

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au proces verbal de la seance du 21 novembre 1990.

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 1991 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 23

INDUSTRIE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

II. - Aménagement du territoire

Rapporteur special : M. Geoffroy de MONTALEMBERT

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Berge-Lavigne, MM. Raymond Bourguie, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gortschy, Yves Gueoa, Paul Loidant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellatrin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 24), 1640 (tome VIII) et T.A. 389

Senat : 84 (1990-1991)

SOMMAIRE

	Pages
	-
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	7
AVANT-PROPOS	11
CHAPITRE PREMIER - PRESENTATION DES CREDITS	15
I - LES DEPENSES ORDINAIRES	16
A. LES CREDITS DU TITRE III	16
1. Un changement d'imputation	16
2. Un ajustement des crédits	17
3. La poursuite de la réduction des emplois de la DATAR	17
4. L'application du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique	18
B. LES DEPENSES DU TITRE IV	20
1. La reconduction des crédits du FRILE	20
2. Le renforcement des moyens des commissariats à l'industrialisation	21
3. La reconduction des autres subventions	22
II - LES DÉPENSES EN CAPITAL	22
A. LES INVESTISSEMENTS EXECUTES PAR L'ETAT	23
1. Sophia-Antipolis	23
2. Marseille	23
3. L'Auvergne	24
B. LES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDEES PAR L'ETAT	24
1. Les aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois	25

2. Le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire	28
3. Le Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural	32
4. La restructuration des zones minières	38
CHAPITRE II - LES ASPECTS FINANCIERS DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	39
I - LES FONDS STRUCTURELS EUROPEENS : UN MOINDRE RETOUR POUR LA FRANCE	39
A. LES FONDS STRUCTURELS AVANT 1989	39
1. La réforme des fonds structurels	39
2. Des engagements au titre de la politique régionale très variables	40
3. Des dépenses non négociables	41
B. LES CONSEQUENCES DE LA REFORME DES FONDS STRUCTURELS	42
1. Un financement consacré aux Etats en retard de développement	43
2. Présentation par objectif	45
3. Appréciation d'ensemble	47
II - LES ZONES D'ENTREPRISES : UN SUCCES QUI SE CONFIRME	48
A. UN BILAN SATISFAISANT	48
B. UN NOMBRE D'EMPLOIS EN CROISSANCE RAPIDE	49
C. UN REMEDE A LA DESERTIFICATION RURALE ?	50
III - LES GRANDS ENJEUX	51
A. LES DEFIS DE L'AVENIR	51
1. Les chantiers	51
2. Le CIAT du 5 novembre 1990	53
B. LE ROLE DU MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	55
1. Les réseaux d'infrastructures	55
2. L'aménagement de l'Ile-de-France	56
CONCLUSION	59
MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE	61
TEXTE DES AMENDEMENTS	63

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Première observation : une remise à niveau des crédits

L'augmentation du budget de l'Aménagement du territoire, légèrement supérieure à celle de l'ensemble des dépenses de l'Etat en dépenses ordinaires et crédits de paiement, permet de remettre à niveau les moyens d'intervention de l'aménagement du territoire, insuffisamment dotés en loi de finances initiale, tant en 1989 et 1990 et, de ce fait, qui avaient été complétés en loi de finances rectificative.

Si votre rapporteur ne peut que se féliciter de cette consolidation, il note toutefois que celle-ci permet simplement au budget de l'aménagement du territoire de retrouver la part qui était la sienne au sein du budget de l'Etat en 1988, soit 0,16 %.

Par ailleurs, la forte augmentation des autorisations de programme - 27 % - ne constitue qu'un premier pas en raison des amputations des deux années précédentes. Compte tenu de la hausse des prix réalisée en 1989 et prévue en 1990 et 1991, les moyens resteront l'année prochaine inférieurs de près de 5 % au niveau de 1988.

De plus, si l'action de l'Etat en faveur de l'aménagement de l'espace ne saurait être mesurée par le seul niveau des crédits du ministère de l'aménagement du territoire, force est de constater que cette politique pourrait connaître, en 1991, un ralentissement. De nombreux programmes seront poursuivis, mais votre rapporteur regrette, par exemple, que le Gouvernement ait cru devoir limiter le rythme d'engagement des crédits autoroutiers qui revêtent pourtant un caractère prioritaire dans le cadre du désenclavement.

Deuxième observation : une relative relance de la politique d'aménagement du territoire

A cet égard, votre rapporteur note la volonté de faire en sorte que la France se prépare au mieux à l'ouverture des frontières européennes, notamment en suscitant et confortant le plus possible les initiatives locales. C'est pourquoi la création d'une ligne budgétaire favorisant le développement des PME-PMI dans les régions constitue une avance indéniable, d'autant que ces crédits seront dirigés vers les zones les plus fragiles.

Troisième observation : des inquiétudes persistantes

Cependant, certaines évolutions budgétaires incitent à l'inquiétude :

- Compte tenu de la remarque précédente faite à propos de la consolidation des crédits et même si tous les projets susceptibles d'être primés ont pu être soutenus, la prime d'aménagement du territoire apparaît d'emblée moins bien dotée en 1991 qu'en 1990.

- Surtout, votre rapporteur s'interroge sur la diminution des crédits du FIDAR qui intervient dans le contexte de la crise grave que traverse l'agriculture et de la désertification des zones les plus fragiles de notre territoire que confirment les premiers résultats du recensement général de la population intervenu en avril 1990.

- Enfin, le FIAT ne saurait être considéré comme un instrument dépassé, sur lequel pourraient porter les restrictions budgétaires relatives à la désuétude de certaines dépenses, comme le prouve d'ailleurs le taux de consommation des crédits de ce fonds.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 17 octobre 1990, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen des crédits de l'aménagement du territoire (Budget de l'industrie et de l'aménagement du territoire - II - Aménagement du territoire) pour 1991, sur le rapport de M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial.

M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé que le budget de l'aménagement du territoire pour 1991 atteignait près de 2,1 milliards de francs, soit une progression de 5 % par rapport au budget vote de 1990. Il a estimé que cette augmentation témoignait d'une remise à niveau des crédits et d'une volonté de relance de la politique d'aménagement du territoire.

Après avoir expliqué que le budget de l'aménagement du territoire était caractérisé, depuis 1988, par des crédits modiques, complétés en loi de finances rectificative, il s'est félicité de la consolidation des crédits inscrits dans le projet de budget. De même, il a souligné l'inscription d'un crédit de 100 millions de francs, destinés à des concours nouveaux aux fonds régionaux d'aide à l'emploi dans les PME-PMI.

En revanche, il s'est inquiété de la diminution des dotations du Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT) et du Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR), compte tenu notamment du fort taux de consommation de ces crédits au premier semestre 1990.

M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial, s'est également interrogé sur l'évolution des autres dépenses de l'Etat concourant à l'aménagement du territoire.

Après avoir relevé que les premiers résultats du recensement général de la population réalisé en avril 1990 reflétaient la non-réussite d'un aménagement réel du territoire, il a décrit quelques unes des mesures récemment prises par le Gouvernement, pour regretter l'absence d'idée directrice d'aménagement de l'espace.

Le rapporteur spécial, a néanmoins noté l'effort fait par le ministre de l'aménagement du territoire et des reconversions pour définir des priorités. Mais il a déploré une certaine multiplication des services et, plus généralement, la modicité et le manque de cohérence des moyens mis en oeuvre pour atteindre ces priorités.

Un large débat s'est alors instauré.

A propos du FIDAR, M. Roland du Luart a observé que le rattrapage des crédits de paiement inscrits dans le projet de budget faisait suite à une baisse de ces mêmes crédits en 1990. Il a regretté l'absence d'une réelle politique d'aménagement du territoire, qu'attestent par exemple les projets d'extension de la Défense et le moindre financement des réseaux d'infrastructure dans l'Ouest de la France.

M. Jean Clouet s'est interrogé sur l'utilité du budget de l'aménagement du territoire. Il a estimé que cette politique devait aujourd'hui être envisagée dans une perspective européenne.

M. Jacques Oudin, tout en se félicitant de l'accroissement des crédits de la prime d'aménagement du territoire, a souligné que cette dotation restait en-deçà du niveau atteint il y a quelques années. Il s'est également interrogé sur la part des actions nouvelles et des simples reconductions inscrites dans le projet de budget. Il a souhaité obtenir des précisions sur l'effort consenti par la Communauté européenne en faveur de l'aménagement du territoire français ainsi que sur les crédits consacrés à cette politique par les autres Etats membres de la CEE. Enfin, il a déploré le ralentissement du rythme de mise en chantier des autoroutes nouvelles.

Après avoir relevé une discordance entre les souhaits émis lors du débat d'orientation budgétaire, tenu au Sénat au mois de juin dernier, et le projet de budget pour l'aménagement du territoire pour 1991, **M. Jacques Valade** a estimé que le problème des centres de décisions régionaux ne faisait pas l'objet d'un traitement adéquat.

M. Henri Goetschy a, pour sa part, estimé qu'on assistait actuellement à un véritable "déménagement du territoire" et qu'il convenait de mieux concilier la croissance économique et le développement harmonieux de l'ensemble des régions françaises. Il s'est par ailleurs interrogé sur les ruptures de charge existant entre les différents moyens de transport collectif.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a souligné qu'une réelle politique d'aménagement du territoire supposait de tenir compte de l'ensemble des dimensions de cet aménagement. Il a observé que l'extension du quartier de la Défense se trouvait en contradiction avec la volonté de rééquilibrage de l'agglomération parisienne vers l'Est. En outre, cette opération a été décidée sans consultation préalable des collectivités locales intéressées et contre l'avis de la ville de Paris, du Conseil général des Hauts-de-Seine et de la majorité du Conseil régional d'Ile-de-France.

M. Christian Poncelet, président, après avoir relevé que les résultats du recensement laissaient apparaître que huit cents cantons ruraux étaient en voie de désertification, s'est interrogé sur le critère d'éligibilité des zones rurales aux crédits des fonds structurels européens. Il s'est également enquis du calendrier de réalisation du TGV.-Est. Enfin, il a déploré l'évolution des crédits du FIDAR ainsi que du Fonds d'intervention pour le l'autodéveloppement en montage (FIAM).

Répondant aux différents intervenants, **M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial**, a regretté que la politique d'aménagement du territoire n'ait guère évolué depuis plusieurs décennies, alors que l'aménagement du territoire doit désormais être inscrit dans une perspective européenne. Il a d'autre part rappelé que les structures ministérielles actuelles conduisaient le Parlement à se prononcer sur les crédits du ministère de l'aménagement du territoire et non pas sur l'ensemble de la politique mise en oeuvre par le Gouvernement dans ce domaine.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat de **ne pas adopter les crédits de l'aménagement du territoire (Budget de l'industrie et de l'aménagement du territoire - II - Aménagement du territoire) pour 1991.**

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

L'Aménagement du territoire a louvoyé depuis deux ans entre contrainte et nécessité. La contrainte était imposée par la loi de finances, dont la loi de finances rectificative corrigeait in extremis les manques les plus flagrants. La nécessité n'a cessé de consister à assurer l'indispensable adaptation structurelle de nombreux secteurs de notre économie, qui a touché plus particulièrement certaines régions de mono-activité (charbonnages, sidérurgie, mécanique lourde, textile, chantiers navals ...).

De ce fait, la politique d'aménagement du territoire a pu apparaître, et a été qualifiée de telle par le ministre de l'aménagement du territoire et des reconversions lui-même, comme une "politique par défaut", plus préoccupée de régler les problèmes à court terme que de poursuivre avec persévérance son objectif permanent de meilleure répartition des hommes et des activités sur le territoire.

Cette situation, dénoncée depuis 1988 par votre commission des finances, même si elle s'expliquait par le coût social de certaines reconversions, ne pouvait conduire qu'à un amoindrissement de la politique de l'Etat dans le domaine de l'aménagement de l'espace. D'où des inquiétudes grandissantes, que traduisaient, par exemple, la création d'une mission commune d'information par cinq commissions permanentes du Sénat, puis la tenue d'un grand débat à l'Assemblée nationale en avril 1990, permettant notamment de faire le point sur les acquis et les insuffisances de l'action conduite au cours des années récentes.

En période d'amélioration significative de la situation économique générale de la France, il paraissait indispensable de tracer les voies d'une reprise d'une politique soucieuse de l'avenir à long terme de tous nos territoires, d'autant que les premiers résultats du recensement général de la population réalisé en avril 1990 étaient là pour inciter à une inflexion sensible de l'effort de l'Etat en faveur du développement régional.

