

N° 79

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

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 1995, 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° 29

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, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Crozé, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mossier, René Régnault, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
CHAPITRE PREMIER : LES TRAITS CARACTÉRISTIQUES DU BUDGET POUR 1995	7
A. LA MISE EN OEUVRE DES RÉFORMES STRUCTURELLES	7
B. LES MODIFICATIONS LIÉES AU PROJET DE LOI SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	9
II- LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES CRÉDITS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	11
A. LE BUDGET STRICTO SENSU	11
B. LES DONNÉES BUDGÉTAIRES CONSOLIDÉES	12
III- PRINCIPALES OBSERVATIONS	15
A. LE CARACTÈRE "ANORMAL" DES ANNÉES 1994-1995 N'EXCLUT PAS LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE INFORMATION DU PARLEMENT	15
B. LA MISE EN OEUVRE DU FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE (FNADT)	16
C. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DE LA DATAR	17
D. LA RÉFORME DE LA PAT	18

CHAPITRE II - LES APPROCHES SECTORIELLES	19
I- LE SECTEUR DES TRANSPORTS	19
A. LE PROJET DE LOI D'ORIENTATION	19
B. LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES	20
C. LE CAS PARTICULIER DE L'ILE-DE-FRANCE	21
II- LA NOUVELLE PROBLÉMATIQUE DU DÉVELOPPEMENT RURAL ..	22
A. LES TERRITOIRES RURAUX DE DÉVELOPPEMENT PRIORITAIRE ..	22
B. L'ENCHEVÊTREMENT DES ZONAGES	23
C. LE FONDS DE GESTION DE L'ESPACE RURAL	24
CHAPITRE III : LA PRÉSENCE DE LA DATAR À L'ÉTRANGER ..	25
I- UNE PRÉSENCE MODESTE, MAIS EFFICACE	25
A. UNE PRÉSENCE MODESTE	25
B. DES RESULTATS INTERESSANTS	26
II- UNE CONCURRENCE SEVERE, QUI IMPLIQUE DES CHOIX	27
A. NOS PARTENAIRES ETRANGERS NE RESTENT PAS INACTIFS	27
B. LE CHOIX DE LA TETE DE RESEAU BRUXELLOISE	28
III- UNE POLITIQUE A AFFIRMER	29
A. UN EFFORT BUDGETAIRE A ACCOMPLIR	29
B. DES PRIORITÉS À DÉGAGER	30

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. La discussion simultanée du projet de loi de finances et du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire provoque des interférences passagères qui rendent moins lisible le budget de l'aménagement du territoire stricto sensu. Par ailleurs, la transformation voulue par le Sénat de comptes spéciaux du trésor en établissements publics nationaux répond à des exigences de bon sens : participation des élus et maîtrise des ressources. Toutefois, elle se traduit par un affaiblissement du contrôle parlementaire et un éparpillement de l'action de l'Etat. Un compromis devra être trouvé entre ces deux approches.

2. La problématique des zonages méritera une analyse ultérieure approfondie au vu des résultats de la nouvelle politique conduite par le Gouvernement. Le découpage du territoire en six zones principales auxquelles s'ajoutent des zonages secondaires est probablement encore trop complexe, même si une bonne dose de rationalisation lui a été injectée par le Gouvernement. Zonages, financements croisés, compétences enchevêtrées et fonds ou procédures multiples peuvent faire perdre de vue l'essentiel : trouver de bons projets et des hommes compétents pour les mener à bien.

3. L'action de la DATAR, notamment celle de ses bureaux à l'étranger, mériterait un effort budgétaire accru. L'effort consenti par la France pour attirer sur son sol des investissements étrangers est beaucoup trop faible, quand il n'est pas dispersé entre plusieurs administrations. Cette situation n'est pas satisfaisante, car les sommes en jeu restent malgré tout faibles (quelques millions de francs). De surcroît, il peut y avoir quelque paradoxe à regretter que la PAT ne soit pas consommée alors même que l'on rogne sur les dépenses nécessaires pour attirer en France les investissements "internationalement mobiles".

4. La création du fonds national pour le développement et l'aménagement du territoire répond à une attente et doit être accueillie avec faveur. Il importera toutefois de ménager une transition harmonieuse entre les actions ciblées des fonds spécifiques et les actions plus indifférenciées d'un fonds à vocation généraliste. Cette transition est d'ailleurs rendue inévitable par la contractualisation des concours de certains fonds. Il serait donc souhaitable qu'une nomenclature d'exécution suffisamment fine soit élaborée à bref délai par le Gouvernement dans le but de permettre au contrôle parlementaire de s'exercer dans toute sa plénitude.

5. L'Assemblée nationale a apporté en seconde délibération deux modifications aux crédits de l'aménagement du territoire. Sur l'initiative du Gouvernement, les crédits de l'article 10 du chapitre 44-10 (FNDAT) ont été majorés de 2,28 millions de francs et ceux de l'article 10 du chapitre 65-00 (FNDAT) de 3,7 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement. Ces amendements ne modifient pas sensiblement le budget de l'aménagement du territoire.

