

N° 90

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1989, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME X

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Par M. Jean PUECH,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Richard Pouille, Marcel Daunay, Robert Laucournet, Philippe François, *vice-présidents* ; Serge Mathieu, René Trégouët, Francisque Collomb, Louis Minetti, *secrétaires* ; MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Jean Arthuis, Henri Bangou, Bernard Barbier, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, André Böhl, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Boyer-Andrivet, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Desire Debavelaere, Rodolphe Desire, Pierre Dumas, Jean Faure, Roland Grimaldi, Georges Gruillot, René Herment, Jean Luchon, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Guy de la Verpillière, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, François Mathieu, Louis Mercier, Louis Monard, Paul Moreau, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Robert Pages, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Claude Prouvoeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Michel Rigou, Jean-Jacques Robert, Jean Roger, Josselin de Rohan, Roger Roudier, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 160 et annexes, 294 (annexe n° 19), 299 (Tome VII) et T.A. 24.

Sénat : 87 et 88 (annexe n° 17) (1988-1989).

SOMMAIRE

	Pages
	-
INTRODUCTION	3
I. LES NOUVELLES DONNEES DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	5
A. LA REFORME DES FONDS STRUCTURELS EUROPEENS	5
1. La réorientation des fonds à finalité structurelle autour de cinq objectifs bien définis	5
2. Un doublement en termes réels entre 1987 et 1993 des crédits d'engagement	6
3. Une concentration géographique des aides européennes	6
B. LA NOUVELLE CONTRACTUALISATION REGIONALE	8
II. LE BUDGET ET LA POLITIQUE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	11
A. DES CREDITS EN FORTE DIMINUTION	11
B. LES PRIMES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (P.A.T.)	13
C. LE FONDS D'INTERVENTION POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	14
D. DES POLITIQUES SECTORIELLES SACRIFIEES	16
1. Le FIDAR et le FIAM	19
a) Le FIDAR	19
b) Le FIAM	19
2. Une exception : les zones minières	20
CONCLUSION	19

Mesdames, Messieurs,

Le budget de l'aménagement du territoire est en diminution de 14,7 % par rapport à la loi de finances pour 1988.

Un regard sur l'ensemble des crédits ministériels nous apprend qu'il s'agit là de la plus forte diminution enregistrée.

A ce rythme, qui s'accélère malgré les cris d'alarme répétés de votre Commission depuis quelques années, on peut s'interroger sur l'avenir d'une politique d'aménagement du territoire.

Ce chiffre traduit, en effet, à lui seul l'état d'abandon de la politique d'aménagement du territoire, malgré les espoirs qui étaient nés ces deux dernières années après la publication du rapport Guichard et les déclarations répétées en faveur d'une politique d'aménagement ambitieuse.

La commission des Finances de l'Assemblée nationale s'est vivement émue de cette situation et n'a finalement adopté les crédits de l'aménagement du territoire qu'après que son rapporteur l'eut informée que le gouvernement affecterait 100 millions de francs supplémentaires pour les primes d'aménagement du territoire et 100 autres millions de francs pour le FIDAR.

Cette annonce, bien tardive, ne saurait cependant rassurer à elle seule votre Commission. A l'heure de la construction du marché unique européen, qui aura pour conséquences la disparition des aides européennes à la France et la mise en compétition de toutes les régions européennes, la diminution des

moyens de l'Etat pour rééquilibrer le développement économique du territoire et préserver du déclin les zones défavorisées de notre pays est un non-sens économique et un grave handicap pour nos régions.

Faut-il considérer que ce budget a été en définitive sacrifié sur l'autel de la rigueur et des arbitrages budgétaires ?

Dans une telle hypothèse le Gouvernement en a-t-il mesuré l'exacte portée ?

Ou faut-il estimer que la sécheresse des chiffres traduit des choix politiques conscients et fondamentaux ?

Dans ce cas lesquels ?