• Les déséquilibres régionaux qui s'accroissent

En effet, même si l'objectif de l'aménagement du territoire n'est pas la régulation démographique, l'Etat ne saurait se désintéresser des déséquilibres observés entre les différentes composantes de notre territoire et qui se caractérisent, en particulier, par l'apparition d'une zone de déclin démographique au centre du pays, regroupant les deux régions du Massif central (Auvergne et Limousin) et la Bourgogne (surtout la Nièvre et la Saône-et-Loire) et, à l'inverse, par un dynamisme renforcé de l'Ile-de-France, dont le poids économique s'alourdit à nouveau.

Depuis dix ans, les principaux déséquilibres régionaux n'ont pas été corrigés efficacement. Bien au contraire, de manière systématique, ce sont les départements où sont localisées les métropoles régionales et surtout les plus grandes d'entre elles, qui ont gagné le plus de population entre 1982 et 1990. D'autre part, le mouvement d'extension des aires urbaines s'est accéléré, posant avec une acuité croissante le problème des communes rurales situées à l'écart de ces zones d'attraction. Enfin, les villes moyennes, et avec elles les départements où elles constituent les seuls pôles, semblent condamnées à s'associer en réseaux, afin de surmonter leurs handicaps.

Il était donc impératif non seulement d'accélérer la modernisation économique de notre territoire mais également de structurer l'espace national de manière performante dans la perspective du grand marché intérieur européen de 1993, tout en veillant qu'aucune aire géographique ne soit laissée pour compte.

• Une relative relance de la politique d'aménagement du territoire

A cet égard, le projet de budget qui nous est soumis apporte sans doute une première satisfaction, celle d'une relative relance de la politique d'aménagement du territoire. Même s'il est encore trop tôt pour mesurer l'impact réel de ce renouveau,

l'aménagement du territoire ne semble plus aujourd'hui à l'écart d'aucun débat, qu'il s'agisse pour l'Etat de déterminer le lieu d'implantation d'un institut des sciences et techniques du vivant ou de dresser la carte du réseau TGV pour les prochaines décennies. Sept grands projets d'organisation spatiale et de développement économique portant chacun sur une zone géographique particulière ont été définis :

- l'"Eurorégion" du Nord, au débouché du tunnel sous la Manche,

- le développement de l'Est, fondé sur l'ensemble à trois pôles formé par la métropole Metz-Nancy, le pôle européen de Strasbourg et l'ensemble Bâle-Mulhouse,

- la zone Saône-Rhône s'appuyant sur Lyon et son environnement alpin, le nord de la Bourgogne et l'est du Massif central,

- la façade méditerranéenne,

- l'arc atlantique,

- les zones centrales de la France,

- le grand bassin parisien.

S'agissant des moyens d'action, quatre priorités ont été dégagées : le renforcement de l'armature urbaine de la France, une politique d'envergure pour le milieu rural, un renforcement de l'adaptation des aides à la délocalisation des activités et la relance de la décentralisation industrielle et administrative.

Votre rapporteur constate qu'il s'agit moins d'abandonner certaines politiques que de faire porter l'essentiel des actions de l'Etat sur des espaces économiques de dimension européenne et sur des soutiens que la période d'adaptation structurelle de l'économie qu'a connue la France au cours des années récentes n'avait pas permis de déployer dans toute leur ampleur. C'est pourquoi, il reste vigilant quant à l'implication véritable de ce programme d'action, d'autant que, s'il n'est pas anormal que, chaque année, dans le cadre de la préparation de la loi de finances, le Gouvernement propose au Parlement d'adapter les moyens qu'il consacre à l'aménagement de l'espace, pour ne pas mettre en péril l'équilibre budgétaire et respecter les priorités qu'il entend accorder aux différentes politiques qu'il conduit, force est de constater que l'aménagement du territoire a constitué depuis 1988 le parent pauvre du budget.

- **Un budget de transition**

Une remise à niveau, contrariée par la régulation budgétaire demandée à la veille de l'élaboration définitive du projet de loi de finances pour 1991 au titre de l'adaptation aux événements du Golfe arabo-persique, se produit cette année. Elle permet de consolider, dès la loi de finances, les moyens obtenus au cours des deux derniers exercices budgétaires en loi de finances rectificative. Plus qu'à un accroissement réel des crédits, c'est bien à une clarification nécessaire et sans cesse réclamée par votre commission que nous assistons.

Aussi, certains chapitres budgétaires peuvent-ils apparaître relativement peu dotés, voire sous-évalués, notamment eu égard aux ambitions définies pour les prochaines années. Autant d'inquiétudes, qui incitent à appréhender l'examen du projet de budget de l'aménagement du territoire, certes sans a priori, mais avec une grande vigilance.

CHAPITRE PREMIER

PRESENTATION DES CREDITS(1)

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 1991 (dépenses ordinaires et crédits de paiement) 2.091,8 millions de francs, soit une augmentation de 5 % par rapport au budget voté de 1990, légèrement supérieure à l'accroissement des dépenses de l'Etat, soit 4,8 % (2).

Nature des crédits (millions de francs)	Budget voté de 1990	Loi de finances initiale pour 1991	Variation 1991/1990 (en %)
Dépenses ordinaires	220,6	245,6	+ 11,3
Dépenses en capital (crédits de paiement)	1.772,2	1.846,2	+ 4,2
TOTAL	1.992,8	2.091,8	+ 5,0

1. Voir, in fine, les modifications apportées par l'Assemblée nationale.

2. La consommation des crédits en 1989 et au cours du premier semestre 1990 fait l'objet d'un examen détaillé lors de l'étude de chacun des chapitres concernés par les mouvements les plus significatifs.

I - LES DEPENSES ORDINAIRES

Leur accroissement est nettement plus important que celui de l'ensemble du budget de l'Aménagement du territoire, puisqu'il atteint 11,3 % (au lieu de 5 %). Cette augmentation traduit par ailleurs des évolutions contrastées : forte hausse des crédits du titre III (moyens des services) et stabilité des dépenses du titre IV (interventions publiques).

A. L'AUGMENTATION DE 40,7 % DES CRÉDITS DU TITRE III, qui atteignent 80,9 millions de francs en 1991, au lieu de 57,5 millions de francs en 1990, résulte principalement d'une modification d'imputation des dépenses de fonctionnement des bureaux de la DATAR à l'étranger précédemment inscrites sur les crédits du fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT, titre VI), qui entraîne une ouverture de crédits de 18 millions de francs.

1. Un changement d'imputation

En 1990, les dépenses afférentes aux personnels français et étrangers des bureaux de la DATAR à l'étranger ainsi que les dépenses de fonctionnement et les frais de déplacement des chargés de mission pour la conversion avaient fait l'objet d'un changement d'imputation similaire.

En effet, la Cour des comptes avait réclamé à plusieurs reprises que les dépenses de fonctionnement jusqu'alors prises en charge par le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT, titre VI) le soient sur le titre III, qui correspondait davantage à la nature de ces dépenses.

Cette remise en ordre se poursuit en 1991, avec l'inscription sur un chapitre 34-04 nouveau intitulé "Dépenses de fonctionnement des bureaux de la DATAR à l'étranger" de 18 millions de francs.

2. Un ajustement des crédits

Cet ajustement concerne principalement les bureaux à l'étranger.

Un crédit supplémentaire de 3 millions de francs permettra de couvrir, en 1991, les augmentations des dépenses de rémunération des personnels de ces sept bureaux (Etats-Unis, Japon, R.F.A., Grande-Bretagne et Pays nordiques) et des deux antennes existantes (Suisse et Italie).

Votre rapporteur ne peut que souligner l'importance que revêt la poursuite de l'action de prospection des entreprises à l'étranger, qui a permis de créer quelque 14.000 emplois en 1989.

Ce résultat apparaît d'autant plus bénéfique que, d'une part, le nombre d'emplois liés à la création d'établissements nouveaux est en forte progression et, d'autre part, 58 % des emplois liés à des programmes de créations sont situés dans les zones aidées au titre de l'aménagement du territoire, principalement dans le Nord-Pas-de-Calais, en Alsace et en Lorraine.

Pour le reste, les ajustements aux besoins concernent les moyens généraux des services à raison de :

- 0,5 million de francs pour divers crédits de fonctionnement et de matériel,
- 0,5 million de francs pour les frais de déplacement,
- 0,15 million de francs au titre de la formation.

3. La poursuite de la réduction des emplois de la DATAR

A l'inverse, au titre de l'adaptation des effectifs aux besoins, un emploi d'adjoint administratif de deuxième classe est supprimé à la DATAR.

Cette délégation comptera donc, en 1991, 130 personnes contre 152 en 1985.

Par ailleurs, on observera que la première tranche d'application du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique entraîne la transformation de 53 emplois de catégories C et D, pour un coût global de 0,2 million de francs.

Si votre rapporteur considère que l'efficacité de la DATAR ne se mesure pas à l'importance du personnel dont elle dispose, s'agissant d'une administration de mission, il constate que cette délégation s'est vu confier des tâches nouvelles, dans le cadre d'une relance de la prospective voulue par le ministre. De plus, la délégation doit aujourd'hui s'attacher à développer certains thèmes d'action qui suscitent un intérêt croissant, comme par exemple l'évaluation des politiques mises en oeuvre par le biais des différents fonds interministériels.

Ces nouveaux champs d'intervention ne pourront à l'évidence que conduire à l'emploi de spécialistes, dans des domaines jusqu'ici peu explorés par l'aménagement du territoire. Ainsi, en ce qui concerne l'environnement, la définition d'un plan national devrait permettre de prendre compte des préoccupations de localisation des activités.

A l'inverse, comme l'indique le ministère en réponse à votre rapporteur, *"des propositions seront prochainement formulées permettant d'améliorer la prise en compte de l'environnement dans les politiques d'aménagement du territoire, en particulier au niveau des schémas directeurs d'infrastructures, et dans l'étude des projets financés avec le concours des fonds interministériels gérés par la DATAR, et en particulier le FIAT"*. Encore convient-il de doter la délégation des moyens nécessaires d'appréhension des différentes implications des choix qui seront faits, faute de quoi l'aménagement du territoire risquerait de demeurer une préoccupation secondaire de l'action publique.

Les moyens d'analyse de la DATAR doivent donc être préservés.

4. L'application du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique

L'application du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique entraîne l'ouverture d'un crédit de 182.752 francs, dont 167.414 francs pour la transformation de 53 emplois de catégories C et D.

Le tableau ci-après fournit le détail des mesures engagées au titre de ce plan.

B. LES DÉPENSES DU TITRE IV, À 164,7 MILLIONS DE FRANCS, PROGRESSENT DE 1 %.

Les crédits d'intervention publique se répartissent comme suit (en millions de francs) :

Chapitre	Crédits votés pour 1990	Montant des crédits demandés	Variation (en %)
41-55 - Remboursement de rémunérations aux collectivités locales et aux régions	0,5	0,5	-
44-01 - Subventions diverses			
- art. 10 DATAR (subventions aux commissariats à l'industrialisation)	18,7	20,6	+ 9,9
- art. 30 Pôle européen de développement de Longwy	4,4	4,4	-
44-02 - Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (FRILE)	115,3	115,0	- 0,2
45-10 - Transfert à la région Corse des crédits de la mission interministérielle d'aménagement de la Corse	24,3	24,3	-
TOTAL	162,7	164,7	+ 1,2

1. La reconduction des crédits du FRILE

Les crédits consacrés au Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi sont reconduits en francs courants, à 115 millions de francs, la non-réinscription d'une opération obtenue par le Sénat lors d'une deuxième délibération de la deuxième partie de la loi de finances pour 1990 afin d'accroître les moyens alloués à la création d'emplois - pour 0,25 million de francs - mise à part.

Créé lors de l'élaboration des contrats de plan Etat-régions, le FRILE géré par la DATAR, a été doté en 1989 et en 1990 de 250 millions de francs, à raison de 115 millions de francs sur le budget de l'aménagement du territoire, 110 sur celui du travail et de l'emploi et 25 sur celui de l'agriculture et de la forêt.

