

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès verbal de la séance du 17 novembre 1986

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 1987, 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° 19

**EQUIPEMENT, LOGEMENT, AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE et
TRANSPORTS**

III. Aménagement du Territoire

Rapporteur spécial. M. Geoffroy de MONTALEMBERT

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice président d'honneur*, Michel Durafour, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, *vice présidents* ; Emmanuel Hamel, Modeste Logouez, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean Pierre Masseret, Josy Moïn A, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, André-Georges Voisin

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8^e législ.) ; 363 et annexes, 395 (annexe n° 22), 400 (tome VII) et T.A. 43
Sénat : 66 (1986-1987)

SOMMAIRE

	Pages
OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	4
<i>EXAMEN EN COMMISSION</i>	5
<i>INTRODUCTION</i>	7
CHAPITRE I. PRESENTATION DES CREDITS	9
<i>A) Présentation d'ensemble</i>	9
<i>B) Mesures nouvelles</i>	10
1. Moyens de fonctionnement	10
2. Moyens d'investissement	11
CHAPITRE II. OBSERVATIONS	15
<i>A) Le respect des engagements de l'Etat</i>	15
1. Les engagements contractuels: le financement des contrats de Plan Etat-Région.....	15
<i>a. L'exécution financière des contrats de plan</i>	15
<i>b. La réalisation des opérations contractualisées est en bonne voie</i>	18
2. Une volonté d'assainissement: le rattrapage en crédits de paiement des moyens mis à la disposition des fonds intermi- nistériels	18
<i>a. Le F.I.A.T.</i>	19
<i>b. Le F.I.D.A.R.</i>	20

B) La réorientation des politiques nationales de solidarité	20
1. La réorientation des vecteurs: le déclin de la Prime d'Aménagement du Territoire	20
a. <i>L'évolution des primes d'aménagement du territoire</i>	20
b. <i>Les mesures prévues pour 1987</i>	22
2. La réorientation des secteurs	23
a. <i>Les secteurs en déclin: la restructuration des zones minières</i>	23
b. <i>Les pôles de conversion et l'action en faveur des chantiers navals.</i>	24
C) Le resserrement de l'action budgétaire autour de missions mieux définies	24
1) Des mesures de réorganisation	24
a. <i>La clarification des responsabilités.</i>	25
b. <i>La limitation des subventions</i>	25
2) La commission Guichard.	26
CONCLUSION	29

OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1. Le recul du budget 1987 (- 12,6 % par rapport à 1986, ou + 7,2 % à structure constante) s'explique principalement par la forte chute des crédits finançant les primes d'aménagement du territoire. Il a été considéré que ces primes, dont l'efficacité était en outre limitée, étaient trop souvent des subventions à la création d'emplois, sans réelle incidence sur la localisation des projets.

2. Cette évolution correspond à l'amorce d'un retour de la politique d'aménagement du territoire vers ses objectifs initiaux, en accordant moins d'aides directes aux entreprises et à l'emploi et en concentrant ses efforts vers l'aide aux collectivités locales et aux initiatives dites structurantes.

3. En dépit d'un relatif affaiblissement, le budget 1987 respecte les engagements contractuels de l'Etat et témoigne d'une volonté d'assainissement.

4. La Commission encourage toutes les mesures de réorganisation visant à accroître le recentrage des interventions autour d'opérations mieux définies, ainsi que leur efficacité. Elle considère que l'effort pour limiter les subventions doit être poursuivi et accru.

5. La Commission a souhaité qu'au-delà des crédits propres de la D.A.T.A.R. un grand débat intervienne pour que le gouvernement fasse savoir s'il y avait encore aujourd'hui une véritable politique d'aménagement du territoire et quels en étaient les principaux axes.

EXAMEN EN COMMISSION

Dans une séance tenue le mercredi 5 novembre 1986, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé à l'examen du budget de l'Aménagement du Territoire (Equipement, Logement, Aménagement du territoire et Transports. III-Aménagement du territoire) pour 1987, sur le rapport de M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial.

Le rapporteur spécial a indiqué qu'avec un peu plus de 2 milliards de francs, le budget est en diminution de 12 %. Cette forte régression s'explique non seulement par le souci de contribuer à la réduction du déficit global, mais aussi par la suppression de la prime régionale d'aménagement du territoire. En dépit de ce mouvement, le budget trouve sa place dans un environnement favorable (amélioration des infrastructures, allègements fiscaux aux entreprises), témoigne d'un retour d'une politique d'aménagement du territoire à sa vocation originelle (soutenir les collectivités locales) et respecte les engagements contractuels de l'Etat (contrats de plan).

