crédits de Plan et de l'Aménagement du Territoire pour 1986.

Le rapporteur spécial a indiqué que l'augmentation des crédits était largement factice et que les critiques traditionnelles n'en prenaient que plus de force, à savoir, pour le Plan, le problème de la coordination et de la diffusion des travaux et pour l'Aménagement du Territoire, le problème du suivi des actions.

Il a rappelé que ce dernier point avait fait l'objet de nombreuses interventions auprès des différents ministres chargés de l'aménagement du territoire mais qu'à ce jour il n'enregistrait ni résultat ni progrès.

M. Gamboa a formulé trois critiques à l'encontre du budget : la suppression d'emplois, la diminution massive des primes d'aménagement, l'abondement du Centre Mondial Informatique à partir du Plan et des PTT.

M. Francou a estimé que le budget subventionnait de façon excessive les associations.

M. Bonduel a considéré que l'évolution générale des crédits était satisfaisante, même si les critiques de fond formulées par le rapporteur restaient tout-à-fait fondées.

M. Descours Desacres a relevé l'ambiguïté et la fréquence des contrats d'études.

A l'issue de ce débat, la Commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits pour 1986 du Plan et de l'Aménagement du Territoire.

INTRODUCTION

L'ensemble des crédits du budget du Plan et de l'Aménagement du Territoire prévus pour 1986 se montent à 2 749 millions de francs, en augmentation de 8,5 % par rapport à 1985.

Ces deux composantes sont inégales.

- Les crédits d'aménagement du territoire forment l'essentiel de ce budget, et représentent à eux seuls :

- 92 % de l'ensemble,
- près de 99 % des dépenses en capital.

- Les crédits du Plan sont des crédits de fonctionnement et d'études. Le suivi du IXème Plan, et en particulier de ses « programmes prioritaires » a fait l'objet d'un rapport d'information au nom de la Délégation pour la planification ». (1)

(1) Rapport d'information Sénat 1984-1985 n° 402

PREMIERE PARTIE

LE COMMISSARIAT GENERAL AU PLAN

I. PRESENTATION DES CREDITS

A. PRESENTATION GENERALE

- Les crédits du Plan recouvrent :

- les crédits du Commissariat Général de Plan

- les crédits des organismes qui lui sont rattachés :

- .le CERC-centre d'études des revenus et des coûts,

- .le CEP II-centre d'études prospectives et d'informations internationales.

- les subventions de fonctionnement pour le financement de recherches ou d'actions économiques menées par des organismes privés. A la différence du CERC et du CEP II, ces organismes disposent d'un budget autonome et reçoivent des contributions publiques ou privées extérieures au Plan.

Les crédits inscrits au projet initial de budget du Commissariat Général du Plan atteignent **219,6 MF**, soit en augmentation de 50 % par rapport à la loi de finances pour 1985.

Ces crédits ont été majorés de 1,6 MF au cours de la seconde délibération à l'Assemblée Nationale, soit **221,2 MF** au total.

Cette évolution provient du rattachement à ce budget de 70 MF de subventions au Centre mondial informatique et ressources humaine, auparavant versées par d'autres départements.

A structure comparable, les crédits sont fixés à 149,6 MF, contre 146,8 MF en 1985.

L'évolution des crédits, par titre et par action, est présentée dans le tableau ci-après :

TABLEAU RÉCAPITULATIF

Budget du Commissariat Général au Plan

Présentation par nature de crédits			Présentation par action		
Crédits	Montant (millions de F)	Variation 1986/1985	Action	Montant (millions de F)	Variation 1986/1985
Titre III - Moyens des services	95,5	+ 3,2 %	Commissariat au Plan Organismes rattachés (1)	133	+ 52 %
Titre IV - Interventions	112	+ 158 %		20,6	- 32 %
Titre VI - Subventions d'in- vestissements			Recherche		
C.P.	12,1	+ 9 %		56	+ 89 %
A.P.	12,9	-			
Total (D.O. + C.P.)	219,6	+ 50 %		219,6	+ 50 %

(1) Organismes rattachés au Plan :

C.E.R.C. : Centre d'Études du revenu et des coûts

C.E.P.I.I. : Centre d'Études prospectives et d'informations internationales.