En 1989, 1.500 dossiers ont été présentés et 931 retenus pour un engagement total de 106 millions de francs environ. D'après une statistique établie sur 822 dossiers, les principaux bénéficiaires du FRILE sont les associations, comme le montre le tableau ci-après :

Catégories de bénéficiaires	Nombre de dossiers	Pourcentage du total (en %)
Associations	321	39,1
Entreprises	159	19,3
Collectivités locales	156	19,0
Organismes consulaires	114	13,9
Coopératives et fédérations professionnelles	30	3,6
Entreprises d'insertion	27	3,3
Etat et établissements publics de l'Etat	15	1,8
TOTAL	822	100,0

Deux domaines d'intervention principaux sont financés, la conception et l'étude de projets et les actions directes de développement (création d'entreprises, insertion économique)

S'agissant de l'incidence du fonds en termes d'emploi, le ministère de l'aménagement du territoire et des reconversions, interrogé par votre rapporteur, a précisé que "le nombre d'emplois créés ou maintenus oscille, pour 1989, entre 10.000 et 15.000".

Cependant, ce n'est qu'au premier trimestre 1991 que seront appréciés les dispositifs de mise en oeuvre et les bénéficiaires du fonds, puis son impact en termes d'emploi. Cette évaluation revêt quoi qu'il en soit un caractère prioritaire, s'appliquant à une procédure qui s'articule avec d'autres dispositifs dans un domaine aussi crucial que le soutien public à l'emploi et au développement local.

2. Le renforcement des moyens des commissariats à l'industrialisation

Par le biais du chapitre 44-01, la DATAR apporte en moyenne la moitié des ressources des associations que sont les commissariats à l'industrialisation.

Ces commissariats sont au nombre de neuf, depuis la création d'un commissariat pour la région Corse (Association Corse développement) en janvier 1990. Cette création explique l'accroissement des moyens consacrés aux commissariats en 1991, soit 1,85 million de francs sur un total de 20,6 millions de francs.

En outre, un commissariat à l'industrialisation pourrait être créé sur l'île de la Réunion. Il s'appuierait sur le Comité de pilotage de l'industrie, association regroupant l'Etat, la région et le département et présidée par un chef d'entreprise.

3. La reconduction des autres subventions

Cette reconduction concerne le pôle européen de développement de Longwy, la mission interministérielle d'aménagement de la Corse dont les crédits sont transférés à la région aux termes de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 et les remboursements de rémunérations aux collectivités locales et aux régions.

II - LES DEPENSES EN CAPITAL

Elles augmentent de 4,2 % en crédits de paiement et de 27 % en autorisations de programme.

Budget de la DATAR Dépenses en capital

(en millions de francs)

	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	1990	1991	Variation 1991/1990 (en %)	1990	1991	Variation 1991/1990 (en %)
Titre V						
55-00 MIAT						
Art. 50 Aménagement Valbonne	10,5	-	- 100,0	14,1	12,0	- 14,9
Total Titre V	10,5	-	- 100,0	14,1	12,0	- 14,9
Titre VI						
64-00 PAT	300,0	660,0	+ 120,0	616,0	576,0	- 6,5
65-01 FIAT						
Art. 10 FIAT	607,5	533,1	- 12,2	712,5	693,2	- 2,7
Art. 20 Fonds régionaux pour le développement de l'emploi	-	100,0	+ 100,0	-	30,0	+ 100,0
65-03 FIDAR						
Art. 10 FIDAR	340,1	330,0	- 3,0	285,1	389,0	+ 36,4
Art. 30 FIAM	20,0	20,0	-	20,0	20,0	-
65-05 GIRZOM	150,0		+ 13,3	124,5	126,0	+ 1,2
Total Titre VI	1.417,6	1.813,1	+ 27,9	1.758,1	1.834,2	+ 4,3
TOTAL	1.428,1	1.813,1	+ 27,0	1.772,2	1.846,2	+ 4,2

A. Au sein de ces dépenses, les INVESTISSEMENTS EXÉCUTÉS PAR L'ETAT (titre V) NE SONT PLUS DOTÉS EN AUTORISATIONS DE PROGRAMME ET DIMINUENT DE 14,9% EN CRÉDITS DE PAIEMENT.

Ces crédits, à 12 millions de francs, sont uniquement consacrés à la poursuite des opérations lancées au titre des lois de finances antérieures dans le cadre de l'aménagement du plateau de Valbonne.

1. Sophia-Antipolis

Cependant, le ministre de l'Aménagement du territoire et des reconversions a annoncé, le 4 octobre, le doublement du périmètre de la technopole de Sophia-Antipolis ainsi que le lancement d'un programme de logements.

Le CIAT du 5 novembre a donné un accord de principe à cette opération, qui conduira l'Etat à soutenir plusieurs programmes : extension de l'INRIA, création d'un centre de recherche sur les tremblements de terre...

La DATAR a soutenu financièrement et accompagné dès l'origine le développement de la zone de Valbonne. Les technopoles intéressent, en effet, l'aménagement du territoire, dans la mesure où ce sont des projets de développement économique capables de jouer un rôle d'entraînement sur l'ensemble de l'agglomération et même de la région. A ce titre, la délégation a confié au cabinet Bruhat une étude sur le bilan des technopoles. De même, une étude est actuellement en cours, en collaboration avec l'Agence nationale pour la création d'entreprise (ANCE), sur la mise en oeuvre par les villes moyennes du concept de technopoles et, en particulier, l'étude des axes de développement possible en liaison avec les ressources technologiques de la ville.

2. Marseille

Interrogé par votre rapporteur sur la création éventuelle de nouvelles missions d'aménagement, le ministre de l'aménagement du territoire a rappelé l'importance que revêt l'étude approfondie du devenir de l'agglomération marseillaise, marquée par des mouvements de population à grande échelle. Aussi, il est envisagé de créer une mission interministérielle pilotée par la DATAR capable de mettre en oeuvre les projets d'aménagement intercommunaux et de structurer les coopérations entre les collectivités locales concernées par ces projets.

3. L'Auvergne

De même, a été décidée la mise en place, à Clermont-Ferrand, d'une mission de développement économique. Son rôle consistera à lutter contre les effets des 2.260 suppressions d'emplois dans les usines Michelin, dont l'annonce a été faite à la fin du mois de juin.

Cette mission sera dotée par l'Etat de 15 millions de francs par an pendant les quatre prochaines années. Selon le ministre de l'aménagement du territoire et des reconversions, elle "devra engager, dans l'agglomération clermontoise pour l'essentiel, un processus de réindustrialisation et de diversification de l'économie, axé sur le tissu des petites et moyennes entreprises".

B. LES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDÉES PAR L'ETAT (titre VI), qui représentent désormais plus de 87 % des crédits de l'Aménagement du territoire SONT EN HAUSSE DE 27,9 % EN AUTORISATIONS DE PROGRAMME ET DE 4,3 % EN CRÉDITS DE PAIEMENT.

1. Les aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois ("primes d'aménagement du territoire", PAT) diminuent de 6,5 % en crédits de paiement, représentant 576 millions de francs, contre 616 millions de francs en 1990, compte tenu, en outre, d'une mesure nouvelle de 190 millions de francs. En revanche, en autorisations de programme, ces crédits augmentent de 120 %, à 60 millions de francs (au lieu de 300 millions de francs en 1990).

Cette progression traduit essentiellement la consolidation des crédits de la PAT, que votre rapporteur avait appelée de ses vœux depuis plusieurs années. Le débat sur l'importance de l'aide apportée à la localisation des activités y gagnera en clarté et les investisseurs susceptibles d'être attirés par cette prime devraient être confortés dans leurs intentions, notamment les investisseurs étrangers, qui, en 1989, ont obtenu plus de la moitié des primes accordées.

Votre rapporteur, tout en se félicitant de cette clarification, constate que le montant de la PAT, non seulement ne connaîtra pas d'accroissement significatif en 1991, même si le mécanisme de la prime fait qu'un abondement en cours d'année peut compléter les crédits disponibles, si nécessaire. Surtout, il rappelle que les pays voisins de la France consacrent des montants nettement plus importants à la localisation des activités, pour autant qu'une connaissance précise puisse en être faite.

a) Des moyens comparativement limités

Aussi bien les études réalisées par la DATAR que les activités en ce domaine des organisations internationales (OCDE, CEE) marquent l'évolution convergente des politiques de développement régional, aménagement du territoire et action régionale, dans les pays industrialisés. Après une période d'ajustement des politiques régionales aux difficultés économiques, nos partenaires consacrent des moyens importants à des politiques renouvées, situées désormais dans une logique de stimulation de l'ensemble du tissu économique. Elles intègrent la participation du secteur privé et une coopération active des différents niveaux de décision, national, régional et municipal.

Compte tenu de l'hétérogénéité de l'organisation administrative des différents Etats, il paraît difficile de comparer précisément les moyens consacrés à la politique d'aménagement spatial, d'autant que les crédits de l'aménagement du territoire ne représentent souvent qu'une part limitée de l'effort global de l'Etat en la matière. Ainsi, en France, selon les chiffres les plus communément admis, cet effort représente quinze fois le budget du ministère de l'Aménagement du territoire et des reconversions.

Ces réserves faites, les systèmes d'aides paraissent assez proches, mais les moyens affectés sont très différents, tout en n'apparaissant jamais négligeables.

En R.F.A., la base du système actuel d'aménagement du territoire est la loi portant "Mission d'intérêt commun" en faveur des structures économiques régionales du 6 octobre 1969. En application de cette loi, le gouvernement fédéral et les länders, qui sont le moteur de cette politique, arrêtent la programmation des aides structurelles régionales au sein d'un comité de planification.

Celui-ci établit chaque année un plan cadre qui fixe l'emprise de la carte des zones classées, les taux d'aide et le montant total des fonds affectés à son exécution, financés à parité par le gouvernement fédéral et les länders. L'enveloppe attribuée à chaque land est proportionnelle au pourcentage de sa population situé dans les zones classées.

L'ensemble des interventions financières rattachées à la mission d'intérêt commun se montait, en 1988, à 3,8 milliards de marks de subvention, soit près de 13 milliards de francs. Ce montant recouvrait principalement des interventions sous forme de :

crédit d'impôt-investissement,
subventions aux entreprises,

- subventions aux communes et au tourisme,
- amortissement accéléré dans la zone frontalière avec la R.D.A.

En **Grande-Bretagne**, la politique régionale a pour objectif de réduire le chômage dans les zones d'industries anciennes dites "zones assistées".

Des aides au développement régional sont accordées jusqu'à 15 % du montant des dépenses en capital sur de nouveaux biens engagés par les entreprises. Une aide automatique de 3.000 livres par emploi, dans un plafond de 40 % de l'investissement initial, complète ce dispositif.

Par ailleurs, vingt-deux zones d'entreprise ont été créées. Mais les résultats s'avérant très variables, cette politique ne devrait pas être reconduite à l'avenir.

Un grand nombre d'agences gouvernementales - dont la principale est la Commission de développement rural - ont pour objet de venir en aide aux zones rurales. Rien que pour l'Angleterre et le Pays de Galles, près de 500 millions de livres, soit 5 milliards de francs, ont été consacrés à ce soutien au cours de l'exercice budgétaire 1987-1988.

En **Espagne**, la politique régionale est fondée sur la loi de juillet 1984 sur la reconversion et l'industrialisation, créant les ZUR, "zones de réindustrialisation urgente", en réponse aux problèmes spécifiques créés par la crise des régions industrialisées (Pays basque, Catalogne...).

Les instruments utilisés pour cette reconversion concernent les infrastructures et les aides aux entreprises par le biais de subventions ou de bonifications d'intérêt.

Par ailleurs, la décentralisation, plus ou moins poussée selon les communautés autonomes, a permis à ces dernières d'engager des politiques propres, rendant extrêmement difficile toute évaluation exacte des sommes dépensées.

Il en est de même en **Belgique**, en raison de la structure administrative du pays, qui donne compétence aux régions en matière d'aménagement du territoire.

Votre rapporteur ne peut donc que remarquer la grande diversité des systèmes d'aides mis en place par nos partenaires, en comparaison du régime existant en France, dont la modification s'avère particulièrement délicate. Ainsi, la solution des difficultés rencontrées en Auvergne passe par l'acceptation par la Commission des Communautés européennes d'une modification de la carte de la

prime d'aménagement du territoire établie en 1987. Une telle adaptation aux changements économiques intervenus depuis trois ans apparaît d'autant plus indispensable que la croissance soutenue qu'a connue l'économie mondiale en 1989 a conforté le flux d'investissements en France.

b) Un bilan satisfaisant en 1989

En 1989, la consommation de la PAT a pratiquement doublé en autorisations de programme, comme l'illustre le tableau ci-après. En fait, les reports en fin d'année, qui avaient pratiquement atteint un milliard de francs, ont beaucoup diminué, ce qui explique -a contrario- l'augmentation des dotations inscrites dans le projet de loi de finances pour 1991.

