

N° 58

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 1992.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1993 **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,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François Pouwet, *président*; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, *vice-présidents*; William Chervy, Francisque Collomb, Jean Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, *secrétaires*; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Baudot, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Gerard Cesar, Roland Courteau, Marcel Daunay, Desire Debavelaere, Jean Delaneau, Jean Pierre Demerliat, Rodolphe Desire, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Andre Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginesy, Jean Grandon, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Remi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gerard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Felix Leyzour, Maurice Lombard, Rene Marques, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gerard Miquel, Louis Motnard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pepin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, Andre Pourny, Jean Puech, Henri de Ramcourt, Paul Raoult, Jean Marie Rausch, Roger Rigaudiere, Jean Jacques Robert, Jacques Rakca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2931, 2945 (annexe n° 31), 2950 (tome XIV).

Sénat : 55 et 56 (annexe n° 33) (1992-1993).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
AVANT PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	13
CHAPITRE PREMIER - PRESENTATION SYNTHÉTIQUE DES CREDITS DEMANDES POUR 1993 : UNE ÉVOLUTION PREOCCUPANTE	14
I. LES DÉPENSES ORDINAIRES	11
II. LES DÉPENSES EN CAPITAL : UNE PERSPECTIVE PEU ENCOURAGEANTE	16
III. LES PRINCIPALES ACTIONS	18
A. LES INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES : PEU DE LISIBILITÉ	18
B. LES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT : RECUIL DE L'AIDE À L'ESPACE RURAL	19
CHAPITRE II - LES DONNÉES DE LA PROBLÉMATIQUE SPATIALE EN 1992-1993	23
I. LA MAÎTRISE HYPOTHÉTIQUE DE LA CROISSANCE DE LA MÉGALOPOLE PARISIENNE	23
II. LA DESHÉRENCE DE FAIT DE L'ESPACE RURAL	30
III. LES LIMITES DES GRANDS INVESTISSEMENTS STRUCTURANTS : LE CAS DU TGV	31
IV. DES PROBLÈMES SPÉCIFIQUES	33
A. LE LITTORAL	33
B. LA MONTAGNE	34

	<u>Pages</u>
CHAPITRE III. LES MOYENS DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : BEAUCOUP DE RÉFLEXION ET TROP PEU DE CRÉDITS	37
I. LES NOUVEAUX INSTRUMENTS D'UNE POLITIQUE DE L'ESPACE RURAL : RIEN N'EST À NEGLIGER	38
A. LES SCHÉMAS DES SERVICES PUBLICS EN MILIEU RURAL.	38
B. LA PAT : UN EXEMPLE DE MASOCHISME ADMINISTRATIF	39
C. LA PAT « PETITS PROJETS » : DES RETARDS	43
D. L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DES PETITES ENTREPRISES	45
E. LE FRILE	47
F. LA DOTATION DE DÉVELOPPEMENT RURAL.	48
G. LA POLITIQUE DE CONVERSION	49
II. LES DÉLOCALISATIONS : LES ESPOIRS ET LES RISQUES ...	50
A. LE SECTEUR PUBLIC	50
B. LE SECTEUR PRIVÉ	54
C. UN PLAN SOCIAL D'ACCOMPAGNEMENT A ÉTÉ MIS EN PLACE	55
D. LES DÉLOCALISATIONS D'EMPLOIS PUBLICS ONT ÉTÉ DIVERSEMENT ACCUEILLIES	56
III. L'ACTION INTERNATIONALE	58
A. LES BUREAUX À L'ÉTRANGER	58
B. LE RÉSEAU « INVEST IN FRANCE »	59
IV. LA PRÉPARATION DU XI^e PLAN ET LES CONTRATS DE PLAN	61
A. LA PRÉPARATION DU XI^e PLAN (1993-1997)	61
B. LES CONTRATS DE PLAN	62
1. L'achèvement des contrats en cours	62
2. Les contrats de plan 1994-1998	62

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Alors que les réflexions sur l'aménagement du territoire se multiplient, les crédits demandés au titre de l'aménagement du territoire atteignent (DO + CP) 1,86 milliard de francs, soit une réduction de 2,6 % par rapport au budget voté de 1992.

2. La maîtrise de la mégalopole parisienne reste hypothétique et l'espace rural semble en deshérence. Il est souhaitable que le XI^e Plan remédie à ces deux aspects d'un même problème.

3. Rien n'est à négliger pour opérer la nécessaire reconquête du territoire et éviter les suppressions de services publics en milieu rural.

4. Quoiqu'on pense des risques qu'elles comportent, les délocalisations constituent une chance et il est souhaitable qu'elles soient poursuivies sous réserve d'une meilleure concertation.

5. La promotion de la France auprès des investisseurs étrangers est une nécessité. Le réseau «Invest in France» récemment créé devra y répondre.

AVANT PROPOS

Mesdames,

Messieurs,

● Rapporter intégralement l'évolution des crédits affectés, pour un exercice donné, à l'aménagement du territoire impliquerait - eu égard à l'interactivité des politiques menées- de consacrer des développements aux infrastructures routières et ferroviaires, à la politique agricole, notamment en zone de montagne, et à l'administration des collectivités locales : tel ne saurait, évidemment, être l'objet du présent avis qui, comme les années précédentes, s'efforcera de centrer son analyse sur les seuls crédits figurant aux bleu «*Aménagement du Territoire*» et aux actions impliquant la Délégation à l'aménagement du Territoire et à l'action régionale (DATAR).

● La lecture du fascicule jaune retraçant, pour la première fois en 1993, l'ensemble de l'effort budgétaire de l'Etat en matière d'aménagement du territoire, tel qu'il résulte de l'article 132 de la loi n° 91-1322 portant loi de finances pour 1992 ⁽¹⁾ est cependant indispensable. Il est regrettable que la parution de ce fascicule soit par trop tardive.

● L'année 1992 a été marquée par deux projets lourds de conséquences pour l'aménagement à venir du territoire : le plan

(1) Article 132 de la loi de finances pour 1992 : -A compter de la loi de finances pour 1993, un état des crédits affectés par l'Etat à l'aménagement du territoire est annexé, chaque année, au projet de loi de finances. Cet état récapitule les dépenses effectives du dernier exercice connu et les crédits disponibles au 30 juin de l'année en cours.-

«*Université 2000*» et l'examen des projets issus des «*Livres blancs de la Recherche*».

- Université 2000

La carte universitaire de l'ensemble du territoire national à l'horizon 1995 a été approuvée par le Comité interministériel sur l'Aménagement du Territoire (C.I.A.T.) du 29 janvier 1992. D'ici 1995, plus de 200 villes seront concernées par les projets du Plan Université 2000. Près de la moitié d'entre elles ne disposaient pas jusqu'à présent de formations universitaires.

Le développement universitaire devrait permettre d'accueillir au moins 300 000 étudiants supplémentaires à cette échéance, tout en assurant -on l'espère- un meilleur équilibre du territoire national.

La création de plus de 200 départements dans les Instituts universitaires de Technologie (I.U.T.), articulés aux universités tutrices, confortera le rôle de service des villes moyennes, tout en contribuant à une meilleure satisfaction des besoins des bassins d'emploi locaux.

Développement des I.U.T., création des Instituts universitaires professionnalisés, doublement du nombre des ingénieurs formés : le schéma traduit les grandes options de la rénovation pédagogique du système universitaire qui doit notamment permettre d'adapter les formations aux besoins de l'économie -sur le plan national et régional- en développant particulièrement les formations professionnalisées à tous les niveaux et dans toutes les structures de l'enseignement supérieur.

L'élaboration de plans sociaux pour les étudiants, l'enrichissement de l'environnement universitaire (restauration universitaire ; logements étudiants ; bibliothèques), l'intégration de l'université dans la ville sont autant d'objectifs que la mise en oeuvre du plan Université 2000 concrétisera dans les régions.

Sur la période 1991-1995, plus de 32 milliards de francs seront ainsi, en principe, consacrés aux constructions universitaires pour l'enseignement et la recherche, à l'amélioration des conditions de vie et de travail des étudiants.

Mais il faut bien être conscient qu'un tel effort n'est possible que grâce à la très forte mobilisation des collectivités territoriales ; la contribution de l'État est, quant à elle, fixée à 16,2 milliards de francs : 14,355 milliards pour les schémas des régions métropolitaines ; 445 millions pour ceux des DOM TOM ; 600 millions de crédits complémentaires affectés à la maintenance ; 800 millions d'apports en nature ou d'opérations non prises en compte dans les différents schémas.

Les accords entre l'État et les collectivités territoriales doivent donner lieu à la signature de conventions précisant les principes de coopération, la liste des opérations retenues et leur financement.

- les « Livres blancs de la Recherche »

Les projets issus des Livres blancs régionaux de la Recherche et de la Technologie ont été expertisés en concertation avec les organismes de recherche et les départements scientifiques des autres ministères concernés. Les critères d'expertise portaient sur la pertinence scientifique des projets, la faisabilité et l'intérêt pour le développement économique. Enfin, la cohérence sectorielle sur le territoire a été examinée tant au niveau des régions que des réseaux interrégionaux. C'est ainsi que 450 projets régionaux ont été examinés ; 200 projets ont été retenus et approuvés lors du CIAT du 29 janvier 1992.

La mise en oeuvre de ces projets devrait se faire au cours de la prochaine génération de contrats de Plan État-Région.

Parallèlement la localisation des activités des grands organismes de recherche s'est faite suivant des politiques différenciées en fonction de la taille de l'organisme, de sa finalité de recherche et de sa répartition territoriale actuelle. Dans tous les cas, la nature et la qualité de l'environnement scientifique du site d'accueil ont été pris en compte.

L'ensemble du dispositif aboutit, selon les informations fournies à la Commission, à une baisse globale de 9 % des effectifs présents en Ile-de-France. Au total d'ici l'an 2000, 4.500 postes de recherche devront être transférés hors de l'Ile-de-France, ce qui implique :

- une politique de recrutements différenciés : 2/3 de l'ensemble des recrutements seront effectués hors de l'Ile de-France.
- une politique de transferts d'équipes et de chercheurs individuels, et de localisation d'équipes nouvelles hors de l'Ile de-France.

La mise en oeuvre de cette politique se heurte cependant à la difficulté de financer les investissements nécessités par l'accueil des nouvelles équipes.

Là aussi apparaît ce que le Sénat a isolé dès 1984 sous le concept de « dépenses induites » (1).

● L'année 1992 a été, par ailleurs, marquée, sur le plan politique, par l'accentuation des pressions exercées au nom de préoccupations écologiques ou, plus généralement, locales sur la réalisation des grands équipements structurants. Les débats sur l'autoroute A16 ou sur le TGV Paris-Amiens-Londres ont été très révélateurs de cette évolution.

Un récent rapport suggère d'ailleurs de mettre, dans cette perspective, en place « un ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire » (2). Cette suggestion reprend, en réalité, celle d'un « grand ministère d'Etat en charge de l'aménagement du territoire », émise en mars 1991, par le rapport de la mission d'information, présidée par M. Jean FRANÇOIS PONCET, sur l'avenir de l'espace rural français (3).

● L'année 1992 a, enfin, été celle des occasions manquées pour Marseille. Le Livre blanc de la DATAR sur l'aire métropolitaine marseillaise dont la version définitive sera prochainement publiée souligne l'absence de concertation qui, dans cette zone, semble nuire aux décisions, entretient une concurrence économique destructrice entre collectivités, et conduit à un gaspillage de fonds publics.

Ainsi, alors que la DATAR propose quatre projets -certes perfectibles mais, en tous cas, dignes d'examen- pour l'agglomération marseillaise (pôle logistique, transports collectifs en « site propre », pôle « directionnel » et enfin carrefour technologique), le dossier a échoué, lors du comité interministériel d'aménagement du territoire du 23 juillet dernier, faute d'un accord entre les partenaires locaux.

● Pour finir, après une année 1992 qui a donné lieu à rédaction d'une Charte de la Déconcentration, la politique d'aménagement du territoire à moyen terme va être, bien entendu,

(1) Cf. Rapport d'information n° 177 (Senat 1984-1985) p. 32

(2) Cf. rapport d'information n° 2870 (A.N. 1991-1992) de M. Michel BARNIER, député p. 19-21

(3) Cf. rapport d'information n° 249 (Senat 1990-1991) p. 145

dominée par la mise en oeuvre du XI^e Plan à la préparation duquel le présent avis consacre un développement.

