

N° 56

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 1992

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 1993 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur general

TOME III

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

ANNEXE N° 33

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

V Aménagement du territoire

Rapporteur special : **M. Geoffroy de MONTALEMBERT**

(1) Cette commission est composée de : MM Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice président d'honneur ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Chaut, Jean Pierre Masseret, vice présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthus, rapporteur general ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Berge Lavigne, MM Maurice Blin, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre C'roze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM Henri Gurtahy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Lorient, Roland du Luart, Michel Mauet, Michel Moreigne, Jacques Musson, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romant, Michel Sergent, Jacques Suardille, Henri Torre, René Tregouet, Jacques Valade

Voir les numeros :

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

Sénat : 55 (1992-1993)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	9
INTRODUCTION	13
I - PRESENTATION DES CREDITS	15
A LA PROGRESSION DES MOYENS DES SERVICES	15
1 L'augmentation des crédits du titre III	15
2 Une dilution des responsabilités	16
B. L'ACCROISSEMENT DES DEPENSES D'INTERVENTION : LE POIDS DES DÉLOCALISATIONS	18
1 Le FRILE	18
2 La délocalisation	21
C LES DÉPENSES EN CAPITAL.	24
1. Présentation d'ensemble	24
2 Des traites tirées sur l'avenir	25
II - LA LOCALISATION DES ACTIVITES	29
A UNE INSUFFISANCE RECONNUE DES INVESTISSEMENTS ETRANGERS EN FRANCE	29
1. Des investissements étrangers insuffisants	29
2. Un budget de la P.A.T. très inférieur à ceux de nos voisins européens	30
3 alors que la réglementation communautaire nous laisse des marges de manœuvre	31

	<u>Pages</u>
B. UNE GESTION DE LA P.A.T. A LA LIMITE DE LA RUPTURE	32
1. Une incitativité entamée	32
2. ... qui induit des dysfonctionnements ..	33
3. ... alors que la P.A.T est un outil qui a fait ses preuves	34
 III - LES CONTRATS DU PLAN ETAT-REGIONS ET LES GRANDS RESEAUX	 39
A. LES CONTRATS EN COURS	39
1. Une évaluation difficile	39
2. Le retard pris par l'Etat dans le financement des contrats : l'exemple des routes ..	40
3. La mise aux enchères des crédits d'Etat : l'exemple du plan Université 2 000	44
B. LA PRÉPARATION DU XI^e PLAN : MODULATION OU DÉSENGAGEMENT ?	47
1. Les modalités de préparation du XI ^e plan	47
2. La nouvelle génération de contrats de plan	49
 CONCLUSION	 53
 ANNEXE : LES DÉPENSES COMMUNAUTAIRES CONCOURANT À L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN FRANCE	 55
 MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE	 59

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Une nouvelle réduction des crédits d'intervention

Après la remise à niveau des crédits effectuée en 1991 dans le contexte d'une relance de la politique d'aménagement du territoire, le budget de ce secteur connaît, en 1993, une nouvelle réduction. Depuis 1988, les crédits de l'aménagement du territoire ont été condamnés à diminuer en loi de finances initiale, avant d'être abondés lors de leur examen par le Parlement ainsi qu'en loi de finances rectificative, puis d'être amputés en cours d'exercice. Alors que l'exercice budgétaire 1992 a confirmé ce schéma, notamment avec l'annulation, par arrêté du 28 septembre, de crédits de la PAT et du FIDAR, le projet de loi de finances pour 1993 apporte une innovation.

Le budget de l'aménagement du territoire, diffusé dans une première version le 10 septembre, l'a été une seconde fois le 21. La substitution de fascicules a permis de limiter la réduction des dépenses ordinaires et crédits de paiement à 2,8 % au lieu de 11,8 % dans le document initialement diffusé et de transformer l'évolution des autorisations de programme : une baisse (- 2,7 %) est devenue une progression sensible (+ 21,2 %). Au total, et malgré le maintien d'une baisse des crédits de paiement, simplement ramenée de - 17,7 % à 9,2 %, les crédits de l'aménagement du territoire ont été abondés, avant même leur examen par le Parlement, de 470 millions de francs en autorisations de programme et de 171 millions de francs en crédits de paiement.

(en millions de francs et en %)

Chapitre	Budget voté de 1992	P.L.F. 93 (1ère version)		P.L.F. 93 (2ème version)		Différence entre les deux versions
		Montant des crédits	Evolution 1993/1992	Montant des crédits	Evolution 1993/1992	
FIAM	35	35	-	45	+ 28,57	10
FRILE	124,13	110	11,38	130	+ 4,73	20
PAT						
AP	544	553,875	+ 1,82	593,875	+ 9,17	40
CP	459	431,625	- 5,96	443,625	3,35	13
AIIZR						
AP	120	120	-	143	+ 19,17	23
CP	30	46	+ 53,33	53	+ 76,67	7
FIAT						
AP	566,74	544	- 4,01	851	+ 50,16	307
CP	543,06	395	- 27,26	487	- 10,32	92
FIDAR						
AP	421,19	430	+ 2,09	530	+ 25,83	100
CP	366,66	290	- 20,91	320	- 12,73	30

FIAM : fonds pour l'autodéveloppement en montagne
FRILE : fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi
PAT : prime d'aménagement du territoire.
AIIZR : aide à l'investissement industriel en zones rurales.
FIAT : fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire.
FIDAR : fonds interministériel de développement et d'aménagement rural.

2. Des moyens limités

Les moyens d'intervention de l'aménagement du territoire, en crédits de paiement, seront, au mieux, maintenus en 1993. Même si le gouvernement a crû pouvoir, in extremis, hypothéquer l'avenir en majorant fortement les autorisations de programme, une telle évolution traduit l'impécuniosité générale de l'État depuis plusieurs années. Elle se trouve en contradiction avec les risques de plus en plus importants de déséquilibres territoriaux de notre pays.

En particulier, fragilisé par la nouvelle politique agricole commune, le monde rural aurait mérité d'autres moyens, d'autant que le reclassement des crédits du fonds d'intervention pour l'autodéveloppement de la montagne ne permettra plus de contrôler l'évolution de cette dotation. Au demeurant, le secrétariat d'État à l'aménagement du territoire est depuis le 2 octobre 1992, à nouveau rattaché au ministère de l'industrie. Malgré la création d'un ministère de l'agriculture et du développement rural, cette réforme souève des interrogations, car elle ne peut que limiter le caractère interministériel de l'action du Gouvernement.

De même, la stagnation relative des primes d'aménagement du territoire pose la question de la volonté du Gouvernement de véritablement inciter les investisseurs internationaux à choisir la France. Si la perspective de l'ouverture du marché intérieur européen, le 1er janvier 1993, par l'importance des investissements qu'il a suscités, a pu masquer le caractère non concurrentiel de la politique d'implantation des activités menée depuis 1988, notamment pour les projets les plus capitalistiques, la faiblesse des moyens budgétaires disponibles continue d'entraver toute action véritable.

3. Un point fort : la délocalisation

Le projet de budget contient, toutefois, une priorité qui concerne le financement de la délocalisation des activités privées hors de l'Ile-de-France. Les contraintes budgétaires n'avaient pas permis d'abonder le fonds d'aide à la décentralisation en loi de finances pour 1991. Inscrits en loi de finances pour 1992, ces crédits sont reconduits à hauteur de 100 millions de francs, en autorisations de programme, en 1993. Les objectifs fixés -aides à la délocalisation annuelle de 3 000 emplois- supposeront cependant un effort continu, dont le budget ne porte que partiellement la marque, dans la mesure où les crédits de paiement affectés au FAD (compte tenu de la création, au chapitre 44-01, d'un article nouveau consacré à l'aide allouée aux salariés qui déménagent), n'atteindront en 1993 que 82,5 millions de francs. Un tel montant, qui montre une dégradation de la couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement, ne sera-t-il pas insuffisant pour financer de nouveaux projets de délocalisation et régulariser les décisions prises en 1992 ?

4. Des inquiétudes pour l'avenir

Aujourd'hui, pour l'ensemble des crédits d'aménagement du territoire, le niveau des dotations budgétaires ainsi que leur évolution en cours d'exercice conduisent à s'interroger sur l'absence de volonté du gouvernement de maîtriser les déséquilibres démographiques, économiques et sociaux de notre territoire.

Les termes de la négociation des futurs contrats de plan, dans le cadre du XIème plan, en faisant de la programmation par objectifs et de la mobilisation des acteurs locaux les deux principes fondamentaux, ne doivent pas servir de prétexte à un désengagement supplémentaire de l'Etat, y compris sous couvert de modulation de ses interventions, à l'heure où la perspective de nouvelle réforme des fonds structurels européens entrainera une diminution supplémentaire du retour que la France peut attendre de la mobilisation des dépenses communautaires.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 20 octobre 1992 sous la présidence de M. Christian Poncelet, la commission a procédé à l'examen des crédits de l'aménagement du territoire, sur le rapport de M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial.

Après avoir rappelé que le secrétariat d'Etat chargé de l'aménagement du territoire n'était plus, depuis le remaniement ministériel du 2 octobre dernier, directement rattaché au Premier ministre, M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial, a souligné le caractère tout à fait exceptionnel de la diffusion de deux documents budgétaires successifs concernant ce secteur, à onze jours d'intervalle. Il a expliqué qu'entre ces deux documents, le Gouvernement avait dégagé 470 millions de francs d'autorisations de programme et 170 millions de francs de crédits de paiement supplémentaires. Ces abondements ont permis de ramener la baisse des dépenses ordinaires et crédits de paiement de 11,8 % à 2,8 % entre le budget voté de 1992 et le projet de budget pour 1993.

Cependant, M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial, a observé que la gestion des crédits de l'aménagement du territoire depuis 1988 était marquée par une diminution des crédits en loi de finances initiale, atténuée par les améliorations obtenues par le Parlement lors de la discussion de ce projet de loi, mais aggravée, ensuite en cours d'exercice, par les annulations de crédits. Evoquant, par ailleurs, les fréquents reports de crédits effectués dans ce domaine, il a déploré le décalage croissant entre les crédits votés par le Parlement et les moyens réellement disponibles.

Abordant les dotations inscrites dans le projet de budget, le rapporteur spécial a estimé insatisfaisante la hausse des autorisations de programme, dans la mesure où celle-ci apparaît davantage comme une traite tirée sur l'avenir que comme la traduction d'une réelle volonté politique nouvelle. Aussi, il a regretté la diminution des moyens du fonds interministériel de développement et d'aménagement rural, qui ne permettra pas de remédier aux risques de désertification de l'espace rural, accrus par la réforme de la politique agricole commune. De même, s'agissant de la prime d'aménagement du territoire, il a estimé que la faiblesse persistante des moyens disponibles empêchait toute action véritable d'incitation à l'implantation d'investissements étrangers en France.

M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial, a ensuite abordé la seule innovation, à ses yeux, du projet de budget, c'est-à-dire l'inscription de moyens supplémentaires pour la délocalisation d'activités industrielles hors de l'Ile-de-France.

Enfin, il a fait part de ses inquiétudes pour l'avenir concernant les termes de la négociation des contrats de plan Etat-régions dans le cadre du onzième plan, dont il a noté qu'ils ne devraient pas traduire un désengagement financier de l'Etat, face à des collectivités locales mises en concurrence. Concluant son propos, il a observé que la création d'un fonds de cohésion économique et sociale entre les douze Etats-membres de la communauté européenne pourrait se traduire par une diminution de la part de ces dépenses affectées à la France, puisque les moyens supplémentaires seraient principalement dégagés pour les objectifs dont la France ne profite que marginalement. Dans cette perspective, il a insisté sur l'urgence de la mise en oeuvre d'une véritable politique d'aménagement du territoire national et souligné l'absence de réelle volonté du Gouvernement en ce domaine.