Telle est l'interrogation première que votre Commission peut et doit poser au gouvernement. Elle ne peut se contenter d'une réponse approximative.

I. LES NOUVELLES DONNEES DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

A. LA REFORME DES FONDS STRUCTURELS EUROPEENS

Le 24 juin 1988, le Conseil européen a approuvé un règlement d'ensemble visant la réforme des trois fonds structurels de la Communauté : FEDER, Fonds social européen, FEOGA-Orientation.

Cette réforme comprend trois aspects principaux :

1. La réorientation des fonds à finalité structurelle autour de cinq objectifs bien définis :

Promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement (objectif n° 1).

Reconvertir les régions, régions frontalières ou parties de régions gravement affectées par le déclin industriel (objectif n° 2).

Combattre le chômage de longue durée (objectif n° 3).

Faciliter l'insertion professionnelle des jeunes (objectif n° 4).

Dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune :

a) accélérer l'adaptation des structures agricoles

b) promouvoir le développement des zones rurales (objectifs n° 5a et 5b).

2. Un doublement en termes réels, entre 1987 et 1993, des crédits d'engagement de l'ensemble des fonds à finalité structurelle, qui passeront ainsi de 7 à 14 milliards d'écus.

Par ailleurs, un effort significatif de concentration des ressources budgétaires devrait être consenti en faveur des régions en retard de développement couvertes par l'objectif n° 1, dans la mesure où les contributions des fonds structurels à ces régions doubleront en termes réels jusqu'à 1992 et où le FEDER pourra désormais consacrer à l'objectif n° 1 jusqu'à concurrence de 80 % de ses crédits.

3. Une concentration géographique des aides européennes et notamment une définition très restrictive des régions visées par l'objectif n° 1 puisque la Commission n'a retenu, outre la totalité de l'Irlande, que des régions du Sud : Grèce et Portugal dans leur ensemble, 10 régions espagnoles, 8 régions italiennes et pour la France, uniquement les Départements d'Outre-mer et la Corse. Quant à la liste des départements français relevant de l'objectif n°2, elle comprend en totalité le Nord, le Pas de Calais, la Seine-Maritime, la Somme, l'Aisne, les Ardennes, la Meuse, la Moselle, les Vosges, la Loire et en partie, la Meurthe et Moselle, la Loire-Atlantique, la Saône et Loire, les Charentes maritimes, le Tarn et le Gard.

Le 27 juillet 1988, la Commission a adopté les quatre règlements d'application découlant de cette réforme :

- un règlement "horizontal", arrêtant les dispositions communes et de coordination entre les fonds et entre ceux-ci et la Banque européenne d'investissement,
- trois règlements d'application relatifs à chacun des trois fonds.

L'ensemble de ces règlements doit entrer en application le 1er janvier 1989, la Commission devant établir encore la liste des zones rurales qui seront visées par l'objectif 5b du règlement-cadre.

Il est cependant d'ores et déjà établi que la France ne bénéficiera des aides européennes que pour une part tout à fait marginale.

Ainsi le rapport de M. Jacques GENTON, fait au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes souligne t-il que : "pour la France la concentration proposée aboutirait à une contribution au financement des fonds structurels de 23 % contre un "retour" de 1 à 1,5 %".

Certes, les programmes intégrés méditerranéens seront poursuivis jusqu'à l'issue de la seconde phase des contrats, c'est-à-dire jusqu'à la fin de 1992. Remarquons cependant qu'ils n'intéressent seulement que le sud de la France. En tout état de cause, en 1992, date qui correspond d'ailleurs à l'achèvement prévu du grand marché intérieur européen, les interventions des fonds structurels disparaîtront. Il est donc nécessaire que le gouvernement français détermine, en concertation avec les régions, un programme d'aide permettant aux régions défavorisées de passer ce cap difficile.

Devant de telles échéances, de nombreuses questions se posent. Le relais de la politique régionale européenne au bénéfice de nos régions sera-t-il pris ? Peut-il d'ailleurs être pris ?