CHAPITRE PREMIER

LES TRAITs CARACTÉRISTIQUES DU BUDGET POUR 1995

I - LA MISE EN OEUVRE DES RÉFORMES STRUCTURELLES

A. LES MODIFICATIONS NON LIEES AU PROJET DE LOI SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

1. La remise à plat des crédits PAT

(millions de francs)

	1994 LFI	1995 LFI	Variation
AP	1.000	647	- 35,3 %
CP	583,75	343,75	- 41,2 %

La sous consommation chronique (55 % en 1992, 60 % en 1993) et la crise économique (investissements différés) ont conduit à cette "opération vérité" qui se traduit par une baisse optique significative. Au 31/7/1994, on observera que les CP consommés n'atteignaient que 178 millions de francs et que 50 millions de francs d'AP étaient annulés à cette date. L'arrêté du 29/9/94 a annulé 129 millions de francs supplémentaires d'AP. Il convient donc de se demander si la stratégie visant à concentrer la PAT sur les investissements "internationalement mobiles" ne mériterait pas d'être revue.

2. L'intégration des transferts en gestion du FRILE

Le FRILE (fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi) est traditionnellement alimenté par la dotation figurant au budget de l'Aménagement du territoire et par un versement en cours d'année du ministère du Travail, qui cofinance ce fonds. Dans le PLF 95, ce cofinancement de 42,5 millions de francs figure directement dans le budget Aménagement du territoire.

Il s'agit donc d'une hausse "optique" qui contrebalance pour partie la baisse "optique" de la PAT. Les observations de la Cour des comptes ont ainsi été prises en compte.

3. Le regroupement comptable des moyens de la DATAR

Il est obtenu par le regroupement de trois chapitres budgétaires.

	Ancienne présentation LF 94	Nouvelle présentation PLF 95
34-01 Frais de déplacement	2,667.830	
34-02 Matériel et fonctionnement courant	19,649.168	
34-92 Parc automobile	0,55	
34-98 Moyens de fonctionnement des services		14,275.407

Cette modification de pure gestion n'appelle pas de commentaire particulier.

B. LES MODIFICATIONS LIEES AU PROJET DE LOI SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

1. Les données budgétaires propres au ministère de l'aménagement du territoire

Le projet de loi de finances pour 1995 prévoit le regroupement des crédits d'intervention de la DATAR en un fonds unique correspondant à deux chapitres budgétaires, l'un pour le fonctionnement et l'autre pour l'investissement au lieu de sept chapitres en budget voté 1994.

La gestion du FNDAT (Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire) est organisée selon deux principes :

- "pilotage" par un comité ministériel unique

- répartition à parts égales des crédits entre une section générale et une section locale à gestion déconcentrée.

Cette disposition est la traduction comptable de l'article 13 du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Elle ne saurait, bien entendu, préjuger le vote final du Parlement.

Titre IV	Ancienne présentation	- 44-01	subventions diverses (y compris ex FIAM)
		- 44-02	actions diverses en faveur de l'emploi FRILE
		- 44-03	Fonds d'aide à la délocalisation des activités
	Nouvelle présentation	- 44-10	Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
Titre VI	Ancienne présentation	- 65-01	FIAT
		- 65-02	Action en vue de faciliter l'implantation d'activités industrielles ou tertiaires hors de la région parisienne
		- 65-03	FIDAR
		- 65-05	GIRZOM
	Nouvelle présentation	- 65-00	Fonds National d'Aménagement et de développement du territoire : subventions d'investissement

2. Les comptes spéciaux du Trésor

Leur présentation dans le projet de loi de finances s'écarte déjà des dispositions votées par l'Assemblée nationale. Il convient donc de mentionner, pour mémoire, que le PLF :

- crée deux comptes d'affectation spéciale (Fonds de péréquation des transports aériens à l'article 29 I et Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables à l'article 30).

- crée trois taxes nouvelles en son article 12 (150 millions de francs pour la taxe de 4 francs sur les transports aériens, 1 milliard de francs pour la taxe de 0,02 francs par km et par usager due par les concessionnaires d'autoroute, 1 milliard de francs pour la taxe de 0,014 F/Kwh acquittée par les titulaires d'ouvrages hydro-électriques concédés).

L'articulation entre le projet de loi de finances et le projet de loi sur l'aménagement du territoire appellera, à n'en pas douter, une analyse ultérieure approfondie.

II - LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES CRÉDITS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, TELS QU'ILS FIGURENT DANS LE PLF 95

A. LE BUDGET STRICTO SENSU

1. Présentation générale

Crédits de l'aménagement du territoire

(en millions de francs)

	Loi de finances 1994	Projet de loi de finances 1995	1995/1994 (en %)	1995/1994 à structure constante (en %)				
DEPENSES ORDINAIRES	464,5	505,94	+ 8,91	- 0,21				
Titre III - Moyens des services	104,32	96,67	- 7,33	- 7,33				
Titre IV - Interventions publiques dont : Chapitre 44-01 - Subventions diverses	360,1 206,1	409,27	+ 13,62	+ 1,63				
• Art. 10 Datar dont :	202							
- Commissariats à l'industrialisation	45							
- FIAM	35							
- "Transfert" FIAT	70							
- "Transfert" FIDAR	50							
• Art. 30 Pôle européen de développement								
Chapitre 44-01	3,9							
• Art. 20 (1993)								
- Fonds d'aide à la délocalisation des activités								
Chapitre 44-03 (1994)								
Chapitre 44-02 : Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (FRILE)	60 94							
DEPENSES EN CAPITAL								
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat								
Chapitre 64-00 - Prime à l'aménagement du territoire (PAT)	1.000	647	583,75	343,75	- 41,62	- 46,87	- 41,62	- 46,87
Chapitre 65-01 - Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT)	863,9	624						
Chapitre 65-02 - Fonds d'aide à la décentralisation (FAD)	115	67,4	2.000	1.391,12	+ 20,65	+ 15,15	+ 20,65	+ 15,15
Chapitre 65-03 - Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR)	512,66	353,66						
Chapitre 65-05 - Restructuration des zones minières (GIRZOM)	166	163						
TOTAL DEPENSES EN CAPITAL	2.657,56	1.855,06	2.583,75	1.734,95				
TOTAL (DO + CP)		2.319,56		2.240,89		- 3,39		- 5,12
TOTAL (DO + AP)	3.122,06		3.089,89		- 1,03		- 2,35	