Le point essentiel du budget est la baisse de 50 % des aides à la localisation d'activités créatrices d'emploi. Cette baisse est régulière depuis 5 ans. Le rapporteur a indiqué que les primes régionales n'étaient trop souvent que des primes à l'emploi, sans réelle incidence sur la localisation des projets. En revanche, les primes nationales sont conservées, pour encourager notamment les investissements de décentralisation et internationaux.

L'aménagement du territoire, intégré dans le grand ministère de l'urbanisme, du logement et des transports, s'oriente vers les transports à l'échelle européenne. Les prochaines conclusions de la « commission Guichard », chargée d'une mission de réflexion sur l'aménagement du territoire, sont attendues pour la fin d'année.

Le rapporteur spécial a considéré que, compte tenu de l'envergure et la diversité de la politique d'aménagement du territoire, cette politique était en fait du ressort du Premier ministre. Il a suggéré une question orale sur l'ensemble du sujet à laquelle s'associeraient divers membres de la Commission.

M. Jacques Oudin a évoqué la possibilité d'entendre M. Olivier Guichard à la suite des conclusions de son rapport.

M. Jacques Descours Desacres a évoqué la situation des primes d'aménagement du territoire.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a observé qu'il y avait continuité dans le respect des engagements contractuels et dans le même temps, remise en cause des moyens antérieurs. Il a considéré que les zones d'entreprise entraînaient des privilèges fiscaux très importants, rendant ainsi moins attractifs les avantages accordés aux autres pôles de conversion.

M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé sur les effets de la multiplication de zones de défiscalisation.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter le budget de l'Aménagement du Territoire pour 1987.

INTRODUCTION

Conformément aux décrets des 20 et 25 mars 1986, la Délégation à l'Aménagement du Territoire (D.A.T.A.R.), jusque là rattachée au ministère du « Plan et de l'Aménagement du territoire », est désormais rattachée au « grand » ministère de l'Equipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports.

Le précédent rattachement répondait à une logique de long terme : plus de 60 % des crédits de la D.A.T.A.R. sont consacrés à la réalisation du contrat de Plan Etat-Régions, moyen essentiel de la planification. Cependant, ce budget commun était totalement déséquilibré puisqu'au sein de ce budget du Plan et de l'Aménagement du Territoire, la D.A.T.A.R. représentait 92 % de l'ensemble, 99 % des dépenses en capital.

Infrastructures, transports, urbanisme, logement sont traditionnellement en prise avec l'Aménagement du territoire, aussi le nouveau rattachement de la Délégation permettra-t-il de renforcer la cohérence des actions menées.

Le budget de l'Aménagement du territoire, soit un peu plus de 2 milliards de francs, représente 0,19 % du budget de l'Etat.

CHAPITRE I

PRESENTATION DES CREDITS

A. PRESENTATION D'ENSEMBLE

Globalement, les crédits d'aménagement du territoire (dépenses ordinaires et crédits de paiement) se montent à **2.085 millions de francs**, soit une baisse de 12,6 % par rapport à 1986. Les autorisations de programmes nouvelles, soit 1.704 millions de francs, régressent de 22,4 %.

Ce recul résulte de mesures de transferts et de changements de structures. A structure constante, la baisse est ramenée à - 7,2 %.

Ce recul s'explique principalement par la forte chute des crédits de la prime d'aménagement du territoire, qui correspond à l'amorce d'un retour de la politique d'aménagement du territoire vers ses objectifs initiaux, en diminuant l'aide directe aux entreprises et en concentrant ses efforts sur les collectivités locales et les initiatives dites « structurantes ».

A noter également que 60 % du budget sont contractualisés (contrats de plan) et que, à s'en tenir aux chiffres, le budget 1987 confirme une tendance amorcée en 1985-1986, après la forte croissance de 1984.

Budget de l'Aménagement du Territoire 1987

Budget (dépenses ordinaires + crédits de paiement)	Montant (MF)	Variation 1987/1986
Titre III. Moyens des services	48,4	+ 0,5 %
Titre IV. Interventions publiques	57,9	- 15,9 %
Titre V. Investissements exécutés par l'Etat	46,7	- 26,2 %
Titre VI. Subventions d'investissements (C.P)	1 932,4	- 12 %
TOTAL	2 085,4	- 12,6 %

**Budget de l'Aménagement du Territoire
(L.F. initiales)**

(millions de francs)	1983	1984	1985	1986	1987
Budget					
. montant (DO + CP)	1 471	2 075	2 371	2 387	2 085
. Evolution (n/n - 1)		+ 40,7 %	+ 14,2 %	+ 0,7 %	- 12,6 %
Autorisations de programme	2 619	2 661	2 643	2 195	1 704
. Evolution (n/n - 1)		+ 1,4 %	- 0,6 %	- 17 %	- 22,4 %

B. MESURES NOUVELLES

1) Moyens de fonctionnement

Les moyens de fonctionnement, soit 106 millions de francs, représentent 5,1 % du budget.