Cette simple et dernière question mérite d'être posée et ce pour deux raisons.

La Commission ne paraît pas en effet disposée à accepter la substitution des interventions nationales aux aides communautaires.

Par ailleurs, il faut bien constater que l'Etat va devoir faire face à un accroissement sensible de ses charges budgétaires, conséquence directe ou indirecte de l'Acte unique :

- contribution accrue au budget de la Communauté due à la perspective du doublement des fonds structurels ;

- coût budgétaire consécutif à l'harmonisation de nos fiscalités.

L'Etat sera-t-il ainsi en mesure d'assurer le relais de la politique régionale ?

On peut en douter lorsque l'on examine les évolutions de la contribution française au budget communautaire et celle du budget de l'Etat en matière d'aménagement du territoire. On constate en effet un accroissement régulier des versements de la France à l'Europe, alors que dans le même temps, le budget national d'aménagement du territoire est en diminution constante.

en millions de francs

	1985	1988	1989	Evolution en pourcentage 1989/1985
CONTRIBUTION VERSEE A L'A C E E (fonds structurels)	2.258	4.652	6.188	+ 174
BUDGET NATIONAL	2.382	1.815	1.550	- 35

La tentation n'est-elle pas grande alors, devant de telles difficultés, de faire assurer ce relais par les régions ?

Les nouveaux contrats de plan en cours de négociation traduisent-ils cette intention ?

Les régions françaises, si tel était le cas, sont-elles en mesure de faire face à ce défi ?

B. LA NOUVELLE CONTRACTUALISATION REGIONALE

Les contrats de plan Etat-régions conclus en 1984 arrivent à leur terme en 1989.

Malgré une certaine lourdeur des procédures, ils ont constitué une innovation heureuse, bien accueillie par les régions qui ont souhaité leur renouvellement.

La décision de reconduire les contrats de plan a été prise le 13 avril 1987. Le gouvernement a défini les principes directeurs de l'établissement des nouveaux contrats, lors d'un C.I.A.T. le 5 février 1988 :

- cohérence entre les objectifs nationaux et les plans régionaux ;

- établissement de priorités, à savoir, les infrastructures de communication, la formation, la recherche, les transferts de technologie et des programmes spécifiques de modernisation et de développement économique ainsi que d'aménagement des territoires régionaux (programmes d'aménagement concerté du territoire, P.A.C.T.).

Un nouveau comité interministériel d'aménagement du territoire, le 31 août 1988, a examiné l'état d'avancement de la procédure des contrats et fixé un certain nombre d'orientations complémentaires.

Ces nouvelles priorités sont d'une part "l'emploi, le développement local et la compétitivité", d'autre part, les politiques de solidarité en faveur des zones ou des espaces en difficulté.

Les nouveaux contrats de plan devraient être examinés lors d'un C.I.A.T. de fin d'année pour entrer en application dès le début de 1989.

Plusieurs observations peuvent déjà être faites.

En premier lieu, l'institution des "programmes d'aménagement concerté du territoire" marque certainement une volonté de voir les régions s'engager dans une politique de rééquilibrage de leurs interventions sur l'ensemble de leur territoire. Il est à noter cependant que les sommes engagées sont relativement faibles par rapport à l'ensemble des engagements des contrats de plan.

En second lieu, les régions sont, à l'occasion de ces nouveaux contrats, très fermement invitées à accompagner, à démultiplier, sinon à relayer les politiques décidées et mises en oeuvre par l'Etat. Les exemples de l'enseignement supérieur et des infrastructures routières sont significatifs à cet égard.

Or les sommes en jeu seront très importantes, par contre, sur ces chapitres. Le financement de ces engagements oblige certes les régions à "recentrer" leurs interventions et ceci n'a pas que des effets négatifs. Mais on voit mal, alors, comment les régions pourraient mettre en place elles-mêmes, dans le même temps, une politique de développement harmonieux de leur territoire et de compensation des handicaps des régions défavorisées.