En crédits de paiement, les reports étaient devenus minimes à la fin de 1989, entraînant l'ouverture de crédits supplémentaires par le projet de loi de finances rectificative pour 1989, qui avait permis de compenser la modicité des dotations inscrites en loi de finances initiale.

De fait, le nombre des dossiers traités par le comité interministériel d'aide à la localisation d'activités s'est accru de 18 % en 1989, le montant des primes accordées atteignant 675,3 millions de francs, pour 13.587 emplois.

Encore plus qu'en 1988, l'activité du CIALA a donc été très soutenue. Cet accroissement s'est accompagné d'une réduction du délai d'instruction des dossiers, dont chacun ne pourra que se réjouir.

Ce succès ne semble pas devoir être démenti en 1990, dans la mesure où, au 30 juin, plus de la moitié des crédits disponibles avaient été consommés. Dans ces conditions, on comprendra que votre rapporteur, tout en se félicitant de l'abondement réalisé en autorisations de programme, reste vigilant quant à l'évolution en cours d'année de ces crédits, alors que la prime d'aménagement du territoire est devenue une source traditionnelle d'économie, permettant de financer des dépenses ouvertes par les décrets d'avance pris par le Gouvernement.

(en millions de francs)

	1984		1985		1986		1987		1988		1989	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Loi de finances initiale	1 049	800	960	871	600	850	300	535	300	570	220	360
- Transferts					25	25	30	6	6	6	7	7
- Annulations	356	119	21	21	85	52	15	10			57	7
- Reports de l'année antérieure	600	319	181	252	183	221	193	233	607	160	944	223
Dotation globale disponible	1.333	1.000	1.120	1.102	673	994	448	752	901	724	1.100	569
Consommation des crédits (y compris délégation)	1.358	1.007	1.258	1.103	835	862	233	712	412	568	823	421
Dégagements	206	29	321	25	354	9	392	21	455	8	230	8
Reports on fin d'année	181	252	183	221	193	233	607	160	944	223	507	156

2. Le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire

Les crédits du fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire stricto sensu baissent en 1991 : - 12,2 % en autorisations de programme et - 2,7 % en crédits de paiement.

Cependant, il convient, d'une part, de rappeler que la modification de l'imputation de certaines dépenses de fonctionnement se traduit par une diminution de 18 millions de francs des crédits inscrits à ce chapitre ; d'autre part, la création d'une ligne de concours aux fonds régionaux pour le développement de l'emploi dans les PME-PMI entraîne l'ouverture d'un crédit de 100 millions de francs en autorisations de programme et de 30 millions de francs en crédits de paiement. Compte tenu de la création de cet article 20, le chapitre 65-01 s'accroît donc de 4,2 % en autorisations de programme et de 1,5 % en crédits de paiement.

a) Le fonds d'intervention pour l'Aménagement du territoire proprement dit

Depuis deux ans, le FIAT est caractérisé par le regroupement du financement de programmes pluriannuels d'opérations réalisées dans et par les régions.

Ainsi, alors que plus des trois quarts de son montant étaient consacrés aux contrats de plan Etat-régions sur la période s'étendant de 1984 à 1988 (et encore les deux tiers en 1988 comme l'illustre le tableau ci-après), seul un tiers des crédits du fonds concerne désormais le financement des contrats 1989-1993 : de 1988 à 1989, les crédits du FIAT alloués aux contrats de plan Etat-régions ont diminué de quelque 300 millions de francs, ceux dispensés hors de ces contrats n'augmentant que de 150 millions de francs environ.

Répartition des crédits du F.I.A.T.

(en millions de francs)

Régions	1988		1989		1990 (sept premiers mois)	
	Contrats de plan	Hors contrats de plan	Contrats de plan	Hors contrats de plan	Contrats de plan	Hors contrats de plan
Alsace	27,79	1,80	9,18	4,63	16,70	-
Aquitaine	24,68	10,70	23,40	18,23	15,90	0,20
Auvergne	18,77	9,00	5,60	46,90	6,90	12,60
Bourgogne	18,74	8,10	4,80	103,30	4,65	116,20
Bretagne	23,03	3,50	3,60	8,90	3,70	7,50
Centre	18,51	-	1,10	1,00	1,10	-
Champagne-Ardenne	8,13	9,84	6,45	4,45	8,29	2,80
Corse	20,31	-	1,00	-	3,30	0,50
Franche-Comté	14,74	9,75	1,80	12,00	4,25	0,50
Ile-de-France	24,04	-	6,00	-	8,15	-
Languedoc-Roussillon	45,00	8,10	12,00	16,55	13,70	0,15
Limousin	28,45	12,30	51,55	5,80	0,23	-
Midi-Pyrénées	43,74	32,56	5,02	24,45	5,05	9,00
Basse-Normandie	24,54	23,46	4,28	12,33	4,55	4,70
Haute-Normandie	4,14	24,29	8,70	5,20	8,90	2,00
Nord-Pas-de-Calais	31,17	2,27	62,75	64,28	76,55	55,50
Pays-de-la-Loire	21,37	111,81	8,99	11,50	3,32	2,00
Picardie	17,78	3,65	8,70	1,95	9,07	0,60
Poitou-Charentes	9,55	3,50	2,60	6,50	12,60	1,40
Provence-Côte d'Azur	75,93	13,37	14,29	9,95	13,79	4,00
Rhône-Alpes	29,65	0,50	3,50	13,58	14,70	8,70
Lorraine	39,5	32,56	39,50	36,86	56,35	10,50
Crédits non répartis	11,40	-	-	51,15	5,90	9,40
Total	580,96	301,05	284,81	459,51	297,65	248,25

Le financement des contrats de plan reste, néanmoins, une priorité pour le FIAT Ainsi, au cours des sept premiers mois de 1990, une somme supérieure à celle de l'ensemble de 1989 avait été allouée aux régions dans le cadre de ces contrats, alors que les autres crédits représentaient, de manière normale, environ les sept douzièmes de la dépense effectuée en 1989.

Les autres opérations auxquelles contribue le F.I.A.T. constituent d'ailleurs le complément logique des programmes inscrits dans les contrats de plan. Elles concernent :

- la poursuite des grands programmes d'équipement public (accompagnement des grands chantiers, création de lignes aériennes régionales) ;

- l'aide à la reconversion et à la modernisation industrielle dans les zones de conversion et les zones de compétence des commissariats à l'industrialisation.

Ceci explique sans doute l'importance de la part des crédits du fonds alloués à des régions telles que le Nord-Pas-de-Calais, la Lorraine ou la Bourgogne.

b) Des interrogations pour l'avenir

En 1991, ainsi qu'il a été dit précédemment, les crédits jusqu'à présent affectés au F.I.A.T. sont répartis en deux lignes budgétaires différentes : le F.I.A.T. proprement dit et les concours aux fonds régionaux pour le développement de l'emploi dans les PME-PMI.

Les dotations du F.I.A.T. diminuent donc, posant une double question. Tout d'abord, à supposer que le financement des contrats de plan soit maintenu et que l'Etat respecte ses engagements, le fonds ne disposera plus que d'une marge de manoeuvre réduite pour accorder d'autres concours.

Par ailleurs, votre rapporteur constate que la consommation des crédits du chapitre 65-01 a été particulièrement élevée au cours du premier semestre de cette année. Sur une dotation disponible de 694,455 millions de francs (après transferts et versements), 654,367 millions de francs (en crédits de paiement) avaient été ordonnancés au 30 juin.

Compte tenu des crédits restant disponibles, soit 40,08 millions de francs, seuls les crédits ouverts par les reports de l'exercice antérieur (arrêté du 11 juillet) devraient permettre de terminer l'exercice 1990 (1).

Or, parallèlement, dans le cadre du plan d'économies demandé par le Premier ministre dans la lettre plafond, c'est-à-dire 0,4 % des services votés, le F.I.A.T. (2) a été ramené à 663,1 millions de francs en autorisations de programme et 735,2 millions de francs en crédits de paiement, au lieu de respectivement 705,5 et 762 millions de francs.

Si le ralentissement de l'accroissement de la dépense publique passe nécessairement par la non-reconduction de dépenses désuètes, votre rapporteur regrette que le Gouvernement ait cru pouvoir considérer le F.I.A.T. comme un instrument dépassé, sur lequel pourrait porter une "déduction désuétude". A contrario, la volonté du ministère d'adapter le fonds, en créant une nouvelle ligne permettant d'apporter des concours aux fonds régionaux d'aide à l'emploi, tendrait à démontrer que le F.I.A.T. reste un mode d'intervention adéquat.

Votre rapporteur ne peut donc qu'insister sur l'importance qui s'attache à poursuivre le financement des opérations d'expérimentation et de promotion de toutes les actions permettant un développement harmonieux sur le territoire des activités traditionnelles ou innovantes.

c) Les concours aux fonds régionaux pour le développement de l'emploi dans les PME-PMI

Cette ligne nouvelle est dotée de 100 millions de francs en autorisations de programme et de 30 millions de francs en crédits de paiement.

Afin d'enrayer les difficultés structurelles des régions rurales marquées par le recul démographique et la perte de vitalité économique confirmés par les premiers résultats du recensement 1990, et notamment le départ des jeunes, il convient d'y reconstituer un tissu économique diversifié.

1. Soit 168 millions de francs.

2. Y compris le nouvel article 20 "Concours aux fonds régionaux pour le développement de l'emploi dans les PME-PMI".

Le maintien de l'activité et de la population dans les zones rurales est par ailleurs un enjeu important pour l'emploi. Dans certaines communes, la disparition des dernières entreprises constitue souvent une étape décisive conduisant au dépeuplement.

Un dispositif d'aide à l'investissement industriel sera créé donc en 1991 pour soutenir les projets d'investissement et de création d'emplois, dans les zones à dominante rurale prioritaires, c'est-à-dire situées dans les régions Auvergne, Limousin, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Aquitaine et Poitou-Charentes.

Selon les services du Premier ministre, "*Ce dispositif sera mis en place de façon déconcentrée et en étroite liaison avec les conseils régionaux dont le concours financier sera sollicité*" pour un montant non précisé. En tout état de cause, la procédure retenue ne doit pas entraîner un désengagement de la part de l'Etat.

Par ailleurs, le projet de loi en préparation sur la répartition intercommunale de la taxe professionnelle versée par les hypermarchés nouvellement créés prévoit d'affecter une fraction de ces sommes réparties, dans chaque département, aux petits commerces en zone rurale. 10 % de la répartition intercommunale de la taxe professionnelle, soit environ 15 millions de francs, seraient consacrés à l'action en faveur des derniers commerces en zone rurale.

