

N° 101

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 30

INTÉRIEUR ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
II - AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Rapporteur spécial : M. Jacques SOURDILLE

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charesse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gotschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Moisson, Bernard Pellarin, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10e législ.) : 536, 580, 585 et T.A.66.

Sénat : 100 (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
IN MEMORIAM	5
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER : LE RENOUVEAU DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	13
I - L'AFFIRMATION D'UNE PRIORITÉ GOUVERNEMENTALE ..	13
II - DES MESURES D'URGENCE : LE CIAT DE MENDE	14
III - UNE PROBLÉMATIQUE INSCRITE DANS LE LONG TERMÉ : LE DÉBAT NATIONAL	15
IV - UN BUDGET À LA HAUTEUR DES ESPÉRANCES SUSCITÉES	16
A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS	16
1. Les dépenses ordinaires	16
2. Les dépenses en capital	17
B. PRINCIPALES OBSERVATIONS	18
1. Des fonds d'intervention "musclés"	18
2. Des crédits de fonctionnement parfois insuffisants	19
CHAPITRE II : LA REMISE À NIVEAU DES PRINCIPAUX INSTRUMENTS FINANCIERS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	21
I - LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	21
A. LA FRANCE EN RETARD	21
1. Comparaisons	21
2. Evolution	21
B. UNE AMBITION PÉTROUVÉE	22
1. La "barre" symbolique du milliard de francs	22
2. Une réorganisation des procédures	22
3. Une redéfinition du zonage	23
II - LE FONDS D'INTERVENTION POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (FIAT)	23

A. UN DÉBUT DE REMISE À NIVEAU DES DOTATIONS	23
1. Une forte croissance des crédits de paiement	23
2. Une modification bienvenue dans la présentation des crédits	24
3. Une régulation budgétaire relativement clémente	24
B. UN BILAN GLOBALEMENT POSITIF	24
1. La contractualisation	24
2. Les autres actions	25
III - LE FONDS INTERMINISTÉRIEL DE DÉVELOPPEMENT ET D'AMÉNAGEMENT RURAL (FIDAR)	25
A. UNE DOTATION SIGNIFICATIVE POUR 1994	25
B. DES AMÉLIORATIONS ENVISAGEABLES	26
1. La nécessité d'une analyse d'efficacité	26
2. La modification de la gestion budgétaire	26
CHAPITRE III - LE PROJET DE BUDGET, TRADUCTION DE POLITIQUES NOUVELLES	29
I - LE RÉÉQUILIBRAGE PARIS/PROVINCE	29
A. LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LE GOUVERNEMENT	29
1. Le débat national	29
2. Les mesures annoncées à Mende	30
B. LA TRADUCTION BUDGÉTAIRE DES POLITIQUES NOUVELLES ...	31
1. Les délocalisations "franco-françaises"	31
2. Les contrats de plan Etat-régions	32
II - LES AIDES SPÉCIFIQUES AU DÉVELOPPEMENT LOCAL ...	33
A. LES PRINCIPAUX OUTILS DISPONIBLES	33
1. Le FRILE (fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales) .	33
2. Le FIAM (fonds d'intervention pour l'auto-développement en zone de montagne	34
3. La PAT "petits projets"	35
B. UNE RÉFLEXION NOUVELLE	35
1. L'encouragement au développement local	35
2. La mise en oeuvre du CIAT de Mende	35
3. Les zones à statut particulier	36

CHAPITRE IV - LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE ARTICULATION DES MECANISMES D'AIDE COMMUNAUTAIRES ET NATIONAUX	37
I - LA DIMENSION COMMUNAUTAIRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	37
A. L'EVALUATION DES "RETOURS"	37
B. LA DÉFINITION D'UNE APPROCHE NOUVELLE	38
1. Le débat national sur l'aménagement du territoire...	38
2. ...suscitera nécessairement des questions délicates	39
II - LA NECESSAIRE REFORME DES FONDS STRUCTURELS	40
A. MULTIPLICITE ET DYSFONCTIONNEMENTS	40
B. LES ELEMENTS CLEFS DE LA REFORME	41
1. Les objectifs recherchés	41
2. Les moyens mis en oeuvre	41
3. La simplification des procédures	42
C. LE PROBLÈME PENDANT DES ZONES PRIMABLES ET DES "RETOURS"	42
CHAPITRE V : LA DATAR ET LE DEBAT NATIONAL	43
I - LA NOUVELLE CONFIGURATION DE LA DATAR	43
A. LE NOUVEAU MINISTERE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	43
1. Les compétences	43
2. Les services	44
B. LA NECESSAIRE POURSUITE DU RENFORCEMENT DE LA PRESENCE DE LA DATAR A L'ETRANGER	44
1. L'implantation internationale de la DATAR	44
2. L'adéquation des moyens	45
II - LES DOTATIONS INSCRITES DANS LE PROJET DE BUDGET	46
A. L'INSUFFISANCE DES CREDITS DE PERSONNEL	46
1. La baisse tendancielle des effectifs	46
2. La nécessité d'une remise à niveau	46
B. UNE AUGMENTATION RELATIVE DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT	47
CONCLUSIONS	49

IN MEMORIAM

En acceptant la charge de rapporteur spécial de la commission des finances pour le budget de l'aménagement du territoire, nous avons la claire conscience d'assumer une succession difficile, celle de notre regretté doyen **Geoffroy de Montalembert**. Nul mieux que lui ne s'est attaché à défendre ce budget, qu'il jugeait indispensable à la pérennité de l'identité de la France.

Prononçant son éloge funèbre, le président **Christian Poncelet** a rappelé "sa générosité, son dévouement et son exigence morale". Qualités qu'il a mises pendant de longues années au service de son combat pour une renaissance de l'aménagement du territoire.

Par l'une de ses ironies - cruelles - dont l'histoire est coutumière, c'est au moment où ce renouveau s'opère que **Geoffroy de Montalembert** nous a quittés. Renouveau que nous considérons, avec tant d'autres parmi vous, comme une victoire posthume de l'ancien vice-président d'honneur de la commission des finances du Sénat. Avec le témoignage de notre respect et de notre fidélité, nous lui dédions ce rapport qu'il aurait pris tant de plaisir à défendre à la tribune de la Haute Assemblée, avec la fougue et la compétence que nous lui connaissions.

INTRODUCTION

L'aménagement du territoire apparaît clairement comme une priorité du Gouvernement. L'évolution des dotations budgétaires le démontre aisément. Mais la loi de finances n'est que l'une des composantes de cette politique ambitieuse, qui comprend les volets suivants :

- la préparation des contrats de plan Etat-régions ;
- la réforme des fonds structurels communautaires ;
- la réforme de la fiscalité locale (DGF) ;
- les mesures prises ou envisagées lors du CIAT de Mende (12 juillet 1993) ;
- la mise en oeuvre de la PAC réformée ;
- les réflexions sur les schémas nationaux d'infrastructures.

Cette liste, nécessairement incomplète, illustre la nécessité impérieuse d'une cohérence entre tous les départements ministériels concernés. Des progrès sensibles ont été enregistrés en ce sens, mais la vigilance continue de s'imposer. Le dossier de la réorganisation du système hospitalier en constitue un exemple.

La fermeture d'hôpitaux demeure pour l'instant impossible eu égard à l'excellente décision que fut l'annonce du moratoire sur la suppression des services publics en zone rurale. Mais le problème se posera dans toute son acuité dès le début de l'année prochaine. Il convient donc d'arbitrer entre les impératifs de la santé publique (maîtrise des coûts, performances des services d'urgence,...) et ceux de l'aménagement du territoire. En effet, la fermeture envisagée d'hôpitaux ruraux est vécue comme un

drame dans de nombreux cantons et villes où l'hôpital est le premier employeur. Malgré les mesures prises ou envisagées lors du CIAT de Mende, ces suppressions d'emplois s'ajouteront à celles issues de la réforme de la PAC, de la crise de la filière bois, des délocalisations vers l'étranger,.... Il importe donc de ne pas répéter les erreurs commises il y a quelques années lors du début des fermetures de casernes et de dissolutions de régiments. Le ministre de la défense de l'époque avait annoncé haut et fort que les préoccupations d'aménagement du territoire n'étaient pas les siennes.

Il serait souhaitable que le Premier ministre donne les instructions nécessaires aux départements ministériels concernés pour que soit mise en place une procédure locale de pilotage des fermetures d'hôpitaux qui analyse les mesures alternatives (transformation de l'hôpital en maison d'accueil pour personnes âgées ou convalescents,...), les compensations en termes d'emplois publics à créer sur place, et -ce qui est également très important- les mesures de nature à ne pas pénaliser les habitants des zones rurales, notamment en région accidentée, en éloignant d'eux les équipements modernes de soins. La mise en place d'antennes médicales mobiles pour la RMN, lorsque cela est techniquement possible, constituerait peut-être une des solutions appropriées.