Source : Assemblée nationale

2. Observations

Plusieurs indicateurs peuvent être retenus pour caractériser l'évolution des dépenses :

- 5,12 % à structure constante (compte tenu du FRILE)

- 3,39 % en présentation budgétaire stricto sensu

+ 13,4 % si on neutralise l'effet PAT ; ce qui se justifie si l'on tient compte du fait que les dépenses effectives liées à la PAT seront supérieures en 1995 par rapport à 1994, alors que les présentations budgétaires sont inverses.

+ 90 %, si, comme le ministre délégué à l'aménagement du territoire y invite, on prend en compte les 3 fonds créés dans la perspective de la loi d'aménagement du territoire.

L'extrême dispersion de ces indicateurs conduit à une modestie comptable de bon aloi qui ne saurait toutefois occulter le vigoureux effort consenti en faveur de l'aménagement du territoire.

B. LES DONNEES BUDGETAIRES CONSOLIDEES

1. La mesure de l'effort budgétaire global

L'état récapitulatif des crédits affectés à l'aménagement du territoire, déposé cette année dans des délais très satisfaisants, permet une vue plus exhaustive des crédits, même si elle n'est pas exempte -par construction- de quelques imperfections techniques : le tableau ci-après fait apparaître une hausse sensible des crédits budgétaires (+ 7,2 %).

Récapitulation générale
Etat des crédits affectés à l'aménagement du territoire

(en millions de francs)

Imputation	1994 (crédits ouverts en LFI)		1995 (prévisions)	
	AP	DO/CP	AP	DO/CP
Affaires étrangères	33,45	91,43	0,00	70,87
Affaires sociales, santé et ville	585,00	588,70	566,00	2.732,00
Agriculture et pêche	1.098,25	13.098,91	1.090,15	13.411,53
Commerce et artisanat	27,16	57,59	33,83	63,10
Culture	215,40	167,97	196,89	138,25
Education nationale	169,17	184,56	169,17	184,56
Enseignement supérieur et recherche				
I Enseignement supérieur	2.541,20	2.571,80	3.665,50	3.476,00
II Recherche	3.612,67	3.632,21	3.332,31	3.493,61
Environnement	157,55	73,03	159,95	70,93
Equipement, Transports et Tourisme :				
I Urbanisme et services communs ...	12,10	7,40	14,00	8,60
II Transports				
1. Transports terrestres	1.754,80	22.697,58	2.410,50	24.589,03
2. Routes	7.393,00	5.843,00	6.406,00	5.346,00
3. Sécurité routière	210,35		210,00	
4. Météorologie	4,75	5,00	3,00	2,50
III Tourisme	71,47	65,48	78,00	62,93
IV Mer	224,50	574,60	174,03	583,63
Industrie et postes et télécommunications	5.967,70	5.019,40	4.974,20	4.928,50
Intérieur et aménagement du territoire				
I Intérieur		558,00		596,00
II Aménagement du territoire	2.657,56	2.319,57	2.583,70	2.240,89
Jeunesse et sports	207,10	477,35	241,16	479,51
Services généraux du Premier Ministre				
I Services généraux	130,00	50,00	0,00	0,00
Travail, Emploi et Formation Professionnelle	174,95	689,32	206,97	679,05
Défense	120,00	160,00	51,00	51,00
Aviation civile	30,41	25,41	53,60	37,90
Total	27.398,54	58.958,31	26.619,96	63.246,39

2. Les limites statistiques de l'entreprise

Ce tableau appelle certains commentaires :

- Il ne prend pas en compte les fonds d'origine communautaire, qui ne revêtent pas la forme de fonds de concours au budget général.

- Il ne prend pas en considération les dotations des comptes spéciaux du Trésor, les crédits spécifiques DOM-TOM et des crédits spécifiques relevant de la politique de la ville. Les trois critères traditionnels ont été repris :

- crédits engagés au titre des CPER
- crédits dont l'affectation a été décidée en CIAT
- crédits ayant un impact sur l'implantation géographique des activités ou concourant au développement local.

- Il est présenté traditionnellement comme tous les autres "Jaune" en prévisions et jamais en réalisations. Or les crédits des contrats de plan Etat-régions, compte tenu de l'étalement des dates de signature, seront inférieurs au cinquième des montants retenus globalement. De plus, et sans explication complémentaire, les prévisions 1994 (publiées à l'automne 1993) à hauteur de 61 milliards régressent à 59 milliards de francs (constatés en LFI à la fin de l'année 1993). Ainsi, pourrait donc considérer que les crédits de l'aménagement du territoire ont augmenté de 7 % en deux ans, soit + 3,5 % en 1994 et + 7,2 % en 1995 !

On pourrait également en conclure que, en francs constants, les crédits ont régressé en 1994 par rapport à 1993 !