Mais concurremment à cet effort national, la mise en oeuvre de la politique européenne -et singulièrement de ce qu'il est convenu d'appeler le «paquet Delors 2»- va faire sentir ses effets, notamment dans le domaine des grands réseaux transeuropéens (infrastructures de transport, télécommunications et énergie) et du soutien aux salariés touchés par les mutations industrielles sectorielles.

EXPOSÉ GÉNÉRAL.

Après avoir procédé à une présentation synthétique des crédits demandés pour 1993 pour des services passés de la tutelle du ministère de la Ville puis de celle du seul Premier Ministre à celle de l'Industrie, le présent avis s'attachera à énoncer les données de la politique du territoire en 1992-1993, puis à analyser les principaux moyens de la politique d'aménagement.

CHAPITRE PREMIER

Présentation synthétique des crédits demandés pour 1993 : une évolution préoccupante

Les crédits demandés ⁽¹⁾ au titre de l'aménagement du territoire (services du Premier Ministre V) atteignent (dépenses ordinaires + crédits de paiement) 1,86 milliard de francs pour 1993, soit une réduction de 2,6 % par rapport au budget voté de 1992, en francs courants.

Pour apprécier la portée véritable de ce recul, il convient d'observer que la hausse attendue des prix en 1993 atteignant 2,8 %, c'est en fait une baisse de 5,4 % en francs constants qui affectera les crédits de l'aménagement du territoire l'année prochaine.

En outre, l'examen du projet de budget par catégories de dépenses conduit à un fort scepticisme.

I. LES DÉPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires occupent une place relativement modeste dans l'ensemble des crédits de l'aménagement du territoire (soit 19,24 %). Leur évolution récente apparaît toutefois atypique. Atteignant 357,9 millions de francs, les crédits demandés pour 1993

(1) La Commission s'interroge sur l'intervention de deux fascicules bleus successifs en dix jours : le premier le 10 septembre et le second le 21 septembre 1992. Les contradictions chiffrées qui s'en sont suivies ne sont pas de nature à faciliter l'examen du Parlement

au titre des dépenses ordinaires croissent, en effet, de quelque 37,5 % par rapport à 1992.

• Les moyens des services (Titre III) qui concernent, pour l'essentiel, le personnel, restent modestes avec 93,81 millions de francs pour 1993. Ils ne représentent pas le tiers des dépenses ordinaires. Ils croissent toutefois de plus de 7,5 % par rapport à 1992.

La DATAR conserve sa caractéristique de structure d'état-major peu nombreuse. Ses crédits (hors bureaux à l'étranger) atteignent 47,16 millions de francs pour 1993.

Concernant les personnels, l'année 1993 devrait voir la création nette de 13 postes de contractuels affectés au cabinet. Cette mesure est présentée comme un simple transfert de moyens depuis le bleu «*Urbanisme, logement et services communs*».

Rappelons que les effectifs totaux atteignent 126 personnes en 1992, toutes relevant de la DATAR. Ils s'élèveront donc à 139 personnes pour 1993 y compris le cabinet.

En 1992, 63 postes sont occupés par des titulaires et 63 par des contractuels. L'augmentation du nombre de ces derniers portera leur effectif total pour le Secrétariat d'Etat à 76 en 1993.

Si l'on entre dans le détail des dépenses, on observe l'augmentation de 11,2 % des frais de déplacement (chapitre 34-01) due à l'apparition d'une ligne 20 nouvelle «*Ministre*».

Un effort de clarification budgétaire est, en effet, mené pour isoler les crédits mis à disposition du Ministre et de son cabinet. Ces crédits atteignent, au total, 2,6 millions de francs pour 1993. L'essentiel de ces moyens figurait antérieurement au bleu «*Urbanisme, logement et services communs*».

En sens inverse, on constate l'effort apparent de modération (- 12,5 %) des dépenses de fonctionnement des bureaux de la DATAR à l'étranger qui obtiennent 20 millions de francs pour 1993 (chapitre 34.04).

En fait, cette évolution n'est qu'optique puisque, par ailleurs, les remboursements à diverses administrations atteignent 17,7 millions de francs et augmentent de plus de 16 %. En définitive, les crédits consacrés aux bureaux à l'étranger dépassent 43 millions de francs en 1993.

● **Les interventions publiques (Titre IV) atteignent 264,1 millions de francs pour 1993, soit une augmentation considérable (+ 52,5 % en francs courants) par rapport au budget voté de 1992. Ces crédits représentent l'essentiel des dépenses ordinaires (73,9 %) pour 1993.**

On observera :

- le tarissement du chapitre 41.55 (remboursement aux collectivités locales et aux régions) ;

- la surprenante progression de 4,73 % en francs courants par rapport à 1992 des crédits d'actions diverses en faveur de l'emploi Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (F.R.I.L.E.) (chapitre 44.02), ces crédits atteignant 130 millions de francs pour 1993 ⁽¹⁾ ;

- à l'inverse, la croissance de plus de cent millions de francs et donc de quelque 454 % en francs courants des subventions diverses (chapitre 44.01). On peut reprocher à cette nouvelle ventilation de manquer de lisibilité.

II. LES DÉPENSES EN CAPITAL : UNE PERSPECTIVE PEU ENCOURAGEANTE

Les dépenses en capital font l'objet d'une demande de crédits de 1,502 milliard de francs en crédits de paiement pour 1993. Elles représentent, bien évidemment, la masse essentielle (80,7 %) des crédits inscrits au fascicule bleu de l'aménagement du territoire.

Elles sont marquées, pour 1993, par un fléchissement de 9,13 % en francs courants par rapport au budget voté en 1992.

Aucun crédit d'investissement exécuté par l'Etat n'étant inscrit au titre V, la totalité des dépenses en capital est constituée par des subventions d'investissement accordées par l'Etat (titre VI). Ce sont donc ces subventions qui sont affectées, en crédits de paiement, d'un recul de 9,13 % en francs courants, par rapport au budget voté de 1992.

(1) Dans le fascicule bleu du 21.09.92, contre - 11,3 % dans le fascicule du 10.09.92.

S'agissant des autorisations de programmes, l'évolution est, il est vrai, apparemment plus favorable puisque celles-ci donnent lieu à une demande de crédits de 2,383 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 1993, soit une progression de 21,2 % en francs courants par rapport au budget voté de 1992.

Si l'on considère le détail des dépenses, on note une évolution contrastée :

- les aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois (chapitre 64.00) atteignent 496,6 millions de francs en crédits de paiement, soit plus 1,55 % en francs courants par rapport au budget voté de 1992 ;

- les crédits de paiement transitant par le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT) inscrits au budget de l'aménagement du territoire représentent 487 millions de francs, soit une érosion de 10,3% en francs courants par rapport au budget voté de 1992 (chapitre 65.01) ;

Mis à part les concours financiers de l'Etat aux Contrats de plan, les opérations auxquelles contribue le FIAT peuvent être regroupées en plusieurs rubriques :

- poursuite des grands programmes d'équipements publics : accompagnement des grands chantiers, création de lignes aériennes régionales ;

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

Il faut au demeurant souligner que ces actions sont souvent le complément logique des programmes inscrits dans les contrats de Plan

- l'aide à l'implantation d'activités industrielles ou tertiaires hors de la région parisienne (chapitre 65.02) atteint 42,5 millions de francs en crédits de paiement, soit un recul de 15 % en francs courants par rapport au budget voté de 1992 ;

- les crédits de paiement transitant par le Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR) inscrits au budget de l'aménagement du territoire (chapitre 65.03) atteignent 320 millions de francs pour 1993, fléchissant ainsi de 19,1 % en francs courants par rapport au budget voté de 1992 ;

Selon le Ministère lui-même, dans le contexte créé par le CIAT du 28 novembre 1991 qui favorise l'émergence de très nombreux projets porteurs d'avenir pour le monde rural, **des difficultés importantes sont à prévoir en 1993 compte tenu du taux de consommation des crédits de 1992.**

Une sélection encore plus drastique des projets soutenus (actuellement 1 sur 4 au niveau national, après la première orientation régionale) sera indispensable.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan émet le souhait que le rythme de consommation des crédits du FIDAR soit régularisé au cours de chaque exercice et que l'on mette fin à l'accumulation des retards compte tenu de l'urgence de la réalisation des projets ruraux ;

- enfin, les crédits de restructuration des zones minières (chapitre 65.05) atteignent 156 millions de francs, en retrait de 10,8 % par rapport à 1992.

En clair, si l'effort pour le maintien de l'emploi est, peu ou prou, maintenu, c'est l'aide à l'aménagement du territoire (FIAT) et l'aménagement rural (FIDAR) proprement dits qui régressent. Une telle évolution ne peut évidemment pas être favorablement accueillie par votre Commission des Affaires économiques et du Plan.

III. LES PRINCIPALES ACTIONS

A. LES INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES : PEU DE LISIBILITÉ

Les subventions «DATAR» du chapitre 44.01, article 10, atteignent 90,07 millions de francs pour 1993, soit une progression de près de 70 millions de francs.

Cette progression est due uniquement à des mesures de reclassement de crédits :

- 26 millions de francs de crédit d'audit des commissariats à l'industrialisation, précédemment inscrits sur le chapitre 65.01 «FIAT». ;

- 45 millions de francs de crédits du Fonds d'intervention pour l'autodéveloppement de la montagne (FIAM) précédemment inscrits sur le chapitre 65.03 article 30 "FIDAR".

La lisibilité des actions n'en progresse pas pour autant.

● **Le fonds d'aide à la délocalisation des activités (F.A.D.)**

L'année 1993 est marquée par un premier abondement du fonds d'aide à la délocalisation des activités (F.A.D.), à hauteur de 40 millions de francs sur le chapitre 44.01 article 20.

Ce fonds est destiné à répartir une aide aux salariés qui acceptent de se «délocaliser» hors de l'Ile-de-France avec leur entreprise.

● **Le Pôle européen de développement**

Au nom de la «rationalisation des dépenses publiques», les crédits consacrés au pôle européen de développement sont amputés de 200 000 francs. Ils atteignent 3,91 millions de francs pour 1993.

B LES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT RECUIL DE L'AIDE À L'ESPACE RURAL.

● **Les aides à la localisation d'activités créatrices d'emploi**

Les aides à la localisation d'activités créatrices d'emploi, qui stagnent en autorisations de programme (+ 1,3 % en francs courants de 1992 à 1993) atteignent 496,6 millions de francs en crédits de paiement pour 1993, soit un «frémissement» de + 1,55 %.

Si un infléchissement favorable permet aux aides à l'investissement industriel en zones rurales -bien modiques- d'atteindre 53 millions de francs, en revanche, les aides à la création et au maintien de l'emploi dans les régions prioritaires reculent de 3,35 % en francs courants d'un exercice à l'autre.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan dont les convictions en matière d'aménagement de l'espace rural ont été clairement affirmées (1) ne peut pas considérer cette régression comme favorable.

● Le F.I.A.T.

Les crédits de paiement inscrits au titre du fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (F.I.A.T.) sont relativement modestes. Ils atteignent 487 millions de francs (chapitre 65.01 article 10). Il est vrai que les autorisations de programme à ce titre atteignent 851 millions de francs, soit un progrès de 50,1 % par rapport à 1992.

● Les actions DATAR en vue de faciliter l'implantation d'activités industrielles ou tertiaires hors de la région parisienne

42,5 millions de francs de crédits de paiement, soit un recul de 15 % en francs courants par rapport à 1992, et 100 millions de francs d'autorisations de programme sont inscrits pour 1993 pour les actions «DATAR» au profit de la décentralisation économique au chapitre 65.02 article 10.

● Le FIDAR

Mise à part la nouvelle présentation de crédits du Fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne (FIAM) déjà évoquée plus haut, on ne peut que déplorer l'érosion des crédits inscrits au titre du Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR) pour lequel 320 millions de francs sont inscrits en crédits de paiement, soit un recul de 19,1 % en francs courants par rapport au budget voté de 1992.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan ne peut accueillir positivement une telle évolution, compte

(1) cf Avis n° 94 - Tome X (Senat 1991-1992) de M. Jean PUECH - page 48 et rapport n° 249 (Senat 1990-1991) de la mission d'information sur l'avenir de l'espace rural français p. 144 à 269

tenu de l'urgence des besoins ressentis sur le terrain, même si les autorisations de programme à ce titre atteignent 530 millions de francs pour 1993, soit une augmentation de 16,2 % par rapport au budget voté de 1992.