Enfin les régions, institutionnellement, n'ont ni les compétences, ni le pouvoir politique ou financier pour initier de telles politiques de solidarité... à moins que l'Etat lui-même ne leur en donne, avec la mission, les moyens. La seule marge de manoeuvre que pouvait leur donner en ce domaine, l'apport des fonds propres européens sera réduite à néant avec la disparition quasi-totale de ces crédits et notamment de ceux du FEDER.

En définitive, c'est bien toujours l'Etat lui-même qui impulse ou non une politique d'aménagement du territoire. Le comité interministériel du 31 août dernier a paru confirmer l'orientation nouvelle selon laquelle l'Etat souhaitait désormais impulser cette politique à travers les contrats de plan. Il s'est même, semble-t-il, interrogé sur une éventuelle modulation de ses interventions en fonction de la situation particulière des régions dans tel ou tel secteur contractualisé et de leur situation générale en termes de richesse et de dynamisme. Il a évoqué, à ce sujet, la mise en oeuvre d'une procédure d'analyse de répartition régionale des dépenses de l'Etat. Il convient bien évidemment d'attendre d'avoir une vue d'ensemble des contrats de plan pour savoir si ces déclarations d'intention sont suivies d'effet et pour porter un jugement définitif sur ces nouvelles orientations.

La nouvelle contractualisation régionale est certainement bien adaptée pour associer les régions et leurs grandes métropoles aux trois enjeux nationaux prioritaires des années 90 que sont l'emploi, les communications, la formation supérieure et la recherche.

En aucun cas, cependant, cette politique ne paraît de nature à réduire les déséquilibres structurels existant entre régions, ou, à l'intérieur même de leur territoire, entre les départements. Au contraire, elle fige les structures budgétaires des différents départements ministériels comme des régions.

Si l'on ajoute à cela la disparition inéluctable des fonds européens déjà évoquée et la diminution très forte du budget propre de l'aménagement du territoire, les départements et notamment les départements à dominante rurale, risquent d'être les grands perdants de cette nouvelle politique.

II. LE BUDGET ET LA POLITIQUE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

A. DES CREDITS EN FORTE DIMINUTION

Le projet de budget pour 1989 de l'aménagement du territoire se caractérise par une baisse très importante des crédits aussi bien en autorisations de programme qu'en crédits de paiement ou en dépenses ordinaires :

En millions de francs	1987	1988	1989
Dépenses ordinaires	106,2	98,4	91,1
Crédits de paiement	1 979,1	1 716,4	1 456,4
Autorisations de programme	1 703,8	1 729,9	1 342,2
TOTAL	3 789,1	3 544,7	2 889,7

Au total, sur deux ans, le budget de l'aménagement du territoire a été amputé de plus de 23 % de ses crédits.

Parmi les principales mesures de restriction de crédits prévues par le projet de budget pour 1989, il convient de signaler plus particulièrement :

- la suppression, prévisible, des autorisations de programme destinées à la mission d'aménagement de la Côte Aquitaine, cette structure devant disparaître au 31 décembre 1988 (- 35,3 millions de francs) ;

- la non-reconduction de l'aide à l'Association Urba 2000 (- 6,5 millions de francs) ;

- la diminution des autorisations de programme (- 80 millions de francs) et des crédits de paiement (- 110 millions de francs) des primes d'aménagement du territoire ;

- la réduction des crédits de chacun des fonds interministériels d'aménagement du territoire (- 161 millions de francs).

B. LES PRIMES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (P.A.T.)

Depuis 1987, la procédure d'attribution des primes d'aménagement du territoire par les Conseils régionaux a été supprimée et le Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire est désormais seul compétent pour accorder ces aides.