● **Les moyens des services** (Titre III), soit 2,3 % du total du budget, sont reconduits en francs courants. Cette stabilité résulte :

. de deux mouvements de réorganisation de sens contraire : incidence de la modification des structures ministérielles : (action 01.40-01 : - 0,9 million de francs) et nouvelle imputation des dépenses de fonctionnement du Commissariat à l'aménagement des Pyrénées précédemment inscrites sur le titre VI (action 01.13-02 : + 1,1 MF) ;

. de deux orientations également de sens contraire : la réduction des effectifs (action 01.18-01 : 3 postes supprimés, soit - 0,6 million de francs) et la poursuite de l'informatisation (+ 1,5 million de francs). Compte tenu de la suppression des 2 emplois par le collectif 1986, l'effectif de la D.A.T.A.R. sera de 155 personnes en 1987.

● **Les interventions publiques** (Titre IV), soit 2,8 % du budget, régressent de 15 %. Cette baisse résulte de deux phénomènes :

. une mesure de **transfert** des dépenses des rémunérations des agents mis à la disposition des conseils généraux sur le budget du ministère de l'Intérieur. Ce transfert est conforme à la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité (mesure 01.17.01 : - 4,6 millions de francs).

A structures constantes, la baisse des subventions est de - 9,3 %.

Ce retrait fait suite à une forte majoration du budget d'intervention de la DATAR en 1986 (soit + 20 %), au profit des commissariats à l'industrialisation.

2) Moyens d'investissement

L'ensemble des moyens d'investissement mis à la disposition de la D.A.T.A.R. (Titres V et VI) s'élève à 1 703 millions de francs en autorisations de programme (A.P.) et à 1 979 millions de francs en crédits de paiement (C.P.), soit 95 % du budget. Ainsi, pour la deuxième année consécutive, ces moyens baissent sensiblement : - 12 % en C.P., - 22 % en A.P.

Cette baisse affecte les différents chapitres de façon variable (voir tableau ci-après), mais est surtout le signe d'une réorientation de la politique d'aménagement du territoire.

a. Les investissements directs de l'Etat (Titre V), qui représentent 3 % seulement du total des dépenses en capital, soit 48 millions de francs, baissent de 16 %. Ces investissements sont de deux types.

- **L'aide à la décentralisation administrative**

Ce fonds d'aide (chapitre 57.00), qui aidait à la déconcentration des administrations centrales, ne sera pas doté en 1987 (23 millions de francs en 1986). Les administrations devront prendre elles-mêmes en charge leurs opérations de déconcentration. En réalité, les principaux programmes de déménagement ou de déconcentration sont aujourd'hui en voie d'achèvement et la seule opération financée ces dernières années était le déménagement de l'école normale supérieure à Lyon.

- **Les missions interministérielles d'aménagement touristique (M.I.A.T.)**

Pour la deuxième année consécutive, la dotation est reconduite en francs courants (chapitre 55.00 : 47,5 millions de francs). Cet aménagement concerne la Côte Aquitaine et le Plateau de Valbonne.

b. La baisse moyenne des subventions d'équipement (Titre VI) est contrastée.

- Cette baisse affecte principalement les aides à la localisation des activités (ch. 64-00), c'est-à-dire les primes d'aménagement du territoire (PAT). Ce chapitre, qui constituait plus du quart du total des autorisations de programme en 1986, régresse de moitié (soit 300 MF contre 600 MF en 1986). Les aides régionales sont supprimées; en revanche, une fraction du solde est pré-affectée aux chantiers navals (40 MF sur 300 MF).

- 60 % de la baisse totale des autorisations de programme en 1987 proviennent de la PAT. Le déclin de la PAT affecte par contagion le **GIRZOM**, groupement interministériel pour la restructuration des zones minières (- 18 % en autorisations de programme; - 11 % en crédits de paiement). Les problèmes qui se posent dans ces zones ont évolué. Les opérations d'urbanisme sont aujourd'hui moins impératives compte tenu de l'évolution démographique locale.

Les autres chapitres sont soit reconduits, soit baissent modérément.

- Le **FIDAR** - Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural - connaît une légère diminution en autorisations de programme de 1,5 % en affectant principalement le **FIAM** -fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne-. En revanche, les crédits de paiement progressent de 4,8 %. A noter la forte progression des **crédits d'équipement scolaires en zone rurale** (+ 26 % en crédits de paiement).

- Le **FIAT** - Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire - en revanche, régresse de 11 % en autorisations de programme mais augmente de 4,7 % en crédits de paiement. Le FIAT finance essentiellement les contrats de plan.

Une partie de la baisse ou A.P. s'explique par le transfert sur le budget de l'environnement de 109 MF consacré à la lutte contre les dégâts des eaux.

