

N° 88

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1988

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 1989, 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° 17

INDUSTRIE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

II. - 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 ; Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Joseph Raybaud, vice-présidents ; MM. Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; M. Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Ernest Cartigny, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francoeur, Henri Gotschy, Georges Lombard, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, René Monory, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. René Regnault, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 180 et annexes, 204 (annexe n° 10), 209 (tome VII) et T.A. 24
Sénat : 87 (1988-1989)

Lois de Finances - Aménagement du Territoire.

SOMMAIRE

	Page\
PRINCIPALES OBSERVATIONS	3
EXAMEN EN COMMISSION	5
AVANT-PROPOS	7
PRESENTATION DES CREDITS	10
I. LES DEPENSES ORDINAIRES.....	11
<i>A) Les moyens des services</i>	<i>11</i>
<i>B) Les interventions publiques</i>	<i>11</i>
II. LES DEPENSES EN CAPITAL.....	13
<i>A) Investissements exécutés par l'Etat</i>	<i>14</i>
<i>B) Les subventions d'investissement accordées par l'Etat</i>	<i>14</i>
1) Les crédits de restructuration des zones minières	16
2) Les crédits consacrés aux primes d'aménagement du territoire	17
3) Les crédits du fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire	21
4) Les crédits du fonds interministériel de développement et d'aménagement rural	31
CONCLUSION	35
ANNEXES.....	38
1. Les caractéristiques des zones d'entreprises	38
2. Carte de France des technopoles	39
3. Aides régionales accordées aux entreprises par les Etats membres de la Communauté européenne	40
MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE EN DEUXIEME DELIBERATION	41

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1. Au sein du budget de l'Etat, les crédits de l'Aménagement du territoire sont ceux qui diminuent le plus.

2. Certes, d'une part, cette contraction résulte pour partie d'économies prévisibles :

- . suppression du financement de l'association URBA 2000,
- . arrivée à son terme de la mission d'aménagement de la Côte Aquitaine,
- . achèvement des opérations de construction d'équipements scolaires en zones rurales ;

d'autre part, cette diminution doit être replacée dans un contexte plus général, marqué en particulier par la poursuite de l'effort en faveur du réseau routier.

3. Toutefois, les incertitudes exprimées par votre commission l'année passée ont fait place à des inquiétudes à propos du financement des futurs contrats de plan actuellement en cours d'élaboration.

L'évolution constatée des crédits du FIAT, FIDAR et FIAM peut laisser craindre une véritable amputation des moyens de ces fonds.

4. Enfin, la rationalisation de la P.A.T. se poursuit alors que des incitations fiscales s'y substituent peu à peu (par exemple les zones d'entreprise). Mais cette évolution pose des interrogations pour l'avenir de cette forme d'aide. Avec 360 millions de francs en crédits de paiement (et 220 millions de francs en autorisations de programme) on peut redouter que la P.A.T. ait atteint un étiage imposant une extrême sélectivité dans le choix des projets aidés.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 25 octobre 1988, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen du budget de l'Industrie et de l'Aménagement du territoire pour 1989 (II. Aménagement du territoire), sur le rapport de M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial.

M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué que le budget de l'aménagement du territoire pour 1989 atteignait 1.547,7 millions de francs, soit une contraction de 14,7 % par rapport au budget voté de 1988.

Il a cependant constaté que cette diminution provenait pour partie d'économies prévisibles (suppression du financement direct de l'association URBA 2000, arrivée à son terme de la mission interministérielle d'aménagement de la côte aquitaine, achèvement des opérations de construction d'équipements scolaires en zones rurales).

M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial, a par ailleurs souligné la nécessité de replacer les crédits de l'aménagement du territoire dans le cadre plus général du budget de l'Etat. A cet égard, il a indiqué par exemple que le budget des routes connaîtra en 1989 une augmentation de près de 8,2 % des autorisations de programme.

Puis M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial, s'est inquiété de la baisse des crédits de la prime d'aménagement du territoire, qui risque de conduire à une extrême sélectivité dans le choix des projets aidés.

Après s'être félicité du bilan des contrats de plan Etat-régions 1984-1988, il s'est interrogé sur le financement des futurs contrats.

A cet égard, il a rappelé que ceux-ci devraient comprendre quatre volets :

- emploi, développement économique, compétitivité,
- enseignement, recherche et transferts de technologie,
- infrastructures de communication,
- et programmes d'aménagement concerté du territoire.

M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial, a ensuite constaté l'importance que revêt un financement adéquat des contrats de plan et la nécessité de ne pas limiter la politique d'aménagement du territoire à la reconversion des zones industrielles les plus touchées par la crise.

M. André Fosset a souligné l'incertitude que revêt l'engagement pluriannuel de l'Etat dans le cadre des contrats de plan et ses répercussions sur la vie des régions.

Il s'est interrogé sur la priorité accordée, au sein des futurs contrats de plan, à l'aide aux entreprises.

M. Jean-François Pintat s'est inquiété de l'évolution des crédits de l'aménagement du territoire en général et de la suppression des crédits de la mission interministérielle d'aménagement de la côte aquitaine en particulier.

Il a également fait part de sa préoccupation concernant la diminution des crédits du FIDAR.

M. Jacques Descours Desacres s'est interrogé sur l'incidence des contrats de plan sur la décentralisation et a souligné que la politique de construction des grands équipements, notamment routiers, devait être poursuivie.

M. Christian Poncelet, président, a constaté que le changement de gouvernement a contribué à modifier les priorités des contrats de plan 1989-1993.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a souligné que l'implantation des entreprises sur le territoire dépendait aujourd'hui davantage de la présence d'infrastructures de communications et d'un fort potentiel intellectuel, que de l'octroi de primes.

Il s'est par ailleurs déclaré préoccupé par l'avenir des contrats de plan, qui doivent être encouragés afin d'améliorer les communications à travers le territoire français.

Après les réponses apportées par M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial, la commission, constatant l'insuffisance des moyens d'une réelle politique d'aménagement du territoire, a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat le rejet du budget de l'industrie et de l'aménagement du territoire pour 1989 (II. Aménagement du territoire).

Examinant définitivement le projet de loi de finances pour 1989 au cours de sa réunion du samedi 19 novembre 1988, la commission des finances s'est félicité de l'abondement des crédits du FIDAR réalisé à hauteur de 100 millions de francs en seconde délibération à l'Assemblée nationale.

Elle a cependant constatée que cette augmentation ne répondait que partiellement à ses interrogations.

Suivant les observations de M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial, elle a maintenu sa proposition de rejet du budget de l'industrie et de l'aménagement du territoire pour 1989 (II. Aménagement du territoire).

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Depuis plusieurs années, j'insiste sur la nécessité de replacer les crédits de l'Aménagement du Territoire dans le cadre plus général du budget de l'Etat, tant cette action apparaît comme une politique qui engage l'ensemble du Gouvernement.

Certes, le calcul d'un « budget civil d'aménagement du territoire » sur le modèle du budget civil de recherche et de développement technologique, serait sans doute hasardeux.

Mais de nombreux ministères mènent, on serait tenté de dire souvent « sans le savoir », une politique qui a des incidences certaines sur l'aménagement du territoire, qu'il s'agisse de l'Industrie, de l'Agriculture, du Tourisme, des Transports.

Quoiqu'il en soit, le choix a été fait lors de la formation du Gouvernement en juin dernier du rattachement à l'Industrie de l'Aménagement du Territoire. En outre, M. Chérèque, ministre délégué, est également chargé des reconversions et, conjointement avec le secrétaire d'Etat chargé du Plan, des contrats de plan.

De cet élargissement, qui ne s'est pas traduit par une modification de la nomenclature budgétaire, résulte pour partie les incertitudes du budget de l'Aménagement du Territoire pour 1989.

Celles-ci tiennent d'abord aux interrogations que ses principales évolutions soulèvent quant à la volonté réelle du Gouvernement de ne pas limiter l'Aménagement du Territoire à la conversion des zones industrielles les plus sévèrement touchées par la crise économique.

Par ailleurs, si les contrats Etat-régions introduisent un degré de rigidité indéniable lors de la préparation, chaque année, du projet de loi de finances et que les priorités exprimées par les régions peuvent ne pas toujours coïncider avec celles de l'Etat, le financement des contrats de plan demande à être assuré par l'Etat.

Aussi modestes soient-ils (moins de 0,2 % du budget de l'Etat), les crédits de l'Aménagement du Territoire doivent permettre de mener une politique d'envergure. Or, s'il ne saurait être question de concevoir l'Aménagement du Territoire comme une « perfusion » accordée aux zones malades du Territoire, force est de constater que la philosophie du budget de l'Aménagement du Territoire pour 1989 ne semble pas exprimer d'autre projet que celui des économies effectuées parfois sans discernement.