Cohérence, mais aussi volonté de ne pas favoriser les régions naturellement les plus "attractives". Nous avons ainsi attiré l'attention du ministre chargé de l'aménagement du territoire sur les modalités de "délocalisation" des services d'Air Inter. Selon un responsable de cette entreprise, une telle opération exigeait un "site nécessairement situé au sud de la Loire pour être attractif". Sans méconnaître le charme méridional, il semble qu'un tel raisonnement soit difficilement compatible avec les exigences de l'aménagement du territoire - qui ne saurait avoir l'ensoleillement comme seul critère de choix. Il nous semble peu admissible, dans l'avenir de continuer à privilégier les zones de langue d'oc au détriment des zones de langue d'oïl, dès lors qu'il s'agit d'une entreprise ou d'un service de "haut niveau culturel". Il conviendrait peut-être de moduler les aides de l'Etat à la délocalisation pour ne pas faire basculer définitivement vers le sud l'implantation de toutes les entreprises "high tech".

Cet exemple est peut-être anecdotique, mais il nous paraît néanmoins révélateur des efforts qu'il convient d'entreprendre pour mieux associer les entreprises publiques (Air France, SNCF,...) à l'effort national d'aménagement du territoire, sans que cet effort ne "retombe" en fin de parcours sur des collectivités locales qui n'en peuvent mais.

L'aménagement harmonieux du territoire ne pourra se faire sans une redéfinition des compétences des collectivités

locales. Cette redéfinition a de multiples facettes ; l'une d'entre elles consiste à cesser de leur demander des contributions financières à des projets d'infrastructures sans les associer réellement aux choix des tracés en amont de la procédure.

Que constatons-nous en effet ? Nous constatons que de grandes entreprises publiques comme la SNCF ou Air France se trouvent dans une situation financière telle, qu'elles font un appel croissant aux fonds budgétaires tout en supprimant progressivement un certain nombre de dessertes jugées non rentables en termes de compte d'exploitation. Les élus, et les contribuables, de plusieurs régions insuffisamment desservies ne peuvent s'empêcher de protester : ils sont appelés à verser davantage en tant que contribuables alors qu'ils sont de moins en moins bien satisfaits en tant qu'usagers. Ils trouvent la mesure comble lorsqu'ils apprennent qu'un écot supplémentaire leur sera demandé au titre des contributions demandées aux collectivités territoriales. Résumé caricatural certes, mais.

Nous devons faire évoluer les mentalités et l'heure s'y prête. Durant de longues années, les élus de province ont protesté contre le mode de financement des transports publics en région parisienne. Ils ont reçu enfin satisfaction lors du CIAT de Mende : le gouvernement s'est engagé à revoir ce mode de financement. Ce précédent nous autorise à penser qu'il n'y a plus aujourd'hui de sujet "tabou" en matière d'aménagement du territoire. Le document préparatoire au "grand débat national" contient d'ailleurs des analyses qui confortent ce point de vue :

« Un immense effort de volonté s'impose pour tisser une armature plus indépendante de la région Ile-de-France. Un effort s'impose pour que la programmation des infrastructures privilégie une notion active de l'aménagement par rapport à celle de rentabilité à court terme, qu'elle permette d'anticiper et d'inciter l'évolution des territoires et qu'elle ne se contente pas de l'accompagner ».

On ne saurait mieux dire. Mais il faut aussi en tirer les conséquences sur la participation des collectivités locales au choix des infrastructures. Ces collectivités sont prêtes -elles l'ont déjà manifesté à de nombreuses reprises et récemment pour les deux nouvelles lignes de TGV- à apporter leur soutien financier à des investissements structurants. Mais elles ne sauraient durablement se contenter du rôle de simple partenaire financier "dormant" : elles veulent être associées plus étroitement aux choix préalables. Nous avons obtenu, lors du débat au Sénat du 30 septembre dernier, qu'une réflexion soit conduite -à la demande du gouvernement- par notre

collègue Hubert Haenel pour améliorer le cadre contractuel des relations entre les régions et la SNCF. C'est un premier encouragement. Il en faudra d'autres. M. Bernard Bosson, le ministre de tutelle, a eu raison de proclamer à la tribune de la Haute Assemblée : «Vingt-deux égoïsmes régionaux n'ont jamais constitué une ambition nationale». Mais encore faut-il qu'il y ait une ambition nationale, et que cette ambition soit mobilisatrice. Et comment peut-elle l'être sans le concours actif des régions et des départements ? Nous pensons que des progrès sont nécessaires et possibles, qu'ils peuvent être accomplis notamment par une meilleure articulation entre les contrats de plan Etat-régions et les contrats de plan propres aux entreprises publiques.

Ces contrats de plan constituent par ailleurs un bon outil d'aménagement du territoire. Toutefois, les hasards du calendrier rendent la finalisation des contrats Etat-régions du XIe Plan un peu plus délicate qu'à l'accoutumée. En effet, les régions sont appelées à contracter, alors qu'elles ignorent et les orientations qui seront fixées par le projet de loi d'aménagement du territoire et les zones retenues par Bruxelles au titre des objectifs 2 et 5 b) et les options finalement retenues par le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France. Ces difficultés ne sont pas insurmontables, mais un délai supplémentaire de quelques mois eût peut-être été bienvenu.

La mise au point de ces contrats mobilise un grand nombre de fonds structurels nationaux de toutes natures (FIAT, FIDAR,...). Il est devenu rituel de dénoncer la prolifération de ces instruments financiers, parfois créés à la demande du législateur, qui s'ajoutent au foisonnement bruxellois. Nous ne manquerons pas de sacrifier à ce rite. Certes, ces fonds sont créés pour répondre à des objectifs spécifiques ; ils ne sont pas les mêmes pour les PME et les grandes entreprises. Certains sont "contractualisés", d'autres moins. Certains sont déconcentrés, d'autres non. Certains sont affectés aux zones de montagne, d'autres non. Certains sont liés par les zonages bruxellois, d'autres moins. Nous ne pouvons nous empêcher de penser pour notre part, c'est en tout cas notre sentiment, que l'addition des fonds et des procédures locaux, nationaux et communautaires ne crée pas toujours les conditions d'une synergie active.

Les taux de consommation des crédits, alors même que les besoins sont immenses, ne brillent pas toujours par leur niveau, en raison souvent de la complexité de ces procédures.

Taux de consommation des crédits

	1991	1992
PAT + AIIZR	61,5 %	67,9 %
FRILE	65 %	67,9 %
FIDAR	65,9 %	69,6 %
FIAT	73,4 %	80,8 %

La réorganisation des procédures contractuelles mise en oeuvre dans le cadre de la politique de la ville conduirait à penser que des efforts analogues pourraient être déployés en faveur des instruments traditionnels d'aménagement du territoire. Mais les imbrications sont nombreuses : les PACT urbains ont été maintenus pour les villes, en tant qu'ils étaient en partie financés sur des fonds traditionnels... La naissance d'une politique "autonome" de la ville doit être saluée par ailleurs, même si elle rend plus difficile la lecture de la politique globale de l'aménagement du territoire. L'exemple du logement social peut être avancé à l'appui de cette thèse : faut-il concentrer l'effort sur les villes ? Ne faudrait-il pas réfléchir à un développement de l'offre dans les zones rurales périphériques, compte tenu des facilités de communication ? Qui va arbitrer : le ministre du logement ? Le ministre de la ville ? Le ministre de l'agriculture ? Le ministre de l'aménagement du territoire ?...

Il convient de rappeler que 10 % des logements sont vacants en zone rurale (8 % en moyenne nationale), alors que les principes d'attribution des PLA (prêts locatifs aidés) handicapent les communes rurales et que les organismes d'HLM hésitent à lancer des programmes en zone rurale en raison du coût élevé de telles opérations. Par ailleurs, les mécanismes financiers d'aide à la réhabilitation du bâti ne sont pas parfaitement adaptés aux réalités de la vie rurale. Seuls les conseils généraux ont développé activement, dans certains départements, une politique d'aide au logement social en zone rurale. D'une manière générale, nous vivons sur l'acquis des années 60 où tout était fait pour encourager le neuf et décourager la réhabilitation. Une réflexion active semble donc s'imposer, en "interface" entre la ville et la campagne. L'opposition ville-campagne doit en toute hypothèse céder le pas à une symbiose. Considérons un autre cas de figure : celui des départements avec une grosse tête "urbaine" et un petit corps "rural" (Haute-Garonne, Gironde...) où se livre une subtile stratégie d'influence entre la métropole et le conseil général. Les dispositifs actuels de concertation, fiscaux ou légaux, apparaissent encore insuffisants pour assurer un

aménagement harmonieux du territoire départemental fondé sur une allocation optimale des fonds publics.