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

M. Jacques Valade s'est interrogé sur les modalités de préparation du onzième plan, notamment en ce qui concerne la procédure de concertation entre représentants de l'Etat et élus locaux pour l'élaboration des contrats de plan.

M. Robert Vizet s'est intéressé au bilan de la politique de délocalisation des activités et des services publics hors de l'Ile-de-France. Il s'est interrogé sur le coût de cette politique ainsi que sur la logique consistant à délocaliser des emplois de cette région et, parallèlement, à envisager un accroissement du nombre de ces emplois dans le cadre du nouveau schéma directeur.

M. Michel Moreigne s'est interrogé sur les critères d'éligibilité aux dépenses des fonds structurels européens ainsi que sur la modulation des interventions de l'Etat, dans le cadre des futurs contrats de plan, selon le niveau de développement des collectivités locales.

M. Jean-Pierre Masseret, après avoir souligné que l'Etat et les collectivités locales concourent à la politique d'aménagement du territoire, s'est inquiété de la diminution, en 1993, des moyens affectés à la restructuration des zones minières.

M. Emmanuel Hamel a souhaité connaître la répartition, entre les régions, des crédits d'intervention inscrits au budget de l'aménagement du territoire.

Après avoir noté la baisse de ces crédits depuis plusieurs années, M. René Ballayer a regretté l'absence persistante d'une véritable "politique de rééquilibrage" entre les hommes et les activités, les zones urbaines et l'espace rural.

Enfin, M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé sur l'éligibilité des régions françaises aux objectifs 2 et 5b des fonds structurels européens. Il a, par ailleurs, déploré la mise en concurrence des collectivités locales effectuée par l'Etat pour le financement des grands programmes d'infrastructures, tel le schéma "Université 2000".

Après les réponses du rapporteur spécial, la commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat de rejeter les crédits de l'aménagement du territoire pour 1993.

"Attention ! il ne s'agit pas du territoire, le territoire c'est pas le pays, le territoire devient pays à force que les gens l'habitent, l'occupent de leur vie anonyme, ordinaire, quotidienne, séculaire, millénaire. Ce sont les gens qui font du territoire un pays.

Car le territoire en soi c'est rien du tout, un terrain vague, un désert."

Gilles Vigneault

Mesdames, Messieurs,

Il y a un an, votre rapporteur était partagé entre l'espoir et la résignation.

La bonne volonté du Gouvernement, qui semblait s'être doté d'une autorité forte en matière d'aménagement du territoire, et les premières actions mises en oeuvre, paraissaient traduire une réelle aspiration à mieux prendre en compte l'incidence territoriale des déséquilibres économiques, démographiques et sociaux dont notre pays est affecté. Cette volonté était également passée par une meilleure évaluation de l'impact des politiques d'aménagement du territoire, dont témoignait l'acceptation par le gouvernement du souhait, émis par votre rapporteur, et adopté par le Sénat, de disposer d'un document retraçant l'ensemble des moyens consacrés par l'État à cette action.

Toutefois, comme chaque année depuis 1988 et après l'exception notable de la remise à niveau des crédits effectuée en 1991, le budget ne reflétait que très partiellement la bonne volonté affichée par le Gouvernement. L'histoire, une fois de plus, se répétait : diminution des crédits en loi de finances initiale, puis abondement en cours d'examen du projet de loi de finances par le Parlement. Est-il besoin d'indiquer que, comme les années précédentes, la régulation budgétaire intervenue depuis le 1er janvier 1992, comportant ce qu'il fallait d'annulations de crédits, a amputé les dotations ainsi établies, rendant de nouveau difficilement lisibles les moyens budgétaires consacrés à l'aménagement du territoire.

Aussi, alors que s'engage l'examen du projet de loi de finances pour 1993, votre rapporteur apparaît-il résigné. Les quelques modifications introduites dans la présentation des crédits, puis les modifications de dernière heure apportées au projet de budget, ne

permettent pas de masquer la réalité de la diminution des crédits de l'aménagement du territoire.

Le bilan de cinq années d'action, ou plutôt d'inaction, en ce domaine est donc plus que négatif. Quelques exemples montreront l'indifférence ou l'incohérence du Gouvernement, qui au-delà du discours, n'a jamais pris la mesure des difficultés que rencontrent les Français confrontés à la désertification des zones rurales comme à la poursuite des reconversions industrielles.

Aggravées par des décisions de politique générale -réforme mal préparée de la politique agricole commune, échec de la politique de formation, augmentation du chômage- les déséquilibres territoriaux appellent à l'évidence une autre réponse. Depuis cinq ans, l'aménagement du territoire n'a cessé de se chercher, sans jamais déboucher sur une politique déterminée, confortée par des moyens budgétaires correspondants.

I - PRESENTATION DES CREDITS

Le budget de l'Aménagement du territoire pour 1993 atteint 1.689,1 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit une diminution de 2,8 % par rapport au budget voté de 1992.

Nature des crédits (millions de francs)	Budget voté de 1992	Loi de finances initiale pour 1993	Variation 1993 1992 (en %)
Dépenses ordinaires	260,4	358,0	+ 37,5
Dépenses en capital (crédits de paiement)	1 653,7	1 502,1	9,2
TOTAL	1.914,1	1.860,1	- 2,8

A. LA PROGRESSION DES MOYENS DES SERVICES

Les dépenses ordinaires ne représentent qu'une faible part des crédits de l'aménagement du territoire (19,2 %). A l'inverse de l'ensemble de ces crédits, elles progressent, en 1993, de 37,5 %.

1. L'augmentation de 7,5 % des crédits du titre III (moyens des services, résulte d'évolutions contrastées. Diverses mesures générales (1), pour 2 millions de francs, le transfert des moyens, notamment de 13 emplois, alloués au secrétariat d'Etat à l'aménagement du territoire, précédemment inscrits sur le budget du ministère de l'équipement, du logement et des transports - qui représentent 2,6 millions de francs- et des ajustements aux besoins, soit 4,5 millions de francs, compensent la diminution de 2,9 millions de francs des moyens des bureaux de la DATAR à l'étranger, intervenu dans le cadre de la rationalisation des dépenses publiques.

1 Revalorisation des rémunérations publiques pour l'essentiel

Contrairement aux années passées, les effectifs de la DATAR ne diminuent pas. Il est vrai que, depuis 1982, ceux-ci sont passés de 156 à 126, ce qui représente une baisse beaucoup plus importante que celle proposée à l'ensemble des administrations de l'Etat. Si la DATAR constitue une administration de mission, sa capacité à assumer de nouvelles tâches ne doit pas faire oublier le nombre sans doute trop réduit des chargés de mission, compte tenu des réflexions à mener : renforcement de la politique de conversion, négociation et suivi des réseaux de villes, chartes d'objectifs et FAC urbaines, préparation des prochains contrats de plan, suivi des délocalisations, application des mesures en faveur du monde rural...

2. Une dilution des responsabilités

Pour l'avoir longtemps réclamé, votre rapporteur ne pouvait que se féliciter du rattachement direct de la DATAR au Premier ministre, qui contrastait avec l'instabilité observée depuis 1981.

Toutefois, il regrette que ce rattachement n'ait pas survécu au premier remaniement ministériel intervenu depuis le mois d'avril. Certes, personne, au Sénat moins qu'ailleurs, ne peut rester insensible à la création d'un "grand ministère" de l'agriculture et du développement rural. Mais, votre rapporteur constate que cette heureuse initiative s'accompagne à nouveau du rattachement du secrétariat d'Etat chargé de l'aménagement du territoire au ministère de l'industrie.

Le Gouvernement franchit donc une étape supplémentaire dans la dispersion des autorités chargées de l'aménagement du territoire. Trois autorités administratives au moins (ministère de l'agriculture et du développement rural, secrétariat d'Etat chargé de l'aménagement du territoire, secrétariat d'Etat à la ville) concourent à la réalisation d'actions dans des domaines par nature imbriqués. Comment, alors, s'étonner du manque de cohérence de la politique gouvernementale face aux défis territoriaux qui concernent l'ensemble des Français ?

**Evolution des structures ministérielles
chargées de l'Aménagement du territoire depuis 1981**

23 juin 1981 - 22 mars 1983

Ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire

22 mars 1983 - 19 juillet 1984

Ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire

19 juillet 1984 - 20 mars 1986

Ministre d'Etat, chargé du Plan et de l'Aménagement du Territoire

20 mars 1986 - 10 mai 1988

Ministre de l'Équipement, du logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports

10 mai 1988 - 15 mai 1991

Ministre délégué auprès du Ministre de l'Industrie et de l'Aménagement du Territoire, chargé de l'Aménagement du Territoire

16 mai 1991 - 2 avril 1992

Ministre d'Etat, Ministre de la Ville et de l'Aménagement du Territoire

2 avril 1992 - 2 octobre 1992

Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de l'Aménagement du Territoire

2 octobre 1992 -

Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'Industrie et du Commerce extérieur, chargé de l'Aménagement du Territoire.

Les résultats du référendum du 20 septembre 1992 ont montré les inquiétudes d'une grande partie des Français concernant l'aggravation des déséquilibres territoriaux, notamment la désertification rurale. Le Gouvernement a eu six mois pour agir depuis sa nomination. C'est à la fois bref et long ; le comité interministériel d'aménagement du territoire s'est déjà réuni (le 23 juillet 1992) et le projet de budget pour 1993 constitue la première traduction de la réalité de la volonté du Gouvernement en ce domaine.

Or, pour la DATAR, comme pour les autres dotations, le budget ne semble esquisser aucun projet d'ensemble. Le Gouvernement doit aujourd'hui dire comment il entend mobiliser la DATAR et les organisations qui y sont rattachées -en particulier les commissariats à l'industrialisation et à l'aménagement des massifs.

B. L'ACCROISSEMENT DES DÉPENSES D'INTERVENTION : LE POIDS DES DÉLOCALISATIONS

L'accroissement de 52,6 % des crédits du titre IV (Interventions publiques) traduit d'abord deux modifications de la présentation des crédits. En effet, les crédits d'audit et d'intervention des commissariats à l'industrialisation (26 millions de francs) et les moyens du fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne (portés de 35 à 45 millions de francs) étaient, jusqu'en 1992, inscrits sur le titre VI. Ils le seront désormais sur le chapitre 44-01.

D'autre part, dans le cadre du fonds d'aide à la décentralisation, 40 millions de francs sont inscrits sur ce chapitre, afin d'aider les salariés qui acceptent de se délocaliser hors de l'Île-de-France avec leur entreprise et les crédits du FRILE augmentent de 5,87 millions de francs.

En revanche, la rationalisation des dépenses publiques entraîne une économie de 1,3 million de francs.

1. Le FRILE

Le fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi est abondé par trois ministères : aménagement du territoire, travail, emploi et formation professionnelle, agriculture et développement rural.

• En 1991, le FRILE a reçu :

- 115,50 millions de francs inscrits au budget du Ministère de l'Aménagement du Territoire ;
- 104,50 millions de francs en provenance du Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle ;
- 23 millions de francs du Ministère de l'Agriculture ;
- auxquels il faut ajouter 110 millions de francs de report de crédits non consommés l'année précédente.