Le décret du 22 juillet 1987 modifiant le décret du 6 mai 1982 limite la possibilité d'accorder des primes d'aménagement du territoire aux cas suivants :

- les programmes industriels représentant un investissement minimum de 20 millions de francs ou engagés par des entreprises ou par des groupes réalisant un chiffre d'affaires consolidé dépassant 300 millions de francs ; le décret de 1982 fixait à 25 millions et 500 millions de francs les seuils respectifs d'investissement et de chiffre d'affaires pour les opérations relevant de la procédure centralisée ;

- quel que soit également leur montant, les programmes industriels réalisés par des entreprises qui décentralisent leurs activités ;

- les programmes concernant certaines activités tertiaires ou de recherche.

Des seuils d'emploi plus élevés sont cependant imposés dans certains cas :

- le pourcentage d'accroissement des effectifs en cas d'extension d'entreprises industrielles ou tertiaires passe, de 20 % à 50 %. Le but de cette disposition est de restreindre le bénéfice des primes, destinées avant tout à localiser de nouvelles activités, aux seules opérations d'extension sur place les plus significatives qui s'apparentent, en difficulté de mise en oeuvre, aux opérations de création ;

- le nombre minimum d'emplois qu'un projet tertiaire - de création ou d'extension - doit permettre de créer en 3 ans est porté de 20 à 30.

Depuis 1985, le montant des crédits affectés aux primes d'aménagement du territoire (autorisations de programme) est en régression constante, à l'exception de 1988 où il a été stabilisé :

ANNEE	MONTANT DES PAT LOI DE FINANCES EN MILLIONS DE FRANCS	EVOLUTION PAR RAPPORT AU BUDGET ANTERIEUR
1985	960	
1986	600	- 37,5 %
1987	300	- 50 %
1988	300	0 %
1989	220	- 26 %

Quant aux crédits de paiement, ils sont passés de 534,6 millions de francs en 1987 à 470 millions de francs en 1988 et 360 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1989, ce qui correspond à une diminution de 32,5 %.

Cette évolution déplorable des crédits se retrouve bien évidemment dans le nombre des investissements primés et celui des emplois aidés :

BILAN SYNTHETIQUE DES PAT DECIDEES DE 1983 A 1987

	1983	1984	1985	1986	1987
Dossiers primés	859	827	787	614	65
dont CIALA	208	297	257	124	65
dont régions	651	530	530	490	0
PAT accordées (en MF)	1098	1475	1055,90	882,03	254,89
dont CIALA	592,2	1039	618,7	521,18	254,89
dont régions	505,8	436	437,2	360,85	0
Emplois aidés	40871	40004	40185	33006	8124
dont CIALA	19966	23795	23942	16841	8124
dont régions	20925	16205	16243	16165	0
Investissements (en MF)	7284	9955	6484	8875	2325,98
dont CIALA	4454	7311	3952	6355	2325,98
dont régions	2830	2644	2532	2520	0

Pourtant votre Commission n'a de cesse de mettre en garde le gouvernement contre la disproportion qui s'accroît entre les aides à la localisation des activités en France et dans les principaux pays européens, et que retrace clairement le tableau suivant :

**AIDES RÉGIONALES BRUTES ACCORDÉES AUX ENTREPRISES*
PAR LES DIFFÉRENTS ÉTATS MEMBRES**

(en millions d'Écus)

	1981	1982	1983	1984	1985
Belgique	189,4	121,2	140,2	238,8	185,9
Danemark	9,84	9,69	7,62	10,1	11,71
Rép. Féd. d'Allemagne (1)	1 007,1	1 045,0	1 200,0	1 348,9	1 419,3
Espagne	—	—	—	50,1	75,7
France (2)	210,0	213,9	270,0	279,8	285,0
Grèce (3)	—	—	26,1	—	—
Irlande (4)	180,0	183,6	186,0	152,5	188,8
Italie (5)	—	1 603,0	2 982,0	3 323,0	2 903,0
Luxembourg (6)	24,7	18,8	18,3	17,9	18,0
Pays-Bas (7)	187,7	207,5	139,4	179,4	219,0
Portugal (8)	—	—	—	—	22,6
Royaume-Uni	1 474,0	1 668,0	1 128,0	1 139,0	—

