

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

Annexe à l'ordre du jour de la séance du 19 novembre 1991

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (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,

TOME X

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Par M. Jean PUECH,

Senateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François Poncelet, *président* ; Robert Laucournet, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, *vice présidents* ; Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Serge Mathieu, Louis Minetti, René Tregouët, *secrétaires* ; Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean Eric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Rodolphe Desire, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginesy, Yves Goussebaire Dupin, Jean Grandon, Georges Gruillot, Rémi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moizard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrolitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Ranncourt, Henri Revol, Jean Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Traversi.

Voir les numeros :

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

Senat : 91 et 92 (annexe n° 6) (1991-1992).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER: Les credits pour 1992	7
I. L'EVOLUTION GENERALE	7
A. LES DEPENSES ORDINAIRES	10
B. LES DEPENSES EN CAPITAL	10
II. L'EVOLUTION DES DIFFERENTS INSTRUMENTS	11
A. LA PRIME D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	11
1. Des credits en nette diminution	13
2. La PAT en 1990	13
3. La PAT "petits projets"	16
B. LES FONDS D'INTERVENTION	17
1. Le FIAT (fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire)	17
2. Le FIDAR (fonds interministeriel de développement et d'aménagement rural)	18
3. Le FIAM (fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne)	21
4. Le FRILÉ (fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi)	22
5. Le FAD (fonds d'aide à la décentralisation)	22
6. Le GIRZOM (Groupe interministeriel pour la rénovation des zones minières)	23
C. LES ORGANISMES RELAIS	24
III. LES MAJORATIONS DE CREDITS APPORTEES A L'ASSEMBLEE NATIONALE	25

	Pages
CHAPITRE II : Une politique en trompe l'oeil	27
I. LA POLITIQUE AFFICHEE PAR LES POUVOIRS PUBLICS	27
A. UNE NECESSAIRE RELANCE DE LA REFLEXION PROSPECTIVE	27
B. LE CIAT DU 3 OCTOBRE 1991	28
1. L'approbation de l'avant-projet du schéma directeur d'Ile-de-France (SDRIF)	29
2. La localisation des activités publiques et privées en dehors de la Région parisienne	30
<i>a) La délocalisation des emplois publics</i>	31
<i>b) La localisation des emplois privés</i>	32
3. Les contrats de plan	32
4. Le programme Universités 2 000	33
C. LE CIAT DU 7 NOVEMBRE 1991	34
D. LE CIAT "RURAL"	35
II. DES MOYENS EN-DECA DES ENJEUX	36
A. LA POURSUITE D'EVOLUTIONS DENONCEES	37
1. La polarisation démographique	37
2. La situation contrastée des zones rurales	38
3. L'hyperconcentration de la région parisienne	39
B. L'INSUFFISANCE DES MOYENS	43
1. Le désengagement de l'Etat	43
2. L'absence d'instruments de mesure et d'évaluation satisfaisants	45
CONCLUSION : L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE AUX ENCHÈRES	48

Mesdames, Messieurs,

Année après année, votre commission réitère le souhait que soit enfin reconnue, à travers les crédits qui lui sont consacrés, la priorité que doit constituer l'aménagement du territoire au sein des préoccupations gouvernementales.

Année après année, votre rapporteur ne peut que constater que les moyens budgétaires restent très en-deçà des ambitions affichées.

En retrait d'un cinquième par rapport aux crédits votés en 1991, ce budget tel qu'il a été présenté à l'Assemblée nationale ne saurait, à l'évidence, prétendre passer pour une traduction budgétaire satisfaisante des déclarations d'intention formulées ici ou là.

S'il est vrai que les crédits spécifiques du ministère qui en a la charge ne représentent qu'une faible part de l'ensemble des crédits que la puissance publique consacre à l'aménagement du territoire, il n'en reste pas moins que l'examen de leur évolution permet de mesurer le caractère prioritaire ou non que lui reconnaît le Gouvernement.

Même en tenant compte des majorations de crédits accordées à l'Assemblée nationale, comme la pratique en est apparemment devenue traditionnelle, l'appréciation n'est pas beaucoup plus favorable : la France continue de consacrer à l'aménagement de son territoire des crédits sans commune mesure avec les moyens nécessaires pour infléchir les évolutions naturelles en cours qui, toutes, jouent en faveur de la concentration des hommes

et des activités sur une fraction de plus en plus réduite du territoire national.

Les travaux de la Mission sénatoriale d'Information sur l'Avenir de l'Espace rural français ont permis de dresser un bilan complet de la situation et ont fourni les premiers éléments de la politique cohérente et ambitieuse qui s'impose pour l'aménagement de l'ensemble du territoire. Force est de constater qu'aucune conséquence pratique n'en a encore été tirée.

Le diagnostic est posé, les remèdes sont connus. Il appartient maintenant aux pouvoirs publics de doter la politique d'aménagement du territoire des moyens enfin à la hauteur de l'enjeu qu'elle représente.

CHAPITRE PREMIER

Les crédits pour 1992

I. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE

Les crédits inscrits au titre de l'aménagement du territoire dans le projet de loi de finances pour 1992 s'élèvent à 1 968,2 millions de francs en moyens d'engagement (DO + AP) et à 1 794,4 millions de francs en moyens de paiement (DO + CP). Par rapport aux crédits votés pour 1991, le budget de 1992 est en très nette régression : - 9,1 % si l'on considère les autorisations de programme, - 19,6 % pour les crédits de paiement. Les moyens de ce ministère sont donc en retrait d'un cinquième par rapport au niveau de 1991.

Il faut, en outre, rappeler que ce budget avait été fortement atteint par l'arrêté d'annulation du 9 mars dernier, qui avait réduit les autorisations de programme de 166 millions de francs (soit près de 9 % de la dotation initiale) et les crédits de paiement de 75 millions de francs (soit 3,4 % de la dotation votée).

La PAT s'est vue ainsi amputée, en cours d'exercice, de 120 millions de francs en autorisations de programme et de 51 millions de francs en crédits de paiement, le FIDAR de 24,5 millions de francs en autorisations de programme et de 10 millions de francs en crédits de paiement, alors même que leurs crédits avaient été abondés par le Parlement au cours de la discussion budgétaire.

Le budget de l'aménagement du territoire fait fréquemment l'objet de pratiques contestables consistant à majorer lors de la discussion parlementaire des crédits engagés insu fisants, pour en obtenir un effet d'affichage flatteur, puis à annuler ultérieurement une partie de ses crédits, sans que le Parlement soit amené à se prononcer, enfin à présenter

l'évolution des crédits par rapport aux crédits disponibles de l'année précédente et non par rapport aux crédits votés.

Dans l'examen des crédits pour 1992, votre rapporteur ne prendra en compte que les crédits pour 1991 et ceux demandés pour 1992, dans le présent projet de loi présenté devant l'Assemblée nationale (1).

Cette pratique, sur laquelle votre rapporteur émet les plus grandes réserves, paraît devoir être également utilisée cette année. Lors de leur audition devant votre commission, M. Michel DELEBARRE et André LAIGNEL ont ainsi présenté un budget d'aménagement du territoire en hausse sensible : de près de 10 % par rapport aux crédits votés en 1991, de 23,5 % par rapport aux crédits ouverts en 1991.

Pour arriver à cette appréciation plus flatteuse de l'évolution des crédits du budget de l'aménagement du territoire, deux opérations contestables sont nécessaires. Il faut, tout d'abord, prendre en compte les 200 millions de francs d'autorisations de programme annoncés à l'Assemblée nationale qui, par définition, ne figurent pas dans le projet de budget. Il faut, d'autre part, intégrer dans le budget de l'aménagement du territoire 170 millions de francs provenant du compte d'affectation spéciale d'Ile-de-France, compte spécial du trésor.

L'article 57 du projet de loi de finances prévoit, en effet, l'extension du champ d'intervention du fonds d'aménagement de l'Ile-de-France pour l'acquisition d'immeubles destinés aux services de l'Etat libérant des immeubles en région Ile-de-France (réglementation actuelle) ou qui sont transférés hors de cette région (libellé modifié). Sur le chapitre 3 du fonds, 166 millions ont été réservés pour financer la délocalisation des organismes et services, décidée lors de CIAT des 3 octobre et 7 novembre 1991. Ce chapitre ne sera pas doté en crédits de paiement pour 1992, les crédits disponibles, compte tenu de la très faible consommation de 1990 et 1991, s'élevant à 209 millions de francs.

Compte tenu de ces deux opérations le "budget" de l'aménagement du territoire s'éleverait ainsi, en moyens d'engagement, à 2 338,2 millions de francs, soit + 9 % après régulation de 1991, ce qui correspond approximativement aux chiffres fournis par le ministre.

Le tableau ci-après retracer l'évolution des crédits figurant dans le fascicule budgétaire "Aménagement du territoire" inscrits pour 1992.

(1) On trouvera, pages 25 et 26, la présentation des crédits majeurs à l'issue de leur examen par l'Assemblée nationale.

