

N° 92

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

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 1992 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N°6
AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Rapporteur spécial : M. Geoffroy de MONTALEMBERT

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2240, 2255 (annexe n°38), 2260 (tome XV) et T.A. 533.

Sénat : 91 (1991-1992).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	7
INTRODUCTION	13
I - LES DEPENSES ORDINAIRES	15
A. LA DIMINUTION DES CREDITS DU TITRE III	16
1. La poursuite de la réduction des emplois de la DATAR	17
2. La rationalisation des dépenses publiques	17
B. LES DEPENSES DU TITRE IV	18
1. Les commissariats à l'industrialisation	19
2. Le FRILE	19
II - LES DEPENSES EN CAPITAL	21
A. LES AIDES A LA LOCALISATION D'ACTIVITES CREATRICES D'EMPLOIS	23
1. Une modification de présentation	23
2. Les "PAT petits projets"	24
3. Les aides à la création et au maintien de l'emploi dans les régions prioritaires	27
B. LE FONDS D'INTERVENTION POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	30

	<u>Pages</u>
C. LES ACTIONS EN VUE DE FACILITER L'IMPLANTATION D'ACTIVITES INDUSTRIELLES OU TERTIAIRES HORS DE LA REGION PARISIENNE	32
1. Une région capitale dont l'engorgement s'accroît	32
2. Le CIAT du 3 octobre 1991	36
3. La délocalisation des entreprises	40
4. Le CIAT du 7 novembre 1991	41
D. L'AMENAGEMENT RURAL	45
1. Le Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural	45
2. Le CIAT du 28 novembre 1991	46
E. LA RESTRUCTURATION DES ZONES MINIERES	52
CONCLUSION	53
MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE	55
TEXTE DE L'AMENDEMENT	57

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Une amputation des crédits

Après la remise à niveau des crédits observée l'année passée dans le contexte d'une relance de la politique d'aménagement du territoire, le budget de l'aménagement du territoire connaît, en 1992, une véritable amputation qui va bien au-delà de la régulation budgétaire mise en place par l'arrêté du 9 mars 1991.

Il retrouve, en 1992, le niveau qui était le sien en 1988.

2. De nouvelles structures ministérielles sans traduction budgétaire

Le ministère de l'aménagement du territoire, désormais érigé en ministère de plein exercice, ne bénéficie nullement de son rapprochement avec le ministère de la ville. Aucune modification de la structure du budget n'est d'ailleurs observée en 1992. A l'inverse, ce rapprochement se traduit par une ponction opérée sur les crédits du FJAT à hauteur de 50 millions de francs, au profit du fonds social urbain.

3. Des inquiétudes persistantes

Les inquiétudes qu'avait exprimé votre rapporteur lors de l'examen du précédent budget quant au niveau des crédits de la P.A.T., du F.I.A.T. et du F.I.D.A.R. se vérifient cette année, chacun de ces trois chapitres apparaissant moins doté qu'en loi de finances pour 1991 révisée afin de tenir compte de la régulation budgétaire.

Il apparaît désormais difficile d'assurer le financement d'actions d'aménagement du territoire hors contrats de plan.

4. Un espace rural sacrifié

S'agissant en particulier de l'espace rural, fragilisé par la crise profonde que traverse l'agriculture, votre rapporteur déplore que le Gouvernement n'ait pas pris la mesure des difficultés économiques et sociales qui s'y posent.

Au demeurant, la mise en place d'un nouveau fonds d'aide à l'investissement en zone rurale ne permet pas de masquer que cette action sera moins dotée en 1992 qu'en 1991 et que la mise en oeuvre effective de cette "prime d'aménagement du territoire petits projets" n'est intervenue que fort tardivement.

5. Une politique en déshérence malgré une bonne volonté affichée

Plus généralement, votre rapporteur regrette que la politique d'aménagement du territoire consiste trop souvent à obtenir en comité interministériel le rétablissement des crédits annulés en cours d'exercice, sans illustrer un effort réel.

Ainsi, le schéma autoroutier décidé en 1987 n'est réalisé que lentement, les mises en chantiers d'autoroutes demeurant en-deça des besoins nécessaires à la réalisation de ce programme.

Si l'installation du conseil national d'aménagement du territoire, le lancement de grands chantiers, le renouveau de la politique de localisation des activités, les réseaux et chartes d'objectifs concernant les villes et la réflexion sur l'avenir du bassin parisien témoignent d'un regain d'intérêt pour l'aménagement du territoire, cette bonne volonté trouve encore trop peu souvent de traduction en termes financiers et budgétaires.

Votre rapporteur regrette enfin l'absence de réflexion d'ensemble sur l'impact des dispositions législatives, notamment fiscales, en termes d'aménagement du territoire ainsi que l'incapacité de mesurer précisément l'effort global fait par le gouvernement en la matière.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 16 octobre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen du budget de l'aménagement du territoire pour 1992, sur le rapport de M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial.

En préambule, M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial, a observé que le budget de l'aménagement du territoire pour 1992 diminuait de près de 20 % et qu'il n'atteignait pas 1,8 milliard de francs contre 2,2 milliards de francs en 1991.

Il a souligné qu'il s'agissait de la plus forte diminution budgétaire du projet de loi de finances -si l'on excepte les postes et télécommunications en pleine restructuration- et a constaté que la rigueur à laquelle l'aménagement du territoire est soumis allait au-delà des annulations de crédits apportées au mois de mars car les crédits d'aménagement du territoire se trouvent donc ramenés à leur niveau de 1988.

Le rapporteur spécial a également rappelé que l'aménagement du territoire n'était plus rattaché au ministère de l'industrie et constituait désormais un ministère à part entière. Toutefois, il a noté que le rapprochement entre le ministère de la ville et celui de l'aménagement du territoire ne se traduisait nullement dans les structures budgétaires, les crédits destinés à la ville demeurant inscrits au budget de l'urbanisme et du logement.

M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial, a ensuite expliqué que les inquiétudes qu'il avait exprimées en 1991, quant au niveau des crédits d'intervention du ministère, se vérifiaient cette année. Tant la prime d'aménagement du territoire que le fonds interministériel d'aménagement du territoire (F.I.A.T.) et le fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (F.I.D.A.R.) connaissent une diminution de leurs crédits.

S'agissant de la prime d'aménagement du territoire, après avoir rappelé que le Sénat s'était félicité de la création d'une nouvelle prime d'aménagement du territoire dite "petit projet", le rapporteur spécial a indiqué que cette nouveauté n'était pas encore entrée en application car le décret créant cette nouvelle procédure n'avait été pris que le 1er octobre. Il a estimé que ce retard montrait que le Gouvernement qui, selon le Premier ministre, a fait du monde rural une de ses priorités, ne semblait pas avoir pris la mesure des difficultés économiques et sociales auxquelles les ruraux se trouvent confrontés.

M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial, a alors expliqué que ce budget de l'aménagement et du territoire pour 1992 ne présentait qu'une seule nouveauté, la dotation, dès le projet de loi de finances, du fonds d'aide à la décentralisation, afin de faciliter le transfert d'activités privées hors de la région parisienne, tout en déplorant que la réalité de ces transferts ne soit pas encore connue.

Plus généralement, il a souligné que si le Gouvernement avait souhaité faire preuve de bonne volonté en matière d'aménagement du territoire, cette bonne volonté se traduisait trop peu souvent dans les faits.

Abordant le comité interministériel d'aménagement du territoire (C.I.A.T.), qui s'est réuni le 3 octobre à propos de la délocalisation des activités publiques et privées vers la province, M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial, a noté que les décisions qui ont été annoncées concernant le transfert de certaines administrations dans les métropoles régionales, constituaient souvent la reprise de projets anciens, tels l'implantation des services de la météorologie nationale à Toulouse, envisagé depuis 1972, et la délocalisation des services des phares et balises à Brest, évoquée depuis plus de dix ans. En outre, il a souligné que le budget de l'aménagement du territoire pour 1992 ne contenait aucun crédit destiné à faciliter ce transfert. Il a estimé que cette absence de crédit montrait que le Gouvernement, malgré sa bonne volonté, ne s'était pas doté d'une véritable politique d'aménagement du territoire traduite en termes concrets et en moyens budgétaires.

Faisant un parallèle avec l'environnement, le rapporteur spécial a rappelé qu'un plan national pour l'environnement avait été ébauché en 1990 et que le ministère de l'environnement avait réfléchi aux moyens de le mettre en oeuvre, le projet de loi de finances pour 1992 comprenant les premières applications de ce plan en matière de fiscalité locale.

Il a expliqué, qu'à l'inverse, en ce qui concerne l'aménagement du territoire, il n'existait aucune évaluation de l'impact des mesures législatives et notamment fiscales, en termes d'aménagement du territoire. De plus, il n'existe aucun recensement des différents crédits alloués par les ministères et qui concourent à l'aménagement du territoire, contrairement à ce qui existe par exemple en matière de recherche ou de politique étrangère de la France.

Aussi, M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial, a-t-il souhaité que la D.A.T.A.R. se dote des moyens nécessaires pour appréhender la réalité et l'impact des moyens consacrés à l'aménagement du territoire, de manière à pouvoir élaborer, sinon une loi cadre, du moins un véritable plan national pour l'aménagement du territoire. Concluant son propos, il a souligné que quelques réflexions, aussi fondées soient-elles, et des crédits en baisse ne formaient pas une politique et a souhaité que la commission procède à l'audition de Mme le Premier ministre afin qu'elle explique l'action qu'elle entend mettre en oeuvre en matière d'aménagement du territoire.

A l'issue de cette présentation, un large débat s'est instauré.

M. Maurice Blin a partagé les préoccupations du rapporteur spécial, puis s'est interrogé sur le programme universités 2000, notamment en ce qui concerne le renforcement des capacités de recherche et d'enseignement des régions du bassin parisien.

M. Henri Collard a regretté l'absence d'un véritable ministère de l'aménagement du territoire ainsi que la faiblesse des

crédits consacrés à l'aménagement rural en général et aux routes en particulier.

M. René Monory, après avoir souhaité que le rapporteur spécial mette à la disposition de la commission une étude d'ensemble sur l'aménagement du territoire, a insisté sur l'importance des activités d'enseignement et de recherche pour un meilleur équilibre entre l'Ile-de-France et les autres régions métropolitaines. Il a, par ailleurs, souligné que la décentralisation avait modifié l'esprit dans lequel devait être abordé l'examen des crédits de l'aménagement du territoire, qui ne représentent qu'un montant limité par rapport aux dépenses des collectivités locales.

M. René Ballayer a constaté l'absence de réelle volonté politique de lutte contre les déséquilibres croissants entre la région parisienne et le monde rural qui se désertifie.

M. Jacques Oudin s'est élevé contre le non-respect par l'Etat des engagements qu'il avait souscrits dans le cadre des contrats de plan Etat-régions.

M. Jean Arthuis a partagé les observations précédemment émises concernant la nécessaire décentralisation des unités d'enseignement supérieur et de recherche. Il a également souligné l'angoisse des habitants des zones rurales ainsi que l'absence de cohérence des politiques mises en oeuvre par les différents départements ministériels en ce qui concerne leur implantation.

M. Louis Perrein a rappelé le nombre élevé des communes françaises par rapport aux autres pays européens et a noté que l'opposition entre Paris et la province devait être dépassée, grâce à une réelle volonté politique de désenclavement.

M. Emmanuel Hamel a souligné l'importance des crédits consacrés par la communauté européenne à l'aménagement du territoire par le biais des fonds structurels, pour s'interroger sur la cohérence existant entre leur mise en oeuvre et les orientations définies en matière d'aménagement du territoire national.