Quatre autres centres bénéficient de subventions inscrites au budget du Plan mais disposent d'un budget autonome et de ressources d'autres services :

C.R.E.D.O.C. : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie

O.F.C.E. : Observatoire français des conjonctures économiques

I.R.E.S. : Institut de recherches économiques et sociales

C.E.P.R.E.M.A.P. : Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquées à la planification.

B. MESURES NOUVELLES

1) Dépenses de fonctionnement :

a) Personnel

7 postes sont supprimés dans le cadre du redéploiement des effectifs. La variation du nombre de postes conduit à une **économie** (2 MF) presque équivalente au coût des mesures acquises et de reconduction.

L'effectif du Commissariat s'établit donc comme suit :

commissariat : 187 (- 8)

recherche : 9 (+ 1)

ministre : 25 (-)

total C.G.P. : 221 (- 7)

Nota : le cabinet du ministre chargé du Plan et de l'aménagement du territoire compte à lui seul 11 % du total des effectifs budgétaires.

b) Matériel

L'augmentation de 2,44 MF s'analyse en deux mouvements de sens contraire :

- une économie de 0,51 MF correspondant à 3 % des crédits de 1985. Cette économie a été imputée sur trois chapitres : matériel, frais de déplacement, réalisation et diffusion des travaux

- une mesure nouvelle de 2,95 MF permettant au Commissariat Général du Plan de mettre en oeuvre l'une des tranches de son schéma directeur bureautique et informatique.

2) Dépenses d'intervention :

a) Ajustement des dotations des organismes subventionnés qui s'analyse comme suit :

●une diminution de 4 MF de la dotation affectée au CREDOC-Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie- dont certains travaux ont été pris en charge par la Caisse nationale d'assurance maladie (débudgétisation).

●une majoration des subventions destinées à l'OFCE (+ 1,7 MF)-Observatoire français des conjonctures économiques-et à l'IRES-Institut de recherches économiques et sociales (+ 0,25 MF)-en application des conventions liant ces organismes à l'Etat.

Nota - au cours de la 2e délibération à l'Assemblée Nationale, ces subventions ont été majorées de 1,6 MF. Cette majoration concerne l'IRES et la CEPREMAP.

b) Rattachement au budget du Plan des subventions au Centre Mondial informatique :

Ces subventions étaient en 1985 éclatées entre plusieurs administrations (8 puis 14 imputations budgétaires). La participation du Plan s'élève en 1986 à 70 MF répartis entre le budget du commissariat général (45,7 MF) et le budget de recherche (24,3 MF).

Cette dotation est complétée par une subvention de 40 MF inscrite sur le budget des PTT.

3) Dépenses en capital

Les autorisations de programme ouvertes en 1986 se montent à 12,9 MF. Aucune dotation n'avait été inscrite en 1985, afin de permettre la résorption du montant des autorisations de programme disponibles non affectées à la fin de 1984.

II. OBSERVATIONS

A. LE PROBLEME DE LA COORDINATION DES TRAVAUX

1) Chaque année, votre commission, impressionnée par le nombre et l'étendue des études réalisées ou soutenues par le commissariat général ne peut s'empêcher de s'interroger sur le **risque de dispersion**.

Les services paraissent sensibilisés par cette question, aussi, précisent-ils que : « *Le Commissariat Général du Plan attache une très grande importance à la coordination des travaux d'études et de recherches. Ce souci se traduit de façon interne et externe.*

L'ensemble des projets d'études et de recherches sont instruits au sein de sept comités et le Commissariat Général du Plan veille à la bonne coordination des travaux au sein des organismes de recherche.

Le Comité des études réunit sous la présidence du Commissaire au Plan l'ensemble des services du Plan. Il sélectionne les projets d'études selon leur qualité et le programme de travail du C.G.P.

Six comités scientifiques procèdent à la préparation des appels d'offres définis par le C.G.P. selon un programme de recherche pluriannuel.

Enfin, la coordination est assurée entre les organismes de recherche qui sont rattachés ou subventionnés par le Commissariat Général du Plan.