CHAPITRE II

LES DONNÉES DE LA PROBLÉMATIQUE SPATIALE EN 1992-1993

Inspirée par les travaux de la mission d'information sur l'avenir de l'espace rural, la problématique du territoire français a déjà été analysée par votre Commission des Affaires économiques et du Plan dans les années précédentes (1). Elle est essentiellement constituée par la co-existence d'une région parisienne hypertrophiée et d'un espace rural trop souvent en déshérence.

I. LA MAÎTRISE HYPOTHÉTIQUE DE LA CROISSANCE DE LA MÉGALOPOLE PARISIENNE : éviter la technocratie

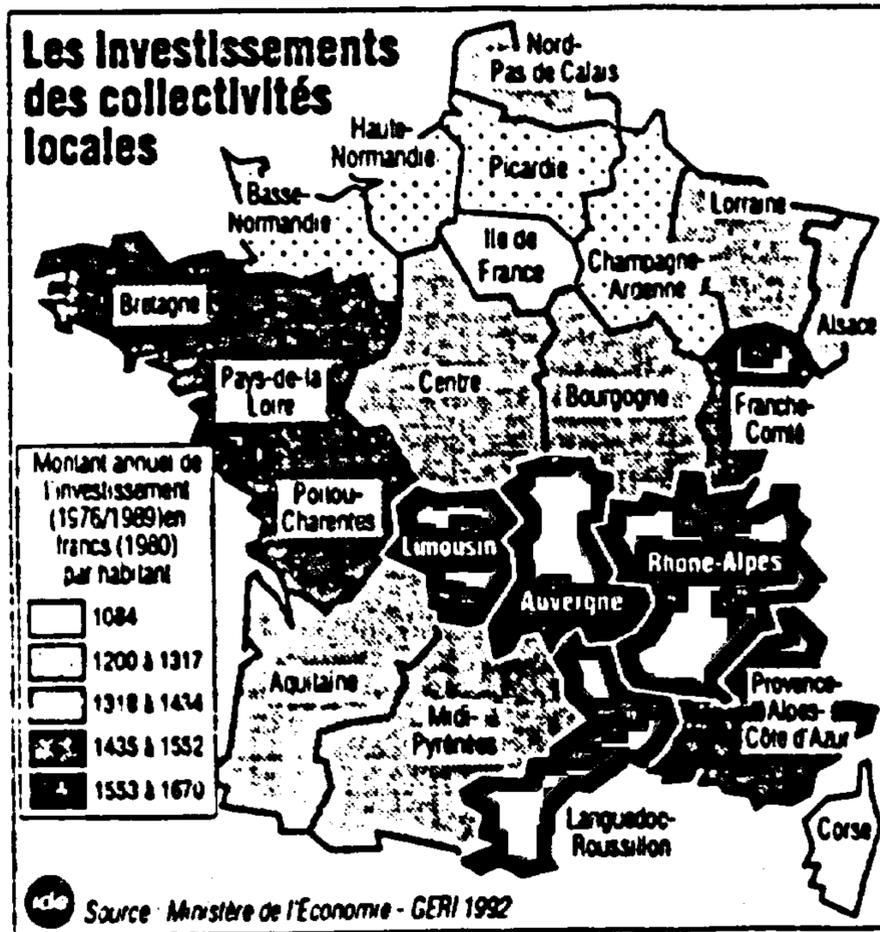
● L'exercice consistant à opposer une région parisienne véritable « tonneau des danaïdes » fiscal et budgétaire à la province et au « désert français » est désormais classique. En témoignent encore les deux tomes récemment produits par le Groupe d'études et de réflexion interrégional (GERI). Il en ressort que l'État a investi en moyenne et de 1976 à 1983, 425 F par habitant en Ile-de-France et 307 F dans les autres régions.

Plus inquiétant encore, la tendance va en s'amplifiant puisqu'en 1976, l'écart entre l'Ile-de-France et les autres régions était de 115 F/habitant, il atteignait en 1989, 127 F. Il est vrai qu'après l'Ile-de-France, c'est le Limousin qui a le plus bénéficié des subsides de l'État, avec une moyenne de 410 F par an et par habitant.

Cinq régions : le Centre, la Picardie, Champagne-Ardenne, la Franche-Comté et les Pays-de-la-Loire forment le

(1) cf. Avis n° 94 tome X (Senat 1991-1992) de M. Jean Puech p. 39 à 43 et rapport n° 249 (Senat 1990-1991) p 13 à 60..

groupe des « plus mal loties » puisqu'elles ont, en moyenne, reçu 251 F par habitant et par an.



Mais cette tendance est loin de s'infléchir. Au contraire, semble-t-il. Compte tenu des nécessités prévisibles du financement de prolongations de lignes du métro, l'aménagement du boulevard périphérique mais compte tenu aussi de la croissance prévisible de plus d'un tiers des déplacements journaliers et de l'augmentation du nombre des voitures particulières le besoin de financement en région parisienne est destiné à se maintenir à un niveau élevé.

Il faut se souvenir que, de 1982 à 1990, la région d'Ile-de-France a vu sa population croître de 6 %, contre 4 % pour l'ensemble du territoire.

Les huit départements limitrophes ont vu leur population augmenter de plus de 8 % entre 1982 et 1990. Sens, Evreux, Dreux ou Chantilly sont désormais aux « franges » de l'Ile-de-France.

● Le «livre blanc» sur le bassin parisien, présenté par la DATAR en avril 1992 a représenté un effort de lucidité.

La DATAR n'a pu que constater l'extension de fait de la mégalopole parisienne. Selon ses estimations, 130 000 personnes habitant dans l'un des huit départements situés aux portes de l'Ile-de-France franchissent cette frontière administrative tous les jours. Dreux, Amiens, Chartres et Compiègne sont devenues des gares de très grande banlieue. Et le trafic de la gare de Creil -qui n'est même pas une sous-préfecture de l'Oise- est supérieur à celui de Lille. En moyenne, le transport de banlieue de longue distance augmente de 6 % par an.

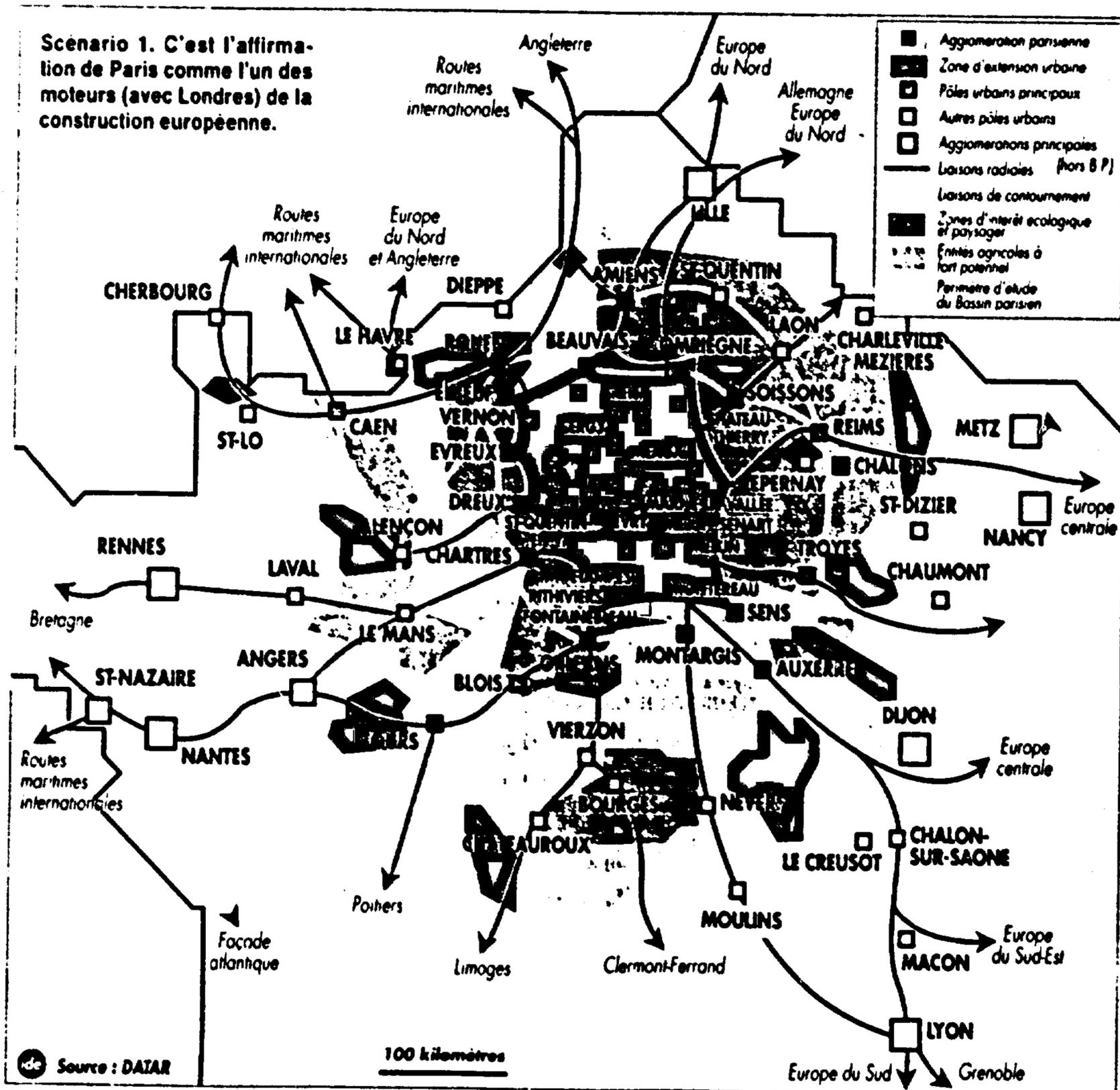
Le «livre blanc», document de cent trente cinq pages, illustré de nombreuses cartes en couleurs, ne se veut pas un ensemble de règles d'urbanisme ou d'aménagement contraignantes, mais la présentation de situations, tendances et scénarios d'évolution de cette vaste zone qui va du Mont-Saint Michel à la Champagne humide- à l'horizon 2015

Les experts de la DATAR ont imaginé trois «scénarios de fonctionnement»

● **Scénario 1 : la métropole concentrée** (23,2 millions d'habitants en 2015 dont 13 millions en Ile-de-France). Schématiquement, ce scénario est celui d'une métropole mondiale fortement monocentrique (Tokyo, Mexico). L'attraction de la zone centrale est telle qu'elle produit dans le reste du Bassin parisien un effet de dépression qui stérilise les régions périphériques.

Ce scénario est dominé par les problèmes des transports : nouvelles infrastructures dont l'insertion dans le tissu urbain est problématique, prédominance de l'automobile, réduction du niveau de service SNCF banlieue au profit du TGV, etc. L'urbanisation poursuivra son développement en «tache d'huile» : le sud de l'Oise, la vallée de la Seine aval, les confins des Yvelines, le secteur sud est se satureront progressivement par débordement de la banlieue. Quant aux villes des autres régions, elles se trouveront toutes dans la même dépendance des services supérieurs concentrés à Paris (seules Orléans et Tours continueront à se développer). En résumé, c'est l'affirmation du bipôle Paris-Londres comme moteur de la construction européenne en attendant l'émergence de Berlin.

