

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (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,

TOME X

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Par M. Jean PUECH,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Robert Laucournet, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Serge Mathieu, Louis Minetti, René Trégouet, *secrétaires* ; Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean-Eric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collatte, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Gineay, Yves Goussebaire-Dupin, Jean Grandon, Georges Gruillot, Rémi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Henri Revol, Jean-Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

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

Sénat : 84 et 85 (annexe n° 23) (1990-1991).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
<u>CHAPITRE I</u>: LE PROJET DE BUDGET POUR 1991	8
I. L'EVOLUTION GENERALE	8
II. LE FINANCEMENT DES DIFFERENTS INSTRUMENTS	9
A. LA DATAR	9
B. LA PRIME D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	9
C. LES FONDS D'INTERVENTION	12
1. Le FIAT	12
2. Le FIDAR et le FIAM	13
<i>a) Le FIDAR</i>	13
<i>b) Le FIAM</i>	16
3. Le FRILE	17
D. LES POLITIQUES SPECIFIQUES	18
1. Les zones minières	18
2. Les missions interministérielles d'aménagement	18
<u>CHAPITRE II</u>: LA RELANCE NECESSAIRE DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	19
I. L'AMORCE D'UN RESSAISSEMENT ?	19

	Pages
A. L'ARRET DE LA DERIVE DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	19
B. LE CIAT DU 5 NOVEMBRE 1990	20
1. La confirmation des nouvelles orientations	20
2. Les principales décisions	22
II. LA NECESSITE D'UNE POLITIQUE NATIONALE DETERMINEE .	25
A. LA CONFIRMATION REDOUTEE DES EVOLUTIONS ANTERIEURES	25
1. Le recensement général de la population	25
2. Le rapport du Comité de décentralisation	28
B. LA POLITIQUE REGIONALE DE LA COMMUNAUTE	28
C. LA DYNAMIQUE DE LA DECENTRALISATION	30
III. QUELLES PRIORITES POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ?	31
A. L'INSERTION DANS L'ESPACE EUROPEEN	31
B. LA RECHERCHE D'UN MEILLEUR EQUILIBRE ENTRE PARIS, LA REGION PARISIENNE ET LA PROVINCE	32
1. Vers une réorganisation interne de la Région parisienne	32
2. L'équilibre Paris-Province	33
C. L'INDISPENSABLE POLITIQUE DE L'ESPACE RURAL	34
CONCLUSION	35

Mesdames, Messieurs,

Année après année, votre commission réitère le souhait que soit enfin reconnue, à travers les crédits qui lui sont alloués, la priorité que doit constituer au sein des préoccupations gouvernementales l'aménagement du territoire.

Après un budget pour 1989 particulièrement désastreux, elle relevait, l'an dernier, certaines évolutions encourageantes, en notant toutefois que les moyens budgétaires restaient très en deçà des ambitions affichées.

Le budget pour 1991 appelle de votre rapporteur pour avis les mêmes observations bonne volonté, mais insuffisance manifeste des moyens dégagés.

Au cours de l'année écoulée, un certain nombre de "signaux" lui ont paru traduire une amorce de "ressaisissement" : les engagements pris lors du débat parlementaire d'avril dernier, la création, annoncée lors du CIAT du 5 novembre, du Conseil national d'aménagement du territoire que votre rapporteur appelait de ses voeux depuis plusieurs années, la volonté réaffirmée de faire de l'espace rural une priorité de la politique d'aménagement du territoire...

De la même façon, l'évolution des crédits budgétaires paraît, pour la deuxième année, témoigner de la volonté d'enrayer le mouvement qui conduisait votre commission à s'interroger, il y a deux ans, sur l'existence même d'une politique d'aménagement du territoire.

S'ils augmentent dans le projet de loi de finances de 5 % par rapport à 1990, soit légèrement plus que l'ensemble des budgets de l'Etat, ces crédits peuvent difficilement être tenus pour la traduction budgétaire de l'ambitieuse politique annoncée ici ou là.

Il est vrai que ces quelques 2 milliards de francs -à peine 0,16 % du budget de l'Etat- ne représentent qu'une faible part des dépenses publiques concourant à l'aménagement du territoire. Il n'en reste pas moins qu'ils constituent un bon indicateur de la réalité de la détermination des pouvoirs publics.

A l'évidence, cette détermination reste, alors, insuffisante, compte tenu d'évolutions "naturelles" qui, laissées à elles-mêmes, jouent en faveur du "déménagement" du territoire.

Les premiers résultats du recensement mettent, ainsi, en évidence que la croissance, économique comme démographique, va à la croissance. Les régions les plus riches et les plus peuplées s'enrichissent et se peuplent davantage, tandis que les collectivités les moins bien dotées aggravent leurs handicaps.

La région parisienne, après le répit enregistré entre 1975 et 1982, a repris sa croissance au point de satelliser sa frange de départements limitrophes. Après avoir marqué le pas, la population des grandes villes recommence à augmenter, avec les conséquences que l'on sait en matière de logement ou de transport.

A l'opposé, la situation dans les départements de la diagonale de basse pression économique et démographique, qui barre la France des Ardennes au Sud-Ouest, se dégrade. En milieu rural, les communes périurbaines bénéficient d'une croissance moyenne annuelle (1) de plus du double de la moyenne nationale (2), alors que les communes du "rural profond" croissent 5 fois moins vite (3) que cette moyenne nationale.

La construction européenne rend, elle aussi, encore plus nécessaire une politique résolue d'aménagement du territoire. Faut-il rappeler que, géographiquement, la plus grande partie du territoire français est en marge de la dorsale démographique et économique de l'Europe, de Londres à Milan ? L'évolution des pays de l'Est ne pourra que renforcer ce phénomène. La diffusion du bénéfice à attendre de l'achèvement de la construction européenne ne s'effectuera pas, spontanément et harmonieusement, sur l'ensemble du territoire.

(1) + 1,3 %

(2) + 0,5 %

(3) + 0,1 %

Réussir l'insertion dans l'espace européen exige, là aussi, que soient corrigés les déséquilibres afin que la répartition des hommes et des richesses s'effectue de façon satisfaisante.

Compte tenu des évolutions enregistrées et de celles qui se dessinent, il apparaît, par conséquent, à votre rapporteur que la France peut, moins que jamais, faire l'économie de la politique d'aménagement du territoire, cohérente et ambitieuse, qui s'impose.

CHAPITRE PREMIER

LE PROJET DE BUDGET POUR 1991

I. L'EVOLUTION GENERALE

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits inscrits au titre de l'aménagement du territoire dans le projet de loi de finances pour 1991.

	1990 Crédits votés	1991 Crédits demandés	Évolution (en %)	
Moyens des services (titre III)	57,5	80,9	+ 40,7	
Interventions publiques (titre IV)	163,1	164,7	1	
dont FRILE	115,2	115	0	
Sous-total dépenses ordinaires	220,6	245,6	+ 11,3	
Investissements exécutés par l'Etat (titre V)				
AP	10,5	0	- 100	
CP	14,1	12	- 14,9	
Subventions d'investissement accordées par l'Etat. (titre VI)				
AP	1417,5	1813,1	+ 27,9	
CP	1758	1834,2	+ 4,2	
dont :				
• PAT				
AP	300	660	+ 120	
CP	616	576	- 6,5	
• FIAT				
AP	607,4	633,1	+ 4,3	
CP	712,4	723,2	+ 1,5	
• FIDAR				
AP	340,1	330	- 3	
CP	285,1	389	+ 36,5	
• FLAM				
AP	20	20	0	
CP	20	20	0	
• GIRZOM				
AP	150	170	+ 13,3	
CP	124,5	126	+ 1,2	
Sous-total dépenses en capital				
AP	1428	1813,1	+ 27	
CP	1772,1	1846,2	+ 4,2	
TOTAL BUDGET :				
moyens d'engagement	DO + AP	1648,6	2058,7	+ 24,9
moyens de paiement	DO + CP	1992,7	2091,8	+ 5

Il apparaît ainsi qu'avec 2.091,8 millions de francs (DO + CP) en projet de loi de finances, le budget de l'aménagement du territoire augmente légèrement plus que l'ensemble des budgets de l'Etat : 5 % contre 4,8 %.