En effet, il n'existe ni dispersion ni double emploi dans les travaux de ces organismes (CERC, CEPIL, CREDOC, CEPREMAP, OFCE, IRES).

L'apparente similitude de vocation est la traduction de la multiplicité d'approches qui caractérise la liberté dans le domaine scientifique et culturel ».

- une « liberté » dont le Commissariat fait parfois un curieux usage.

2) Des procédés curieux

Ainsi peut-on s'étonner :

- d'artifices de **rattachement** : travaux sur les revenus **agricoles** menés par le SETRA-service des études techniques des routes et **autoroutes**.

- d'artifices de **présentation**, tel le rattachement des dépenses du CEPIL-centre d'études prospectives et d'informations internationales- au programme prioritaire d'exécution du Plan n° 7, « Mieux vendre en France et à l'étranger »; rattachement quelque peu artificiel (exemple : estimation des échanges **entre** les pays en voie de développement...).

- de constater que **certains travaux** du CEPREMAP, ou de l'OFCE, subventionnés à plus de 90 % par le Commissariat **sont édités en langue anglaise !...**

B. L'EVOLUTION PREOCCUPANTE DES CREDITS DE DIFFUSION

1) L'information : un véritable « programme prioritaire »

En dehors des travaux mêmes du IXème Plan, le Commissariat du Plan a suscité 150 recherches depuis 1981, et exerce, selon ses propres termes, une « influence considérable » sur le potentiel de recherche français en sciences sociales. Une bonne diffusion de ces études est la première condition de leur valorisation.

Un effort particulier a été fait dans ce domaine :

- en particulier à l'occasion du **IXème Plan** le Commissariat a édité une cinquantaine de publications, des rapports préparatoires, une brochure illustrée en collaboration avec le service d'information et de diffusion du Premier Ministre, ainsi qu'un vidéogramme.

- de façon plus contestable, pour « sensibiliser » certains partenaires sociaux.

Des crédits supplémentaires ont été ouverts (sur le chapitre 44-14) en vue de contribuer, par voie de subvention, aux travaux menés par les organisations syndicales en tant que partenaires de la planification.

L'affectation des crédits est retracée dans le tableau ci-après :

	1983 (en francs)	1984 (en francs)	1985 (en francs)
Confédération Française Démocratique du Travail	217.500	217.500	219.500
Confédération Générale du Travail	217.500	217.500	219.500
Confédération Générale du Travail - Force Ouvrière	217.500	217.500	219.500
Confédération Française de l'Encadrement - CGC.....	117.500	117.500	119.500
Confédération Française des Travailleurs Chrétiens	100.000	100.000	
Fédération de l'Education Nationale	100.000	100.000	110.000
Centre National du Patronat Français ...	17.500	18.500	19.500

2) Une diffusion menacée et inadaptée :

menacée : les crédits de diffusion ont diminué de 15 % en francs courants entre 1983 (année « faste », il est vrai, en raison des travaux du IX^{ème} Plan) et 1986, soit 30 % en francs constants.

inadaptée : car trop dispersée. De récentes initiatives, même intéressantes, telle que la sortie en librairie d'ouvrages importants qui trouvent leur source dans des travaux de prospective menées pour le plan...

exemples :

- . Sortir de l'hexagone - par André Fontaine et Pierre Li (Stock)
- . Vivre en l'an 2000 - par Roger Sue (Albin Michel)

... ne peut qu'accroître l'hétérogénéité des voies et modes de diffusion

exemples :

- . Lettre du IX^{ème} Plan
- . Recherches économiques et sociales

- . Revue DEES- documents pour l'enseignement économique et social
- . Dossier de la lettre de Matignon
- . Documents du CERC
- . Rapports du CEPII
- . Revue économie prospective internationale
- . Lettre du CEPII
- . Papiers de recherche CEPREMAP
- . Critique de l'économie politique
- . Observations et diagnostics économiques
- . Economica
- . Recherches économiques et sociales
- . etc...