(En millions de francs)

		1991 Crédits votés	1992 Crédits demandés (1)	Evolution en %
Moyens des services (titre III)		90,9	87,3	4
Interventions publiques (titre IV)		166,3	141,7	- 14,8
dont ERILE		115,5	92,7	19,7
Sous-total dépenses ordinaires		257,2	229	- 11
Subventions d'investissement accordées par l'Etat (titre VI)				
	AP	1 914,1	1 739,2	9,1
	CP	1 947,2	1 565,3	- 19,6
dont				
● PAT	AP	820	650	- 20,7
(chapitre 64 00)	CP	666	495	25,7
dont PAT petits projets (AIZR)	AP	160	100	- 37,5
(article 20)	CP	90	30	- 67
● FIAT	AP	534,1	484,2	- 9,3
(chapitre 65 01)	CP	706,2	504,8	- 28,5
● FAD	AP		100	+ 100 MF
(chapitre 65 02)	CP		50	+ 50 MF
● FIDAR	AP	355	315	- 11,3
(chapitre 65 03)	CP	414	320,5	- 22,6
● FIAM	AP	35	20	- 42,9
(Chapitre 65 03)	CP	35	20	- 42,9
● GIRZOM	AP	170	170	0
(Chapitre 65 05)	CP	126	175	+ 38,9
Sous-total dépenses en capital				
	AP	1 914,1	1 739,2	- 9,1
	CP	1 947,2	1 563,3	- 19,6
Total budget :				
Moyens d'engagement DO + AP		2 171,6	1 968,2	- 9,6
Moyens de paiement DO + CP		2 204,1	1 794,4	- 18,6

(1) Projet de loi, déposé, avant examen par l'Assemblée nationale.

A. LES DÉPENSES ORDINAIRES

La réduction de l'ensemble de ces dépenses (- 11 %) est inférieure à celle de l'ensemble des crédits.

L'évolution est cependant contrastée :

- les moyens des services baissent quatre fois moins que l'ensemble du budget (- 4 %) ;

- en revanche, les interventions publiques, et notamment les crédits du fonds régionalisé pour les initiatives locales pour l'emploi (FRILE), baissent très fortement : - 14,8 % pour l'ensemble des interventions publiques, - 19,7 % pour le FRILE. Les subventions de la DATAR aux organismes relais, essentiellement les commissariats à l'industrialisation atteignent en 1992, 20,1 millions de francs, soit une baisse de 7 %.

B. LES DÉPENSES EN CAPITAL

- Le titre V, consacré aux investissements exécutés par l'Etat n'est plus doté. Les opérations en cours au titre des missions interministérielles d'aménagement touristique (aménagement de la Côte Aquitaine et aménagement du plateau de Valbonne) sont repris par le chapitre 65.01 (37,1 millions de francs en autorisations de programme et 12 millions de francs en crédits de paiement).

- Les subventions d'investissement accordées par l'Etat (titre VI) diminuent, par rapport à 1991, de 9,1 % en autorisations de programme et de 19,6 % en crédits de paiement.

Cette évolution recouvre des situations différentes :

- le chapitre 65.02, qui rassemble les crédits consacrés à l'implantation d'activités industrielles ou tertiaires en dehors de la région parisienne (fonds d'aide à la décentralisation : FAD), est doté en loi de finances initiale de 100 millions de francs en autorisations de programme et de 50 millions de francs en crédits de paiement ;

les crédits consacrés à la restructuration des zones minières (GIRZOM) sont stabilisés en autorisations de programme à 170 millions de francs et augmentent de 38,9 %, pour atteindre 175 millions de francs, en crédits de paiement.

● En revanche, les autres chapitres voient leurs dotations réduites :

les crédits consacrés aux aides à la localisation d'activités créatrices d'emploi (les PAT) diminuent de 20,7 % en autorisations de programme et de 25,7 % en crédits de paiement et sont ramenés, respectivement, à 650 et 495 millions de francs. Dans ce chapitre, les aides à l'industrie en zones rurales (la PAT "petits projets") passent de 160 à 100 millions en autorisations de programme (soit - 37,5 %) et de 90 à 30 millions de francs en crédits de paiement (soit une baisse des deux tiers) ;

- les crédits du fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT) (484,2 millions de francs en autorisations de programme et 504 millions de francs en crédits de paiement) diminuent de 9,3 % en autorisations de programme et de 28,5 % en crédits de paiement ;

- de la même façon, le fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR) - hors fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne (FIAM)- diminuent de 11,3 % en autorisations de programme (315 millions de francs) et de 22,6 % en crédits de paiement (320,53 millions de francs).

- le FIAM diminue de 42,9 % ; ses crédits sont ramenés à 20 millions de francs en crédits de paiement comme en autorisations de programme.

II. L'ÉVOLUTION DES DIFFÉRENTS INSTRUMENTS

A LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La prime d'aménagement du territoire (PAT), régie par le décret du 6 mai 1982, modifié par le décret du 22 juillet 1987, est une subvention qui peut être accordée par la DATAR aux entreprises susceptibles de

contribuer au développement dans des zones prioritaires pour l'aménagement du territoire.

Le montant de la subvention accordée dépend de la localisation choisie, des caractéristiques techniques du projet et de ses implications sur l'emploi.

L'octroi de cette aide est limité aux projets d'investissements supérieurs à 20 millions de francs ou engagés par des entreprises réalisant directement, ou dans le cadre d'un groupe, plus de 300 millions de francs de chiffre d'affaires. Elle peut concerner des projets industriels ou tertiaires et de recherche.

Le tableau ci-après retrace les conditions nécessaires pour pouvoir prétendre au bénéfice de la PAT.

PROJETS INDUSTRIELS	CREATION DECENTRALISATION	EXTENSION
Entreprise CA < 300 MF Seuil minimum d'investissement 20 MF en 3 ans sauf pour décentralisation	20 emplois/3 ans	10 emplois minimum et 50 % accroissement de l'effectif local ou plus de 50 emplois supplémentaires
Entreprise CA > 300 MF Pas de condition de minimum d'investissement	20 emplois/3 ans	10 emplois minimum et 50 % accroissement de l'effectif local ou plus de 50 emplois supplémentaires
PROJETS TERTIAIRES ET DE RECHERCHE		
Entreprise CA < 300 MF Pas de condition de minimum d'investissement	30 emplois minimum	30 emplois minimum et 50 % accroissement de l'effectif local ou plus de 50 emplois supplémentaires
Entreprise CA > 300 MF Pas de condition de minimum d'investissement	20 emplois minimum 10 emplois minimum pour une activité hautement qualifiée	10 emplois minimum et 50 % accroissement de l'effectif local ou plus de 50 emplois supplémentaires

CA = Chiffre d'affaires

Source = DATAR

1. Des crédits en nette diminution

Le chapitre 64.00 comprend désormais la PAT (article 10) et les PAT "petits projets" (article 20).

Les aides à la création et au maintien de l'emploi dans les zones prioritaires (les PAT) passent de 660 à 550 millions de francs en autorisations de programme et de 576 à 465 millions de francs en crédits de paiement, soit une baisse de respectivement 16,7 % et 19,3 %.

Rappelons que la PAT représentait en 1983, 1984 et 1985 plus d'un milliard de francs, pour plus de 40 000 emplois aidés.

De leur côté, les aides à l'industrie en zones rurales passent de 160 à 100 millions de francs en autorisations de paiement et de 90 à 30 millions de francs en crédits de paiement.

Même en tenant compte de l'annulation de crédits de 120 millions de francs intervenue en mars dernier, **le montant des crédits dégagés pour les deux PAT sera inférieur à celui de 1991.**

2. La PAT en 1990

Au cours de l'année écoulée, le nombre de dossiers primés par le comité interministériel des aides à la localisation des activités (CIALA) s'est élevé à 186 (contre 136 en 1989, soit une croissance de plus d'un tiers). 834 millions de francs de PAT ont été ainsi accordés et 18 600 emplois aidés. On notera l'importance des investissements étrangers, qui ont représenté, en 1990, 30 % des dossiers, 37 % des emplois aidés et 55 % du montant des PAT. Enfin, les créations d'établissement ont concerné, en 1990, 44 % des dossiers, 53 % des emplois et 65 % des PAT accordées.

Le tableau ci après retrace l'évolution de la PAT au cours des années écoulées :

	Nombre de dossiers	Primes accordées (en millions de francs)	Emplois aides
1987	65	255	8 124
1988	115	1 023	16 231
1989	136	675	13 587
1990	186	834	18 653

S'agissant de la ventilation géographique de la PAT, le tableau ci-après fait ressortir que les principales régions bénéficiaires sont la Lorraine, le Nord-Pas-de-Calais, les Pays de la Loire (avec le projet SAAB-Scania à Angers) devant le Midi, les Pyrénées, la Bretagne, l'Aquitaine et l'Auvergne.