Ces évolutions divergentes correspondent à une réorientation plus fondamentale de la politique d'aménagement du territoire, qui font l'objet d'observations complémentaires de la part de votre Commission (voir ci-après observations).

**Tableau récapitulatif
Crédits de l'Aménagement du Territoire
Moyens d'investissement de la D.A.T.A.R.**

	A.P. (M.F.)	Variation 1987/1986	C.P. (M.F.)	Variation 1987/1986
a) Investissements exécutés par l'Etat	48,3	- 32,4 %	46,7	- 26,2 %
b) Subventions				
. Aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois	300	- 50 %	534,7	- 37 %
(dont restructuration des chantiers navals)	(40)	nouveau	(20)	nouveau
. FIAT (1)	812	- 11 %	903,5	+ 4,7 %
.....				
FIDAR				
. FIDAR (2)	383	-	327,8	+ 4,7 %
. FIAM (3)	35	- 16 %	49,5	-
. Equipements scolaires en zone rurale	25	-	17,9	+ 26 %
Total FIDAR	443	- 1,5 %	395,2	+ 4,8 %
GIRZOM (4)	100	- 18 %	99	- 11 %
Sous-total subventions d'équipement	1 655	- 22 %	1 932,4	- 12,4 %
TOTAL	1 703,8	- 22,4 %	1 979,1	- 12,8 %

(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.

CHAPITRE II

OBSERVATIONS

A. LE RESPECT DES ENGAGEMENTS DE L'ETAT

1) Les engagements contractuels : le financement des contrats de plan Etat-Région.

Tous les contrats de plan ont été signés en 1984 ; le bilan d'exécution après deux années d'exercice montre que les engagements contractuels ont été tenus. Ce bilan amène deux constatations.

Le phénomène des contrats de plan est fondamental pour le budget de l'Aménagement du territoire. 60 % du total des dépenses, près de 70 % des dépenses en capital sont aujourd'hui contractualisés, laissant une marge d'action mineure.

a. L'exécution financière des contrats est conforme aux engagements

Les contrats de plan prévoient un engagement financier total sur 5 ans de 38,9 milliards (Francs 1984) pour l'Etat, et 25,8 milliards pour les régions. L'Etat a scrupuleusement respecté ces accords, puisqu'après 3 ans (sur 5 ans), 65 % des crédits étaient distribués. 1987 confirme cette orientation. Plus de 85 % de l'ensemble seront couverts après 4 ans d'exécution.

La D.A.T.A.R. participe à hauteur de 12 % du total de l'engagement de l'Etat. La part de la D.A.T.A.R. provient pour la plus grande partie du F.I.A.T.

Les tableaux ci-après donnent l'évolution de l'engagement de l'Etat et la répartition régionale des crédits.

Financement des contrats de plan (MF courants)

	1984	1985	1986	1987
Total Etat	7 600	8 600	9 700	environ 9 800
.....				
D.A.T.A.R.				
. FIAT	621	696	696	700
. FIDAR	378	382	383	408
. GIRZOM	35	26	27	27
. MIAT	50	48	47	47
TOTAL D.A.T.A.R.	1 074	1 152	1 157	1 182

CONTRATS DE PLAN ETAT-REGION
Répartition régionale des crédits (en M.F.)

	Engagements sur cinq ans		Réalisation de l'Etat	
	Etat	Région	1984	1985
Alsace	1 100	700	250,2	257,9
Aquitaine	1 470	930	301	431,5
Auvergne	775	450	161,6	157,8
Bourgogne	851	601	180	214,4
Bretagne	1 804	8 134	353,6	375,7
Centre	860	610	144	178,6
Champagne-Ardenne	850	445	101	142,7
Corse	1 100	300	-	166,9
Franche-Comté	847	550	152,5	185,2
Ile-de-France	7 137	8 465	1 767	1 804,6
Languedoc-Roussillon	1 381	776	318,1	370,8
Limousin	757	308	172,4	161
Lorraine	2 979	942	542,4	557
Midi-Pyrénées	1 433	787	360,1	365
Nord-Pas-de-Calais	3 950	2 450	926	982,7
Basse Normandie	770	450	129	155,5
Haute Normandie	865	523	96,6	123,9
Pays de Loire	1 180	883	203,6	341,5
Picardie	1 176	851	176,3	376
Poitou-Charente	1 250	630	195	125,9
Provence-Côte d'Azur	2 796	1 897	658,8	710
Rhône-Alpes	2 980	1 520	407,8	470
<u>FRANCE ENTIERE</u>	38 900 MF	25 800 MF	7 595 MF	8 655 MF

b. La réalisation des opérations contractualisées en en bonne voie

Il convient de rappeler que les crédits d'Etat sont totalement délégués aux préfets de région, qui financent les différents programmes d'action retenus contractuellement. Il s'agit :

- **d'opérations traditionnelles**, dont la mise en oeuvre s'effectue selon des procédures déjà connues et utilisées par les partenaires (construction de lycées, opérations liées à l'amélioration des infrastructures de transport...). Certaines opérations dites « structurantes » sont particulièrement lourdes et ont allongé les délais de mise au point (grandes écoles, centres de recherches...);

- **d'opérations à caractère innovant**, dont le démarrage a été lent, mais qui entrent désormais dans une phase de réalisation active, et qui consomment les crédits disponibles à un rythme soutenu.