LA METROPOLE CONCENTREE



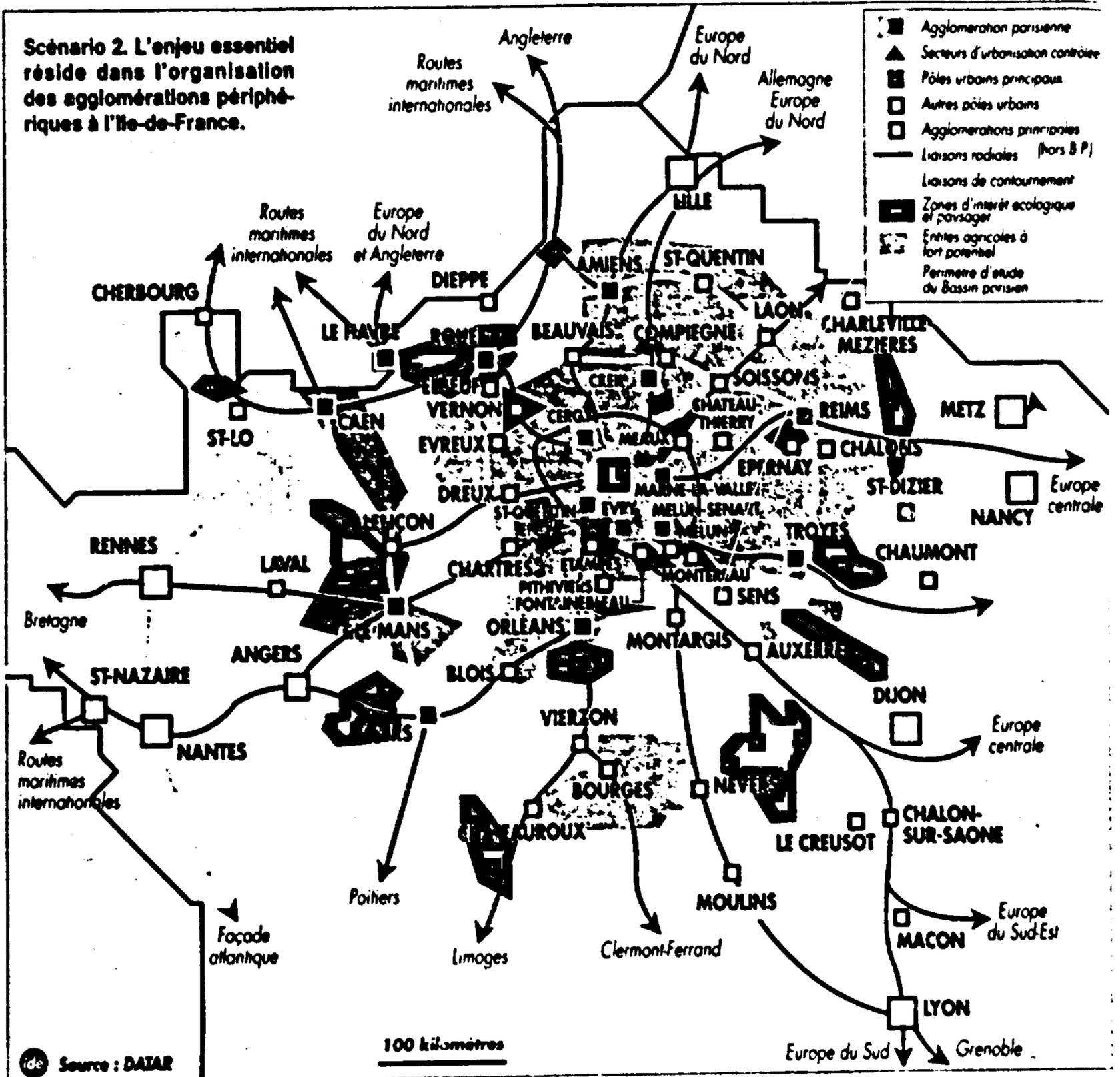
● **Scénario 2 : la métropole multipolaire centralisée (22,9 millions d'habitants en 2015 dont 12 millions en Ile de France)** L'enjeu essentiel réside dans l'organisation des agglomérations périphériques (Amiens, Rouen, Caen, Le Havre, Le Mans, Tours, Orléans, Troyes, Reims) en pôles de croissance économiquement intégrés à la dynamique de l'agglomération parisienne. Cette déconcentration implique une limitation volontaire de la croissance de Paris et sa région.

Resultat : la population de l'Ile de France correspond à celle retenue dans l'avant projet de SDAU (12 millions en 2015), soit 1 million de moins que dans le scénario 1. Une autre conséquence : les agglomérations périphériques seront exposées aux problèmes classiques que pose une croissance rapide (organiser les centres-villes, consolider leurs fonctions urbaines et développer les services, etc...).

Pour éviter la diffusion en nappe, une coupure serait nécessaire entre la zone d'influence de Mantes et le triangle d'Eure ; de même, la croissance du sud de l'Oise devrait s'organiser, notamment sur la base du renforcement du réseau de villes autour de l'axe Oise-La Vallée (Creil Compiègne).

En matière de transports, ce scénario donne la priorité à l'amélioration des liaisons entre Paris et les pôles périphériques du Bassin parisien, alors que « les besoins liés aux migrations alternantes de courte distance vers le centre de Paris seront considérés comme une priorité secondaire ». Le livre blanc juge, en définitive, que ce scénario présente l'intérêt « d'essayer de faire franchir à chaque capitale régionale un seuil quantitatif qui la confirmerait dans son rôle ».

LA METROPOLE MULTIPOLAIRE CENTRALISEE



• **Scénario 3 : le réseau métropolitain maillé** (22,9 millions d'habitants en 2015 dont 12 millions en Ile-de-France). La logique de développement est celle d'une dynamisation de l'ensemble du territoire du Bassin parisien par la création de «territoires métropolitains». Comme dans le scénario précédent, une limitation de la croissance de l'Ile-de-France est envisagée

Ces pôles pourront développer quelques domaines spécialisés en complémentarité avec l'Ile de France

Par exemple : gestion administrative et commerciale sur l'axe de la Basse Seine en complément de La Défense, susceptible de contribuer à valoriser la vocation portuaire du territoire Rouen Caen Le Havre ; recherche et innovation technologique vers le sud ouest (notamment pour les industries atomiques et spatiales) qui pourraient dynamiser le territoire Orléans Blois-Tours ; logistique et activités liées au transport vers le nord et l'est, notamment au bénéfice du territoire Reims-Chalons Troyes.

A l'interface de l'agglomération parisienne et de la périphérie du Bassin parisien, un pôle économique pourrait se structurer sur un réseau constitué autour de Creil et Compiègne. En termes d'aménagement, ce fonctionnement impose de renverser la logique actuelle de réalisation des infrastructures, la priorité revenant aux liaisons entre les régions, et entre celles-ci et l'ensemble européen. Contrairement aux deux scénarios précédents, celui-ci correspond à une vision nouvelle de l'aménagement du territoire, défendue par la DATAR.

mais offrir «une alternative à l'étouffement de Paris». Pour elles, le pire serait de laisser l'Ile-de-France se développer sans contraintes.

L'élaboration du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAURIF), destiné à remplacer jusqu'en 2015 le schéma «Delouvrier» de 1965 devenu dépassé, est en effet révélatrice de nombreuses contradictions.

L'esquisse du nouveau SDAURIF a été soumise au Premier Ministre le 28 février 1991. L'avant-projet de schéma a été adopté le 3 octobre 1991. Une nouvelle mouture a donné lieu à des modifications substantielles (1).

Toute la difficulté consiste à concilier le refus du laisser-aller et la volonté d'indépendance des élus non seulement en Ile-de-France mais dans les régions voisines.

Votre commission des Affaires économiques et du Plan estime qu'une clarification des compétences s'avère, une fois de plus, nécessaire en ce domaine.

II. LA DESHÉRENCE DE FAIT DE L'ESPACE RURAL.

L'aménagement rural est «à la mode» depuis la parution du rapport de la mission sénatoriale d'information, présidée par M. Jean FRANÇOIS PONCET chargée d'étudier les problèmes posés par l'avenir de l'espace rural français et de proposer les éléments d'une politique d'aménagement. (2).

Le constat sur la désertification du monde rural a déjà été dressé bien des fois. Les faits nouveaux, sont l'objectif d'extensification agricole fixé par la Commission de la Communauté européenne et la concurrence tarifaire implacable des agriculteurs des Etats-Unis. Ces faits pèsent et pèseront sur l'avenir de l'espace rural.

Le sentiment de deshérence qui agite le monde rural est si fort que les «Assises nationales décentralisées du monde rural» qui devaient se tenir le 26 juin dernier ont dû -comme en 1987- être

(1) décret n° 92.975 du 11 septembre 1992 (JO L et D du 12 septembre 1992)

(2) cf. rapport n° 249 (Senat 1990-1991) 317 p.

reportées sine die en raison de la contestation de la politique agricole européenne par les agriculteurs français.

III. LES LIMITES DES GRANDS INVESTISSEMENTS STRUCTURANTS: LE CAS DU TGV

Concurremment à la dialectique «Paris et le désert français», les grands équipements structurants jouent un rôle majeur dans la problématique de l'espace. Mais ces grands équipements ont des effets structurants parfois un peu inattendus.

Une étude réalisée par le BIPE à la demande de l'association «les villes européennes TGV» remet en cause quelques idées communément admises sur l'impact du TGV.

«Le TGV n'est pas un outil d'aménagement du territoire» affirme, un peu paradoxalement, le BIPE, qui s'appuie sur plusieurs constats. Il s'agit, d'abord, d'un produit de la SNCF, établissement public à caractère industriel et commercial, auquel il est demandé d'être rentable. Sa stratégie consiste donc à charger le maximum de passagers et donc à desservir en priorité les grandes cités. Rien d'étonnant dans ces conditions à ce que l'on assiste à la reproduction des anciens schémas ferres : Paris-Lyon-Marseille, Paris-Bordeaux, Paris-Lille... Les arrêts intermédiaires ont pour fonction de compléter le remplissage des rames, l'arbitrage étant alors entre grande vitesse et remplissage maximum.

Par ailleurs, la spécificité du TGV est la prouesse technique qui lui permet de rouler à plus de 300 km/h, et le destine à parcourir d'une traite, des distances d'au moins 300 à 500 km pour rester compétitif par rapport à l'avion.

Sur un réseau à l'échelle européenne, le TGV pourrait atteindre sa pleine efficacité, mais alors, seules Paris, Lyon, Marseille et Lille y trouveraient leur place, l'aménagement du territoire n'y trouvant, bien évidemment, pas son compte

Le BIPE fait au contraire l'éloge de la formule du train allemand à grande vitesse, l'ICE «Inter-cités-express» qui dessert, comme son nom l'indique, onze villes entre Hambourg et Munich, toutes les heures, avec 15 fréquences journalières. La vitesse moyenne s'en trouve un peu réduite mais l'avantage est que des villes comme Ulm (160 000 habitants) bénéficient du même service que des villes «millionnaires» comme Hambourg ou Munich

Néanmoins, si le TGV n'aménage pas en soi le territoire, il le structure. Il met en place une armature de liaisons rapides reliant des cités et leur arrière pays entre elles, en France et en Europe et, grâce à l'interconnexion de Roissy, avec le monde entier. Y entrer, apporte à ces zones un plus certain dans la

«course» aux investisseurs. En comparaison, celles qui n'en font pas partie et leur pays alentour paraissent encore plus défavorisés qu'ils ne le sont réellement.

Seconde affirmation du BIPE : pour que l'effet d'entraînement du TGV joue à plein sur le dynamisme de zones qu'il dessert, il faut réunir vitesse, fréquence et horaires adaptés. Pour obtenir cette qualité de desserte, une condition : faire venir le maximum de clients sur la gare TGV. Cela signifie que la gare soit un **pôle de transport où se croisent réseaux urbains, départementaux (car, routes) ou régionaux (TER)** alors que nombre de gares TGV n'accueillent que ce dernier type de train, en évitant d'excessive ruptures de charge - passer d'un train de l'an 2000 à un vieux bus dont l'horaire, en outre, ne correspond pas, anéantit une bonne part de l'avantage TGV.

Le réseau grande vitesse doit aussi servir la multimodalité. Au lieu de fermer les voies classiques ainsi libérées, on peut changer leur vocation, les affecter au transport de marchandises ou tout simplement aux liaisons locales.

L'idée qui émerge de ce constat est celle non plus de la ville TGV coupée de son environnement, mais du territoire, desservi par la grande vitesse. **Les collectivités locales ont tout intérêt à collaborer pour en tirer parti :** en ce qui concerne l'emplacement de la gare et la construction de projets immobiliers ou industriels conjoints par exemple. Dans ce cadre, la région a un rôle majeur à remplir : d'elle dépend l'irrigation par les TER, sa participation financière aux lignes nouvelles TGV lui donnera surtout la possibilité de participer à l'adaptation de la grande vitesse à son territoire, et de dire son mot sur le tracé des lignes et les modalités d'exploitation.

Ceci dit, l'impact du TGV n'est pas le même suivant les différentes catégories de villes. L'étude distingue **les villes étapes, de taille réduite, (1) qui ont eu la chance de se trouver sur le parcours** et où le TGV représente l'atout numéro un pour attirer de nouvelles activités, les villes étapes institutionnelles, qui jouent un rôle de centre administratif ou économique, et les villes têtes de lignes, celles pour lesquelles on a construit la ligne, métropoles régionales où le TGV n'est qu'un élément de plus dans un éventail de facteurs attractifs.