PRESENTATION DES CREDITS (1)

Globalement, les crédits demandés au titre de l'Aménagement du Territoire au sein du budget de l'Industrie et de l'Aménagement du Territoire (II. Aménagement du Territoire) atteignent pour 1989 (dépenses ordinaires et crédits de paiement) 1.547,7 millions de francs, soit une **diminution de 14,7 %** par rapport au budget voté de 1988.

Ceci traduit surtout un certain désengagement de l'Etat des contrats de plan dont le renouvellement faisait encore l'objet de discussions lors de la rédaction de ce rapport (2).

Nature des crédits (en millions de francs)	Budget voté de 1988	Loi de finances initiale pour 1989	Variation 1989/1988 en %
Dépenses ordinaires	98,5	91,2	- 7,4
Dépenses en capital (crédits de paiement) ..	1.716,4	1.456,5	- 15,1
Total	1.814,9	1.547,7	- 14,7

Certes, ce budget est également marqué par des économies de constatation et il confirme le recentrage, observé l'année passée, des crédits sur des actions plus « structurantes ».

Mais il n'en demeure pas moins que **la baisse** constatée des crédits est **la plus forte** au sein du budget de l'Etat.

(1) Voir, in fine, les modifications apportées par l'Assemblée nationale en seconde délibération.

(2) Le 20 octobre 1988.

I. LES DEPENSES ORDINAIRES

Leur baisse est moins marquée que celle de l'ensemble du budget, puisqu'elle ne s'élève « qu'à » 7,4 %.

Toutefois, si au sein de ces dépenses les moyens des services (Titre III) sont stables avec 43,5 millions de francs (soit + 0,44 %), les interventions publiques (Titre IV) diminuent du même ordre de grandeur que le total des crédits : elles ne représentent plus que 47,7 millions de francs, en baisse de 13,5 %.

A. Les moyens des services ne constituent qu'une faible part des crédits de l'Aménagement du Territoire, ce qui s'explique par le caractère d'administration de mission de la délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'action régionale (D.A.T.A.R.).

Après la forte diminution des effectifs de cette dernière constatée l'année passée (suppression de 18 postes sur un effectif global de 155 personnes), la D.A.T.A.R. fait l'objet cette année d'une réduction de deux emplois (une sténodactylographe et un agent contractuel) au titre de l'adaptation générale des effectifs aux besoins.

Si la D.A.T.A.R. n'a pas pour vocation d'accroître son personnel, on constatera cependant que les effectifs sont aujourd'hui inférieurs de plus du quart (26,2 %) à ce qu'ils étaient en 1982, époque où un grand nombre de tâches qu'elle assume directement étaient assurées en dehors de l'organisme selon des procédures parfois critiquables au regard de la comptabilité publique.

Au total, la stabilité des crédits du Titre III provient donc de la compensation entre les économies réalisées par la suppression de ces deux emplois et la revalorisation des rémunérations publiques.

B. La réduction des crédits d'interventions publiques résulte de mesures d'économie par rationalisation de la dépense publique concernant les subventions allouées sur le chapitre 44-01.

En dehors d'une baisse limitée des subventions de la D.A.T.A.R et du pôle européen de développement, cette contraction provient essentielle-

ment (pour 6,5 millions de francs, sur un total d'économies de 7,5 millions de francs) de la non-reconduction des subventions accordées à l'association URBA 2000.

Cette opération décidée en 1985 a pour but d'expérimenter sur deux sites pilotes (Nord-Pas-de-Calais et Pays Basque) une nouvelle génération de services urbains tirant parti des nouvelles technologies et des nouveaux modes de communication, afin d'améliorer le fonctionnement de la ville.

Une association a alors été constituée afin de regrouper les départements ministériels concernés, les représentants des sites, des entreprises et des établissements financiers de dimension nationale dans un même organe d'impulsion.

A partir de 1986, un grand nombre d'expérimentations ont vu le jour, comme par exemple la mise au point de cartes à mémoire de la seconde génération pour la société d'économie mixte gestionnaire des transports en commun de l'agglomération de Valenciennes ou la mise en service, en décembre 1986, à Bayonne, du système GUDI de gestion optimale des parcs de stationnement de la ville.

Les dotations accordées à URBA 2000 par l'Etat sous forme d'aide directe n'ont cessé de décroître depuis 1986. Sa subvention de fonctionnement, initialement égale à 14 millions de francs a été réduite à 7 millions de francs en 1987 et 6,5 millions de francs en 1988. Par ailleurs, il a été décidé de supprimer la ligne budgétaire intervention en 1987, dotée l'année précédente de 8 millions de francs.

Parallèlement à cette réduction, l'autorité de « tutelle » d'URBA 2000 a cherché à assurer les besoins de l'association en faisant payer ses prestations et produits commerciaux. Cette politique de rigueur, déjà perceptible en 1988, devra s'intensifier en 1989, le budget n'accordant plus de subvention de fonctionnement à URBA 2000.

Votre rapporteur se félicite de cette rationalisation du financement d'URBA 2000, mais tient néanmoins à souligner l'incertitude qui pèse sur son équilibre financier futur compte tenu de la faiblesse du produit de ses prestations en 1987 (400.000 francs) et en 1988 (700.000 francs).

S'agissant des subventions versées par la DATAR (44.01, article 10), ces crédits concernent les commissariats à l'industrialisation, chargés de la prospection et de l'accueil des entreprises, du développement et de l'animation économique de l'aire géographique de leur ressort.

Leur activité s'oriente principalement dans trois directions :

- en priorité la prospection et l'accueil d'investisseurs français et étrangers; cette activité se développe en liaison avec la DATAR dont les commissariats sont le relais naturel dans ce domaine.

- l'aide au développement des PMI locales par des prestations de conseil technique ou financier, des mises en relation avec les partenaires locaux et des consultants, des recherches de joint-venture.

- l'animation économique du tissu industriel.

Les commissaires à l'industrialisation sont les délégués d'associations regroupant l'Etat, des collectivités locales et des entreprises, subventionnées par la DATAR, pour environ la moitié de leurs ressources.

Les subventions ainsi versées sur le chapitre 44.01 ont évolué de la manière suivante :

(en millions de francs)

1985	1986	1987	1988
23,5	23,8	23,8	19

En 1989, les subventions versées diminueront de 4 %, ce chiffre représentant une économie forfaitaire.

II. LES DEPENSES EN CAPITAL

Celles-ci diminuent de plus de 15 % en crédits de paiement et de 22,4 % en autorisations de programme.

Au sein de ces dépenses, les investissements exécutés par l'Etat (titre V) régressent de 57,7 % en crédits de paiement et de 74,3 % en autorisations de programme. Les subventions d'investissement accordées par l'Etat (titre VI), qui représentent plus de 90, % des crédits du ministère de

l'Aménagement du territoire et des Reversions diminuent pour leur part de 14,4 % en crédits de paiement et de 21 % en autorisations de programme.

A. La baisse très importante des crédits *d'investissement exécutés par l'Etat* résulte d'évolutions très constatées :

- les crédits consacrés à l'aménagement du plateau de Valbonne sont maintenus. Ils passent de 10,65 millions de francs à 10,48 millions de francs en crédits de paiement et de 12,15 millions de francs à 12,20 millions de francs en autorisations de programme. Le syndicat mixte d'aménagement pourra donc, dans le cadre du contrat de plan de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, disposer des moyens nécessaires pour continuer à préserver le patrimoine foncier de cette zone particulièrement sensible.

- les crédits de la mission interministérielle de la Côte Aquitaine (MIACA) diminuent de 18,85 millions de francs à 2 millions de francs en crédits de paiement et ne font l'objet d'aucune dotation pour 1989 en autorisations de programme, contre 35,35 millions de francs en 1988.

Cette évolution traduit la suppression de la dernière mission d'aménagement touristique au 31 décembre 1988, conformément au décret qui l'avait créée.

Toutefois, votre rapporteur éprouve quelque inquiétude quant à la poursuite et à l'achèvement de l'aménagement de cette côte. En effet, en réponse à la question qu'il avait formulée à ce sujet, les services compétents ont affirmé que les crédits nécessaires seraient inclus dans le futur contrat de plan de la région Aquitaine, mais à hauteur de 10 millions de francs environ (à comparer avec quelque 35 millions de francs évoqués ci-dessus).

B. Les subventions *d'investissement accordées par l'Etat* sur le budget de l'Aménagement du Territoire s'élèvent à 1,4 milliard de francs en crédits de paiement (contre 1,7 milliard de francs en 1988) et à 1,3 milliard de francs en autorisations de programme (contre 1,7 milliard de francs également). Cette évolution qui représente une baisse de 14,4 % des crédits de paiement et de 21 % en autorisations de programme, a suscité des réactions unanimement hostiles à l'Assemblée nationale, puisque le vote des crédits a été réservé jusqu'à la fin de l'examen du projet de loi de finances pour 1989. A la suite des assurances données par le rapporteur spécial de voir 200 millions de francs supplémentaires inscrits dans le projet de loi de finances rectificative pour 1988 qui viendra en discussion en fin d'année au Parlement, la Commission des Finances de l'Assemblée nationale a adopté les crédits demandés.