Telles sont, en guise d'introduction, les quelques remarques que votre rapporteur spécial estime devoir présenter, avant d'examiner le détail des crédits soumis à notre approbation par le projet de loi de finances pour 1994.

CHAPITRE PREMIER

LE RENOUVEAU DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

I - L'AFFIRMATION D'UNE PRIORITÉ GOUVERNEMENTALE

Le renouveau de la politique d'aménagement du territoire est une priorité clairement affichée du nouveau gouvernement. Elle s'inscrit dans le cadre d'une réflexion d'ensemble proposée à toutes les forces vives de la Nation, qui devrait déboucher au printemps prochain sur le dépôt d'une loi d'orientation du territoire de la France à l'horizon 2015. Cette priorité clairement affichée n'est pas un "commerce des lèvres" : les mesures prises en juillet dernier en comité interministériel et les dotations inscrites en projet de loi de finances constituent autant de décisions concrètes et bienvenues. Soigneusement ciblées, elles ne préjugent toutefois en rien des conclusions du "débat national" en cours. Votre rapporteur spécial ne peut que souscrire à cette ambition, à cette méthode et à ces premières mesures.

L'examen des crédits inscrits dans le projet de budget du Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire - section aménagement du territoire - ne saurait que très imparfaitement rendre compte de l'ampleur et de la diversité des actions menées ou programmées. Interministérielle par essence, la politique de l'aménagement du territoire est la résultante de la politique conduite par chaque ministère : le plan "Universités 2000", les schémas nationaux de transports, la réorganisation des Armées, la réforme des compétences et des ressources des collectivités locales... sont autant de forces qui se combinent pour obtenir cette résultante. Sans s'interdire - le moins souvent possible - une incursion dans un autre fascicule budgétaire, votre rapporteur spécial s'efforcera de se cantonner à l'examen des crédits spécifiquement soumis à son expertise. Toutefois, cet examen n'aurait guère de sens si n'étaient pas rappelées - en introduction - les principales décisions du CIAT

(comité interministériel d'aménagement du territoire) de Mende du 12 juillet 1993, non plus que les fondements du "débat national".

II - DES MESURES D'URGENCE : LE CIAT DE MENDE

1. Rééquilibrage entre l'Ile-de-France et la province et entre les régions

- Révision à la baisse des perspectives de croissance de l'Ile-de-France et diminution du nombre d'étudiants et du poids de la recherche ;
- rétablissement de l'agrément constructeur ;
- réforme du financement des transports en commun de l'Ile-de-France faisant davantage appel aux ressources propres de la région-capitale ;
- augmentation de 32 % de l'enveloppe des contrats de plan Etat-régions avec modulation suivant la "richesse" des régions, la dotation Ile-de-France étant réduite de 10 %.

2. Solidarité entre les collectivités

- Réforme de la DGF (dotation globale de fonctionnement).

3. Mise en valeur des ressources et des potentialités du monde rural

- Dotation jeunes entrepreneurs ruraux ;
- simplification du statut de la pluriactivité ;
- réforme de la tarification des télécommunications ;
- lancement de l'opération 1.000 villages de France ;
- diffusion du télétravail ;
- étude de mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC ;
- installation de commissions départementales pour l'élaboration de schémas d'amélioration et d'organisation des services publics avec adaptation du statut de la fonction publique et des réglementations ;
- négociation avec les entreprises publiques
- amélioration de l'offre et de la qualité de l'habitat ;
- valorisation du tourisme rural ;
- création de structures spécifiques dans les zones rurales les plus fragiles.

4. Mesures en faveur de l'activité économique et de l'emploi

- Création d'un fonds d'aide à l'investissement des PME/PMI ;
- augmentation de la PAT ;
- mise en place d'un nouveau système de conversion des territoires en restructuration ;
- renforcement de l'aide à la mobilité des salariés.

5. Implantation des administrations publiques sur le territoire

- Politique poursuivie et amplifiée, avec un renforcement des mesures sociales d'accompagnement.

III - UNE PROBLEMATIQUE INSCRITE DANS LE LONG TERME : LE DEBAT NATIONAL

Quant au débat national, deux constatations liminaires s'imposent. Il part du constat de l'état d'«abandon» de la politique d'aménagement du territoire. Il se fixe l'objectif d'une «reconquête» à laquelle seront associés les Français et qui donnera lieu à la rédaction d'une «Charte nationale». Soucieuse du renforcement de l'unité de la Nation, cette charte sera un cadre général assurant la cohérence de l'action publique et la mobilisation des forces vives du pays. Elle vise ainsi à redéfinir les compétences des acteurs institutionnels et à aménager dans le sens de la souplesse, règlements et procédures. Cinq grands thèmes d'action sont privilégiés :

1. Favoriser la création d'emplois, à la fois en attirant les investissements étrangers et en favorisant la création et le maintien d'un tissu de PME/PMI, plus particulièrement dans les zones les plus défavorisées.

2. Réduire les déséquilibres entre les régions et contenir le développement de la région Ile-de-France (population, emplois et équipements).

3. Maîtriser les tendances et les effets de la concentration urbaine (limitation du développement de certaines agglomérations, encouragement aux réseaux de villes), favoriser «le rayonnement des villes sur leur environnement, faisant ainsi bénéficier les zones rurales de leur dynamisme».

4. Mettre en valeur les ressources et les potentialités du monde rural.

5. Améliorer le cadre et les conditions de vie dans les agglomérations.

IV - UN BUDGET A LA HAUTEUR DES ESPERANCES SUSCITÉES

A. L'EVOLUTION DES CREDITS

Le budget de l'aménagement du territoire pour 1994 atteint 2,3 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit une augmentation de 21,2 % par rapport au budget voté de 1993. Cette augmentation est de 18,4 % par rapport au budget régulé de 1993. Les pourcentages sont donc élevés dans les deux optiques, mais la base demeure encore insuffisante par rapport à nos partenaires européens. Le budget retrouve en fait son niveau de 1991 en francs constants (LFI).

Nature des crédits (millions de francs)	Budget voté de 1993	Loi de finances initiale pour 1994	Variation 1992/1993 (en %)
Dépenses ordinaires	359,6	462,5	+ 28,6
Dépenses en capital (crédits de paiement)	1.538,0	1.837,5	+ 19,4
TOTAL	1.897,6	2.300,0	+ 21,2

1. Les dépenses ordinaires

Elles ne représentent que 20 % des crédits de l'aménagement du territoire. Elles enregistrent une hausse de 28,6 % par rapport au budget voté de 1993.

• L'augmentation de 15,6 % des crédits du Titre III (moyens des services) résulte d'évolutions contrastées : diminution de 1,5 million de francs compte tenu des mesures acquises de la suppression de 6 emplois "gelés" et de la suppression de la prise en compte du personnel du Secrétaire d'Etat chargé de l'aménagement du territoire, augmentation de 12 millions de francs due en partie à un ajustement des crédits aux besoins et surtout (pour 9,6 millions de francs) aux frais occasionnés par le débat national sur l'aménagement du territoire.

• L'accroissement de 34,7 % des crédits du Titre IV (interventions publiques) est la résultante de plusieurs modifications :

- 10 millions de francs pour le FIAM ;
- 36,8 millions de francs pour le FRI.E ;
- + 20 millions de francs pour le FAD (avec changement d'imputation comptable) ;
- + 120 millions de francs représentant le financement d'opérations précédemment inscrites sur le F.I.A.T. et sur le FIDAR (Titre VI), soit respectivement + 70 et + 50 millions de francs.

2. Les dépenses en capital

Les subventions de l'Etat aux investissements (Titre VI) augmentent de 19,4 % en crédits de paiement et de 9,1 % en autorisations de programme.

- La prime d'aménagement du territoire (PAT) voit ses dotations augmenter de 35,7 % en autorisations de programme et de 30,2 % en crédits de paiement.

- La PAT "petits projets" (aides à l'investissement industriel en zones rurales AIZR) est transférée sur le budget de l'industrie au titre de l'aide aux PME établies en zone rurale. Les crédits correspondants s'établissent à 53 millions de francs (CP) pour 1993.

- Le FAD (fonds d'aide à la délocalisation) qui regroupe les moyens destinés à faciliter l'implantation d'activités industrielles ou tertiaires hors de la région parisienne enregistre une hausse sensible tant en autorisations de programme (+ 15 %) qu'en crédits de paiement (+ 58,5 %). Cette hausse participe de la politique globale de rééquilibrage entre Paris et la province, ainsi qu'en témoignent également la poursuite des délocalisations d'entreprises et d'établissements publics, la modulation des contrats de plan Etat-régions (- 10 % pour la région parisienne) et l'annonce d'une réforme du financement des transports en région parisienne.