A la suite d'une annulation de crédits décidée au premier trimestre et de l'inscription en loi de finances rectificative de

23 millions de francs des crédits provenant du ministère de l'Agriculture, les crédits réellement disponibles en 1991 ont représenté 313,3 millions. Sur ce montant, 10 millions de francs ont été affectés à des opérations nationales et 303,3 millions de francs délégués aux préfets de région. Les crédits délégués dans les régions en 1991 ont été, à concurrence d'un montant de 201,9 millions de francs affectés à des décisions nouvelles (le reste constituant des moyens de paiement du solde d'opérations antérieures).

• En 1992, les crédits ouverts sur le budget du ministère de l'Aménagement du Territoire (124,13 millions de francs) et ceux transférés du ministère du Travail (104,5 millions de francs) ont porté les montants disponibles à 228,63 millions de francs auxquels s'est rajouté le report des crédits du ministère de l'Agriculture de 1991 (23 millions de francs), ce qui représente un total de 251,63 millions de francs.

Sont venus s'y adjoindre une partie des crédits non consommés en 1991 : 67,77 millions de francs sur un total de 87,7 millions de francs (arrêté du 1er septembre 1992).

Une somme qui représente 20,4 millions de francs a été attribuée, en application d'une décision du CIAT du 28 novembre 1991, aux 51 Sous-Préfets chargés d'une mission de développement rural.

Le caractère tardif de cet arrêté illustre une des principales difficultés du fonds. Dès 1991, les conditions de délégation de crédits correspondant aux reports qui n'ont été connus qu'en octobre, ont induit une rupture dans le mode de gestion du fonds. Les actions d'information et de promotion ont été freinées et nombre de dossiers ont été orientés en cours d'année vers d'autres lignes de financement.

En 1992, le fonds a connu les mêmes difficultés. Les reports de crédits n'ont été décidés par arrêté que le 14 septembre 1992. Encore convient-il de préciser que si le FRILE a, aussi, pu bénéficier de 67,77 millions de francs supplémentaires, l'arrêté portant annulation de crédits comprenait une annulation de crédits au titre du budget de l'agriculture et de la forêt.

Au terme de sa troisième année d'existence, le dispositif FRILE a donc confirmé deux faiblesses :

- les délais des transferts sur le budget du Ministère de l'Aménagement du Territoire des crédits votés sur les budgets d'autres ministères, délais qui retardent d'autant la délégation des crédits aux Préfets de Région ;

- la non-garantie, particulièrement sensible en 1991, du report de crédits y compris de ceux qui ont été engagés et n'ont pu être mandatés au cours de l'exercice précédent.

Votre rapporteur constate que le FRILE est très apprécié par les acteurs économiques locaux en raison de sa souplesse d'utilisation et donc de sa capacité à répondre à des besoins concrets et à soutenir des projets innovants. Dans le cadre de la définition du XIe plan et au terme de son évaluation en cours, il estime que celui-ci devrait pouvoir bénéficier de deux améliorations :

- le rattachement de l'ensemble des crédits concourant au FRILE sur le chapitre budgétaire d'accueil du Ministère de l'Aménagement du Territoire ;

- le report automatique des crédits engagés précédemment et non mandatés.

Outre ces deux conditions, le maintien des difficultés d'emploi sur l'ensemble du territoire passe par un abondement satisfaisant du FRILE, qui, conformément aux engagements pris lors du CIAT du 2 juillet 1989, devrait atteindre 250 millions de francs.

A cet égard, votre rapporteur ne peut se satisfaire des abondements décidés par le Gouvernement entre le 10 et le 21 septembre 1992. Le "bleu budgétaire" définitif montre un accroissement de crédits de 5,87 millions de francs, ce qui traduit une dotation supplémentaire de 20 millions de francs par rapport au chiffre initialement envisagé (130 millions de francs au lieu de 110 millions de francs).

Cependant, parallèlement, les crédits du FRILE inscrits au budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (chapitre 70 : actions nationales pour la promotion de l'emploi) diminuent de 25 millions de francs en 1993.

Dans ces conditions, et à crédits en provenance du ministère de l'agriculture inchangés, le FRILE disposerait de moyens en diminution en 1993, pour autant que le jeu successif des reports et annulations de crédits permette d'apprécier la réalité des évolutions budgétaires. Indépendamment de la nécessité de préserver la portée de l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement, ces mouvements successifs et contrastés soulignent l'urgence d'une clarification du rattachement budgétaire des crédits du FRILE.

2. La délocalisation

L'inscription sur le chapitre 44-01 d'un crédit de 40 millions de francs au titre de l'aide aux salariés qui acceptent de se délocaliser hors de l'Ile-de-France avec leur entreprise constitue la seule innovation du budget de l'aménagement du territoire pour 1993.

En dépit de la présentation qui en a parfois été faite, cette nouveauté ne traduit aucun effort budgétaire supplémentaire. Les crédits de paiement affectés à la couverture des autorisations de programme liées à l'action destinée à faciliter l'implantation d'activités industrielles ou tertiaires hors de la région parisienne n'atteindrait en 1993, que 82,5 millions de francs (42,5 millions de francs inscrits en crédits de paiement sur le chapitre 65-02, qui s'ajoutent aux 40 millions de francs du chapitre 44-01 article 20) à comparer avec 100 millions de francs d'autorisations de programme, couverts par 50 millions de francs en 1992, première année d'inscription au budget de l'aménagement du territoire et auraient donc dû l'être par 100 millions de francs en 1993.

La majoration des crédits de paiement traduit, mécaniquement, une limitation des moyens d'action du FAD, que des difficultés budgétaires de la fin de l'année 1990 n'avaient pas permis d'aborder dès la loi de finances pour 1991, malgré les recommandations du CIAT du 5 novembre 1990.

Cependant, votre rapporteur, tout en s'interrogeant sur le maintien, en 1993, d'une réelle volonté de poursuivre l'action entamée par le Gouvernement précédent et de s'engager sur des projets nouveaux, constate que le financement de la délocalisation constitue la seule priorité relative du budget de 1993.

Depuis plusieurs années, la D.A.T.A.R. mène trois types d'action en faveur de la décentralisation d'activités hors de la région parisienne :

- La prospection et les aides aux entreprises se décentralisant

L'ensemble des commissariats à l'industrialisation et la D.A.T.A.R. ont créé l'association "Entreprise et Territoire" et l'ont chargé de mener une action de prospection des entreprises envisageant de se décentraliser. L'association offre un savoir d'aide méthodologique à ces entreprises. La cible essentiellement visée est l'ensemble des P.M.E. de la région.

- L'action réglementaire

A travers la réglementation de l'agrément en région parisienne, la D.A.T.A.R. engage des discussions avec les entreprises ayant un projet d'implantation ou d'extension significatif en Ile-de-France. Il est alors possible d'examiner avec ces entreprises des alternatives possibles et d'évoquer d'autres projets de localisation que ces entreprises peuvent avoir.

La réglementation de l'agrément a par ailleurs un aspect dissuasif quant aux projets d'implantation en Ile-de-France. Il est difficile de faire une évaluation quantitative de cette action réglementaire.

- Les plans de localisation des entreprises publiques

Le Gouvernement a demandé aux entreprises publiques d'élaborer des plans de localisation de l'ensemble de leurs activités avant le 30 juin 1992. Les entreprises ont remis ces plans qui sont actuellement étudiés par la D.A.T.A.R., les ministères de tutelle et le comité de décentralisation.

REPARTITION PAR REGIONS DES EMPLOIS PUBLICS A TRANSFERER	
Ciat des 3/10/91 - 7/11/91 - 29/1/92 - 13/7/92)	
Alsace	267 *
Aquitaine	899 *
Auvergne	340 *
Basse-Normandie	775
Bourgogne	83 *
Bretagne	370 *
Centre	841 *
Champagne-Ardenne	.
Corse	52 *
Franche-Comté	456
Haute-Normandie	542
Languedoc-Roussillon	591 *
Limousin	688 *
Lorraine	480
Midi-Pyrenees	1030
Nord-Pas-de-Calais	454
Pays-de-Loire	699
Picardie	1075 *
Poitou-Charentes	909
Provence-Alpes-Côte-Azur	1254 *
Rhône-Alpes	797 *
TOTAL	12302 **
Ciat du 23/7/92	3864 ***
TOTAL	16 166
TRANSFERTS AU SEIN DE L'ILE-DE-FRANCE	
Essonne	100
Seine-et-Marne	876
Seine-Saint-Denis	512 *
Val-d'Oise	600
TOTAL	2 088
NOMBRE TOTAL D'EMPLOIS TRANSFERES	18 254
<p>* ces chiffres ne tiennent pas compte des effectifs non encore fixés, correspondant à des services pour lesquels les décisions de transfert sont déjà arrêtées</p> <p>** emplois transférés par les administrations civiles, militaires et les organismes de recherche publics</p> <p>*** premières propositions de transfert examinées par le Ciat du 23/7/92</p>	

La délocalisation est un symbole, celui d'un Etat décentralisé et déconcentré.

Toutefois, votre rapporteur estime qu'il serait illusoire d'en attendre une réanimation du tissu économique des villes concernées, car pour médiatique qu'elle ait été, cette opération s'apparente plutôt à des parachutages bâclés, décidés sans concertation et sans plan d'ensemble.

Aussi, votre rapporteur s'interroge-t-il sur le sens qu'il convient de donner à ces délocalisations. En jouant sur l'opposition entre Paris et la Province et en satisfaisant à bon compte beaucoup d'intérêts locaux, le Gouvernement n'a-t-il pas trouvé le palliatif pour éviter de mettre en oeuvre une véritable politique d'aménagement du territoire ?

C. LES DEPENSES EN CAPITAL

1. Présentation d'ensemble

Les subventions d'investissement accordées par l'Etat (titre VI) augmentent de 21,2 % en autorisations de programme mais diminuent de 9,2 % en crédits de paiement.

- Seules les aides à l'investissement industriel en zones rurales progressent en autorisations de programme (+ 19,2 %, à 143 millions de francs) et en crédits de paiement (+ 76,7 %, à 53 millions de francs)

- Les moyens affectés à la restructuration des zones minières sont les seuls à diminuer, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement : - 7,8 % en autorisations de programme et -10,9 % en crédits de paiement, qui représentent respectivement 166 et 156 millions de francs.

- Les autres dotations sont maintenues ou progressent en autorisations de programme, mais baissent en crédits de paiement.

Les moyens destinés à faciliter l'implantation d'activités industrielles ou tertiaires hors de la région parisienne sont reconduits en autorisations de programme à 100 millions de francs mais régressent de 15 % en crédits de paiement (42,5 millions de francs au lieu de 50 millions de francs).

Les aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois ("prime d'aménagement du territoire") augmentent de 9,2 % en autorisations de programme et diminuent de 34 % en crédits de paiement.

Les dotations du FIAT augmentent de 50,2 % en autorisations de programme et baissent de 10,3 % en crédits de paiement, malgré une mesure nouvelle de 237 millions de francs.

Les crédits du FIDAR progressent de 25,8 % en autorisations de programme, à 530 millions de francs, mais diminuent de 12,7 % en crédits de paiement, malgré une mesure nouvelle de 155 millions de francs.

2. Des traites tirées sur l'avenir

• Chaque année, depuis 1988, le Gouvernement a abondé les crédits de l'aménagement du territoire au cours de leur examen par le Parlement, comme l'indique l'encadré ci-après.