C. DES CHOIX CONTESTABLES : LE CENTRE MONDIAL INFORMATIQUE

Sur le plan comptable, le rattachement des subventions destinées au financement au Centre mondial informatique, et jusque là éclatées entre plusieurs administrations (8, puis 14 imputations budgétaires !) ne peut qu'être approuvé. La dotation du centre sera complétée par une subvention de 40 MF en provenance du budget annexe des P.T.T.

En revanche, le dernier rapport de la Cour des Comptes souligne les nombreuses carences du centre dont le fonctionnement s'est avéré exagérément coûteux.

Compte tenu du fait que la tutelle exercée par le Plan sur les organismes subventionnés est traditionnellement limitée, le nouveau rattachement du Centre mondial informatique n'est pas de nature à atténuer les craintes exprimées tant par la Haute Juridiction que par votre commission.

DEUXIEME PARTIE
AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

I. PRESENTATION DES CREDITS

A. PRESENTATION D'ENSEMBLE

Après seconde délibération à l'Assemblée Nationale au cours de laquelle les crédits du Titre VI ont été majorés de 12 millions de francs.

Globalement, les crédits d'aménagement du territoire (dépenses ordinaires et crédits de paiement) augmentent de 6,6 % et se montent à 2.541 millions de francs.

Cette augmentation, supérieure à la hausse prévisionnelle des prix et à la moyenne des budgets civils, confirme l'évolution relativement privilégiée du budget de l'aménagement du territoire (+ 40 % en 1984, + 14 % en 1985). Cette appréciation doit cependant être atténuée en raison des transferts, en provenance d'autres budgets, afin d'abonder la DGE villes nouvelles.

En revanche, les autorisations de programme, 2.625 MF, régressent de 8,5 %.

CREDITS D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Budget (dépenses ordinaires + crédits de paiement)	Montant (en millions de francs)	Variation 1986/1985
Titre III. Moyens des services	48,1	+ 2,1 %
Titre IV. Interventions publiques	68,9	+ 25 %
Titre V. Investissements exécutés par l'Etat	63,3	- 17 %
Titre VI. Subventions d'investissements (C.P.)	2.361,4	+ 7,1 %
TOTAUX	2.541,7	+ 6,6 %

B. MESURES NOUVELLES

1) Moyens de fonctionnement

a) Les moyens des services sont reconduits (+ 2 % en francs courants).

Pas de changement notable à l'exception de la poursuite de l'informatisation (mesure O1.11.01 : + 1,75 MF), de la transformation de 13 emplois (mesure 01.12.02 : - 0,3 MF) et la suppression de deux emplois contractuels dans le cadre du redéploiements des effectifs (mesure 01.15.01 :- 0,2 MF).

Au total, l'effectif de la DATAR est de 150 personnes.

Ce tassement en francs constants du budget de fonctionnement amènera les services à accentuer la gestion déjà rigoureuse en 1985 de certains chapitre (notamment les frais de déplacements).

b) Les crédits d'intervention - titre IV - augmentent sensiblement, + 25%, sous le double effet :

- de la modification d'imputation budgétaire des crédits destinés à l'association Urba 2000 (8 millions de francs) jusque-là financés à partir du FIAT (sur les crédits du titre VI) - Urba 2.000 a pour objectif de faire de certaines zones (Bayonne et le Nord-Pas-de-Calais) des bases d'expérimentation de nouvelles technologies (câble, cartes de paiement informatisées...).

- d'un accroissement de 20% du budget d'intervention de la DATAR au profit des commissariats à l'industrialisation.

Ces commissariats, au nombre de 9, sont subventionnés à partir de la dotation budgétaire du chapitre 44-O1 « subventions diverses ». Ils constituent des « structures d'animation et d'appui du développement économique des régions prioritaires au sein de l'aménagement du territoire ». 29,1 MF ont été inscrits en 1986, soit 5 MF de plus qu'en 1985.

2) Moyens d'investissement

L'ensemble des moyens d'investissement mis à la disposition de la DATAR (tires V et VI) s'élève à **2.425** millions de francs en autorisations de programme, soit en diminution de 8,5%.

Nota : la baisse prévue avant les derniers arbitrages budgétaires était de l'ordre de 13%. Le chapitre D.G.E. agglomérations nouvelles a toutefois été abondé au dernier moment, ramenant la baisse à 9%.