REGION	DOSSIERS	PAT (MF)	EMPLOIS	INVESTISSEMENTS (MF)
Alsace	6	21,85	672	104,84
Aquitaine	13	85,66	1.179	1.180,80
Auvergne	18	45,11	1.168	597,07
Basse-Normandie	8	24,50	1.016	314,10
Bourgogne	6	10,79	368	74,27
Bretagne	17	50,57	2.237	864,55
Centre	2	3,64	179	183,10
Champagne-Ardenne	1	2,65	53	20,85
Corse	0	0,00	0	0,00
Franche-Comté	3	5,74	164	53,90
Haute-Normandie	6	15,17	565	163,78
Languedoc-Roussillon	4	5,81	146	76,20
Limousin	6	14,85	350	195,40
Lorraine	19	120,31	2.301	1.311,57
Midi-Pyrénées	19	67,69	1.635	629,35
Nord-Pas-de-Calais	26	97,56	2.355	945,80
Pays de la Loire	10	176,94	2.445	2.560,72
Picardie	3	14,04	401	309,50
Poitou-Charentes	4	17,30	502	206,90
PACA	5	35,86	448	917,00
Ile-de-France	0	0,00	0	0,00
Rhône-Alpes	10	18,18	469	236,24
TOTAL	186	834,20	18.653	10.945,24

Source : DATAR - janvier 1991

3. La PAT "petits projets"

Votre rapporteur s'était félicité l'an dernier de la création d'une prime d'aménagement du territoire tout particulièrement tournée vers les projets d'une taille qui ne leur permettait pas de bénéficier de la PAT.

Depuis 1987, la PAT ne peut plus être accordée à des projets industriels de moins de 20 millions de francs. Or, les zones rurales n'accueillent qu'exceptionnellement des investissements très capitalistiques.

Le CIAT du 5 novembre 1990 avait ainsi décidé la création d'une aide à l'investissement industriel dans les zones rurales (A.I.Z.R.), dite "PAT petits projets", adaptée à la situation particulière de l'espace rural.

L'A.I.Z.R. permet ainsi de primer tout investissement productif compris entre 2 et 20 millions de francs réalisé dans un établissement d'une entreprise dont le chiffre d'affaires est inférieur à 300 millions de francs et accompagné de la création d'au moins 20 emplois (création) ou de 10 emplois (extension) selon les règles en vigueur pour la PAT.

Les investissements résultant des délocalisations d'établissements à l'intérieur des zones primables ainsi que ceux correspondant à la reprise des entreprises sont exclus.

Comme pour la PAT, le taux de la subvention est compris entre 0 et 17 % dans le respect des règles communautaires en cas de cumul d'aides. L'aide n'est cumulable ni avec la prime régionale à l'emploi (PRE), ni avec la prime régionale à la création d'entreprises (P.R.C.E.) ni avec le FRI, mais peut être cumulée avec la prime d'orientation agricole (P.O.A.)

Cette aide sera mise en oeuvre en priorité dans le Massif-Central, les Pyrénées et plus généralement les espaces ruraux d'un grand quart sud-ouest de la France. L'objectif est de rendre, à terme, éligibles toutes les zones PAT comprises dans les programmes d'aménagement concerté des territoires ruraux.

Pour 1992, les crédits dégagés au titre de cette aide figurent sous l'article 20 "Aide à l'industrie en zone rurale" du chapitre 64-00, alors qu'ils figuraient, dans un chapitre 20 "Concours aux fonds régionaux pour le développement de l'emploi dans les PME-PMI" du chapitre 65-01, créé à cet effet en 1991.

Votre rapporteur ne peut que regretter que le décret nécessaire à sa mise en oeuvre n'ait été pris que le 1er octobre, ce qui interdit

pratiquement toute décision avant l'exercice 1992. En outre, les crédits inscrits à ce titre sont passés de 160 à 100 millions de francs en autorisations de programme (- 37,5 %) et de 90 à 30 millions de francs en crédits de paiement (- 67 %). Il semble cependant que le report des crédits de 1991 permettra de financer les projets de 1992.

Enfin, comme l'a reconnu M. André LAIGNEI, lors de son audition devant votre commission, le seuil de 20 emplois créés paraît trop élevé pour les projets d'industrialisation en milieu rural. Le Gouvernement devrait, prochainement, modifier le décret dans le sens d'un abaissement du seuil minimum d'emplois à créer.

B. LES FONDS D'INTERVENTION

1. Le FIAT (fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire)

Les dotations de ce fonds se trouvent, dans le projet de loi de finances de 1992, réduits de 9,3 % en autorisations de programme et de 28,5 % en crédits de paiement. Le FIAT disposera ainsi de 484 millions de francs en autorisations de programme et de 505 millions de francs en crédits de paiement.

La moitié des dotations du FIAT est consacrée au financement des contrats de plan Etat-Régions. Les crédits engagés à ce titre représentent 0,5 % de l'apport de l'Etat au financement des nouveaux contrats de Plan 1989-1993. Les autres dotations du FIAT concernent principalement les grands programmes d'équipements publics : notamment l'accompagnement des grands chantiers, la création de dessertes aériennes régionales ainsi que l'aide à la reconversion et à la modernisation industrielle dans les zones de reconversion ou couvertes par un commissariat à l'industrialisation.

Le tableau ci-après retrace, à structure constante (1), les dotations du FIAT

(en millions de francs)

	1989	1989	1990	1991	1992	1992/ 1991 (en %)	1992/ 1988 (en %)
A P (1)	861,4	634,3	607,4	820	650	- 20,7	- 24,5
C P (1)	761,9	580,3	712,4	666,2	495	25,7	- 35

(1) En loi de finances initiale

2. Le FIDAR (fonds interministériel de développement et d'aménagement rural)

Les crédits du FIDAR proprement dit atteindront, en 1992, 315 millions de francs en autorisations de programme et 320,5 millions de francs en crédits de paiement, soit une baisse de 11,3 % et de 22,6 %.

En 1989, le FIDAR avait fait l'objet d'un recentrage sur trois objectifs essentiels : la diversification des activités, le soutien du rôle d'occupation de l'espace de l'agriculture et de la forêt, la mise à disposition de services de qualité à la population et aux entreprises. De leur côté, les zones éligibles avaient été limitées aux zones retenues dans les contrats Etat-Régions du X^e Plan au titre des programmes d'aménagement concertés ruraux. Enfin, la partie contractualisée du FIDAR, qui représente 275 millions de francs, avait été déléguée aux préfets de régions.

Sur ces 275 millions de francs, 211 millions de francs sont consacrés aux massifs de montagne (y compris les opérations Languedoc-Roussillon), 64 millions de francs aux zones rurales fragiles de plaine.

(1) En 1991, les crédits du FIAT comprenaient les concours aux fonds régionaux pour le financement de l'emploi dans les PME-PMI, dits "PAT petits projets".

Le tableau ci-après retrace la ventilation régionale de ces crédits, inchangée par rapport à 1990.

	Millions de francs	Pourcentage
Massifs de montagne		
Massif central	96,00	34,91
Vosges	12,00	4,36
Jura	10,00	3,64
Alpes du Sud	28,00	10,18
Alpes du nord	11,00	4,00
Pyrénées	28,00	10,18
Corse	15,00	5,45
Réunion	7,00	2,55
Sous total	207,00	75,27
Zones rurales fragiles de plaine		
Aquitaine	7,00	2,55
Bourgogne	8,00	2,91
Bretagne	15,00	5,45
Centre	5,00	1,82
Champagne-Ardenne	4,00	1,45
Franche-Comté	3,00	1,09
Languedoc-Roussillon (1)	4,00	1,45
Lorraine	4,00	1,45
Midi-Pyrénées	6,00	2,18
Nord-Pas-de-Calais	-	-
Basse Normandie	6,00	2,18
Haute Normandie	-	-
Pays de la Loire	-	-
Picardie	-	-
Poitou Charentes	6,00	2,18
Sous-total	68,00	24,73

1) intégré dans les dossiers Pyrénées et Massif central

Comme l'illustre le tableau ci-après, près des trois quarts des crédits contractualisés ont été consacrés au tourisme, à l'agriculture et aux entreprises :

	1990 (en % du total)	1991 (en %)
Tourisme	29	30,5
Agriculture	28	28,5
Entreprises	22	19,5
Forêt et bois	8	7
Services	5	7
Agro alimentaire	5	3
Environnement	1	1
Divers	2	3,5
TOTAL	100	100

La réduction globale des crédits du FIDAR, compte tenu du maintien du montant contractualisé, entraîne une réduction des capacités d'intervention pour le financement d'actions spécifiques. Sur les 80 millions de francs non contractualisés, 21 millions de francs ont été bloqués en 1991. Au 1er août 1991, le taux de consommation des crédits non contractualisés atteignait 100 %, ce qui rendra difficile le lancement d'opérations nouvelles en 1992.

En outre, en francs constants, on assiste à une réduction très importante des crédits du FIDAR : la part contractualisée ne représente, comme l'illustre le tableau ci-après, en 1991 qu'à peine la moitié du montant disponible en 1985.

1985	400
1986	380
1987	350
1988	341
1989	234
1990	226
1991	219

3. Le FIAM (fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne)

Les crédits du FIAM sont en nette régression par rapport à 1991 : 20 millions de francs en autorisations de programme comme en crédits de paiement, soit une diminution de près de 43 %.

Traditionnellement, ces crédits sont abondés lors de la discussion du projet de loi de finances ou en loi de finances rectificative. Dans cette perspective, le montant inscrit en 1992 est identique à ceux prévus dans les lois de finances initiales pour 1989 et 1990. Les 35 millions de francs finalement dégagés en 1991 ont cependant fait l'objet d'un arrêté de blocage de 3,5 millions de francs qui a restreint le montant disponible, pour 1991, à 31,5 millions de francs.