**L'abondement des crédits de l'aménagement du territoire en cours
d'examen du projet de loi de finances par le Parlement depuis 1988**

Projet de loi de finances pour 1989

M. Jacques Chérèque : *"M. Charasse a consenti à corriger le tir à partir des remarques de l'Assemblée nationale..."*

Comme vous l'avez souligné, la dotation de la P.A.T. sera augmentée de 100 millions de francs, comme celle du F.I.D.A.R., celle du F.I.A.M. de 15 millions de francs, enfin, celle du fonds de développement industriel, qui est inscrit au budget du ministère de l'Industrie, de 50 millions de francs."

Projet de loi de finances pour 1990

M. Jacques Chérèque : *"...je vous confirme qu'un complément de crédit de paiement de 116 millions de francs viendra majorer la prime d'aménagement du territoire par le biais d'un amendement déposé par le Gouvernement. De même, le Gouvernement a pris l'engagement d'assurer, lors de la prochaine loi de finances rectificative, un complément d'autorisations de programme d'un montant de 560 millions de francs, avec les crédits de paiement correspondants de l'ordre de 80 millions de francs."*

Projet de loi de finances pour 1991

M. Jacques Chérèque : *"Cependant, depuis le dépôt du projet de loi de finances, la situation a évolué. Le Gouvernement, en accord avec l'Assemblée nationale, a décidé d'affecter une enveloppe complémentaire de 50 millions de francs aux crédits du Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural et du Fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne. Cette disposition fera l'objet d'un amendement gouvernemental en seconde lecture de la loi de finances devant l'Assemblée."*

Projet de loi de finances pour 1992

M. Michel Delebarre : *"... ces chiffres tiennent évidemment compte du supplément de 200 millions de francs d'autorisations de programme et de 100 millions de francs de crédits de paiement, d'ires et déjà réservés par M. le Ministre délégué au budget pour l'aménagement du territoire sur l'article d'équilibre du projet de loi de finances."*

Cette année, le Gouvernement va plus loin, en présentant à 11 jours d'intervalle deux versions successives du "bleu budgétaire."

La seconde version porte la marque du non au référendum du 20 septembre exprimé par le monde rural. Malgré la conjoncture économique et budgétaire, le Gouvernement a dégagé 470 millions de francs en autorisations de programme et 171 millions de francs en crédits de paiement entre les 10 et 21 septembre 1992.

Il ne serait être question de nier l'importance de ces crédits supplémentaires.

Cependant, la majoration des autorisations de programme constitue une véritable traite tirée sur l'avenir, dont le Gouvernement n'aura pas à assurer la charge au cours des exercices budgétaires à venir. Il s'agit d'un engagement à d'autant meilleur compte que les annulations de crédits effectuées en cours d'année ont limité, chaque année depuis 1988, les crédits de paiement qui aurait dû être ouverts au titre des autorisations de programme des années antérieures.

Ainsi, en 1993, 2.466,5 millions de francs auraient dû être ouverts au titre des autorisations de programme antérieures à 1992 et 1.173,9 millions de francs sur les autorisations de programme nouvelles de 1992.

Cependant, les crédits de paiement demandés pour 1993 au titre des services votés ne s'élèveront qu'à 780 millions de francs.

• Il est vrai, qu'en 1992, comme chaque année depuis le début de la législature, les crédits de l'aménagement du territoire ont été réduits en cours d'exercice.

Les annulations de crédits décidées dans le cadre de l'arrêté du 28 septembre 1992 représentent 8,2 % des dotations ouvertes en loi de finances en autorisations de programme et 7 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement. Elles portent notamment sur :

- la prime d'aménagement du territoire, qui, sévèrement amputée dans le projet de loi de finances, avait été abondée - en autorisations de programme - à hauteur de 20 millions de francs lors de l'examen de ce projet par l'Assemblée nationale. 98,4 millions de francs ont été annulés en cours d'exercice, ainsi que 54,9 millions de francs en crédits de paiement ;

- les crédits du fonds interministériel de développement et d'aménagement rural ont été diminués de 33,5 millions de francs

en autorisations de programme et de 43,5 millions de francs en crédits de paiement.

Cet exemple montre qu'on ne saurait faire confiance au Gouvernement sur la seule foi de l'accroissement des autorisations de programme inscrit dans le projet de loi de finances. La réalité, depuis cinq ans est, à l'inverse, une baisse des moyens d'intervention d'un Etat défaillant pour assurer le financement des procédures qui relèvent de sa compétence et honorer ses engagements (cf III).

Il est trop facile d'estimer que le relais doit être pris par les Communautés européennes, car si les dépenses des fonds structurels en France peuvent être comparées favorablement aux crédits consacrés par l'Etat à l'aménagement du territoire, l'objectif de renforcement de la cohésion économique et sociale de la Communauté se traduit par un nouveau recul du "taux de retour" des concours communautaires, au nom de la volonté de concentration clairement affichée par la Commission (cf Annexe).

Il existe donc encore un champ très large d'intervention des Etats, dont le Gouvernement n'a jamais pris conscience, comme l'illustre l'exemple de la prime d'aménagement du territoire. Car, si les crédits ne suffisent pas à aménager le territoire, ils constituent néanmoins une condition nécessaire à la réussite de tout projet de développement.

II - LA LOCALISATION DES ACTIVITES

Depuis plusieurs années, la France tente d'inciter les entreprises étrangères à investir dans notre pays. Le réseau de prospection de la D.A.T.A.R., à l'étranger, a fait ses preuves.

Sur le plan budgétaire, la "prime d'aménagement du territoire" constitue l'instrument privilégié de cette politique de localisation des activités.

A. UNE INSUFFISANCE RECONNUE DES INVESTISSEMENTS ETRANGERS EN FRANCE

1. Des investissements étrangers insuffisants

Depuis plusieurs années, la France investit massivement à l'étranger, en particulier aux Etats Unis et dans les pays de la C.E.E.

Cependant, le flux d'investissements étrangers en France est loin d'équilibrer l'effort d'investissement français à l'étranger.

En terme de stocks, certains chiffres sont révélateurs :

Fin 1990, l'Italie avait investi 16 milliards de dollars dans le Bénélux contre seulement 5 en France (1), le Japon 12 milliards au Royaume-Uni, 13 milliards dans le Bénélux contre 3 milliards en France, les Etats-Unis, 65 milliards au Royaume-Uni, 33 dans le Bénélux, 28 en Allemagne contre 17 milliards en France.

Cette insuffisance des investissements étrangers en France est aujourd'hui unanimement reconnue. Une récente prise de conscience a amené le Gouvernement à supprimer les différents agréments administratifs imposés aux investisseurs étrangers.

Cependant, la France n'est pas en situation compétitive par rapport aux autres pays de la C.E.E. pour attirer des investisseurs industriels.

1 Source : Commissariat au Plan, rapport "Investir en France" 1992

2. Un budget de la P.A.T. très inférieur à ceux de nos voisins européens...

En effet, la France est le seul pays de la C.E.E. à ne pas se donner les moyens financiers d'attirer les projets industriels.

Le budget de la P.A.T. en France est équivalent à celui de la région des Flandres en Belgique.

En 1988, le budget allemand par habitant correspondait à 10 fois le budget français (chiffres d'avant la réunification qui prévoit à elle seule un budget de 40 milliards de francs par an pour développer l'investissement dans les ex-Lander de l'Est). Le budget britannique est 8 fois supérieur, sans qu'aucune différence de coûts salariaux ou de fiscalité puisse justifier un tel écart.

Pays	Aide		Aide par habitant		Aide/PIB		Aide/Recettes de l'Etat	
	millions de francs	Base France = 1	FF	Base France = 1	%	Base France = 1	%	Base France = 1
France	667	1,0	12	1,0	0,1	1,0	0,6	1,0
Belgique	1.500	2,2	153	13,0	2,0	14,0	6,4	11,0
Danemark	65	0,1	13	1,0	0,1	1,0	0,3	0,5
R.F.A.	7.700	11,5	128	11,0	1,3	9,0	4,0	6,6
Grèce	1.300	2,0	130	11,0	4,5	32,0	27,0	45,0
Irlande	2.300	3,4	66	5,5	1,5	11,0	38,0	63,0
Italie	33 000	49,0	579	48,0	10,0	71,0	31,0	52,0
Luxembourg	180	0,3	490	41,0	4,0	29,0	14,0	23,0
Hollande	450	0,7	31	2,5	0,4	2,6	1,0	1,6
Portugal	600	0,9	60	5,0	3,3	24,0	2,4	15,0
Espagne	10.500	15,7	269	22,0	6,9	49,0	47,0	78,0
Royaume Uni	5.650	8,5	99	8,0	1,3	9,0	3,4	5,6

Source : DATAR

3. ... alors que la réglementation communautaire nous laisse des marges de manoeuvre

La Direction générale de la Concurrence de la Commission des Communautés Européennes réglemente les aides aux entreprises.

Cependant elle accepte, pour des raisons de "cohésion", des aides massives dans des pays du sud de l'Europe (ou dans l'Est de l'Allemagne), même dans des secteurs comme l'automobile. Elle trouve donc "normaux" (et accepte même un abondement par le FEDER) les budgets très élevés de certains de nos concurrents.

Par ailleurs, la D.G. IV a choisi de maîtriser le système par la carte des aides à l'aménagement du territoire (contrôle spatial) et non pas par un plafonnement des budgets, ce qui aurait été plus favorable à la France.

Dans ces conditions, la France ne peut espérer aucune amélioration compte tenu du contentieux en cours.

La Commission a entrepris en janvier 1991, comme l'article 93 1 du Traité de Rome le prévoit, le réexamen du dispositif d'aides à la finalité régionale en France.

Sur la carte de la P.A.T., sa proposition était la suivante :

- exclusion de 11 départements au 1er juillet 1991 (Charente, Cher, Ille et Vilaine, Indre, Indre et Loire, Landes, Mayenne, Orne, Bas Rhin, Haut Rhin et Vienne) ;

- réexamen de la situation de 6 autres départements avant fin 1993 (Haute-Marne, Gers, Lot et Garonne, Haute Garonne, Haute-Vienne et Hautes-Pyrénées) ;

- passage du plafond de certaines zones à 25 % d'aide brut (soit 22 % équivalent subvention net) à 20 % d'équivalent subvention net (soit - 2 % d'aide) (Nord/Pas-de Calais, Ardennes, Lorraine, Loire).

Le Gouvernement français n'a pas accepté la proposition de la Commission.

La Commission prévoit d'engager à l'automne une procédure contradictoire selon l'article 93 2 pour obtenir un résultat rapidement.

A contrario, le seul champ laissé totalement libre est le budget, point sur lequel nous sommes bons derniers, mais aussi sur

lequel nous pouvons agir.

Mais, au contraire, les dotations budgétaires sont en réduction.

En autorisations de programme, la dotation budgétaire 1991 s'est élevée (après annulations) à 550 millions de francs, la dotation 1992 à 519 millions de francs, soit une baisse de 5,5 % en francs courants et de 8,5 % en francs constants.

De plus, en 1993, devra être honorée une décision d'aide de 150 millions de francs prise en 1988 en faveur de Peugeot à Valenciennes (3.000 emplois). Cette somme sera prélevée sur la dotation budgétaire prévue pour 1993.

B. UNE GESTION DE LA P.A.T. À LA LIMITE DE LA RUPTURE

1. Une incitativité entamée...

La poursuite des politiques d'attraction des entreprises par nos concurrents anglo-saxons (Royaume-Uni, Irlande, Bénélux) et italiens, l'entrée dans le marché commun de l'Espagne et du Portugal, les efforts considérables de l'Allemagne pour réindustrialiser les ex-Länder de l'Est, ainsi que la mise en concurrence des Etats par les entreprises qui tablent sur une totale ouverture des frontières internes à la C.E.E., l'amélioration continue des infrastructures de transport et la convergence des économies ont ainsi placé la France dans une situation compétitive délicate.