3. Le Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural

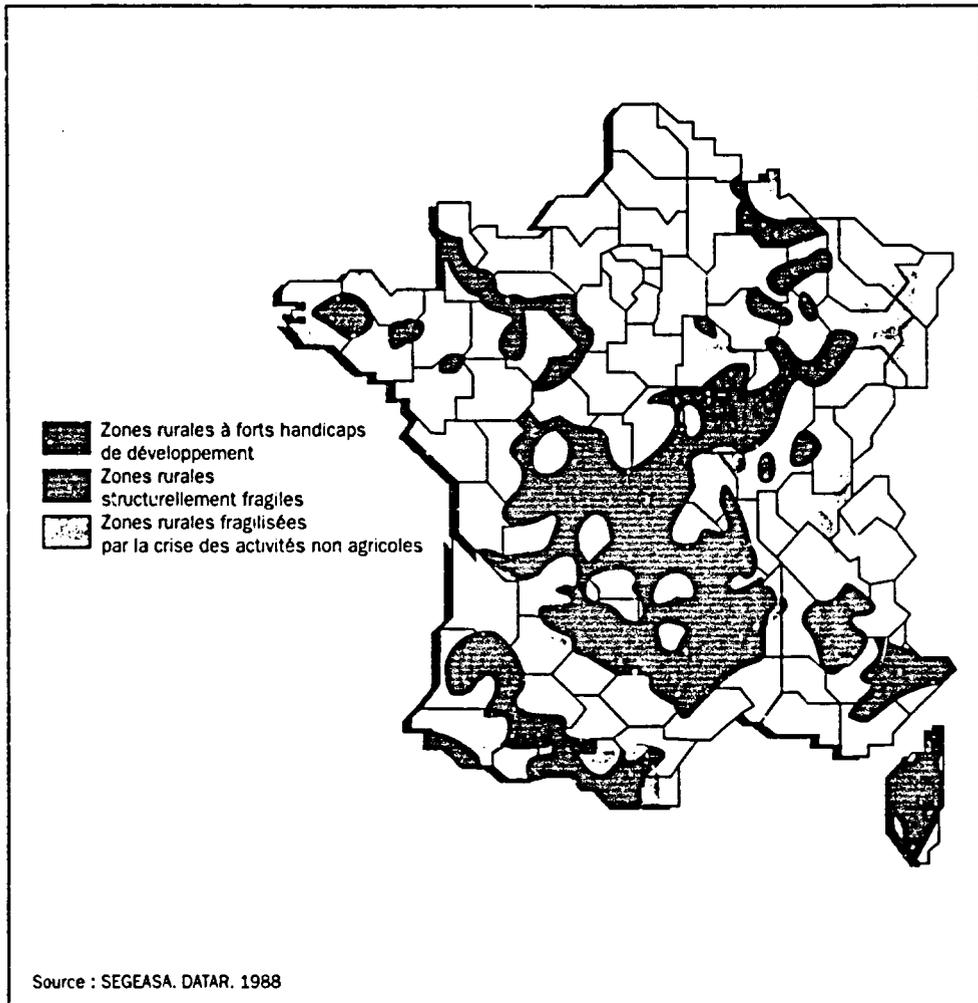
Les dépenses du chapitre 65-03 Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR) diminuent de 2,8 % en autorisations de programme, à 350 millions de francs (dont 20 millions de francs, inchangés, au titre du fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne (FIAM)) mais augmentent de 34,1 % en crédits de paiement, en raison d'une mesure nouvelle de 99 millions de francs qui permet de porter ces crédits à 389 millions de francs (dont 20 millions de francs pour le FIAM).

a) Une priorité : l'aide aux zones rurales fragiles

Le recensement permet d'ores et déjà d'entrevoir l'un des principaux enjeux de l'aménagement du territoire au cours de la décennie à venir. Sauf à accepter la mort rapide - désertification,

dépeuplement - de zones étendues de notre territoire dont la carte ci-après donne un aperçu, la lutte contre la fragilité des zones rurales les plus affectées par la baisse du peuplement revêt une priorité absolue.

La France des zones rurales fragiles en 1987



De plus, avant même la récente crise de l'agriculture qui a enlevé à certains agriculteurs tout espoir quant à leur avenir, chacun se devait de tenir compte des évolutions structurelles de l'activité agricole, en particulier de la baisse rapide du nombre des exploitations notamment due au non-remplacement des agriculteurs partant à la retraite. Celle-ci pose d'ailleurs le problème de l'occupation et de l'entretien de l'espace, qui, à l'heure où la réflexion est engagée sur un plan national pour l'environnement, ne saurait se limiter à l'alternative urbanisation ou abandon.

Jusqu'à présent, l'action en faveur des zones rurales a été construite autour de trois axes : le désenclavement, la diversification des activités économiques et la recherche d'une qualité de vie optimale.

Le désenclavement est assuré par deux biais : les grands programmes d'infrastructures de transport (autoroutes, TGV, liaisons aériennes ...) et par l'accès aux moyens modernes de communication. A cet égard, à l'heure où les liaisons téléphoniques sont largement automatisées, votre rapporteur s'interroge sur le maintien d'une tarification essentiellement fondée sur la distance qui "coûte" chaque année aux zones rurales plus de 5 milliards de francs selon les estimations les plus couramment admises. Même si les chiffres et les comparaisons doivent être maniés avec prudence, votre rapporteur constate que cet état de fait constitue un handicap supplémentaire non négligeable à l'implantation des activités économiques en zone rurale, d'un montant quelque 14 fois supérieur aux crédits du FIDAR.

Par ailleurs, l'aide à la diversification économique des zones rurales pour pallier la baisse de l'emploi agricole était jusqu'à présent difficile, dans la mesure où le principal canal d'aide à la création d'emplois industriels, c'est-à-dire le PAT., était inadapté à ces zones.

Votre rapporteur se félicite que le projet de budget ait permis de faire aboutir favorablement les réflexions concernant la possibilité d'aider les projets de taille moyenne (de l'ordre d'une vingtaine d'emplois et de 4 à 20 millions d'investissement) situés dans des zones préalablement définies au niveau régional.

S'il est encore trop tôt pour envisager quel sera l'impact de ce nouveau dispositif, votre rapporteur souhaite qu'il soit plus efficace que celui mis en place afin d'offrir une **qualité de vie** comparable aux habitants des zones rurales et urbaines. **La politique de services de qualité à la population et aux entreprises et l'aide aux accès à la ville ont jusqu'à maintenant donné peu de résultats.** Ce n'est d'ailleurs qu'à la suite du récent conseil national de la montagne que le ministère de l'aménagement du territoire a été chargé par le

Premier ministre de définir les conditions d'élaboration dans les départements de montagne de schémas départementaux des services publics.

Plus généralement, la politique à conduire devrait être fondée sur quatre principes :

- raisonner en termes de service fourni et non d'équipement ;
- maintenir et, le plus possible, améliorer la qualité du service ;
- redéployer pour cela les moyens disponibles ;
- agir en concertation avec les élus, usagers et agents du service public.

A l'évidence, ceci suppose, au préalable, une volonté forte de faire prévaloir le maintien de services de qualité sur le calcul de la rentabilité à court terme de chacun d'entre eux. Or, c'est bien cette rentabilité qui a guidé l'action de chacun des ministères jusqu'à aujourd'hui, entraînant trop souvent le cumul de mesures qui, isolément, pouvaient paraître justifiées, mais qui prises dans leur ensemble, signifiaient ni plus ni moins que l'arrêt de mort d'un canton ou même d'une petite ville.

Or, comme l'indique le ministère de l'Aménagement du territoire, en réponse à votre rapporteur qui s'était interrogé sur le contrepoint que celui-ci pouvait constituer au "déménagement du territoire" organisé par ses collègues du Gouvernement, "chaque ministère travaille dans la logique sectorielle qui lui est propre. L'action de la DATAR est de donner une cohérence à ces logiques en terme d'aménagement du territoire. Cette action est plus ou moins facile selon les contraintes (budgétaires, ordre public, ...) qui pèsent sur les autres administrations".... "Le meilleur moyen d'assurer une cohérence entre les actions des ministères serait de chiffrer à chaque fois les surcoûts ou les économies engendrées par les mesures d'aménagement du territoire. Les décisions pourraient être ainsi prises en connaissance de cause".

Votre rapporteur ne peut que souligner qu'on ne saurait mieux exprimer la difficulté qui s'attache à véritablement promouvoir une politique de développement harmonieux du territoire ainsi que le manque de moyens du ministère de l'Aménagement du territoire dans ce domaine, que reflète le caractère fort réduit des crédits du FIDAR.

b) Le FIDAR : une efficacité accrue

La procédure d'attribution des crédits du FIDAR a été modifiée en 1989, à la fois dans les zones éligibles, les objectifs recherchés et le mécanisme même d'attribution des aides.

Les zones d'intervention du FIDAR ont été strictement limitées aux zones fragiles, par le biais des aires d'application des programmes d'aménagement concerté du territoire (PACT) ruraux des contrats de plan. Parallèlement, le fonds était recentré sur la finalité originelle de développement économique des zones rurales. **Trois objectifs prioritaires** sont désormais privilégiés, recouvrant la politique des zones fragiles :

- diversifier les activités économiques en milieu rural ;
- permettre à l'agriculture et à la forêt de continuer à occuper l'espace ;
- assurer des services de qualité à la population et aux entreprises.

Enfin, la gestion du fonds a été simplifiée en distinguant d'une part, la partie contractualisée des crédits, pour laquelle les moyens sont délégués aux préfets de région sur les orientations d'actions issues des contrats de plan et, d'autre part, la partie non contractualisée désormais réservée à des opérations significatives appréciées au cas par cas au vu de leurs retombées économiques.

Votre rapporteur ne peut que se réjouir de ce que cette réforme ait permis d'accélérer sensiblement l'engagement des crédits du FIDAR, puisqu'au 1er août 1990, 98,8 % des dépenses afférentes aux contrats de plan avaient été délégués aux préfets de région et 88,3 % des crédits non contractualisés étaient engagés et 76,4 % effectivement délégués.

De même, il convient de souligner que le recentrage du FIDAR sur la finalité de développement économique s'est accompagné d'une réduction très importante de la part des crédits de ce fonds utilisée pour un fonctionnement de structures pérennes. Cette part est d'ores et déjà revenue de 29 % en 1988 à 15 % cette année, l'objectif étant de la ramener à moins de 10 %.

Parallèlement, l'enveloppe non contractualisée du FIDAR, soit 61,792 millions de francs en 1989 et 91,44 millions de francs en 1990, a permis de subventionner des opérations significatives. 62 affaires ont été aidées en 1989 et 66 sur les sept premiers mois de 1990, pour un montant moyen de plus d'1 million de francs. Ceci tendrait à prouver que des opérations autres que ponctuelles peuvent être menées à bien en milieu rural.

c) Un problème prioritaire : l'évaluation des retombées économiques du FIDAR

Cependant, la gestion du FIDAR ne permet pas encore d'apprécier convenablement les retombées économiques concrètes des actions qu'il finance.

C'est pourquoi a été mise en place une fiche d'évaluation. Cette fiche devrait permettre, à partir de 1991, pour chaque opération, de fixer dès l'octroi de la subvention les critères de réussite de celle-ci.

Votre rapporteur approuve cette orientation, qui constitue le préluce nécessaire à une éventuelle augmentation substantielle des moyens du fonds. Dans l'attente des résultats de cette évaluation, les moyens du FIDAR resteront limités en 1991.

d) Des moyens toujours réduits

Votre rapporteur observe tout d'abord le fort taux de consommation des crédits en 1990. Au 1er août, sur 366,44 millions de francs disponibles initialement, 341,58 millions avaient été ordonnancés laissant moins de 30 millions de francs d'autorisations de programme disponibles et moins de 20 si l'on tient compte des crédits d'ores et déjà programmés mais non délégués (1).

A l'instar du F.I.A.T., il ne peut que souligner l'extrême justesse des dotations du FIDAR. Pour 1991, outre des crédits contractualisés pour 275 millions de francs, le taux de consommation important des crédits non contractualisés semble indiquer qu'un montant de 100 millions de francs d'autorisations de programme apparaîtrait nécessaire, soit un total de 375 millions de francs.

Ce montant aurait situé le FIDAR exactement au même niveau qu'en 1990, à raison de 340 millions de francs en loi de finances initiale et 35 millions de francs inscrits en loi de finances rectificative pour 1989. Or, les crédits finalement inscrits dans le projet de loi de finances pour 1991 sont d'emblée en diminution par rapport aux crédits inscrits dans la loi de finances pour 1990, soit 330 millions de francs.

Certes, nul ne saurait oublier que les 100 millions inscrits dans le projet de budget au titre des concours aux fonds régionaux d'aide au développement aux PME-PMI seront au moins pour partie

1. Soit un taux de délégation des autorisations de programme de 93,2 % au 1er août. Toutefois, 88,4 millions de francs ont été reportés de 1989 par l'arrêté du 11 juillet déjà mentionné.

consacrés aux zones rurales fragiles. Mais, la diminution des dotations du FIDAR risque, encore plus que les années précédentes, de rendre nécessaire l'abondement en collectif de ce fonds.

4. La restructuration des zones minières

En 1991, des moyens supplémentaires, soit 20 millions de francs en autorisations de programme (- 13,3 %) et 1,5 million de francs en crédits de paiement (+ 1,2 %) seront affectés à la restructuration des zones minières. Les crédits du chapitre 65-05 atteindront donc 170 millions de francs en autorisations de programme et 126 millions de francs en crédits de paiement, au lieu de respectivement 150 et 124,5 millions de francs.

Depuis la réorientation du GIRZOM, intervenue en avril 1987, ces fonds sont alloués selon les modalités suivantes :

- 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 de multiplication des crédits de l'Etat en modifiant le taux de subvention (75 % au lieu de 100 % pour la rénovation des voiries, 50 % au lieu de 75 % pour le renforcement des centres villes et 100 % pour les démolitions). Ce dernier, qui avait cristallisé les oppositions, n'a pas empêché un accroissement sensible des crédits portés depuis 1988 de 100 à 170 millions de francs.