Pourtant, ces promesses ne concernent pas l'ensemble des chapitres concernés par la diminution des crédits et ne suppriment pas toutes les inquiétudes soulevées par ces variations.

En effet, au sein du titre VI, l'évolution des différents chapitres n'est pas identique :

- un seul augmente. Il s'agit des crédits de restructuration des zones minières qui passent de 77 millions de francs à 107 millions de francs en crédits de paiement, soit + 39 % (et qui s'accroissent de 50 % en autorisations de programme, à 150 millions de francs),

- les autres chapitres diminuent :

- . les aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois (« primes d'aménagement du territoire ») baissent de 20 %, à 360 millions de francs et le plan d'accompagnement de la restructuration des chantiers navals ne fait l'objet d'aucune dotation en raison de l'arrivée à terme de cette restructuration.

Le projet de loi de finances limite par ailleurs à 220 millions de francs (au lieu de 280 millions de francs) les ouvertures d'autorisations de programme au titre de la prime d'aménagement du territoire (P.A.T.).

- . les crédits du fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (F.I.A.T.) diminuent de 15,2 % en crédits de paiement malgré une mesure nouvelle de 206 millions de francs s'établissant à 646 millions de francs.

- . la dotation du fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (F.I.D.A.R.) régresse de 8,5 % en crédits de paiement, représentant 301 millions de francs au lieu de 328,9 millions de francs. L'évolution des autorisations de programme est encore plus importante puisqu'elles passent de 386 millions de francs à 240 millions de francs.

- . les crédits du fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne (F.I.A.M.) diminuent de 42,9 % tant en crédits de paiement qu'en autorisations de programme (dans les deux cas 20 millions de francs au lieu de 35 millions de francs).

- . enfin, les subventions versées dans le cadre des contrats de plan pour la construction d'équipements scolaires en zones rurales sont amputées de 29,3 % en crédits de paiement et ne sont plus dotées en autorisations de programme.

1) Au sein du budget de l'Aménagement du Territoire, les crédits de restructuration des zones minières apparaissent comme le seul chapitre privilégié.

a) Le GIRZOM (Groupe Interministériel pour la Rénovation des Zones Minières) créé en 1972 poursuit trois objectifs :

- rénover les voiries et réseaux divers appartenant aux houillères de bassins avant leur dévolution aux communes (1.300 kms),

- réhabiliter les logements des cités minières,

- améliorer l'environnement et les équipements collectifs.

Cependant, au rythme actuel, l'achèvement de cette rénovation sera repoussé au-delà de l'an 2000 du fait de l'accroissement du coût des travaux et d'un contexte économique plus difficile. Le programme lui-même, conçu dans une perspective de conversion industrielle rapide et de stabilisation de la population, est au demeurant mis en cause par l'évolution économique et démographique qu'ont connu ces zones.

. C'est pourquoi le **CIAT du 13 avril 1987**, à la suite du rapport Lacaze commandé par le ministère de l'Équipement a pris trois décisions pour réorienter le GIRZOM :

- programmation des travaux sur trois ans au lieu d'un,

- coordination des programmes par le Préfet de Région, afin d'assurer la cohérence d'ensemble des travaux effectués dans les bassins miniers,

- recherche d'un effet démultiplicateur des crédits de l'État en modifiant les taux de subvention :

- . 75 % au lieu de 100 % pour la rénovation des voiries et des réseaux d'assainissement,

- . 50 % au lieu de 75 % pour le renforcement des centres villes,

- . 100 % pour les démolitions.

En 1988, la dotation initiale de 100 millions de francs du GIRZOM a été portée à 148,85 millions de francs par redéploiement de crédits. L'application des nouveaux taux de subventions a été différée pour rentrer en application en 1989, en même temps que les contrats de plan État-Région.

La répartition des crédits a été effectuée de la manière suivante :

Répartition géographique des crédits du GIRZOM en 1988
(en millions de francs)

Bassin minier	Crédits
Nord - Pas-de-Calais	110 (1)
Lorraine	26,85 (2)
Centre-Midi	12
TOTAL	148,85

(1) dont un million de francs consacré à des études préalables et 10 millions de francs de rattrapage pour le programme 1987.

(2) dont un million de francs consacré aux études préalables.

b) Le projet de loi de finances assure une progression de 50 % des crédits disponibles. La contractualisation de ces crédits est possible dans le cadre du mandat donné aux préfets de région. Par dérogation à la règle générale de parité, le fond de concours de l'Etat à l'ensemble du programme pourra atteindre 75 %.

Cet effort budgétaire indéniable, également rendu nécessaire par la suppression du fonds spécial de grands travaux et par la volonté exprimée par les régions concernées de contractualiser des opérations qui l'étaient très peu dans les précédents contrats de plan, permettra sans doute de compenser les critiques suscitées par la modification du taux de subvention.

Enfin, on observera que la question est posée de l'éventuelle cession du patrimoine immobilier des houillères, principalement pour les 90.000 logements du Nord - Pas-de-Calais, au regard des 20.000 logements de Lorraine et des 14.000 logements éparpillés sur 11 sites dans le Centre-Midi.

Aussi, le Premier ministre vient-il de charger M. Essig de lui faire des propositions sur la dévolution du patrimoine des Houillères, le logement constituant la priorité du GIRZOM.

2) Les crédits consacrés aux primes d'aménagement du territoire (P.A.T.) diminuent de 23,4 % en crédits de paiement, atteignant 360 millions de francs en 1989.

- Dans le cadre du plan d'accompagnement de la restructuration des chantiers navals, des crédits ont été accordés pendant deux ans pour la reconversion des zones touchées par la fermeture de la société NORMED.

Ces dotations ont évolué de la manière suivante :

(en millions de francs)

Année	1987	1988
Crédits de paiement	20	20
Autorisations de programme	40	20

Elles sont supprimées en 1989, avec l'achèvement de la restructuration de l'entreprise susmentionnée.

- Les aides à la localisation d'activités créatrices d'emploi diminuent de 20 % en crédits de paiement, à 360 millions de francs et de 21,4 % en autorisations de programme (soit de 280 millions de francs à 220 millions de francs).

Créée par le décret n° 82.379 du 6 mai 1982, la prime d'aménagement du territoire a fait l'objet de nombreuses critiques. A la suite, en particulier, de l'examen de la Cour des Comptes, la P.A.T. régionale a été supprimée en 1987. Seule a été maintenue la prime nationale, accordée par l'administration centrale, c'est-à-dire par le comité interministériel des aides à la localisation des activités, (CIALA).

Le décret n° 87.580 du 22 juillet 1987 a fixé son régime juridique.

Peuvent désormais bénéficier de la prime d'aménagement du territoire les opérations suivantes :

1. Programmes prévoyant la réalisation de plus de 20 millions de francs d'investissements hors taxes ou engagés par des entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 300 millions de francs ou dont le capital est détenu à plus de 50 % par une entreprise dont le chiffre d'affaires consolidé est supérieur à 300 millions de francs.

2. Opérations de décentralisation en provenance des zones exclues du bénéfice de la prime d'aménagement du territoire, définies à l'annexe II du décret.

3. Programmes respectant les conditions prévues au 1 réalisés hors des zones figurant aux annexes I et II du décret et contribuant à la solution de problèmes locaux d'emploi d'une particulière gravité.

4. Programmes qui, répondant à des activités tertiaires ou de recherche, comportent la création d'au moins trente emplois permanents ou sont engagés par des entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 300 millions de francs ou dont le capital est détenu à plus de 50 % par une entreprise dont le chiffre d'affaires consolidé est supérieur à 300 millions de francs.

En ce qui concerne les opérations prévues aux 1 et 2, réalisées « dans des zones où se posent, en raison de la conversion de certaines branches industrielles, des problèmes d'emploi d'une particulière gravité », le montant de la prime peut être fixé en pourcentage des investissements réalisés dans la limite de 25 % de la valeur hors taxes desdits investissements, sans être soumis au plafond de 50.000 francs par emploi permanent créé ou maintenu.

Au cas où un dépassement du montant maximum de la prime est justifié exceptionnellement par le coût ou l'intérêt d'une opération relevant des catégories prévues au 1 ou au 2, le montant de la prime ne peut dépasser 25 % de la valeur hors taxes des investissements.