- Les dotations du FIAT diminuent légèrement en autorisations de programme (- 3,2 %), mais augmentent en crédits de paiement (+ 6,4 %).

- Les actions de restructuration des zones minières sont renforcées en crédits de paiement (+ 4,5 %), tout en restant stables en autorisations de programme.

B. PRINCIPALES OBSERVATIONS

L'accroissement très sensible des dotations allouées au budget de l'aménagement du territoire traduit la priorité que s'est assigné le Gouvernement en ce domaine, et qui devrait déboucher sur le dépôt d'un projet de loi d'orientation au printemps 1994.

1. Des fonds d'intervention "musclés"

Ils se caractérisent notamment par une sérieuse mise à niveau des moyens alloués à la PAT, qui atteint -en autorisations de programme- le montant symbolique du milliard de francs. Elle devrait permettre de mieux attirer les investissements étrangers en France, plus particulièrement ceux qualifiés d'internationalement mobiles. La définition des zones primables demeure en négociations avec les autorités communautaires. Cette mise à niveau des moyens serait d'autant plus efficace si la sous-consommation des crédits cessait d'être chronique (62 % en 1991, 68 % en 1992).

D'une manière générale, les fonds les plus importants font l'objet d'une variation positive des crédits, à l'exception du FIAM qui retrouve son niveau de 1992 et du FRILE, ce dernier faisant l'objet d'abondements en cours d'exercice, et ses crédits étant également faiblement consommés.

(en millions de francs et en %)

Chapitre	Budget voté de 1993	Projet de loi de finances 1994	Variation (en %)
FIAM	45	35	- 22,3 %
FRILE	130,8	94	- 28,2 %
PAT			
AP	736,8	1.000,0	+ 35,7
CP	496,6	647,0	+ 30,2
AHZR			
AP	143	0	n.s.
CP	53	0	
FIAT			
AP	877,9	850	- 3,2 %
CP	513,9	610,1	+ 18,7 %
FIDAR			
AP	539,0	509,0	- 5,6
CP	329,0	350,0	+ 6,4

FIAM : Fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne.

FRILE : Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi.

PAT : Prime d'aménagement du territoire.

AHZR : Aide à l'investissement industriel en zones rurales.

FIAT : Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire.

FIDAR : Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural.

2. Des crédits de fonctionnement parfois insuffisants

- La baisse tendancielle des effectifs de la DATAR se poursuit (- 6 emplois), ce qui perturbe le fonctionnement de la DATAR à un moment où toutes ses énergies sont mobilisées (débat national, préparation des contrats de plan...).

- La préparation du débat national sur l'aménagement du territoire appelle une mesure nouvelle de 9,6 millions de francs.

- Les moyens des bureaux de la DATAR implantés à l'étranger semblent chichement mesurés (stabilité des crédits de personnel, augmentation de 1,5 million des crédits de fonctionnement) eu égard notamment à la revalorisation de certaines monnaies.

CHAPITRE II

LA REMISE A NIVEAU DES PRINCIPAUX INSTRUMENTS FINANCIERS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

I - LA PRIME D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (PAT)

A. LA FRANCE EN RETARD

1. Comparaisons

- Le budget de la PAT en France est équivalent à celui de la région des Flandres en Belgique.
- Le budget allemand (avant la réunification) est dix fois supérieur.
- Le budget britannique est huit fois supérieur.

2. Evolution

La poursuite des politiques d'attraction des entreprises par nos concurrents anglo-saxons et les différences de coût de main-d'oeuvre, l'entrée dans le Marché commun de l'Espagne et du Portugal, les efforts considérables de l'Allemagne pour réindustrialiser les ex-Länder de l'Est, ainsi que la mise en concurrence des Etats par les entreprises qui tablent sur une totale ouverture des frontières internes à la CEE, une amélioration continue des infrastructures de transport et une convergence des économies ont placé la France dans une situation compétitive délicate.

Dans ce contexte de concurrence accrue, le budget disponible de la PAT et les taux de subvention ont été fortement diminués.

PAT	1988	1989	1990	1991	1992
Montant d'aide	1.023 MF	675 MF	834 MF	671 MF	563 MF
Emplois créés	16.231	13.587	18.653	13 656	13.766
Subvention/dossier	8,9 MF	5 MF	4,5 MF	3,3 MF	3,7 MF
Subvention/emploi	63 KF	50 KF	45 KF	34 KF	38 KF
Subvention/Investissement industriel	-	7,56 %	7,16 %	5,4 %	5,9 %

B. UNE AMBITION RETROUVEE

1. La "barre" symbolique du milliard de francs

En autorisations de programme, la PAT atteint le milliard de francs contre 736,8 millions en 1993 (+ 35,7 %).

En crédits de paiement, la hausse s'établit à 30,2 % (647 millions de francs contre 496,6 millions de francs en 1993).

Malgré ces hausses considérables, les sommes restent encore en deçà des efforts consentis par nos principaux partenaires. La prime devra donc continuer à être concentrée sur les projets dits "internationalement mobiles", beaucoup plus que sur le soutien aux extensions d'entreprises.

2. Une réorganisation des procédures

Pour ne pas pénaliser les PME/PMI laissées à l'écart du bénéfice de la PAT, l'effort en leur faveur sera concentré sur le budget du ministère de l'industrie. A ce titre, la ligne 64-00-20 du budget de la DATAR y sera transféré (aides à l'investissement industriel en zones rurales - AIIZR). Elle est plus connue sous le nom de PAT "petits projets". Opérationnelle seulement depuis la fin de l'année

1992, cette procédure fait actuellement l'objet d'une analyse d'efficacité.

3. Une redéfinition du zonage

La France et la Commission des Communautés européennes entretiennent une vieille controverse sur la définition des zones primables. Elle s'inscrit aujourd'hui dans le cadre plus vaste de la réforme des fonds structurels, qui vient d'être finalisée à Bruxelles (Conseils des 2 et 19 juillet 1993). Cette réforme prévoit notamment une plus grande souplesse pour la détermination des zones éligibles au titre des objectifs 2 et 5b. Les propositions françaises ont été présentées en septembre 1993. La réponse des autorités communautaires n'est pas encore connue.

II - LE FONDS D'INTERVENTION POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (FIAT)

A. UN DEBUT DE REMISE A NIVEAU DES DOTATIONS

1. Une forte croissance des crédits de paiement

Ainsi que le montre le tableau ci-après, les autorisations de programme s'établissent à un haut niveau, mais surtout on assiste à une forte augmentation des crédits de paiement (+ 18,6 %).

		AP	CP
1990	LFI	607,45	712,45
	LFR	-	29,25
1991	LFI	534,10	694,20
	LFR	28,00	13,00
1992	LFI	566,74	543,06
1993	LFI	877,90	513,90
1994	PLF	850,00	610,10

LFI : loi de finances initiale

LFR : loi de finances rectificative

PLF : projet de loi de finances

2. Une modification bienvenue dans la présentation des crédits

Pour tenir compte des observations présentées à plusieurs reprises par la Cour des Comptes concernant les transferts de crédits en provenance du FIAT et du FIDAR vers le chapitre 44-01 (subventions diverses), les dotations de ces deux fonds faisant précédemment l'objet d'un transfert en cours d'exercice sur ce chapitre y ont été regroupées en loi de finances initiale. A structure constante, les crédits du FIAT accuseraient donc une hausse encore plus significative, mais de nature "optique", dans la mesure où il conviendrait de minorer d'autant la hausse des crédits du chapitre 44-01 (pour 120 millions de francs FIAT + FIDAR).

3. Une régulation budgétaire relativement clémente

L'ensemble des modifications intervenues en cours d'exercice 1993 fait ressortir les évolutions suivantes :

- AP : - (90.506.000 + 46.763.000) = - 137.269

- C.P. : + 1.8.658.582 - (41.396.000 + 30.313.000) = + 46.949.582

Par rapport à la loi de finances initiale, la baisse des autorisations de programme est de 15,6 % - ce qui correspond grosso modo à la "norme" constatée dans l'ensemble des autres secteurs de l'activité gouvernementale, alors que - ce qui mérite d'être signalé - les crédits de paiement s'accroissent de 9,1 %.

B. UN BILAN GLOBALEMENT POSITIF

1. La contractualisation

Le regroupement du financement de programmes pluriannuels d'opérations réalisées par les régions est une des caractéristiques principales de l'évolution du Fonds : plus des 3/4 de son montant étaient consacrés aux contrats des Plan Etat Région de 1984 à 1989, ramenés à la moitié dans les contrats 1989-1993. Le

Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire ne représente en 1993 qu'environ 0,5 % de l'apport de l'Etat au financement des contrats de Plan.