Compte tenu des sommes engagées et des dépenses prévues dans le cadre des contrats de plan -750 millions de francs-, votre commission s'est interrogée sur les retombées concrètes des actions de rénovation. Faute de disposer en la matière d'informations suffisantes, elle constate qu'une évaluation des dépenses effectuées, notamment en termes de réhabilitation des logements et d'amélioration de l'environnement des cités, devrait être prochainement mise en oeuvre.

CHAPITRE II

LES ASPECTS FINANCIERS DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

I - LES FONDS STRUCTURELS EUROPEENS : UN MOINDRE RETOUR POUR LA FRANCE

A - LES FONDS STRUCTURELS AVANT 1989

1. La réforme des fonds structurels, entrée en vigueur le 1er janvier 1989, a profondément bouleversé les modalités d'attribution des crédits de ces fonds. Aussi convient-il de distinguer la période qui va de la création du FEDER, en 1975, jusqu'en 1988, de la situation observée à partir de 1989.

De 1975 à 1988, plus de 2,8 milliards d'Ecus (soit près de 20 milliards de francs) ont été engagés par le FEDER. Plus des trois quarts de ce montant ont été consacrés aux infrastructures, comme le montre le tableau ci-après.

Action	Montant engagé (en millions d'Ecus)
Programmes	261,90
Projets	
- industrie	370,42
- infrastructures	2.156,66
- développement potentiel endogène	13,11
Total projets	2.540,19
Etudes	12,04
TOTAL	2.814,13

2. Des engagements au titre de la politique régionale très variables

D'une année sur l'autre, et pour s'en tenir aux seules années 1981 à 1988, les engagements du FEDER ont varié du simple au double.

Année	Montant engagé (en millions d'Ecus)
1981	172,763
1982	347,006
1983	285,430
1984	277,830
1985	281,100
1986	309,134
1987	319,134
1988	351,869
TOTAL	2.344,266
Moyenne annuelle	293,033

Cependant, en moyenne, le FEDER a consacré à la France près de 300 millions d'Ecus (environ 2 milliards de francs) chaque année depuis 1981.

3. Des dépenses non négligeables

De même, entre 1976 et 1988, la France a reçu, en moyenne, 16,1 % des dépenses communautaires à vocation régionale.

Part des dépenses communautaires
à vocation régionale reçues par la France
entre 1976 et 1988 (1)

Année	Pourcentage du total	Montant reçu par la France (millions d'Ecus)
1976	13,9	103,4
1977	14,3	140,7
1978	17,8	153,3
1979	19,6	296,7
1980	20,8	428,9
1981	16,2	342,9
1982	16,6	416,7
1983	18,9	541,8
1984	15,9	571,3
1985	16,4	611,1
1986	13,1	724,1
1987	15,6	954,5
1988	15,4	1.009,9
Moyenne	16,1	ns

FEOGA-Orientation + Fonds social + Fonds régional.

Source : Cour des comptes européenne, rapports annuels.

En moyenne annuelle sur quatre ans (1985-1988), une évaluation des dépenses communautaires en France montre que :

- 211 millions d'Ecus ont été consacrés aux structures agricoles,
- 306 millions d'Ecus à la politique régionale et

- 350 millions d'Ecus à la politique sociale.

Chaque année de 1985 à 1988, ce sont donc près de 900 millions d'Ecus (1) que la Communauté a dépensés en France au titre des dépenses couvertes par les cinq objectifs des fonds structurels réformés. Ce montant doit être comparé à celui, nettement plus faible, susceptible d'être reçu par la France après cette réforme.

B - LES CONSEQUENCES DE LA REFORME DES FONDS STRUCTURELS

Les années 1989 et 1990 constituent les années charnières de la mise en oeuvre de la réforme des fonds structurels. Le principe de cette réforme a consisté à permettre une meilleure cohésion économique et sociale de la Communauté, de promouvoir un développement harmonieux en son sein et de réduire les disparités entre régions.

Cinq objectifs particuliers ont été définis :

- objectif 1 (Développement des régions les moins avancées) ;
- objectif 2 (Conversion des régions et zones sérieusement affectées par le déclin de l'industrie) ;
- objectif 3 (Lutte contre le chômage de longue durée) ;
- objectif 4 (Lutte contre le chômage des jeunes) ;
- objectif 5 (Développement (a) des structures agricoles ; (b) des zones rurales).

Seuls les objectifs 1, 2 et 5 b s'appliquent à des zones déterminées au préalable.

Le financement des projets est conduit selon le principe du partenariat, par le biais de négociations triparties entre les collectivités locales, les Etats et la Commission. L'état d'avancement de la réforme diffère selon les objectifs.

Cependant, il est d'ores et déjà possible d'affirmer que cette réforme se traduira par une diminution du financement obtenu par la France, tant en valeur absolue qu'en pourcentage des réformes.

1. Et plus d'un milliard d'Ecus en 1988.

1. Un financement consacré aux États en retard de développement

Les deux tableaux ci-après donnent la répartition des dépenses des fonds structurels pour les cinq années à partir de 1989, le premier par objectif et nature de dépenses, le second par objectif et Etat-membre.

Répartition des fonds structurels par fonds et par objectif

(en millions d'Ecus)

	Obj. 1	Obj. 2	Obj. 3 + 4	Obj. 5 (a)	Obj. 5 (b)	Mesures innovatrices et transitions	Total
Période	1989-93	1989-91	1990-92	1989-93	1989-93	1989-93	
I - Fonds alloués aux cadres communautaires d'appui							
- FEOGA-orientation	5.427	0	0		1.100 ¹		6.527 ¹
- FEDER	20.960	2.912	0		1.100 ¹		24.972 ¹
- FSE	9.813	988	4.128		400 ¹		15.329 ¹
Total I	36.200	3.900	4.128		2.607		46.835
II - Fonds non encore alloués aux cadres communautaires d'appui							
- Réservés pour les initiatives communautaires ²	2.100	500	217		188		3.005
- A distribuer en 1992 ou 1993	0	2.605	3.105		0		5.910
- Objectif non couvert par les cadres communautaires d'appui				3.415		1.150	4.565
Total II	2.100	3.305	3.322	3.415	188	1.150	13.480
TOTAL.	38.300	7.205	7.450	3.415	2.795	1.150	60.315

(1) Chiffres approximatifs

(2) Par exemple : "initiative de développement rural", destinée aux zones couvertes par les objectifs 1 et 5 (b) avec un financement de 400 millions d'Ecus

Répartition des fonds structurels par pays

(en millions d'Écus)

	Obj. 1	Obj. 2	Obj. 3 + 4	Obj. 5 (b)	Total	Pourcentage du total (en %)
Financement par pays pour la période	1989-93	1989-91	1990-92	1989-93		
Belgique	0	195	199	32,5	426,5	0,9
Danemark	0	30	125	23	178	0,4
Allemagne	0	355	712	525	1.592	3,3
Grèce	6.667	0	0	0	6.667	13,8
Espagne	9.779	735	738	285	11.537	23,9
France	888	700	1.113	960	3.661	7,6
Irlande	3.672	0	0	0	3.672	7,6
Italie	7.443	265	802	385	8.895	18,5
Luxembourg	0	15	8	2,5	25,5	0,1
Pays Bas	0	95	298	44	437	0,9
Portugal	6.958	0	0	0	6.958	14,4
Royaume-Uni	793	1.510	1.479	360	4.132	8,6
TOTAL	36.300	3.900	5.474 1	2.607	48.181	100

(1) Dont 1.346 millions d'Écus pour l'année 1989 au titre du F.S.E. avant la réforme.

- Une diminution des financements...

La France disposera donc, en moyenne, chaque année, d'environ 700 millions d'Écus (732,2 exactement), ce qui représente moins de 8 % du total des dépenses communautaires. En d'autres termes, sa part des dépenses aura diminué de près de moitié. Seul le doublement du montant des fonds structurels explique que, d'ici à 1993, la France bénéficiera de dépenses proches de celles existant avant la réforme.

De plus, la part des dépenses obtenues par la France au titre de l'action régionale sera encore plus faible, dans la mesure où les objectifs 3 et 4 représentent près du tiers des dépenses susceptibles d'être allouées à notre pays.

- particulièrement sensible en ce qui concerne la politique d'aménagement du territoire.

Au titre des trois objectifs fondés sur une répartition géographique des crédits, la France ne recevra guère plus de 2,5 milliards d'Écus au cours de la période 1989-1993, soit moins de

6 % du total des dépenses, à comparer à plus de 12 % avant la réforme.

Aussi, votre rapporteur ne peut que relever la modicité des sommes allouées à chaque région, notamment au titre de l'objectif 5 b.

2. Présentation par objectif

• L'objectif 1 : des crédits marginaux pour la France

Les "cadres communautaires d'appui", qui constituent les décisions de principe de la Commission quant aux financements communautaires, ont été approuvés par la Commission le 31 octobre 1989. Ils prévoient l'attribution de 888 millions d'Ecus sur cinq ans, selon la décomposition suivante.

Région	Fonds	FEDER	FSE	FEOGA	TOTAL
Corse		80,5	22,0	35,0	137,5
Guadeloupe		79,3	63,4	23,3	166,0
Martinique		78,5	66,1	20,0	164,5
Guyane		33,7	27,6	12,0	73,3
Réunion		134,0	142,9	69,7	346,6
TOTAL		406,0	322,0	160,0	888,0

Les programmes opérationnels, qui permettront de débloquent les fonds, sont en cours d'élaboration. En tout état de cause, la France dans son ensemble ne constituant pas une zone en retard de développement par rapport aux autres Etats membres, elle ne disposera que de 2,45 % des sommes consacrées à cet objectif prioritaire de la politique régionale communautaire.

• L'objectif 2

En revanche, plusieurs régions françaises ont été affectées très durement et durablement par la crise industrielle. Sa part des crédits, au titre de l'objectif 2, atteint par conséquent près de 18 %.

Les cadres communautaires d'appui ont été approuvés le 20 décembre 1989 par la Commission.

• L'objectif 5b

La répartition régionale des fonds consacrés aux zones de développement rural a été établie de la manière suivante.

**Répartition régionale des fonds consacrés à l'objectif 5b
et comparaison avec l'intervention des régions au cours du Xe Plan**
(en millions d'Écus)

Régions	Montant	Intervention des régions	Intervention communautaire / Intervention des régions (en %)
Alsace	7,095	297,88	2,4
Aquitaine	95,005	218,36	43,5
Auvergne (1)	102,380	100,21	102,2
Basse-Normandie	48,260	185,48	26,0
Bourgogne	52,720	143,27	36,8
Bretagne	57,280	267,66	21,4
Centre	23,730	156,02	15,2
Champagne-Ardenne	10,550	187,43	5,6
Franche-Comté (Jussy)	5,1075	123,15	4,1
Massif du Jura	25,9095
Languedoc-Roussillon	94,210	202,18	46,6
Limousin	92,770	92,08	100,7
Lorraine	19,300	272,58	7,1
Midi-Pyrénées	137,610	237,29	58,0
Pays de la Loire	17,990	200,59	9,0
Poitou-Charentes	44,850	179,60	25,0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	71,950	332,29	21,7
Rhône-Alpes (sauf Jura)	53,283	370,10	14,4
Total	960,000	3.566,17	26,9

(1) Dont 6 millions d'Écus au titre du Massif central

Dans aucune région, à l'exception de l'Auvergne et de Midi-Pyrénées, le financement ne dépasse 100 millions d'Écus, soit 20 millions d'Écus par an (environ 140 millions de francs).

L'aide au développement régional à attendre de la Communauté restera donc limitée. D'ailleurs, elle ne représentera, en moyenne, que le quart du financement apporté par les régions elles-mêmes.

3. Appréciation d'ensemble

Votre rapporteur a toujours considéré qu'il n'existait pas de modèle de société rurale idéale. La diversité des zones rurales et des situations de fragilité requiert un maximum de flexibilité dans les politiques mises en oeuvre. C'est pourquoi, il se félicite que le budget de l'aménagement du territoire permette de soutenir le développement de l'emploi dans les PME-PMI.

S'agissant de la politique communautaire, votre rapporteur tient à souligner :

- d'une part, que les objectifs de la politique régionale ne doivent pas être entravés par la réforme de la politique agricole commune. Certes, la politique agricole ne peut plus, à elle seule, servir de moteur à l'économie locale, ce qui explique que la part des dépenses allouée aux actions non agricoles destinées aux zones rurales doive être accrue.