Il s'agit d'actions faisant appel à de nouveaux modes d'intervention, de concertation et de prise de responsabilité entre les partenaires, tels que les investissements immatériels d'aide à la décision (fonds régionaux d'aide au conseil -FRAC- pour les PME-PMI) ou l'aide au développement de l'innovation (opérations pilotes « productiques »; application de la télématique en milieu agricole, etc...).

Il peut cependant exister certains problèmes. **Depuis que les contrats ont été signés, les pouvoirs, les moyens et les difficultés des régions ont évolué. Certaines peuvent avoir un légitime souci de renégocier ces contrats.**

2) Une volonté d'assainissement : le rattrapage en crédits de paiement des moyens mis à la disposition des fonds interministériels d'aménagement

Depuis quelques années se manifestait un déséquilibre entre autorisations de programmes et crédits de paiement affectés aux fonds interministériels d'aménagement. Ce déséquilibre, normal à courte échéance, devient un handicap sérieux lorsqu'il perdure. Le rattrapage de 1987 confère une marge de sécurité à l'Etat, lui donne une meilleure position vis-à-vis de ses partenaires régionaux, en permettant non seulement de financer les actions lancées jusque là, mais aussi de lancer des opérations ponctuelles rapides.

a. Le F.I.A.T. (Fonds interministériel d'aménagement du territoire) : il se voit doté de moyens en crédits de paiement en forte croissance alors que les autorisations de programmes ne diminuent que très peu, marquant ainsi la volonté d'assainissement de la situation financière.

Depuis 4 ans, l'évolution des crédits du F.I.A.T. (crédits répartis en cours d'année en comités d'aménagement du territoire - CIAT), était particulièrement contrastée, marquant un dérapage au détriment des crédits de paiement. En outre, un bilan qui a pu être dressé de l'utilisation des crédits du F.I.A.T. montre un excès de « saupoudrage » pour résoudre des problèmes ponctuels.

1987 devrait marquer un tournant dans l'évolution du F.I.A.T., afin de recentrer les interventions vers l'aide à l'investissement (et moins d'aide au fonctionnement), de rechercher l'effet multiplicateur, afin de retrouver la vocation du fonds qui est d'être un fonds d'impulsion.

Il convient cependant de rappeler que plus des 3/4 du fonds sont consacrés aux contrats de plan Etat-Région. Les autres opérations recouvrent des grands programmes d'équipement public, ou d'une façon générale, toutes actions permettant d'expérimenter et de promouvoir le développement harmonieux sur le territoire d'actions traditionnelles ou innovantes. L'action en faveur de la création de lignes aériennes régionales est à cet égard très significative. Le F.I.A.T. participe à la subvention d'équilibre des lignes des compagnies de troisième niveau, pendant une durée de 3 ans.

Pour mieux recentrer son action, un effort de rattrapage des autorisations de programmes par les crédits de paiement était nécessaire :

Crédits du FIAT (M.F.)

	1984	1985	1986	1986 après collectifs (1)	1987 (2)	1987 à structures constantes
A.P.	856	906	945	1 250	812	929
C.P.	613	766	862	862	903	1 010

(1) Les crédits du FIAT 1986 ont été abondés de 450 millions de francs par la dernière loi de finances rectificative pour 1985, et amputés de 150 millions de francs par le collectif 1986.

(2) La dotation figurant dans le budget 1987 a été amputée de 107 millions de francs destinés à la lutte contre les dégâts des eaux. A structures constantes, les crédits sont de 929 millions de francs.

b. Le F.I.D.A.R. (Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural)

Les crédits du F.I.D.A.R. sont regroupés au sein d'un chapitre global, le chapitre 65-03, qui recouvre trois sous-rubriques :

- le FIDAR proprement dit, dont la quasi totalité des ressources intéresse les contrats de plan;
- le FIAM, Fonds interministériel pour l'autodéveloppement en métropole;
- les équipements scolaires en zones rurales.

Chacun de ces trois volets accusait un retard de crédits de paiement par rapport aux engagements de crédits. Le budget 1987 opère un assainissement de cette situation. La plus grande partie de la dotation de ce fonds est aujourd'hui contractualisée (contrats de plan).