La baisse avant délibération à l'Assemblée Nationale était de 9%. Cette baisse affecte les différents chapitres de façon variable.

a) La baisse des **investissements directs de l'Etat** est due au **recul des crédits de décentralisation administrative** (ch. 57.00. 23,1 MF en AP contre 35 MF en 1985). Cette baisse est regrettable car selon les termes de la DATAR : « l'action du Comité de décentralisation compte parmi les politiques les plus importantes mises en oeuvre par la DATAR ».

L'objectif minimum poursuivi par le Comité est de ne pas permettre l'extention globale de surfaces et d'emploi, pour un ministère considéré, à Paris.

Entre 1983 et 1985, les administrations centrales d'Etat ont déposé 17 plans de localisation qui font état de 99 opérations à réaliser dans un délai moyen de 3 ans, représentant la décentralisation d'une moyenne de 2.200 emplois par an.

- En revanche, la **dotation affectée aux missions interministérielles d'aménagement touristique** (ch. 55.00) a été reconduite en francs courants (en A.P.), soit 47,5 millions de francs.

Des quatre missions interministérielles (Languedoc-Roussillon, Aquitaine, Corse, Valbonne), seules subsistent aujourd'hui, la mission d'aménagement de la côte aquitaine (MIACA) dont le décret n° 85440 du 19 avril 1985 fixe les nouvelles modalités de fonctionnement, et la mission interministérielle pour l'aménagement du Parc international de Valbonne, chargées de coordonner l'intervention des différents départements ministériels.

Les subventions attribuées dans le cadre de la MIACA ont permis la réalisation d'un ensemble d'investissements publics chiffré à 1400 MF se décomposant en : 1016 MF environ de programmes d'équipements et 420 MF de programmes d'hébergements sociaux.

Les orientations récentes de la MIACA sont inscrites dans un avenant au contrat de plan Etat-Région.

Sur la base de ces orientations, le budget prévisionnel 1985 représente une proposition de programmation pour un montant de 54,089 MF dont 45,989 MF au titre des engagements de l'Etat et de 3 MF de dotation exceptionnelle du ministère du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme pour favoriser le tourisme social.

En application de ces mêmes engagements, le budget prévisionnel 1986 de la MIACA comprend une contribution de l'Etat de 35,4 MF, à laquelle doit s'ajouter la contrepartie de la Région Aquitaine.

En effet, l'avenant au contrat de plan stipule que, pour la période 1985-88, l'Etat et la Région consacreront à l'ensemble du programme défini ainsi qu'au budget de fonctionnement et d'études générales (évalué à 15 MF) de la mission, une enveloppe de crédits de 139 MF pour l'Etat et 21 MF pour la Région (valeur 1984, correspondant à des quote-parts annuelles respectives de 34,75 MF et 5,18 MF).

b) La baisse des **subventions** d'investissements est contrastée.

- l'aide à la localisation des activités diminue fortement (-37% en A.P.), ce qui affecte, par contagion, le **GIRZOM**-Groupement interministériel pour la restructuration des zones minières - (-15%);

- le **FIDAR** -Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural- connaît une diminution de 2,2% affectant en A.P. principalement le **FIAM** -fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne-. L'augmentation apparente (+3,8%) étant due à l'intégration des crédits en provenance de l'Education nationale (construction d'équipements scolaires en zones rurales);

- le **FIAT** -Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire- en revanche progresse de 4,4%;

- la **D.G.E. agglomérations nouvelles** augmente très sensiblement : + 69% en raison de deux dotations nouvelles abondées par transfert de l'Education Nationale :

- la dotation de construction de collèges 29,8 MF d'A.P.