Quand la gare est péri urbaine ou même en rase campagne, l'aménagement d'un parc industriel à même les voies, une desserte performante par tous les autres modes de transport, sont d'autant plus indispensables. **Le TGV peut devenir un instrument d'aménagement du territoire, à condition d'en moduler l'usage suivant les situations territoriales.** Cela n'est possible qu'au terme d'un actif partenariat entre les collectivités locales - à condition qu'elles acceptent de s'organiser entre elles - et la SNCF.

Mais la «déformation de la géographie» entre villes sans TGV et villes avec TGV (ces dernières étant d'ailleurs hiérarchisées

(1) type : Le Creusot, Vendôme, Libourne

entre elles), avec autoroute ou sans autoroute (en effet ce n'est plus la distance kilométrique qui compte, mais le temps du trajet ; Bordeaux se trouve, par exemple, plus proche de Paris que de Rodez...), si elle entraîne une nouvelle structuration de l'espace, implique avant tout de réfléchir à l'intégration de tous les modes de transport. Il existe en effet d'autres stratégies pour les communes que de chercher à tout prix à obtenir une gare sur une ligne à grande vitesse si l'on pense aux transports en termes de réseaux complexes et d'accessibilité. L'amélioration de l'ensemble des voies de communication permettant de relier une commune à quelques grands axes de transport, la construction de parkings de dissuasion bien aménagés, jouent plus pour le développement que la construction à grands frais d'une gare mal desservie, l'implantation industrielle ou le choix de sus-traitants par une entreprise se jouant de plus en plus en temps de trajet et non en distance.

Enjeu de développement ou au moins d'équilibre pour de nombreuses communes, l'accès à ces grands axes doit également être apprécié en fonction des activités économiques possibles ou souhaitables et des potentialités locales. Les modes de transport ont en effet leur logique et des effets sur la nature des activités économiques. L'avion et le TGV contribueront en effet au développement d'activités tertiaires ou de haute technologie dans des territoires développés alors que l'autoroute et la voie fluviale mèneront plus facilement à l'installation ou à la croissance d'activités industrielles et agricoles de base. En définitive, il s'agit surtout de développer un maillage local de transports divers et de permettre à l'ensemble du territoire d'accéder aux voies rapides nationales et internationales.

Réussir l'aménagement du territoire grâce aux grandes infrastructures de transport implique de réfléchir à leur intégration avec tous les autres modes de transport possibles.

IV. DEUX PROBLÈMES SPÉCIFIQUES

A. LE LITTORAL.

Le groupe de travail interministériel (Equipement, Mer, Environnement) mis en place en juillet 1991 a tenu deux réunions en 1992.

Ces travaux interministériels, auxquels ont été associés les représentants des préfets de région, se sont appuyés sur un rapport commandé par M. DELEBARRE et A. LAIGNEL, à Charles GACHELIN, universitaire lillois, (coût 570 000 F) remis en mars 1992 et en voie de diffusion et sur les travaux liés à la préparation de la troisième génération des contrats de plan.

Cette étape s'est achevée le 14 mai 1992 par la présentation devant le Conseil National d'Aménagement du Territoire d'un « rapport d'orientation pour un renouveau de l'aménagement territorial du littoral français ».

Sur cette base, le groupe de travail s'est réuni le 15 juin 1992, pour entrer dans une phase opérationnelle susceptible d'aboutir à une série de mesures au cours d'un prochain CIAT.

Par ailleurs, les actes du colloque « Demain quel littoral ? » tenu en juin 1991 ont été rendus publics le 24 juin 1992.

S'agissant, pour finir sur ce point, de la connaissance précise du littoral, un document, « le Littoral, éléments de diagnostic », édité en juin 1991, présente l'évolution du littoral sous forme cartographique. En ce qui concerne les zones naturelles non constructibles ou protégées, on constate qu'une partie importante du linéaire côtier métropolitain fait l'objet de protections foncières : 7 % par le conservatoire du littoral représentant 36 000 hectares, 6 % par l'État (forêts domaniales gérées par l'ONF) et 2,4 % par les départements au titre de la politique des espaces naturels sensibles. Les protections réglementaires jouent également un rôle important : 17 % du linéaire côtier sont en site classé et 2 % font l'objet d'un classement en réserve naturelle ou en parc national. Il n'existe malheureusement pas actuellement d'éléments chiffrés permettant de déterminer la proportion du littoral occupé par l'urbanisation dense et l'urbanisation diffuse.

B. LA MONTAGNE

Le rapport de la mission sénatoriale d'information chargée d'étudier les problèmes posés par l'avenir de l'espace rural français avait parfaitement montré les obstacles auxquels se heurtent une politique de la montagne (1).

Ces obstacles, malheureusement, n'ont pas disparu.

Bien plus, le Fonds d'intervention pour l'autodéveloppement de la montagne (FIAM) qui avait été créé par la loi de finances pour 1985 et était doté de 30 millions de francs de crédits de paiement pour 1992 et de 35 millions d'autorisations de programme (chapitre 65.03 article 30) est, désormais, inclus dans les crédits DATAR à hauteur de 45 millions de francs.

Le Secrétaire d'Etat a souhaité, selon les réponses fournies à votre Commission, « devant le Conseil national de la Montagne, qu'un travail de précision des priorités d'intervention du FIAM dans les massifs soit engagé ».

Rappelons que les crédits du FIAM sont répartis par massif selon une clé de répartition (superficie, population, dépopulation) et affectés par le préfet de région, coordonnateur de massif, après avis des comités de massif.

(1) cf rapport d'information n° 249 (Senat 1990-1991) p 51-52

CHAPITRE III

LES MOYENS DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : BEAUCOUP DE RÉFLEXION ET TROP PEU DE CRÉDITS

Sans vouloir manier le paradoxe, force est de constater que la politique française d'aménagement du territoire c'est une somme de réflexion théorique et une insuffisance de crédits.

Il faut saluer l'effort de conception déployé par la DATAR. On ne compte plus les rapports, livres blancs, colloques, assises et autres forums qui lui sont dus ou qu'elle a suscités.

Mais face à cette accumulation d'analyse, de rhétorique où triomphe trop souvent la langue de bois et le parler technocratique, que trouve-t-on ?

Une réalité : l'insuffisance des crédits consacrés à l'aménagement du territoire.

Quatre points ont, cette année retenu, dans cette perspective, l'attention de votre Commission des Affaires économiques et du Plan :

- les nouveaux instruments d'une politique de l'espace rural ;
- les « délocalisations » ;
- l'action internationale ;
- enfin, la préparation du XI^e Plan et les contrats de plan Etat/régions.

I. LES NOUVEAUX INSTRUMENTS D'UNE POLITIQUE DE L'ESPACE RURAL: RIEN N'EST À NÉGLIGER

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan estime qu'au delà de son caractère particulièrement préoccupant, la situation de l'espace rural ne doit pas conduire à un «franco-pessimisme».

Le refus de l'abandon, la conviction que l'entassement de la population française dans une région parisienne où les coûts, en termes humains (santé, isolement, pollution, etc...) de la concentration urbaine sont de plus en plus élevés conduisent, au contraire, à proposer et soutenir avec opiniâtreté toutes les solutions déjà proposées.

On peut, dans cette perspective, évoquer les schémas des services publics en milieu rural, la PAT petits projets, l'aide au développement des petites entreprises, le FRILE, enfin la dotation de développement rural.

A. LES SCHEMAS DES SERVICES PUBLICS EN MILIEU RURAL.

Le Comité interministériel sur l'aménagement du territoire (CIAT) du 23 juillet 1992 a décidé la poursuite de l'action menée concernant les services publics en milieu rural.

Rappelons que les préfets ont été chargés par une circulaire du Premier ministre en date du 27 janvier 1992 de réaliser des schémas départementaux d'organisation et d'amélioration des services qui serviront de cadre à l'action des services publics pour les années à venir.

Les schémas sont obligatoires dans les vingt cinq départements éligibles à la dotation globale de fonctionnement (DGF) minimale des départements dont les départements d'Outre mer. Ils sont facultatifs dans trente deux départements comportant une zone de montagne mais non éligibles à la DGF minimale. La majorité de ces départements aura cependant donné lieu à l'établissement d'un schéma.

L'élaboration s'est achevée fin juin 1992.

Le CIAT du 23 juillet 1992 a décidé de donner à la commission d'amélioration et de modernisation des services publics ruraux un caractère permanent.

Le préfet consultera la commission départementale sur toutes les propositions d'évolution significatives par rapport aux schémas en cours envisagées après avis des commissions spécialisées propres à certains secteurs administratifs ou aux entreprises publiques sous tutelle de l'Etat.

L'objectif est l'amélioration de la cohérence des réseaux des services publics de proximité (éducation nationale (1), Poste, France-Télécom, Gendarmerie, EDF, GDF, administration des finances, SNCF).

Sur le point précis des prestations téléphoniques, le CIAT a pris acte de la réforme de la tarification téléphonique qui prévoit, d'ici 1994, la création de « zones locales élargies » dans les zones rurales, pour atténuer l'effet de la distance dans la tarification.

La coordination a été assurée, au niveau national, à partir de mars 1992, par un « comité de pilotage » des schémas départementaux. Ce comité rédigera chaque année un rapport sur l'adaptation et l'évolution du service public en zone rurale.

Votre commission des Affaires économiques et du Plan déplore que malgré ces efforts les fermetures de services publics en milieu rural se poursuivent sans que la commission départementale puisse en être saisie à temps.

B. LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PAT) : UN EXEMPLE DE MASOCHISME ADMINISTRATIF

Le zonage actuel de la PAT intègre, en principe, les priorités de l'aménagement du territoire :

- la façade atlantique, qui est à l'écart des concentrations industrielles européennes (l'espace économique européen étant de plus en plus structuré autour de l'axe Londres-Milan) ;

(1) une proposition de loi n° 439 (Senat 1991-1992) relative à l'institution d'un fonds de concours à l'Etat, pour le maintien des postes d'instituteurs en milieu rural a été déposée le 24 juin 1992 par M. Claude Huriet et plusieurs de nos collègues.

- les zones centrales qui souffrent toujours de leur enclavement et surtout de dépeuplement ;

- l'arc Nord-Est : qui comprend des régions fortement industrialisées, mais qui subissent de plein fouet les effets de la reconversion des industries de base.

Il convient de noter que la Commission de la Communauté européenne prévoit d'engager à l'automne 1992 une procédure contradictoire de réexamen du dispositif d'aides à finalité régionale en France selon l'article 93-2 du Traité de Rome.

L'année 1992 a, jusqu'à présent, donné lieu au traitement de 92 dossiers, portant sur quelque 8311 emplois et à l'attribution de 284,5 millions de subventions, sur total disponible de 519 millions de francs d'autorisations de programme.

Au premier semestre 1992, l'aide par emploi s'est ainsi stabilisée à 34 000 F (comme en 1991).

QUELQUES DOSSIERS SIGNIFICATIFS POUR 1992

- Renault à Batilly (Meurthe et Moselle)

camionnettes : 700 emplois

- Daewoo à Fameck (Moselle) :

téléviseurs : 300 emplois

Calliope à Pau (Pyrénées Atlantiques) .

bio pesticides : 30 emplois

Siprales à Alès (Gard) :

régénération de plastiques . 80 emplois

- Dell Computer à Montpellier :

micro-ordinateurs : 300 emplois

Le Couviour à Pluvigner (Morbihan)

meuble médiat : 380 emplois

- Home Europe à Dinard (Ille-et-Vilaine)

portes : 140 emplois

- Meccano à Calais (Pas-de-Calais)

jeux 120 emplois

- Ravensburger à Châlon sur Saône (Saone et Loire) :

jeux 260 emplois.

L'année 1993 ne s'annonce pas sous d'excellents auspices compte tenu du fait qu'une décision d'aide de 150 millions de francs, prise en 1988 en faveur de Peugeot à Valenciennes, où 3 000 emplois étaient en cause, devra être honorée par prélèvement sur la dotation 1993.

Le bilan de la PAT fait, étrangement, l'objet des constatations critiques des services mêmes qui sont chargés de sa gestion. La lecture des réponses aux questions adressées par votre Commission sur ce sujet est, à cet égard, un peu déroutante. Selon eux, en effet : *«La France est le seul pays de la CEE à ne pas se donner les moyens financiers d'attirer les projets industriels»*. Une telle affirmation, énoncée par les responsables et sous le sceau du Ministre, a de quoi surprendre.