Sur la période 1985-1990, le Massif Central a bénéficié de 37 % de ces crédits, les Pyrénées, les Alpes du Nord et les Alpes du Sud d'environ 13 % chacun, la Corse, le Jura, les Vosges et les Antilles, de l'ordre de 6 % environ. Plus de la moitié de ces crédits ont bénéficié à l'agriculture et au tourisme (respectivement 30 et 28 %).

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

Au titre du ministère de la ville et de l'aménagement du territoire, le FRILE se voit doté de 92,7 millions de francs, soit une baisse de près de 20 % par rapport à 1991.

Au total, les crédits de ce fonds seront d'environ 220 millions de francs. Il bénéficie, en effet, du transfert de gestion de 23 millions de francs inscrits au budget de l'agriculture et de 104 millions de francs inscrits à celui de l'emploi. Le montant total atteignait 250 millions de francs environ en 1991. Plus de 80 % de ces crédits sont contractualisés dans le cadre des contrats de plan Etat-Région. La réduction des crédits disponibles réduira donc singulièrement la marge de manoeuvre de ce fonds.

5. Le FAD (fonds d'aide à la décentralisation)

Le chapitre correspondant (chapitre 65.02 : actions en vue de faciliter l'implantation d'activités industrielles ou tertiaires hors de la région parisienne) a été créé par la loi de finances de 1971, mais n'avait jamais été doté jusqu'en 1992. Il était, en effet, alimenté par voie de fonds de concours, à partir de 1972 et jusqu'à la loi de finances rectificative de 1986.

De 1972 à 1986, les fonds ainsi dégagés avaient servi à bonifier le prix de vente de terrains équipés, à aménager des zones industrielles, à financer des lignes régionales, les schémas régionaux des zones d'activité (depuis 1980) ainsi que certaines actions des contrats de plan (depuis 1984).

Le CIAT du 5 novembre 1990 ayant décidé de relancer la décentralisation des activités publiques et privées, les dotations du FAD doivent venir financer les opérations concernant les activités privées.

L'aide à la mobilité des entreprises est constituée de deux primes :

- l'une, destinée aux salariés de l'entreprise qui souhaitent suivre celle-ci lors de l'Ile-de-France, est plafonnée à 60.000 francs par salarié ;

- l'autre, destinée à l'entreprise elle-même, est plafonnée à 25.000 francs par emploi créé localement.

Les entreprises industrielles et tertiaires qui délocalisent au moins 20 emplois en trois ans peuvent bénéficier de cette aide.

Toutes les régions d'accueil sont primables dans le cas des PME. En revanche, pour les grands groupes, les zones primables sont celles de la carte de la PAT industrielle.

Pour 1992, ce fonds sera doté de 100 millions de francs en autorisations de programme et de 50 millions de francs en crédits de paiement.

6. Le GIRZOM (Groupe interministériel pour la rénovation des zones minières)

Créée en 1972, le GIRZOM s'était vu assigner un triple objectif : rénover les voiries et réseaux divers appartenant aux Houillères de Bassins au moment de leur dévolution aux communes (1.370 kilomètres) ; réhabiliter les logements des cités minières par l'intermédiaire des aides aux logements (PALULOS) ; améliorer l'environnement et les équipements collectifs qui accompagnent ces logements.

Lors du CIAT d'avril 1987, à la suite du rapport LACAZE, deux décisions de réorientation ont été prises :

- la programmation des travaux sur trois ans au lieu d'un et la coordination des programmes par le préfet de région ;

- la diminution des taux de subvention de l'Etat : 75 % au lieu de 100 % pour la rénovation des VRD, 50 % au lieu de 75 % pour le renforcement des centres villes.

Cette deuxième orientation a été cependant suspendue, devant l'opposition unanime des élus des communes minières.

Les dotations du GIRZOM représentent depuis 1989, la part de l'Etat dans les contrats de Plan (150 millions de francs).

En 1990, une dotation supplémentaire de 20 millions de francs a été affectée à la région Nord-Pas-de-Calais, hors contrat de Plan.

En 1991, sur un budget total de 180 millions de francs, la répartition des crédits a été effectuée de la manière suivante : le Nord-Pas-de-Calais devait bénéficier de 130 millions de francs (dont 10 du FIAT), la Lorraine de 35 millions de francs et le Centre-Midi de 15 millions de francs.

Au titre des économies budgétaires, 16,7 millions de francs ont été annulés en 1991.

Pour 1992, les crédits sont reconduits par rapport au projet de loi de finances pour 1991, à 170 millions de francs en autorisations de programme et passent, en crédits de paiement, de 126 à 175 millions.

C. LES ORGANISMES RELAIS

La DATAR verse aux commissariats à l'industrialisation une dotation voisine de 50 % des ressources de ces associations. Ce montant en 1991, comme en 1992, a été de l'ordre d'une vingtaine de millions de francs.

Les commissaires à l'industrialisation, nommés par le Premier ministre, sont en général des délégués d'associations qui rassemblent l'Etat, les collectivités locales et les entreprises. Ces associations ont pour vocation le développement et l'animation économique, grâce à la prospection et à l'accueil l'entreprise. A ce titre, en liaison avec la DATAR et ses bureaux à l'étranger, elles contactent et accueillent des investisseurs étrangers, mais aussi français. Leur rôle s'étend aussi à l'animation du tissu industriel et au développement des P.M.I. locales par la fourniture de prestations de conseil, la mise en relation avec des partenaires locaux et la recherche de joint-venture.

Quatre des commissariats existant sont plus particulièrement tournés vers la reconversion industrielle : les commissariats à la reconversion industrielle et au développement économique de Lorraine, du Nord-Pas-de-Calais, des Ardennes et de la Loire.

III. LES MAJORATIONS DE CRÉDITS APPORTÉES A L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Comme les années précédentes, lors de son examen devant l'Assemblée nationale, le budget de l'aménagement du territoire a bénéficié d'une revalorisation de ses crédits par rapport au montant demandé en loi de finances initiale.

Les dépenses ordinaires sont augmentées de 31,4 millions de francs, les crédits de paiement de 91,6 millions et les autorisations de programme de 231 millions.

En moyens d'engagement, le budget s'élèvera à 2 230,6 millions de francs (+ 2,7 % par rapport à 1991, c'est-à-dire à peine un maintien en francs constants). En moyens de paiement, ses crédits atteindront 1 917 millions de francs (- 13 % par rapport à 1991).

Outre des crédits accordés à titre non reconductible : 1,4 million de francs pour les dépenses ordinaires (FRILE), 31 millions de francs en autorisations de programme et 21,5 millions de francs en crédits de paiement (dont 1 million de francs pour le FIDAR et le reste pour le FIAT), les augmentations de crédits sont conformes à ce qui avait été annoncé par M. Michel DELEBARRE lors de son audition devant votre commission. Ainsi, 200 millions de francs en autorisations de programme viennent abonder les crédits de l'A.I.Z.R. (20 millions de francs), du FIDAR (105 millions de francs), du FIAT (50 millions de francs), du FIAM (15 millions de francs) et du GIRZOM (10 millions de francs).

30 millions supplémentaires sont accordés au FRILE. Les principaux fonds se répartissent, en outre, 70 millions de francs en crédits de paiement supplémentaires : 15 millions de francs pour le FIAT, 45 millions de francs pour le FIDAR et 10 millions de francs pour le FIAM.

Le tableau ci-après retrace les crédits demandés, après l'examen par l'Assemblée nationale, pour les différents fonds, hors crédits non reconductibles.

		Crédits votés 1991	Crédits demandés (1) 1992	Evolution en %
FRILE		115,5	122,7	+ 6,2
A.I.Z.R.	AP	160	120	- 25
	CP	90	30	- 67
FIAT	AP	534,1	534,2	.
	CP	706,2	519,8	- 26,4
FIDAR	AP	355	420	+ 18,3
	CP	414	365,5	- 11,7
FIAM	AP	35	35	.
	CP	35	30	- 14,3
GIRZOM	AP	170	180	+ 5,9
	CP	126	175	+ 38,9

(1) Compte tenu de la majoration obtenue à l'Assemblée nationale.

CHAPITRE II

Une politique en trompe l'oeil

I. LA POLITIQUE AFFICHÉE PAR LES POUVOIRS PUBLICS

A UNE NÉCESSAIRE RELANCE DE LA RÉFLEXION PROSPECTIVE

1990 aura été, au moins dans les intentions affichées, une *"année déterminante pour l'aménagement du territoire"*, avec la déclaration du Gouvernement devant l'Assemblée nationale le 29 mai, et la tenue d'un comité interministériel d'aménagement du territoire, le 5 novembre, qui auront eu le mérite de préciser l'analyse des pouvoirs publics sur les facteurs d'évolution du territoire.

La montée en puissance des grandes cités, le développement européen qui tend à se concentrer sur une dorsale Londres-Milan, les aspects destructurants pour certains territoires de la construction européenne, la réduction des distances sont en effet des faits d'évidence qui rendent d'autant plus indispensable le rôle régulateur de l'Etat.