Encore cette augmentation est-elle "tirée" par la croissance des dépenses ordinaires ; les dépenses en capital (CP) n'augmentent, elles, que de 4,2 %.

L'augmentation ressort finalement à 8 % compte tenu des modifications apportées par l'Assemblée (+ 60 millions de francs pour la PAT "petits projets").

II. LE FINANCEMENT DES DIFFERENTS INSTRUMENTS

A. LA DATAR

90 % des crédits de la DATAR sont consacrés à des dépenses en capital. Les dépenses ordinaires consacrées aux moyens des services représentent, en 1991, un tiers du total des dépenses ordinaires et à peine 4 % de l'ensemble de son budget, ce qui correspond, d'ailleurs, à sa vocation d'administration de mission.

Encore l'augmentation des dépenses de fonctionnement, fortement accrues par rapport à 1990 (+ 40 %), doit-elle être relativisée. La hausse résulte pour près de 20 millions de francs de l'imputation sur ce titre des crédits destinés aux dépenses de fonctionnement et de prospection des bureaux de la DATAR à l'étranger, jusqu'ici imputés sur le FIAT.

B. LA PRIME D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Les crédits destinés aux aides à la création d'activité créatrice d'emplois - les primes d'aménagement du territoire - font apparaître, par rapport à 1990, une nette augmentation en autorisations de programme (660 millions de francs contre 300 en 1990, soit une hausse de 120 %). En revanche, les crédits de paiement passent de 616 millions de francs à 576 millions de francs, soit une diminution de 6,5 %. Rappelons que le montant des dotations de la PAT dépassait en 1983, 1984 et 1985, un

milliard de francs et que les emplois aidés étaient de plus de 40 000...

La modification, en 1986, du régime d'attribution de la PAT s'était traduite par la suppression, de la PAT régionale (financée sur fonds d'Etat mais attribuée par les conseils régionaux) et l'éligibilité des seuls projets de plus de 20 millions de francs d'investissement.

Cette modification aboutit, en fait, à l'exclusion de nombreux dossiers présentés par des P.M.I. qui ont cependant un impact significatif en termes d'aménagement du territoire, notamment parce qu'ils sont situés dans les zones les moins développées. Ces zones généralement rurales et qui ne présentent pas les caractéristiques d'accessibilité, d'environnement général et de disponibilité de main-d'oeuvre leur permettant d'accueillir des implantations industrielles éligibles à la PAT, sont donc pratiquement exclues du bénéfice de cet outil d'aménagement.

Or, de manière générale, on constate un développement du nombre de petits projets correspondant à un investissement inférieur à 20 millions de francs, susceptibles de créer de 20 à 100 emplois. Ce phénomène, largement dû à l'amélioration de la conjoncture économique, doit être accompagné par une incitation adéquate afin de favoriser la localisation de ces projets dans les zones prioritaires. A défaut, on peut craindre qu'ils viennent renforcer les zones de grandes concentrations d'activités.

Pour l'année 1989, on observe en termes de dossiers traités par le CIALA (1), un accroissement de 18 % par rapport à l'année 1988, le nombre de dossiers passant de 115 en 1988 à 186 en 1989.

La croissance économique mondiale soutenue en 1989 et la perspective d'un grand marché unifié en 1993 sont à l'origine de ce regain de flux d'investissements d'origine française ou étrangère en France.

Le bilan de l'action du CIALA, faisant ressortir, par région, le nombre de dossiers retenus, le montant de la PAT versée et de l'investissement aidé, ainsi que le nombre d'emplois primés, est retracé dans le tableau ci-après :

(1) Comité interministériel des aides à la localisation des activités.

REGION	Dossiers	PAT ⁽¹⁾	EMPLOIS	INVESTISSEMENT ⁽¹⁾
ALSACE	4	14,11	516	223,57
AQUITAINE	11	64,54	829	881,57
AUVERGNE	6	23,35	585	540,50
BASSE NORMANDIE	7	47,45	1699	589,50
BOURGOGNE	9	36,03	684	216,30
BRETAGNE	15	36,26	1560	709,03
CENTRE	0	0,00	0	0,00
CHAMPAGNE	5	20,60	464	191,75
CORSE	1	2,55	51	22,10
FRANCHE COMTE	0	0,00	0	0,00
HAUTE NORMANDIE	6	75,47	695	1026,90
LANGUEDOC-ROUSSILLON	5	17,90	468	214,88
LIMOUSIN	8	31,70	783	441,90
LORRAINE	18	172,37	1709	1612,10
MIDI-PYRENEES	8	29,27	618	560,75
NORD-PAS DE CALAIS	18	64,95	1431	687,95
PAYS DE LA LOIRE	2	12,50	457	198,00
PICARDIE	2	3,10	235	42,06
POITOU-CHARENTE	4	8,10	273	174,00
P.A.C.A.	1	0,45	30	0,00
ILE DE FRANCE	0	0,00	0	0,00
RHONE ALPES	6	14,63	300	187,90
TOTAL	136	675,32	13587	8520,76

Source : DATAR (janvier 1990)

(1) en millions de francs

C. LES FONDS D'INTERVENTION

1. Le FIAT

Outre sa participation aux contrats de Plan Etat-Région, qui représentera pour les contrats 1989-1993 le tiers du montant des fonds ⁽¹⁾ (contre les 3/4 pour les contrats 1984-1984), le FIAT (fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire) contribue à la poursuite des grands programmes d'équipement publics (création de lignes aériennes régionales, accompagnement des grands chantiers). Dans les zones de conversion et dans les zones couvertes par les commissariats à l'industrialisation, il s'attache tout particulièrement à la reconversion et à la modernisation industrielle.

Ces dernières actions s'inscrivent, d'ailleurs, souvent dans le prolongement des programmes inscrits dans les contrats de plan.

Globalement, il s'agit toujours "*d'expérimenter et de promouvoir toutes les actions permettant un développement harmonieux sur le territoire des activités non seulement traditionnelles mais aussi innovantes*".

Par rapport à 1990, les crédits inscrits en 1991 marquent une légère progression, rappelée dans le tableau ci-après : + 4,3 % en autorisations de programme (633 milliards de francs) et + 1,5 % en crédits de paiement (723,2 milliards de francs).

	1988	1989	1990	1991	1991/1988	1991/1990
AP ⁽¹⁾	861,4	634,3	607,4	633,1	- 26,5 %	+ 4,3 %
CP ⁽¹⁾	761,9	580,3	712,4	723,2	- 5,2 %	+ 1,5 %

(1) En loi de finances initiale.

Cette appréciation doit cependant être nuancée dans la mesure où cette augmentation résulte de l'inscription de 100 millions en AP et de 30 millions de francs en CP, au titre de la dotation de concours aux fonds régionaux pour le développement

(1) Le FIAT représente en 1990 environ 0.5 % de l'apport de l'Etat pour le financement des nouveaux contrats de plan.

de l'emploi dans les PME-PMI, portés par l'Assemblée nationale à respectivement 160 et 90 millions de francs.