La vérité est que, dans un contexte de concurrence accrue entre pays d'Europe, les crédits disponibles et par voie de conséquence les taux de subvention au titre de la PAT ont sensiblement diminué, ainsi qu'en témoigne le tableau ci-dessous :

P.A.T.	1988	1989	1990	1991
Montant d'aide	1023 MF	675 MF	834 MF	671 MF
Emplois créés	16231	13587	18653	19656
Subvention/dossier	3,9 MF	5 MF	4,5 MF	3,3 MF
Subvention/emploi	63 KF	50 KF	45 KF	34 KF
Subvention/investis- sment industriel	-	7,56 %	7,16 %	5,4 %

En clair, l'aide par l'emploi a été divisée par deux ou trois ans pour rester dans l'enveloppe budgétaire ce qui amène les services à faire le constat suivant : *«Descendre en deçà de ces taux n'aurait plus de sens»*.

Ces mêmes services estiment que *«l'incitativité entamée»* de la PAT *«induit des dysfonctionnements ... et nous donne une mauvaise image de marque»*.

Ainsi, pour compenser la faiblesse des moyens budgétaires disponibles, la PAT a dû être concentrée sur les dossiers les plus *«mobiles»*, en particulier, les créations d'usine par une entreprise étrangère.

Il en est résulté que les groupes étrangers ont bénéficié d'une aide supérieure aux groupes français (47 000 F par emploi contre 23 000 F en 1991).

Or, paradoxalement, peu nombreux sont actuellement les projets qui se présentent spontanément pour une éventuelle localisation en France.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan estime que les considérations qui précèdent ne peuvent conduire qu'à des conclusions défavorables.

C. LA PRIME D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE « PETITS PROJETS » : DES RETARDS

• L'exercice 1992 :

Rappelons, concernant la PAT « *petits projets* », qu'en 1992 deux régions ont un régime unilatéral d'aide d'Etat : Corse, Auvergne ; six régions ont signé leur convention avec l'Etat : Aquitaine, Centre, Languedoc-Roussillon, Bretagne Limousin, Poitou-Charentes ; cinq régions disposent d'un texte prêt à être signé : Bourgogne, Franche-Comté, Champagne-Ardennes, Basse Normandie, Midi-Pyrénées ; deux régions achèvent la mise au point de leur convention avec l'Etat : Lorraine, Pays de Loire ; enfin une région a refusé de s'associer à l'aide d'Etat, Rhône-Alpes ; la « PAT *petits projets* » n'y est donc pas mise en oeuvre.

● Perspectives pour 1993

Le retard à la mise en oeuvre de cette aide permet de penser que les dotations 1991 et 1992 permettront de terminer l'année 1993 avec un léger reliquat, après régulation budgétaire.

En revanche, la situation des crédits de paiements nécessite une attention particulière.

Les retards de la mise en oeuvre de l'aide amène, lors du déblocage effectif du dispositif, une consommation très rapide des crédits.

Selon la DATAR, une réflexion sera engagée en 1993 concernant les seuils d'emploi, le zonage et le niveau d'intervention (région/département).

D L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DES PETITES ENTREPRISES

Plusieurs mesures sont prises, en 1992, pour faciliter le développement des petites entreprises :

- l'aide à l'embauche dans les entreprises artisanales : exonération en 1992 des charges patronales pendant un an pour l'embauche des deuxième et troisième salariés. La mesure est en place depuis le 1er janvier 1992.

- l'encouragement à la pluriactivité : les conditions d'exercice de la pluriactivité dans le monde rural, inadaptées aux exigences de développement de notre économie, pénalisent particulièrement les territoires ruraux où l'exercice de plusieurs activités est nécessaire pour assurer la subsistance des habitants.

Un groupe de travail interministériel a été mis en place à la suite du CIAT du 28 novembre 1991 et dont la DATAR assure le secrétariat, s'est réuni une fois par semaine depuis le 30 janvier 1992. Ce groupe a remis au Premier ministre, le 22 mai 1992, un premier rapport.

Le groupe de travail poursuit actuellement ses travaux suivant le même rythme hebdomadaire, en auditionnant des spécialistes de la pluriactivité, universitaires, responsables d'organismes sociaux ou professionnels.

● **le renforcement des groupements d'employeurs :**

Exonération des charges patronales pour l'embauche du premier salarié et de l'impôt forfaitaire annuel. La mesure est effective et connaît un succès qualifié d'« important ».

● **l'aide aux coopératives d'utilisation de matériels agricoles (CUMA) :**

- exonération des charges patronales pour l'embauche du premier salarié. La mesure est effective ;

- extension de l'activité des CUMA aux travaux demandés par les communes : une proposition préparée par le Ministère de l'Agriculture et la DATAR est soumise aux administrations concernées.

● **la valorisation touristique de l'espace rural :**

A partir de l'expérience des hôteliers ayant réussi, en milieu rural, un soutien sélectif favorisant l'émergence d'une ou plusieurs chaînes hôtelières spécialisées dans le tourisme rural de qualité est engagé.

Par ailleurs, des actions spécifiques de formation des acteurs ruraux notamment en matière d'accueil sont organisées.

E. LE FONDS REGIONALISE D'AIDE AUX INITIATIVES LOCALES (FRILE)

• Bilan du premier semestre 1992

En février 1992 et en juin 1992, des crédits d'un montant total de 231,1 MF ont fait l'objet de délégations aux préfets de région ; 20,4 MF étaient réservés aux 51 sous-préfets chargés d'une mission d'animation du milieu rural en application d'une décision du CIAT du 28 novembre 1991.

La première de ces délégations (115,5 MF) a été affectée majoritairement au règlement du solde d'opérations ayant fait l'objet d'un engagement de l'Etat en 1991.

Seuls les crédits correspondants à la deuxième délégation (115,6 MF) ont pu partiellement être engagés sur des opérations nouvelles ayant reçu un avis favorable des comités techniques régionaux.

L'insuffisance de crédits qui s'apprécie au regard du nombre croissant de dossiers déposés auprès des commissions régionales, si elle est un signe du succès de la mesure, contraint ces commissions à une grande prudence dans le traitement des demandes.

Aussi dans certaines régions, le nombre de dossiers rejetés a paru notablement élevé.

• Perspectives pour 1993

Dernière année d'exécution des contrats de plan Etat-région, l'année 1993, outre qu'elle devrait permettre, selon la DATAR, de poursuivre l'impulsion donnée dans les régions à *«des dynamiques locales et partenariales»*, sera consacrée à une réflexion sur le dispositif à proposer à la contractualisation pour la troisième génération des contrats de plan Etat-région.

Cette réflexion, conduite au sein d'un groupe de travail interministériel, s'appuiera sur les rapports des préfets sur la stratégie de l'Etat dans les régions, ainsi que sur les différents

travaux d'évaluation ; elle devrait associer les services déconcentrés de l'État et des partenaires locaux et régionaux.

F. LA DOTATION DE DEVELOPPEMENT RURAL (DDR)

La nouvelle dotation de développement rural bénéficie :

- aux petites villes, pôles de développement de l'espace rural ;

- aux communautés de communes et groupements de communes à fiscalité propre.

Deux mille cinq cent vingt quatre communes rurales, chefs-lieux de cantons ou communes plus peuplées que le chef-lieu, dont le potentiel fiscal est inférieur à 1 765 F par habitant en 1992, se partageront cent cinquante millions de F, au titre de la dotation de développement rural en 1992. En outre, cent quarante et un groupements à fiscalité propre, compétents pour l'aménagement de l'espace et le développement économique, se partageront cinquante millions, s'ils comptent moins de 35 000 habitants et si la population de la commune la plus peuplée n'excède pas 25 000 habitants. Au total, la dotation de développement rural, financée par le gel de l'évolution, d'une année sur l'autre, de la dotation de l'État versée aux collectivités locales pour compenser les allègements de taxe professionnelle, atteint 200 millions de F en 1992. Les sommes attribuées sont très inégales, elles varient en fonction du potentiel fiscal. C'est ainsi que, par exemple, Figanières (Var) recevra 488 F alors que Saint-Sorlin-en-Valloire (Drôme) ne recevra qu'1 F symbolique et que Monflanquin (Lot-et-Garonne) touchera 103 000 F.

Les modalités de répartition de la DDR ont été précisées par le décret n° 92-568 du 30 juin 1992 (JO L. et D 1er juillet 1992 p 8619).

Pour percevoir la valeur relative de l'effort de l'État en faveur de l'espace rural, il suffit de rapprocher le montant de la DDR de celui de la dotation de solidarité urbaine (DSU) qui, elle, bénéficie plutôt aux villes champignons, aux banlieues et aux communes dortoirs : 675 millions de francs. L'écart se passe de commentaire.

G LA POLITIQUE DE CONVERSION

L'effort financier, en 1992, s'est poursuivi en matière de conversion avec notamment un reabondement des dotations des sociétés de conversion des groupes publics (300 MF), des moyens de réindustrialisation du Groupe Charbonnages de France (200 MF), du Fonds de Redéveloppement Industriel (200 MF), des Fonds d'Industrialisation et de Conversion (70 MF FIAT et 75 MF FII.), des crédits destinés à la réhabilitation des friches industrielles (120 MF) et à la réhabilitation des cités minières (180 MF).

L'action de reconversion s'est développée aussi bien dans les quinze pôles de conversion établis en 1984 que dans d'autres bassins subissant des crises graves.

Les outils disponibles ont permis d'engager le traitement de plusieurs crises nouvelles (par exemple les bassins d'emploi de Clermont-Ferrand et de Belfort touchés par d'importantes pertes d'emplois dans les secteurs du pneumatique et de l'informatique) et de poursuivre une action de fond dans les bassins structurellement en difficulté (Nord-Pas de Calais, Lorraine,...) :

- les sociétés de conversion des groupes industriels facilitent la création d'emplois dans les petites et moyennes industries existantes et participent utilement à la localisation d'activités nouvelles ; dans certains cas elles ont permis aux entreprises situées dans des bassins éloignés de centres de décisions importants d'accéder à des sources de financement nouvelles à des coûts très attractifs ;

- les zones d'entreprise connaissent un bon taux de « remplissage » à Dunkerque, La Seyne et La Ciotat (4 050 emplois) ;

- l'aide financière apportée à la réhabilitation des friches industrielles facilite la mobilisation des collectivités sur ce problème ;

- les différents fonds de conversion et d'industrialisation permettent, en mobilisant également les collectivités, d'améliorer l'environnement des entreprises (formation, zones d'activités, ...) ;

- dans le domaine de l'animation économique, l'Etat s'est appuyé sur ses services déconcentrés et particulièrement sur les commissaires à l'industrialisation, les délégués à l'emploi et à l'industrialisation des zones d'entreprise et les équipes des pôles de conversion.

Dans les bassins de conversion, cette action a probablement permis d'éviter des explosions sociales, mais aussi d'enrayer à plus court terme la réduction du nombre d'emplois industriels, et de concrétiser des projets qui n'auraient pas vu le jour dans un environnement classique.

Mais les perspectives liées aux restructurations prévisibles dans l'industrie automobile (constructeurs, équipementiers et sous traitants), à la réorganisation des douanes (transitaires) et au redéploiement du dispositif militaire (reformatage des armées et réduction des commandes d'armement) vont, selon le Ministère, exiger un renforcement, en moyens humains et financiers, des différents dispositifs de redéveloppement économique utilisés actuellement.

En effet, des opérations toucheront non seulement des zones du territoire qui connaissent déjà des problèmes de ce type depuis plusieurs années (Nord, Saint-Etienne-Roanne) mais également des bassins d'emploi qui n'ont pas encore été confrontés à ces situations (Aquitaine, Franche-Comté, par exemple).

II. LES DÉLOCALISATIONS : LES ESPOIRS ET LES RISQUES

Les «délocalisations» d'emplois publics ont constitué un des aspects les plus spectaculaires de la politique gouvernementale en novembre 1991 et juillet 1992. Elles font l'objet d'un plan social d'accompagnement, mais elles sont diversement appréciées.

Le secteur privé semble, au demeurant, tenté parfois par cette possibilité.