Ces données conduisent les pouvoirs publics à dégager quatre orientations principales, qu'il paraît difficile de contester :

- faire participer l'ensemble du territoire à la dynamique européenne ;
- organiser notre territoire de façon multipolaire ;
- maîtriser les phénomènes de surconcentration comme de désertification ;
- renforcer la décentralisation et le partenariat.

A l'appui de cette analyse, de nombreux exercices prospectifs ont été initiés sur une dizaine de thèmes (la mobilité des hommes et des biens, la transformation des villes, les conséquences de l'ouverture à l'Est, le développement du Sud de l'Europe...) et en direction de sept chantiers "régionaux" (la façade Atlantique, le grand bassin parisien...) qui doivent servir à préparer la prochaine génération des contrats de Plan Etat-Région.

En revanche, les objectifs que s'assigne le Gouvernement, au titre de ces quatre orientations principales, paraissent malheureusement très généraux et, bien souvent, sans application concrète immédiatement perceptible.

Comment le Gouvernement entend-il, par exemple, *"faire partager par la Communauté l'idée d'une politique d'aménagement du territoire européen"*? Comment envisage-t-il de renforcer *"la qualité écologique et paysagère de nos espaces"*? Qu'entend-il faire pour *"prolonger et enrichir la décentralisation"* et *"encourager et faciliter l'exercice du partenariat"*?

Enfin, votre rapporteur ne peut que relever que la relance de la réflexion prospective s'accompagne d'une diminution des moyens de fonctionnement de la DATAR et d'une réduction du nombre d'emplois.

B. LE CIAT DU 3 OCTOBRE 1991

Au-delà de la traditionnelle réaffirmation de principe : la politique d'aménagement du territoire doit jouer un rôle essentiel dans le développement économique du pays et le maintien de sa cohésion sociale et territoriale ; sa dimension doit être prise en compte par chacun des ministres sectoriels, le CIAT du 3 octobre a été surtout l'occasion d'approuver l'avant-projet du schéma directeur de l'Ile-de-France et de relancer la politique de localisation des activités en dehors de la région parisienne. Les mesures attendues en faveur de l'espace rural ont été renvoyées à un CIAT ultérieur qui sera spécifiquement consacré à l'aménagement de l'espace rural et dont la date a déjà été repoussée à plusieurs reprises.

1. L'approbation de l'avant-projet du schéma directeur d'Ile-de-France (SDRIF)

Cet avant projet retient l'objectif d'une croissance maîtrisée de l'Ile-de-France, conduisant à une population d'environ **12 millions d'habitants à l'horizon 2015**, alors que l'évolution "spontanée" conduirait à un chiffre de 13 millions.

Cet objectif est censé permettre à l'Ile-de-France *"d'apporter une contribution majeure au développement national en valorisant ses atouts économiques et culturels dans la compétition européenne, tout en préservant l'environnement et améliorant la vie quotidienne et de ses habitants et en assurant une plus grande solidarité vis-à-vis des populations les moins favorisées et des quartiers et secteurs en difficulté"*.

La nécessité d'une *"politique rigoureuse"* d'aménagement du territoire pour limiter le mouvement des jeunes actifs vers la région parisienne et parvenir à un équilibre avec la province en matière de création d'emplois a été réaffirmée.

Outre l'objectif de maîtrise démographique, l'avant-projet dégage plus concrètement cinq orientations principales.

- Il prévoit ainsi la création de **750 000 emplois** au terme du schéma, correspondant à la fois à la réduction du chômage et à l'apport nouveau de population active. Sur ce point, M. Michel DELEBARRE a souligné, lors de son audition, que l'évolution "spontanée" conduirait à la création d'un million d'emplois nouveaux.

- Au titre de l'insertion européenne, le projet souhaite le développement de cinq **"centres d'excellence européenne"** : Paris, Roissy, Marne la Vallée, Saclay-Massy-Orly, La Défense. Le rééquilibrage au sein de la région conduit aussi à envisager la poursuite de la croissance des villes nouvelles, qui seront dotées d'universités, ainsi que le renforcement du réseau des villes situées au contact des régions limitrophes, grâce à l'amélioration de leur desserte, l'implantation d'U.T. Pour les quartiers en difficulté, il est prévu de réinsérer dans la ville les quartiers d'habitat social en difficulté et les secteurs touchés par la désindustrialisation.

- Afin d'éviter d'accentuer les déséquilibres entre l'emploi et l'habitat à Paris et dans l'Ouest parisien qui concentrent les emplois tertiaires, un effort sera conduit pour mieux répartir, entre l'Ouest et l'Est et entre le Centre et la périphérie, la population et les emplois.

- Au titre des transports, le schéma prévoit la réalisation de nouvelles routes et autoroutes, dont l'objectif est *"de faciliter les déplacements dans les zones de plus faible densité"*.

Pour les transports en commun, il est prévu, grâce à la mise en place d'une rocade complète, de permettre les liaisons de banlieues à banlieues sans passer par Paris, ce qui permettrait aussi de *"redynamiser"* certains secteurs en difficulté. Les liaisons entre les villes traits d'union (Mantes, Meaux, Melun) et entre les secteurs en développement (liaison Cergy-Roissy et Saint Quentin-Massy-Evry-Melun Sénart) seront développées, ainsi que la liaison Paris-Poissy.

Pour les routes, les rocades de moyenne, comme de grande couronne, devront être complétées.

- Enfin, le souci de préservation et de mise en valeur de l'environnement est réaffirmé. Un équilibre durable entre les espaces naturels ou agricoles et les espaces consacrés au développement urbain, grâce à la réduction de la consommation de ces espaces par l'urbanisation, devra être recherché.

2. La localisation des activités publiques et privées en dehors de la Région parisienne

Selon la DATAR, plus de 45 % des emplois créés aujourd'hui en France le sont en Région parisienne. L'objectif recherché est de parvenir à un pourcentage de créations d'emplois équivalent au poids démographique de la région, c'est-à-dire 22 %.

Cet objectif nécessite que soient relancées, à la fois, la politique de délocalisation des emplois publics et celle des emplois privés.

a) La délocalisation des emplois publics

30 000 emplois d'administration centrale et d'établissements publics nationaux devront être délocalisés hors d'Ile-de-France d'ici la fin du siècle.

Pour atteindre cet objectif, le CIAT a posé le principe nouveau selon lequel toute création d'organisme public devra à l'avenir se traduire par une implantation hors de l'Ile-de-France.

Il a, d'autre part, décidé que les plans de délocalisation des ministères devront être prêts pour le 31 décembre 1991. Ceux-ci devront proposer, d'ici la fin de l'année, une liste de services dont la présence en Ile-de-France ne se justifie plus. Les services et établissements publics installés dans les secteurs en difficulté de la région Ile-de-France ne seront pas concernés par ces délocalisations.

Les opérations de délocalisation publique bénéficieront du soutien du compte d'affectation spéciale pour l'aménagement de l'Ile-de-France. Le montant des crédits qui y seront consacrés sera, a-t-il été indiqué lors de l'audition de M. DELEBARRE, de 170 millions de francs. Les mesures générales et spécifiques destinées à faciliter la mobilité des personnels concernés et à améliorer l'accompagnement social de ces localisations publiques seront arrêtées avant la fin de l'année.

Sans attendre les propositions définitives de délocalisation, le CIAT a décidé des financements nécessaires pour la réalisation de 7 opérations de transfert en province représentant près de 1 700 emplois à Angers, Brest, Creil, Lyon, Nantes, Marseille et Toulouse.

De même, en application du principe de la localisation hors d'Ile-de-France des nouveaux établissements créés, il a été décidé d'implanter l'agence pour l'enseignement du français à l'étranger à Nantes, l'agence du médicament à Lille et Montpellier, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie à Angers, Valbonne et Cergy-Pontoise et l'institut français de l'environnement à Orléans. L'école nationale du patrimoine pourrait être implantée à Lille sous réserve d'une expertise complémentaire.

b) La localisation des emplois privés

S'agissant des emplois privés, le dispositif d'aide à la mobilité des entreprises et de leurs salariés, arrêté lors du CIAT du 5 novembre 1990 et dont le décret d'application a été pris au début du mois d'octobre, permettra des transferts d'emplois des petites et moyennes entreprises industrielles et tertiaires. Les premiers dossiers en cours d'instruction concernent une quarantaine d'entreprises et 3 000 emplois.

Ce dispositif d'aide à la mobilité des entreprises et des salariés sera effectif au 1er janvier 1992.

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.

De leur côté, 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.

3. Les contrats de plan

Le CIAT a arrêté les orientations relatives à la prochaine génération des contrats de plan dans le cadre du XIe plan.

Dans la prochaine génération de contrats de plan, qui prendra la suite des contrats en cours à partir de 1994, l'Etat proposera aux régions, aux autres collectivités territoriales et aux structures intercommunales directement concernées une contractualisation par objectifs sur des projets structurants de développement et d'aménagement à réaliser sur des zones prioritaires ou dans des domaines sectoriels majeurs.

Les dispositions administratives relatives à la conception, à la préparation et à l'exécution de la prochaine génération des

contrats de plan, seront définitivement arrêtées par un CIAT au printemps 1992.