- Il ne semble pas conforme à la volonté du législateur qui souhaitait disposer d'un état récapitulatif des dépenses effectives du dernier exercice connu et les crédits disponibles au 30 juin de l'année en cours (Art. 132 LFI 1992)

III - PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. LE CARACTERE "ANORMAL" DES ANNEES 1994-1995 N'EXCLUT PAS LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE INFORMATION DU PARLEMENT

1. La modification du paysage

L'imprécision inévitable des données numériques est rendue plus sensible par les perturbations -nécessaires- des règles du jeu : réforme des fonds structurels communautaires, mise en route d'une nouvelle génération de contrats de plan, mise en oeuvre des contrats de ville, resserrement de la contrainte budgétaire, examen du projet de loi d'aménagement du territoire, modifications dans la nomenclature budgétaire. Cette liste, non exhaustive, explique assez largement les difficultés de repérage rencontrées. Sa longueur témoigne aussi de la priorité que le gouvernement a assignée à sa politique d'aménagement du territoire national.

2. La nécessité d'une information plus fine du Parlement

La Commission spéciale du Sénat, après celle de l'Assemblée nationale, a pris conscience de l'insuffisance relative de l'information disponible et a souhaité notamment la mise en place d'un observatoire national. Elle préconise également un enrichissement des données figurant à l'état prévu par l'article 132 de la loi de finances pour 1992 (transferts aux collectivités locales, régionalisation des dépenses d'investissement, financements communautaires).

**B.LA MISE EN OEUVRE DU FONDS NATIONAL
D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DU
TERRITOIRE (FNADT)**

LFI 1994			PLF 1995		
	AP	CP/DO		AP	CP/DO
Total Titre IV		360,181	Titre IV		409,270
Dont - Subventions diverses		206,181	FNDAT		
- FRILE		94			
- FAD		60			
Total Titre VI	1.657,56	1.208,06	Titre VI	2.000	1.391,2
Dont - FIAT	863,9	624	FNDAT		
- FAD	115	67,4			
- FIDAR	512,66	353,66			
- GIRZOM	166	163,00			

Ce tableau fait apparaître une augmentation significative des dotations (+ 13,6 % en DO, + 15,1 % en CP). Toutefois :

1. Les changements, même les plus désirés, ont leur nostalgie

On peut indiquer à ce titre, que le regroupement et la déconcentration ne sont pas nécessairement de nature à favoriser la lisibilité de la dépense. Cet inconvénient relatif est balancé par la fongibilité, la rapidité de l'engagement et une "meilleure" consommation des crédits, tout au moins lorsque le dispositif sera en régime de croisière. Le ministre a déclaré à l'Assemblée nationale :

"Je tiens à préciser d'emblée que cette globalisation ne nous fait pas perdre de vue la nécessité de respecter les objectifs initialement assignés aux fonds spécialisés".

La loi d'aménagement du territoire devrait prévoir un rapport annuel d'information sur la gestion de ce fonds.

2. La mise en route du FNADT devra tenir compte des dotations déjà contractualisées au titre des différents fonds, ce qui limitera sa marge de manoeuvre initiale. L'engagement de deux milliards de francs d'AP paraît raisonnablement optimiste.

3. La commission spéciale du Sénat estime que la section déconcentrée devrait être gérée par le Préfet de région en concertation avec les collectivités locales.

C. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DE LA DATAR

	LFI 1994	PLF 1995	
34.98 Moyens de fonctionnement	22,867	14,275	- 35,5 %
34.03 Informatique	2,15	2,0	- 7 %
34.04 Bureaux DATAR à l'étranger	21,5	21	- 2,3 %
34.03 Postes et Télécommunications (remboursement)	1,62	1,02	- 36,9 %
Total Fonctionnement	48,14	38,3	- 20,4 %
Dépenses de personnel (tous chapitres confondus)	56,1	58,3	+ 3,9 %
dont bureaux à l'étranger	24,0	25,4	+ 5,8 %
Budget total	104,24	96,6	- 7,3 %

1. L'augmentation des frais de personnel résulte de la suppression de 2 emplois budgétaires et de la revalorisation de la grille indiciaire (mouvements en sens inverse). Les emplois budgétaires devraient ainsi passer de 126 en 1993 à 118 en 1994. Cette réduction progressive n'est guère convaincante et le seul suivi de la loi d'aménagement du territoire se traduira par de fortes sujétions pour le personnel, qui a brillamment mené à bien le "Grand Débat". Votre rapporteur spécial estime qu'il serait préjudiciable de tirer parti de ces réductions de postes pour envisager la suppression d'antennes en province. L'expérience démontre en effet que les spécialistes de la DATAR sont souvent mieux à même de traiter les dossiers d'investissement que les services régionaux de l'Etat.

2. La diminution des moyens de fonctionnement résulte pour l'essentiel de la non reconduction de l'enveloppe spécifique 1994 liée à l'animation de cette opération nationale (9,63 millions de francs).

3. L'augmentation des crédits des bureaux à l'étranger devrait permettre de pallier les carences observées en 1994 (non recrutement d'agents sur des postes devenus vacants). Elle ne traduit pas une volonté particulière. Votre rapporteur spécial estime que de meilleures perspectives de carrière devraient ainsi être offertes aux volontaires du service national en entreprise. Il serait en outre intéressant de corréliser ces dotations avec les dépenses effectives de la PAT : à effort modeste de prospection, résultats modestes d'implantation.