Dans ce contexte de concurrence accrue, le budget disponible de la P.A.T. et les taux de subvention ont été fortement diminués, ce qui nuit à l'incitativité des aides, comme l'illustre le tableau ci-après :

en millions de francs

P.A.T.	1988	1989	1990	1991
Montant d'aide (1)	1.023	675	834	671
Emplois créés	16.231	13.587	18.653	19.656
Subvention/dossier (1)	9	5	5	3
Subvention/emploi (2)	63	50	45	34
Subvention/investis- sement industriel (%)	n d.	7,56	7,16	5,4

(1) millions de francs

(2) milliers de francs

L'aide par emploi a donc été divisée par deux en trois ans pour rester dans l'enveloppe budgétaire disponible. Descendre en deçà de ces taux n'aurait plus de sens.

Au premier semestre 1992, l'aide par emploi s'est ainsi stabilisée à 34.000 francs (comme en 1991), alors que le budget 1992 est de 519 millions de francs. Il est donc probable que moins d'emplois seront créés en 1992.

Il faut en outre remarquer que les effets induits ne se font sentir qu'à moyen terme compte tenu des délais de construction de bâtiments industriels et de mise en place des machines.

Ainsi, les aides décidées en 1993 ne se traduiront par la création maximum d'emplois qu'à partir du deuxième semestre 1995.

2. ... qui induit des dysfonctionnements

Pour compenser la faiblesse des moyens budgétaires disponibles, la P.A.T. a dû être concentrée au maximum sur les dossiers les plus mobiles, en particulier, les créations d'usine par les entreprises étrangères. Aussi, les projets étrangers de création ont-ils bénéficié en 1991 d'une aide de 64.000 francs par emploi, contre 32.000 francs par emploi pour les projets d'extension.

C'est pourquoi, les groupes étrangers ont bénéficié d'une aide supérieure aux groupes français (47.000 francs par emploi contre 23.000).

Malgré cela, il est souvent impossible de concourir avec d'autres pays sur des projets très capitalistiques.

Cette situation n'est pas satisfaisante.

"Les investisseurs étrangers ont une image de la France souvent marquée par des à priori négatifs qui les conduisent à sous-estimer nos avantages réels", relève un rapport du Commissariat général au Plan (1).

Cette non compétitivité renforce les préjugés (hérités du passé) et traduit aux yeux des investisseurs étrangers une supposée "non volonté" de la France d'accueillir des projets.

Ceci se traduit par un faible nombre de projets qui se présentent spontanément pour une éventuelle localisation en France, alors que d'autres pays sont systématiquement inclus dans les listes de prospection.

Le même phénomène de désintérêt est constaté pour la localisation des sièges sociaux européens des multinationales.

3. ... Alors que la P.A.T. est un outil qui a fait ses preuves

Trois faits montrent l'intérêt que présente la prime d'aménagement du territoire :

• La P.A.T. est un instrument autorisé par la réglementation communautaire

L'encadrement des aides aux entreprises par la Direction générale de la Concurrence de la commission européenne laisse la possibilité d'intervenir selon deux critères :

- les aides à la technologie ;**
- les aides à vocation régionale.**

Un récent rapport de l'OCDE (mai 1992) montre que la plupart des Etats focalisent leurs aides suivant ces deux axes.

Ne pas utiliser la P.A.T. est d'autant plus dommage que le texte de la P.A.T., tel qu'il a été notifié à Bruxelles, est très souple. De

plus, le territoire couvert par la carte est vaste (40 % de la population française).

Nous sommes sur ce plan bien placés vis-à-vis de nos concurrents.

• La P.A.T., un outil du traitement à chaud des zones en reconversion

La P.A.T. est non seulement porteuse d'un symbole politique fort - c'est la P.A.T. qui a été réclamée pour Clermont-Ferrand (Michelin), Belfort (Bull), Montbéliard (Peugeot), la Picardie et Bordeaux (Plan Armée 2000), - Lunéville (zone rurale) -, mais elle a aussi prouvé son efficacité (par exemple : l'annonce début 1992 en Lorraine, suite aux 3 500 suppressions d'emplois d'Usinor-Sacilor, de la création de 2 000 emplois (Daewoo à Fameck et Longwy, Renault à Batilly) qui pourrait mobiliser environ 350 millions de francs de P.A.T.).

• C'est un outil à fort retour sur investissement

Selon les éléments dont votre rapporteur a pu disposer, la P.A.T. possède un effet multiplicateur sur l'investissement et l'emploi.

La subvention moyenne P.A.T. a été en 1991 de 5,4 % de l'investissement. Or, une étude menée en Lorraine a montré que 40,6 % des investissements effectivement réalisés était facturés à des entreprises françaises dans le cas des implantations primées par la P.A.T. Chaque franc de P.A.T. induit donc 8 francs de chiffre d'affaires en France.

Par ailleurs, l'immobilier industriel (un tiers de l'investissement global) revient quasiment totalement à des entreprises françaises, dans un secteur à forte intensité de main-d'oeuvre. On peut donc considérer qu'un franc de P.A.T. induit 6 francs de chiffre d'affaires dans le bâtiment et les travaux publics, ce qui est d'un très bon rapport au regard d'un plan de relance de ce secteur.

Par ailleurs, le temps de retour par emploi directement créé est rapide.

Une aide moyenne de 34.000 francs par emploi correspond à un temps de retour de 4 mois (pour un coût annuel du salaire et des charges de 100.000 francs, soit le SMIC).

Il est probable qu'une politique plus offensive de concurrence avec les autres pays pousserait la subvention moyenne vers le haut, mais resterait raisonnable.

L'Espagne a consacré par exemple 250.000 francs par emploi en 1990.

Ceci correspondrait en France à un taux de retour de 2,5 ans, ce qui reste acceptable, et un budget de la P.A.T. de 4,5 milliards de francs, chiffre évidemment impossible à atteindre.

Convient-il pour autant, comme le fait le rapport du Plan précité, d'estimer qu'il faut remplacer une attractivité réelle déjà bonne, en améliorant le système de formation, en densifiant les infrastructures, en poursuivant l'effort en faveur de la recherche industrielle, en veillant à une meilleure efficacité de notre administration, enfin en combattant les distorsions de concurrence intracommunautaires liées à l'octroi d'aides à l'implantation d'un montant excessif ? Autrement dit, puisque les autres Etats membres de la Communauté dépensent plus que nous, "il n'y a qu'à" limiter les aides qu'ils peuvent apporter pour faciliter l'implantation des entreprises.

Certes, la surenchère par les aides doit être évitée et votre rapporteur partage les préoccupations exprimées par les auteurs de ce rapport :

- améliorer l'exercice de recensement et de comptabilisation des aides initié par la Commission des Communautés européennes, en demandant que soient considérées toutes les aides accordées par les entités publiques disposant de ressources fiscales, notamment les autorités régionales. En effet, les Etats unitaires et centralisés se voient imputer la quasi intégralité des aides qu'ils dispensent, alors que les Etats décentralisés ou fédéraux bénéficient d'un recensement partiel de leurs subventions, limité à celles octroyées par le niveau central de l'Etat ;

- refuser une surenchère, entre Etats membres, par des aides et notamment à l'implantation étrangère.

Beaucoup reste à faire en ce domaine. Si l'on en croit la presse du 16 novembre, la Commission des Communautés étudierait le projet d'implantation d'Eastman Kodak aux Pays-Bas. Si Rotterdam a finalement été retenu plutôt que le Havre - qui était aussi candidat -, c'est parce que le Gouvernement néerlandais aurait offert vingt ans d'exonération de l'impôt sur les sociétés à l'entreprise américaine, dont l'investissement est estimé à un milliard de francs.

Votre rapporteur estime effectivement préférable de rechercher une plus grande compétitivité de l'espace économique européen dans son ensemble face aux autres entités économiques. Même si l'on peut espérer que la mise en oeuvre du marché unique, le 1er janvier 1993, permettra d'avancer sur la voie d'une meilleure évaluation, puis d'une diminution des soutiens accordés par les Etats membres, ces perspectives ne sauraient servir de prétexte et masquer l'inaction du Gouvernement depuis plusieurs années en ce domaine. Souhaiter une décroissance progressive des aides permettrait peut-être à la France de retrouver un niveau de soutien comparable à celui des autres pays de la Communauté.

Mais restera le retard accumulé depuis 1988, malgré les difficultés grandissantes de l'emploi dans notre pays.

III - LES CONTRATS DE PLAN ETAT - REGIONS ET LES GRANDS RESEAUX

A. LES CONTRATS EN COURS

Les contrats de plan conclus entre l'Etat et les régions constituent un des éléments privilégiés de la politique d'aménagement du territoire.

En 1989, la répartition des prévisions de financement sur cinq ans, par secteur d'intervention, s'élevait à :

- 8,1 milliards de francs pour l'emploi et le développement économique ;
- 6,7 milliards de francs pour la formation ;
- 1,8 milliard de francs pour la recherche ;
- 23,3 milliards de francs pour les infrastructures ;
- 12 milliards pour les programmes concertés d'aménagement du territoire.

Par rapport au IXe plan, ces contrats étaient donc, en terme de crédits d'Etat, en augmentation de 25 %, ce qui correspond à un maintien en francs courants.

Chaque année, l'Etat apporte donc, environ 12 milliards de francs pour l'exécution de ces contrats.

1. Une évaluation difficile

Chaque année, sur la base de donnée formulées par les préfets de région, la D.A.T.A.R. fait procéder par le B.I.P.E., à ce qu'elle considère comme une évaluation.

Toutefois, il ne s'agit, comme le reconnaît la D.A.T.A.R. elle-même, que d'un bilan financier synthétisé, c'est-à-dire de tableaux de chiffres par fonctions et par régions.

Votre rapporteur ne peut donc se satisfaire de cette forme de bilan.

En ce qui concerne l'année 1992, la D.A.T.A.R. estime que "exception faite des retards liés à la mise en place des crédits, l'exécution des contrats s'avère satisfaisante. Les tensions apparues en cours d'année sur le budget des routes ont été levées grâce à un montage financier mis au point avec Autoroutes de France. L'exécution du volet routier devrait donc être conforme aux besoins réels d'investissement. L'allongement des délais de réalisation de certaines opérations par rapport aux prévisions, est dû le plus souvent à des données (problèmes fonciers, études techniques en cours, etc...)."

La D.A.T.A.R. croit pouvoir préciser que "Pour la part revenant à la région, il convient de noter que les modalités de mise en place des crédits, selon des procédures plus rapides et plus souples qu'en ce qui concerne l'Etat, contribuent de manière très positive au succès des contrats de plan."

Les engagements contractuels sont respectés, sauf cas où pour des raisons techniques, les opérations ont été différées ou abandonnées."

En d'autres termes, les régions assurent bien leur part du financement des contrats, alors que l'Etat ne le fait qu'avec lenteur. Les routes constituent, à cet égard, un exemple particulièrement éclairant.

2. Le retard pris par l'Etat dans le financement des contrats : l'exemple des routes.

Votre rapporteur n'a pu disposer en temps voulu du "jaune" récapitulatif des crédits affectés à l'aménagement du territoire, dont l'établissement a été prévu par l'article 132 de la loi de finances pour 1992 (n° 91-1322 du 30 décembre 1991). Cependant, le ministre du budget lui a communiqué un état, revêtant un caractère provisoire et non exhaustif, permettant de recenser les crédits qui ont un effet sur l'implantation géographique des activités, en France métropolitaine, Corse exclue.