La forte majoration des crédits d'équipements scolaires en zone rurale (de 7,9 millions de francs à 17,9 millions de francs, soit + 126 %) vient, en fait, prendre le relais de la D.G.E. villes nouvelles, transférée au budget de l'Intérieur, qui finançait aussi des constructions scolaires, mais en villes nouvelles.

B. LA REORIENTATION DES POLITIQUES NATIONALES DE SOLIDARITE

1) La réorientation des vecteurs : le déclin de la prime d'aménagement du territoire.

a. L'évolution des primes d'aménagement du territoire (PAT) :

- description des primes

Les PAT sont des aides d'Etat d'aide à l'emploi. Elles sont accordées à deux niveaux : le niveau central, où sont traités les dossiers industriels les plus importants; le niveau régional, qui représente 2/3 des PAT. Dans ce cas, la PAT est attribuée par les régions sur des crédits délégués par l'Etat au préfet de région.

La prime est de 35.000 à 50.000 francs par emploi créé dans la limite d'un plafond exprimé en pourcentage de l'investissement. Cette PAT peut être complétée par une Prime régionale à l'emploi (PRE), attribuée par les régions sur leurs propres ressources.

En 1985, 742 PAT ont été accordées réparties comme suit :

- PAT niveau régional : 530 primes pour un total de 437 millions de francs ;
- PAT niveau central : 212 primes pour un total de 577 millions de francs ;
- TOTAL : 742 primes pour un total de 1 014 millions de francs.

Sur le fond, la PAT présente la particularité d'être une prime aux entreprises alors que tout le reste de l'intervention de la D.A.T.A.R. a pour objet d'aider les collectivités locales.

● l'évolution de la PAT

Les crédits affectés aux PAT sous la rubrique « Aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois », chapitre 64.00, sont en **diminution sensible** depuis leur création, en raison notamment de contraintes budgétaires générales et des doutes croissants sur l'efficacité du système.

Mais surtout, la Prime d'aménagement du territoire est trop souvent une simple subvention à la création d'emplois sans réelle incidence sur la localisation des projets.

Elle conserve cependant un intérêt majeur pour attirer en France de grands investissements étrangers que nos voisins européens accueillent avec des systèmes d'aides très attrayants.

PRIMES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (PAT)
(chapitre 64.00 A.P. en millions de francs)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Montant (MF)	1 300	1 210	1 089	960	600	300
Variation n/n - 1	-	- 12 %	- 10 %	- 11,8 %	- 37,5 %	- 50 %

b. Les mesures prévues pour 1987

● Le budget 1987 accentue cette tendance :

. d'une part en modifiant les modalités d'attribution : - en privilégiant les projets pour lesquels l'effet incitatif sera déterminant. Ceci implique que les extensions et les reprises d'établissements ne seront « primées » que dans des cas exceptionnels ; - en supprimant la procédure régionale d'attribution des aides. Cette procédure ne répondait plus aux objectifs poursuivis et se traduisait par trop de saupoudrage.

. d'autre part en limitant l'enveloppe disponible : 300 millions de francs au total (soit - 50 %) dont 40 millions de francs préaffectés aux chantiers navals, soit un solde net de 260 millions de francs.

Ce déclin correspond à une logique qui est de diminuer l'aide directe aux entreprises par la voie de subventions et de recentrer la D.A.T.A.R. sur la localisation.

● De nouvelles formules d'aides aux entreprises peuvent être envisagées par ailleurs ; telles l'encouragement de prêts (certaines régions se sont déjà engagées dans cette voie), ou, plus ambitieuse, la création de zones d'entreprises partiellement défiscalisées.

Ces « zones d'entreprises » ont été présentées au Conseil des Ministres du 5 octobre 1986 dans le cadre de la loi d'habilitation économique et sociale du 2 juillet dernier. Le régime juridique en est fixé par l'ordonnance n° 86-1113 du 15 octobre 1986.

Pour l'essentiel, cette zone, délimitée par décret en Conseil d'Etat, entraîne une exonération totale de l'impôt sur les sociétés pour les entreprises implantées dans les cinq ans suivant la mise en place de la zone, et qui créent un minimum de 10 emplois dans les trois ans de leur installation.

La Commission des Finances considère que de telles initiatives doivent cependant conserver un caractère expérimental afin d'éviter la multiplication de zones « attractives », au détriment par conséquent des autres régions.

● Il peut être également noté que la PAT n'est pas totalement supprimée. La **prime d'Etat** est maintenue. Contrairement à la prime régionale, la prime d'Etat a un objectif bien spécifique. Elle se limite à certaines zones primables en vue d'encourager :

. **les investissements internationaux mobiles** : il s'agit d'accélérer le potentiel industriel par des investissements dynamiques, créateurs d'emplois.

. **la décentralisation d'opérations par les provinces** en développant les notions de productivité et de compétitivité en tenant compte des coûts fixes, liés aux transports.