2. Les autres actions

Les autres 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.

III - LE FONDS INTERMINISTERIEL DE DEVELOPPEMENT ET D'AMENAGEMENT RURAL (FIDAR)

A. UNE DOTATION SIGNIFICATIVE POUR 1994

Si l'on raisonne en loi de finances initiale, les AP passent de 539 millions de francs à 509 millions pour 1994 (- 5,6 %) et les CP augmentent de 6,4 % (de 329 à 350 millions de francs). Toutefois, après "correction des variations budgétaires" (reports et annulations), les dotations de l'exercice 1993 s'établiraient à :

AP : 539.000.000 F - 63.867.000 F - 27.000.000 F = 448.133.000 F

CP : 329.000.000 F - 63.867.000 F + 125.878.974 F - 27.000.000 F = 364.011.974 F

Il conviendrait en outre de tenir compte des sommes inscrites au chapitre 44-01 du projet de loi de finances.

B. DES AMELIORATIONS ENVISAGEABLES

Les zones éligibles du FIDAR sont limitées à celles faisant l'objet d'un PACT au titre des contrats de plan Etat-régions, qui mobilisent près des 2/3 des ressources du Fonds. Les aides ainsi consenties conditionnent le plus souvent l'octroi des aides communautaires dites 5b. Le système ainsi mis en place est susceptible d'être amélioré :

1. La nécessité d'une analyse d'efficacité

La principale difficulté rencontrée dans la gestion du FIDAR est celle du suivi et de l'évaluation de l'impact des projets aidés, qui n'est effectuée qu'au niveau local sans possibilité de synthèse et de réaction au niveau central pour améliorer la prise de décision. L'absence de moyens spécifiquement alloués à la gestion, au suivi et à l'évaluation des actions du Fonds explique en partie cette lacune.

2. La modification de la gestion budgétaire

L'imputation exclusive des crédits du Fonds à un chapitre d'investissement (55-03) n'est pas totalement satisfaisante. En effet, les actions efficaces en termes de développement rural relèvent largement des investissements et des études qui sont consommés sur ce chapitre, mais la capacité de rassembler des compétences, du savoir-faire et donc de pouvoir rémunérer des professionnels, est très souvent un facteur critique dans le montage de véritables opérations de développement. Des mesures permettant d'améliorer cette situation sont mises en oeuvre au cours de l'exercice 94, notamment par un abondement direct du chapitre 44-01.

L'ajustement entre les autorisations de programmes et les crédits de paiement demeure en outre perfectible.

Cette difficulté est d'autant plus ressentie que les bénéficiaires des interventions du fonds sont majoritairement, soit des collectivités locales disposant de peu de ressources, soit des structures associatives, et que les retards des paiements effectifs

entraînés par le déséquilibre évoqué mettent en péril leur trésorerie. Votre rapporteur spécial ne manquera pas d'interroger le Gouvernement sur ce point précis.

Etat récapitulatif

(en milliers de francs)

	1993		1994		Variation	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
PAT	736.800	796.600	100.000	647.000	+ 35,7 %	+ 30,2 %
FIAT	877.900	513.900	850.000	610.100	- 3,2 %	+ 18,7 %
FIDAR	539.000	329.000	509.000	350.000	- 5,6 %	+ 6,4 %
TOTAL	1.956.775	1.286.525	2.359.000	1.607.000	+ 20,5 %	+ 20,6 %

Ce tableau illustre l'ambition du gouvernement de donner un nouvel élan à la politique de l'aménagement du territoire. Comme à l'accoutumée, celle-ci sera exposée à deux risques traditionnels - oeuvrant d'ailleurs en sens contraire - : les à-coups de la régulation conjoncturelle et la difficulté - due à la lourdeur des procédures - de consommer des crédits en forte augmentation. Les souplesses de gestion budgétaire (reports, transferts) - qui demeurent l'apanage du pouvoir exécutif - pourraient toutefois permettre un relatif "lissage" des subventions dans le temps.

CHAPITRE III

LE PROJET DE BUDGET, TRADUCTION DE POLITIQUES NOUVELLES

I - LE REEQUILIBRAGE PARIS-PROVINCE

A. LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LE GOUVERNEMENT

1. Le débat national

Le document introductif au débat national indique clairement l'objectif de "rompre avec la concentration autour de la capitale". Il précise les grandes lignes de la politique envisagée :

"Toute politique d'aménagement du territoire suppose donc la fixation d'un développement limité pour la région Ile-de-France en termes de population, d'emploi et d'équipements et, plus spécialement, dans le domaine de l'enseignement supérieur.

Ces limites fixées à l'Ile-de-France sont une condition indispensable pour que d'autres systèmes urbains puissent se développer, pour que l'ensemble de notre territoire puisse gagner en compétitivité".

2. Les mesures annoncées à Mende (12 juillet 1993)

Les hypothèses qui avaient présidé à l'établissement du projet de schéma directeur de la région parisienne sont révisées à la baisse et fixées, pour l'horizon 2015, à : 11,8 millions d'habitants, 5,8 millions d'emplois, une capacité d'accueil des étudiants de l'enseignement supérieur qui n'excédera pas 20 % du total national. Pour ce qui concerne la recherche, le rééquilibrage qui doit ramener le poids de la recherche publique en Ile-de-France par rapport à la province de 50 à 45 % en 1997 doit être amplifié et étendu à la recherche privée au moyens de mesures incitatives.

Afin de garantir le respect de ces objectifs, le CIAT a arrêté les mesures suivantes :

- les espaces ouverts à l'urbanisation par le projet de schéma directeur seront réduits pour tenir compte de la nouvelle hypothèse démographique, au profit d'une protection accrue de la "ceinture verte" et des espaces boisés ;

- le plan Université 2000 sera mis en cohérence avec les objectifs de limitation énoncés précédemment ;

- l'exécution des plans de localisation des organismes de recherche sera poursuivie et complétée ; la règle de l'affectation hors de l'Ile-de-France des 2/3 des postes de chercheurs publics créés ou renouvelés devra être strictement observée.

Par ailleurs, la procédure d'agrément constructeur sera redéfinie avant le 31 octobre 1993, notamment pour contribuer à un rééquilibrage entre les constructions à usage professionnel et d'habitation, et pour amener les entreprises à envisager des alternatives de localisation.

B. LA TRADUCTION BUDGÉTAIRE DES POLITIQUES NOUVELLES

1. Les délocalisations "franco-françaises"

	1992 (LFI)	1994 (PLF)	%
Titre IV 44-01-20 + 44-01-23 (Fonds d'aide à la délocalisation des activités - aide à la mobilité des salariés)	40 millions de francs	60 millions de francs	+ 50 %
Titre VI (CP) 65-02-10 (Action en vue de faciliter l'implantation d'activités hors de la région parisienne)	42,5 millions de francs	67,4 millions de francs	+ 58,6 %
Titre VI (AP) (Fonds d'aide à la délocalisation)	100 millions de francs	115 millions de francs	+ 15 %

Les dotations du FAD n'épuisent pas toutes les aides à la décentralisation d'activités économiques, puisque, dans un tiers des cas environ, la PAT vient en complément des projets retenus. En 1992, les 3.009 emplois aidés ont nécessité l'engagement de 114 millions de francs, ce qui fait ressortir à 38.000 francs environ le coût budgétaire de l'emploi transféré. Par ailleurs, 42 dossiers aidés sur 54 (soit 77 %) ont trait à des délocalisations limitées au Bassin parisien (hors Ile-de-France). Trois points méritent d'être signalés :

- sur 114 millions de dépenses effectuées en 1992, 16 correspondent au remboursement de charges sociales à verser par les entreprises ;

- l'action de communication à destination des PME demeure encore perfectible ;

- pour atteindre l'objectif à terme de 5.000 emplois délocalisés que s'est fixé le CIAT de Mende, la dotation de 127,4 millions de francs (60 + 67,4) est peut être un peu "juste" (hors complément PAT). Il est donc prévu de l'augmenter de 25 % en régime de croisière.

A ces délocalisations d'entreprises privées s'ajoutent les réimplantations d'administrations lancées par Mme Edith Cresson. Les dotations correspondantes figurent au budget des services généraux du Premier ministre (57-01 dépenses immobilières et d'équipement liées aux réimplantations d'administrations et 37-01 dépenses diverses liées aux réimplantations d'administrations).

Cet effort de rééquilibrage s'accompagne d'une réflexion plus approfondie que celle qui avait donné naissance aux décisions "soudaines" de 1991 en matière de services publics ou d'entreprises publiques. Cette politique nécessaire est en effet coûteuse ; même si ce coût est très difficile à chiffrer, on peut l'estimer à 350.000 francs par emploi transféré. C'est pourquoi le Gouvernement, s'il entend prendre de nouvelles décisions en 1994, le fera dans le cadre d'une meilleure concertation et dans le souci d'éviter un émiettement de l'appareil administratif de l'Etat. Le temps des délocalisations "jack pot" est révolu.