D. LA REFORME DE LA PAT

1. La refonte du zonage

Le zonage PAT qui constitue la base du zonage relatif aux aides d'Etat, à finalité régionale, a été revu à la demande des institutions communautaires. La nouvelle carte couvre 40,9 % de la population métropolitaine et distingue plusieurs taux plafond suivant le niveau de développement des zones. Les aides à finalité régionale comprennent, outre la PAT, les exonérations de taxe professionnelle et de droits de mutation ainsi que les aides des sociétés de conversion.

2. La remise à niveau des dotations

Le taux d'intervention par emploi créé est augmenté de 40 %, ce qui l'élève à 50 000 F ou à 70 000 F selon les zones concernées. La dotation PAT est certes prévue en forte baisse mais, compte tenu des reports prévisibles à la fin de 1994 et des dossiers de demande sur lesquels des crédits seront engagés l'an prochain, elle apparaît réaliste et n'appelle pas d'observation particulière. Le ministre a indiqué à l'Assemblée nationale :

"Notre volonté est de faire en sorte que la France puisse devenir le premier pays d'accueil des investissements mobiles d'Europe".

CHAPITRE II

LES APPROCHES SECTORIELLES

I - LE SECTEUR DES TRANSPORTS

A. LE PROJET DE LOI D'ORIENTATION

Le texte voté par le Sénat a sensiblement renforcé le dispositif arrêté par l'Assemblée nationale. Il fixe de grands objectifs :

"En 2015, aucune partie du territoire français métropolitain continental ne sera située à plus d'une demi-heure d'automobile soit d'une autoroute ou d'une route express à deux fois deux voies, soit d'une gare desservie par le réseau ferroviaire à grande vitesse".

Il prévoit en outre une procédure renouvelée (schémas sectoriels, chartes régionales,...) dont la caractéristique principale est d'associer plus étroitement les collectivités locales aux grands choix d'infrastructures. Par ailleurs, les contrats de plan conclus entre l'Etat et les entreprises nationales définissent plus précisément les contraintes d'aménagement du territoire que celles-ci devront respecter. Le Sénat a ainsi estimé que :

"Toute décision de réorganisation ou de suppression d'un service aux usagers par les établissements, organismes et entreprises mentionnés à l'alinéa précédent doit, si elle n'est pas conforme aux objectifs fixés dans les contrats de plan ou de service public, être précédée d'une étude d'impact. Les conseils municipaux des communes concernées, les conseils des groupements de communes concernés et les conseillers généraux des cantons concernés peuvent

être consultés lors de l'élaboration de l'étude d'impact. Celle-ci apprécie les conséquences de la suppression envisagée, d'une part, sur les conditions d'accès au service et, d'autre part, sur l'économie locale. elle comprend, au minimum, une analyse de l'état du service, l'examen des modifications qu'engendrerait le projet et les mesures envisagées pour compenser ou réduire toute conséquence dommageable."

B. LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Votre rapporteur spécial se réjouit des positions prises par le Sénat, qui confortent l'analyse qu'il développait dans son précédent rapport :

"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."

Il importe en effet de bien mesurer l'apport de ces collectivités locales. Au titre des contrats de plan Etat-régions, les infrastructures de transport font l'objet de co-financement différent selon le mode de transport en cause, se répartissant entre l'Etat, la région, les autres collectivités locales (département et communes principales). Pour la période 1994-1998, cette répartition se traduit comme suit :

- Infrastructure ferrée

Sur un montant de 5,150 milliards de francs, la part de l'Etat et de la SNCF s'élève à 2,530 milliards, celle des régions à 1,520 milliards et celle des autres collectivités locales à 1,100 milliards de francs.

- Infrastructure routière

Sur un montant total de 65,9 milliards de francs (hors FEDER et participation des sociétés autoroutières), la part de l'Etat s'élève à 28,5 milliards, celle des régions à 22,7 milliards, et celle des autres collectivités locales à 14,7 milliards de francs.

- Lignes aériennes

Les subventions apportées par les collectivités locales intéressées pour le maintien en service de lignes aériennes déficitaires résultent d'accords séparés, conclus librement avec les transporteurs. Il n'y a pas de centralisation systématique de l'information sur ces subventions à la DATAR. Toutefois, leur somme totale a été évaluée à 83 millions de francs pour 1994.

C. LE CAS PARTICULIER DE L'ILE-DE-FRANCE

Le Gouvernement a décidé d'engager la mise en oeuvre progressive de la réforme des transports publics de l'Ile-de-France. Son principe, visant à rapprocher l'organisation des transports de celle des autres régions françaises, a été établi au cours du comité interministériel de l'aménagement du territoire tenu à Mende le 8 juillet 1993.

Les principes de la réforme sont les suivants :

- mettre en application en Ile-de-France l'article 46 de la loi d'orientation pour les transports intérieurs (LOTI) en instaurant une autorité organisatrice des transports décentralisée, comprenant les représentants de la région et des départements ; l'Ile-de-France entrera ainsi, en tenant compte de ses particularités, dans le droit commun des régions françaises ;

- mettre fin au système actuel de l'indemnité compensatrice, qui est déresponsabilisante, en lui substituant un financement des entreprises publiques de transport déterminé de façon conventionnelle ;

- maintenir le statut actuel des entreprises nationales (SNCF et RATP) en clarifiant, à l'intérieur de contrats de plan, leurs rapports avec l'Etat et avec la nouvelle autorité organisatrice.