Source : Commission des communautés européennes

(1) Y compris les aides des Länder, aides au transport, subvention ERP, ainsi que les majorations d'amortissement et les dispenses de réserve d'impôt dans le « Zonenrangeliet » (ou partiellement les délais de paiement) qui se montent à 362,5 ME en 1981, 413,5 en 1982, 446,5 en 1983, 613,8 en 1984 et 627,8 en 1985. Sans les aides à Berlin qui se montent à 1 286,3 en 1981, 1 380 en 1982, 1 711,5 en 1983, 1 910 en 1984 et 1 937,3 en 1985

(2) Y compris seulement les majorations d'amortissements obtenues par agrément, non compris les départements d'outre-mer.

(3) Sans les amortissements accélérés et les déductions non imposables.

(4) Non compris le « Export Sales Tax Relief » (235 ME en 1984) et le « Shannon Relief ».

(5) Ces chiffres concernent les subventions, les bonifications d'intérêt en faveur de l'industrie dans le Mezzogiorno et le Centre nord. Ils concernent également le dégrèvement des charges sociales octroyé dans le Mezzogiorno.

(6) Avant la loi-cadre du 14 mai 1986, le Grand-Duché n'avait pas de régime d'aide à finalité régionale spécifique. Il n'est pas possible de distinguer dans ces chiffres les aides régionales des aides générales.

(7) Les pertes des sociétés régionales d'investissement prises en charge par l'État ne sont pas incluses dans ces chiffres.

(8) 1987

* Les statistiques pour 1986 et 1987 ne sont pas encore connues.

Ainsi pour un écu consenti par l'État français pour attirer les investisseurs, l'État allemand en dépense presque 5, la Grande-Bretagne 4 et l'Italie plus de 10 !

C. LE FONDS D'INTERVENTION POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (F.I.A.T.)

Le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire subit une diminution très importante de ses moyens : les autorisations de programme passent de 861,4 millions de francs en 1988 à 700 millions de francs, soit une baisse de 13,5 % et les crédits de paiement chutent de 15,2 % (646 millions de francs contre 761,9 millions de francs).

Or, du fait de la contractualisation entre l'Etat et les Régions, plus des 3/4 des crédits du FIAT sont consacrés d'office à la réalisation des contrats de plan. Quant au solde de ses crédits, ils sont affectés essentiellement à la poursuite des grands équipements publics (grands chantiers) ou à l'aide à la reconversion et à la modernisation industrielle, qui ne sont souvent que le complément logique des programmes inscrits dans les contrats de plan.

Le FIAT ne dispose donc plus d'une marge de manoeuvre autonome et il risque de ne plus pouvoir être considéré comme l'instrument d'une politique nationale d'aménagement du territoire.

On assiste ainsi, par la diminution progressive du budget du FIAT, au passage d'une politique nationale d'aménagement du territoire à un assemblage de politiques régionales de développement local, où les régions les plus pauvres et les plus défavorisées seront aussi les plus mal loties.

On comprend mal dans ces conditions, l'intérêt de la création d'un nouveau "Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi" (FRILE) qui serait doté de 250 millions de France selon le ministre délégué chargé de l'aménagement du territoire et devrait accompagner la réalisation des nouveaux contrats de plan Etat-régions. On est en droit d'être d'autant plus inquiet que ce fonds serait alimenté par redéploiement de crédits ministériels et notamment de crédits de l'aménagement du territoire. Des éclaircissements sur ce point nous semblent nécessaires. En tout état de cause, la multiplication des structures, sous les appellations les plus diverses, ne saurait en aucun cas, masquer l'absence de moyens financiers.