Les dépenses affectées à l'aménagement du territoire, s'élevaient, en 1992, à 17,9 milliards de francs en autorisations de programme et à 50,2 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement. Elles sont récapitulées dans le tableau ci-après.

JAUNE AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

RECAPITULATION PROVISOIRE DES CREDITS CONCOURANT A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

(Credits exprimés en MF)

BUDGETS	L.F.L. 1992		P.L.F. 1993	
	A.P.	D.O + C.P.	A.P.	D.O + C.P.
AGRICULTURE ET FORET.....	1.151,00	12.452,87	1.055,22	13.062,36
AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.....	1.966,93	1.889,83 (1)	2.383,88	1.860,12
CULTURE.....	150,00	100,00	175,00	140,00
INDUSTRIE.....	1.981,16	1.797,83	1.892,50	2.010,73
ARTISANAT ET COMMERCE.....	46,95	91,52	29,41	90,30
ENSEIGNEMENT SUPERIEUR.....	3.393,80	3.210,30	3.522,02	2.949,63
URBANISME, LOGEMENT ET SERVICES COMMUNS.....	943,87	847,49	930,39	833,05
TRANSPORTS.....	1.509,25	21.951,32 (1)	1.893,55	22.436,65 (2)
ROUTES.....	5.551,78	6.192,23	6.530,11	6.439,94
TOURISME.....	81,93	109,79	70,00	64,67
MER.....	249,70	716,20	192,50	643,80
INTERIEUR.....	-	204,00	-	600,00
S.G.P.M.....	800,00	500,00	-	500,00
TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE.....	-	104,50	-	79,50
DEFENSE.....	80,00	80,00	120,00	80,00
TOTAL.....	17.906,37	50.247,88	18.894,58	51.730,80

(1) à l'exclusion des crédits destinés à la Corse :

- aménagement du territoire, chapitre 45-10, 24,3 MF.
- transports, chapitre 45-13, 824,93 MF.

(2) y compris la dotation dont bénéficie la SNCF en 1993, en provenance de CAS 902-24 (1,8 MdF).

Parmi ces crédits, les dotations destinées aux routes représentent un montant non négligeable, évalué en 1992, à 5.551,73 millions de francs en autorisations de programme et à 6.192,23 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et, en 1993, à 6.630,11 millions de francs et 6.409,94 millions de francs respectivement.

L'augmentation des moyens prévue pour 1993 ne laisse pas d'étonner.

En effet, les moyens d'engagement affectés aux routes ont considérablement diminué depuis cinq ans. En millions de francs 1992, les moyens d'engagement sont passés :

- de 5.418 millions de francs en 1988 à 4.815 millions de francs en 1992 en ce qui concerne les infrastructures ;
- de 4.259 millions de francs en 1988 à 2.755 millions de francs en 1992 pour les dépenses d'entretien⁽¹⁾.

Forte en matière d'infrastructures, la baisse des moyens de l'Etat est donc particulièrement dramatique pour l'entretien des routes.

Au moins pouvait-on espérer que les opérations d'aménagement prévues dans le cadre des contrats Etat-régions seraient relativement préservées de la rigueur budgétaire.

Malheureusement, il n'en a rien été. Au contraire, la Cour des comptes, dans le rapport au Président de la République qu'elle a fait en mai 1992 sur la politique routière et autoroutière : évaluation de la gestion du réseau national, estime que *"Les opérations réalisées dans le cadre des contrats Etat-régions ont subi d'importants retards d'exécution au même titre que les opérations sur seuls crédits d'Etat."*

La Cour souligne, par ailleurs, que *"Le désengagement relatif de l'Etat et l'implication financière croissante des collectivités territoriales devront conduire à examiner sérieusement leur rôle dans le processus de décision, sous peine de voir s'accroître leur pouvoir de fait sur un réseau qui demeure national."* Il est vrai que *"l'Etat a réussi, dans des conditions souvent contestables, à obtenir des concours complémentaires ou majorés de la part des collectivités territoriales, des préfinancements négociés ou des anticipations de paiement sur les participations de cofinancement, ainsi que des apports d'ouvrages réalisés par les collectivités locales."*

En d'autres termes, les collectivités locales ont été fortement incitées à pallier les retards pris par l'Etat défaillant.

¹ Source : Direction des routes

Aussi, pour ce qui concerne le réseau national non concédé, les données chiffrées font apparaître une progression très importante du financement des collectivités territoriales. En crédits de paiement, les fonds de concours versés au budget de l'Etat ont augmenté d'un peu plus de 10 % entre 1989 et 1990, et d'environ 15 % entre 1990 et 1991. La Cour des comptes estime que les augmentations moyennes prévues pour 1992 et 1993 atteignent environ 18 %, et que l'objectif pour 1994 est d'accroître la contribution des collectivités locales de 27,5 % par rapport à 1993 en francs constants.

L'Etat n'a donc pas dégagé les moyens de financer le développement et le maintien à niveau des routes nationales. Plutôt que de reclasser les routes d'intérêt régional ou interrégional dans le réseau des collectivités locales, l'Etat a préféré maintenir le *statut quo* et simplement subordonner à l'apport de financements complémentaires, essentiellement par les régions, les investissements nécessaires, cela dans le cadre des contrats de plan Etat-région.

Ces constatations conduisent la Cour des comptes à s'interroger, d'une part, sur les capacités des collectivités d'assumer de telles charges, d'autre part, sur la nécessité d'une redéfinition claire, concertée avec les collectivités locales, de la consistance du réseau national.

Une telle réflexion sortirait manifestement du cadre de ce rapport. Mais, pour ce qui le concerne, votre rapporteur constate qu'en l'état actuel des dotations prévues par le projet de loi de finances, 3 milliards de francs environ font défaut pour que les contrats de plan Etat-régions puissent être entièrement exécutés d'ici la fin 1993, année d'achèvement de ces contrats.

Enfin, la mise en place, d'ici 1996, de la totalité des moyens d'engagement nécessaires à l'achèvement des grands programmes spéciaux d'aménagement des RN 9, RN 20 et RN 7, prévue par le décret du 1er avril 1992 portant approbation du nouveau schéma directeur national, nécessiterait à partir de 1994 un triplement des dotations prévues pour 1993.

Les collectivités locales ont donc été particulièrement sollicitées pour intervenir en remplacement de l'Etat au titre des contrats de plan en cours. Cette implication croissante relève de la mise aux enchères des crédits d'Etat, dont témoigne également le financement du plan Université 2.000.

3. La mise aux enchères des crédits d'Etat : l'exemple du plan Université 2.000

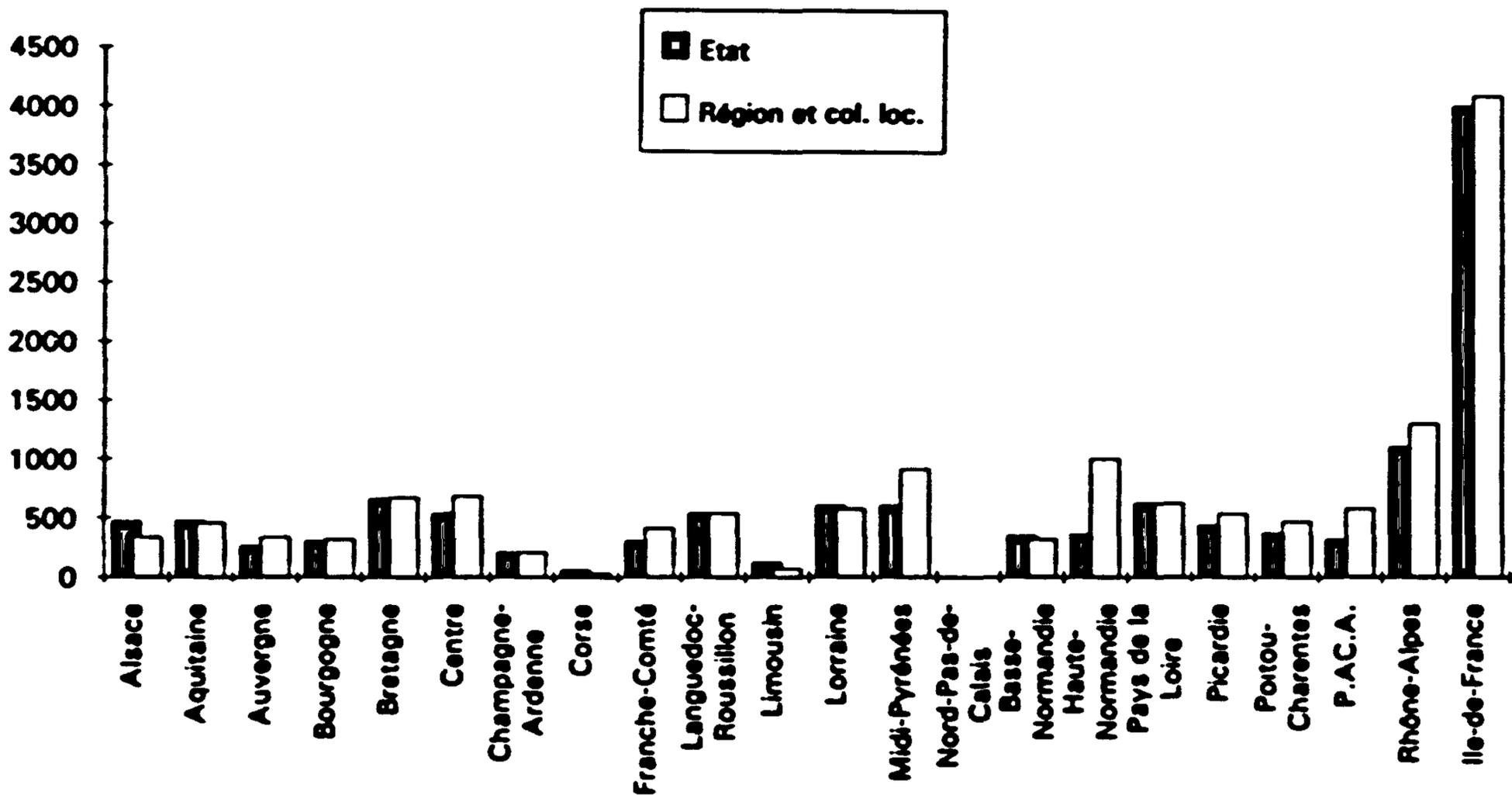
Le plan Université 2.000, adopté au début de l'année 1992 pour accueillir 300.000 étudiants supplémentaires en 1995, concerne plus de 200 villes, dont près de la moitié ne bénéficiaient pas, jusqu'alors, du moindre équipement universitaire.

La D.A.T.A.R. estime que, sur la période 1991-1995, 32 milliards de francs, répartis pour moitié entre l'Etat et les régions, seront consacrés aux constructions universitaires.

En effet, le graphique et le tableau ci-après montre une relative concordance entre les crédits prévus par l'Etat et ceux apportés par les collectivités locales. En revanche, aucun effort particulier n'a été fait par l'Etat en faveur des régions les plus défavorisées puisque :

- le financement du programme relatif à la Corse sera partiellement pris en charge par le F.E.D.E.R. ;
- seules les régions Alsace, Aquitaine, Lorraine et Basse-Normandie disposeront d'apports de l'Etat plus importants que les concours des collectivités locales.