La procédure contractuelle sera largement déconcentrée en développant la place et le rôle des préfets de régions aux divers stades de la procédure en liaison avec les préfets dans les départements. Les règles de financement et d'exécution des contrats seront également clarifiées et simplifiées et comporteront un effort d'évaluation des résultats de la contractualisation.

4. Le programme Universités 2 000

Enfin, au titre du programme Universités 2 000, le CIAT a décidé de nouvelles implantations d'établissements universitaires contribuant au rééquilibrage nécessaire, d'une part entre Paris et la grande couronne, d'autre part, entre l'Ile-de-France et la province. Trois universités nouvelles seront implantées avant 1995 - universités de l'Artois (siège à Arras), du littoral Nord-Pas-de-Calais (siège à Dunkerque), de la Rochelle. Quatre universités seront créées dans des villes nouvelles d'Ile-de-France et des pôles universitaires seront implantés à Valence, Belfort-Montbéliard, Lorient-Vannes. Le développement d'un réseau d'I.U.T. dans les villes moyennes sera poursuivi.

Dans une perspective européenne de développement du potentiel d'enseignement supérieur et de recherche, des pôles "*spécifiques*" seront créés à Grenoble (environnement), Lille (transport), Montpellier (développement urbain), Strasbourg (science du travail), et Toulouse (espace et communication). Le développement de réseaux entre universités et la création de 160 départements d'I.U.T. à l'horizon de l'an 2000 sont les objectifs retenus.

Le CIAT a, enfin, approuvé dix premiers schémas d'aménagement et de développement des enseignements supérieurs qui concernent les régions de la façade atlantique (Aquitaine, Poitou-Charentes, Pays-de-Loire, Bretagne), l'arc nord-est (Nord-Pas-de-Calais, Champagne-Ardenne, Lorraine) ainsi que la Bourgogne, le Languedoc-Roussillon et le Limousin.

C. LE CIAT DU 7 NOVEMBRE 1991

Dans le prolongement de celui tenu le 3 octobre, le CIAT du 7 novembre a arrêté un certain nombre de décisions de délocalisation de services publics centraux et d'organismes publics d'Etat existants, représentant environ 2 000 emplois.

Ministère de tutelle	Organisme ou établissement	Ville d'accueil
Premier Ministre	Ecole nationale d'administration (ENA) (900)	Strasbourg
Travail, Emploi, Formation professionnelle	Centre d'études et de recherches sur l'emploi et les qualifications (CEREQ) (120) (1)	Marseille
Education nationale	Centre national d'enseignement à distance (200)	Poitiers
Intérieur	Institut des hautes études de sécurité intérieure	Lyon
Economie, Finance, Budget	Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (SEITA) (400)	Angoulême
	Société française des jeux (LOTO) (120)	Région marseillaise
Agriculture	Centre d'études du machinisme agricole, du génie rural et des forêts (2) (CEMAGREF) (300)	Clermont-Ferrand
	Office national des forêts (ONF) (180)	Bourges
Industrie	Institut national de la propriété industrielle (INPI) (480)	Lille
Culture et communication	Manufactures nationales de tapis et tapisserie	Aubusson Beauvais
Equipement, logement, transports, espace	Voies navigables de France (VNF) (80)	Béthune
Postes et télécommunications	Centre national d'études des télécommunications (en partie)	Belfort

(1) Co-tutelle avec l'Education nationale

(2) Co-tutelle avec la recherche

() : nombre de personnes concernées

En outre, au titre du rééquilibrage au sein de la région Ile-de-France, plusieurs administrations et organismes seront "délocalisés" en Seine-Saint-Denis : outre le ministre et son cabinet, le commissariat général au Plan, la DATAR, le comité de décentralisation et la délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain s'y installeront ainsi que le secrétariat général à l'intégration et la délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté.

D'autres décisions de délocalisation devraient être annoncées au cours des prochains mois, au vu des plans que les ministères doivent présenter avant la fin du mois de novembre.

Ces plans devront proposer la localisation en banlieue d'un certain nombre de services, notamment des directions régionales d'Ile-de-France des services de l'Etat et des établissements publics nationaux sous tutelle.

Un comité interministériel d'aménagement du territoire se tiendra à la fin de cette année pour faire le point sur la mise en oeuvre des opérations de délocalisation décidées.

Un groupe de travail interministériel est chargé de proposer, avant la fin de l'année, les mesures nécessaires d'accompagnement social de ces délocalisations. On notera d'ailleurs qu'il est expressément prévu que "les collectivités locales seront invitées à participer à cet effort d'accompagnement social".

Enfin, le principe a été retenu de ne pas réutiliser les immeubles libérés pour y installer d'autres administrations. Ils devraient être soit vendus, le produit de leur vente contribuant au financement des opérations de délocalisation, soit servir à la construction de logements sociaux, notamment pour les fonctionnaires.

D. LE CIAT "RURAL"

A l'occasion de son audition devant votre commission, M. André LAIGNEL a fourni quelques indications sur le contenu du futur CIAT rural, déjà reporté à plusieurs reprises.

Il s'agira, tout d'abord, de mieux prendre en compte le rôle des services publics et privés, en évitant que leur suppression n'accélère la dévitalisation du milieu rural environnant. Des schémas départementaux des services publics seront mis en

oeuvre. Pendant la durée de leur élaboration, un moratoire des suppressions sera mis en place dans les zones les plus défavorisées. Sur ce point, M. LAIGNEL a exposé qu'il n'était pas possible de ne retenir que le seul critère de rentabilité, qui conduirait à la disparition des services publics dans les zones les moins peuplées et à une situation irréversible de dévitalisation.

Le développement économique constituera une autre priorité, qui passe par l'aide à l'industrie dans les zones rurales (A.I.Z.R.), mais aussi par la réforme du régime de la pluriactivité dont le secrétaire d'Etat a souligné que la complexité fiscale et sociale était dénoncée depuis trente ans sans résultat significatif. L'extensification devra également être développée. Cette forme d'exploitation, a indiqué le secrétaire d'Etat, ne constitue pas la "panacée", mais permettrait une occupation plus raisonnée de l'espace. Elle nécessite, cependant, que soient révisés certains mécanismes fiscaux et sociaux, notamment la taxe sur le foncier non bâti, qui constituent des obstacles à son développement.

M. André LAIGNEL a, par ailleurs, indiqué que la dotation de solidarité rurale qu'il préfère appeler "dotation de développement rural" apportera aux zones les plus défavorisées des moyens nouveaux. Enfin, un effort particulier de désenclavement sera conduit. Ce désenclavement ne devra pas se limiter au développement des infrastructures comme le T.G.V. mais devra prendre en compte l'immatériel, comme les réseaux de télécommunications. Sur ce point, il a estimé qu'il fallait faire avancer le dossier de la réforme de la tarification téléphonique.

Votre rapporteur ne peut que se féliciter du contenu de ces indications, même très générales, qui reprennent largement les propositions faites par la mission sénatoriale d'information sur l'avenir de l'espace rural.

II. DES MOYENS EN-DEÇA DES ENJEUX

Quel que soit l'intérêt de certaines des décisions prises, que votre rapporteur appelait d'ailleurs depuis plusieurs années de ses vœux, il reste qu'on peut légitimement s'interroger sur l'adéquation entre les orientations définies et les moyens dégagés, et les déséquilibres croissants que connaît notre territoire national.

Il apparaît qu'en effet, laissées à elles-mêmes, les évolutions perceptibles depuis les dernières années iraient à l'encontre même de l'objectif central de l'aménagement du territoire : la répartition équilibrée des hommes et des activités sur l'ensemble du territoire.

A. LA POURSUITE D'ÉVOLUTIONS DÉNONCÉES

1. La polarisation démographique

Votre rapporteur ne reviendra pas dans le détail sur les principaux enseignements du dernier recensement général de la population, qu'il avait longuement analysés dans l'avis budgétaire de l'an passé.

Il se contentera de rappeler que depuis 1982, le mouvement de polarisation du peuplement au niveau régional s'est accentué de manière préoccupante : les zones les plus peuplées, celles où la croissance démographique était déjà la plus forte, connaissent un très net accroissement.

A l'opposé, les régions dont la population déclinait déjà voient leur population continuer à diminuer. Pour certaines d'entre elles, le phénomène remonte à 1962.

Ce phénomène de polarisation de la population se retrouve d'ailleurs au sein des régions et des départements. Il apparaît, en effet, que c'est l'existence de pôles dynamiques qui conditionne la croissance de l'ensemble de la région ou du département. Ces pôles en bénéficient d'ailleurs très largement.

On constate ainsi que la croissance de la capitale régionale s'accompagne généralement de celle de l'ensemble de la région. Celle-ci progresse, néanmoins, à un rythme plus ralenti que celui de la métropole régionale. A contrario, le déclin de la métropole va de pair avec celui de l'ensemble de la région.

Comme le relevait le rapport sur l'avenir de l'espace rural, cette "métropolisation" constitue, du point de vue de l'aménagement du territoire, une donnée ambivalente. Elle est positive dans la mesure où l'émergence de pôles urbains dynamiques tend à équilibrer le poids de l'agglomération parisienne. Elle peut

devenir dangereuse si elle accélère la désertification de l'espace rural.