La suppression de la procédure régionale d'attribution des P.A.T. s'est traduite en 1987 par une réduction globale de 89 % des dossiers traités par rapport à 1986. Pour ce qui concerne les seules interventions du C.I.A.L.A. la réduction en nombre de dossiers est de 47 % (65 en 1987 et 124 en 1986).

Le montant des P.A.T. accordées a diminué de 51 % en 1987 par rapport à 1986 et 8.124 emplois ont été aidés contre 33.006 en 1986 dont 16.841 au titre des interventions du C.I.A.L.A.

Inversement, le taux de rejet des dossiers présentés qui était passé de 6,3 % en 1984 à 31,3 % en 1985 et 53,4 % en 1986, a été ramené à 19,2 % en 1987 alors que le nombre de dossiers examinés par le comité s'est réduit de 262 en 1986 à 104 en 1987.

La diminution constatée en 1987 tant du nombre de dossiers présentés que du taux de rejet, doit être pondérée par le fait qu'un nombre

important d'opérations a été, après examen par le secrétariat du comité, détourné de la procédure d'instruction dès lors qu'elles ne répondaient pas aux priorités d'intervention du C.I.A.L.A.

La procédure qui présentait un caractère semi-automatique jusqu'en 1985 est désormais extrêmement sélective. De ce fait, toutes les opérations font l'objet de négociations dont la durée est variable selon le degré de maturité du projet; le délai d'instruction peut ainsi être réduit à quelques semaines lorsque les options techniques, économiques et financières d'une opération ont été arrêtées par l'investisseur.

Lorsque des recherches de sites sont à effectuer pour des projets mobiles impliquant des solutions alternatives, la période de négociation peut se dérouler sur plusieurs mois.

A compter de la date de décision d'octroi d'une prime, le règlement de la première fraction de l'aide peut intervenir dans les deux mois dès lors que les conditions préalables au versement ont été remplies par le bénéficiaire.

S'agissant des crédits disponibles, le projet de loi de finances pour 1989 limite à 220 millions de francs les ouvertures d'autorisation de programme, la dotation tenant ainsi compte d'un reliquat d'autorisations de programme important qui a permis à certains de qualifier la baisse des crédits d'effet d'optique.

**Chapitre 61.00 Article 10 paragraphe 10 :
Aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois**

CREDITS D'FTAT

(en MF)

	1982		1983		1984		1985		1986		1987		1988	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Loi de finances	1.300	675	1.210	220	1.063	800	960	870,5	600	850	300	534,6	300	670
Transferts	0	0	(22,5)	(22,5)	0	0	0	0	(25)	(25)	(30)	(6)		
Annulations	(325)	(54,2)	(523,5)	(94,7)	(335,6)	(110,5)	(20,5)	(20,5)	(85)	(52,3)	(14,6)	(9,7)		
Report de l'année antérieure	670,9	1.131,5	800,7	911	590,8	315,4	100,5	252,3	183,3	221	180,4	233,3	605,2	
Dotation globale disponible	1.651,9	1.750,3	1.564,7	1.013,8	1.331,8	1.000,9	1.120,0	1.192,3	673,3	593,7	453,8	752,2	905,2	670,0

Cependant, votre rapporteur constate que :

- d'une part, ces forts reports sont inhérents au mécanisme de la prime, puisque des échecs sont toujours possibles.

Il n'est sans doute pas inutile de rappeler que seul un tiers de la prime est versé lors de son octroi. Le solde est ensuite versé en une ou plusieurs fois, chaque versement complémentaire étant calculé en fonction des emplois créés et des investissements réalisés. En outre, l'inobservation des conditions prévues pour l'octroi de la prime entraîne l'annulation ou la réduction de celle-ci.

- d'autre part, votre rapporteur, tout en se félicitant l'année passée de la réorientation des moyens de l'aménagement du territoire vers des actions plus structurantes, tel le réseau routier, ou des dispositions fiscales favorables tient à souligner que **ces reports résultent de la réduction des programmes aidés.**

En effet, après s'être maintenu à plus de 40.000 entre 1983 et 1985, le nombre des emplois aidés est passé à 33.000 en 1986 et 8.104 en 1987. Si 1988 devrait marquer une remontée puisque le premier semestre est caractérisé par 7.043 aides, cette évolution est inquiétante dans la perspective du grand marché intérieur européen de 1992.

Votre rapporteur ne peut que se féliciter qu'à la question posée à ce sujet, ait été répondu que les « aides régionales à la localisation d'activités... s'avèrent indispensables en France pour compenser les handicaps de régions dont le tissu s'est effondré ou est notoirement insuffisant », faute de quoi le risque est « non négligeable de voir les entreprises à fort taux de capital s'installer ailleurs dans la Communauté et entraîner en France, au gré des restructurations sur le marché européen, des pertes d'emplois très importantes ».

Le constat « qu'il n'est pas exclu que des délocalisations se produisent au détriment des régions françaises » est certes lucide, encore faut-il se donner les moyens de l'éviter.

3) Les crédits du fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (F.I.A.T., chapitre 65.01) diminuent de 15,2% en crédits de paiement. Malgré une mesure nouvelle de 206 millions de francs, ceux-ci n'atteindront que 646 millions de francs, au lieu de 762 millions de francs.

En autorisations de programme, les crédits représentent 700 millions de francs, en baisse de 18,7 %.

Bien que n'ayant pas vocation à contractualisation, puisque destinés à financer des actions ponctuelles, les crédits du F.I.A.T. ont constitué depuis 1984 une des grandes sources de financement des contrats de plan Etat-Régions. En 1988, ce fond a représenté à lui seul environ 7 % des apports de l'Etat.

Les autres opérations auxquelles il contribue concernent d'une part la poursuite des grands programmes d'équipements publics (accompagnement des grands chantiers, création de lignes aériennes de troisième niveau...) et d'autre part l'aide à la reconversion et à la modernisation industrielle des pôles de conversion et des zones de compétence des commissariats à l'industrialisation. Bien souvent, ces actions constituent le complément des programmes inscrits dans les contrats de plan, parfois au titre d'autres ministères.

L'étude de l'évolution des crédits du F.I.A.T. fournit donc l'occasion à votre rapporteur de dresser un premier bilan des contrats de plan 1984-1988, de même que d'évoquer les perspectives des contrats en cours d'élaboration.

a) L'examen des contrats de plan 1984-1988 montre que l'Etat y aura consacré 40,7 milliards de francs si l'on comptabilise les estimations établies chaque année, et 42,4 milliards de francs si l'on retient la révision établie lors du projet de loi de finances pour 1988. A ce chiffre s'ajoutent 4,9 milliards de francs consacrés aux DOM-TOM.

Au terme de la durée des contrats de plan, l'Etat devrait donc avoir engagé entre 115 % et 120 % du montant qu'il avait décidé de financer lors de la signature desdits contrats. Compte tenu des engagements nouveaux souscrits depuis 1984 au titre tant des avenants que des contrats particuliers, le taux d'exécution financière des contrats par l'Etat devrait, selon les estimations retenues, se situer entre 97 % et 101 %.

Dans le même temps, les 22 régions métropolitaines (donc hors Corse et DOM-TOM) s'étaient engagées à hauteur de 24,5 milliards de francs. Cependant, seule l'exécution financière pour les années 1984, 1985 et 1986 est connue. Pendant cette période, qui représente 60 % de la durée des contrats, les régions auraient dépensé 17,2 milliards de francs environ afin d'honorer leurs engagements. Ce montant représente près de 70 % de ceux-ci (et 61 % des engagements révisés en 1987).

Au total, en 1984, l'enveloppe prévisionnelle totale des contrats de plan était estimée à 59,8 milliards de francs. Depuis, la signature du contrat de plan de la région Corse, ainsi que la signature de contrats particuliers ou d'avenants entre 1984 et 1986, ont fait croître ce chiffre de 17 %.

Votre rapporteur tient à souligner à ce propos que les engagements prévisionnels de l'Etat ont augmenté plus vite (soit + 19 %) que ceux des régions (+ 14 %), ce que suscite quelques inquiétudes quant au financement des futurs contrats de plan, l'Etat pouvant être tenté de limiter des engagements initiaux qu'il sait devoir être dépassés.

	Prévisions initiales (1984)		Prévisions révisées (1987)		Variation 1987/1984
		Répartition en %		Répartition en %	(en %)
Etat	35,3	59	41,9	60	+ 19
Régions	24,5	41	28,0	40	+ 14
Total	59,8	100	69,9	100	+ 17

Durant les trois premières années d'exécution de ces contrats, près de 42,1 milliards de francs auraient été mis en place, répartis entre 24,9 milliards de francs pour l'Etat et 17,2 milliards de francs pour les régions, soit plus de 70 % de l'engagement souscrit en 1984 et 60 % de l'engagement révisé en 1987.