Il s'agit de mieux prendre en compte la réalisation de petits projets dans les zones rurales sensibles, en concourant à l'effort consenti par les conseils régionaux intéressés. Sur ce point, votre rapporteur interrogera le ministre sur le fonctionnement de cette "PAT petits projets" et sur son articulation avec les financements accordés par les collectivités locales.

A structure constante, les dotations au titre du FIAT seront donc en 1991 de 533,1 millions de francs en autorisations de programme et 693,2 millions de francs en crédits de paiement (721,2 millions de francs si l'on réintègre les crédits désormais inscrits au titre III).

Dans ces conditions, les crédits du FIAT stricto sensu diminuent de 12,2 % en autorisations de programme et de 2,7 % (ou progressent de 1,2 %) en crédits de paiement.

2. Le FIDAR et le FIAM

a) Le FIDAR

Le FIDAR (fonds interministériel de développement et d'aménagement rural) a fait l'objet, en 1989, d'un "recentrage" sur ses objectifs traditionnels qui s'est accompagné d'une modification des mécanismes d'attribution de ses crédits.

C'est ainsi que les zones d'intervention du FIDAR ont été strictement limitées aux zones définies dans les contrats État-région du Xème plan au titre des PACT (1) ruraux.

Parallèlement, le fonds était recentré sur sa finalité originelle de développement économique des zones rurales en privilégiant trois objectifs prioritaires :

- la diversification des activités économiques en milieu rural ;
- le soutien à l'occupation de l'espace par l'agriculture et la forêt ;
- la mise à disposition de services de qualité à la population et aux entreprises.

(1) Programmes d'aménagement concerté du territoire.

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

Le recentrage du FIDAR s'est parallèlement accompagné d'une réduction très importante de la part de ce fonds utilisé pour aider au fonctionnement de structures pérennes.

En 1988, cette part a été de 29 % ; en 1989, elle a été réduite à 17 %. Elle sera inférieure à 15 % en 1990. L'objectif est de la ramener à moins de 10 %.

En 1980, la répartition des crédits contractualisés du FIDAR (275 millions de francs) a été, par secteur d'activité, la suivante :

	1990 (en % du total)	Rappel 1989 (en % du total)
Tourisme	29	26
Agriculture	28	37,5
Entreprises	22	20,4
Forêt et bois	8	7,6
Services	5	8,6
Agro-alimentaire	5	<i>non recensé</i>
Environnement	1	<i>non recensé</i>
Divers	2	<i>non recensé</i>
TOTAL	100	100

S'agissant de la répartition régionale de ces crédits, elle reste identique d'une année sur l'autre : les trois-quarts des crédits (soit plus de 200 millions) sont affectés aux massifs.

	millions de francs	pourcentage
Massif Central	96,00	34,91
Vosges	12,00	4,36
Jura	10,00	3,64
Alpes du Sud	28,00	10,18
Alpes du Nord	11,00	4,00
Pyrénées	28,00	10,18
Corse	15,00	5,45
Réunion	7,00	2,55
TOTAL des MASSIFS	207,00	75,27

Les 25 % restants se répartissent de la façon suivante :

	1989	pourcentage
Aquitaine	7,00	2,55
Bourgogne	8,00	2,91
Bretagne	15,00	5,45
Centre	5,00	1,82
Champagne-Ardennes	4,00	1,45
Franche-Comté	3,00	1,09
Languedoc-Roussillon	4,00	1,45
Lorraine	4,00	1,45
Midi-Pyrénées	6,00	2,18
Nord-Pas-de-Calais	-	-
Basse Normandie	6,00	2,18
Haute Normandie	-	-
Pays de la Loire	-	-
Picardie	-	-
Poitou Charentes	6,00	2,18
TOTAL ZONES RURALES FRAGILES	68,00	24,73

Par rapport à 1990, les crédits du FIDAR diminuent, en autorisations de programme, de dix millions de francs (330 millions contre 340,1 millions), soit une réduction de 3 %. En

crédits de paiement, ils augmentent de 36,5 % (389 millions contre 285,1 millions en 1990).

b) Le FIAM

Créé à l'occasion de la loi montagne, le FIAM (fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne) a été mis en place dès 1985 et a représenté, en moyenne, 37,4 millions de francs par an. 80 % des dossiers retenus par les comités de massif ont représenté moins de 100.000 F. de subventions, confirmant ainsi son rôle dans le soutien d'initiatives locales, souvent de dimension modeste.

La gestion de ces crédits est déconcentrée au niveau des préfets coordonnateurs de massif, les comités de massifs devant être consultés avant toute décision.

Les trois priorités assignées à ce fonds par le CIAT du 26 novembre 1986 -assistance technique, connaissance économique des massifs, information des habitants- ont été poursuivies de façon très variable suivant les massifs, même si l'assistance technique a été dans l'ensemble le principal vecteur pour l'utilisation de ces crédits.

La répartition des crédits par massif en 1990 est restée identique à celle de 1989 :

FIAM
Répartition par massif

	1990
Alpes du Nord	4.350.000
Alpes du Sud	4.350.000
Corse	2.000.000
Jura	2.200.000
Vosges	2.300.000
Massif Central	13.200.000
Pyrénées	4.800.000
Réunion	1.100.000
Guadeloupe	350.000
Martinique	350.000
TOTAL	35.000.000

3. Le FRILE

Créé en 1988, avec pour objectif d'accompagner les initiatives locales pour l'emploi, le fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi contribue au financement de projets d'initiative locale, présentant un intérêt novateur et que les procédures traditionnelles ne prennent pas en compte. Les dépenses d'équipement ou de fonctionnement pérennes ne sont pas éligibles.

Le bilan qui peut en être tiré met en évidence une grande diversité dans les modalités de fonctionnement, résultant de la totale déconcentration de ce fonds au niveau des régions.

En 1989, 1400 dossiers ont été soumis aux préfets et près de 900 (soit 64 %) retenus. En moyenne, chaque région a examiné une soixantaine de dossiers pour en retenir une quarantaine.

Le tableau ci-après fait ressortir la part des différents bénéficiaires :

Catégorie de bénéficiaires	% du nombre de projets retenus
Associations	39
Entreprises	19
Collectivités locales	19
Organismes consulaires	14
Coopératives, Fédérations professionnelles ..	4
Entreprises d'insertion	3
Etat, Etablissements publics de l'Etat	2

Il semble qu'on puisse estimer le nombre d'emplois créés ou maintenus, dans une fourchette de 10.000 à 15.000 emplois. Enfin, il apparaît qu'au moins deux-tiers des projets financés se situent en zone rurale, et représenteraient plus de la moitié des crédits attribués. Les projets situés en zone rurale seraient les plus novateurs.

Comme en 1990, le fonds est doté de 250 millions de francs, sur lesquels le budget de l'aménagement du territoire intervient à hauteur de 115 millions de francs.

D. LES POLITIQUES SPECIFIQUES

1. Les zones minières

Les crédits inscrits au chapitre 65.05 pour la restructuration des zones minières augmentent en 1991 en autorisations de programme (170 millions contre 150, soit une augmentation de près de 13,3 %). En crédits de paiement, ils sont quasiment stabilisés au niveau atteint en 1990 : 126 millions de francs en 1991, 124,5 millions de francs en 1990, soit une hausse de 1 %.

2. Les missions interministérielles d'aménagement

Le chapitre correspondant n'est désormais plus doté qu'en crédits de paiement (12 millions de francs contre 14,1 en 1990) pour poursuivre les opérations votées lors des lois de finances antérieures et ne concerne plus que le seul aménagement du plateau de Valbonne.