En 1985, les investissements décidés par des sociétés sous contrôle étranger se solderont par la création ou le maintien de 13.000 emplois. La D.A.T.A.R. entretient d'ailleurs des bureaux à l'étranger qui ont pour objet la prospection dans les pays industriels. Leur effectif est cependant réduit.

2) La réorientation des secteurs

a. Le secteur en déclin : la restructuration des zones minières

L'effort considérable fait ces dernières années appelle aujourd'hui un bilan. La démographie, notamment, de ces régions s'est totalement modifiée et appelle une réorientation des actions (« l'action logement » d'urbanisme). La sensible diminution du fonds d'intervention correspond à l'extinction normale de cette action. En raison de la diminution de la population dans ces régions, les opérations d'urbanisme que finançait la DATAR sont moins nombreuses.

DOTATION DU G.I.R.Z.O.M.
(A.P. en millions de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987
Montant (M.F.)	155	155	144	122	100
Variation n/n-1	-	-	- 7 %	- 15 %	- 18 %

b. Les pôles de conversion et l'action nouvelle en faveur des chantiers navals

● L'idée des **pôles de conversion** a été lancée en 1984 à titre expérimental. Il s'agissait, sans mettre en oeuvre de nouvel instrument (ou aide) particulier, de mobiliser l'ensemble des moyens dont pouvait disposer l'Etat (FIAT, PAT, autres fonds publics, moyens humains...) dans une région sélectionnée.

Le bilan est contrasté selon la dynamique du tissu, l'enclavement naturel, la mobilisation des élus.

● Le plan d'accompagnement de la **restructuration des chantiers navals** doté d'un chapitre spécifique (chapitre 64.00, article 20) constitue la participation spécifique de la D.A.T.A.R. à un pôle de conversion sélectionné.

La ministère de l'Industrie est le chef de file de ce plan d'accompagnement. La D.A.T.A.R. affiche seulement et identifie une enveloppe spécifique au sein des aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois (PAT), soit 40 millions de francs en autorisations de programmes et 20 millions de francs en crédits de paiement.

A noter également que l'octroi de subventions est relayé par la mise en place de « zones d'entreprises » (voir plus haut), qui concernent les trois bassins d'emplois les plus directement touchés par les réductions d'effectifs de la construction navale (Dunkerque, La Ciotat et la Seyne).

L'instauration de zones de défiscalisation est une orientation capitale, tant sur le plan économique sur le strict plan de l'aménagement du territoire, car elle rend les avantages des autres pôles de conversion sensiblement moins attractifs, ce qui peut mener à terme à un déséquilibre.

C. LE RESSERREMENT DE L'ACTION BUDGETAIRE AUTOUR DE MISSIONS MIEUX DEFINIES

1) Des mesures de réorganisation

Le budget 1987 s'accompagne de mesures de réorganisation pour clarifier les responsabilités et réduire ses interventions.

a. La clarification des responsabilités

- Le budget 1987 s'accompagne de nombreuses mesures de **transferts** de crédits sur lesquels la D.A.T.A.R. n'avait d'ailleurs que très peu de prise :

- . transfert sur le ministère de l'Intérieur des rémunérations des agents des S.G.A.R. (secrétariats généraux pour les affaires régionales). Ce transfert est conforme à la loi du 11 octobre 1985 créant la dotation générale de décentralisation.

- . transfert sur le budget de l'urbanisme de la DGE villes nouvelles. Cette dotation participait au financement des équipements scolaires des villes nouvelles.

- . transfert dans le budget de l'environnement des crédits du FIAT destinés aux dégâts des eaux (102 MF en 1986, 107 MF en 1987).

- Le budget 1987 supprime également le fonds de décentralisation administrative.

Ce fonds avait deux missions : rééquilibrer le territoire national et aménager le territoire d'Ile-de-France en particulier vers l'est parisien et dans les villes nouvelles. Ce fonds, qui finançait pratiquement exclusivement le déménagement de l'École Normale supérieure à Lyon ne sera pas doté en autorisations de programmes nouvelles en 1987. Les administrations devront prendre elles-mêmes en charge le coût des opérations.

b. La limitation des subventions

Les subventions accordées par la D.A.T.A.R., dont l'opportunité n'apparaît pas toujours clairement, connaissent cette année une diminution certaine (- 20 % à structures constantes).

Ces subventions sont de deux types.

- Les unes sont destinées aux « **commissariats à l'industrialisation** », associations mixtes constituées de fonctionnaires et de chefs d'entreprise, chargées de promouvoir toutes les actions en milieu industriel. Ces associations sont financées paritairement par la D.A.T.A.R. et les responsables locaux (entreprises, chambres de commerce, régions).

Ces commissariats, toujours présentés de façon élogieuse par la D.A.T.A.R., sont mal connus. Il n'est pas exclu que la Commission des Finances exerce une mission de contrôle sur place cette année pour mieux pouvoir rendre compte à la Haute Assemblée.