Ces chiffres, qui illustrent en outre que les taux d'exécution de leurs engagements par l'Etat et les régions sont globalement identiques, montrent que les contrats de plan sont exécutés par les partenaires à un rythme satisfaisant.

● S'agissant de la **répartition sectorielle** des engagements contractés, il apparaît que les régions ont surtout privilégié :

- les transports, auxquels sont consacrés 38 % du montant des contrats. Cet effort permet de poursuivre les actions adaptant à chaque contexte régional les liaisons routières devant être modernisées. Par ailleurs, les régions ont fréquemment inclus dans leurs contrats une dimension transports collectifs. Enfin, certaines d'entre elles ont souhaité consacrer une partie des contrats à l'aménagement des ports et à la modernisation des voies navigables.

- la modernisation des activités productives constitue la deuxième priorité des contrats de plan, avec 17 % des engagements. Ce résultat, qui ne devrait pas étonner, traduit une multitude d'actions visant à promouvoir l'emploi au niveau local ainsi qu'à adapter les entreprises aux mutations technologiques.

- en matière d'action sanitaire et sociale, qui avec 11 % des crédits des contrats, représente le troisième domaine de contractualisation, les engagements ont principalement concerné la rénovation de l'habitat et le développement social des quartiers dégradés (amélioration du cadre de vie et des services collectifs, effort en faveur de la formation).

Budgétairement parlant, le financement par l'Etat des contrats de plan souligne la prépondérance accordée aux transports et au logement, puisque près de 40 % des crédits mis en place l'ont été au titre du ministère de l'Équipement, du Logement et de l'Aménagement du territoire. En particulier, le poste routes représente, à lui seul, 27,4 % du total.

En revanche, le tableau ci-dessous montre que quatre thèmes n'ont fait l'objet que de dotations marginales (4,2 % au total). Il s'agit des crédits de la Jeunesse, des Sports et du Tourisme (2,1 %), de l'Environnement (1 % hors lutte contre les inondations, de l'Emploi (0,6 %) et du Commerce et de l'Artisanat (0,5 %).

**Financement par l'Etat des contrats de plan entre 1984 et 1987
(en millions de francs)**

Poste	Montant	Pourcentage du total
Équipement, logement et aménagement du territoire	12.727	39,0
(dont routes)	(8.925)	(27,4)
Agriculture	6.635	20,4
Enseignement	2.659	8,2
Recherche	1.368	4,2
Industrie et commerce extérieur	1.326	4,1
Affaires sociales et droits de la femme	1.285	4,0
Culture et communication	1.193	3,7
Formation professionnelle	916	2,8
Jeunesse, sports et tourisme	670	2,1
Environnement	329	1,0
Emploi	203	0,6
Commerce et artisanat	179	0,5
Sous-total	29.503	90,5
Montagne et zones rurales fragiles	2.450	7,5
Développement social des quartiers	639	2,0
Total	32.593	100,0

● Enfin, la **répartition géographique** des sommes consacrées par l'Etat montre, selon une estimation effectuée en mai 1987, que l'Etat aurait prévu de consacrer près de 40 % des crédits contractualisés à trois régions : l'Ile-de-France (17 %), le Nord - Pas-de-Calais (11 %) et la Provence - Alpes - Côte d'Azur (10 %).

A l'inverse, il aurait envisagé d'affecter seulement 22 % de l'enveloppe totale à onze régions, dont les « plus mal loties » seraient la Haute-Normandie (1,2 %), la région Champagne-Ardennes (1,4 %), le Limousin (1,7 %) et la Basse-Normandie (1,9 %).

Ce résultat provient pour partie de l'incidence de la signature des contrats particuliers ou d'avenants. En effet, certaines régions ont vu l'enveloppement prévisionnelle de l'Etat augmenter de l'ordre de la moitié (53 % en Picardie, 49 % en Aquitaine et 48 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur). A l'opposé, d'autres régions ont vu leur part dans le financement régresser (- 3 % en ce qui concerne la région Midi-Pyrénées et - 4 % en Champagne-Ardennes).

● S'agissant du rythme de mise en place des crédits prévus par l'Etat, votre rapporteur tient à regretter la grande disparité constatée pendant les trois premières années des contrats, représentant 60 % de leur durée.

Alors que l'Etat a, entre 1984 et 1986, honoré ses engagements à plus de 70 % dans cinq régions (Auvergne, 76 %; Ile-de-France, 73 %; Champagne-Ardennes, 72 %; Haute-Normandie, 71 %; Midi-Pyrénées, 70 %), ce niveau d'exécution restait en-deçà de 50 % dans trois d'entre elles (Corse et Languedoc-Roussillon, 46 %; Nord - Pas-de-Calais, 42 %).

**Enveloppes financières prévisionnelles des contrats de plan et exécution pour
la période 1984-1988**

(en millions de francs)

Région	Etat			Régions		
	Enveloppes prévision- nelles 1984-1988	Exécution 1984-1986	Taux d'exécution (en %)	Enveloppe prévision- nelles 1984-1988	Exécution 1984-1986	Taux d'exécution (en %)
Alsace	1.117	737	66	719	372	52
Aquitaine	2.138	1.109	52	1.333	659	49
Auvergne	980	745	76	534	381	71
Bourgogne	945	607	64	640	404	63
Bretagne	1.949	1.104	57	978	560	55
Centre	840	486	58	580	319	55
Champagne- Ardennes	595	426	72	455	338	74
Corse	850	393	46	360	174	48
Franche-Comté	917	510	56	568	325	57
Ile-de-France	7.238	5.293	73	8.562	5.923	69
Languedoc- Roussillon	2.073	959	46	850	514	60
Limousin	721	467	65	316	140	44
Lorraine	3.058	1.744	57	1.049	583	56
Midi-Pyrénées	1.615	1.136	70	827	575	70
Nord- Pas-de-Calais	4.472	1.895	42	2.462	1.263	51
Basse- Normandie	779	508	65	487	311	64
Haute- Normandie	509	359	71	523	359	69
Pays de la Loire	1.405	901	64	985	650	66
Picardie	1.949	1.050	54	1.013	600	59
Poitou- Charentes	1.050	682	65	567	406	72
P.A.C.A.	4.137	2.154	52	2.664	1.471	55
Rhône-Alpes	2.533	1.679	66	1.516	929	61
TOTAL	41.870	24.944	60	27.988	17.235	62

Au total, si certaines des régions pour lesquelles l'engagement de l'Etat a été élevé ont bénéficié d'un rythme rapide d'exécution, d'autres ont connu un financement plus lent que la moyenne nationale, notamment deux régions gravement touchées par la crise économique (Nord-Pas-de-Calais et Lorraine).

● Quant aux montants dépensés par habitant, leur étude montre que si l'Etat a consenti un effort particulier en faveur des régions les plus défavorisées au regard de leur produit intérieur brut par habitant (c'est-à-dire la Corse avec 1605 francs par habitant, le Limousin et l'Auvergne),

d'autres régions en difficulté n'ont connu qu'un concours relatif faible. Ainsi la Basse-Normandie, la Bretagne et le Poitou-Charentes ont bénéficié de concours inférieurs à la moyenne nationale de 454 francs par habitant, soit respectivement 372, 403 et 432 francs.

Montant par habitant du financement par l'Etat des contrats de plan entre 1984 et 1986

Région	P.I.B. par habitant en 1984 (milliers de francs)	Concours de l'Etat (francs par habitant)
Ile de-France	112,3	521
Alsace	83,2	465
Haute-Normandie	82,4	214
Rhône-Alpes	82,1	329
Moyenne nationale	77,9	454
Champagne-Ardennes	74,1	315
P.A.C.A.	72,9	537
Aquitaine	72,1	412
Lorraine	70,4	752
Centre	69,7	211
France-Comté	69,3	467
Bourgogne	68,2	379
Picardie	68,1	597
Pays de la Loire	67,4	302
Midi-Pyrénées	65,9	485
Nord-Pas-de-Calais	65,8	480
Basse-Normandie	65,0	372
Bretagne	62,6	403
Auvergne	62,3	557
Poitou-Charentes	59,9	432
Languedoc-Roussillon	58,8	488
Limousin	57,6	633
Corse	51,7	1.605

Au total, les régions auront consacré entre 1984 et 1986, quelque 26⁰/₀ de leur budget au financement des contrats de plan, ce qui souligne l'intérêt et l'attachement qu'elles y portent.