M. André-Georges Voisin a déploré l'absence d'une réelle volonté politique de décentralisation des activités depuis Paris et la surenchère à laquelle doivent se livrer les collectivités locales afin d'attirer les investissements internationalement mobiles.

M. Roland du Luart a rappelé les inégalités existant actuellement entre les différentes catégories de communes pour la répartition de la dotation de base de la dotation globale de fonctionnement.

Plus généralement, M. Christian Poncelet, président, a indiqué que le projet de loi de finances pour 1992 comprenait une véritable ponction financière de l'Etat sur les finances des collectivités locales. Il a, par ailleurs, expliqué que le problème des inégalités de richesse des collectivités locales était accru par la sollicitation dont elles sont l'objet de la part de l'Etat pour financer des projets d'intérêt commun et a souligné que l'analyse des déséquilibres entre Paris et sa région, d'une part, et la province, d'autre part, était partagée par l'ensemble des élus concernés.

Partageant ce point de vue, M. Roger Chinaud, rapporteur général, a estimé que la question des déséquilibres entre Paris et la province devait être replacée dans le cadre plus général de "l'assèchement" des finances des collectivités locales par l'Etat et du manque de volonté politique en matière d'aménagement du territoire.

La commission a adopté à l'unanimité un amendement tendant à ce qu'à compter de la loi de finances pour 1993, soient récapitulés chaque année, en annexe au fascicule budgétaire du ministère de l'aménagement du territoire, par ministère et par chapitre, les crédits de toute nature qui concourent à l'aménagement du territoire national.

Puis la commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter le budget de l'aménagement du territoire pour 1992.

Mesdames, Messieurs,

Le budget de l'aménagement du territoire pour 1991 était porteur d'espoir, surtout après les améliorations qui y avaient été apportées au cours de la discussion parlementaire.

La remise à niveau des crédits témoignait de la bonne volonté du Gouvernement en la matière, ainsi que d'un regain d'intérêt pour les problèmes d'aménagement, dont les premiers résultats du recensement général de la population effectué en avril 1990 soulignaient l'acuité.

Le projet de budget pour 1992 ne marque pas la même ambition. Il déçoit les espoirs qui avaient pu naître l'année dernière.

Certes, le Gouvernement n'est pas resté inactif à la suite du comité interministériel d'aménagement du territoire du 5 novembre 1990.

Mais, la relance de la prospective à la DATAR et la réflexion lancée au sein du Gouvernement sur plusieurs actions intéressant l'aménagement du territoire (schémas directeurs autoroutiers et des TGV, plan "université 2 000", nouveau schéma directeur de l'Ile de France, volonté de délocalisation des activités ...) ne se sont pas encore traduites dans les faits.

Au contraire, le budget de l'aménagement du territoire pour 1992, illustre l'absence de moyens nouveaux consacrés à l'aménagement de la France, alors que l'échéance d'un grand marché intérieur européen se précise.

Quant au rapprochement avec le ministère chargé de la ville, il n'emporte aucune modification de la structure du "bleu budgétaire", les crédits de la ville demeurant inscrits sur le fascicule urbanisme, logement et services communs du ministère de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace.

Si votre rapporteur, qui l'avait toujours déploré, ne peut que se féliciter de la fin du rattachement de l'aménagement du territoire au ministère de l'industrie, il constate que cette rupture avec le passé n'entraîne pas, en pratique, de transformation des moyens affectés à une action trop souvent pensée uniquement en termes de reconversion industrielle au cours des années récentes.

Les dotations budgétaires de l'aménagement du territoire diminuent en 1992 dans une proportion qui dépasse la rigueur budgétaire qui avait déjà frappé ce budget à travers des annulations de crédits décidées le 9 mars dernier.

Les craintes exprimées en 1990 par votre rapporteur se vérifient donc, à tel point qu'il faut s'interroger sur le maintien à terme de la capacité d'intervention du ministère au-delà du financement - inéluctable en quelque sorte - des contrats de plan.

Faute de disposer d'une appréhension exacte de l'ensemble des moyens budgétaires concourant à l'aménagement du territoire, votre rapporteur, qui avait déjà réclamé à plusieurs reprises l'élaboration d'un tel indicateur, s'en tiendra aux crédits clairement identifiés comme consacrés à l'aménagement du territoire, pour constater le bilan tristement négatif du projet de loi de finances.

Le budget de l'Aménagement du territoire pour 1992 atteint 1.794,4 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit une diminution de 18,6 % par rapport au budget voté de 1991 (1), alors que les dépenses de l'Etat augmentent de 3,4 % (2).

Nature des crédits (millions de francs)	Budget voté de 1991	Loi de finances initiale pour 1992	Variation 1992/1991 (en %)
Dépenses ordinaires	257,2	229,0	- 11,0
Dépenses en capital (crédits de paiement)	1.947,2	1.565,4	- 19,6
TOTAL	2.204,4	1.794,4	- 18,6

I. LES DÉPENSES ORDINAIRES

Leur réduction est moins importante que celle de l'ensemble du budget de l'Aménagement du Territoire, puisqu'elle représente 11 % (au lieu de 18,6 %). Cette diminution traduit par ailleurs des évolutions contrastées : stagnation des crédits du titre III (moyens des services) et forte baisse des dépenses du titre IV (interventions publiques).

A. LA DIMINUTION DES CRÉDITS DU TITRE III atteint 3,9 %, à 87,3 millions de francs. L'extension en année pleine de mesures statutaires (pour 0,6 million de francs), diverses mesures intéressant la situation des personnels (à hauteur de 0,4 million de francs) et l'ajustement aux besoins des dépenses d'informatique, bureautique et télématique (pour 0,3 millions de francs) ne peuvent compenser les économies.

Ces économies résultent de la suppression de 4 emplois à la DATAR (qui représente 0,9 million de francs) et d'une diminution des

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

2. La consommation des crédits en 1990 et au cours du premier semestre 1991 fait l'objet d'un examen détaillé lors de l'étude de chacun des chapitres concernés par les mouvements les plus significatifs.

moyens généraux des services, au titre de la rationalisation des dépenses publiques (- 2,8 millions de francs). En outre, l'inscription sur le budget de l'Intérieur des crédits de rémunération d'agents à temps partiel recrutés par les secrétariats pour les affaires régionales se traduit par le transfert d'un crédit de 1,15 million de francs au détriment du budget de l'Aménagement du territoire.

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

Les effectifs de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale étaient de 156 agents en 1983. Ils étaient progressivement descendu à 130 personnes en 1991.

En 1992, au titre de l'adaptation des effectifs aux besoins, quatre emplois sont à nouveau supprimés :

- un emploi d'adjoint administratif de deuxième classe ;
- un emploi d'agent contractuel ;
- deux emplois de chargés de mission.

Votre rapporteur déplore, l'année dernière, la diminution régulière du nombre d'emplois à la DATAR, non pas tant en raison de la perte d'efficacité qui pourrait en découler dans la mesure où la DATAR a toujours constitué une administration de mission, mais parce que la délégation doit explorer une série de champs nouveaux qui déterminent l'aménagement du territoire de demain.

Ainsi, la relance de la prospective constituait l'un des axes de la politique d'aménagement du territoire que le Gouvernement a entendu mettre en oeuvre à la suite du comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) du 5 novembre 1990.

Comme l'indique le ministère en réponse à votre rapporteur *"Les moyens envisagés en 1990 doivent être de même ampleur (qu'en 1991) parce que :*

- *la recherche prospective abandonnée en France depuis 2 ans exige de lourds investissements en matière grise ;*
- *la Commission de Bruxelles multiplie les travaux de prospective afin "d'imposer" une réforme de la PAC et des fonds structurels. La France doit pouvoir argumenter et contester les choix de la Commission ;*
- *la fin de ce siècle s'annonce difficile pour la géographie de la France "distordue" par le TGV, la concentration parisienne, l'immigration et la désertification d'une vaste partie du monde rural."*

Si la DATAR et avec elle le ministre de l'aménagement du territoire doivent susciter les investissements matériels plutôt que les

effectuer eux-mêmes, ils devraient être responsables de la réflexion immatérielle sur le devenir de l'aménagement du territoire, plutôt que d'avoir recours à des prestataires de services extérieurs dans des conditions qui laissent parfois à désirer notamment en ce qui concerne l'adéquation entre le coût des prestations facturées et les résultats obtenus.

Surtout, seule la DATAR peut mener à bien une réflexion d'ensemble dans les domaines qui touchent à l'aménagement du territoire.

Votre rapporteur considère que la DATAR ne se préoccupe pas encore de certains des enjeux fondamentaux qui déterminent son action, en particulier en ce qui concerne l'incidence en termes d'aménagement de l'ensemble des dispositions législatives et, en premier lieu, fiscales adoptées par le Parlement.

Alors que le plan national pour l'environnement a donné lieu à plusieurs études et rapports sur les liens entre fiscalité et environnement, ce champ d'analyse demeure inexploré en matière d'aménagement du territoire.

La question n'est donc pas tant de savoir si la DATAR dispose d'effectifs trop peu ou trop importants, mais bien de lui donner les moyens d'assurer l'ensemble des tâches qui sont ou devraient être les siennes. De ce point de vue, la réduction constante du nombre d'emplois de la délégation depuis 1983 ne peut qu'inquiéter, son ampleur - près du cinquième des effectifs - dépassant très nettement les modifications intervenues dans les autres ministères.

2. La rationalisation des dépenses publiques

Il convient d'appréhender avec le même guide d'analyse la rationalisation des dépenses publiques.

Diminuer les moyens généraux des services ne constitue pas en soi une mesure inadéquate. Cependant, réduire de plus de 10 % les frais de déplacement de la DATAR correspond-il véritablement à une rationalisation des dépenses publiques ou ne s'agit-il pas en réalité d'une limitation de ses moyens d'action ?

De même, ne faut-il pas s'inquiéter de la diminution des dépenses de fonctionnement des bureaux de la DATAR à l'étranger, qui atteint 1,7 million de francs, sur un total de 24,6 millions de francs en 1991 ?

La croissance continue des investissements étrangers en France, qui semble témoigner du succès de l'action menée par les bureaux de la DATAR à l'étranger, et la perspective du grand marché intérieur européen de 1993, qui ne peut que conduire à une multiplication des projets d'implantation d'entreprises extérieures à la communauté en 1992, ne paraissent pas pouvoir se satisfaire d'une telle évolution. En outre, le réseau des bureaux à l'étranger a été récemment renforcé ; il ne pourra fonctionner sans moyens.

Les moyens généraux des services, en baisse de 3,9 % témoignent donc de la rigueur budgétaire qui affecte, une année de plus la DATAR.

Faut-il, dans ces conditions, craindre que d'autres ministères soient tentés de développer leur propre réflexion en matière d'aménagement du territoire ? Faut-il, à l'inverse, penser que la DATAR se concentrera sur les missions qui lui incombent, laissant à d'autres le soin de gérer les moyens mis au service de l'aménagement du territoire (les ministères dépensiers) ou de définir les éléments de la politique d'aménagement du territoire pour ce qui les concernent (les collectivités locales pour le développement local) ?

Faute, pour le gouvernement, de répondre rapidement à ces questions, la DATAR, déjà concurrencée par d'autres instances telle que la délégation interministérielle à la ville, et trop souvent accaparée par la gestion des procédures qu'elle a définies, verra sa capacité de réflexion amoindrie, en contradiction avec l'affirmation par le gouvernement de la priorité qu'il attache à l'aménagement du territoire.