Le Gouvernement entend associer étroitement les collectivités territoriales aux décisions rendues nécessaires par cette réforme, sur la base des travaux des administrations, qui doivent être complétées pour tenir compte des réflexions des entreprises publiques et privées, des usagers et des personnels.

Le 3 décembre 1993, le Premier ministre a demandé au préfet de la région d'Ile-de-France de constituer un groupe de travail chargé d'étudier les conditions d'une réforme des transports publics en Ile-de-France.

Bien que le rapport de ce groupe de travail ne soit pas encore élaboré, un certain nombre de mesures permettant d'atténuer à court terme certains dysfonctionnements du système pourraient être recherchées. En particulier, une implication plus marquée du conseil régional d'Ile-de-France peut être souhaitable dans le but de mieux coordonner les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement, qui font l'objet actuellement de processus de décision trop nombreux et trop dispersés.

II - LA NOUVELLE PROBLÉMATIQUE DU DÉVELOPPEMENT RURAL

A. LES TERRITOIRES RURAUX DE DÉVELOPPEMENT PRIORITAIRE (TRDP)

Le développement local dans les zones en difficulté implique un soutien aux initiatives locales. C'est dans cet esprit qu'ont été définis, à l'occasion de la réunion du CIDAR qui s'est tenue à Bar-le-Duc le 30 juin dernier, les territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP), qui constituent les zones d'éligibilité au FIDAR (qui sera fusionné avec d'autres fonds dans le cadre du FNADT à partir de 1995), ainsi que les zones bénéficiant de l'exonération des charges patronales pendant un an pour l'embauche des deuxième et troisième salariés par les artisans, de la dotation aux jeunes entrepreneurs ruraux pour les communes de moins de 2.000 habitants, ainsi que du relèvement du plafond des travaux pris en compte pour la prime à l'amélioration de l'habitant (PAH).

Il faut par ailleurs rappeler que les TRDP regroupent les territoires suivants : zones d'objectif 5b des fonds structurels européens ; zone d'objectif 2 dont la ruralité est marquée ; certaines zones rurales fragiles antérieurement éligibles au FIDAR à l'exception de celles qui ont connu ces dernières années un développement économique remarquable ; certains cantons ruraux fragiles n'ayant pas été retenus en objectif 2 ou 5b, qui sont en continuité avec d'autres TRDP. L'arrêté interministériel fixant le zonage est en cours de signature.

B. L'ENCHEVÊTREMENT DES ZONAGES

Lors de son intervention à la tribune du Sénat, le 7 novembre 1994, M. Daniel Hoeffel, ministre délégué chargé de l'Aménagement du territoire, a remis un peu de cohérence dans un ensemble qui en paraissait dépourvu. Il a notamment déclaré :

"Pour ce faire, le Gouvernement souhaite fonder son action sur les différents zonages existants afin, d'abord, de ne pas les multiplier et, ensuite, de tenir compte des règlements européens, d'autant que ces derniers ont été mis à jour en 1994.

Ces zonages définissent trois types de territoires : ceux qui sont concernés par la prime d'aménagement du territoire, qui regroupent 23 millions d'habitants ; les territoires ruraux de développement prioritaire, qui se substituent aux anciennes "zones FIDAR" ou PACT ruraux, et qui regroupent 13 millions d'habitants.

L'ensemble de ces trois zonages constitue la base géographique des différents territoires qui apparaissent dans ce projet de loi. Il est tenu compte pour chacun d'eux des particularités de chaque mesure et du champ le mieux adapté à son application. En milieu rural comme en milieu urbain, il faut donner la priorité aux territoires les plus défavorisés et donc prévoir, de façon concentrique, une application plus restrictive des mesures successives."

Les territoires ruraux de développement prioritaire seraient appelés à bénéficier de la faculté d'exonération de la taxe professionnelle (art. 1465 et 1466 A1 du code général des impôts) et d'impôt sur les sociétés, des concours du fonds national de développement des entreprises, de la majoration du crédit d'impôt recherche et de la possibilité de réduction de la taxe départementale de publicité foncière. Toutefois seules les communes de moins de 5.000 habitants non classées en communes touristiques pourraient profiter de la suppression des droits de mutation sur les commerces. De manière encore plus restreinte, seules les communes menacées de dépeuplement seraient couvertes par la compensation des exonérations de taxe professionnelle, l'amortissement accéléré et l'exonération de charges sociales patronales pour l'embauche du 4ème ou 19ème salarié.

C. LE FONDS DE GESTION DE L'ESPACE RURAL

Le fonds de gestion de l'espace rural, doté de 500 millions de francs, est inscrit au chapitre 44-83 des crédits d'intervention (titre IV) du ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

Ce fonds est destiné à financer les services d'entretien et de réhabilitation des espaces ruraux, qui ne font plus partie des prestations que peut assurer gratuitement une activité agricole dont les marges se réduisent et qui se retire progressivement de certains territoires. Jusqu'à notre époque en effet, la gestion de l'espace rural était considérée comme un "sous-produit" naturel de l'activité économique de production agricole.

Les crédits qui lui seront affectés contribueront au financement de tout projet d'intérêt collectif concourant à l'entretien et à la réhabilitation de l'espace rural et devraient être utilisés dans le cadre d'orientations pluriannuelles arrêtées au niveau de chaque département par le préfet en association avec le président du conseil général et après consultation d'une commission comprenant entre autres des élus. Ils seraient répartis entre les départements, sur la base de critères prenant en compte la superficie des terrains concernés, c'est-à-dire les terrains consacrés à un usage autre que productif.