**Part des budgets régionaux consacrés au financement des contrats de plan
(en millions de francs)**

Région	Budget régional primitif en 1986	Evolution financière des contrats de plan de 1984 à 1986	Ration cont./bud. (1)
Alsace	538,2	372,1	23,0
Aquitaine	966,2	658,8	22,3
Auvergne	831,6	361,0	15,3
Bourgogne	630,4	403,8	21,4
Bretagne	934,2	540,0	19,3
Centre	728,4	319,0	14,6
Champagne-Ardennes	471,5	336,0	23,9
Corse	357,8	174,0	16,2
Franche-Comté	406,8	125,0	26,6
Ile-de-France	8 054,3	5 923,0	39,1
Languedoc-Roussillon	766,3	514,0	22,4
Limousin	351,8	140,0	13,3
Lorraine	774,7	583,0	25,1
Midi-Pyrénées	894,3	575,0	21,4
Nord-Pas-de-Calais	1 585,3	1 263,0	26,6
Basse-Normandie	391,0	311,0	26,5
Haute-Normandie	523,0	359,0	22,9
Pays de la Loire	1 159,3	649,5	18,7
Picardie	745,8	600,0	26,8
Poitou-Charentes	646,4	406,0	20,9
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 748,1	1 471,0	28,2
Rhône-Alpes	1 608,6	929,0	19,3
France	22 126,0	17 235,2	26,0

(1) Montant annuel moyen des crédits régionaux mis en place de 1984 à 1986, ramené au montant des budgets régionaux.

b) Cet attachement justifie les inquiétudes de votre rapporteur quant au financement des **nouveaux contrats de plan Etat-Régions**, qui couvriront la période 1989 à 1993.

● Le Comité interministériel d'aménagement du territoire (C.I.A.T.) du 5 février 1988, à la suite de consultations régionales tenues à l'automne 1987, a arrêté les priorités de ces contrats. Celles-ci sont au nombre de trois :

- les infrastructures de communication, principalement aménagements routiers,
- la formation, la recherche et les transferts de technologie,
- des programmes d'aménagement concertés du territoire (PACT) pouvant s'appliquer à trois objectifs de développement économique et d'aménagement des territoires régionaux :

- . le renforcement de la compétitivité des entreprises, la mise en valeur de ressources économiques et d'atouts de développement spécifiques,

- . l'aménagement de zones géographiques reconnus prioritaires nécessitant un effort conjoint de plusieurs partenaires pour la réalisation de projets de développement ou la mise en oeuvre de politiques de solidarité,

- . la coopération interrégionale ou transfrontalière, relative à des thèmes majeurs de développement ou d'aménagement (par exemple : massifs de montagne, travaux de protection contre les inondations et d'amélioration des ressources en eau...).

Sur la base de ces directives, les préfets de région, après concertations régionales et négociations avec les présidents des Conseils régionaux, ont adressé au début de l'été 1988 à la DATAR des avant-projets de contrat de plan.

- Dès son entrée en fonction, le Premier ministre a demandé aux préfets de poursuivre le travail engagé, en mettant l'accent sur les nouvelles priorités du Gouvernement en faveur de l'emploi, de la formation, de la recherche et de l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers en difficulté.

Ces orientations ont été précisées au cours d'une réunion interministérielle, qui s'est tenue le 31 août 1988 sous la présidence du Premier ministre.

Il a été décidé :

- de compléter le contenu des contrats de plan par un volet prioritaire « emploi, développement économique, compétitivité ». Un fonds régional d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (FRILE) pourra donner lieu à contractualisation afin d'appuyer les créateurs locaux d'emplois,

- de recentrer les PACT autour du thème de la solidarité territoriale (développement social des quartiers, zones rurales prioritaires, zones de conversion) en donnant priorité à des programmes d'intervention globaux portant sur des zones précises,

- d'élargir les domaines contractualisables en matière d'agriculture (offices par produit) industrielle (productique) et de conversion.

De la sorte, les contrats de plan pourront comprendre quatre volets :

- . emploi, développement économique, compétitivité,
- . enseignement, recherche, transferts de technologie,
- . infrastructures de communication,
- . programmes d'aménagement concerté du territoire, avec un accent particulier sur la dimension « solidarité géographique ».

Les préfets de région devaient adresser à la D.A.T.A.R. leurs propositions complémentaires pour le 15 octobre 1988.

● Les avant-projets de contrat de plan sont en cours d'examen technique à la D.A.T.A.R., en liaison avec les préfets de région et les ministères concernés.

Dès que ces travaux préparatoires seront terminés, des réunions interministérielles d'arbitrage seront organisées par le cabinet du Premier ministre en vue d'un CIAT à tenir dans le courant de l'automne.

Ce comité fixera les enveloppes financières régionales pour les différents domaines contractualisables et donnera de nouvelles directives aux préfets.

Sur les bases ainsi définies, les contrats de plan définitifs seront établis, en vue de leur approbation par un CIAT début 1989.

S'agissant du financement par l'Etat de ces futurs contrats, la réponse fournie par le ministère apporte des renseignements intéressants :

« Pour tenir compte de l'expérience du IXème Plan et des demandes régionales, les contrats seront vraisemblablement plus sélectifs que les précédents. Ils porteront sur un nombre limité d'actions majeures pour le développement régional.

Toutefois le montant global de l'engagement de l'Etat devait être sensiblement supérieur à celui des contrats précédents du IXème Plan, (10 milliards de francs par an environ), l'Etat effectuant un effort particulier en matière de formation, pour les créations d'emplois, pour la recherche et pour les aménagements routiers.

Les montants précis de l'intervention de l'Etat dans les contrats de plan seront fixés à l'automne par le CIAT. »

Votre rapporteur, au vu de ces réponses, a été conduit à s'interroger sur la caractéristique de ce financement : sélectivité ou accroissement ? Or, la contraction des crédits du FIAT, même si elle pourrait s'expliquer par la volonté du Gouvernement de ne plus financer sur les crédits de l'Aménagement du territoire que les actions qui en relèvent directement et à fournir un effort budgétaire -non avéré- au titre des ministères pour lesquels le FIAT jouait parfois le rôle de palliatif, fait peser une **grande incertitude** sur le financement des contrats de plan 1989-1993.

4) Il en est de même en ce qui concerne le fonds interministériel pour le développement et l'aménagement rural (FIDAR), dont les crédits ont été complètement contractualisés jusqu'en 1988.

● Votre rapporteur tient tout d'abord à souligner, pour la regretter, la **légèreté** avec laquelle le ministère a cru devoir répondre à la question posée à ce sujet et à insister sur la **nécessité de fournir des réponses précises** aux questions des rapporteurs parlementaires

- Votre rapporteur demandait de :
 - récapituler les crédits affectés au FIDAR depuis 1985, ainsi que ceux prévus en 1989.
 - Préciser la procédure d'attribution des crédits du fonds.
 - Indiquer l'évolution des effectifs du fonds.
 - Faire un bilan critique détaillé de son action, notamment en commentant les évolutions ou les réalisations les plus significatives.
 - Préciser les principales difficultés rencontrées par le FIDAR. Perspectives 1989 du fonds ». Il lui a été répondu par 4 pages de tableaux retranscrivant « la répartition par région, par massif et par programme des crédits du FIDAR en 1988 ».

Votre rapporteur constate avec regret que si une réponse lui a été apportée, ce qui n'a pas toujours été le cas, cette réponse n'a qu'un rapport lointain avec la question posée et ne fournit aucun élément susceptible de l'éclairer.

Mais cette critique de forme ne doit pas masquer les **inquiétudes de fond** que suscite la diminution des crédits du FIDAR observée en 1989.

Globalement, ceux-ci diminuent de 12,4 % en crédits de paiement et, surtout, de 38,2 % en autorisations de programme. Si le Gouvernement, comme l'a annoncé le rapporteur du budget de l'Aménagement du territoire à l'Assemblée nationale, devait abonder ces crédits dans le projet de loi de finances rectificative pour 1988 à hauteur de 100 millions de francs, la baisse serait certes diminuée, mais elle atteindrait encore 14,5 %.

Au total, les crédits du FIDAR ont évolué de la manière suivante depuis 1985 :

**Crédits du chapitre 65.03 (autorisations de programme)
(en millions de francs)**

Article/Année	1985	1986	1987	1988	1989	Variation 1989 (en %)
Article 10 FIDAR (1)	382	383	383	386	240	- 37,8
Article 30 FIAM (2)	40	42	35	35	20	- 42,9
Article 40. Constructions scolaires		25	25			
TOTAL	422	450	443	421	260	- 38,2

(1) fonds interministériel de développement et d'aménagement rural

(2) fonds d'intervention pour l'auto-développement en montagne.

Pour 1989, votre rapporteur déplore que pour une économie budgétaire limitée, les crédits, tant du FIDAR que du FIAM, fassent l'objet d'une véritable amputation.

● S'agissant tout d'abord des crédits du FIDAR stricto sensu, si la baisse est limitée en ce qui concerne les crédits de paiement (301 millions de francs en 1989, contre 313,8 millions de francs en 1988, soit - 8,5 %), celle des autorisations de programme est beaucoup plus importante.