A LE SECTEUR PUBLIC

Dans la double perspective de maîtriser la croissance de la région d'Ile-de-France et de mieux équilibrer les activités, notamment tertiaires, sur l'ensemble du territoire, le Gouvernement s'est fixé l'objectif de transférer en province 30 000 emplois publics d'ici l'an 2000. C'est pourquoi il a demandé à toutes les administrations publiques et aux établissements publics de plus de 2 000 personnes

placés sous leur tutelle de «*délocaliser*» au moins 5 % de leurs effectifs centraux hors de la région-capitale.

Les propositions de transfert des entités concernées, confrontées aux exigences d'aménagement du territoire exprimées par la DATAR et à la nécessité de venir prioritairement en aide aux régions où les problèmes d'emploi se posent avec le plus d'acuité, ont conduit à une succession de décisions prises au cours des quatre comités interministériels d'aménagement du territoire qui se sont réunis depuis un an, en octobre et novembre 1991, puis en janvier et juillet 1992.

Le tableau ci dessous illustre l'ampleur des décisions prises, qui concernent plus de la moitié des effectifs totaux à transférer.

Récapitulation, par régions, des emplois publics à transférer en vertu des CIAT du 3 octobre 1991, 7 novembre 1991, 29 janvier et 13 juillet 1992

Transferts hors de l'Île-de-France		Transferts au sein de l'Île-de-France	
Alsace	267*	Essonne	100
Aquitaine	899*	Seine-et-Marne	876
Auvergne	340*	Seine-Saint-Denis	512*
Basse-Normandie	775	Val d'Oise	600
Bourgogne	83*		
Bretagne	370*		
Centre	841		
Champagne-Ardenne	*		
Corse	52*		
Franche-Comté	456		
Haute-Normandie	542		
Languedoc-Roussillon	591*		
Limousin	688*		
Lorraine	480		
Midi-Pyrénées	1030		
Nord-Pas-de-Calais	454		
Pays-de-la-Loire	699		
Picardie	1075*		
Poitou-Charentes	909		
Provence Alpes Côte d'Azur	1254*		
Rhône-Alpes	797*		
TOTAL	12 302**		14 390**
(+ 3 864)	(16 166)***	(+ 3 864)	(18 254)***

* Ces chiffres ne tiennent pas compte des effectifs non encore fixés, correspondant à des services pour lesquels les décisions de transfert sont déjà arrêtées en CIAT

** Ces totaux concernent les emplois transférés par les administrations civiles, militaires et les organismes de recherche publics.

*** Ces chiffres résultent de l'addition au total précédent des premières propositions de transferts d'emplois des entreprises publiques examinées lors du CIAT du 23 juillet 1992.

La liste arrêtée par le CIAT du mois de novembre 1991
mérite d'être rappelée.

Organismes et établissements sous tutelle des services du Premier ministre :

- Ecole nationale d'administration (ENA) - Effectif : 90 à 130 personnels administratifs, 300 enseignants non permanents et 510 élèves. Lieu : Strasbourg

- Commissariat général au Plan - Effectif : 100 emplois. Lieu : Seine-Saint-Denis.

Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) - Effectif : 120 emplois. Lieu : Seine-Saint-Denis

Ministère de la Ville et de l'Aménagement du territoire :

- Ministre et cabinet du ministre de la Ville - Effectif : environ 30 emplois. Lieu : Seine-Saint-Denis.

- Comité de décentralisation - Effectif : 5 à 10 emplois. Lieu : Seine-Saint-Denis.

- Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain - Effectif : 80 emplois. Lieu : Seine-Saint-Denis.

Ministère des Affaires sociales et de l'Intégration :

- Secrétariat général à l'Intégration - Effectif : 10 emplois. Lieu : Seine-Saint-Denis.

Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle :

- Délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté - Effectif : environ 30 emplois. Lieu : Seine-Saint-Denis.

- Centre d'étude et de recherche sur l'emploi et les qualifications - Effectif : 120 emplois. Lieu : Marseille

Ministère de l'Éducation nationale :

- Centre national d'enseignement à distance. Effectif : 200 emplois. Lieu : Poitiers.

Ministère de l'Intérieur :

- Institut des hautes études de sécurité intérieure - Effectif : 50 emplois, 60 auditeurs ; Lieu : Lyon.

Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget :

- Société française des Jeux (ex Loto) - Effectif : 120 emplois ; Lieu : Marseille.
- Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (SEITA) - Effectif : 400 emplois ; Lieu : Angoulême.

Ministère de l'Agriculture :

- Centre d'études du machinisme agricole, du génie rural et des forêts (CEMAGREF) - Effectif : 300 emplois ; Lieu : Clermont Ferrand.
- Office national des Forêts (ONF) - Effectif : 180 emplois ; Lieu : Bourges

Ministère de l'Industrie :

- Institut National de la Propriété Industrielle - Effectif : 400 emplois ; Lieu : Lille.

Ministère de la Culture et de la Communication :

- Manufactures nationales de tapis et tapisseries - Effectif : 120 emplois ; Lieu : une partie à Aubusson et une autre à Beauvais.

Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace :

- Voie navigables de France - Effectif : 80 emplois - Lieu : Béthune.

Ministère des Postes et Télécommunications :

- Centre national d'études des télécommunications - Effectif : 400 emplois ; Lieu : partiellement à Belfort.

Le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) du 23 juillet s'est intéressé aux entreprises publiques : France Télécom (509 emplois), SNCF (900 emplois), EDF (550 emplois), Air France (375 emplois), Thomson-CSF (800 emplois), UAP (400 emplois).

Liste des organismes publics devant être transférés en province

Organismes	Nbre d'emplois	Localisation
<p align="center">Defense</p> <ul style="list-style-type: none"> - CSST1 et CSST2 (1) - DGA (service unique de paye) création - Bureau d'études industrielles de la DCAN 	<p>308</p> <p>50</p> <p>250</p>	<p>Orléans</p> <p>Cherbourg</p> <p>Cherbourg</p>
<p align="center">Affaires sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Commission nationale technique 	60	Amiens
<p align="center">Interieur</p> <ul style="list-style-type: none"> - Direction de la sécurité civile (moyens opérationnels) première phase : groupement des moyens aériens 	50	Agglomération marseillaise
<p align="center">Economie, Finances</p> <ul style="list-style-type: none"> - Laboratoire interrégional des douanes (Paris) 	50	Soissons
<p align="center">Grands Travaux</p> <ul style="list-style-type: none"> - Centre technique du livre (création en cours) - Dont atelier de microfilmage du dépôt légal 	<p>310</p> <p>50</p>	<p>Marne-la-Vallée</p> <p>Roanne</p>
<p align="center">Équipement, Logement</p> <ul style="list-style-type: none"> - Centre national d'études et des techniques et des transports urbains - Direction générale de l'aviation civile - Création d'emplois - Pôle de compétence pour les routes et autoroutes 	<p>120</p> <p>280</p> <p>90</p> <p>au moins 100</p>	<p>Agglomération lyonnaise</p> <p>Castelnaudary, Muret, Mérignac</p> <p>Strasbourg et Bordeaux</p> <p>Valence</p>

(1) Centre de soutien spécialisé de transmission des armées

B LE SECTEUR PRIVÉ

La politique de délocalisation des entreprises privées, moins spectaculaire que celle menée s'agissant des services de l'État, commence à porter des fruits : 2 230 emplois concernés en 1991 et sans

doute l'équivalent en 1992, pour un objectif initial de 3 000 emplois et un objectif à terme de 10 000 emplois.

Mis en place en 1991, le fonds d'aide à la «délocalisation», le FAD, permet à une entreprise de compenser le coût du transfert. Le FAD, avec son budget de 100 millions de francs en 1991 (même montant pour cette année) a connu un démarrage relativement difficile. Le principe du FAD est d'aider tous les départs de la région parisienne, quelles que soient les destinations, choix discutable pour ceux qui pensent qu'une politique d'aménagement du territoire doit porter ses efforts sur les bassins «en crise». En outre, ce fonds s'adresse d'abord aux petites et moyennes entreprises, «clientèle» plutôt inhabituelle jusqu'ici.

A la fin de premier semestre 1992, le bilan du FAD porte sur 36 dossiers (dont les 16 déposés au second semestre 1991), correspondant au transfert de 1 850 emplois, ont engagé 62 MF sur le budget du FAD. En particulier, le FAD a permis d'encourager le déménagement de plus de 400 salariés.

Le projet de la SAFT à Poitiers (150 emplois, 50 mutations pour une aide du FAD de 5,250 MF) et le projet de décentralisation du siège de SMV (matériel de voirie) à la Charité-sur-Loire dans la Nièvre (52 emplois pour une aide du FAD de 1,575 MF) constituent des exemples intéressants.

Mais en ce domaine, le rôle de l'Etat ne peut qu'être incitatif, contrairement aux délocalisations administratives où il est décideur. Une association, «Entreprises et Territoires», a été créée. Bénéficiant de la structure DATAR, elle travaille en liaison avec les commissariats à l'industrialisation et s'appuie sur tout un réseau local : les Chambres de Commerce et d'Industrie, les comités d'expansion et les directions du développement économique des collectivités locales. Suite à une campagne de prospection menée auprès des patrons de petites et moyennes entreprises de l'Ile-de-France, une équipe de conseillers peut venir en aide aux entreprises qui manifestent une volonté de délocalisation.

C. UN PLAN SOCIAL D'ACCOMPAGNEMENT A ÉTÉ MIS EN PLACE

Annoncé dès l'automne 1991, le plan social d'accompagnement des «délocalisations» d'emplois publics a donné lieu au décret n° 92.502 du 11 juin 1992 relatif au complément

exceptionnel de localisation en province attribué à l'occasion de certains transferts de service.

Le plan social concerne les fonctionnaires, les contractuels et agents de droit privé et comporte plusieurs volets :

- conge formation des conjoints et priorité à l'embauche ;
- mise en place d'une « bourse » des emplois administratifs par département ;
- aide au logement ,
- reclassement des salariés qui refusent de suivre, par l'offre d'au moins un emploi

Sur le plan financier, le plan est doté de 100 millions de francs.

Les mesures applicables aux agents « volontaires » comprennent, outre le maintien de leur régime indemnitaire, le versement de différentes indemnités. En premier lieu, l'indemnité pour frais de changement de résidence, soit 11 145 francs pour un agent célibataire sans enfant à charge. Le ministère du budget a, de son côté, rejeté la possibilité que l'indemnisation des frais de changement de résidence puisse bénéficier aux agents de services ou d'administrations non transférés qui souhaiteraient rejoindre un service « délocalisé ».

S'ajoute ensuite, soit l'indemnité spéciale de décentralisation (entre 10 900 francs et 21 900 francs), qui peut éventuellement être complétée par une allocation pour la perte d'emploi du conjoint (20 000 francs), soit l'indemnité exceptionnelle de mutation, dont le montant varie entre 9 000 francs et 35 000 francs. Un prochain décret doit, en outre, ajouter à ces indemnités un complément exceptionnel de localisation, dont le montant a été maintenu à 30 000 francs par foyer. Il ne pourra bénéficier qu'aux agents qui suivent leur service en province.

D. LES DELOCALISATIONS D'EMPLOIS PUBLICS ONT ETÉ DIVERSEMENT ACCUEILLIES

- Les personnels concernés - de l'ordre de 10 000 fonctionnaires et contractuels - semblent souvent réticents. Des refus de départ semblent avoir été enregistrés dans des proportions

non négligeables (90 % au CERREQ, centre d'études et de recherches sur les qualifications ⁽¹⁾; 94,2 % à la manufacture des Gobelins).

Parmi les facteurs importants, réside le problème du logement. Beaucoup de salariés ne souhaitent, ni ne peuvent, en effet, vendre le leur. Sans même parler des multiples aspects fiscaux et bancaires liés à cette question.

Le transfert à l'ENA à Strasbourg -décision symbole- a été qualifié de décision irréaliste prise sans consultation, ni du conseil d'administration de l'École, ni de l'Association des anciens et qui *« méconnaît le caractère d'école d'application de l'ENA dont la vocation et l'originalité est de faire appel à un corps enseignant composé en très grande majorité de praticiens, hauts fonctionnaires (...) présents pour la plupart, par définition, dans la capitale, comme toutes les administrations centrales »*.