CHAPITRE II

LA RELANCE NECESSAIRE DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

I. L'AMORCE D'UN RESSAISSEMENT ?

A. L'ARRET DE LA DERIVE DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Après deux décennies, au cours desquelles elle a pu être considérée comme l'un des instruments de prédilection de l'intervention publique, la politique nationale d'aménagement du territoire a vu son rôle singulièrement infléchi en raison de la crise. Sous l'effet conjugué de la contraction des richesses supplémentaires à distribuer et de la nécessité de porter prioritairement son attention sur les zones où la structure industrielle traditionnelle était particulièrement éprouvée : chantiers navals, sidérurgie, charbonnages, textiles ... la DATAR a pris de plus en plus figure de "pompiers volant", au détriment de son rôle initial de meilleure répartition des hommes et des activités sur le territoire national.

De plus, sous l'effet de la décentralisation reconnaissant aux régions un rôle dans l'aménagement du territoire, et de la montée des préoccupations d'action régionale des Communautés, la politique nationale d'aménagement du territoire est parue, au cours de la dernière décennie, quelque peu brouillée, fragmentée et insuffisamment dotée. Les crédits de paiement de la DATAR baissent de 40 % entre 1986 et 1989. En autorisations de programme, les crédits de la PAT s'effondrent de plus d'un milliard de francs en 1984 à 300 millions en 1989.

1987 traduit cependant une prise de conscience de cette dérive contestable : le rapport Guichard, la réunion du CIAT en avril 1987 témoignent de cette volonté de ressaisissement.

Le CIAT de 1987 a ainsi approuvé les nouvelles orientations pour la politique nationale d'aménagement du territoire, notamment le programme autoroutier, complété lors d'un autre CIAT, fin 1988, et la poursuite de la politique de décentralisation.

En 1988 et 1989, la DATAR a, par ailleurs, orienté ses efforts sur la préparation de la deuxième génération des contrats de plan et la préparation des nouveaux programmes d'intervention de la C.E.E.

Des déclarations récentes (1) du délégué à l'aménagement du territoire sont d'ailleurs significatives :

"Au cours de la dernière décennie, on a demandé à la DATAR de prendre en charge la solidarité pour un certain nombre de territoires touchés de plein fouet par la crise économique. Durant cette période, la DATAR a été porteuse de la politique de conversion. Elle a été le Red Adair des sinistres économiques et sociaux dans le Nord, en Lorraine mais aussi à Decazeville, Albi-Carmaux, Le Creusot-Montceau-les-Mines, etc.

"Aujourd'hui, et c'est normal, on lui demande autre chose malgré des dossiers qui restent lourds à assumer comme à la Mure ou La Ciotat. La solidarité est toujours le thème central mais elle s'exprime de manière différente. Le problème des inégalités territoriales est ressenti d'autant plus vivement aujourd'hui que la reprise de la croissance ne profite pas à toutes les régions de la même manière (...) Il faut faire de l'aménagement du territoire un élément clé de politique gouvernementale

Le débat qui a eu lieu à l'Assemblée nationale, en mai 1990, a réaffirmé cette nécessité d'une politique nationale d'aménagement du territoire.

B. LE CIAT du 5 NOVEMBRE 1990

1. La confirmation des nouvelles orientations

Le CIAT a permis de préciser le cadre dans lequel doit venir s'insérer la politique d'aménagement du territoire reposant sur trois principes fondamentaux :

- la solidarité nationale et la répartition spatiale de l'emploi ;
- la compétitivité économique ;
- la réduction des déséquilibres liés à la surconcentration ou à la sous-occupation de certaines parties du territoire.

Il est, par ailleurs, reconnu que les facteurs d'évolution sont de plus en plus dépendants de l'Europe, cette "européanisation" rendant d'autant plus nécessaire l'action régulatrice des Etats, afin d'éviter toute "fracture grave dans la société".

(1) *Les Echos*, mardi 29 mai 1990

Compte tenu de cet environnement, le Gouvernement s'est fixé comme objectif quatre orientations :

- faire bénéficier l'ensemble du territoire de la dynamique européenne ;
- organiser le territoire autour de plusieurs pôles ;
- maîtriser les phénomènes de surconcentration et de désertification ;
- encourager la décentralisation et le partenariat.

Au titre de la première orientation, constatant que le développement européen tend à se concentrer sur une diagonale continentale que l'évolution des pays de l'Est ne pourra que renforcer, à l'écart de laquelle se trouve la majorité du territoire français, le Gouvernement estime nécessaire :

- de développer dans la Communauté l'idée d'une politique d'aménagement du territoire européen ;
- de structurer nos grands réseaux de transport en les reliant aux réseaux européens ;
- de favoriser davantage la localisation en France de grands projets industriels et de sièges sociaux européens de grands groupes ;
- de donner à nos frontières continentales et maritimes les moyens d'une attractivité renforcée.

S'agissant de l'organisation multipolaire du territoire, le Gouvernement souhaite le renforcement de la vocation européenne d'une dizaine de métropoles françaises et la mise en place de réseaux de villes, qu'il s'agisse des villes moyennes ou des petites villes structurant l'espace rural.

Les phénomènes de surconcentration et de désertification sont identifiés et les remèdes avancés :

- mise en place d'un nouveau schéma directeur de la région Ile-de-France, permettant le développement équilibré du "grand bassin parisien" ;
- diminution des dysfonctionnements urbains par une action foncière volontariste, l'amélioration de l'habitat et le "traitement social des quartiers" ;
- implantation de services publics et soutien à l'emploi dans les zones rurales les plus défavorisées.

Il est enfin prévu de porter un intérêt particulier à "la qualité écologique et paysagère de nos espaces, condition essentielle de l'attractivité de nos territoires".

Les développements consacrés au renforcement de la décentralisation et du partenariat fournissent quelques éléments

sur l'articulation envisagée de la politique d'aménagement du territoire entre les différents intervenants.

L'Etat doit garder son rôle d'arbitre et de maître d'oeuvre à travers le développement des réseaux d'infrastructure et la mise en oeuvre de la solidarité nationale, tout en servant de "catalyseur" au partenariat local. Il est, à cet égard, réaffirmé que l'aménagement du territoire doit être une politique interministérielle.

Au niveau des collectivités décentralisées, il paraît souhaitable de procéder à la nécessaire clarification des compétences. Les régions doivent exercer pleinement leurs compétences d'aménagement dans le même temps que le partenariat sera renforcé (inter-communalité, développement des liaisons entre collectivités de types différents et avec les instances européennes) et l'administration déconcentrée....

Enfin, outre l'annonce d'un programme de prospective (1), le CIAT réaffirme que l'aménagement du territoire devra concerner sept grands chantiers :

"- la grande région d'échanges européens du Nord de la France;

- l'euro-région frontalière de l'Est de la France, du Luxembourg jusqu'à la Suisse en passant par l'Allemagne;

- le sillon Saône-Rhône appuyé sur le dynamisme de la métropole lyonnaise;

- la façade Atlantique, partie française d'un arc atlantique européen, s'étendant de l'Ecosse à Gibraltar, qui doit s'organiser pour faire face au déplacement vers l'Est du centre de gravité de l'Europe économique;

- l'espace central de la France où le Massif Central nécessite un effort renouvelé de l'Etat;

- le Grand Bassin Parisien qui doit se trouver des vocations propres et structurer ses rapports avec la région capitale dont la reprise démographique est porteuse de nouveaux et graves déséquilibres. "

2. Les principales décisions :

• **La création d'un Conseil national d'aménagement du territoire (CNAT).**

Organisme de concertation et d'orientation présidé par le Premier Ministre ou, par délégation, par le ministre de

(1) qui devrait porter sur les thèmes suivants : la mobilité des hommes, des biens, de l'information et du capital ; les transformations de l'ouest européen, du Sud de l'Europe, des villes, de l'espace rural, des institutions ; l'impact de l'ouverture à l'Est - 33 millions de francs devraient être consacrés à ce programme, financé en partie par le ministère de la recherche.

l'aménagement du territoire, chargé de donner des avis et de faire des propositions, ce conseil de 40 membres comprendra dix représentants de l'Etat, dix représentants des collectivités territoriales, dix représentants des milieux socio-économiques, dix personnalités qualifiées du monde scientifique, universitaire ou associatif, parmi lesquelles pourraient siéger des ressortissants des pays membres de la Communauté.(1)

Le ministre chargé de l'aménagement du territoire soumettra au Premier Ministre d'ici la fin de l'année un projet de décret fixant la composition, les compétences et les règles de fonctionnement de ce conseil.