Certes, certains pourraient rétorquer que ces fonds seront a priori libres d'emploi puisque les contrats de plan pour la période 1989-1993 ne sont pas encore conclus. Mais ce serait méconnaître ce fait fondamental qu'avec une baisse de 37,8 %, **les crédits du FIDAR devront être concentrés sur un petit nombre de régions particulièrement fragiles**, à l'heure où les orientations de la politique agricole commune constituent une source d'inquiétude pour l'avenir des zones rurales du territoire français (1). Avec une enveloppe limitée à 240 millions de francs, le FIDAR devra privilégier un nombre très restreint d'actions (tissu artisanal, P.M.E. et quelques opérations touristiques). En revanche, il ne lui sera plus possible de se substituer aux autres ministères dans le financement de certaines opérations en milieu rural.

Il a été annoncé que les futurs contrats de plan mettraient l'accent sur l'emploi et les zones les plus défavorisées. Votre rapporteur souligne que celles-ci ne doivent pas se limiter aux zones **industrielles** les plus défavorisées, mais s'étendre aux régions rurales ou de montagne.

- Par ailleurs, même si les crédits du FIAM ne représentent qu'une faible dotation budgétaire, leur baisse très sensible (- 42,9 %) limitera nécessairement l'aide apportée par ce biais au fonctionnement de projets associatifs ou économiques en zone de montagne.

- Seule, en définitive, la diminution des crédits de paiement consacrés aux constructions d'équipement scolaire en zones rurales (10 millions de francs en 1989 au lieu de 14,14 millions de francs en 1988) ne traduit pas un abandon progressif d'une action d'aménagement du territoire de la part de l'Etat, puisque ces crédits inscrits pendant trois ans ont constitué le moyen d'achever des opérations ponctuelles.

(1) Ainsi, le budget du ministère de l'Agriculture pour 1989 comprend un crédit de 205 millions de francs destiné à financer le gel de 300 000 à 400 000 hectares.

Budget de la D.A.T.A.R. - Dépenses en capital (en millions de francs)

	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	1988	1989	Variation 1989/1988 en %	1988	1989	Variation 1989/1988 en %
TITRE V						
55.00 MIAT						
art. 20 Mission Aquitaine	35,350	-	-	13,850	2,000	- 89,4
art. 50 Aménage- ment Valbonne	12,150	12,200	+ 0,4	10,650	10,480	- 1,6
TOTAL TITRE V	47,500	12,200	- 74,3	29,500	12,480	- 57,7
TITRE VI						
64.00 P.A.T.						
art. 10 P.A.T.	280,000	220,000	- 21,4	450,000	360,000	- 20,0
art. 20 Construction navale	20,000	-	-100,0	20,000		-100,00
TOTAL 64.00	300,000	220,000		470,000	360,00	
65.01 F.I.A.T.	861,416	700,000	- 18,7	761,916	646,000	- 15,2
65.03 F.I.D.A.R.						
art. 10 F.I.D.A.R.	386,000	240,000	- 37,8	328,860	301,000	- 8,5
art. 30 F.I.A.M.	35,000	20,000	- 42,9	35,000	20,000	- 42,9
art. 40 Construc- tions scolaires	-	-	-	14,140	10,000	- 29,3
TOTAL 65.03	421,000	260,000	- 38,2	378,000	331,000	- 12,4
65.05 G.I.R.Z.O.M.	100,000	150,000	+ 50,0	77,000	107,000	+ 39,0
TOTAL TITRE VI	1.682,416	1.330,000	- 21,0	1.686,916	1.444,000	- 14,4
TOTAL	1.729,916	1.342,000	- 22,4	1.716,416	1.456,480	- 15,1

CONCLUSION

Votre rapporteur a, cette année, concentré son analyse, sur la présentation des crédits, tant celle-ci est source d'inquiétudes pour l'avenir.

Toutefois, un bilan de l'Aménagement du territoire ne serait pas complet sans l'examen de procédures ou d'actions qui, sans se traduire par des dotations budgétaires, concourent à l'agencement de l'espace dans notre pays.

A cet égard, les zones d'entreprises constituent une réponse originale à des problèmes d'emploi particulièrement graves. Or, après respectivement 19 mois (pour Dunkerque et Aubagne - La Ciotat) et 13 mois (pour Toulon- La Seyne) d'existence, le bilan des zones d'entreprises au 15 septembre 1988 paraît encourageant (1) :

. 89 entreprises représentant 3.408 emplois ont décidé de s'implanter dans les zones d'entreprises. Parmi celles-ci, 34 sont d'ores et déjà en activité, et 649 emplois ont été créés. En outre, 36 dossiers sont en phase finale de décision, représentant 1.324 emplois à trois ans.

Appartenant davantage (pour 75 % des emplois des emplois prévus) aux secteurs industriels traditionnels qu'à ceux de haute technologie (25 %), les entreprises qui s'installent dans les zones d'entreprises sont de taille moyenne. On observera par ailleurs que les transferts d'activités restent marginaux, ne serait-ce que parce que l'avantage fiscal résultant du transfert ne peut compenser à lui seul le coût et les aléas d'une fermeture et d'une nouvelle implantation.

Votre rapporteur constate donc que si leur impact est indéniable, les zones d'entreprises ne bouleversent pas les structures économiques d'un bassin d'emploi : d'une zone sans passé industriel, elles ne feront pas un centre d'industries traditionnelles ; d'une région sans dynamisme entrepreneurial, elles ne feront pas un foyer de la création d'entreprises.

(1) Les caractéristiques des 3 zones d'entreprises figurent en annexe I.

En revanche, il est certain que les zones d'entreprises agissent comme un révélateur des potentialités de développement d'un bassin d'emploi et que, sous réserve de leur coût, encore difficile à évaluer avec précision mais vraisemblablement plus élevé que celui des autres dispositifs d'aide, elles constituent un système d'incitation bien adapté à la conversion.

Au vu de ces conclusions, le Gouvernement étudie l'éventualité de la mise en place de nouvelles zones d'entreprises, en tenant compte des contraintes budgétaires et des contraintes liées à la Communauté Economique Européenne.

S'agissant des technopoles, les nouveaux projets de contrats de plan montrent un intérêt indiscutable des régions pour la recherche et le développement technologique, car elles proposent globalement la contractualisation de ces thèmes à hauteur de 2,2 milliards de francs contre 850 millions de francs. Mais, sans faire appel à l'Etat, les collectivités locales multiplient actuellement les initiatives de regroupement et de structuration des potentiels scientifiques régionaux. Cet essor (1) montre que l'aménagement du territoire ne se limite pas à une action de l'Etat, ni à l'octroi d'avantages fiscaux. Toutefois l'Etat pourrait dans ce cas encourager les initiatives locales, grâce à l'organisation **d'échanges et par le biais d'une réflexion d'ensemble.**

En définitive, trois cercles contribuent à l'aménagement du territoire :

- le budget du ministère de l'Aménagement du territoire et des Reversions, dont on a souligné les insuffisances et les inquiétudes qu'ils suscite ;

- le budget des autres départements ministériels, qui constituent une action structurante indispensable, notamment afin de permettre à la France de devenir une plaque tournante du grand marché intérieur européen ;

- les actions et mesures plus diffuses qui partout structurent l'espace et mobilisent les énergies dans les régions.

(1) cf. en annexe 2 la carte de France des technopoles

Sans un effort continu portant sur ces trois cercles à la fois, la France risque de ne pas pouvoir faire face aux déséquilibres régionaux engendrés par l'ouverture européenne, d'autant que nos partenaires européens déploient des efforts financiers considérables pour l'aménagement de leur territoire (voir annexe n° 3).

Certes, l'Aménagement du territoire passe moins que dans le passé par l'octroi de primes. De ce fait, le Gouvernement entend limiter ces déséquilibres en accroissant la capacité de résistance des régions, tant par une politique de communications que par un effort de qualification et de recherche, et « d'aider la valorisation de nouvelles croissances, d'une part en incitant les villes et les collectivités à définir leur stratégie et à se situer dans le contexte nouveau de l'Europe..., d'autre part, en soutenant l'émergence de nouvelles solidarités, notamment dans les zones transfrontalières... ».

Encore convient-il de se doter des moyens d'une telle action, ce à quoi ne répond que très imparfaitement le projet de budget de l'Aménagement du territoire pour 1989.