- la dotation de construction de lycées 57,8 MF d'A.P.

c) Tableau récapitulatif

**CREDITS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
MOYENS D'INVESTISSEMENT DE LA DATAR**
(avant seconde délibération)

	A.P. (MF)	Variation 1986/85	C.P. (MF)	Variation 1986/85
a) Investissements exécutés par l'Etat	71,5	-14,5%	63,3	-17%
Subventions				
.Aides à la localisation aux entreprises (activités créatrices d'emplois)	600	-37,5%	850	-23%
.FIAT (1)	946	+4,4%	862,5	+12,5%
.FIDAR (2)	438	+3,8%	365,2	+4,5%
(dont FIAM) (3)	(30)	(-25%)	(37)	(+150%)
GIRZOM (4)	122	-15,3%	111	-17%
DGE agglomérations nouvelles .	230,3	+69%	154,7	+81%
URBA 2000	-6		6	
Sous-total subventions	2342,3	-8,8%	2349,4	+6,5%
TOTAUX	2413,8	-9%	2412,7	+5,8%

Nota - Au cours de la seconde délibération, les crédits du FIAM ont été majorés de 12 MF en A.P., et 12 MF en C.P.

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

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

(3) FIAM. Fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne

(4) GIRZOM. Groupement interministériel pour la restructuration des zones minières.

II. OBSERVATIONS

A. LA PREEMINENCE EST ACCORDEE AU FINANCEMENT DES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGION

1) Les contrats de plan

1984 a vu l'**aboutissement de procédures de négociation des contrats de plan** Etat-Région. En 1984, 21 contrats ont été conclus, celui de la région Corse l'ayant été en mai 1985.

L'Etat va ainsi consacrer plus de 35 milliards de francs à la mise en oeuvre des contrats de plan, l'ensemble des régions affecteront, pour leur part, une somme d'un montant voisin de 27 milliards de francs.

Au total, environ 1000 actions ont été sélectionnées, les thèmes les plus fréquents concernant la formation professionnelle dans les filières prioritaires (22 régions), la modernisation de l'artisanat (22 régions), l'aide à l'exportation (20 régions), la maîtrise de l'énergie (15 régions), etc...

Les contrats de plan ont par ailleurs prévu la conclusion de **contrats particuliers** destinés à préciser d'une part, les modalités d'exécution des actions retenues et déterminer d'autre part les financements et les principes d'association des autres partenaires (collectivités, organismes socio-professionnels, établissements publics...).

A la fin du premier semestre 1985, la quasi totalité des 600 contrats particuliers initialement prévus étaient signés. Ils représentent l'essentiel des financements mobilisés par l'Etat et les régions.

2) Financement

- Les engagements financiers respectifs de l'Etat et des régions s'établissent comme suit :

CONTRATS DE PLAN ETAT-REGION

	Etat	Région en MF
Alsace	1100	700
Aquitaine	1470	930
Auvergne	775	450
Bourgogne	851	601
Bretagne	1804	814
Centre	860	610
Champagne-Ardenne	850	445
Corse	1100	300
Franche-Comté	847	550
Ile de France	7137	8465
Languedoc-Roussillon	1381	776
Limousin	757	308
Lorraine	2979	942
Midi-Pyrénées	1433	787
Nord-Pas-de-Calais	3950	2450
Basse-Normandie	770	450
Haute-Normandie	865	523
Pays de Loire	1180	883
Picardie	1176	851
Poitou-Charentes	1250	630
Provence-Côte d'Azur	2796	1897
Rhône-Alpes	2980	1520

- En 1984, l'Etat a engagé près de 7,4 milliards de francs pour la mise en oeuvre des contrats de plan Etat-Région.

De leur côté, les régions ont apporté des financements aux alentours de 5 milliards de francs, ce qui représente environ 40 % des budgets régionaux en 1984.

Au total, 12,5 milliards de francs environ auront donc été consacrés à la réalisation des premières opérations conformément aux objectifs des contrats de plan 1984.

- En 1985, la contribution de l'Etat, plus importante, est de 8,7 milliards de francs.

Par grand thème, les crédits de l'Etat se répartissent comme suit :

- 645 MF pour la modernisation du tissu industriel, la recherche, le développement des pôles technologiques

- 855 MF pour la formation professionnelle, scolaire et universitaire

- 1450 MF pour la mise en valeur du patrimoine agro-alimentaire de la France

- 1420 MF pour les politiques d'aménagement territorialisées (montagne, tourisme, environnement...)