• La localisation des activités

Outre le renforcement du réseau de prospection de la DATAR à l'étranger et l'adaptation de la PAT aux projets tertiaires, avec le relèvement dont sera saisie la Communauté du relèvement des aides de certaines zones, il est prévu, au cours des trois prochaines années, d'encourager la création, hors d'Ile-de-France, de 15.000 emplois.

A cet égard, diverses mesures (2) ont été adoptées pour faciliter la réalisation d'opérations de décentralisation permettant de libérer en Ile-de-France des terrains.

S'agissant de l'aide à l'implantation d'activités industrielles ou tertiaires hors Ile-de-France, le budget de l'aménagement du territoire sera abondé, dès 1991, à hauteur de 150 millions de francs. Ce dispositif sera reconduit les années suivantes.

Le rôle du comité de décentralisation sera renforcé. La DATAR, en liaison avec les ministères concernés, engagera dès 1991 des négociations avec les entreprises du secteur public non concurrentiel, sur une délocalisation de leurs activités hors de la région Ile-de-France.

Les administrations de l'Etat présenteront avant le 31 juillet 1991 un plan de trois ans (1992-1993-1994). Ces plans seront établis sur la base d'un objectif global de délocalisation en trois ans, à partir de l'Ile-de-France, d'au moins 5 % des effectifs budgétaires des services centraux et organismes publics sous tutelle.

• La politique spécifique du Bassin Parisien

Le CIAT a mandaté le ministre chargé de l'aménagement du territoire, en étroite concertation avec les préfets et les élus

(1) d'après le Bulletin quotidien du 6 novembre 1990

(2) Affectation directe au budget des ministères du produit des cessions par la voie de fonds de concours; complément de financement versé aux ministères lorsque les opérations concernées libèrent des terrains destinés à la construction de logements sociaux.

concernés, et en coordination avec la démarche engagée en Ile-de-France, sous l'autorité du Préfet de région, pour élaborer un livre blanc du Bassin Parisien qui devra permettre de définir les grandes priorités tant sectorielles que géographiques, pour ce territoire ainsi que les schémas de développement des grands équipements.

Le comité a arrêté, d'ores et déjà, le principe de la création d'une commission interministérielle d'aménagement du Bassin Parisien placée auprès de la DATAR et chargée de la mise en oeuvre des études nécessaires au livre blanc, et de la coordination interministérielle. Les modalités de fonctionnement de cette commission seront précisées d'ici la fin de l'année 1990. Les préfets des régions concernées y seront associés.

• Les schémas directeurs

Après avoir rappelé la nécessité que les priorités nationales d'aménagement du territoire soient prises en compte dans les schémas directeurs d'infrastructures établis conformément à la loi d'orientation des transports intérieurs, le CIAT a indiqué que les projets de schémas directeurs lui seront soumis pour examen. Après consultation des collectivités et instances professionnelles, le comité rendra son avis définitif.

Le CIAT arrêtera ainsi le projet de schéma directeur des liaisons ferroviaires à grande vitesse ainsi que celui de l'aménagement et du développement universitaire.

S'agissant du schéma directeur national des routes et autoroutes, le CIAT a porté à 3.740 (au lieu de 2.800 prévus en 1988), le nombre de kilomètres d'autoroute inscrits au schéma, mais a retenu un objectif de 15 ans, au lieu de 10 (en moyenne annuelle, la construction de kilomètres nouveaux passe ainsi de 280 à 250).

• Les villes

Pour une douzaine de grandes métropoles ou d'aires métropolitaines, seront élaborées des chartes d'objectifs. Après la sélection d'un petit nombre de vocations privilégiées ou spécifiques qui permettent à ces métropoles de prétendre à "l'excellence nationale ou internationale", ces chartes détermineront les principales actions y concourant.

Dans un premier temps, ces chartes devraient concerner les agglomérations de Lyon, Rennes, Nantes, Saint-Nazaire, Strasbourg et Toulouse.

Seront en outre engagés des programmes de réseaux de villes destinés à "concrétiser le rapprochement des villes et permettant la valorisation de leurs atouts européens", la mise en commun de leurs complémentarités, et le renforcement de leur compétitivité économique.

• Les zones rurales et la montagne

Le dispositif "PAT petits projets" sera prioritairement mis en place en Languedoc-Roussillon, Aquitaine, Poitou-Charentes, Midi-Pyrénées, Auvergne et Limousin.

Il est rappelé que ce dispositif est réservé aux zones qui sont simultanément éligibles à la prime d'aménagement du territoire et au FIDAR au titre des PACT ruraux des contrats de plan Etat-Régions.

Il est également prévu la mise en place de schémas départementaux des services publics en milieu rural. Ces schémas, dont les modalités seront précisées au premier semestre 1991, concerneront les services les plus sensibles : la poste, l'école, la gendarmerie, les services de santé...

• Enfin, diverses mesures touchant les bassins industriels en reconversion ont été annoncées, notamment la création d'un établissement public pour la réhabilitation des friches et d'une zone d'entreprise, en Nord-Pas-de-Calais.

II. LA NECESSITE D'UNE POLITIQUE NATIONALE DETERMINEE

A. LA CONFIRMATION REDOUTEE DES EVOLUTIONS ANTERIEURES

1. Le recensement général de la population

Cette réorientation est d'autant plus nécessaire, qu'à la lumière des résultats du dernier recensement général (1), les déséquilibres précédemment enregistrés dans la répartition de la population sur le territoire se trouvent renforcés.

Depuis 1982, le mouvement de polarisation du peuplement au niveau régional s'est accentué. De façon très schématique, il apparaît que ce sont les régions les plus peuplées, où la croissance était déjà la plus forte, qui connaissent la progression la plus accentuée. A l'opposé, les régions les moins peuplées, à la croissance la plus lente, connaissent un nouveau ralentissement. Les régions Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, Ile-de-France, Aquitaine et Haute-Normandie enregistrent ainsi la croissance la plus rapide. Ce groupe comprend les trois régions les plus peuplées ainsi que quatre des six régions où la densité est la plus élevée.

A l'autre extrême, six régions ont un taux de variation inférieur ou égal à 0,10 % : Bourgogne, Nord-Pas-de-Calais, Champagne-Ardenne, Lorraine, Auvergne et Limousin. Toutes ces régions, sauf le Nord-Pas-de-Calais, enregistrent un nouveau

1. I.N.S.E.E. Première, n° 81 et 82, juin 1990 dont le présent paragraphe reprend l'essentiel des analyses.

ralentissement ou une diminution accélérée de leur population. Dans ces régions, la décélération semble se poursuivre de façon ininterrompue de 1962 à 1990, comme l'indique le tableau ci-après.