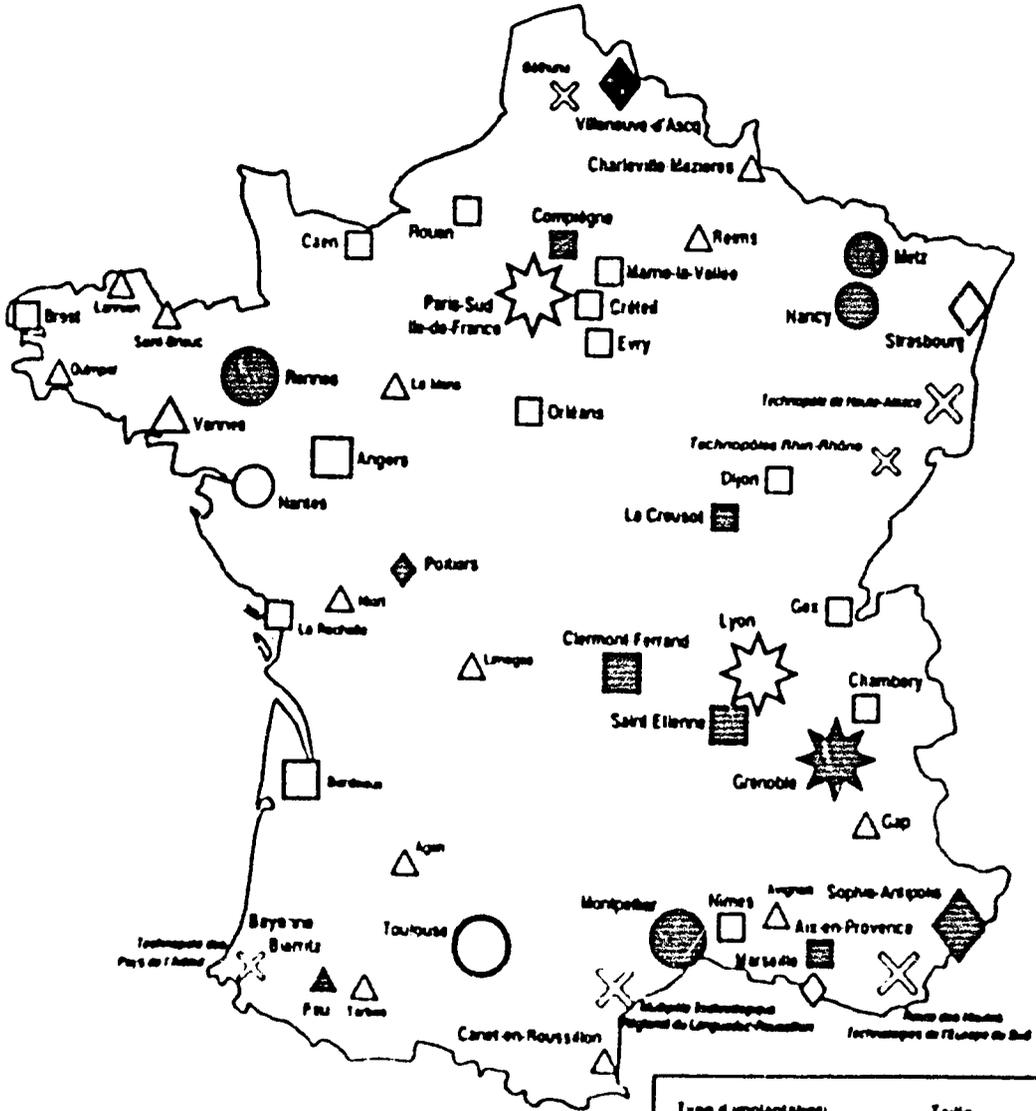
ANNEXE N° 1

Les caractéristiques des zones d'entreprises

Bassin d'emploi	Nombre de sites	Communes intéressées	Surface
DUNKERQUE (décret du 13 février 1987)	4	Dunkerque Gravelines Loon Plage Grand Synthe Socx Bierné Quaedyspre Wormhout	179 ha 9 ares 23 centiares portés à 300 ha par décret du 20 avril 1988
AUBAGNE (décret du 13 février 1987)	3	Aubagne La Ciotat Gemenos	202 ha 19 ares
TOULON - LA SEYNE (décret du 16 juillet 1987)	4	Toulon La Seyne Ollioules Six Fours La Fardou Signes	205 ha 88 ares portés à 228 ha 9 ares 80 centiares

ANNEXE N° 2

Carte de France des technopoles



Type d'implantation	Taille
▲ petit centre d'innovation	▲ petit
✕ nouvelle	▲ moyen
□ sans recherche	▲ grand
◇ sans recherche	Degré d'intégration
○ technopole	▲ fort
☆ complexe d'activités en haute technologie	▲ fort
	▲ moyen
	▲ faible
	▲ en cours de création

ANNEXE N° 3

**Aides régionales accordées aux entreprises par les États membres de la
Communauté européenne**

1985	A MILLIONS D'ECUS	B ECUS PAR HABITANT
Belgique	185,9	53,7
Danemark	11,7	9,5
RFA	1 419,3	55,3
Espagne	75,7	1,7
France	285,0	13,5
Grèce		
Irlande	188,8	53,8
Italie	2 903,0	104,5
Luxembourg	18,0	49,2
Pays-Bas	219,0	39,8
Portugal	22,6	2,1
Royaume Uni (1984)	1 139,0	53,8

Sources : Commission de la Communauté européenne.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME DÉLIBÉRATION

Ce budget a fait l'objet de plusieurs modifications en deuxième délibération à l'Assemblée nationale.

Tout d'abord, le chapitre 65-03 Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR) est abondé, comme annoncé lors de l'examen en séance publique à l'Assemblée nationale, à hauteur de 100 millions de francs. Cette mesure permettra de limiter à 14,5 % la réduction des crédits observée sur ce chapitre en 1989.

La mise en place du fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (FRILE) se traduit par une ouverture de crédits de 115 millions de francs sur le chapitre 44-02 nouveau. Cette augmentation est pour la plus grande partie gagée par une annulation de 75 millions de francs sur le chapitre 65-01 Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT). Cependant, ce chapitre fait par ailleurs l'objet d'une ouverture de crédits de 9,28 millions de francs afin de permettre notamment le versement d'une subvention à un organisme de soutien à la création d'entreprise et de participer au financement d'une maison de l'innovation technologique et d'une usine d'incinération (1).

Au total, les crédits du FIAT seront donc ramenés, en crédits de paiement, de 762 millions de francs en 1988 à 580 millions de francs.

Malgré ces modifications, la Commission des Finances, examinant définitivement le projet de loi de finances pour 1989 le samedi 19 novembre 1988, n'a pas cru devoir revenir sur sa décision de proposer au Sénat le rejet du budget de l'Aménagement du Territoire pour 1989.

Votre commission vous propose par conséquent d'adopter quatre amendements de suppression des crédits de ce budget.

(1) On notera que le complément de la dotation du FRILE est assuré par l'annulation d'un crédit de 40 millions de francs sur le chapitre 44 81 Subventions à différents organismes et aux actions concourant à l'amélioration de l'environnement et de la compétitivité des entreprises du budget de l'industrie.

TEXTE DES AMENDEMENTS

- Amendement

Article 31

Etat B

**Titre III
Industrie et Aménagement du territoire
(II. Aménagement du territoire)**

Titre III 163 328
Porter la réduction de crédits à 43 647 820 francs.

- Amendement

Article 31

Etat B

**Titre IV
Industrie et Aménagement du territoire
(II. Aménagement du territoire)**

Titre IV 107 544 516
Réduire les crédits de 107 544 516 francs.

- Amendement

Article 32

Etat C

**Titre V
Industrie et Aménagement du territoire
(II. Aménagement du territoire)**

Titre V : Autorisations de programme : 12.200.000 francs.
Réduire les crédits de 12.200.000 francs.

Titre V : Crédits de paiement : 2.480.000 francs.
Réduire les crédits de 2.480.000 francs.

- Amendement

Article 32

Etat C

**Titre VI
Industrie et Aménagement du territoire
(II. Aménagement du territoire)**

Titre VI : Autorisations de programme : 1.364.280.000 francs.
Réduire les crédits de 1.364.280.000 francs.

Titre VI : Crédits de paiement : 4.732.800.000 francs.
Réduire les crédits de 4.732.800.000 francs.

Au cours de la réunion du 25 octobre 1988, la Commission, présidée par M. Christian Poncelet, président, a procédé à l'examen du budget de l'Industrie et de l'Aménagement du territoire pour 1989 (II. Aménagement du territoire) sur le rapport de M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial.

La Commission, constatant l'insuffisance des moyens d'une réelle politique d'aménagement du territoire, a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat le rejet du budget de l'Industrie et de l'Aménagement du territoire pour 1989 (II. Aménagement du territoire).

Examinant définitivement le projet de loi de finances pour 1989 au cours de sa réunion du 19 novembre 1988, la Commission des Finances a, malgré les abondements réalisés en seconde délibération à l'Assemblée nationale, mais qu'elle a jugés insuffisants, maintenu sa décision de proposer au Sénat le rejet de ce budget.