● Les autres constituent des opérations de subventions classiques.

Elles s'expliquent par le fait que le FIAT, moyen essentiel de l'action de la D.A.T.A.R., n'est doté qu'en Titre VI pour permettre des opérations d'investissement, mais qu'il est nécessaire de disposer également de moyens d'intervention en fonctionnement (subvention du titre IV).

Toutefois, l'opportunité des subventions n'apparaît pas toujours pleinement évidente.

Certes, beaucoup soutiennent le «tissu local», le développement local sous toutes ses formes, (exemple : subvention de 1 million de francs à la formation des responsables des radios locales...), mais d'autres paraissent plus contestables :

Exemple de subventions distribuées en 1985 :

Carrefour international de la Communication	500.000 F
Démocratie et Culture (formation des élus de Dieppe)	500.000 F
Ecole Française d'Aéronautique	150.000 F
Agence coopération et aménagement (actions concertées avec le Tiers Monde)	3.865.000 F
Challenge America Cup	300.000 F

Certaines actions paraissent relever d'autres administrations (aéronautique, coopération...), mais enfin, que vient faire l'America Cup à l'Aménagement du Territoire !...

La Commission des Finances restera très vigilante à cette action et souhaite vivement que l'effort pour limiter ces interventions se poursuive et s'accroisse.

2) La Commission Guichard

Le Gouvernement s'est engagé dans un effort de réflexion de fond sur le rôle et la mission de la D.A.T.A.R.

Dans un premier temps, le rapport Belin - Gisserot sur les structures de l'administration centrale, contient des considérations générales applicables à l'ensemble des administrations, mais ne s'est pas prononcé sur la forme que doit revêtir la redéfinition des structures, du rôle et des missions de la D.A.T.A.R.

Ces problèmes font en effet l'objet des travaux engagés dans le cadre de la Commission mise en place par le Gouvernement à cette fin et présidée par Monsieur Guichard.

C'est à cette Commission qu'il revient :

- d'évaluer les structures, les moyens et les résultats actuels de l'Aménagement du territoire;

- d'apprécier l'évolution d'un contexte marqué par la décentralisation, la concurrence internationale et les contraintes qu'impose la rigueur budgétaire;

- de formuler des propositions qui permettront au Gouvernement, dans le cadre de ses orientations d'ensemble, de déterminer les objectifs de la politique d'aménagement du territoire pour les prochaines années et, par voie de conséquence, de redéfinir le rôle et les missions de la D.A.T.A.R.

Cette Commission rendra son rapport à l'automne 1986. D'ores et déjà, il est vraisemblable que l'orientation de fond sera de moins aider les entreprises et de privilégier l'environnement, notamment par la réalisation de grands équipements structurants.

Le budget de 1987 s'est d'ores et déjà engagé dans cette voie.

CONCLUSION

Le projet de budget de l'Aménagement du Territoire pour 1987 s'inscrit dans le cadre général de la réduction du déficit budgétaire et de la volonté de limitation des prélèvements obligatoires.

La D.A.T.A.R. contribuera en 1987 comme les autres départements ministériels à l'effort d'économies budgétaires demandé aux administrations.

Par ailleurs, pour **compenser** la suppression de la prime régionale à l'Aménagement du Territoire, sur l'efficacité de laquelle les gouvernements précédents s'étaient interrogés en diminuant chaque année le montant de son enveloppe, 10 milliards d'allègements fiscaux sont consentis aux entreprises, soit 5 milliards du titre de l'impôt sur les sociétés et 5 milliards au titre de la taxe professionnelle.

Désormais, intégré dans un grand ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports et non plus rattaché au Plan, l'Aménagement du Territoire s'oriente vers une priorité nouvelle : celle liée aux transports à l'échelle européenne.

La mise en service du T.G.V. Atlantique en 1989, le doublement du réseau autoroutier prévu en 1987, le désenclavement routier de l'Ouest et du Massif Central avec des projets de grandes liaisons transversales Est-Ouest, la mise en chantier prévue à la mi-87 du double tunnel ferroviaire Manche-Channel devraient permettre à la France de devenir une plaque tournante dans une communauté européenne élargie.

Le budget qui vous est présenté répond donc à une politique plus sélective d'aménagement du territoire et qui met l'accent sur les structures.

Les conclusions du rapport Guichard sont, sur ce point, capitales pour l'avenir de la politique d'Aménagement du Territoire.

Au cours de la séance du 5 novembre 1986, la Commission, a examiné le budget de l'Aménagement du Territoire pour 1987. Elle a approuvé le rapport et les observations présentées par M. Geoffroy de Montalembert, Rapporteur spécial.

La Commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits pour 1987 de l'Aménagement du Territoire.