D. DES POLITIQUES SECTORIELLES SACRIFIEES

1. Le FIDAR et le FIAM

a) Le FIDAR (Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural)

Le montant des crédits affectés au FIDAR s'élevait en 1988 à 386 millions en autorisations de programme et 328,86 millions de francs en crédits de paiement.

Le projet de loi de finances pour 1989 réduit considérablement ces crédits aussi bien en autorisations de programme, 240 millions soit une baisse de 40 %, qu'en crédits de paiement, 310 millions soit une baisse de 8,47 %

b) Le FIAM (Fonds d'intervention pour l'auto-développement de la montagne)

Pour sa part, le FIAM avait bénéficié en 1988 de 35 720 000 francs de crédits, ainsi répartis :

Alpes du Nord	4 400 060
Alpes du Sud	4.375.000
Corse	2.200.000
Jura	2.360.000
Vosges	2.300.000

Massif Central	13.125.000
Pyrénées	4.800.000
Réunion	1.070.000
Guadeloupe	760.000
Martinique	390.000

Le projet de budget pour 1989 fait apparaître une très nette diminution de la dotation du FIAM, qui passe à 20 millions de francs soit une baisse de 43 %.

2. Une exception : les zones minières

● Le GIRZOM (Groupe interministériel pour la Rénovation des Zones Minières) créé en 1972 a deux objectifs :

- rénover les voiries et réseaux divers appartenant aux Houillères de Bassins avant leur dévolution aux communes (1.370 km),

- améliorer l'environnement et les équipements collectifs.

Cependant, au rythme actuel, son achèvement 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 connue ces zones.

● C'est pourquoi le CIAT d'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 an),

- 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'Etat en modifiant les taux de subvention :

. 75 % au lieu de 100 % pour la rénovation

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

. 100 % pour les démolitions

La dotation initiale de 100 millions de francs prévue dans la loi de finances pour 1988 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 Etat-régions.

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

- Nord-Pas-de-Calais : 100 MF dont 1 MF consacré aux études préalables et 10 MF de rattrapage pour le programme 1987,

- Lorraine : 26,85 MF dont 1 MF consacré aux études préalables,

- Centre Midi : 12 MF

Le projet de budget pour 1989 prévoit une forte augmentation des crédits du GIRZOM qui passent de 100 à 150 millions de francs.

Mais cette exception est bien la seule.

En effet, par ailleurs, à bien considérer le budget des autres départements ministériels, qui, traditionnellement, sont sollicités pour soutenir une politique d'aménagement du territoire, on ne perçoit aucun signe de redéploiement. Il convient ainsi de rappeler les quelques chiffres suivants :

- Agriculture : +3,5 millions (consacrés essentiellement à la formation)

- Commerce et artisanat : - 0,7 million

- Environnement : - 7 millions

Seul le budget des routes (+2%) du ministère de l'Équipement traduit la continuité de l'effort significatif de la politique préalablement définie et des engagements pris. Ainsi, il serait faux de dire que les politiques sectorielles prendraient le relais d'une politique d'aménagement du territoire.

En effet, nous pouvons nous interroger, mais ce n'est pas le propos de ce rapport, sur les effets induits pour les régions et les départements des augmentations des budgets du Tourisme et de la Culture.

Enfin, et pour conclure ce chapitre sur une simple remarque, la seule question dont le Ministre de l'Éducation nationale n'a pas fait mention dans sa conférence de presse est celle d'une revalorisation significative du métier d'enseignant en milieu rural.

Une seule interrogation en conclusion :

NOTRE PAYS A-T-IL ENCORE UNE POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ?

Un budget est toujours l'expression, même partielle, d'une volonté politique.

Celui de l'Aménagement du territoire traduit cette année l'abandon d'une politique.

Pourtant, depuis trois ans, propositions, suggestions, rapports se sont succédés pour constituer un véritable "corpus" de doctrine de la politique d'Aménagement du territoire.

Le budget actuel n'y fait aucune référence.