Cependant, la politique agricole reste prépondérante et restera importante dans beaucoup de ces zones. Aussi, les objectifs sociaux de cette politique doivent être pleinement pris en compte, y compris pour insister sur la nécessité de créer des activités nouvelles hors de l'agriculture ;

- c'est pourquoi, d'autre part, l'action des trois fonds structurels doit être coordonnée, ce qui semble difficile, compte tenu de la grande multiplicité des structures de direction communautaires. La modicité des dépenses susceptibles d'être financées par la Communauté impose pourtant cette coordination, qui s'inscrit d'ailleurs dans la complémentarité des différents fonds.

La France a fait le choix d'une faible concentration des moyens, puisque 33 % du territoire sont couverts par les programmes de développement des zones rurales (1).

De même, la répartition des crédits a été guidée par le mémoire centralisé de répartitions passées.

La contribution des fonds européens au financement des programmes de développement des zones rurales restera donc marginale. En cinq ans, elle ne dépassera pas 5 à 6 milliards de francs, sur un total de 15 milliards de francs.

1. Cependant, on observera qu'au Royaume-Uni, 35 % du territoire sont couverts.

Votre rapporteur ne peut donc que considérer que la Communauté ne fait pas un effort déterminant en faveur des PDZR français, ceux-ci ne représentant que 1,2 % des quelque 420 milliards de francs prévus pour les actions structurelles, soit 960 millions d'Ecus sur un total de 60.315 millions.

En outre, même si les critères de désignation des zones 5b tiennent compte de la densité de population et du caractère périphérique de ces zones (1), l'allocation des financements obéit au seul critère de la population. En d'autres termes, les régions les plus densément peuplées recevront plus de crédits que celles qui sont excentrées et peu peuplées, alors qu'elles éprouvent de plus grandes difficultés en raison même de ces caractéristiques.

II - LES ZONES D'ENTREPRISES : UN SUCCES QUI SE CONFIRME

A. UN BILAN SATISFAISANT

Un bilan de l'activité des zones d'entreprises, au 15 mai 1990, montre que celles-ci ont eu des effets positifs sur la réindustrialisation des trois bassins affectés par la fermeture des chantiers navals NORMED.

Trois ans et demi après la création des zones de Dunkerque et de La Ciotat et trois ans après la création de la zone de La-Seyne, 156 entreprises sont implantées (sociétés en activité ou bâtiments en cours de construction) et prévoient la création de 6.196 emplois dans les trois prochaines années.

1. Les trois principaux critères d'éligibilité des zones rurales à l'objectif 5b sont :

- une part élevée de l'emploi agricole dans l'emploi total,
- un bas niveau de revenu agricole,
- un bas niveau de développement socio-économique, apprécié en termes de produit national brut par habitant.

En outre, il peut également être tenu compte de :

- la faible densité ou la tendance à la dépopulation de la zone,
- la nature périphérique de la zone, par rapport aux principaux centres d'activité économique et commerciale de la Communauté,
- la sensibilité de la zone aux évolutions de l'activité agricole (en terme de revenus et d'emplois agricoles),
- la composition par âge de la population active agricole,
- la pression exercée sur l'environnement,
- la situation en zone de montagne ou parmi les zones les moins favorisées

D'ores et déjà, 119 sociétés ont commencé leur activité de production et emploient 2.802 salariés.

Les entreprises sont de taille moyenne :

- 29 emplois en moyenne à Aubagne-La-Ciotat,
- 40 à Toulon-La-Seyne,
- 75 à Dunkerque.

Elles appartiennent aussi bien à des secteurs industriels traditionnels qu'à la haute technologie.

Les entreprises étaient, au début, essentiellement françaises, mais, à l'heure actuelle, plus de 33 % des emplois décidés émanent de sociétés étrangères et, en particulier, de grands groupes internationaux (Coca-Cola, American Cyanamid....).

Les zones d'entreprises n'ont pas provoqué de transfert notable d'activités car elles ont attiré des décentralisations d'entreprises en provenance de la région parisienne (zones du Sud), ce qui correspond à leur objectif. Les seuls transferts de proximité ont eu lieu en faveur de la zone Aubagne-La-Ciotat. Ils concernent 13 entreprises qui emploient 295 personnes à Marseille (sur 390.000 actifs).

Les transferts sont pour la plupart dus à l'impossibilité pour ces entreprises de se développer en raison de l'absence de terrains pour une extension et de la vétusté des bâtiments existants. De plus, là où ces entreprises sont implantées, ces transferts ont donné lieu à la création d'emplois supplémentaires (+ 245).

B. UN NOMBRE D'EMPLOIS EN CROISSANCE RAPIDE.

La comparaison des implantations décidées au 15 mai 1989 et au 15 mai 1990 montre une montée en puissance rapide du système.

Implantations en zone d'entreprises aux 15 mai 1989 et 1990

Implantations décidées

Zones	Réalisés				En cours		Total			
	1989		1990		1989	1990	1989		1990	
	Entre-prises	Effectifs	Entre-prises	Effectifs	Entre-prises	Entre-prises	Entre-prises	Effectifs prévus à trois ans	Entre-prises	Effectifs prévus à trois ans
Dunkerque	16	490	27	1.098	19	10	35	2.211	37	2.426
Aubagne-La-Ciotat	45	633	65	432	30	16	75	2.019	81	2.396
Toulon-La-Seyne	12	255	27	572	13	11	25	1.122	38	1.374
TOTAL	73	1.378	119	2.802	62	37	133	5.352	156	6.196

En un an, les effectifs employés ont plus que doublé.... mais les effectifs prévus à trois ans n'ont augmenté que de 15,8 %.

S'agissant du coût pour l'Etat de l'exonération d'impôt sur les sociétés accordée aux entreprises installées dans les zones d'entreprises, celui-ci est difficile à établir. Cependant, on sait d'ores et déjà que, pour l'année 1988, 19 entreprises installées en zone d'entreprises ont dégagé un bénéfice de 41 millions de francs. L'exonération dont ces entreprises ont bénéficié représente donc, pour l'année 1988, 17 millions de francs (1).

C. UN REMÈDE À LA DÉSERTIFICATION RURALE ?

La volonté du Gouvernement qui a présidé à la mise en place des zones d'entreprises a été de réindustrialiser et de revivifier des bassins d'emploi (et non pas des régions entières) sévèrement touchés par le dépôt de bilan de la société NORMED. Par ailleurs, le ministère des finances et la Commission des communautés européennes n'ont donné leur accord à cette procédure que dans la mesure où elle s'appliquait sur des superficies limitées et géographiquement définies au préalable.

Néanmoins, la crise de l'agriculture représente pour les zones rurales les plus touchées un traumatisme de l'ampleur de celui consécutif au dépôt de bilan de la NORMED.

1. 16 autres entreprises ont dégagé un résultat déficitaire pour 8 millions de francs.

Votre rapporteur considère qu'il convient aujourd'hui d'envisager de mettre en place un système similaire afin d'assurer la survie et le développement des zones rurales en déclin.

Certes, une telle extension supposerait une disposition législative suivie d'un décret d'application ainsi qu'une autorisation de la Commission des communautés européennes.

De plus, elle ne constituerait pas la panacée, dans la mesure où les zones concernées sont, le plus souvent, dépourvues de tout environnement industriel, qui apparaît comme une des conditions nécessaires de la réussite d'une zone d'entreprises.

III - LES GRANDS ENJEUX

Par grands enjeux, votre rapporteur souhaite préciser les points principaux de débat concernant l'aménagement du territoire au cours des dix ans à venir.

En effet, le Gouvernement a identifié "14 grands chantiers" qui sont autant de défis pour un aménagement cohérent de la France.

A. LES DEFIS DE L'AVENIR

Les grands chantiers forment, selon le ministère de l'Aménagement du Territoire et des reconversions, "*une nouvelle étape pour l'Aménagement du territoire*". Le Comité interministériel d'aménagement du territoire, tenu le 5 novembre, a pris en compte ces impératifs pour la mise en oeuvre d'un certain nombre de mesures.

1. Les chantiers

Les grands chantiers ont pour ambition "*de mettre en relief quelques-uns des grands enjeux d'aménagement du territoire. Ceux de la fin du siècle*". Ils concernent les aspects suivants de la politique d'aménagement.

Les chantiers de l'avenir

- Villes et territoire
- La mise en valeur des espaces ruraux
- L'Ile-de-France et le grand bassin parisien
- Les infrastructures de transport
- Les nouvelles techniques de communication
- La localisation des activités
- Le développement local
- La coopération transfrontalière et interrégionale européenne
- La formation supérieure
- La recherche, la diffusion et le transfert des technologies
- Culture et territoire
- Les contrats de plan Etat-région
- Les programmes européens

Votre rapporteur a d'ores et déjà souligné l'importance que revêtent certains de ces chantiers, telle la mise en valeur des espaces ruraux. D'une manière générale, s'il approuve la démarche consistant à considérer l'ensemble des dimensions des inégalités spatiales de la France, il tient à rappeler qu'un aménagement cohérent ne peut se limiter à la juxtaposition d'actions ponctuelles, à propos desquelles l'action du ministère de l'Aménagement du Territoire se trouve constamment en concurrence avec d'autres départements ministériels, lorsqu'elles ne lui échappent pas quasi complètement comme la mise en oeuvre des programmes européens. C'est pourquoi le ministère doit avant tout retrouver un rôle fort d'aiguillon de l'ensemble des actions gouvernementales.

A cet égard, le CIAT qui s'est tenu le 5 novembre dernier semble témoigner d'une orientation positive, qu'il convient néanmoins de traduire dans les faits, comme l'illustrent quelques exemples de politiques suivies par les pouvoirs publics.

2. Le CIAT du 5 novembre 1990

• Le conseil national de l'aménagement du territoire

Le CIAT du 5 novembre a permis au Premier ministre d'annoncer la création d'un Conseil national de l'aménagement du territoire. Ce nouveau conseil aura pour but d'émettre des avis et de formuler des propositions au Gouvernement au sujet des politiques territoriales.

Présidé par le Premier ministre ou, par déléation, par le ministre chargé de l'Aménagement du territoire, il devrait être composé de trente à quarante membres, représentant notamment les collectivités locales, les ministères intéressés (économie et finances, plan, équipement, logement et transports, environnement) ainsi que des personnalités qualifiées parmi lesquelles pourraient siéger des ressortissants des pays membres de la CEE.

La création de ce conseil amène plusieurs questions :

Ne s'agit-il pas là d'une commission supplémentaire qui, une fois l'annonce médiatique de la constitution dépassée, sera condamnée à l'oubli ou, tout au moins, à l'inaction ?

A l'inverse, si ce conseil témoigne d'une volonté précise, quels seront ses pouvoirs réels et pourquoi ne pas avoir prévu de représentation du Parlement et, notamment, du Sénat qui, parce qu'il constitue l'émanation naturelle des collectivités locales, est le mieux à même de formuler équitablement les avis des régions, mais aussi des départements et des communes, tant il est vrai que l'aménagement de l'espace ne se résume pas à un dialogue entre l'Etat et les régions ? Autant de questions aujourd'hui sans réponse.