Il appartient donc à la politique d'aménagement du territoire de tirer parti de l'effet d'entraînement que sont susceptibles de jouer les grandes villes, en veillant toutefois à ce que leur croissance ne contribue pas à la dévitalisation de leur espace environnant.

2. La situation contrastée des zones rurales

Votre rapporteur est convaincu que l'espace rural doit constituer une préoccupation essentielle de la politique de l'aménagement du territoire.

Son évolution et ses perspectives d'avenir ont fait l'objet d'analyses détaillées dans le rapport sur l'avenir de l'espace rural. Votre rapporteur n'y reviendra que pour en indiquer les trois principales caractéristiques que la politique spécifiquement tournée vers l'espace rural doit impérativement prendre en compte.

● Tout d'abord, pris dans sa globalité, l'espace rural confirme son essor démographique. Après plus d'un siècle de déclin ininterrompu, la population rurale s'est stabilisée entre 1968 et 1975, puis a recommencé à croître entre 1975 à 1982, tendance qui s'est confirmée depuis 1982.

De 1982 à 1990, les communes rurales ont gagné un peu plus d'un million d'habitants, soit 7 %, augmentation double de celle enregistrée par les communes urbaines (+ 3,2 %).

Cette augmentation doit cependant être relativisée : en valeur absolue, la population urbaine aura crû entre 1982 et 1990 de 1,2 million de personnes, celle des communes rurales d'un million... En outre, cette croissance bénéficie pour une part importante au péri-urbain et ne touche pas le rural profond.

La preuve est ainsi faite de la vitalité de l'espace rural, dès lors que les conditions de son développement sont réunies. Il appartient aux pouvoirs publics de tirer profit de cette attractivité nouvelle de l'espace rural pour mieux répartir la population et les activités entre les villes et le reste du territoire.

● **Cette croissance cependant ne bénéficie pas à l'ensemble des zones rurales : les plus fragiles d'entre elles voient au contraire leur situation se dégrader.**

Entre 1982 et 1990, 40 % des communes rurales et 45 % des cantons à dominante rurale ont vu leur population diminuer. Sur 25 % de notre territoire, dans les zones à dominante agricole, enclavées par rapport aux grands axes de communication et à l'écart des pôles de développement, le déclin démographique s'apparente à un processus de désertification. Le franchissement d'un seuil minimal de peuplement rend particulièrement difficile toute politique de redéveloppement. Il n'en reste pas moins qu'il faut mettre en oeuvre tous les moyens permettant d'y stabiliser la population.

● **En outre, sur 10 % du territoire, la stabilité apparente de la population, masque en réalité un processus de dévitalisation.**

Vieillesse démographique, désagrégation du tissu économique, disparition des services, tout est en place pour que la population, qui ne se renouvelle plus, décline. La dévitalisation n'est à bien des égards que le "sas" qui précède la désertification. Elle appelle de la part des pouvoirs publics une politique résolue de maintien des services et de développement des activités économiques.

3. L'hyperconcentration de la région parisienne

A la fois cause et conséquence de la perte de vitalité d'une partie de l'espace rural, la reconcentration des hommes et des activités en région parisienne est l'autre problème majeur que doit résoudre la politique d'aménagement du territoire.

Après avoir été maîtrisée sinon stoppée, dans les années soixante et soixante dix, la concentration des hommes et des activités en région parisienne a, en effet, repris de plus belle.

La région parisienne rassemble aujourd'hui 10,7 millions d'habitants, c'est-à-dire 18,8 % de nos concitoyens contre 14,3 % en 1954... On comptait un "parisien" pour sept provinciaux il y a 40 ans, contre un pour cinq aujourd'hui.

Entre 1982 et 1990, sa population a crû de 0,7 % par an, celle des départements limitrophes de 1 %. La population française n'augmentait, quant à elle, que de 0,5 %.

A posteriori, la stabilisation démographique de 1975-1982 n'apparaît alors que comme une parenthèse et non comme le renversement de tendance espéré. Ce déséquilibre démographique entre la région parisienne et le reste du pays se trouve, en outre, renforcé par des facteurs qualitatifs : population plus jeune et plus diplômée, niveau de qualification et revenus supérieurs, chômage moindre que dans les autres régions...

La répartition de la population par catégories socioprofessionnelles reflète le même déséquilibre. On compte, en Ile-de-France, un cadre supérieur pour un ouvrier, alors que dans le reste de la France la proportion est de 1 à 4. Les cadres représentent, en 1989, 16 % de la population active d'Ile-de-France. Ils n'en représentaient que 7 % en 1962... Sur 5 cadres supérieurs, 2 résident en Ile-de-France.

Auditionné le 25 septembre dernier par votre commission, M. Jacques VOISARD, président du GERI (Groupe d'étude et de réflexion interrégional) a détaillé ces résultats et a présenté ses analyses sur l'évolution de la démographie et de l'emploi, qui confirment celles de la mission sénatoriale d'information sur l'avenir de l'espace rural.

L'étude du GERI démontre que la région parisienne "aspire" les ressources humaines du pays. Elle compte 18,8 % de la population métropolitaine et draine 22,5 % des emplois. Entre 1975 et 1979, elle a gagné 31 emplois pour 100 habitants supplémentaires, tandis que le reste du pays n'accueillait que douze emplois pour 100 habitants supplémentaires. Pendant cette période, le chômage a été multiplié par trois hors Ile-de-France et par deux en Ile-de-France.

En outre, elle se distingue des autres régions sur le plan qualitatif : 12 % de ses habitants possèdent un diplôme de deuxième ou troisième cycle, contre 4,2 % pour les autres régions, la proportion de professions libérales et de cadres supérieurs dans sa population active est passée de 11,3 % à 16,1 % ; dans le même temps, la province voyait cette proportion passer de 5,4 % à 7,1 %...

Ce phénomène de polarisation quantitative et qualitative est d'ailleurs très largement auto-entretenu.

La concentration des centres de formation supérieure suscite la localisation des activités tertiaires, qui à leur tour appellent le maintien ou le développement des centres de formation... Ce cercle

"vertueux" contribue à auto-entretenir un phénomène cumulatif et à accentuer les déséquilibres.

Le marché de l'emploi à Paris attire une population venue d'autres régions, où le chômage est plus élevé et les postes offerts moins attractifs.

De leur côté, les entreprises, notamment celles du tertiaire supérieur, sont sensibles à la rapidité -supposée- des transports et à la densité des moyens de communications, à la situation par rapport au centre de gravité de l'activité économique, au niveau de qualification de la main d'oeuvre.

Les entreprises qui souhaitent s'installer dans une grande métropole en raison de leur spécialisation, de la proximité de leurs clients, de la nécessité de contacts avec les équipes universitaires, privilégient naturellement la région d'Ile-de-France.

Faut-il alors, là aussi, s'étonner si les implantations d'entreprises en région parisienne continuent à progresser ? Alors que 25 % des P.M.E. y sont déjà situées, ce sont surtout les grandes entreprises, et particulièrement leurs sièges sociaux, qui sont implantées en région parisienne, qu'il s'agisse du secteur industriel ou du secteur tertiaire.

Le *"boom"* qu'a connu l'immobilier de bureaux lors des dernières années n'a pu que conforter ce phénomène.

Or, on prend aujourd'hui enfin conscience que cette concentration des hommes et des activités a un coût, que ce soit pour les individus ou pour la collectivité.

● Paradoxalement, alors que la région parisienne bénéficie d'avantages indéniables par rapport au reste du territoire, sa population ne se sent pas pour autant privilégiée. Au contraire, elle vit de plus en plus mal les difficultés liées à la concentration : problèmes de transports, difficultés à se loger. Les frustrations y sont ressenties plus fortement qu'ailleurs en raison, notamment, d'une forte diversification sociale entre les quartiers aisés et les zones sub-urbaines, en particulier les banlieues défavorisées.

● Mal vécue par ses habitants, l'hyperconcentration parisienne coûte très cher à la collectivité et, au premier chef, à l'Ile-de-France elle-même.

Au sein même de la région capitale, les disparités s'accroissent : déséquilibre est/ouest, inégalités fiscales, déséquilibre emplois/habitat, ségrégation sociale, qui génèrent de coûteux dysfonctionnements.

Mais, de façon encore plus contestable, le coût de l'hyperconcentration de l'Ile-de-France est mis à la charge de l'ensemble de la collectivité nationale.

L'Ile-de-France est ainsi largement subventionnée, qu'il s'agisse des subventions aux équipements, de la dotation globale de fonctionnement, ou du versement aux transports urbains.

Par exemple, en 1987, plus du quart des dépenses de la R.A.T.P. était pris en charge par l'Etat, c'est-à-dire en définitive, par l'ensemble des contribuables. L'ensemble des concours de l'Etat au titre de l'indemnité compensatrice versée à la R.A.T.P. et à la S.N.C.F.-banlieue représentera, pour 1992, 5 milliards de francs, soit dix fois plus que les subventions d'infrastructures de voirie versées aux transports collectifs urbains de province.