B. LES DÉPENSES DU TITRE IV, qui s'élèvent à 141,7 millions de francs, diminuent de 14,8 %. Sa rationalisation des dépenses publiques se traduit par 24,6 millions de francs d'économies, dont 22,8 millions de francs pour le fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi.

La rationalisation des dépenses publiques affecte donc encore plus sévèrement les interventions publiques.

Si le transfert à la région Corse des crédits de la mission interministérielle d'aménagement de la Corse, effectué en application de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, est préservé, à 24,3 millions de francs, toutes les autres interventions effectuées sur le budget de l'aménagement du territoire sont touchées par ces mesures d'économie.

1. Les commissariats à l'industrialisation

Les Commissariats à l'industrialisation, associations subventionnées par la DATAR, avaient cru leurs moyens renforcés en 1991.

Un crédit supplémentaire de 1,85 million de francs leur avait été accordé afin principalement de financer la mise en place du commissariat chargé de la Corse, créé en janvier 1990, puis la création d'un commissariat de la Réunion en avril 1991.

Dès l'arrêté du 9 mars 1991, plus d'un million de francs de crédits était annulé sur le chapitre 44-01.

Le projet de loi de finances pour 1992 confirme et amplifie cette régulation budgétaire, la portant à 1,49 million de francs.

Votre rapporteur s'étonne de cette baisse des crédits, compte tenu du rôle déterminant joué par les commissariats dans la localisation d'investissements industriels nouveaux dans les régions de conversion ou dans celles qui souffrent d'un retard d'industrialisation. La diminution des crédits ne pourra que réduire leur capacité d'intervention, alors que l'on s'attend, et le gouvernement le premier, à une reprise de l'activité économique ainsi qu'à d'importants investissements étrangers à la veille de la réalisation du marché unique européen.

2. Le FRILE

Interrogé à ce sujet par votre rapporteur, le ministère de l'aménagement du territoire estime qu'*"après deux années au cours desquelles les responsables régionaux ont progressivement élaboré une méthode pour l'utilisation de ce nouvel outil d'appui aux initiatives de développement, méthode qui devait tenir compte des instruments déjà en place et de la politique de la Région, on note, en 1991, dans toutes les régions, une réelle progression de l'efficacité du FRILE. Celle-ci résulte notamment d'une association plus systématique de l'échelon départemental et d'une meilleure communication dans l'environnement régional sur les objectifs recherchés."*

A l'appui de cette affirmation, le ministère avance :

- l'accroissement du nombre des dossiers retenus, notamment au profit des associations ;
- l'augmentation des projets intercommunaux.

S'agissant des difficultés rencontrées, le ministère affirme que *"la difficulté majeure qu'ont rencontrée les gestionnaires du FRILE provient de l'arrivée très tardive dans l'année de leurs crédits et, en 1991, de l'incertitude sur les montants disponibles (au titre des reports en particulier).*

Les améliorations de gestion envisageables sont de deux ordres :

- *le versement direct du budget de l'Aménagement du territoire, des crédits du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle afin que les délégations de crédits soient effectuées plus tôt dans l'année ;*
- *le réengagement automatique et le transfert anticipé en début d'exercice de tous les crédits ayant fait l'objet d'un engagement juridique des préfets dans les exercices antérieurs."*

Votre rapporteur avait constaté, lors de la création du FRILE en 1989, qu'il s'agissait d'une structure supplémentaire chargée de la promotion de l'emploi, sans justification clairement établie. Pour le ministère, cet organisme aurait concerné en 1990 15.000 emplois en création et 7.000 emplois sauvegardés.

Si ce bilan doit être examiné avec prudence, il n'en demeure pas moins que l'accentuation de la montée du chômage et la priorité donnée par le gouvernement aux difficultés d'insertion auraient logiquement dû conduire au maintien des moyens du FRILE.

Certes, en 1991, la consommation des crédits du fonds semble témoigner des délais de mise en place des crédits, d'où un taux de consommation relativement peu élevé (41,9 % au 31 juillet) (1).

De plus, ces crédits ont été amputés de 6,4 millions de francs sur un total de 115,55 millions de francs ouverts en loi de finances pour 1991.

En 1992, le FRILE connaîtra une nouvelle réduction de ses moyens, le chapitre 44-02 faisant l'objet d'une économie de 22,82 millions de francs, soit - 19,7 % (2) qui pourrait faire douter de la volonté du

1. L'arrêté transférant les crédits du ministère du travail n'est intervenu que le 5 août.

2. Sur le budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, la baisse atteint 5 % à 104,5 millions de francs (au lieu de 110 millions de francs en 1991). 23 millions de francs sont inscrits par ailleurs sur le budget de l'agriculture.

gouvernement de lutter véritablement contre la montée du chômage.

A tout le moins, votre rapporteur souhaite une évaluation précise de l'efficacité du FRILE. Il insiste par ailleurs pour que le financement prévu dans le cadre des contrats de plan soit respecté.

II. LES DÉPENSES EN CAPITAL.

Elles diminuent de 9,1 % en crédits de paiement et de 19,6 % en autorisations de programme.

. Au sein de ces dépenses, les investissements exécutés par l'Etat (titre V) ne sont plus dotés, compte tenu de la reprise des actions en cours par le chapitre 65-01 (FIAT).

. La baisse des subventions d'investissement accordées par l'Etat (titre VI), qui représentent plus de 87 % des crédits, résulte d'évolutions divergentes :

- dotation du chapitre 65-02 Action en vue de faciliter l'implantation d'activités industrielles ou tertiaires hors de la région parisienne. 100 millions de francs sont inscrits à ce titre en autorisations de programme et 50 millions de francs en crédits de paiement.

Cette ouverture de crédits, ainsi que la majoration de 49 millions de francs des crédits de paiement consacrés à la restructuration des zones minières (+ 38,9 %) ne compensent pas la diminution des autres crédits ;

- réduction de 20,7 % des autorisations de programme consacrées aux aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois ("Prime d'aménagement du territoire", chapitre 64-00) et de 25,7 % des crédits de paiement correspondant à respectivement 650 et 495 millions de francs. En particulier, les aides à l'industrie en zones rurales, dotées de 160 millions de francs en autorisations de programme et de 90 millions de francs en crédits de paiement en 1991 ne disposeront plus que de 100 et 30 millions de francs en 1992.

- baisse de 9,3 % en autorisations de programme et de 28,5 % en crédits de paiement des dotations du fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire dans son ensemble (l'article 20 du chapitre 65-01 "concours aux fonds régionaux pour le développement de l'emploi dans les PME-PMI", créé l'année passée, n'étant plus doté en tant que tel en loi de finances initiale). Le FIAT disposera donc de 484,2 millions de

francs en autorisations de programme et de 504,85 millions de francs en crédits de paiement.

- nouvelle diminution des crédits du fonds interministériel de développement et d'aménagement rural. Les crédits du FIDAR proprement dit atteindront, en 1992, 315 millions de francs en autorisations de programmes et 320,5 millions de francs en crédits de paiement, soit une baisse de 11,3 % et de 22,6 % respectivement.

Le fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne (FIAM) voit ses moyens diminuer de moitié en autorisations de programme comme en crédits de paiement, à 20 millions de francs.

Budget de la DATAR
Dépenses en capital(en millions de francs)

	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	1991	1992	Variation 1992/91 (en %)	1991	1992	Variation 1992/91 (en %)
64-00 Aides à la localisation d'activités créatrices d'emploi						
Art. 10 PAT	660,0	550,0	- 16,7	576,0	465,0	- 19,3
Art. 20 Aides à l'industrie en zones rurales	160,0	100,0	- 37,5	90,0	30,0	- 66,7
65-01 FIAT						
Art. 10 FIAT	534,1	484,2	- 9,3	(1)706,2	504,9	- 28,5
Art. 20 Fonds régionaux pour le développement de l'emploi	--	--	--	--	--	--
65-02 Action en vue de faciliter l'implantation d'activités hors de la région parisienne						
	--	100,0	n.s.	--	50,0	n.s.
65-03 FIDAR						
Art. 10 FIDAR	355,0	315,0	- 11,3	414,0	320,5	- 22,6
Art. 30 FIAM	35,0	20,0	- 42,9	35,0	20,0	- 42,9
65-05 GIRZOM						
	170,0	170,0	--	126,0	175,0	+ 38,9
TOTAL	1.914,1	1.739,2	- 9,1	1.947,2	1.565,4	- 19,6

(1) Compte tenu de la reprise des opérations en cours du chapitre 55-00 (12 millions de francs)

Les principaux mouvements concernent :

- la suppression du chapitre 55-00 missions interministérielles d'aménagement touristique ;
- la diminution de 50 millions de francs des autorisations de programme du FIAT, qui correspond au transfert du financement du programme de développement social des quartiers au titre des contrats de plan Etat-région au fonds social urbain (budget de l'équipement du logement, des transports et de l'espace I Urbanisme, logement et services communs) ;
- la dotation de 100 millions de francs en autorisations de programme et de 50 millions de francs en crédits de paiement du chapitre 65-02 Fonds d'aide à la décentralisation, afin de financer les actions de délocalisation de la région parisienne arrêtées en comité interministériel d'aménagement du territoire du 5 novembre 1990.

D'une manière générale, votre rapporteur constate que la diminution des subventions d'investissement contraste avec la remise à niveau des crédits effectuée en 1991, notamment en ce qui concerne les autorisations de programme. Cette réduction est plus importante que la régulation budgétaire opérée par l'arrêté du 9 mars 1991, ce qui pose la question du maintien de la capacité d'intervention laissée à la DATAR au-delà des contrats de plan Etat-régions.

Le gouvernement doit désormais clairement expliquer s'il entend faire du budget de l'aménagement du territoire l'un des éléments de l'action qu'il mène en ce qui concerne la localisation des activités ou si la DATAR est simplement amenée à gérer quelques guichets et procédures, dont la décision lui échappe.

A. LES AIDES A LA LOCALISATION D'ACTIVITES D'EMPLOIS CREATRICES

1. Une modification de présentation

Le chapitre 64-00 regroupe traditionnellement les aides à la localisation d'activités créatrices d'emploi, appelées "primes d'aménagement du territoire".

En 1991, a été ouvert en cours d'exercice un article 20 nouveau, concernant les aides à l'industrie en zones rurales.

Cette procédure est présentée par le ministère de l'économie, des finances et du budget comme la *"mise en place d'un nouveau fonds d'action (...), le fonds d'aide à l'investissement en zone rurale, destiné en complément de la Prime à l'Aménagement du territoire, à financer les investissements de taille modeste dans les régions faiblement industrialisées."*

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1991, la création d'une *"PAT - petits projets"* avait constitué la principale innovation du budget de l'aménagement du territoire. Elle semblait témoigner de la volonté du Gouvernement de s'attaquer véritablement aux racines de la désertification rurale - le manque d'emploi - par le biais d'un nouvel instrument associant l'Etat et les régions. C'est pourquoi les crédits apparaissent comme des concours aux fonds régionaux pour le développement de l'emploi dans les PME-PMI. A ce titre, un nouvel article avait été créé au sein du chapitre 65-01 Fonds interministériel d'aménagement du territoire.

Cependant en cours d'exercice, il est apparu préférable de modifier l'imputation budgétaire de cette dotation pour l'inscrire sur le chapitre 64-00.

Faire croire qu'il s'agit d'une procédure entièrement nouvelle serait donc inexact. Sur le fond, votre rapporteur ne peut que rappeler la perplexité qui s'impose devant la multiplication de fonds ou de procédures, dont l'effet d'affichage pour l'opinion est certes important, mais dont la réalité concrète demeure pour le moins sujette à critique.