**TAUX DE VARIATION ANNUEL DE LA POPULATION PAR REGION
(1962 à 1990)**

Régions classées selon le taux de variation depuis 1962	1962-1968	1968-1975	1975-1982	1982-1990
Languedoc-Roussillon	1,57	0,69	1,05	1,14
Provence-Côte d'Azur	2,67	1,58	1,08	0,90
Rhône-Alpes	1,62	1,12	0,69	0,79
Ile-de-France	1,48	0,95	0,28	0,70
Aquitaine	1,04	0,52	0,58	0,63
Haute-Normandie	1,16	0,92	0,52	0,60
Centre	1,15	1,13	0,72	0,57
Midi-Pyrénées	0,98	0,54	0,35	0,54
Pays de la Loire	0,80	0,99	0,82	0,53
Picardie	1,07	0,89	0,51	0,49
Alsace	1,16	1,03	0,45	0,44
Bretagne	0,49	0,72	0,60	0,39
Basse-Normandie	0,71	0,52	0,48	0,36
Poitou-Charentes	0,34	0,45	0,37	0,21
Franche-Comté	1,12	0,95	0,32	0,15
Bourgogne	0,72	0,64	0,23	0,10
Nord-Pas-de-Calais	0,70	0,36	0,07	0,09
Champagne-Ardenne	0,99	0,63	0,10	0,00
Lorraine	0,60	0,35	- 0,07	- 0,09
Auvergne	0,50	0,20	0,02	- 0,14
Limousin	0,05	0,05	- 0,03	- 0,23

Source : I.N.S.E.E.

L'évolution de la population au niveau départemental ou régional paraît largement dépendre de l'existence d'agglomérations dynamiques. Dans le Sud, en particulier, l'influence des agglomérations de Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nîmes, paraît déterminante. Dans le Bassin parisien, l'effet d'entraînement de l'agglomération parisienne se fait sentir jusque dans les départements limitrophes de l'Ile-de-France (l'Oise, l'Eure et Loir, le Loiret, l'Eure) où la croissance annuelle (1 %) est le double de la croissance moyenne nationale.

A contrario, l'absence de pôles majeurs se traduit par une érosion démographique, particulièrement dans les départements ruraux situés à l'écart des zones touristiques et des centres industriels. A l'ouest, l'Orne et les Côtes-d'Armor voient leur

population stagner ou diminuer. A l'est, la Haute-Marne enregistre une perte accélérée. A l'extrême sud, le solde migratoire des Hautes-Pyrénées est devenu négatif. C'est toutefois au centre, dans la Creuse, que l'on trouve l'exemple le plus caractéristique : depuis le début du siècle, ce département a vu sa population diminuer de plus de moitié et ce déclin ininterrompu s'est accéléré depuis 1982.

Enfin, se trouve confirmée l'existence d'une diagonale de faible densité, articulée autour de deux vastes zones de basse pression démographique au Centre et au Nord-Est.

La première, la plus vaste, est formée du Limousin et de l'Auvergne, auxquels s'ajoutent, au nord, la Saône-et-Loire, la Nièvre, le Cher et l'Indre et, au sud, la Lozère, l'Aveyron et le Lot. Au nord-est, les Ardennes, la Meuse, la Haute-Marne, la Meurthe-et-Moselle, les Vosges et la Haute-Saône forment un second ensemble orienté à la baisse, avec des départs en plus grand nombre. Ces deux zones regroupent 20 départements parmi lesquels 14 des 27 départements métropolitains où la densité est inférieure à 50 habitants par kilomètre carré.

Les premiers résultats du recensement font ainsi apparaître l'enclavement croissant de certaines zones, de faible densité et de stagnation, voire de régression démographique.

S'agissant de l'évolution des villes, on constate que les petites agglomérations (moins de 20 000 habitants) ont connu une croissance annuelle supérieure (+ 0,5 %) à celle des agglomérations de plus de 200 000 habitants (+ 0,4 %) et des agglomérations comprises entre 20 et 200 000 habitants (+ 0,2 %). Dans les communes rurales, la situation est très contrastée : les communes péri-urbaines se développent très rapidement (+ 1,3 %) (1). En revanche, les communes situées en dehors des zones d'influence citadines croissent très faiblement (+ 0,1 %).

Enfin, mention particulière doit être faite de l'Ile-de-France, région la plus urbanisée, dans laquelle un mouvement de reprise doit être relevé, après deux décennies d'échanges migratoires orientés à la baisse. Le solde migratoire annuel a été ramené de - 39 000 de 1975 à 1982 à - 7 000 entre 1982 et 1990, dans le même temps que le croît naturel s'est nettement accru.

Ce renversement de tendance se marque au niveau des trois composantes de la région. Paris qui avait perdu, entre 1975 et 1982, 124 000 habitants, n'en a perdu que moins de 30 000 depuis 1982. La petite couronne regagne 85 000 habitants alors qu'elle en avait perdu 72 000 entre 1975 et 1982. La reste de la région gagne 521 000 habitants, contre 390 000 entre 1975 et 1982.

(1) Ces communes rurales périphériques des agglomérations devraient bénéficier de plus de 40 % de l'accroissement de la population totale.

2. Le rapport du comité de décentralisation

Dans le fil des rapports déposés les années précédentes, le rapport remis au Premier Ministre en octobre 1990 souligne les excès d'une **surconcentration des activités en région parisienne**, dont les conséquences sociales et économiques résultant "en partie de la faiblesse de la politique d'aménagement du territoire des quinze dernières années ont pris une acuité intolérable en Ile-de-France". La mise en route de projets d'urbanisme ambitieux et la part croissante des crédits d'investissement de l'Etat rendus captifs des projets parisiens incitent à redouter un nouvel gel de la politique d'aménagement du territoire.

Les estimations tirées du dernier recensement confirment une nouvelle concentration de la population en Ile-de-France qui, en 1990, avec près de 10,7 millions d'habitants, rassemble 18,8 % de la population métropolitaine. Alors que depuis 1982 la population française a augmenté de 0,5 % par an, celle de l'Ile-de-France a cru de 0,7 % et celle des départements limitrophes de 1 %.

Si l'on prend en compte les populations "satellisées" par l'Ile-de-France, l'Ile-de-France "élargie" aura monopolisé 35 % de la croissance démographique nationale entre 1982 et 1989.

Parallèlement, la surconcentration des activités en Ile-de-France se trouve confirmée. La déréglementation brutale de la localisation des activités tertiaires en 1985 a contribué à creuser l'écart entre l'Ile-de-France et le reste du territoire pour la construction des bureaux (+ 195 % entre 1984 et 1988 pour l'Ile-de-France, contre 93,5 % pour le reste de la France). Sur 5 cadres supérieurs, 2 résident en Ile-de-France.

C. LA POLITIQUE NATIONALE DE LA COMMUNAUTÉ

Une politique nationale d'aménagement du territoire est d'autant plus nécessaire que le retour à attendre de la politique régionale mise en oeuvre par la Communauté paraît faible.

S'il n'existe pas, à proprement parler, de politique européenne de l'aménagement du territoire, il existe cependant une politique de développement régional menée par la Direction générale de la politique régionale (DG XVI) dont l'objet est de réduire les écarts de développement pour aboutir à une meilleure cohésion économique et sociale en prévision du Marché Unique.

De même, certaines des politiques sectorielles (recherche, infrastructures) ont des impacts territoriaux évidents, mais qui ne sont pas régis prioritairement par des préoccupations d'aménagement du territoire.

Si le terme de "région" est expressément employé dans le préambule du Traité de Rome, dont l'un des objectifs est de permettre aux Etats membres de réduire "l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées", il n'est pas prévu de politique régionale européenne dans le cadre des politiques communes.

Pourtant, la réduction des disparités régionales est devenue l'un des objectifs prioritaires de la Communauté : création d'une Direction générale de la politique régionale en 1968, mise en oeuvre du FEDER en 1975, réforme des fonds structurels, dans cette optique, en 1988.