Faut-il rappeler les orientations permanentes qui se dégagent de cet intense travail de réflexion ?

En premier lieu, la politique d'Aménagement du territoire doit pouvoir s'élaborer et s'exécuter à l'intérieur d'un cadre politique et institutionnel fixe et pérenne.

Sur le plan gouvernemental, elle doit ressortir directement du Premier Ministre. A ce titre, la D.A.T.A.R. doit être son "bras séculier".

Une instance consultative du type de la Conférence Nationale d'Aménagement du territoire doit être mise en place, constituant en quelque sorte le Conseil d'orientation permanent de la D.A.T.A.R..

Une loi d'orientation devrait arrêter les grands objectifs pour la législature de cette politique.

En second lieu, la France doit arrêter une position claire face à la réforme en cours de la politique régionale européenne.

En définitive, quelles limites pose-t-elle à la solidarité européenne ?

A cet égard, il conviendrait, d'obtenir soit une renégociation du règlement des fonds structurels européens, soit, au moins, des contreparties sérieuses et concrètes, se traduisant en termes de "retours" financiers significatifs dans deux domaines :

- . l'agriculture de montagne et les activités d'amont et d'aval qui s'y rattachent,
- . les grandes infrastructures de communications et de télécommunications.

En troisième lieu, l'Etat doit tirer les conséquences de la décentralisation en respectant l'autonomie des différents niveaux d'administration territoriale, en procédant par conséquent à une clarification des compétences respectives de chacun, en poursuivant une déconcentration active et ambitieuse.

Ceci devrait amener collectivités territoriales et Etat à définir quel peut être le rôle de chacun dans la mise en oeuvre de cette politique.

Enfin, il convient de souligner la difficulté essentielle de toute politique confrontée à la nécessité poursuivre conjointement deux objectifs déjà rappelés lors du précédent rapport :

affirmer et conforter la place de la France au centre de l'Europe. Par certains aspects la nouvelle contractualisation avec les régions participe de cet objectif,

éviter une France à deux vitesses, coupée en deux entre quelques agglomérations urbaines et les trois quarts du territoire dont on ne paraît qu'accompagner le déclin ; ce dernier objectif semblant, en l'état actuel des déclarations gouvernementales, totalement abandonné.

A ce propos, aucune politique de développement économique local, ou plutôt, aucune incitation à l'emploi, ne sera désormais efficace sans une **politique volontariste de maintien, sinon de développement ou de modernisation des services publics essentiels** : communications, formations initiales, services de proximité à la population résidente.

Pour traiter de ces trois problèmes, trois conditions préalables sont nécessaires :

- . un travail interministériel suivi, mené sous l'autorité du Premier Ministre et selon des "règles du jeu" bien précises,
- . la remise en cause à la fois de multiples normes administratives de gestion et d'une certaine notion de rentabilité, notamment dans le secteur des communications ou de l'approvisionnement en matières premières,
- . la poursuite de l'effort commencé dans le cadre des réformes récentes des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales afin d'en faire un instrument privilégié de la politique de compensation des handicaps.

Telles sont, une nouvelle fois, les questions posées.

Vont-elles rester sans réponse ?

En aucun cas, la simple promesse d'une rallonge budgétaire venant abonder le F.I.D.A.R. ou les crédits affectés à la P.A.T. ne pourrait être considérée comme satisfaisante. Hormis le fait, qu'en l'état actuel de nos informations, elle ne peut compenser la baisse continue des crédits enregistrée sur les mêmes enveloppes depuis quelques années, elle ne saurait par ailleurs pallier l'absence de réponses aux multiples questions évoquées.

La France peut-elle, à l'approche de l'échéance de 1992, faire l'impasse sur toute politique d'Aménagement du territoire ?

*

* *

Conformément aux conclusions de son rapporteur pour avis, la commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits de l'Aménagement du territoire inscrits dans le projet de loi de finances pour 1989.