2. Les "PAT petits projets"

S'agissant en particulier de la PAT petits projets, il convient d'abord de rappeler que cette procédure, dont la création avait été demandée il y a plus d'un an, n'est entrée que tardivement en application, malgré l'urgence de la situation dans des régions.

Cette prime a été instituée par le décret n° 91-1018 du 1er octobre 1991 modifiant le décret n° 82-379 du 6 mai 1982 relatif à la prime d'aménagement du territoire.

La prime d'aménagement du territoire est étendue aux *"programmes situés dans les zones pour lesquelles une dotation spécifique a été déléguée au préfet de région et prévoyant la réalisation d'un montant d'investissement hors taxe compris entre 2 000 000 francs et 20 000 000 francs par des entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 300 000 000 francs et dont le capital n'est pas détenu à plus de 50 % par des*

entreprises dont le chiffre d'affaires consolidé est supérieur à 300 000 000 francs".

Dans ce cas, le nombre minimal d'emplois créés est ramené à 30.

Compte tenu du retard apporté à la publication de ce décret, les crédits ouverts en 1991, c'est-à-dire 160 millions de francs en autorisations de programme et 90 millions de francs en crédits de paiement, n'auraient pu être consommés que dans une proportion restreinte. Aussi, dès l'arrêté d'annulation du 9 mars 1991, le Gouvernement décidait de ponctionner l'essentiel de cette dotation : 120 millions de francs en autorisations de programme et 51 millions de francs en crédits de paiement.

Ainsi, même dans l'hypothèse où aucun crédit ne serait consommé en 1991 et où l'ensemble des moyens serait intégralement reporté sur 1992, la PAT petits projets sera moins bien dotée l'année prochaine (100 + 40 millions de francs en autorisations de programme et 30 + 39 millions de francs en crédits de paiement) qu'en 1991, année de lancement de la procédure.

Surtout, la lenteur mise à la faire réellement entrer en application pose le problème plus fondamental de la compétence de la DATAR en ce qui concerne le développement local.

Une instance nationale est-elle le mieux à même de susciter les initiatives au niveau local et de faire le choix entre les projets afin de sélectionner ceux qui peuvent être subventionnés ?

Les régions, qui concourent à la politique d'aménagement du territoire et les départements, chargés de l'aménagement rural, ne sont-ils pas davantage au fait des réalités locales ?

La nécessité d'accroître rapidement l'efficacité des mesures de développement local amène à faire le choix d'une plus grande décentralisation de ces procédures.

L'Etat doit et peut intervenir pour ce qui le concerne : politique fiscale et concours aux collectivités locales, qui pourraient faire l'objet d'un rééquilibrage en faveur des communes rurales, grands réseaux d'infrastructures.

Mais, le développement local est une chose trop sérieuse pour être laissée à la DATAR. Une réflexion d'ensemble doit désormais être menée à bien afin de dégager les voies d'une meilleure prise en compte de la diversité des situations locales, qui ne passe pas seulement par une plus grande décentralisation de la procédure des contrats de plan sur laquelle se cristallisent les esprits à quelques

mois de la définition des bases de la négociation des contrats de troisième génération.

L'exemple du programme LEADER montre d'ailleurs que cette décentralisation se met d'ores et déjà progressivement en place au niveau européen, rencontrant d'ailleurs une certaine réticence de la part de la DATAR, si l'on en croit des responsables locaux intéressés.

LE PROGRAMME LEADER

La commission des communautés européennes a proposé aux Etats membres de mettre en oeuvre un programme spécifique de développement rural, appelé LEADER (liaison entre actions de développement de l'économie rurale).

Il s'agit d'encourager une approche intégrée et de compléter ainsi les mesures prévues dans les cadres communautaires d'appui des objectifs 1 et 5 b des fonds structurels, dans des zones rurales regroupant environ 5 000 à 100 000 habitants.

Ce programme doit permettre de soutenir une centaine de chantiers d'expérimentation, d'ici à 1993, où seraient testées des approches nouvelles visant à susciter et à soutenir des initiatives locales de diversification des activités : animation du développement rural ; formation professionnelle et aides à l'emploi ; tourisme rural ; PME, artisanat et services de proximité ; valorisation sur place et commercialisation des productions agricoles, sylvicoles et de la pêche locale.

Les montants affectés à la France s'élèveraient au minimum, à 5,7 millions d'écus dans les zones de l'objectif I et 47,3 millions d'écus dans les zones de l'objectif 5 b.

Parce que les petits projets ne sont pas des investissements internationalement mobiles qu'il conviendrait d'aller chercher à l'étranger grâce au réseau des bureaux de la DATAR, ils pourraient constituer le premier champ d'application d'une véritable modification des moyens d'action mis au service du dynamisme local.

3. Les aides à la création et au maintien de l'emploi dans les régions prioritaires

Les aides à la création et au maintien de l'emploi dans les régions prioritaires recouvrent la prime d'aménagement du territoire telle qu'elle existe depuis 1982.

Le bilan quantitatif de la politique menée depuis en matière de localisation des activités paraît encourageant :

- le nombre de dossiers primés est passé de 65 en 1987 à 115 en 1988, 136 en 1989 et 186 en 1990 ;

- le montant des primes accordées s'est élevé à respectivement 255, 1023, 675 et 834 millions de francs en 1987, 1988, 1989 et 1990 ;

- 18 653 emplois ont été aidés en 1990, contre 13 587 en 1989, 16 231 en 1988 et 8 124 en 1987.

Ce bilan semble tout à fait favorable ; il témoigne en toute hypothèse de l'intensification des investissements à l'approche du grand marché européen de 1993. La Lorraine, le Nord-Pas-de-Calais et les Pays de la Loire (avec le projet Saab Scania à Angers) apparaissent comme les principales bénéficiaires de cette procédure.

Ce succès, du moins en termes financiers, conduit à s'inquiéter de la diminution des crédits inscrits en loi de finances.

660 millions de francs étaient inscrits en loi de finances pour 1991 en autorisations de programme et 576 millions de francs en crédits de paiement. En 1992, ces dotations ne s'élèveront plus qu'à 550 et 465 millions de francs respectivement, soit une baisse de 16,7 % et 19,3 %.

Chapitre 64-00

(en millions de francs)

	1985		1986		1987		1988		1989		1990	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP			AP	CP
Loi de finances initiale	960	871	600	850	300	535	300	570	220	360	300	616
Transferts	--	--	25	25	30	6	6	6	7	7))
Annulation	21	21	85	52	15	10	--	--	57	7)14)12
Report de l'année antérieure	181	252	183	221	193	233	607	160	944	223	889	212
Dotation globale disponible	1.120	1.102	673	994	448	752	901	724	1.100	569	1.175	816
Consommation des crédits (y compris délégation)	1.258	1.003	835	862	233	712	412	568	823	421	702	666
Dégagements	321	25	354	9	392	21	455	8	230	8	-	-
Reports en fin d'année	183	221	193	233	607	160	944	223	507	156	473	150

Compte tenu du niveau élevé de consommation des crédits, les reports des années antérieures, qui avaient déjà sensiblement été réduit depuis 1988, vont à nouveau diminuer en 1991.

Dans ces conditions, ne faut-il pas craindre une extrême sélectivité dans le choix des dossiers ainsi que la mise en place de listes d'attentes ?

C'est dans ce contexte que la Commission des Communautés européennes a entrepris, en janvier 1991, comme l'article 93-1 du traité de Rome le prévoit, le réexamen du dispositif d'aides à finalité régionale de la France.

En ce qui concerne la prime d'aménagement du territoire, sa proposition est la suivante :

- exclusion de onze départements au 1er juillet 1991 (Charente, Cher, Ile-et-Vilaine, Indre, Indre-et-Loire, Landes, Mayenne, Orne, Bas-Rhin, Haut-Rhin et Vienne).

- réexamen de la situation socioéconomique de trois départements avant la fin de l'année (Maine-et-Loire, Puy-de-Dôme et Saône-et-Loire).

- nouvel examen de la situation de 47 autres départements avant la fin de 1993 (Haute-Marne, Gers, Lot-et-Garonne, Haute-Garonne, Haute-Vienne et Hautes-Pyrénées).

Si la procédure d'exclusion de tout ou partie des onze premiers départements concernés ne sera pas close avant le printemps de 1992, il est symptomatique de constater que celle-ci a été lancée alors que le Gouvernement a souhaité le réexamen de la situation de zones classées à titre dérogatoire jusqu'en décembre 1989.

Cette demande était motivée par le souci du Gouvernement d'intervenir dans les "poches du territoire" où la situation économique s'est aggravée depuis la mise en oeuvre du zonage de la prime, établi selon les résultats du recensement général de la population de 1975.

Les zones concernées sont les suivantes :

- l'arrondissement du Havre,
- l'arrondissement de Vesoul,
- le pôle de Caen,
- le pôle de Fos,
- la zone minière de Forbach, Sarreguemines et Merlebach,
- les 24 communes constituant le versant nord-est de la métropole lilloise (agglomération de Roubaix-Tourcoing notamment),
- le pôle de Montceau, le Creusot et Châlon-sur-Saône.

Considérant que ces zones connaissent encore des problèmes industriels et un taux de chômage élevé, la Commission des Communautés a autorisé le classement à un taux normal (35 000 francs par emploi dans la limite de 17 % des investissements) au titre de la prime d'aménagement du territoire.

S'il ne méconnaît pas l'importance que revêtent encore les difficultés industrielles dans certains bassins particulièrement touchés par les reconversions, votre rapporteur estime que la poursuite de l'effort de réindustrialisation dans ces régions ne doit pas se faire au détriment du soutien à l'industrialisation dans un

certain nombre d'autres départements, en particulier ceux situés sur la façade atlantique, qui est à l'écart des concentrations industrielles européennes et dans les zones centrales qui souffrent toujours de leur enclavement et surtout de dépeuplement.

B. LE FONDS D'INTERVENTION POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Les crédits du FIAT diminuent de 23,5 % en autorisations de programme dans le projet de loi de finances pour 1992, à 484,2 millions de francs au lieu de 633,1 millions de francs en 1991.

En crédits de paiement, la baisse atteint 22,1 %, soit 134,85 millions de francs au lieu de 173,2 millions de francs.

Avant que l'examen du projet de loi de finances au Parlement et les protestations qu'il pourrait susciter, n'entraîne, comme par le passé, un relèvement de ces moyens par le Gouvernement avant l'adoption définitive de ce projet de loi ou en loi de finances rectificative, le FIAT paraît nettement moins doté en 1992 que les années antérieures.

Depuis 1989, les moyens disponibles, en loi de finances et loi de finances rectificative, sont passés de 776,38 millions de francs à 484,2 millions en autorisations de programme, soit une diminution de près de moitié.

Cette baisse continue des crédits conduit à s'interroger sur le maintien de la capacité d'intervention du fonds au-delà des contrats de plan.

En l'absence d'indications chiffrées en ce domaine malgré les demandes qu'il avait formulées, votre rapporteur ne peut que considérer que le FIAT a essentiellement pour vocation de participer au financement des contrats de plan, dont il représente 0,5 % de l'apport de l'Etat.

Répartition des crédits du F.I.A.T.