- 1100 MF en faveur de la politique sociale (développement social des quartiers, santé, personnes âgées...)

- 310 MF pour le développement culturel des régions

- 2800 MF en faveur des réseaux de communication. Etc...

3) Le rôle de la DATAR et l'importance croissante des crédits affectés aux contrats de plan

Le budget de la DATAR est une des sources de financement des contrats de plan Etat-région. Près de la moitié du budget total y est consacrée (1142 MF au total en 1985). Le Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire dont l'évolution est privilégiée depuis 3 ans, représente à lui seul environ 8 % de l'apport de l'Etat (7 % en 1984).

La participation de la DATAR au financement des contrats de plan s'établit comme suit. Il s'agit (1) :

- de la totalité des crédits des missions d'aménagement touristique (ch. 55.00, 47 MF)
- d'une partie des crédits de décentralisation administrative (ch. 57.00, 6 MF)
- d'une partie des crédits du FIAT (ch. 65.01, 696 MF)
- d'une partie des crédits du FIDAR (ch. 65.03, 373 MF)
- d'une partie des crédits du GIRZOM (ch. 65.05, 20 MF).

Par ailleurs, le Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire (FIAT), évolue de façon privilégiée.

(1) Chiffres 1985

Crédits du FIAT (A.P.)

en millions de francs	1983	1984	1985	1986
Crédits.....	669	856	906	945

Les autres dotations évoluent souvent moins favorablement.

B. A L'EXCEPTION DE LA D.G.E. VILLES NOUVELLES, LES AUTRES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT CONNAISSENT UN DECLIN SENSIBLE

1) Présentation

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE - Interventions en capital (hors FIAT)

(Autorisations de programme en MF)	1983	1984	1985	1986
Aide à la localisation d'activités créatrices d'emplois.....	1210	1089	960	600
Fonds Interministériel d'Aménagement Rural (FIDAR)	423	378	382	383
Restructuration des zones minières	155	160	144	122
D.G.E. villes nouvelles	31	82	136	143

2) Evolutions caractéristiques

Sans remettre en cause une baisse qui peut dans certains cas ne pas être critiquable, certaines évolutions doivent être relevées.

- l'évolution très irrégulière des aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois.

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
A.P.....	-28,7 %	+ 62,5 %	- 12 %	- 10 %	- 11,8 %	- 37,5 %
C.P.....	-30 %	+ 28,5 %	- 62,39 %	+ 263 %	+ 8,8 %	- 2,2 %

● L'évolution des crédits n'est pas toujours cohérente avec les engagements antérieurs. C'est en particulier le cas avant 2^e délibération à l'Assemblée Nationale des crédits du Fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne (FIAM). Si les crédits de paiement augmentent considérablement (+ 150 %), les autorisations de programme baissent de 25 %. Cette baisse survient alors que la loi sur la politique de développement et de protection des zones de montagne a été promulguée le 3 janvier 1985.

Ces crédits ont été cependant majorés de 12 MF en A.P. et en C.P. au cours de la seconde délibération.

● L'évolution apparemment privilégiée de la dotation globale d'équipement des villes nouvelles. Cette augmentation correspond plus à une « globalisation » qui s'achève en 1985 qu'à un véritable accroissement.

Les crédits de la D.G.E. des agglomérations nouvelles correspondent à la globalisation des crédits d'investissements antérieurement individualisés.

A partir de 1985, les crédits globalisés de la D.G.E. aux agglomérations nouvelles se sont totalement substitués aux crédits précédemment individualisés. Ces crédits ont servi à financer des groupements d'infrastructure (assainissement) et de superstructure (équipements scolaires du premier et second degré).

C. DES DOUTES SUBSISTENT QUANT A L'EFFICACITE DE CERTAINES PROCEDURES

1) L'absence de bilan coût-efficacité des primes distribuées

La DATAR mobilise l'ensemble de ses instruments pour la conversion des zones touchées par les restructurations industrielles et le développement de l'emploi. En 1984, 40.000 emplois ont bénéficié de la prime d'aménagement du territoire, dont 10.000 sont situés dans des pôles de conversion.