Si cette réforme s'articule sans difficulté avec les politiques nationales correspondantes - les crédits européens viennent en cofinancement des crédits nationaux et la mise en oeuvre s'est insérée dans les contrats de plan Etat-Régions - une sérieuse incertitude pèse sur le retour que la France peut espérer à ce titre.

Globalement, les crédits des fonds doivent doubler entre 1987 et 1992, pour atteindre, en cumulé, 60 milliards d'Ecus.

Trois objectifs ont un impact direct en matière d'aménagement du territoire :

- l'objectif 1 : promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement ;
- l'objectif 2 : reconverter les régions, régions frontalières ou parties de régions gravement affectées par le déclin industriel ;
- l'objectif 5 b : promouvoir le développement des zones rurales.

Au titre de l'objectif 1 qui mobilisera plus de 60 % des fonds communautaires, la France, sur les 36,2 milliards d'Ecus déjà répartis entre les Etats membres, bénéficiera de 888 millions d'Ecus, soit à peine de 2,5 % des crédits pour cet objectif. Rappelons qu'au titre de cet objectif, seuls sont éligibles la Corse et les D.O.M.

Au titre de l'objectif 2, sur la base du seul retour FEDER (1), la France devrait "récupérer" 1,1 milliard d'écus. Il ne s'agit-là que d'une approximation dans la mesure où le F.S.E. (Fonds social européen) contribue également à cet objectif.

Enfin, au titre de l'objectif 5b, auquel un tiers du territoire français est éligible, la France bénéficiera de 40 % de la dotation totale, soit 960 millions d'écus. L'objectif 5b, avec des crédits cumulés de moins de 3 milliards d'écus est l'un des

(1) La Commission s'est prononcée sur la répartition initiale de 85 % des crédits du FEDER. Le taux de retour français est de 2,1 % pour l'objectif 1 de 18,3 % pour l'objectif 2, de 37,2 % pour l'objectif 5 b.

objectifs les plus faiblement dotés (moins de 5 % de l'ensemble des fonds structurels).

Sur les cinq ans prévus, la France devrait donc recevoir moins de trois milliards d'écus au titre des objectifs fondés sur la répartition géographique des crédits soit, approximativement 5% de l'enveloppe globale, et à peu près une vingtaine de milliards de francs. Dans le même temps, les contrats de Plan Etat-Région mobiliseront 100 milliards de francs. Il apparaît par conséquent, que les retombées pour la France de la politique régionale mise en place resteront assez largement marginales.

E. LA DYNAMIQUE DE LA DECENTRALISATION

Les données de l'aménagement du territoire ont été profondément modifiées par la décentralisation. Les collectivités locales ont désormais à y jouer un rôle à part entière.

Il apparaît cependant souhaitable de clarifier la répartition des compétences entre les différentes collectivités territoriales et entre les collectivités et l'Etat.

Les lois de décentralisation et en particulier celles du 7 juillet 1982 et du 7 juillet 1983, multiplient les responsabilités en matière d'aménagement du territoire et rendent ainsi plus complexe le schéma de répartition des pouvoirs. Si l'article premier de la loi de 1983 précitée précise bien que chaque niveau de collectivité concourt à l'aménagement du territoire, l'article 28 de la même loi confère au seul conseil régional le soin d'élaborer un plan régional d'aménagement et de développement de son territoire. Les autres niveaux de collectivités ont également des responsabilités d'aménagement. La même section de la loi de 1983 précise le rôle du département dans l'élaboration de plans d'équipement des zones rurales et le rôle des communes dans les chartes intercommunales de développement. Il est évident qu'au-delà des compétences spécifiées par le législateur, dans leurs décisions quotidiennes, les collectivités agissent sur l'aménagement de leur territoire (aides indirectes aux entreprises, politiques des infrastructures, etc...). En fait, il s'avère souvent difficile de concilier efficacité et cohérence d'une part, et concertation et prise en compte des décisions locales d'autre part. Un exemple en est la politique de planification qui repose dans sa traduction spatiale sur la procédure des contrats de plan. Le législateur a souhaité l'articuler autour d'une négociation entre l'Etat et les régions. Cependant de nombreuses actions ont des incidences dans des domaines de compétence de collectivités de rang inférieur qui ne se sentent pas toujours suffisamment associées à la négociation et qui sont pourtant fréquemment sollicitées pour compléter le plan de financement de projets.

La situation actuelle présente, en effet, des défauts : complexité de la répartition des compétences, risques de chevauchement, très fortes inégalités des potentiels fiscaux, insuffisance des mécanismes de péréquation, auxquels il faudra bien remédier.

L'articulation entre le rôle de l'Etat, celui de la région chargée de l'aménagement du territoire et celui du département, compétent pour l'équipement rural et l'aménagement foncier gagnerait à être précisée.

Il est essentiel que chaque niveau d'administration recherche la complémentarité et la synergie avec les projets mis en place par ailleurs, plutôt que de se livrer à une concurrence relative aux projets et aux modalités de financement. Cette clarification permettrait d'éviter, entre les différentes collectivités, des concurrences souvent dommageables.

Enfin, c'est à l'Etat qu'il incombe, par la redistribution et la péréquation, de corriger les effets de la disparité des potentiels fiscaux. La décentralisation ne saurait aboutir à ce que les collectivités les plus riches s'enrichissent encore et que les plus pauvres le deviennent davantage. Les mieux dotées mobilisent leurs moyens financiers pour être encore plus dynamiques et attractives, les moins favorisées s'abîmant dans la marginalisation. La politique nationale d'aménagement du territoire ne saurait ainsi ignorer l'hétérogénéité croissante des collectivités territoriales.

Il apparaît à votre rapporteur qu'une politique résolue d'aménagement du territoire est l'accompagnement nécessaire de l'approfondissement de la décentralisation.

II. QUELLES PRIORITES POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ?

A. L'INSERTION DANS L'ESPACE EUROPEEN

La poursuite de l'intégration européenne, avec notamment l'achèvement du grand marché, constitue à l'évidence l'un des éléments décisifs des politiques d'aménagement du territoire.

Dans ce domaine aussi, l'affirmation de la volonté claire de l'Etat est nécessaire. Il n'apparaît pas, en effet, que la politique régionale européenne -loin s'en faut- suffise à elle seule à corriger les risques que l'intégration européenne fait peser sur certaines régions françaises.

Outre cette correction des déséquilibres régionaux qui risquent de s'ensuivre, la politique d'aménagement du territoire doit dégager quelques axes prioritaires : intégrer la dimension européenne dans les grands schémas directeurs d'équipement, développer un réseau de villes susceptibles d'accueillir les nouvelles localisations d'activités.

Si elle est un atout, la poursuite de la construction européenne est aussi un défi. La concurrence pour la localisation des activités sera accrue, entre Etats-membres et en leur sein. Il n'est enfin, pas inutile de rappeler que géographiquement, à l'exception d'une frange de son territoire, l'ensemble du territoire français est en marge de la dorsale démographique et économique de l'Europe qui s'étend de Londres à Milan, en passant par l'axe Rhenan. L'insertion réussie dans l'espace européen, nécessitera, là aussi, que soit conduite une politique volontariste afin d'éviter la marginalisation de l'ouest européen face aux deux axes de développement actuel : la mégapole Londres/Milan et le nouveau pôle Milan/Barcelone qui couvre le Midi Méditerranéen...

B. LA RECHERCHE D'UN MEILLEUR EQUILIBRE ENTRE PARIS, LA REGION PARISIENNE ET LA PROVINCE

Opportunément rappelée par le rapport du comité de décentralisation, la poursuite du mouvement de surconcentration des activités autour de la capitale économique et politique nécessite, à l'évidence, que soit fermement envisagé un rééquilibrage entre la Région Parisienne et la Province ainsi qu'au sein même du Bassin Parisien. L'action qui doit être menée doit être conduite selon ces deux axes complémentaires.