(en millions de francs)

Régions	1989		1990		1991	
	Contrats de plan	Hors contrats de plan	Contrats de plan	Hors contrats de plan	Contrats de plan	Hors contrats de plan
Alsace	9,18	4,63	16,70	12,00	-	1,5
Aquitaine	23,40	18,23	15,90	2,80	8,50	12,35
Auvergne	5,60	46,90	6,90	24,70	4,40	14,65
Bourgogne	4,80	103,30	4,65	120,20	5,50	12,65
Bretagne	3,60	8,90	3,70	8,70	3,80	4,70
Centre	1,10	1,00	1,10	2,50	0,50	0,50
Champagne-Ardenne	6,45	4,45	9,29	3,50	5,26	5,65
Corse	1,00	-	3,30	1,00	0,70	0,60
Franche-Comté	1,80	12,00	4,25	4,00	1,30	2,20
Ile-de-France	6,00	-	8,15	-	-	0,41
Languedoc-Roussillon	12,00	16,55	13,70	0,15	7,55	3,98
Limousin	51,55	5,80	0,23	-	-	2,50
Midi-Pyrénées	5,02	24,45	5,05	24,80	4,00	11,80
Basse-Normandie	4,28	12,33	4,55	5,70	2,53	1,20
Haute-Normandie	8,70	5,20	12,10	3,30	7,90	-
Nord-Pas-de-Calais	62,75	64,28	76,55	95,00	60,40	35,69
Pays-de-la-Loire	8,99	11,50	3,32	7,30	2,00	11,65
Picardie	8,70	1,95	9,07	0,60	8,90	1,15
Poitou-Charentes	2,60	6,50	12,60	6,70	2,11	0,51
Provence-Côte d'Azur	14,29	9,95	14,06	36,50	7,92	3,38
Rhône-Alpes	3,50	13,58	14,70	9,05	7,00	5,30
Lorraine	39,50	36,86	56,35	21,60	25,20	20,55
Crédits non répartis	-	61,18	8,90	18,2	50,00	6,80
Total	224,81	459,51	362,12	465,30	215,71	159,52

L'évolution la plus récente montre à la fois une réduction des engagements de l'Etat à travers les contrats de plan et un moindre financement des actions effectuées hors contrats de plan (poursuite des grands programmes d'équipements publics - accompagnement des grands chantiers, création de lignes aériennes régionales - et aide à la reconversion et à la modernisation industrielle dans les zones de conversion et les zones de compétence des commissariats à l'industrialisation). Cette dernière diminution, même si elle est sans doute pour partie expliquée par la fin progressive de la procédure des grands chantiers, s'ajoutant à celle observée à propos des moyens de ces commissariats paraît peu conforme à la volonté qui semblait s'exprimer par le biais de la prime d'aménagement du territoire, c'est-à-dire favoriser la création et le maintien d'emplois dans les zones en déclin industriel.

D'une manière générale, votre rapporteur s'inquiète de la nouvelle baisse des dotations du FIAT, qui intervient tandis que la consommation particulièrement élevée des crédits a entraîné une régression très importante des reports de crédits passés de 504,17 millions de francs à la fin de 1989 (en autorisations de programme) à 277,232 millions de francs au 31 décembre 1990.

Nullement désuet, le FIAT a constitué jusqu'à présent le canal privilégié du financement des contrats de plan par le ministère de l'aménagement du territoire. Ses crédits diminuent alors même que le Gouvernement n'est pas en mesure de fournir la récapitulation des moyens qu'il consacre à cette action en 1991 et que, dans certains domaines tout au moins, comme les routes, il est désormais admis que les concours de l'Etat seront inférieurs à ce qu'il était prévu.

Votre rapporteur ne peut donc qu'insister sur la nécessité d'assurer les engagements pris par le biais des contrats Etat-régions. Par ailleurs, il regrette qu'aucune évaluation précise n'ait été établie concernant les actions financées par le FIAT.

C. LES ACTIONS EN VUE DE FACILITER L'IMPLANTATION D'ACTIVITÉS INDUSTRIELLES OU TERTIAIRES HORS DE LA RÉGION PARISIENNE

1. Une région capitale dont l'engorgement s'accroît

Capitale à la fois économique et politique de la France, ce qui la place dans une situation originale par rapport à d'autres pays comme l'Allemagne, l'Italie ou les Pays-Bas, l'Ile-de-France regroupe une part importante de la richesse de notre pays (27 % du PIB pour 18 % de la population totale) et s'est profondément transformée depuis 25 ans.

Cette transformation a été à la fois économique, les emplois industriels diminuent de 25 % entre 1975 et 1984 alors que la valeur ajoutée industrielle progresse de 17 %, géographique, de nombreuses banlieues se sont dotées en équipement et services, notamment en petite couronne et que cinq villes nouvelles accueillent aujourd'hui 660 000 habitants et spatiale, grâce à l'édification d'un réseau dense de transports (600 km d'autoroutes contre 29 en 1960 et 4 lignes de R.E.R. qui "unifient" aujourd'hui la région).

Pourtant, les évolutions préoccupantes ne manquent pas, dans le domaine des transports comme dans celui du logement. En outre, la vocation internationale de la région-capitale tarde à convaincre les

investisseurs : entre 1984 et 1989, elle n'a attiré que 14 sièges sociaux américains et japonais, sur les 136 qui se sont installés en Europe.

Selon le ministre, *"souvent mis en avant, les déséquilibres et les disparités internes à la région sont loin d'être nouveaux mais se sont accentués depuis peu. Au recensement de 1990, Paris et cent communes alentours regroupaient la moitié de la population et les deux tiers des emplois. Même si le développement des villes nouvelles et des pôles d'affaires (La Défense, Issy, etc.) a contribué à atténuer la concentration de l'emploi (Paris a perdu 150 000 emplois de 1975 à 1988), ce mouvement n'a pas compensé l'accroissement du nombre d'actifs en périphérie.*

Le déséquilibre centre-périphérie, combattu depuis les années soixante, ne se réduit que sur les espaces privilégiés de l'aménagement et non pas globalement comme on pouvait l'espérer.

Quant à l'axe Est-Ouest, il recèle des déséquilibres. Près de la moitié des autorisations et des mises en chantiers d'immobilier d'entreprise se sont concentrées depuis trois ans dans les Hauts-de-Seine, l'Est constituant surtout à l'heure actuelle une zone d'investissements potentiels. La répartition inégale des emplois entre le centre et la périphérie, l'Est et l'Ouest, constitue dès lors un puissant facteur d'inégalités fiscales. Un cinquième de la population vit dans les 79 communes les plus riches qui bénéficient de 37 % de la richesse fiscale régionale, les 500 communes les moins riches recueillant à l'inverse moins de 11,5 % de cette richesse. L'ensemble de ces facteurs favorise la multiplication d'îlots de pauvreté, dans lesquels se retrouvent les populations immigrées."

Afin de faire face à ces déséquilibres, aggravés par des décisions du Gouvernement, comme la suppression de l'autorisation administrative des constructions de bureaux, l'Etat doit engager des actions cohérentes et coordonnées.

Or, l'Etat n'est plus la puissance tutélaire qu'elle était dans les années 1960 ; il est également confronté désormais aux souhaits de la région et des départements qui ont reçu avec les lois de décentralisation des compétences nouvelles.

De plus, la mise en oeuvre des projets régionaux se heurte à des difficultés liées aux modalités de financement et de prise de décisions. Les capacités de financement de l'Etat ont diminué sous le double effet de la crise puis de l'harmonisation des politiques fiscales en Europe. La région et, souvent, les départements sollicités par l'Etat sans cesse davantage, sont de ce fait les principaux financeurs de nombreux équipements, en particulier dans le domaine des transports sans avoir pour autant le pouvoir de décision. Enfin, l'accord nécessaire des communes sur les projets qui les concernent se traduirait, selon le ministre, *"par un notable accroissement des coûts. Il n'existe pas, en effet, en Ile-de-France, des*

syndicats ou des districts intercommunaux forts, dotés de compétence d'urbanisme (sauf dans les villes nouvelles).

Enfin, ni les systèmes existants de péréquation fiscale, ni le mode d'attribution des concours financiers de l'État aux collectivités locales n'étaient en mesure d'exercer un réel effet de redistribution des ressources entre les communes ou les départements de cette région."

La démarche engagée par le Gouvernement afin de répondre à ces exigences et de tenir compte de cet état de fait a consisté à :

- mettre en oeuvre un plan d'actions immédiat pour l'Ile-de-France ;
- entamer une révision du schéma de la région d'Ile-de-France.

Sur le plan de l'aménagement du territoire, le Gouvernement cherche désormais un meilleur équilibre entre Paris et la province. Certes, la région d'Ile-de-France est le seul pôle de niveau mondial dont la France dispose et il est sans doute nécessaire de conforter sa position en lui donnant un pouvoir d'attractivité accru pour certaines activités stratégiques internationales, notamment à l'égard des quartiers généraux européens d'entreprises mondiales.

Mais, si des mesures ne sont pas prises pour vaincre les risques de "thrombose" des réseaux de communication et de "déchirement" du tissu social sur certaines zones de son territoire, cette position sera compromise.

Surtout, la région Ile-de-France ne doit pas être une région "attrape-tout" dont la surconcentration serait non seulement coûteuse mais dangereuse, tant pour l'exercice de sa vocation que vis-à-vis de l'effort à engager pour hisser un certain nombre de métropoles régionales au niveau de pôles urbains de niveau européen.

Se trouve donc posé le problème de la localisation et de la sélection des activités s'implantant en région Ile-de-France : moyens directifs, administratifs ou financiers ou incitations indirectes, visant à accroître les atouts des autres sites.

Votre rapporteur constate que le problème est plus que jamais d'actualité si l'on considère que les progrès en termes de délocalisation vers la province de fonctions tertiaires supérieures et de facteurs d'implantation d'activités semblent marquer le pas. La région Ile-de-France concentre toujours 41 % des ingénieurs et cadres du secteur privé et plus de 60 % des ingénieurs sortant des grandes écoles trouvant un premier emploi à Paris, à tel point qu'on peut même présumer l'amorce d'un mouvement de reconcentration des fonctions de recherche.

Ne faudrait-il pas dans le même temps mettre en application l'idée d'un développement en réseaux où Paris pourrait dans certains domaines ne pas être obligatoirement la tête ?

En tout état de cause, l'Etat, seul garant des déséquilibres régionaux, doit résoudre cette apparente contradiction : renforcer la place internationale de Paris et réduire, sinon stabiliser, les déséquilibres entre l'agglomération parisienne et les autres villes françaises. La réponse théorique réside dans le principe de subsidiarité : encourager la localisation en province de tout ce qui n'est pas indispensable à Paris. La traduction pratique de cette politique s'avère beaucoup plus complexe.

De ce point de vue, le Bassin parisien est d'ores et déjà devenu un quasi bassin d'emploi, d'où l'ambition légitime d'en faire un véritable bassin de solidarité.

Selon le ministère interrogé sur ce point par votre rapporteur, *"pour maîtriser la croissance de l'Ile-de-France, il faut adopter une démarche d'aménagement du Bassin parisien qui fasse de celui-ci une grande zone de développement multipolaire, solidaire de l'ensemble du pays. Il est nécessaire d'ouvrir l'Ile-de-France vers ses régions périphériques et de traduire ces orientations dans le futur schéma directeur de la région Ile-de-France"*.

C'est dans cette optique que le Premier ministre avait demandé au Ministre chargé de l'aménagement du territoire d'engager la réflexion et d'ouvrir un débat avec les collectivités locales concernées et les milieux socioéconomiques. En septembre dernier la DATAR a publié un premier document intitulé "Aménager le Bassin parisien".

Au cours du premier semestre 1991, la démarche a été décentralisée et la réflexion menée au niveau de chacune des huit régions concernées par le Bassin parisien (Bourgogne, Centre, Champagne-Ardenne, l'Ile-de-France, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Pays de la Loire, Picardie). La DATAR a demandé aux Préfets de travailler en partenariat avec les conseils régionaux pour définir les principales orientations de leur région à l'horizon 2015.