- Certains commentateurs, géographes ou sociologues, ont avancé la thèse selon laquelle les pouvoirs publics seraient *« contraints de transférer les services de l'administration pour laisser la place aux grands de ce monde : les financiers »*⁽²⁾. M. Jean-Pierre GARNIER, sociologue dans le domaine de l'urbanisme n'a pas hésité à avancer : *« les aménageurs étatiques n'auront plus de territoires à aménager mais simplement des tapis rouges à dérouler »*.

Une telle thèse ne rejoint évidemment pas les arguments présentés par le Gouvernement en novembre 1991, selon lequel : la vente des locaux ainsi libérés *« permettrait d'une part le financement des opérations de délocalisation, d'autre part lorsque les emprises publiques le permettront, la construction de logements sociaux notamment pour les fonctionnaires »*.

+

+ *

Votre commission des Affaires économiques et du Plan, tout en saluant l'effort que constituent les délocalisations, dans leur principe, s'interroge sur le coût économique définitif des délocalisations d'emplois publics, notamment pour les

⁽¹⁾ *Le Monde* 27 mai 1992 Initiatives II

⁽²⁾ *Le Quotidien de Paris* 16 avril 1992 p.7.

collectivités locales d'accueil, toutes choses égales par ailleurs. Rappelant l'analyse faite par le Sénat, en 1982-1985, de la notion de « dépenses induites » par la décentralisation⁽¹⁾, elle ne peut que reprendre celle-ci à propos des « délocalisations ». Elle émet la crainte qu'en définitive, cette opération spectaculaire ne coûte plus qu'elle ne rapportera à la collectivité nationale. Elle souhaite en conséquence que le suivi des « délocalisations », confié à un haut-fonctionnaire, comporte une évaluation, en termes de coûts-avantages, de celles-ci.

III. L'ACTION INTERNATIONALE

A. LES BUREAUX A L'ETRANGER

Pour attirer les entreprises étrangères, la France à travers les bureaux à l'étranger de la DATAR s'applique à détecter les sociétés étrangères qui étudient une implantation en Europe pour les orienter vers la France et ses zones prioritaires au regard de la politique d'aménagement du territoire.

Seize bureaux à l'étranger couvrent les zones à fort potentiel économique.

Ce travail s'opère au demeurant dans un contexte caractérisé par la concurrence des autres pays européens (qui disposent de moyens très supérieurs) et la prolifération d'initiatives locales.

En 1992, le réseau emploie 60 personnes (7 directeurs et adjoints, une trentaine de prospecteurs volontaires du service national ou contractuels). Le tiers de ces effectifs est basé en Europe.

Le budget, affecté par la DATAR à ces actions a été ramené à 32 MF en 1992.

Un renforcement et une restructuration en cours s'accompagnent de la mise en place d'un nouveau mode de gestion plus conforme à la souplesse nécessaire à cette mission : personnels sous contrat SGG (la DREE assurant la mise en place des salaires et

(1) cf avis n° 18 (Sénat 1982-1983) de M. Jean-Pierre Fourcade p 44-45 et rapport d'information n° 177 (Sénat) M. Christian Poncelet p. 32.

primes, financement du fonctionnement par transfert de crédits du FIAT au budget DREF dès le 1er janvier. La reprise en gestion directe de l'ensemble du dispositif par la DATAR est prévue en 1994.

Votre commission des Affaires économiques et du Plan, toujours à la recherche des solutions administratives les moins onéreuses émet le souhait que tout «*doublon*» soit évité dans la co-existence des services de l'expansion économique à l'étranger du Ministère de l'Économie et des Finances et ceux de la DATAR et que la meilleure synergie possible soit trouvée à cette fin.

Sur les quelques 60 opérations ayant donné lieu à l'intervention des bureaux de la DATAR à l'étranger en 1992, près des deux tiers concernent des créations d'établissements nouveaux, un tiers des extensions d'unités existantes, les rachats d'entreprises en difficulté ayant pratiquement disparu. Les créations en partenariat entre entreprises françaises et étrangères ont tendance à se développer.

Malgré la morosité de la conjoncture économique et ce que la DATAR appelle les «*hésitations*» allemandes consécutives à la réunification, les investissements étrangers devaient, en 1992, atteindre des niveaux comparables à ceux de 1991 dans la plupart des secteurs industriels traditionnels : pétrochimie, agro-alimentaire, électronique, automobile.

B. LE RÉSEAU «*INVEST IN FRANCE*».

En matière de développement local, les collectivités se livrent à une concurrence réelle. Parfois même, cette émulation fait fuir les investisseurs étrangers comme, semble-t-il, récemment Volkswagen à Montpellier.

C'est la raison pour laquelle le ministre en charge de l'aménagement du territoire a annoncé, en juin 1992, la constitution d'un réseau «*Invest in France*», adossé à la DATAR.

Ce réseau aura pour mission d'améliorer l'information sur les entreprises étrangères, d'élaborer une documentation pour promouvoir la France et ses régions à l'étranger et de coordonner les actions de prospection.

Une «*charte de bonne conduite*» sera bientôt soumise à la signature de toutes les entités qui cherchent à attirer les investisseurs étrangers sur leur territoire : la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), les chambres de commerce, les agences locales de développement, les sociétés de reconversion de grands groupes.

Cette charte devrait permettre de prévenir certains effets pervers d'une trop grande agressivité concurrentielle franco-française. Il sera demandé aux membres du réseau de respecter certaines règles de déontologie, comme par exemple de ne pas faire état d'éléments susceptibles de donner une image négative d'une partie du territoire français.

Les signataires de cette charte s'engageront à mieux articuler leurs actions de prospection, notamment en communiquant leur calendrier de visites. La règle dite de la **première touche** sera réaffirmée. Le «*découvreur*» de projet en restera propriétaire exclusif. Des actions de promotion seront menées en commun.

Reste à définir la forme juridique du réseau (association loi 1901 ou groupement d'intérêt économique), qui sera distinct de la DATAR pour éviter les lourdeurs de l'administration et faciliter des mises en commun de fonds. Les premières assises du nouveau réseau devaient se tenir cet automne.

Plus généralement, le réseau «*Invest in France*» aura pour mission :

- d'améliorer l'information disponible sur les entreprises étrangères ;

- d'élaborer des outils d'aide à la vente, en particulier des argumentaires comparatifs France/pays concurrents et les dossiers thématiques sur les pôles d'excellence de la France ;

- de mettre en commun les moyens des partenaires pour mener des actions de communication accompagnant les programmes de prospection.

Saluant l'initiative de la création de ce réseau, votre Commission des Affaires économiques et du Plan suggère que - si cela n'a pas déjà été fait - une synergie soit recherchée entre le réseau «*Invest in France*» et la «*Maison de la France*» qui travaille dans le secteur du tourisme.

IV. LA PRÉPARATION DU XI^e PLAN ET LES CONTRATS DE PLAN

A. LA PRÉPARATION DU XI^e PLAN (1993-1997)

Les priorités définies pour le XI^e Plan par le Premier ministre lors du conseil des ministres du 18 mars 1992 consistent à :

- moderniser l'État, l'administration et les services publics ;
- développer la compétitivité de l'économie ;
- assurer un meilleur cadre de vie, notamment par l'environnement et l'aménagement du territoire.

La conclusion de cette présentation a abouti à la formule suivante :

«Nul ne doit rester au bord de la route. C'est vrai des personnes. C'est vrai aussi des territoires.» (1)

La préparation du XI^e Plan a fait l'objet d'une circulaire du 31 mars 1992(2). Cette circulaire reprend, pour illustrer la troisième priorité: le concept de **«développement équilibré des territoires»**. Cette circulaire confie, en outre, au Conseil national de l'aménagement du territoire, de récente création (3), le soin d'adresser aux commissions du Plan **«un rapport sur les orientations souhaitables à moyen terme de l'aménagement du territoire»**.

Ce rapport sur «l'état du territoire» devrait notamment aborder plusieurs thèmes centraux pour l'aménagement du territoire: les disparités territoriales, le renouveau de l'armature urbaine, la nécessaire reconquête territoriale de l'espace rural, etc... Ce rapport fait l'objet d'une large diffusion.

(1) Bulletin quotidien 19 mars 1992 p.5.

(2) cf JO Lois et décrets 2 avril 1992 p 4716-4717.

(3) décret n° 91-293 du 19 mars 1991 (JO Lois et décrets 21 mars 1991 p. 3928-3929).

En outre, la préparation du XIe Plan passera par une phase de planification régionale, associant les régions et les collectivités *«infra régionales»*, au cours de laquelle le préfet de région explicitera *«stratégies de l'Etat»* dans la région.

Le vote sur la loi de plan devrait intervenir au cours du deuxième trimestre de 1993. A la même époque devront être adoptés les plans régionaux

B. LES CONTRATS DE PLAN

1. L'achèvement des contrats en cours

Les actuels contrats de plan conclus entre l'Etat et les régions arrivent à échéance le 31 décembre 1993. Toutes les régions et tous les territoires d'outre-mer avaient conclu de tels contrats, à l'exception de la Nouvelle-Calédonie qui bénéficie d'un contrat de développement valable pour les années 1990 à 1992 et qui est en cours de renégociation.

Les actions prévues par ces contrats ont porté sur un total de près de 111 milliards de francs, dont 60 à la charge de l'Etat et 51 à celle des collectivités locales. L'exécution de ces contrats, dont le taux de réalisation varie de 75 à 80 % selon les régions, est, selon le Gouvernement, satisfaisante.

Dans ce cadre, l'Etat aura ainsi consacré 17,6 milliards de francs à l'emploi, la formation et la recherche, 13 milliards à des programmes d'aménagement concerté du territoire et 25,5 milliards aux différents modes de communication.

2. Les contrats de plan 1994-1998

La préparation des contrats de plan Etat-régions associés au XIe Plan a fait l'objet d'une communication du secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire au conseil des ministres du 17 juin 1992.

Ces contrats seront conclus pour les années 1994 à 1998. Ils se référeront aux orientations fondamentales du XI^e Plan et aux plans régionaux.

Les contrats devront définir un nombre limité d'objectifs stratégiques et coordonner en conséquence les interventions de l'État, des régions et des autres collectivités locales pour développer l'emploi, améliorer le cadre de vie, offrir une plus grande sécurité dans les villes et reconquérir l'espace rural.

L'élaboration des contrats de plan permettra d'assurer la cohérence nécessaire entre tous les contrats pluriannuels conclus entre l'État et les collectivités locales, notamment, les contrats de ville.

L'association des échelons locaux à la démarche contractuelle s'effectuera lors des réflexions préalables au contrat de plan.

Les programmes présentés par des structures intercommunales de coopération, principalement les communautés de commune, feront l'objet d'une sélection prioritaire

Si un projet global répondant à une priorité de l'État n'est pas retenu par le conseil régional au titre du contrat de plan, l'État pourra alors conclure un contrat pluriannuel avec un département, des groupements de communes ou des associations de partenaires territoriaux concernés.

Les préfets de région négocieront au nom de l'État les contrats État région

Les actions de nature interrégionale devront être ventilées, chaque fois que cela sera possible, au sein de chaque contrat de plan État région.

Toutefois, si nécessaire, des contrats interrégionaux pourront également être conclus

Il sera établi un système généralisé de modulation des participations de l'État dans les contrats de plan, au regard des disparités régionales.

Le dernier recensement a, en effet, montré le risque que les différentes régions françaises ne voient s'accroître leurs inégalités en termes de revenu et de développement économique.

Le CIAT examinera au début de 1993 des propositions permettant d'aboutir à des mécanismes de modulation contribuant à une réduction significative des écarts de développement constatés.

Pour la métropole, la DATAR assurera la coordination interministérielle de la préparation des contrats de plan État-région,

sous l'autorité du Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre chargé de l'Aménagement du Territoire, et en association avec le Ministère des DOM-TOM et le Commissariat Général au Plan.

Pour les régions Territoire d'Outre-Mer, et les collectivités territoriales de Saint-Pierre et Miquelon et de Mayotte, la préparation des contrats de plan sera assurée par le Ministère des DOM TOM, en liaison avec le Commissariat Général au Plan et la DATAR.

Lors de l'examen par la Commission des Affaires économiques et du Plan des crédits relatifs à l'Aménagement du Territoire figurant au projet de loi de finances pour 1993, le rapporteur pour avis a estimé, à titre personnel, que ces crédits auraient pu faire l'objet d'un avis défavorable

Toutefois, la commission a pris la décision de principe de ne pas exprimer d'avis sur les crédits budgétaires inscrits dans la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1993, compte tenu des conditions particulières de sa discussion.