On peut estimer que les espaces concernés (prairies permanentes, landes, forêts non productives en zone de montagne ou en zone méditerranéenne) représentent environ 30 % du territoire national. Les actions menées, qui feront l'objet de contrats entre l'Etat et le maître d'ouvrage local, concerneront les travaux suivants : entretien des paysages (haies, abords des rivières ou plans d'eau) ; prévention des risques naturels grâce aux coupe-feu ou aux actions anti-érosion ; gestion des zones en déprise par la réouverture de passages ou la réintroduction d'activités...

CHAPITRE III

LA PRESENCE DE LA DATAR A L'ETRANGER

I - UNE PRESENCE MODESTE, MAIS EFFICACE

A. UNE PRESENCE MODESTE

Les 17 bureaux étrangers emploient une soixantaine de personnes aux statuts les plus variés (fonctionnaires, contractuels, coopérants du service national en administration), dont un tiers est basé en Europe.

Ces bureaux font partie du réseau "Invest en France", dont la création date d'octobre 1992, et qui réunit autour d'une charte l'ensemble des organismes intéressés par la promotion de la France comme terre d'accueil d'investissements étrangers : la DATAR, ses commissariats à l'industrialisation, différents organismes relevant notamment des collectivités locales, des chambres de commerce et d'industrie intervenant en matière de développement économique, les entreprises industrielles mettant en oeuvre des programmes spécifiques de reconversion de leurs sites. Auditionné par votre commission des Finances, le ministre chargé de l'Aménagement du territoire a toutefois estimé qu'une synergie plus efficace pouvait être trouvée entre les bureaux de la DATAR et les autres administrations françaises ayant des postes économiques à l'étranger. Votre rapporteur spécial ne manquera pas de l'interroger sur la manière dont il entend renforcer cette synergie.

Le budget consacré aux bureaux étrangers ne semble pas pêcher par excès, ainsi qu'en témoigne le tableau ci-après :

	1994	1995	Evolution (en %)
Dépenses de personnel, chap. 31-92 art. 20	17,89	18,97	+ 6,03
Autres rémunérations, chap. 31-95 art. 20	6,10	6,51	+ 6,70
Dépenses de fonctionnement, chap. 34-04	21,5	21	- 2,32
Total	45,50	46,49	+ 2,18

Votre rapporteur observe le taux élevé de "rotation" des effectifs, dû essentiellement aux CSNA, qui peut nuire à l'efficacité du dispositif. Il s'interroge également sur le nombre de postes stables offerts à ces CSNA à l'issue de leur service national. Il rappelle enfin que le respect de la contrainte budgétaire en 1994 a été assuré au prix du non recrutement d'agents sur des postes devenus vacants. Toutefois, l'augmentation prévue pour 1995 devrait permettre de retrouver un effectif complet.

B. DES RESULTATS INTERESSANTS

En dépit de la reprise économique, qui reste timide, l'année 1994 confirme les tendances de 1993 : les projets restent rares, leur traitement demande des efforts toujours plus intenses, et la concurrence est vive avec les autres pays européens.

Les résultats d'implantations d'établissements étrangers depuis 1980 sont les suivants :

	Créations d'emplois	En zone prioritaire
1980	11.800	8.600
1985	13.300	9.350
1991	15.350	10.920
1992	14.150	6.300
1993	15.425	9.300

Les investissements d'origine européenne demeurent les plus nombreux. Les investissements nord américains n'atteignent plus que 15 % du total en 1993, contre 38 % en 1992.

Les secteurs les plus représentés sont ceux de l'automobile et des matériaux de construction.

L'année 1995 pourrait marquer le retour à un niveau plus élevé des investissements industriels internationaux, si l'on en juge par le stock et le flux actuels de projets. Les premiers signes de reprise, apparus au début de l'été 1993, se sont accompagnés de l'apparition de nouveaux projets dont quelques uns pourraient aboutir dès 1994, année qui devrait marquer un redressement des implantations étrangères en France.

II - UNE CONCURRENCE SEVERE, QUI IMPLIQUE DES CHOIX

A. NOS PARTENAIRES ETRANGERS NE RESTENT PAS INACTIFS

La France consacre au budget promotion des investissements étrangers une somme d'environ 8 millions de francs par an. Cette dépense apparait assez faible quand on la compare aux efforts consentis par certains de nos concurrents :

INVEST IN BRITAIN BUREAU

Réseau :	.....	47 bureaux étrangers
Amérique du Nord :	.....	USA : 11 ; Canada : 4
Europe :	.....	15 bureaux
Asie :	.....	8
Afrique du Sud		
Australie		
Budget promotion sur les USA :	.....	5 millions de dollars

WELSH DEVELOPMENT AGENCY (450 personnes)

Réseau :	.....	3 bureaux dans le monde
Budget :	.....	170 millions de dollars dont 3,5 % par action marketing à l'étranger soit 6 mil- lions de dollars.

IRLANDE DU NORD (IDB) Industrial Development Board (360 personnes)

Réseau : 8 bureaux étrangers
Budget :
• Budget fonctionnement réseau étranger : 33 millions de francs
• Budget promotion à l'étranger
(USA - ASIE - EUROPE) : 42 millions de francs.