L'objectif fixé à la DATAR est de rendre public avant la fin de l'année un projet de Livre blanc du Bassin parisien, puis une charte d'aménagement au cours de l'année 1992.

Sans attendre l'achèvement de ce travail de planification, la DATAR selon le ministère *"s'efforce de démultiplier son action : relance de la décentralisation des activités administratives et privées à partir de l'Ile-de-France, soutien actif à l'association des "villes à une heure de Paris"*,

prise en compte de l'échelle du Bassin parisien dans le schéma "Universités 2 000", dans les livres blancs de la recherche..."

2. Le CIAT du 3 octobre 1991

Le CIAT du 3 octobre a notamment été consacré à l'Île-de-France et à la délocalisation des activités publiques et privées vers la province.

- **Les objectifs envisagés sont les suivants :**

L'ILE-DE-FRANCE DANS LA POLITIQUE NATIONALE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

L'avant-projet du futur schéma directeur retient l'option d'une croissance maîtrisée de l'Ile-de-France.

L'hypothèse d'une population d'environ 12 millions d'habitants en 2015 (inférieurs à la tendance spontanée à 13 millions d'habitants) et d'une croissance cohérente d'environ 750 000 emplois illustre cette orientation volontariste.

Cela suppose pour les 25 années à venir d'amplifier l'action d'aménagement du territoire afin d'inciter à la création dans les autres régions d'environ 500 000 emplois publics ou privés supplémentaires par rapport à la tendance spontanée, dont 200 000 emplois issus de l'Ile-de-France.

L'ORGANISATION DU BASSIN PARISIEN

Le Ministre de la Ville et de l'aménagement du territoire poursuivra la réflexion et la concertation engagées sur l'aménagement du Bassin parisien.

A partir des orientations proposées au cours du premier semestre 1991 par les sept régions qui entourent l'Ile-de-France, la DATAR élaborera d'ici fin 1991 un Livre blanc du Bassin parisien permettant l'articulation de l'armature urbaine de l'Ile-de-France avec celle du reste du Bassin parisien et formant les premières propositions à l'échelle du Bassin parisien dans les domaines de la démographie, de l'emploi, de la formation, des transports et de l'environnement.

L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

L'Ile-de-France doit cesser d'attirer les étudiants des autres régions.

L'objectif est d'amener, d'ici l'an 2 000, le nombre des étudiants présents dans les universités et les IUT d'Ile-de-France à 23 % du total national (28 % actuellement).

Pour cela, il s'agit de développer suffisamment les universités des neuf villes universitaires entourant l'Ile-de-France pour que les étudiants des sept régions voisines y trouvent sur place des cursus complets et de qualité.

L'avant-projet propose la mise en place d'un réseau inter-universitaire associant les universités d'Ile-de-France et celles de la couronne du Bassin parisien, afin de favoriser le développement de ces dernières.

Dans ces conditions, l'avant-projet retient l'hypothèse de l'achèvement des quatre universités de Marne-la-Vallée, Evry, Cergy-Pontoise et Saint-Quentin en Yvelines - Versailles d'ici 2 000 et du démarrage de celle de Melun-Sénart après 1995, ceci notamment pour permettre à 50 000 étudiants de l'Île-de-France de ne plus venir suivre leur enseignement dans Paris intra-muros.

LA RECHERCHE

L'avant-projet propose le redéploiement géographique des activités de recherche, non seulement au sein de l'Île-de-France, mais au niveau national par une affectation prioritaire des moyens en province : jusqu'en l'an 2 000, les 2/3 des recrutements publics seront affectés hors d'Île-de-France.

En ce qui concerne la recherche publique, l'objectif est de faire ainsi passer le poids de l'Île-de-France de 52 % actuellement à environ 48 % du potentiel national à l'étape intermédiaire.

Pour la recherche industrielle, il est souhaitable de diminuer sensiblement le poids actuel de l'Île-de-France (59 %). La délocalisation de la recherche publique joue un rôle d'incitation. La délocalisation des unités de recherche des grandes entreprises est encouragée.

LES TELECOMMUNICATIONS

Les premières réflexions présentées dans l'avant-projet seront approfondies afin de préciser les projets d'infrastructures haut débit et les développements du réseau de recherche à prévoir à l'échelle du Bassin parisien.

Parallèlement, sera étudié un projet de réseau multimédia inter-universitaire accessible aux entreprises de l'ensemble du Bassin parisien.

LES TRANSPORTS

L'identification des liaisons ferrées favorisant le développement des villes du pourtour du Bassin parisien se poursuit.

En ce qui concerne les rocade routières, la priorité est donnée aux infrastructures assurant les liaisons entre les différentes villes de la couronne du Bassin parisien.

La délocalisation des activités vers la province constitue un des aspects privilégiés de la lutte contre l'engorgement de l'Ile-de-France.

. L'objectif fixé par le Gouvernement en matière de délocalisation hors d'Ile-de-France des activités publiques consiste à déménager 30 000 emplois d'administrations centrales et d'établissements publics nationaux d'ici la fin du siècle.

D'ores et déjà, le CIAT a arrêté un certain nombre d'opérations représentant près de 1 700 emplois.

**OPERATIONS DE DELOCALISATION D'ADMINISTRATIONS DECIDEE
LORS DU CIAT DU 3 OCTOBRE**

Opérations	Site
- LA STATION NATIONALE D'ESSAIS DE SEMENCES à	ANGERS
- L'EXTENSION DU CENTRE DE PHYSIQUE DESPARTICULES (C.N.R.S. I.N.2.P.3.)	MARSEILLE
- LA DIVISION DE LA CIRCULATION DES ETRANGERS DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES à	NANTES
- L'AGENCE NATIONALE POUR L'AMELIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL à	LYON
- LE SERVICE TECHNIQUE DE LA NAVIGATION AERIENNE (première phase)	TOULOUSE
- UNE ANTENNE DU SERVICE TECHNIQUE DE LA NAVIGATION MARITIME ET DES TRANSMISSIONS DE L'EQUIPEMENT	BREST
- PLUSIEURS UNITES MILITAIRES DE SAINT-CYR (78) DU MINISTERE DE LA DEFENSE	CREIL

En outre, le comité a posé le principe selon lequel toute création d'organisme public devra, à l'avenir, se traduire par une implantation hors de l'Ile-de-France, sauf en ce qui concerne les services et établissements publics installés en tout ou partie dans les secteurs en difficulté de la région.

Votre rapporteur, tout en se félicitant de ces décisions, constate qu'il s'agit en réalité, le plus souvent, de la confirmation de projets anciens, comme de déménagement du service technique de la navigation aérienne ou la délocalisation du service technique des phares et balises, évoqué depuis près de 10 ans.

En application de ce principe, les décisions de localisation suivantes ont été arrêtées :

- L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger à Nantes ;
- L'Agence du médicament à Montpellier et à Lille ;
- L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie à Angers, Valbonne et Cergy ;
- L'Institut français de l'environnement à Orleans ;
- L'Ecole nationale du patrimoine pourra être implantée à Lille, sous réserve d'une expertise complémentaire à conduire avec le Ministère de l'Education Nationale, dans les meilleurs délais.

3. La délocalisation des entreprises

S'agissant de la délocalisation des entreprises, une aide à la mobilité des entreprises et de leurs salariés, destinée à favoriser des transferts d'emplois significatifs dans les PME industrielles et tertiaires, a été mise en place et sera effective le 1er janvier 1992.

Selon les indications fournies à votre rapporteur, une trentaine d'entreprises se sont déjà rapprochées de la DATAR pour un volume potentiel de 1 500 emplois localisés hors de l'Ile-de-France. Ce dispositif doit permettre à terme d'aider la décentralisation annuelle de 3 000 emplois.

La mise en oeuvre de cette procédure est assurée par une dotation du Fonds d'Aide à la Décentralisation en loi de finances initiale, à hauteur de 100 millions de francs en 1992 en autorisations de programme et de 50 millions de francs en crédits de paiement.

Resté ouvert en loi de finances, le chapitre 65-02 n'était plus doté depuis que le décret n° 85-47 du 14 janvier 1985, modifiant certaines dispositions du code de l'urbanisme relatives au contrôle de l'installation d'activités en région d'Ile-de-France, avait dispensé de la procédure d'agrément toutes les opérations (construction, restructuration, extension) entreprises à l'intérieur du périmètre des agglomérations nouvelles ainsi que la construction de bureaux non affectés et la rénovation de bureaux sous extension de surface.

Antérieurement, le fonds percevait la moitié de la recette provenant de cet agrément.

La loi de finances rectificative pour 1989 n° 89-936 du 29 décembre 1989, en établissant une taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux perçue dans la région Ile-de-France, n'a pas prévu d'affecter une partie de son produit au fonds.

Enfin, les entreprises publiques qui emploient plus de 2 000 personnes en Ile-de-France présenteront pour le 30 juin 1992 un plan de localisation à trois ans prévoyant une évolution de leurs effectifs et de leurs investissements dans les différents sites respectant les priorités de l'aménagement du territoire, notamment en ce qui concerne le développement en province de leurs fonctions tertiaires et de recherche.

4. Le CIAT du 7 novembre 1991

Le CIAT du 3 octobre avait décidé d'encourager et d'accélérer la localisation des activités publiques vers les régions en veillant particulièrement à favoriser le développement des principales agglomérations et des villes moyennes, tout en n'omettant pas la banlieue parisienne.

Au cours de cette réunion, Mme le Premier Ministre avait souligné sa volonté d'obtenir "des résultats sérieux et tangibles à bref délai" afin de respecter l'objectif de localisation de 30.000 emplois publics d'ici la fin du siècle.

Le CIAT du 7 novembre a décidé les localisations en province et en banlieue parisienne des organismes ci-après.

TRANSFERTS D'ETABLISSEMENTS PUBLICS DECIDES LORS DU CIAT DU 7 NOVEMBRE 1991

Ecole nationale d'administration (ENA)

Effectifs : 90 à 130 personnes administratifs, 300 enseignants non permanents et 510 élèves.

Lieu : Strasbourg

Commissariat général au Plan

Effectif : 100 emplois

Lieu : Seine-St-Denis (localité non décidée encore)

Délégation à l'Aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)

Effectif : 120 emplois

Lieu : Seine-St-Denis

Ministre et cabinet du ministre de la Ville

Effectif : environ 30 emplois

Lieu : Seine-St-Denis

Comité de décentralisation

Effectif : 5 à 10 emplois

Lieu : Seine-St-Denis

Délégation interministérielle à la Ville et au Développement social urbain

Effectif : 80 emplois

Lieu : Seine-St-Denis

Secrétariat général à l'Intégration

Effectif : 10 emplois.

Lieu : Seine-St-Denis

Délégation interministérielle à l'Insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté

Effectif : environ 30 emplois

Lieu : Seine-St-Denis

Centre d'étude et de recherche sur l'emploi et les qualifications

Effectif : 120 emplois

Lieu : Marseille

Société française des jeux (ex-Loto)

Effectif : 120 emplois

Lieu : aire métropolitaine marseillaise

Centre national d'enseignement à distance

Effectif : 200 emplois

Lieu : Poitiers

Institut des hautes études de sécurité intérieure

Effectif : 50 emplois, 60 auditeurs

Lieu : Lyon

Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (SEITA)

Effectif : 400 emplois

Lieu : Angoulême

Centre d'études du machinisme agricole, du génie rural et des forêts (CEMAGREF)

Effectif : 300 emplois

Lieu : Clermont-Ferrand

Office national des forêts (ONF)

Effectif : 400 emplois

Lieu : Bourges

Institut national de la propriété industrielle

Effectif : 400 emplois

Lieu : Lille

Manufactures nationales de tapis et tapisseries

Effectifs : 120 emplois

Lieu : une partie à Aubusson (Creuse) et une autre à Beauvais

Voies navigables de France

Effectif : 80 emplois

Lieu : Béthune

Centre national d'étude des télécommunications

Effectif : 400 emplois

Lieu : partiellement à Belfort

En outre, le CIAT a également examiné le dossier de la revalorisation des services régionaux de l'Etat en Ile-de-France, qui doivent également contribuer à corriger ses déséquilibres internes.