En réalité, si l'objectif est clair, le bilan l'est moins. Tous les acteurs de la vie économique régionale savent bien que le circuit des aides est, soit complètement ignoré, soit habilement utilisé. Les aides de la DATAR, qui s'ajoutent à celles des régions et des collectivités locales, n'échappent pas à cette règle.

2) L'octroi mal contrôlé des subventions

Les associations ou établissements participant à la politique d'aménagement du territoire bénéficient des subventions. (ch. 44.01, 65.01 ou 65.03). L'effort s'est récemment accentué en faveur des « commissariats à l'industrialisation » qui sont des associations regroupant des partenaires privés (entreprises) et publics (collectivités locales, DATAR...). La moitié des subventions de fonctionnement leur sont attribuées (32 millions de francs en 1984).

L'autre moitié paraît cependant exagérément dispersée et **certaines actions, sans nier leur intérêt, paraissent relever d'autres administrations ou services** : ex. l'INA, Institut National de la Communication Audiovisuelle, a bénéficié de 2 MF destinés au financement de la « Mission Câble » ; le Groupement pour l'insertion des handicapés a bénéficié de 160.000 francs, l'ANVAR, association pour la valorisation de la recherche, a reçu 993.000 francs... Au total, 48 associations ou établissements ont ainsi reçu le soutien de la DATAR, à hauteur de 28 millions de francs.

3) L'action internationale de la DATAR

On constate que le rythme de création d'emplois industriels d'origine étrangère a progressé malgré la crise. En 1984, les investisseurs étrangers ont été à l'origine de la création de 13.500 emplois (+ 15 % par rapport à 1983). 62 % de ces emplois ont bénéficié de la prime d'aménagement du territoire.

Cette évolution est très positive et doit être encouragée.

Les moyens de la DATAR, qui établissent des « bureaux étrangers » chargés d'une mission d'information et de prospection, sont-ils adaptés ? Il est permis d'en douter.

Dans une réponse au questionnaire de la Commission des Finances, la DATAR évoquait en 1984 « le risque de discordance entre les démarches effectuées par les régions et l'attitude de l'Etat, et la mauvaise image pouvant résulter d'interventions désordonnées. »

Pour limiter ce risque, le conseil des Ministres du 14 juin 1985 a proposé d' « améliorer l'image de notre pays par une meilleure coordination » de l'action à l'étranger de l'Etat et des organismes chargés du développement régional ». Les services, prudents, précisent en effet, avec un humour involontaire, que « les missions à l'étranger des responsables du développement régional sont *indispensables quand elles sont efficaces.* »

En outre, cet outil de promotion, ce fer de lance de l'action de la DATAR à l'étranger, dispose de 31 agents... dans 6 pays différents. La moitié des postes ne disposent pas de secrétaires.

D. QUELLE (VRAIE) PLACE POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ?

L'augmentation du budget (+ 6,1 % en 1986), supérieure à la hausse prévisionnelle des prix et à la moyenne des budgets civils, confirme l'évolution relativement privilégiée du budget de l'aménagement du territoire.

En revanche, tout en restant à un niveau appréciable (2,4 milliards de francs), les autorisations de programmes subissent un tassement constant.

Cette divergence tend à devenir habituelle.

BUDGET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

(millions de francs)	1983	1984	1985	1986
Budget montant (DO + CP) ...	1471	2075	2371	2530
. Evolution (n/n - 1)		+ 40,7 %	+ 14,2 %	+ 6,7 %
Autorisations de programme ...	2619	2661	2643	2413
. Evolution (n/n - 1)		+ 1,4 %	- 0,6 %	- 9 %

Malgré les demandes réitérées auprès des différents Ministres chargés de l'aménagement du territoire afin d'obtenir des garanties quant au suivi des actions entreprises, aucun progrès, aucun résultat n'a pu être enregistré.

Cette pratique, ce décalage entre les intentions et la réalité, tendent eux aussi, à devenir habituels.

Au cours de la séance du 29 octobre 1985, la Commission a approuvé le rapport et les observations présentées par M. Geoffroy de Montalembert, Rapporteur spécial.

La Commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits pour 1986 du Plan et de l'Aménagement du Territoire.