1. Vers une réorganisation interne de la Région Parisienne

Les effets du surdéveloppement parisien par rapport au reste du territoire occulte trop souvent qu'au sein même de la Région capitale, les disparités internes s'accroissent, suscitant de coûteux dysfonctionnements. Que l'on songe, par exemple, aux problèmes de transport et de logement ou à l'accentuation de la spécialisation géographique et sociale des différentes composantes de la Région...

Les populations aux revenus modestes, les familles, les jeunes, les classes moyennes trouvent de plus en plus difficilement à se loger, surtout dans Paris intra muros.

De même la situation des transports se dégrade de façon régulière : saturation des transports collectifs, croissance du trafic de 6 % par an depuis 1986, augmentation des bouchons sur les

voies rapides de 10 % par an. Le coût des heures perdues est évalué à 5 milliards de francs.

La spécialisation spatiale s'accroît également : près de la moitié des autorisations et des mises en chantiers d'immobilier d'entreprise se sont concentrées, depuis trois ans, dans les Hauts-de-Seine. La répartition inégale des emplois entre le centre et la périphérie, l'Est et l'Ouest, entraîne une très grande inégalité fiscale. Un cinquième de la population vit dans les 79 communes les plus riches qui bénéficient de 37 % de la richesse fiscale régionale, les 500 communes les moins riches recueillant, à l'inverse, moins de 11,5 % de cette richesse.

Le déséquilibre centre-périphérie, combattu depuis les années soixante ne paraît pas véritablement se réduire.

Il apparaît, d'autre part, que la Région Parisienne satellise de façon croissante les départements limitrophes.

En 1982, on comptait 115 000 immigrants alternants venant travailler quotidiennement du Bassin Parisien vers l'Ile-de-France dont 14 % des actifs de l'Oise et 10 % de ceux d'Eure-et-Loir. Les résultats du recensement devraient faire apparaître un doublement de ces chiffres.

En terme de temps de transport, "l'effet T.G.V." joue un rôle décisif, bouleversant les critères jusqu'ici purement physiques. Six villes se trouvent, ou se trouveront dans les années futures, à moins d'une heure de train de Paris : Tours, Rouen, Le Mans, Lille, Reims, Orléans. Il semble qu'il y ait sur ce point une véritable politique de réseaux de villes à mettre en place.

2. L'équilibre Paris-Province

Il n'est pas douteux que dans le contexte actuel d'internationalisation de l'économie, la France a besoin de pôles urbains compétitifs au niveau européen et mondial. La Région d'Ile-de-France est le seul pôle de niveau mondial dont elle dispose. Conforter sa position, en lui donnant un pouvoir d'attractivité accrue pour certaines activités stratégiques internationales (notamment à l'égard des quartiers généraux européens d'entreprises mondiales), reste un objectif majeur de l'aménagement du territoire.

Il n'en reste pas moins que cette exigence ne doit pas déboucher sur un monopole de la Région Parisienne.

Un autre objectif de l'aménagement du territoire doit être, en effet, de favoriser l'installation des activités qu'il n'est pas absolument nécessaire d'implanter en Région Parisienne, dans les autres villes qui peuvent y prétendre. Les moyens pour parvenir à cette sélection des projets s'installant en Région Parisienne et pour encourager l'installation en Province de ce qui

n'est pas indispensable à Paris, ne sont pas évidents : faut-il privilégier les incitations indirectes favorisant les activités des autres villes ou bien intervenir de façon plus directive ?

Quoi qu'il en soit, le rééquilibrage paraît d'autant plus nécessaire que les progrès en termes de délocalisation vers la province de fonctions tertiaires supérieures semblent marquer le pas. La Région Ile-de-France concentre toujours 41 % des ingénieurs et cadres du secteur privé. Plus de 60 % des ingénieurs sortant des grandes écoles trouvant un premier emploi à Paris. Il semble même que s'amorce un mouvement de reconcentration des fonctions de recherche dans plusieurs domaines...

C L'INDISPENSABLE POLITIQUE DE L'ESPACE RURAL

Sur ce point, aussi une action volontariste s'impose. Il n'est pas admissible de laisser des pans entiers du territoire national se désertifier.

Les résultats du dernier recensement ne peuvent, malheureusement, que donner raison aux inquiétudes formulées par votre rapporteur dans les avis des années précédentes.

Traditionnellement, l'examen des crédits alloués à la politique en faveur de l'espace rural est effectué dans l'avis consacré par votre commission à l'aménagement rural. Dans l'attente des conclusions de la mission sénatoriale d'information sur l'avenir de l'espace rural français, votre rapporteur se contentera de rappeler que l'espace rural doit être l'une des dimensions prioritaires de la politique d'aménagement du territoire.

CONCLUSION

En définitive, ce budget ne traduit toujours pas la volonté politique, que nous souhaitons voir affirmer depuis plusieurs années.

Les conclusions du CIAT du 5 novembre permettent-elles de tempérer le sentiment dominant de tous les responsables, élus ou socio-professionnels, qui déplorent, depuis longtemps, cette absence d'une politique de l'aménagement du territoire ?

Certes, ces conclusions sont le signe d'un intérêt plus marqué du Gouvernement en vue d'une relance de cette politique. Il semble que l'on prenne conscience, sous la pression des faits, de la nécessité d'assurer une cohérence plus grande des différentes politiques sectorielles et de les orienter en fonction d'une conception générale de l'équilibre et de l'aménagement de notre territoire.

Cependant, les décisions prises sont de nature essentiellement institutionnelles. Si ce n'est la confirmation de mesures déjà arrêtées, aucune mesure nouvelle d'ordre budgétaire n'a été annoncée et prise.

Ainsi donc les questions sont nombreuses qui restent sans réponse.

● Nous accusons, vis-à-vis de nos partenaires européens, un retard de plus en plus important : le gouvernement envisage-t-il de combler ce retard, notamment sur le plan budgétaire ? A quel rythme ? Selon quelles modalités ?

● On ne distingue toujours pas, ou mal, l'ambition européenne de la France. On ne perçoit pas, en tout état de cause l'articulation entre la politique française et les orientations affichées de la politique régionale européenne.

● La France a un atout dans l'Europe : l'espace. Va-t-elle le jouer ? Comment ? On a plutôt l'impression que cet espace est considéré comme un handicap.

● Deux mesures ont été arrêtées par le CIAT du 5 novembre. Quelles en seront les modalités d'application ?

Par qui, à quel niveau sera gérée la prime d'aménagement du territoire "petits projets" ?

Les schémas départementaux de services publics ruraux associeront-ils véritablement à la décision les élus locaux ?

● Les collectivités territoriales sont de plus en plus sollicitées par l'Etat pour participer au financement d'infrastructures ou d'équipements qui relèvent pourtant de sa compétence (universités, autoroutes, S.N.C.F., aéroports...). Les règles de ce jeu ne sont pas fixées, ou plutôt elles se réduisent à

celles d'une surenchère provoquée par l'Etat, favorisant encore les collectivités les plus riches et les plus développées.

L'Etat a-t-il l'intention de modifier ce comportement ?

Ces interrogations sont loin d'être exhaustives. S'il n'y est pas apporté de réponses, la marginalisation de régions de notre territoire risque d'atteindre un "point de non-retour", au-delà duquel tous les efforts seront vains.

Telles sont les raisons pour lesquelles votre rapporteur n'a pu donner un avis favorable à l'adoption des crédits de l'aménagement du territoire.

*
* * *

La commission des affaires économiques et du plan a donné un avis défavorable à l'adoption du budget de l'aménagement du territoire pour 1991.