Enfin, le CIAT a examiné les calendriers et modalités de mise en oeuvre des décisions arrêtées le 3 octobre pour les organismes nouveaux, selon le calendrier ci-après :

- agence pour l'enseignement français à l'étranger : fin 1993 ;
- agence du médicament : fin du premier semestre de 1993 ;
- agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie : fin 1992 ;
- institut français de l'environnement : fin du premier semestre de 1992.

Cette politique est complétée par la volonté d'accompagner les délocalisations. A cet effet, le CIAT a décidé qu'un groupe de travail interministériel animé par le Ministre de la fonction publique et de la modernisation de l'administration et le Ministre de la ville et de l'aménagement du territoire serait chargé de proposer au Premier Ministre avant la fin de l'année 1991, les "mesures générales et spécifiques en faveur des personnels concernés". Ces propositions porteront notamment sur l'information des personnels, des organisations syndicales, des échelons déconcentrés de l'Etat et des collectivités d'accueil et la formation professionnelle des agents concernés. Elles devront également prendre en compte les difficultés liées à la recherche d'un nouveau logement ainsi que favoriser la prise en charge de la situation des conjoints non fonctionnaires et des conséquences éventuelles sur la vie familiale de la délocalisation.

Cet accompagnement humain des mesures de transfert d'établissements publics est indispensable et votre rapporteur note avec satisfaction qu'il ait été pris en compte dès l'annonce de ces transferts.

Mais sur la réalité de ces mesures, il s'interroge.

Ne s'agit-il pas là de dispositions avant tout symboliques et psychologiques (l'ENA à Strasbourg, c'est en finir avec l'énarchie triomphante), dont l'importance n'est que marginale ?

Surtout, la délocalisation d'activités peut-elle tenir lieu de politique d'aménagement du territoire ?

Enfin, ces mesures permettront-elles de renforcer l'efficacité et l'autorité de l'Etat, sans lesquelles il n'est pas d'aménagement du territoire possible à l'heure de la décentralisation ?

Si les mesures annoncées, malgré leur caractère très largement symbolique, peuvent être approuvées, notamment celles qui contribueront au renouveau de banlieues, votre rapporteur regrette qu'elles soient présentées comme l'instrument essentiel de la politique d'aménagement du territoire conduite par le gouvernement. Ces mesures semblent avant tout avoir été dictées le souci de conforter la situation de communes dirigées par des équipes de la même sensibilité que lui. De plus, elles ne s'insèrent pas au sein d'une vision d'ensemble. N'est-il pas frappant, en effet, de constater qu'aucune implantation ne sera réalisée dans les villes du grand bassin parisien (à l'exception de la création de l'institut français de l'environnement à Orléans), pourtant objet de la sollicitude du gouvernement dans le cadre de la réflexion du gouvernement sur le grand bassin parisien à l'horizon 2015.

La délocalisation d'activités n'est pas condamnable en soi, mais la méthode employée par le gouvernement montre qu'il agit par à coups,

sans disposer d'une vision d'ensemble, ni d'une politique clairement définie de l'aménagement du territoire.

D. L'AMÉNAGEMENT RURAL

1. Le fonds interministériel de développement et d'aménagement rural

Le FIDAR constitue depuis plusieurs années le parent pauvre du budget de l'aménagement du territoire. Ses crédits découlent d'une loi de finances à l'autre, l'émoi suscité par cette baisse conduisant le Gouvernement à ouvrir des moyens supplémentaires en loi de finances ou en loi de finances rectificative, avant d'en annuler une partie en cours d'exercice.

1991 ne fait pas exception à la règle. Dans le projet de loi de finances pour 1991, les crédits du FIDAR diminuaient de 2,8 % à 350 millions de francs en autorisations de programme.

Dans le budget voté pour 1991, ses crédits s'étaient élevés à 390 millions de francs puis une ponction a été opérée par l'arrêté d'annulation du 9 mars, pour 24,53 millions de francs.

S'agissant du fonds interministériel pour l'auto-développement en montagne (FIAM), le projet de loi de finances pour 1992 est la copie conforme du projet de loi de finances pour 1991 : réduction de près de moitié des autorisations de programme et crédits de paiement, de 35 millions de francs à 20 millions de francs.

Votre rapporteur a exposé en détail l'an dernier les raisons qui s'attachaient à la poursuite des actions du FIDAR et du FIAM.

Pour 1992, il ne peut que s'inquiéter de la baisse des crédits, surtout si l'on considère que 275 millions de francs en autorisations de programme, sur un total de 335 millions de francs FIAM compris sont des enveloppes contractualisées.

Sachant que le taux de consommation des crédits non contractualisés atteignait 100 % au 1er août 1991, votre rapporteur note que la masse de ces dotations "libres d'emploi" est d'emblée limitée à 60 millions de francs en 1992, soit le chiffre atteint en 1991 après la régulation budgétaire qui portait sur 20 millions de francs.

Aussi, votre rapporteur s'interroge sur la volonté du Gouvernement de mettre en oeuvre une réelle politique de l'espace rural. S'il estime que le FIDAR et le FIAM ne constituent pas le meilleur canal d'une aide au développement rural, le Gouvernement doit le dire clairement.

Mais laisser les moyens de ces fonds se réduire année après année entretient le doute sur une action, dont l'évaluation n'est toujours pas disponible, qu'il est chaque année plus difficile à mettre en oeuvre.

2. Le CIAT du 28 novembre 1991

Le Comité interministériel d'aménagement du territoire consacré à l'espace rural s'est réuni le 28 novembre 1991 sous la présidence du Premier ministre. Il a arrêté une première série de 20 mesures concrètes pour dynamiser les espaces ruraux. Il a également mis en place un plan d'adaptation en 4 points en faveur de l'agriculture française.

Malgré le coup d'arrêt au déclin de la population rurale constaté depuis 1982, de forts déséquilibres subsistent : 80 % du territoire national sont occupés par le quart de la population. Selon le communiqué du Premier ministre, *"ces déséquilibres ont conduit le Gouvernement à décider de la mise en oeuvre d'une politique d'aménagement plus volontariste, associant l'ensemble des acteurs du monde rural : l'Etat, les collectivités locales, les représentants socio-professionnels et les associations."*

. Le dispositif retenu en faveur des espaces ruraux poursuit les objectifs suivants :

- améliorer, adapter et moderniser les services rendus aux populations,
- développer et diversifier les activités économiques en milieu rural,
- préserver et améliorer l'environnement,
- promouvoir les coopérations et les solidarités inter-communales en milieu rural.

LES VINGT MESURES POUR DEVELOPPER LES ESPACES RURAUX

1. Elaboration des schémas départementaux des services

Des schémas départementaux d'amélioration des services publics seront mis en place en 1992, sous l'étude des préfets, de manière concertées dans 25 départements fragiles. Pendant l'élaboration de ces schémas qui doit être terminée au 30 juin 1992, toute nouvelle fermeture ou réorganisation de service public, qui paraîtrait contraire aux objectifs du plan départemental, est suspendue. Les conditions de la rentrée scolaire 1992 étant en cours de mise au point, une procédure de consultation particulière est prévue pour l'éducation nationale.

2. Aide à l'habitat en milieu rural

Les besoins des communes rurales seront mieux pris en compte dans la programmation départementale des prêts locatifs aidés (P.L.A.). Par ailleurs, les prêts en faveur de l'amélioration de l'habitat, particulièrement bien adaptés au milieu rural, seront portés de 380 à 450 millions de francs en 1992.

3. Exploitation des créneaux porteurs d'avenir

Un programme de mobilisation des capitaux vers la production de biens et de services est mis en place. Il représente une dépenses de 200 millions de francs.

3. Soutien aux PME-PMI

L'aide à l'investissement en zone rurale est portée à 120 millions de francs en 1992.

5. Valorisation touristiques de l'espace rural

. à partir de l'expérience des hôteliers ayant réussi en milieu rural, un soutien sélectif favorisant l'émergence d'une ou plusieurs chaînes hôtelières spécialisées dans le tourisme rural de qualité sera engagé. Les crédits prévus à cet effet s'élèvent à 30 millions de francs ;

. actions spécifiques de formation des acteurs ruraux notamment en matière d'accueil pour 4 millions de francs ;

. mise en place d'un centre national de ressources du tourisme rural pour 2 millions de francs ;

. signalisation des monuments et sites en milieu rural pour 2 millions de francs ;

. mise en marché de nouveaux produits touristiques par leur introduction dans les grands systèmes de commercialisation pour 2 millions de francs ;

. développement du tourisme vert pour 10 millions de francs.

6. Préservation et valorisation des sites

En 1992, 10 opérations exemplaires seront menées dans des sites particulièrement dignes d'attention, ce qui représente une dépenses de 10 millions de francs.

7. Adaptation des systèmes de production agricole

- Encouragement aux pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. Les crédits passent de 14 millions de francs en 1991 à 44 millions de francs en 1992.

- Programme de recherche sur les produits fermiers et la vente directe pour un coût de 2 millions de francs.

8. Développement de l'agriculture extensive

- Mise en place d'un programme de développement des pratiques agricoles utilisant l'espace pour un coût de 62 millions de francs.

- Par ailleurs, les nouveaux allègements prévus en 1992 au titre de l'impôt sur le foncier non bâti en faveur des éleveurs vont contribuer à favoriser l'agriculture extensive.

9. Mesures en faveur du boisement des terres agricoles : un décret sera publié dans les prochains jours.

10. Intégration des lignes électriques dans l'environnement et les sites : 250 millions de francs de crédits pourront être consacrés par le Fonds d'amortissement des charges d'électrification rurale à cette politique des sites en 1992.

11. Mise à l'étude d'une amélioration des conditions de reprise d'entreprise en milieu rural.

12. Aide à l'embauche des entreprises artisanales de production

Exonération en 1992 des charges patronales pour les deuxième et troisième salariés, ce qui représente une dépense fiscale de 55 millions de francs.

13. Encouragement à la pluriactivité

Simplification des rattachements fiscaux et sociaux des pluriactifs par assimilation à l'activité principale de toute activité secondaire. A condition toutefois que celle-ci ne dégage pas plus de 30 % du chiffre d'affaires de l'activité principale. Une mission est confiée à cette fin à un maître des requêtes au Conseil d'Etat.

14. Renforcement des groupements d'employeurs

Exonération des charges patronales pour l'embauche du premier salariés (coût de cette dépenses fiscale : 55 millions de francs).

15. Aide aux coopératives d'utilisation de matériels agricoles (C.U.M.A.)

- Exonération des charges patronales pour l'embauche du premier salarié.
- Mise à l'étude l'autorisation pour les C.U.M.A. d'effectuer des prestations pour les collectivités locales.

16. Dotation de développement rural

La nouvelle dotation de développement rural d'un montant de 300 millions de francs en 1992 et qui sera portée à 1 milliard de francs en 1994 bénéficiera :

- aux petites villes qui jouent le rôle de pôle de développement de l'espace rural ;
- aux communautés de communes prévues par le projet de loi d'orientation, ainsi qu'aux groupements de communes à fiscalité propre.