Financement du plan Université 2000 (en millions de francs)



FINANCEMENTS DU PLAN UNIVERSITE 2000
Validés par les comités interministériels d'aménagement du territoire
des 3 octobre 1991, 28 novembre 1991 et 29 janvier 1992

(En millions de francs)

Régions	Coût total	Etat	Région et autres col. locales	Autres
ALSACE	725	470	335	-
AQUITAINE	936,75	476,5	460,25	-
AUVERGNE	604,10 + 3 FEDER	265,5	338,35	0,25
BOURGOGNE	619	300	319	-
BRETAGNE	1.274,6	660	674,60	-
CENTRE	1.227	543	684	-
CHAMPAGNE-ARDENNE	420	210	210	-
CORSE	132,8	60	30,50	FEDER 32,5 AUTRES 9,8
FRANCHE COMTE	711,45 + 15 FEDER	300	411,45	-
LANGUEDOC ROUSSILLON	1 080	540	540	-
LIMOUSIN	198	126,6	71,40	-
LORRAINE	1.173,30	600	573,30	-
MIDI PYRENEES	1.559,28	600 + cessions et apport Et. public	913,27	-
NORD PAS DE CALAIS				
BASSE NORMANDIE	640 + 13,7 FEDER	345	320	-
HAUTE NORMANDIE	1 360	360	1 000	-
PAYS DE LOIRE	1 250	625	625	-
PICARDIE	1.039	435	537,74	FEDER
POITOU-CHARENTE	920,94	370	470,09	-
P.A.C.A.	907,7	319	578,70	-
RIIONE ALPES	2 400	1.000	1.300	-
I.L.E. DE FRANCE	8 090	4 000	4 090	-

Source : D.A.T.A.R.

Surtout, l'enseignement supérieur relève de la seule compétence de l'Etat.

Faire financer une partie des équipements nécessaires à l'accueil des étudiants sans cesse plus nombreux conduit donc à solliciter les collectivités locales pour financer des dépenses qui ne relèvent pas de leur compétence.

A cette anomalie de fond, s'ajoute celle tenant à la mise aux enchères des crédits d'Etat.

Les collectivités locales doivent faire face à l'urgence des besoins. Refuser de répondre à la demande des citoyens serait certes juridiquement possible, ce qui allègerait d'autant les finances des collectivités concernées, mais pratiquement impossible compte tenu de la nécessité de préparer l'avenir, en élevant le niveau de formation de chacun. La "matière grise" est souvent ce qui manque le plus dans les régions, pour faire accéder la capitale au statut de métropole et pour assurer le développement du territoire régional.

Aujourd'hui, l'ensemble des grands réseaux est financé par appel aux collectivités locales. L'Etat n'apporte son concours que si les ressources locales ont été préalablement mobilisées. L'urgence réclame une telle intervention, mais elle instaure une véritable mise en concurrence de ces collectivités.

Depuis cinq ans, en apportant au plus offrant, le Gouvernement est allé directement à l'encontre des préoccupations d'aménagement du territoire, puisque les collectivités locales les plus défavorisées sont aussi celles dont les besoins sont les plus importants, en terme de désenclavement géographique, économique, social, éducatif et culturel.

Une telle dérive ne peut plus se prolonger sans réexamen d'ensemble des compétences respectives de l'Etat et des collectivités locales.

Les contrats Etat-régions n'ont donc eu de contrat que le nom et le financement des grands réseaux s'apparente également à un marchandage. Une remise en ordre est aujourd'hui indispensable.

B. LA PREPARATION DU XIe PLAN : MODULATION OU DESENGAGEMENT?

1. Les modalités de préparation du XIe plan

Les modalités de préparation du XIe plan ont fait l'objet d'une circulaire du Premier ministre le 31 mars 1992. Le conseil des ministres du 17 juin 1992 a réaffirmé et précisé les principes politiques essentiels qui vont prévaloir pour la préparation du XIe plan :

- le développement de l'emploi et de la compétitivité de notre économie, dans tous ses secteurs, mais aussi dans tous ses aspects. Une place spécifique sera faite à l'évolution des relations sociales dans les entreprises ainsi qu'à la formation et à l'éducation ;
- les moyens d'assurer un meilleur cadre de vie, en faisant une plus grande place à l'environnement dans notre société, à la sécurité dans les villes, à la cohésion sociale et à l'aménagement équilibré des territoires et à la reconquête de l'espace rural ;
- la modernisation de l'Etat, des administrations et des services publics.

L'installation des commissions de travail pour la préparation du XIe plan, conformément au dispositif arrêté par la circulaire du 31 mars 1992, permettra au Gouvernement d'adopter au début de l'année 1993 le document sur les "orientations fondamentales du XIe plan", donnant ainsi un cadre de référence national à l'ensemble des négociations pour la préparation des prochains contrats de plan.

Les groupes et les commissions mis en place sont les suivants :

- **Groupes transversaux de concertation :**
 - . Monde-Europe ;
 - . Perspectives économiques ;
 - . Emploi ;

- . Outre-mer.
- Commissions :
 - . Etat, administration et services publics de l'an 2000 : modernisation et efficacité ;
 - . La compétitivité française ;
 - . Agriculture et développement rural ;
 - . Cohésion sociale et prévention de l'exclusion ;
 - . Environnement, qualité de la vie, croissance.
- Groupes :
 - . Education et formation (commun aux commissions n°s 2 et 4) ;
 - . Création culturelle (commun aux commissions n°s 2 et 4) ;
 - . Décentralisation : bilan et perspectives (commission n° 1) ;
 - . Recherche, technologie et compétitivité (rattaché à la commission n° 2) ;
 - . Villes (rattaché à la commission n° 4).

Compte tenu de la création récente du Conseil National d'Aménagement du Territoire, le Gouvernement n'a pas jugé souhaitable de mettre en place, dans le cadre du XI^e plan, une commission *ad hoc*, qui aurait fait double emploi avec le conseil.

La D.A.T.A.R. précise à cet égard que *"le C.N.A.T. établit actuellement un rapport sur "l'Etat du territoire", qui sera distribué à l'ensemble des commissions de préparation du XI^e plan, et qui constituera la contribution essentielle en matière d'aménagement du territoire, pour l'élaboration des documents du XI^e plan.*

Ce rapport sur "l'Etat du territoire" devrait notamment aborder plusieurs thèmes centraux pour l'aménagement du territoire : les disparités territoriales, le renouveau de l'armature urbaine, la nécessaire reconquête territoriale de l'espace rural, etc..."

2. La nouvelle génération de contrats de plan

A la demande du Gouvernement, une évaluation des contrats de plan Etat-régions a été entreprise, dans le but de dresser un bilan qualitatif de la procédure, et d'apporter des améliorations dans la perspective d'une prochaine génération de contrats.

Effectué par un groupe d'experts sous la direction du Délégué à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale et du Commissaire au Plan, ce travail d'évaluation a fait l'objet d'un rapport d'élaboration.

Certaines de ces propositions ont servi de base de travail à l'occasion du comité interministériel d'aménagement du territoire d'octobre 1991, qui a défini les principes généraux pour la préparation des futurs contrats, couvrant la période 1994-1999.

Il a été décidé de faire évoluer la procédure actuelle vers une logique de contractualisation par objectifs et de mieux associer les villes et les départements et des partenaires socio-économiques.

Ces orientations ont été réaffirmées et précisées par le Gouvernement lors du conseil des ministres du 17 juin 1992.

En particulier, le Gouvernement souhaite que les prochains contrats soient le fruit de réflexions préalables et de concertations étendues, de manière à approfondir la démocratie locale dans deux directions : la décentralisation et la déconcentration.

Enfin, le C.I.A.T. du 23 juillet 1992 a précisé le calendrier et les modalités techniques de préparation des prochains contrats.

Les principales modifications apportées à la procédure sont les suivantes :

• **Plusieurs documents d'orientation vont constituer un préalable à la négociation du contrat de plan.**

- **Au niveau national, le XIe plan doit être approuvé courant 1993.**
- **Au niveau régional, un véritable plan régional sera élaboré par le Conseil régional et la stratégie de l'Etat en région préparée par le préfet de région.**
- **En ce qui concerne la dimension interrégionale, les orientations et les propositions formulées dans les**

documents établis à une échelle interrégionale par "Grand Chantier" seront formalisées par les préfets de région en liaison avec les conseils régionaux.

Ces travaux serviront de base pour la préparation des mandats de négociation adressés aux préfets, et qui devront être adaptés à la situation particulière de chaque région.

• La région sera l'interlocuteur privilégié de l'État pour la préparation des contrats de plan.

En contrepartie, le Gouvernement souhaite que de véritables concertations s'engagent entre le conseil régional et les partenaires concernés : départements, villes et instances socio-professionnelles (conseil économique et social régional).

• En ce qui concerne l'État, la préparation des contrats de plan devra, selon le Gouvernement, avoir valeur d'exemple pour la déconcentration.

Les préfets de région assureront au nom de l'État, la négociation et la préparation des contrats de plan État-régions.

• Les contrats seront établis, non plus uniquement selon une logique de programmation budgétaire, mais à partir d'un nombre limité d'objectifs précis, exprimés en termes d'effets attendus à l'expiration du XI^e plan.

Selon les indications fournies à votre rapporteur, *Ces objectifs devront correspondre à des projets globaux à caractère structurant, à réaliser dans des zones ou des domaines prioritaires, sous forme de programmes intégrés de développement et d'aménagement*

Ces contrats feront une place essentielle à des programmes portant sur des zones géographiques délimitées, principalement en raison des cohérences à assurer avec les futurs programmes de la C.E.E."

• Aussi, le contrat de plan État-régions sera un contrat cadre, cosigné par le Préfet de région et par le Président du Conseil régional.

Les projets seulement esquissés seront ensuite précisés et feront progressivement, au fur et à mesure de leur mise au point, l'objet d'un contrat d'exécution signé par tous les partenaires concernés.

• **Compte tenu de l'association des départements et des villes, le contrat de plan État-régions constituera le cadre de mise en cohérence et d'intégration de l'ensemble des contrats pluriannuels conclus entre l'État et les collectivités territoriales.**

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

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

Aussi, le comité interministériel d'aménagement du territoire examinera au début de 1993 des propositions permettant d'aboutir à des mécanismes de modulation *"contribuant à une réduction significative des écarts de développement constatés."*



La contractualisation n'est ni un droit, ni une obligation. Si l'ensemble des partenaires accepte de définir les bases d'un contrat, c'est que chacun y trouve son compte.

D'autre part, il est certain que l'absence d'identification claire des politiques et des objectifs que l'État entendait mener, préalablement à la mise en oeuvre des contrats de plan 1989-1993, a nuit à leur efficacité. Cette lacune a ouvert la voie à des modifications du champ contractuel par l'État, en cours de négociation, ainsi qu'à son extension à des domaines relevant de son exclusive compétence sans tenir compte des priorités régionales.

Aussi, organiser, dès la phase de préparation des contrats, la concertation avec les autres collectivités locales que la région, appelées en tout état de cause, à contribuer au financement de ces contrats, peut apparaître comme un moindre mal.

En revanche, on peut regretter que la mise en oeuvre d'une nouvelle procédure d'établissement des documents contractuels n'ait pas été l'occasion de clarifier les compétences de l'État d'une part, des différents niveaux de collectivités locales d'autre part. De plus, les contrats de plan ne doivent pas replacer les collectivités locales sous une nouvelle tutelle financière.