2. Les contrats de plan Etat-régions

Le CIAT de Mende a décidé que, pour concrétiser le rééquilibrage Paris-Provence, la dotation allouée à l'Ile de France sera réduite de 10 % en francs courants par rapport au contrat 1989 - 1993. Les budgets des ministères concernés en témoigneront. Rappelons que ce même CIAT a décidé de porter l'enveloppe de contrats de plan de la métropole à 67,5 milliards de francs, contre 51,1 milliards en 1989 en intégrant la poursuite du programme "Université 2.000" et des actions conventionnelles de développement culturel. Les engagements de l'Etat dans le cadre des contrats de plan, sont donc en augmentation de 32 %. Les actions liées à la politique de la ville feront l'objet d'une contractualisation spécifique.

Par ailleurs, et le phénomène mérite d'être souligné, le gouvernement s'est engagé à moduler l'aide de l'Etat en fonction de la "richesse" des régions (calculée à partir du potentiel fiscal, du taux de chômage et de la variation de l'emploi).

Les régions, à l'exception de l'Ile-de-France et la Corse, sont réparties en trois groupes :

- le groupe 1 des régions nécessitant un effort prioritaire de l'Etat, constitué de l'Auvergne, de la Bretagne, du Limousin, de la Lorraine, du Nord-Pas-de-Calais et de Poitou-Charentes.

L'enveloppe globale qui leur a été attribuée entre 1989-1993 sera majorée de l'accroissement du produit intérieur brut en valeur depuis le 1er janvier 1989, soit 23,5 %.

- le groupe 2 constitué des régions Aquitaine, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Languedoc-Roussillon, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Pays de la Loire et Picardie qui verront leur enveloppe augmentée de 14,10 %.

- le groupe 3 constitué des régions Alsace, Centre, Franche-Comté, Midi Pyrénées, Provence Alpes Côte-d'Azur et Rhône Alpes qui bénéficieront de la même dotation qu'en 1989, maintenue en francs constants.

Cette modulation exerce un effet redistributif bienvenu. Toutefois, elle ne tient pas toujours un compte suffisant de l'hétérogénéité des régions de programme. Ainsi, la région Centre, jugée "riche", englobe deux départements "fragiles" (Indre et Cher).

II - LES AIDES SPECIFIQUES AU DEVELOPPEMENT LOCAL.

Il n'est guère d'actions de l'Etat en matière d'aménagement du territoire qui ne contribuent - directement ou indirectement - au maintien et à la création d'emplois (FIAT, FIDAR, PAT).

Il existe toutefois une panoplie d'outils plus spécifiques qui visent directement à la création d'entreprises et d'emplois dans une perspective de développement local.

A. LES PRINCIPAUX OUTILS DISPONIBLES

1. Le FRILE (fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi).

Les dotations concourent pour l'essentiel (61 %) à la réalisation directe d'opérations de développement local. Elles sont

relativement complexes à suivre, en raison de l'abondement du fonds par d'autres ministères. Ainsi, en 1993, les ressources du fonds proviennent de :

	130,8	millions de francs (FRILE stricto sensu)
+	79,5	millions de francs (ministère du travail)
+	27	millions de francs (ministère de l'agriculture)
+	<u>27</u>	millions de francs (FIDAR)
=	264,3	millions de francs.

Toutefois, compte tenu de la réorganisation en cours des fonds d'intervention, les dotations accusent une baisse sensible -de 209,5 millions de francs à 140 millions de francs. En revanche, la reconduction du FRILE dans le cadre de la troisième génération des contrats de plan est acquise.

2. LE FIAM (fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en zone de montagne)

Créé en 1985, ce fonds subventionne des opérations d'assistance technique et d'études à hauteur de 45 millions de francs en 1993.

Les subventions sont ventilées par massif. Elles recouvrent les domaines les plus divers (appui aux actions de reconversion industrielle dans le bassin de Modane, aides à la formation des professionnels du tourisme, ...). Il convient de noter que certains commissaires de massif regrettent les gels budgétaires qui contrarient la programmation et la réalisation des opérations. La procédure FIAM est toutefois digne d'intérêt en tant qu'elle est non contractualisée et consacrée à des opérations innovantes.

Les fonds alloués au FIAM n'apparaissent plus en tant que tels dans le "bleu budgétaire" (chapitre 65-03), pour des raisons de technique budgétaire. Ils sont intégrés dorénavant au Titre IV (44-01). Cette rationalisation ne saurait être critiquée, mais l'effet d'affichage est malencontreux vis à vis des élus des zones de montagne qui considèrent le FIAM comme leur "enfant chéri". Selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial, la dotation du fonds serait abaissée à 35 millions de francs.

3. La PAT "petits projets"

Dénommée AIZR en style technocratique (Aide à l'investissement industriel en zone rurale), la PAT petits projets (article 64.00.20) n'est opérationnelle que depuis la fin de l'année 1992. Elle couvre de petits projets (entre 2 et 20 millions de francs) situés dans les zones éligibles à la PAC et figurant dans un PACT. Elle est pour l'avenir, transférée en gestion au budget du ministère de l'industrie (fonds d'aide aux PME/PMI). Les dotations inscrites au budget 1993 s'élèvent à 53 millions de francs en crédits de paiement

B. UNE REFLEXION NOUVELLE

1. L'encouragement au développement local

Cette politique est au centre des préoccupations du gouvernement : "libérer toutes les initiatives" est un des objectifs du débat national. Elle rappelle le principe posé par la loi "montagne" de 1985 et qui est celui de l'"autodéveloppement".

Elle suppose une coordination de tous les acteurs du développement et la mobilisation de toutes les administrations. Certaines idées - fort prometteuses - ont été présentées par Alain Madelin : le partenariat avec les grandes entreprises, la mobilisation de l'épargne de proximité, la simplification des formules sociétaires (société unipersonnelle).

2. La mise en oeuvre du CIAT de Mende

Parmi les décisions prises à Mende, votre rapporteur spécial s'attachera plus particulièrement à suivre la mise en oeuvre des chantiers suivants :

- fonds d'aide à l'investissement des PME/PMI ;
- dotation aux jeunes entrepreneurs ruraux ;
- diffusion du télétravail.

3. Les zones à statut particulier.

Les "zones d'entreprise" ont été décidées en 1986 dans le cadre de la reconversion des grands chantiers navals de la Normed (Dunkerque - Aubagne - La Ciotat et Toulon - la Seyne). Les avantages fiscaux consentis ont eu un retour positif : 196 implantations pour 7107 emplois à terme. Ils n'ont pas provoqué de transfert notable d'activités. Ces zones arrivent ou sont arrivées au terme de leur durée de vie fixée initialement à 5 ans. Leur ont succédé des zones d'une nature un peu différente, les ZIP (zones d'investissement privilégié), ouvertes également pour 5 ans. Les décrets n'ont été pris qu'en mai 1993, portant création d'une ZIP du Bassin minier (343 ha) et d'une ZIP de la Sambre-Avesnois. Leur promotion sera assurée par le commissaire à l'industrialisation du Nord-Pas de Calais.

Rappelons que l'article 51 de la loi de finances rectificative pour 1992 prévoit l'octroi, aux entreprises qui s'implantent dans les zones créées, d'un crédit d'impôt égal à 22 % du prix de revient hors taxes des investissements industriels qu'elles réalisent jusqu'au terme du trente-sixième mois suivant celui de leur constitution. Ce crédit d'impôt est imputable sur le montant de l'impôt sur les sociétés dû par l'entreprise dans les dix ans de sa constitution ; il n'est pas restituable.

Ce dispositif est réservé aux entreprises industrielles ou exerçant une activité de services directement nécessaire à une activité de fabrication ou de transformation de biens corporels mobiliers et qui emploient au moins dix salariés à compter de leur troisième exercice.

La mesure est exclusive du bénéfice de tout aide à l'aménagement du territoire accordée par l'Etat et elle doit être appliquée dans le respect des règles communautaires concernant notamment le cumul d'aides à finalités différentes et l'exclusion de certains secteurs sensibles.

L'intérêt de ce dispositif réside à la fois dans son automaticité et dans son attrait pour les investissements lourds, considérés comme particulièrement structurants et susceptibles de diversifier durablement l'activité d'une zone de conversion.

Malgré les difficultés juridiques évidentes, liées notamment au droit communautaire, votre rapporteur spécial ne serait pas loin de regretter qu'une attention plus soutenue n'ait pas été apportée à l'étude de mécanismes plus ambitieux du style des "zones franches". Il s'attachera donc plus particulièrement à suivre la mise en oeuvre des dispositifs nouveaux de conversion annoncés par le Gouvernement.