NFIA - Netherlands Foreign Invest Agency (Pays-Bas)

Réseau : 7 bureaux en propre
(3 USA - 1 Canada -
3 Asie)

+ prospection dans 7 pays via consultants
+ 44 personnes à La Haye dont 25 sur projets étrangers
(4 sur Europe, 10 sur USA, 7 Japon, 4 Asie).

Budget action commerciale étranger : 40 MF.

B. LE CHOIX DE LA TETE DE RESEAU BRUXELLOISE

Les bureaux de la DATAR en Europe ont pour mission de rechercher des projets d'investissements susceptibles de s'orienter vers notre pays, de diffuser, dans les milieux d'affaires de leurs pays de résidence des informations sur les atouts économiques de notre pays, de recueillir des éléments sur les stratégies des pays et des groupes industriels ainsi que sur les politiques mises en oeuvre par ces pays pour attirer des investissements. Plutôt que de créer des bureaux autonomes dans chaque pays d'Europe, la DATAR a préféré, conformément au contenu du relevé de décisions du CIAT du 5 novembre 1990, les organiser en réseau articulé autour d'un pôle de coordination placé à Bruxelles. Cette orientation répond à plusieurs objectifs :

- adapter le dispositif de prospection à la stratégie des firmes européennes qui ont elles-même intégré la dimension européenne

- assurer par cette organisation en réseau une circulation de l'information systématique entre les bureaux, la plupart des projets d'investissements s'intéressant simultanément à plusieurs pays d'Europe

- faciliter l'articulation des tâches avec les réseaux américain et asiatique pour les projets d'investissement portés par des entreprises originaires de ces continents et s'intéressant à l'Europe

- enfin, réaliser des économies budgétaires, la direction du réseau étant confiée à deux agents "seniors" tandis que chaque bureau comprend seulement deux prospecteurs, un CSNA et un contractuel qui prolonge sa mission au-delà de la durée de sa période de coopération.

III - UNE POLITIQUE A AFFIRMER

A. UN EFFORT BUDGETAIRE A ACCOMPLIR

Le CIAT de Troyes a fixé pour objectif de faire de la France le premier pays d'accueil en Europe des investissements créateurs d'emplois et a confirmé le rôle de la DATAR dans ce domaine.

Pourtant, par rapport aux systèmes de nos principaux concurrents étrangers, le réseau français de prospection et d'accueil souffre d'une faiblesse des moyens mis en oeuvre par l'Etat et d'une trop forte rigidité administrative.

A Paris, en matière d'investissements étrangers, par exemple, le pôle national de coordination compte 8 personnes en tout et dispose d'un budget de 10 MF à peine. A titre de comparaison, l'agence néerlandaise pour les investissements étrangers (NFIA) dispose à Amsterdam d'un état-major de 50 personnes doté de 50 MF de budget tandis que la seule Irlande du Nord consacre un budget de 80 MF à l'attraction d'investissements étrangers.

Il est indispensable et urgent de renforcer l'ensemble des 17 bureaux étrangers de la DATAR grâce à une dizaine de prospecteurs seniors (5 en Europe, 3 aux USA, 2 en Asie).

Par ailleurs, la structure actuelle interdit à l'Etat, aux collectivités territoriales et aux sociétés de conversion de mettre en commun certains moyens, au service d'opérations de promotion notamment.

B. DES PRIORITES A DEGAGER

Les résultats du réseau DATAR EUROPE, malgré un contexte économique morose, ont progressé de 40 % passant de 6.700 emplois créés en 1992 à 9.400 emplois créés en 1993.

Il convient donc de maintenir le dispositif actuel, qui commence à porter ses fruits, et de le renforcer dans les domaines où des performances encore accrues seraient envisageables. Deux pistes présentent de l'intérêt à court terme :

Tout d'abord, l'Allemagne, première puissance industrielle européenne et partenaire économique naturel de la France, occupe déjà la première place en termes de créations d'emplois en France, mais possède encore un potentiel remarquable qu'il conviendrait d'exploiter avec des moyens plus lourds.

Ensuite, l'action auprès des filiales européennes de groupes extra-européens commence à se révéler fructueuse et devrait être nettement renforcée, en association avec DATAR Asie et DATAR Amérique du Nord, à un moment où tous les observateurs s'accordent à pronostiquer une période de restructuration intense des implantations européennes des grands groupes multinationaux. Il y a donc une fenêtre d'opportunité à saisir et une action vigoureuse à mener à court terme pour que la France soit positionnée au mieux dans la redistribution des cartes qui va s'effectuer à l'échelle européenne.

Les renforcements évoqués qui prévoient un recrutement de cadres seniors et la création de bureaux supplémentaires en Allemagne, ne seront efficaces que s'ils s'ont accompagnés d'une pérennisation du personnel déjà en place dont les rotations trop fréquentes et dues à des contraintes budgétaires, affaiblissent substantiellement l'efficacité du dispositif.

Ces renforcements pourraient être mis en oeuvre avec une augmentation de 5 millions de francs du budget de personnel, ce qui sous-entend la création des postes budgétaires correspondants et de 4 millions de francs du budget de fonctionnement. Ils devraient permettre dès la deuxième année, une augmentation des résultats de 30 % et à échéance de quatre ans, un doublement des emplois créés par les investisseurs européens en France.

Votre rapporteur spécial a peine à croire qu'il soit si difficile de dégager des crédits budgétaires d'une importance aussi faible. Sauf ensuite à pouvoir justifier de la nécessité de "sabrer" les crédits de la PAT.

Réunie le 15 novembre 1994, 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 1995.