17. Conventions de développement et valorisation du rôle des sous-préfets

- Cinquante sous-préfets choisis dans les zones rurales les plus fragiles vont disposer chacun d'une enveloppe de 400.000 francs pour appuyer des projets de développement pour toute ou partie de leur territoire, au travers de conventions de développement signées avec les collectivités locales et les entreprises.

- La présence effective d'un sous-préfet dans chaque arrondissement sera assurée.

18. Désenclavement routier

La nécessité de poursuivre la politique de désenclavement routier a été réaffirmée. Par ailleurs, l'objectif 1966 d'échévement du lancement de mise aux caractéristiques autoroutières des RN 9 et RN 20 a été confirmé.

19. Développement de la communication

- Le Premier ministre a demandé à M. Michel Albert de lui remettre sous trois mois ses conclusions en matière de télé-travail.

- Le C.I.A.T. s'est félicité de la réforme de la tarification téléphonique entrée en vigueur à l'occasion du contrat passé entre l'Etat et France Telecom et qui vise notamment à établir progressivement, d'ici à 1994, l'équilibre entre la tarification des trafics inter-urbains et locaux. Ce contrat prévoit la création de "zones locales élargies" qui atténuent l'effet de la distance dans la tarification.

20. Préparation des assises nationales du monde rural

Le Premier ministre a demandé au groupe d'études et de mobilisation "Espaces ruraux", présidé par M. René Carron, de lui remettre ses premières conclusions et propositions pour le 31 janvier 1992. Ce G.E.M. national ainsi que les G.E.M. régionaux jouent un rôle très important dans les réflexions et les propositions à venir dans ce domaine.

Mme Edith Cresson a confirmé la tenue d'assises nationales du monde rural au mois de mai 1992. Elles seront préparées par des consultations menées au plan local, régional et inter-régional. Le rôle des représentants de l'Etat, et notamment des sous-préfets dans ces consultations a été particulièrement souligné.

A l'issue de cet ensemble de travaux, le Gouvernement proposera un débat au Parlement sur l'avenir des espaces ruraux français.

Votre rapporteur constate que le plan d'adaptation de l'agriculture reprend, pour partie, plusieurs dispositions adoptées par le Sénat lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 1992.

S'il s'en félicite, il regrette en revanche le manque d'ambition du Gouvernement en ce qui concerne les dispositions d'aménagement rural proprement dit.

Les objectifs du Gouvernement ne sont pas condamnables, tant il est vrai qu'*"il n'y a pas de territoire condamné, il y a des territoires sans projet"*. Mais les moyens mis en oeuvre ne traduisent pas une volonté nouvelle clairement affirmée.

Beaucoup de mesures annoncées sont intéressantes, mais elles ne constituent pas un véritable plan d'action. Comme en matière de délocalisation d'activités, l'impression dominante est bien celle de dispositions avant tout symboliques : valorisation touristique de l'espace rural, préservation et valorisation des sites, valorisation du rôle des sous-préfets, développement de la communication.

En outre, plusieurs d'entre elles ne sont en réalité que la réaffirmation de projets anciens ou d'annonces déjà faites : développement de l'agriculture extensive et dotation de développement rural, qui ne constitue en aucun cas un nouveau niveau de solidarité entre l'ensemble des collectivités locales de France, puisqu'il ne s'agit que d'une redistribution interne aux communes rurales.

Sur plusieurs points, le Gouvernement en reste aux déclarations d'intention : pluriactivité, reprise d'entreprise en milieu rural, boisement des terres agricoles.

Enfin, votre rapporteur ne peut que souligner que, comme les années précédentes, les décisions prises en CIAT conduisent à faire apparaître comme un effort particulier en faveur de l'aménagement du territoire le simple rétablissement des crédits prévus lors du lancement des programmes concernés, dont la réalisation avait été entravée par la régulation budgétaire : soutien aux PME-PII et, surtout, désenclavement routier.

Dans ces conditions, votre rapporteur, même s'il ne peut que se réjouir de la mise en oeuvre de certaines des mesures préconisées par la mission sénatoriale d'information sur l'avenir de l'espace rural français, souligne que le Gouvernement n'a pas encore pris en compte la gravité de la situation du monde rural.

Certes, l'attention portée à la crise que traverse l'agriculture est importante, car sans agriculture viable, il n'y aura pas de monde rural vivant. Mais le développement et la diversification des activités appelaient d'autres moyens et une action plus déterminée.

E. LA RESTRUCTURATION DES ZONES MINIERES

Les crédits consacrés à la restructuration des zones minières connaissent la seule augmentation du budget de l'aménagement du territoire en crédits de paiement, grâce à une mesure nouvelle de 85 millions de francs qui les portent à 175 millions de francs (contre 126 millions de francs en 1991). Compte tenu de la reconstruction des autorisations de programme à 170 millions de francs, le taux de couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement passe donc de 30 % à 50 %

A partir de 1989, l'Etat a réservé 150 millions de francs par an, pendant cinq ans, à la mise en oeuvre des contrats de plan. En 1991, sur un budget total de 180 millions de francs, 130 millions de francs ont été consacrés au Nord-Pas-de-Calais (dont 120 millions de francs au titre du contrat de plan Etat-région et 10 millions de francs de crédits du FIAT, conformément aux engagements du Premier ministre), 35 millions de francs à la Lorraine et 15 millions de francs au bassin du Centre-Midi.

Au titre des économies budgétaires liées à la guerre du Golfe, la décision a été prise d'annuler 16,67 millions de francs de crédits, répartis sur l'ensemble des enveloppes régionales, ce qui a notamment eu pour effet de ramener les crédits affectés à la région Nord-Pas-de-Calais à 118 millions de francs, dont 108 millions de francs sur le chapitre 65-05.

Votre rapporteur ne peut que s'insurger contre le non-respect des contrats de plan Etat-régions ; rien ne sert de conférer le titre de priorité à la réhabilitation des cités ouvrières si le Gouvernement ne tient pas ses engagements, d'autant qu'en la matière, les crédits des partenaires français - Etat et collectivités locales - servent de contrepartie nationale aux crédits du FEDER.

La remise en l'état des cités minières devrait s'achever, au mieux, entre 1993 et 1995 pour ce qui concerne le bassin du Centre-Midi, en 1999 en Lorraine et au début du siècle prochain dans le Nord. Si le Gouvernement entend maintenir cette action au rang de priorité, la régulation budgétaire devrait épargner des crédits simplement reconduits en loi de finances.

CONCLUSION

"Les quelques décisions favorables sont annoncées à la sauvette, dans le désordre, sans qu'apparaisse jamais un plan global ; quelles que soient les difficultés économiques, les primes fixées il y a dix-sept ans demeurent immuablement accordées aux mêmes régions, de sorte qu'on se demande ce que devient l'aménagement du territoire".

Par ces mots, notre excellent collègue Roger Quilliot expliquait qu'il avait remis son mandat de maire de Clermont-Ferrand au préfet.

Votre rapporteur ne peut que partager cette opinion, qui témoigne du flou et de la confusion dans lesquels se débat l'aménagement du territoire depuis plusieurs années.

Dans ces conditions, donner une opinion d'ensemble sur les crédits qui y sont affectés relève de la gageure. Faut-il regretter leur modicité ou n'est-il pas préférable de considérer que les crédits ne sont que le reflet d'une politique et, par conséquent, déplorer l'absence de politique ?

Les crédits sont ce qu'on en fait et votre rapporteur pourrait approuver un budget en diminution s'il était certain que celui-ci reflétait une réelle volonté politique.

Hélas, le Gouvernement, qui a affirmé une réelle bonne volonté, reste partagé entre la priorité accordée à l'environnement et la relance nécessaire de l'aménagement du territoire, qui constituent deux domaines d'action interministériels par nature liés.

Votre rapporteur souligne qu'il est temps de passer des discours aux actes et de mettre en place une véritable politique. L'heure n'est plus aux déclarations d'intention concernant un éventuel plan national pour l'aménagement du territoire ou une loi cadre, dont le contenu paraît aussi mal défini que le financement.

Mais votre rapporteur considère qu'un certain nombre de conditions doivent être remplies préalablement à toute action décisive en matière d'aménagement du territoire :

- disposer d'une évaluation précise de l'ensemble des concours de l'Etat à l'aménagement du territoire. L'amendement que votre commission vous propose d'adopter tend à la mettre en oeuvre ;

- procéder à une évaluation systématique des implications des dispositions législatives, notamment fiscales, en matière d'aménagement du territoire ;

- assurer le respect par l'Etat des engagements qu'il a souscrits dans le cadre des contrats de plan, dont la procédure d'élaboration pourrait être révisée.

- transférer les compétences concernant le développement local aux collectivités locales.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Comme les années précédentes, le budget de l'aménagement du territoire a connu de sensibles modifications lors de la première lecture par l'Assemblée nationale.

Outre divers crédits accordés à titre non reconductible (1,4 million de francs sur le titre IV et, sur le titre VI, 30,91 millions de francs en autorisations de programme et 21,55 millions de francs en crédits de paiement), ces modifications traduisent les engagements pris par le gouvernement au cours de la discussion de la première partie du projet de loi de finances.

Tous les crédits d'intervention du ministère sont concernés, à l'exception du fonds d'aide à la décentralisation.

Compte tenu de ces abondements, dont le détail est retracé dans le tableau ci-après, la diminution du budget de l'aménagement du territoire pour 1992 se trouve minorée, notamment en autorisations de programme.

(en millions de francs)

Chapitres et intitulés	Budget voté de 1991 (I)	PLF 1992 (II)	II/I (%)	PLF pour 1992 après 1ère lecture (III)	III/I (%)
44-02 FRILE	115,55	92,73	- 19,7	122,73	+ 6,2
64-00 PAT (AP)	820	650	- 20,7	670	- 18,3
65-01 FIAT					
AP	534,1	484,2	- 9,3	534,2	+ 0,1
CP	706,2	504,85	- 28,5	519,85	+ 3,0
65-03-10 FIDAR					
AP	355	315	- 11,3	420	+ 18,3
CP	414	320,5	- 22,6	365,5	- 11,7
65-03-30 FIAM					
AP	35	20	- 42,9	35	--
CP	35	20	- 42,9	30	- 14,3
65-05 GIRZOM (AP)	170	170	--	180	+ 5,9
TOTAL					
AP	1.914,1	1.639,2	- 14,4	1.839,2	- 3,9
DO + CP	1.270,75	938,08	- 26,2	1.038,08	- 18,3

Cependant, l'évolution du budget reste négative. De plus, l'observation des années 1990 et 1991 incite à la prudence : ouverts au cours de l'examen du projet de loi de finances par le Parlement, un certain nombre de crédits ont été annulés pour partie dès les premiers mois de l'exercice suivant.

En outre, la réduction des crédits de la prime d'aménagement du territoire reste importante (- 18,3 %).

Dans ces conditions, et compte tenu de l'absence de politique clairement définie en ce qui concerne l'espace rural, votre Commission n'a pu que confirmer la position de rejet qu'elle avait adoptée lors de sa réunion du 16 octobre.

TEXTE DE L'AMENDEMENT

Amendement

Après l'article 89, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

A compter de la loi de finances pour 1993, seront récapitulés chaque année, en annexe au fascicule budgétaire du ministère de l'aménagement du territoire, par ministère et par chapitre, les crédits de toute nature qui concourent à l'action de la France en matière d'aménagement du territoire.