CHAPITRE IV

LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE ARTICULATION DES MECANISMES D'AIDE COMMUNAUTAIRES ET NATIONAUX

I - LA DIMENSION COMMUNAUTAIRE DE L'AMÉNA- GEMENT DU TERRITOIRE

A. L'EVALUATION DES "RETOURS"

Exprimés en millions d'Ecus 1989, ces retours, sur la période 1989-1993, s'établissent ainsi :

Objectif 1 (régimes en retard de développement)	888
Objectif 2 (régimes en déclin industriel)	1.227
Objectifs 3 + 4 (chômage de longue durée et insertion professionnelle des jeunes)	1.560,1
Objectif 5 a) (aides aux structures agricoles)	1.149
Objectif 5 b) (aide au développement rural)	950
PIC (programmes d'initiative communautaire)	372
Total	6.156,1

Sur la période 1989-1993, les retours communautaires dépassent 6 milliards d'Ecus, la part de la France s'élevant à 10,2 % des retours totaux. La comparaison n'a guère de valeur épistémologique, mais on peut rappeler à ce propos que la contribution de la France au budget communautaire s'élève à 18,4 %.

R. LA DÉFINITION D'UNE APPROCHE NOUVELLE

1. Le débat national sur l'aménagement du territoire...

Deux idées clefs ressortent du document introductif établi par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

- Affirmer l'identité de la France :

"A l'heure de la mondialisation des échanges, de la concurrence accrue avec les Etats-Unis et les pays d'Asie et du Pacifique, l'Europe est notre avenir.

Cependant, l'Europe ne doit être ni "une salade russe" des cultures ni un continent ouvert à des échanges incontrôlés ni une menace pour notre pays.

Aménager le territoire de la nation, c'est garantir la compétitivité de notre pays au sein du continent et marquer d'une empreinte indestructible, d'une marque irréversible, nos paysages, nos villes, nos campagnes, pour affirmer l'identité française au sein de l'Europe."

- Maîtriser les aides européennes

"Il convient donc de rester très vigilant sur le rôle croissant des moyens et des règlements européens qui pourraient conduire progressivement à un aménagement éclaté entre de nombreux acteurs, tiraillés entre politiques locales et objectifs européens. Cette évolution qui tiendrait l'Etat à l'écart compromettrait à la fois l'homogénéité et la crédibilité de l'ensemble de la nation.

Le risque est d'autant plus grand que nombre de régions sont aujourd'hui amenées à intervenir directement auprès de Bruxelles pour attirer chez elle le maximum de crédits.

A l'inverse, utilisées au service d'une politique cohérente d'aménagement, les aides européennes peuvent

contribuer directement à l'effort de développement qu'il faut conduire."

Nul besoin d'être grand clerc pour deviner, à la seule lecture de ces extraits, les difficultés politiques de la tâche à entreprendre.

2. ...suscitera nécessairement des questions délicates

Elles sont nombreuses. N'en citons que quelques-unes. Outre l'application du principe de subsidiarité, plus formel qu'opérationnel, se profile l'apparition d'«eurorégions», à laquelle le Gouvernement ne semble pas défavorable. Selon lui, "le terme d'Eurorégion caractérise l'opportunité de réfléchir et d'agir dans l'intention d'identifier puis de promouvoir pour ces espaces, de nouvelles chances de développement.

Le Gouvernement français ne peut qu'adhérer à un tel objectif, et soutient les démarches de coopération transfrontalière, tant à travers l'initiative communautaire INTERREG actuelle et future, que dans les prochains contrats de plan.

D'autre part, il convient de rappeler que les réflexions prospectives conduites par l'Etat dans le cadre des Grands chantiers d'aménagement du territoire, démontrent bien la nécessité de penser l'avenir d'une région donnée dans la mise en perspective avec les régions directement voisines."

Question récurrente, qui ne manquera pas d'être posée au niveau local : la carte des zones primables aux objectifs 2 e 5 b). On peut, à ce propos, souligner que la réforme des fonds structurels sera opérationnelle avant même que ne s'achève le débat national, mais vraisemblablement en même temps que le bouclage des contrats de plan Etat-régions.

II - LA NECESSAIRE REFORME DES FONDS STRUCTURELS

A. MULTIPLICITE ET DYSFONCTIONNEMENTS

1. La multiplicité des mécanismes communautaires, inspirée peut-être de la multiplicité des mécanismes français, a atteint ses limites. La réforme de juillet 1993 semble y mettre un terme :

- OID (opérations intégrées de développement) et PIM (programmes intégrés méditerranéens) sont des programmes clôturés ou en voie de l'être ;

- les PIC (programmes d'initiative communautaire, par exemple le programme Leader) font l'objet d'un "Livre vert" permettant une réflexion d'ensemble et seront caractérisés par une participation plus efficace des Etats membres à leur conception, ainsi que par une réduction de leur nombre.

2. Cette multiplicité n'exclut pas certains dysfonctionnements, probablement inévitables, mais qui sont mal ressentis à l'échelon national, s'agissant par exemple de la réforme de la PAC (politique agricole commune). Cette réforme exercera des effets négatifs sur les industries des engrais, des produits phytosanitaires et des semences, à la production mais aussi au niveau des coopératives d'approvisionnement. Il en ira de même pour la construction et la réparation de machines agricoles, ainsi que pour les entreprises de collecte et de stockage. Particulièrement précieux en zone rurale, des emplois industriels, commerciaux et de services sont ainsi mis en péril, sans qu'une action communautaire spécifique ne semble avoir été engagée.

D'une manière générale, le lien ne paraît pas assez solide entre les décisions macroéconomiques (politique commerciale extérieure par exemple) et les mesures compensatrices au niveau local (avenir de la filière bois face aux importations scandinaves, avenir des usines textiles face aux importations mal contrôlées des pays AMF,...).

L'avenir de la filière bois préoccupe votre rapporteur spécial. Sans empiéter sur le domaine de compétences de ses collègues, il se doit de souligner la dimension d'aménagement du

territoire de ce dossier. La crise conjoncturelle, jointe aux importations massives et à l'insuffisance des dotations du Fonds forestier national, fait craindre pour la pérennité de nombreux emplois en zone rurale (bûcherons, pépiniéristes, scieurs, sylviculteurs, entrepreneurs de travaux agricoles). Les produits du bois n'entrent certes pas dans les mécanismes de la politique agricole commune, mais les autorités compétentes - nationales et communautaires - s'honoreraient d'une réflexion plus intégrée et plus hardie. Les aides aux papeteries, pour ne prendre que cet exemple, gagneraient en efficacité si elles étaient davantage conçues en termes d'aménagement du territoire...! Les aides qui viennent d'être annoncées en faveur du groupe La Rochette semblent en tenir compte : la mise en faillite de la cellulose du Rhône et d'Aquitaine aurait représenté la destruction de 1.000 emplois directs et, peut-être "surtout", de 5.000 emplois indirects de l'amont forestier.

B. LES ÉLÉMENTS-CLEFS DE LA RÉFORME

1. Les objectifs recherchés

La réforme des 2 et 19 juillet 1993 vise à assurer une plus grande concentration des interventions sur un nombre limité d'objectifs, à mieux préserver et à étendre aux partenaires économiques et sociaux le principe du partenariat, à mieux se situer en complément des actions nationales ainsi qu'à simplifier les procédures.

2. Les moyens mis en oeuvre

- Pour les objectifs 2, 3, 4 et 5 b, le Conseil européen d'Edimbourg des 11 et 12 décembre 1992 a décidé que les engagements seraient maintenus dans leurs "rapports respectifs actuels".

- En ce qui concerne les PIC, il a été décidé de porter leur enveloppe financière à 9 % du montant total des ressources des fonds structurels.

- L'objectif 1, quant à lui, qui représente plus de la moitié des financements des fonds structurels, verra ses ressources

augmenter pour atteindre près des deux tiers de l'enveloppe globale des fonds structurels.

- Au total, la politique régionale sera dotée de 141 milliards d'Ecus pour la période 1994-1999, dont 96 milliards pour l'objectif 1.

3. La simplification des procédures

La réforme de 1993 permettra de simplifier et de rendre plus transparentes les procédures d'accès aux crédits communautaires. Elle prévoit trois étapes :

- première étape : l'élaboration d'un plan pour la période 1994-1999 : il s'agit d'un plan de développement rural pour l'objectif 5 B, d'un plan de reconversion régionale et sociale pour l'objectif 2, d'un plan de développement régional pour l'objectif 1 ;

- deuxième étape : la réponse de la Commission aux propositions contenues dans ces plans sous la forme de Cadres communautaires d'appui (CCA) ;

- troisième étape : la préparation des programmes opérationnels. Il s'agit de programmes de développement rural pour l'objectif 5 B, de programmes de reconversion régionale et sociale pour l'objectif 2, de programmes de développement régional pour l'objectif 1.