De même, la volonté de modulation des interventions de l'État pourrait être approuvée, dans une perspective d'aménagement du territoire... si le principe de la contractualisation par objectifs, plutôt que par programmation budgétaire, ne traduisait pas le souci manifeste de l'État de se désengager du financement des contrats, en fonction de ses propres priorités budgétaires.

Les futurs contrats de plan ne doivent être, encore plus qu'aujourd'hui, une procédure permettant à l'État de faire partager les charges financières des opérations relevant de sa compétence exclusive, qu'il n'a pas les moyens d'assurer seul, tout en améliorant leur impact local.

Votre rapporteur ne peut donc qu'approuver tout ce qui s'inscrit dans une perspective de définition claire des apports financiers de chacun et de meilleure prise en compte des impératifs d'aménagement du territoire. Il souhaite également que les futurs contrats de plan permettent à l'État de rompre avec la logique de mise aux enchères de ses interventions, qui a conduit les différents documents contractuels à constituer une véritable vente au plus offrant.

Inévitablement, ces orientations ramènent au problème de base des contrats : la limitation de la marge de manoeuvre budgétaire du Gouvernement, dont l'aménagement du territoire n'est qu'un des multiples reflets.

CONCLUSION : LA PARABOLE DES FAISANS

Un jour, un chasseur décidait de mettre des grains de maïs dans divers emplacements de sa propriété de Sologne.

La saison suivante, le nombre de faisans avait décuplé sur son territoire de chasse. Les chasseurs voisins constatant que leurs tableaux de chasse s'étaient réduits comme peau de chagrin décidèrent d'en faire autant.

La saison suivante, les faisans se répartirent de nouveau de façon traditionnelle. Le premier chasseur en fut tout dépit, et constatant que son investissement était moins rentable, il le diminua l'année suivante, alors que ses voisins maintinrent leurs efforts.

Les faisans se firent plus rares chez notre chasseur. Suivant la même logique, il diminua encore son investissement, ce qui aggrava le mal. Les autres chasseurs en concurrence entre eux maintinrent leurs efforts à un niveau constant.

Au bout de quelques saisons, notre chasseur s'interrogea sur sa politique. Il s'interroge encore.

ANNEXE

LES DEPENSES COMMUNAUTAIRES

CONCOURANT À L'AMÉNAGEMENT

DU TERRITOIRE EN FRANCE

Dans son rapport spécial sur le projet de budget pour 1991, votre rapporteur a consacré une étude détaillée aux conséquences pour la France de la réforme des fonds structurels européens.

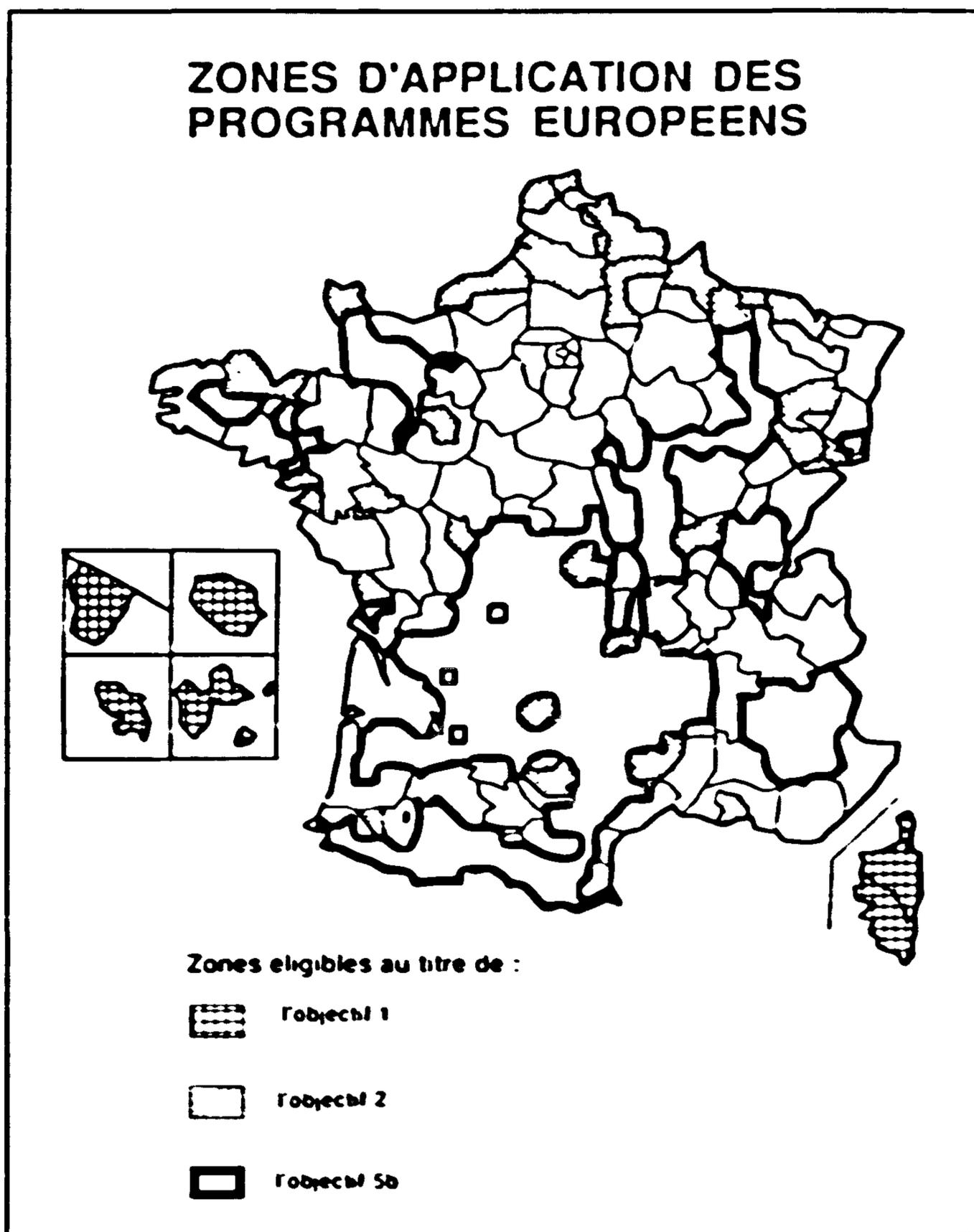
Trois objectifs horizontaux interviennent :

- l'objectif 1 ne concerne que marginalement la France, puisqu'il s'applique aux régions en retard de développement ;

- l'objectif 2 vise à reconvertir des régions gravement affectées par le déclin industriel. La France a bénéficié de 700 millions d'écus à ce titre pendant les années 1989 à 1991 (dont 179 millions d'écus pour le Nord-Pas-de-Calais et 107 millions d'écus pour la Lorraine) ;

- l'objectif 5 b tend à promouvoir le développement des zones rurales, autres que celles jugées en retard de développement.

Ces zones sont relativement étendues en France, comme l'indique la carte ci-après.



Cependant, les crédits affectés à l'objectif 5 b sont limités au sein des dépenses des fonds structurels européens. Aussi, la France

ne pourra-t-elle bénéficier que de 960 millions d'écus sur la période 1989-1993 au titre de cet objectif.

On trouvera ci-après la décomposition de ces dépenses entre les différentes régions françaises ainsi qu'entre les trois fonds structurels concernés.

Répartition des dépenses communautaires au titre de l'objectif 5 b

(en millions d'écus)

Regions	Total	FEOGA	FEDER	FSE
Alsace	6,995	3,795	1,31	1,89
Aquitaine	68,21	38,375	16,82	13,007
Auvergne	70,68	34,55	15,97	20,16
Basse Normandie	46,16	21,97	13,63	10,56
Bourgogne	45,42	24,29	15	6,13
Bretagne	26,89	13,58	6,66	6,65
Centre	20,63	9,47	6,03	5,13
Champagne Ardenne	10,45	4,87	3,7	1,88
Franche Comté (Jussey)	3,851	2,571	0,657	0,623
Massif Jura	25,966	11,66	6,28	8,026
Languedoc Roussillon	73,19	41,082	21,515	10,593
Limousin	67,36	38,86	14,37	14,13
Lorraine	17,49	7,412	5,508	4,57
Midi Pyrénées	85,5	56,05	21,14	8,31
Pays de Loire	17,19	8,29	3,51	5,39
Poitou Charentes	37,62	19,41	9,42	8,79
PACA	57,49	27,98	21,02	8,49
Rhône Alpes	43,98	24,208	13,304	6,471
+ Programmes en cours		144,5	62,5	36,2
TOTAL	960	449	334,964	176,013

Les dépenses communautaires consacrées à l'aménagement du territoire en France restent donc relativement modestes, en comparaison, par exemple, des crédits des contrats du plan Etat-régions.

S'agissant plus particulièrement de l'aménagement rural, votre rapporteur ne peut que souligner que la Commission des

Communautés elle-même considère que "la diversité des régions de l'objectif 5 b concernées permet d'observer que quelques doutes peuvent être émis quant à la ruralité de certaines, alors que d'autres sont nettement plus désavantagées et que d'autres encore ne figurent pas parmi les zones sélectionnées"⁽¹⁾.

En effet, malgré la précision des critères d'éligibilité, leur nombre élevé a nui à la cohérence d'ensemble du dispositif. Pour la France, une difficulté supplémentaire est venue de l'absence de définition du niveau territorial - région ou département - qui devait répondre à ces critères. Il en a résulté des incohérences manifestes, tenant au caractère trop global des zones retenues. Comment, par exemple, justifier que des zones couvertes par les programmes de développement des zones rurales ne soient pas ou plus éligibles à la prime d'aménagement du territoire ?

Votre rapporteur insiste donc sur la nécessité de revoir le mode de sélection des zones éligibles aux interventions communautaires au titre de l'objectif 5 b.

Pour la France, cette révision est d'autant plus indispensable que le fonds de cohésion économique et sociale qui sera prochainement mis en oeuvre ne concernera que les quatre États-membres dont le produit intérieur brut par habitant est le plus faible (Grèce, Portugal, Espagne et Irlande), qui pourraient bénéficier d'un doublement des concours communautaires.

En revanche, les moyens des objectifs 2 et 5 b n'augmenteraient que de 50 %.

Malgré la création d'un objectif 6 "zones dépendantes de la pêche" et de concours particuliers pour la réalisation des grands travaux transeuropéens (infrastructures de transport, télécommunications et énergie), la France en devrait donc voir son "taux de retour" sur les dépenses communautaires à variation régionale à nouveau s'amoinrir. Reste à souhaiter que la simplification des procédures d'une part, une meilleure association des États-membres aux processus de décision, qu'il s'agisse de la détermination des zones éligibles ou de l'adoption des initiatives communautaires d'autre part, permettent d'accroître l'efficacité de ces dépenses en terme de développement local.

MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a majoré les crédits de l'aménagement du territoire à titre non reconductible.

Ces abondements portent sur :

- **les subventions diverses pour 0,8 million de francs ;**
- **le fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi pour 0,8 million de francs ;**
- **le fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire, à raison de 20,2 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement ;**
- **le fonds interministériel de développement et d'aménagement rural, à hauteur de 9 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement.**

Traditionnelles à ce moment de l'examen du projet de loi de finances, ces augmentations ne sauraient modifier la proposition de votre commission de rejet des crédits de l'aménagement du territoire pour 1993.

Réunie le mardi 20 octobre 1992, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des finances a procédé à l'examen du budget de l'aménagement du territoire pour 1993, sur le rapport de M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial.

Elle a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de l'aménagement du territoire pour 1993.