• Les mesures annoncées

Quoi qu'il en soit, il était indispensable de redonner au CIAT sa vocation naturelle. De fait, plusieurs mesures ont été annoncées le 5 novembre :

- en matière de décentralisation des activités, l'objectif est d'aider la création hors d'Ile-de-France d'au moins 15.000 emplois dans les trois ans. Sous réserve de l'accord des instances européennes, l'aide maximale à la création, hors du Bassin parisien, d'emplois qualifiés du tertiaire, sera portée à 100.000 francs par emploi, contre 50.000 francs actuellement. En particulier, la carte de l'implantation des services administratifs sera réexaminée en 1991 et

les ministères qui décentraliseront leurs services pourront bénéficier d'une grande partie du produit de la vente de leurs locaux (1) ;

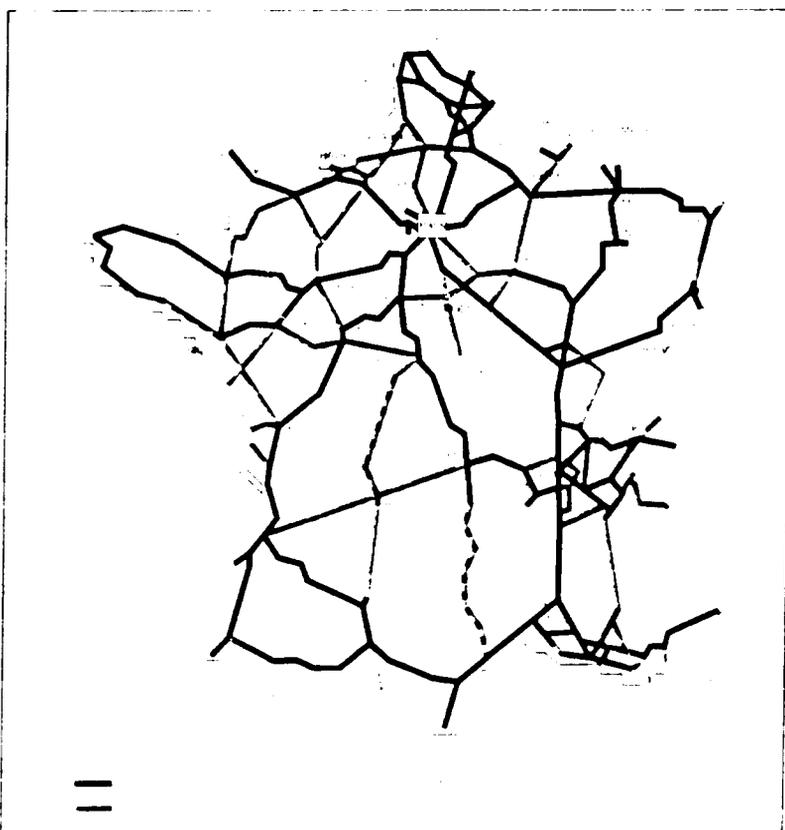
- sous réserve également de l'accord de la Commission des Communautés européennes, une quatrième zone d'entreprise sera créée. Située dans le Nord-Pas-de-Calais, elle permettra de venir en aide aux parties les plus déprimées du bassin minier (bassin Sambre-Avesnois, arrondissement de Valenciennes et zone industrielle de Douvrin) ;

- les villes proches seront incitées à se regrouper en réseau, pour examiner ensemble leurs perspectives de développement ;

- enfin, s'agissant des équipements, un nouveau CIAT arrêtera le schéma directeur du TGV et celui des universités. Le schéma directeur des autoroutes a été pour sa part adopté.

Comme l'illustre la carte ci-dessous, il prévoit, en 15 ans, la construction de 3.740 kms d'autoroutes, ce qui constitue indéniablement un point positif pour le désenclavement.

Autoroutes et voies rapides existantes ou à réaliser



1 Sans mettre bien sûr en quoi que ce soit en cause la qualité des personnels, il importe à cet égard de rappeler qu'il est pour le moins symptomatique que l'Aménagement du territoire soit mis en oeuvre depuis les abords du Champ de Mars.

Pour le reste, tout en témoignant d'un retour au premier plan des perspectives d'aménagement du territoire, dont le Ministre doit être félicité, les résultats du CIAT n'ont pas apporté de décision nouvelle, par rapport aux réformes inscrites dans le projet de budget ou d'ores et déjà annoncées. Satisfaisant pour l'intérêt de la discussion budgétaire qui a été, il faut en convenir, respectée, cet état de fait semble traduire un certain manque d'initiative en matière d'aménagement, par delà la confirmation de décisions antérieures.

B. LE ROLE DU MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Si on en juge par les réponses fournies à votre rapporteur ainsi que par l'application concrète des actions décidées par le ministère de l'Aménagement du territoire, la réalité du renouveau de cette politique demanderait encore à être précisée. Deux exemples illustrent plus particulièrement l'effort qui reste à parcourir afin de redonner à l'Aménagement du Territoire la place qu'il mérite.

1. Les réseaux d'infrastructures

En la matière, le Ministre a, lors du débat à l'Assemblée nationale, annoncé des objectifs précis : voir nos bassins d'emplois, dans un délai raisonnable -une quinzaine d'années-, bénéficier tous d'une base d'équipements et de services qui placent leurs principaux centres urbains à moins d'une demi-heure d'un échangeur autoroutier, à moins d'une heure d'un aéroport ou d'une gare TGV et doté chacun d'au moins une filière de formation conduisant à BAC + 2.

Mais encore convient-il de se doter des moyens pour peser sur le choix concret de ces équipements. Dans ce domaine, on ne peut donc que se féliciter de ce que l'adoption du schéma directeur des TGV passe par un examen en CIAT, seul moyen de bien intégrer les grands enjeux d'aménagement que pose inévitablement la réalisation d'infrastructures de cette importance. Cette décision témoigne d'un retournement non négligeable par rapport à la période antérieure, qui avait vu l'action et la place de la DATAR réduites à peu de chose comme en témoigne la réponse apportée à votre rapporteur sur ce point : "*La DATAR, quant à elle, a fait part, lors de certaines réunions, de ses réserves quant à la texture du document envoyés en consultation*". Il serait souhaitable que le même revirement se produise dans tous les domaines de l'action publique.

2. L'aménagement de l'Ile-de-France

La politique de la ville constitue une compétence naturelle de la DATAR, ne serait-ce que pour des considérations historiques.

Mais, en la matière, sa position paraît pour le moins compromise. Une délégation concurrente a été créée, la Délégation interministérielle à la ville, non seulement pour des considérations médiatiques, mais aussi parce que ce terrain avait été trop longtemps négligé par ceux qui étaient susceptibles de le suivre. Surtout, de son aveu même, le Ministre de l'Aménagement du territoire a appris par la presse la décision de son collègue de l'équipement de doubler le périmètre du quartier de la Défense, alors que cette opération, par son ampleur, ne peut qu'avoir des conséquences importantes du point de vue de l'aménagement de notre territoire et, notamment, de l'implantation des activités tertiaires dans les métropoles régionales.

Pourtant, plusieurs observateurs ont mis en évidence les risques d'une concentration excessive des activités sur l'agglomération parisienne. Ainsi, le rapport du Comité de décentralisation pour 1989 a souligné la multitude des évolutions préoccupantes dans le domaine des transports, du logement, tandis que les disparités géographiques et sociales tendent à s'aggraver. De plus, ce creusement des différences ne permet pas à la capitale de valoriser sa vocation internationale. Entre 1984 et 1989, elle n'a attiré que 14 sièges sociaux américains et japonais, sur les 136 qui se sont installés en Europe.

Face à cette situation préoccupante, le Premier ministre a fait part de son intérêt particulier pour l'aménagement de l'Ile-de-France. Mais, a-t-il doté le Ministère de l'Aménagement du territoire des moyens nécessaires ?

Les déséquilibres internes à la région, combattus depuis les années 1960, ne se réduisent que sur les espaces privilégiés de l'aménagement et non pas globalement comme on pouvait l'espérer. D'où des réponses qui se veulent autant d'éléments de rétablissement d'un certain équilibre : création d'une sixième ville nouvelle, révision du schéma directeur...

Mais, outre qu'elle est décidée en dehors des collectivités locales, cette politique ne laisse pas d'apparaître incohérente. Pourquoi, en effet, confier au Ministre de l'Aménagement du territoire une réflexion sur le rôle futur des villes à moins d'une heure de Paris par le TGV et, plus largement, sur l'avenir du bassin

parisien, si, dans le même temps, tel ministère décide de doubler la Défense, d'installer à Saclay l'Institut des Sciences et Techniques du vivant, dont on se demande en quoi il est indispensable au rayonnement de l'Ile-de-France, ou de construire une très grande bibliothèque à Paris ?

N'y a-t-il pas en ce domaine l'illustration du caractère subalterne, au-delà du discours, de la politique d'aménagement ? Au Ministre de l'Aménagement du territoire seraient confiées la réflexion, la prospective, aux autres ministres la décision, trop souvent contradictoire avec les objectifs d'aménagement.

CONCLUSION

Dans sa majorité, votre Commission des Finances a estimé que bien que contenant des avancées, le budget de l'Aménagement du territoire ne saurait être accepté en l'état, car il se situe à un moment où toutes les conséquences n'ont pas encore été tirées quant à la place que doit revêtir cette politique au sein de l'action publique.

Certes, des signes encourageants sont perceptibles : l'accroissement des crédits, la réunion du CIAT ou la relance de la réflexion sur l'aménagement de l'espace.

Cependant, cette politique passe encore au second plan. Elle est concurrencée par d'autres mesures, voire niée, car comment apprécier autrement l'action de certains départements ministériels qui, partant de leur logique propre, font fi de la réalité de l'aménagement. Pour ne citer qu'un exemple, est-il véritablement normal de voir le Ministre de l'Environnement désigner les agriculteurs comme des pollueurs, alors que l'agriculture traverse une crise profonde et que les zones rurales sont de plus en plus fragiles ? A tout le moins, une perspective d'ensemble aurait dû permettre de relativiser les responsabilités et d'envisager plus sereinement les solutions à apporter aux préoccupations actuelles, à la satisfaction des uns et des autres. Souhaitons que le Comité interministériel sur l'aménagement rural, qui se réunira au début de 1991, permette de tenir compte de ces exigences, mais rien n'est moins sûr ;

De même, chaque ministre continue de mener sa propre politique d'aménagement, la preuve en étant apportée, en matière rurale, par la réflexion lancée par le Ministre de l'Education nationale sur l'école en milieu rural ou la création, à l'initiative du Secrétariat aux droits des femmes, d'un groupe interministériel sur les problèmes des femmes en milieu rural.

Si le Ministère de l'Aménagement du territoire ne saurait prendre en charge ces questions par définition sectorielles, il devrait pouvoir peser sur la décision et rapprocher la volonté des uns et des autres, tant il est vrai que la concomittance de décisions pourtant toutes aussi légitimes peut avoir un effet désastreux en matière d'équilibre de nos territoires. Les futurs schémas départementaux de services publics en milieu rural, dont le CIAT a décidé l'étude pourraient apporter une première réponse à cette préoccupation.

Plus généralement, les temps ont changé depuis la création de la DATAR et les décisions que prennent les collectivités locales, en application des lois de décentralisation, peuvent parfois donner l'impression d'aller à l'encontre de la politique d'aménagement. Mais ce paradoxe n'est qu'apparent. Il illustre simplement ce fait fondamental que l'aménagement du territoire des années 1990 n'est plus celui des années 1960 -période de décentralisation des activités- ou 1970, qui avaient vu le soutien aux reconversions devenir prioritaire.

Cependant, même en économie ouverte et décentralisée, l'Etat peut maintenir une cohérence dans les choix et inciter à la recherche d'un certain équilibre de développement. Encore faut-il qu'il s'en donne les moyens et la volonté, en établissant une logique dans ses propres décisions. Faute d'avoir pu percevoir cette logique, votre Commission vous demande de rejeter le budget de l'Aménagement du territoire pour 1990.

MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

Les majorations de crédits s'élèvent à 64,08 millions de francs, soit quelque 3 % des dotations initiales.

Outre diverses opérations traditionnelles (1,03 million de francs sur le chapitre 44-01, 0,25 million de francs sur le chapitre 44-02 et 2,8 millions de francs sur le chapitre 65-01 article 10), l'essentiel des abondements est dû à l'accroissement des crédits inscrits au chapitre 65-01 article 20.

100 millions de francs étaient inscrits sur cette ligne nouvelle dans le projet de loi de finances initiale. 60 millions de francs supplémentaires sont accordés à cette prime d'aménagement du territoire "petits projets", tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

Même s'il s'agit là d'une avancée, votre commission, examinant définitivement le projet de loi de finances pour 1991, le 20 novembre, n'a pas cru devoir modifier la position de rejet qu'elle avait adopté le 17 octobre, compte tenu d'une part de l'absence de majoration des crédits du FIDAR et, d'autre part, des critiques de fond concernant la place de l'aménagement du territoire au sein de la politique du Gouvernement.

TEXTE DES AMENDEMENTS

Amendement

Article 44

Etat B

Industrie et Aménagement du Territoire

II. Aménagement du territoire

Titre III : + 68.719.685 francs

Réduire ces crédits de : 22.653.363 francs

Amendement

Article 44

Etat B

Industrie et Aménagement du Territoire

II. Aménagement du territoire

Titre IV : + 84.485.742 francs

Réduire ces crédits de 2.880.000 francs

Amendement

Article 45

Etat C

Industrie et Aménagement du territoire

II. Aménagement du territoire

Titre VI

I. Autorisations de programme : 8.062.927.000 francs

Réduire ces autorisations de programme de : 1.875.900.000 francs

II. Crédits de paiement : 3.133.852.000 francs

Réduire ces crédits de paiement de 596.000.000 francs

Réunie le mercredi 17 octobre 1990, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances du Sénat a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de l'Aménagement du Territoire (budget de l'Industrie et de l'Aménagement du Territoire - II. Aménagement du territoire) pour 1991.