Depuis juillet dernier, les Etats peuvent, pour accélérer la procédure, présenter conjointement leurs plans et leurs programmes. Cela devrait avoir pour conséquence de diminuer fortement les délais nécessaires aux prises de décisions communautaires sur les financements européens. La Commission s'est par ailleurs engagée à diminuer le nombre des initiatives communautaires (PIC).

C. LE PROBLÈME PENDANT DES ZONES PRIMABLES ET DES "RETOURS"

Hormis l'inclusion déjà connue des cantons du Hainaut français dans les zones dites "1", le résultat des négociations avec les autorités communautaires n'est pas encore connu au 14 octobre 1993. Sur les 96,3 milliards d'Ecus de l'objectif 1, le retour de la France devrait être de l'ordre de 2,2 milliards d'Ecus, soit 2,3 % du total. Les autres données ne sont pas disponibles. Il existe des divergences non négligeables entre la position de la France et celle des autorités communautaires pour les zones 2 et 5 b).

CHAPITRE V

LA DATAR ET LE DEBAT NATIONAL

I - LA NOUVELLE CONFIGURATION DE LA DATAR

A. LE NOUVEAU MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

1. Les compétences

Depuis la constitution du nouveau Gouvernement, la DATAR est mise à disposition du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et du ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités Locales, qui exercent leurs attributions concernant l'aménagement du territoire par délégation du Premier ministre.

Les deux ministres coordonnent notamment l'action des divers ministères associés aux actions de reconversion des bassins d'emplois qui relèvent du ministre chargé de l'Industrie et ils exercent les attributions dévolues au ministre du plan et de l'aménagement du territoire en ce qui concerne les contrats de plan Etat-région.

2. Les services

Ils font appel à cette fin, en tant que de besoin aux services du ministère de l'équipement, des transports, et du tourisme, du ministère de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur, du ministère de l'agriculture et de la pêche, du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville, du Commissariat général du Plan ainsi que de la Délégation générale à l'innovation sociale et à l'économie sociale.

B. LA NECESSAIRE POURSUITE DU RENFORCEMENT DE LA PRESENCE DE LA DATAR A L'ETRANGER

1. L'implantation internationale de la DATAR

Le CIAT du 5 novembre 1990 a décidé d'étendre le réseau des bureaux de la DATAR à l'étranger.

Depuis 1991, ces bureaux -dénommés IFA "Investir France Agencies- sont présents dans de nombreux pays :

IFA Europe : quartier général à Bruxelles, avec des antennes à Londres, Francfort, Amsterdam, Milan, Zürich, Madrid.

IFA Amérique du Nord : QG à New-York, bureaux à Chicago, Houston, Los Angeles, antennes (bureaux ouverts à mi-temps par des agents des bureaux permanents) à Atlanta, Dallas, San Francisco.

IFA Asie : QG à Tokyo, bureaux à Osaka, Taipei, Hong-KONG (au sein du PEE).

IFA Pays nordiques : le bureau de Stockholm a compétence sur la Suède, la Norvège, la Finlande et le Danemark.

Ces structures sont légères, un bureau étant composé de deux prospecteurs et d'une assistante. Les prospecteurs sont des CSNA (Coopérants du service national en administration) dont la mission est prolongée pendant 2 ans en moyenne par contrat avec l'Etat au-delà des 16 mois de service national. Chaque réseau est

dirigé par un directeur et un directeur adjoint. L'ensemble représente environ 55 personnes.

2. L'adéquation des moyens

Avec la montée en charge progressive du réseau des bureaux européens notamment, le budget global est passé de 40 millions de francs en 1991 à 43 millions de francs en 1993. En 1993, les crédits de personnel ont représenté 54 % du budget, les crédits de fonctionnement général 43 % et les crédits informatiques 3 %. Pour 1994, une stricte stabilité du budget de personnel est envisagée, tandis que le passage de 20 à 21,5 millions de francs pour les crédits de fonctionnement (informatique comprise) permettra de ne faire face que partiellement à l'appréciation vis à vis du franc de plusieurs monnaies comme le dollar américain et, plus nettement encore, le yen japonais.

Votre rapporteur spécial ne manquera pas d'interroger le Gouvernement sur deux points précis :

- le rôle exact de la "tête de réseau" bruxelloise
- la modestie apparente des dotations envisagées pour 1994.

Cette modestie, que l'on voudrait plutôt orgueil, contraste avec les bons résultats de ces bureaux, dont notamment celui de Chicago que votre rapporteur spécial a pu tout spécialement apprécier. Il conviendrait peut être de "mettre en ligne" l'accroissement de la dotation consacrée à la PAT et les moyens octroyés aux "rabatteurs" de la DATAR Le CIAT de Mende fixe notamment comme objectif à l'action de l'Etat d'octroyer "des aides plus attractives pour les entreprises étrangères". Le relevé de décision indique sans ambages :

« Pour attirer en France des investissements plus nombreux, les moyens affectés à chaque projet se rapprocheront du niveau de ceux accordés par nos partenaires européens. L'aide française est actuellement de 5,9 % en moyenne contre 30,2 % en Italie, 22 % en Espagne. »

Rappelons à ce propos que la France est devenue le premier pays au monde pour l'accueil d'investissements étrangers.

II - LES DOTATIONS INSCRITES DANS LE PROJET DE BUDGET

A. L'INSUFFISANCE DES CREDITS DE PERSONNEL

1. La baisse tendancielle des effectifs

De 1987 à 1993, les effectifs budgétaires de la DATAR sont passés de 155 à 126 emplois, soit une diminution de 19 % en 6 ans. Pour 1994, 6 suppressions supplémentaires doivent intervenir.

Cette baisse notable des effectifs, au demeurant supérieure en pourcentage à la contribution minimum fixée par les directives annuelles du Gouvernement, ne s'est accompagnée ni d'une augmentation des mises à disposition de personnels extérieurs (leur nombre, de 25 à 30 personnes, est resté stable au cours de la période), ni d'une réduction des missions imparties à la DATAR. Ces dernières ont au contraire connu un accroissement sensible en 1993, qui se poursuivra en 1994.

Les efforts de modernisation (poursuite de l'informatisation), les adaptations de l'organisation des tâches (secrétariats en particulier) et les redéploiements internes, ainsi que la mise au point d'un projet de service et les encouragements à une plus grande mobilisation des agents ont accompagné cette évolution.

2. La nécessité d'une remise à niveau

La baisse tendancielle des effectifs rencontre une double limite qui ne peut plus être franchie. D'une part, les tâches de secrétariat et de service sont marginalement assurées par des personnels vacataires (une telle situation n'est acceptable que dans la mesure où elle est circonscrite dans le temps). D'autre part, le renforcement continu des missions et des responsabilités confiées à la DATAR, notamment depuis 1990 rend nécessaire une consolidation de ses effectifs. L'année 1994 sera particulièrement marquée par la première année d'exécution des contrats de plan Etat-régions ainsi

que le lancement d'un grand débat national pour l'aménagement du territoire et des nouveaux programmes communautaires sur les fonds structurels européens.

Sauf explication convaincante du ministre de tutelle, votre rapporteur spécial ne peut que s'étonner d'une telle situation.

B. UNE AUGMENTATION RELATIVE DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT

Les dotations correspondantes du Titre III passent de 36 millions de francs à 48 millions de francs (+ 33 %), l'augmentation étant essentiellement imputable aux frais occasionnés par l'organisation du débat national sur l'aménagement rural (coût estimé : 9,63 millions de francs en 1993). Ces dotations semblent chichement mesurées ainsi que je l'ai souligné dans mon propos liminaire.

CONCLUSIONS

Le projet de loi de l'aménagement du territoire pour 1994 marque incontestablement la volonté du Gouvernement de faire de ce dossier l'une de ses priorités. Les débats qui ont été organisés, tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, sur la ville, sur l'aménagement rural ou sur les transports démontrent par ailleurs qu'il entend y associer le Parlement d'une manière aussi étroite que possible. Certes, tout ne peut être fait l'espace d'un budget, et quelques dotations spécifiques appelleront dans l'avenir une remise à niveau. Mais le mouvement est là, l'impulsion est donnée. Sous le bénéfice de ces quelques observations, la commission des finances vous recommande d'adopter les crédits figurant dans le projet de budget de l'aménagement du territoire pour 1994.

Réunie le 14 octobre 1993, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a suivi les conclusions de son rapporteur spécial et décidé de recommander au Sénat l'adoption des crédits inscrits au titre de l'aménagement du territoire dans le projet de loi de finances pour 1994.