Enfin, à la fois coût humain et coût économique, le temps perdu dans les transports saturés ne cesse d'augmenter. Sur les voies rapides, les bouchons augmentent de 10 % par an. Le coût annuel des heures perdues a pu être chiffré à 5 milliards de francs.

La reprise du mouvement de concentration ne fera qu'aggraver ces dysfonctionnements et accroître de façon exponentielle le coût que devra prendre en charge l'ensemble de la collectivité pour s'efforcer de les atténuer. On estime ainsi que lorsqu'on double la population d'une grande ville, il faut multiplier par dix les investissements de transports nécessaires...

● Dernier constat, l'Ile-de-France, région privilégiée, bénéficie d'un apport de la collectivité nationale, supérieur à celui versé aux autres zones.

Un rapport du groupe d'étude et de réflexion inter-régional (GERI) permet ainsi de mettre en évidence que la région parisienne, au titre des dépenses d'investissement de l'Etat entre 1976 et 1989, a reçu en moyenne deux fois plus par habitant et par an que les autres régions (à l'exception du Limousin).

Sur cette période, l'Ile-de-France a mobilisé près de 54 % des crédits de l'Etat pour la culture, 38 % pour le développement

urbain, près de 25 % pour la santé, 24 % pour l'enseignement formation.

La maîtrise de la concentration en région parisienne des hommes et des activités constitue bien un enjeu essentiel pour la politique d'aménagement du territoire. La politique menée à son égard ne saurait se résumer à faire supporter par l'ensemble de la collectivité les surcoûts sociaux et économiques qu'elle génère.

B L'INSUFFISANCE DES MOYENS

Au regard des déséquilibres qui s'accroissent, les moyens que consacrent à l'aménagement du territoire les pouvoirs publics paraissent bien insuffisants, et mal coordonnés.

I. Le désengagement de l'Etat

Sur une longue période, on constate, tout d'abord, la diminution en francs constants des crédits spécifiques alloués à l'aménagement du territoire.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits de l'aménagement du territoire de 1980 à 1992.

AUTORISATIONS DE PROGRAMME (titre V et VI)

(Loi de finances initiale)

(en millions de francs)

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1651	1603	2517	2588	2579	2517	2189	1704	1730	1376	1636	1914	1739

Aujourd'hui, le budget de l'aménagement du territoire ne représente que **0,135 % de l'ensemble des dépenses de l'Etat**, à peine le tiers de la subvention d'équilibre versée pour les transports parisiens, quatre fois moins que le coût de construction de la très grande bibliothèque au titre de laquelle les autorisations de

programme prévues pour 1992 (2 280 millions) sont supérieures aux crédits de l'aménagement du territoire. La seule subvention à Opéra de Paris représente le tiers du budget de l'aménagement du territoire, et un montant supérieur à celui des crédits du FIAT....

Ce désengagement est d'autant plus inquiétant que, comparé aux autres Etats de la Communauté, la France paraît en retrait pour les crédits consacrés à l'aménagement du territoire.

Dans le cadre de la préparation de son avis budgétaire, votre rapporteur avait questionné les services compétents sur l'effort des autres Etats de la Communauté en matière d'aménagement du territoire. La réponse qui lui a été faite n'apporte, curieusement, aucun élément satisfaisant. Tout au plus y note-t-on que *"la Suède, pourtant sept fois moins peuplée que la France consacre à la politique d'aménagement du territoire des moyens financier équivalents aux nôtres"* et qu'en République fédérale d'Allemagne, les interventions financières en faveur des structures économiques régionales, au titre de la loi portant *"mission d'intérêt commun"* de 1969, se sont élevés en 1988 à 3,8 milliards de deutsch marks.

Le rapport sur l'avenir de l'espace rural, dont le tableau ci-après est tiré, fournit sur ce point des données heureusement plus significatives.

Il apparaît ainsi que la France est le pays qui dépense le moins par habitant pour l'aménagement de son territoire.

Aides à l'aménagement du territoire
par habitant dans 9 pays de la C.E.E.
(1980-1987, en £)

Pays	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Allemagne	6,0	6,5	5,5	6,1	6,1	5,5	5,9	n.d.
Belgique	8,2	13,8	n.d.	9,5	14,4	9,0	8,4	7,2
Danemark	1,4	1,4	1,5	1,2	1,3	1,4	1,5	1,4
France	3,4	2,3	2,4	2,7	3,4	2,5	1,9	1,0
Irlande	63,4	67,4	46,3	27,2	36,4	32,5	39,0	35,0
Italie	36,8	46,5	50,8	51,0	41,7	46,6	40,3	41,9
Luxembourg	36,2	14,9	43,2	13,0	18,1	13,5	57,8	55,9
Pays-Bas	8,7	7,4	8,6	5,8	7,0	7,8	4,6	3,4
Royaume Uni	18,3	19,0	16,7	14,0	13,9	13,1	14,6	10,6

Source : voir *European regional incentives, eleventh survey* University of Strathelyde, 1990

Même si ces estimations doivent être relativisées dans la mesure où la notion d'aménagement du territoire ne recouvre pas nécessairement les mêmes politiques d'un Etat à un autre, elles n'en fournissent pas moins des éléments de comparaison significatifs.

2. L'absence d'instruments de mesure et d'évaluation satisfaisants

Votre rapporteur regrette, par ailleurs, que les pouvoirs publics ne disposent pas d'un instrument synthétique pour mesurer l'effort consacré à l'aménagement du territoire par la collectivité et pour en assurer la coordination.

A l'évidence l'aménagement du territoire concerne de nombreux départements ministériels. A ce titre, confier la responsabilité de sa coordination à une autorité spécifique, d'abord à un délégué à l'aménagement du territoire, puis à un membre du gouvernement paraît avoir été une solution logique, pour autant que ce dernier dispose d'un réel pouvoir sur les ministères techniques....

Le caractère fluctuant des rattachements ministériels de l'aménagement du territoire témoigne de l'incertitude des pouvoirs publics sur l'organisation gouvernementale souhaitable. Des pistes très diverses ont été successivement explorées : un rattachement direct au premier ministre, avec ou sans ministre délégué ; dans un grand ministère de l'équipement ; dans un ministère associant le plan et l'aménagement du territoire ; auprès du ministère de l'Intérieur. En 1988, un ministère délégué à l'aménagement du territoire était placé auprès du ministre de l'industrie. Enfin, la formule actuelle retient la solution d'un ministère d'Etat à la ville et à l'aménagement du territoire, auprès duquel est placé un secrétaire d'Etat.

Outre cette incertitude sur l'organisation gouvernementale souhaitable, l'aménagement du territoire est caractérisé par une grande opacité quant au montant global des crédits que l'Etat lui consacre . Il n'existe en effet ni "blanc", ni "jaune" budgétaire qui permette de mesurer l'ensemble des dépenses de l'Etat concourant à l'aménagement du territoire, ou fournisse un état récapitulatif de l'effort financier consacré à l'aménagement du territoire.

C'est ainsi qu'à la question adressée par votre rapporteur sur les concours des autres ministères à l'aménagement du territoire, il a été répondu d'une manière particulièrement évasive. Outre les crédits du fascicule budgétaire "aménagement du territoire",

l'industrie et le budget des charges communes concourraient, au titre des conversions industrielles, pour à peu près 700 millions de francs (75 millions de francs du fonds de redéveloppement industriel et 300 millions de francs du fonds d'industrialisation en provenance du ministère de l'industrie, 320 millions de francs au titre des dotations aux sociétés de conversion des grands groupes industriels publics, imputés sur le budget des charges communes). Le ministère de l'emploi, de son côté, consacrerait une centaine de millions de francs au FRILE.

Votre rapporteur considère que la réponse apportée, pour significative qu'elle soit, est loin d'être satisfaisante : ni l'agriculture, ni l'équipement et les transports ne sont pris en compte.

Il relève, en outre, que le document de présentation de la loi de finances émanant du ministère de l'économie, des finances et du budget a, curieusement, une vision plus extensive de l'aménagement du territoire que le ministère qui en a la charge. Il mentionne, en effet, les crédits consacrés aux voies de communication, aux programmes routiers et au développement des infrastructures... Un chiffrage même sommaire des crédits spécifiques consacrés à l'aménagement du territoire dans les grands ministères "techniques" serait pourtant indispensable.

L'évolution des crédits inscrits au budget des routes n'est pas sans incidence sur l'aménagement du territoire quand on sait l'importance des équipements structurants. Leur diminution d'un cinquième en autorisations de programme (5,5 milliards de francs contre 7 milliards pour 1991) serait-elle sans effet sur l'aménagement du territoire ?

Alors que l'Etat devrait consacrer en moyenne annuelle 4,7 milliards par an pour les routes au titre des contrats de plan, il n'est prévu cette année que 3,3 milliards...

Comment ne pas prendre en compte, d'autre part, les crédits du ministère de l'Agriculture alloués à l'aménagement rural .

Sous bénéfice d'une analyse plus approfondie, les crédits retracés dans le domaine 8 : "*Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural*" du blanc budgétaire en fournissent une première approximation.

En 1991, 4 milliards de francs y avaient été ainsi consacrés, au titre de l'équipement en milieu rural (F.N.D.A.E., FACE, section équipement rural de la D.G.E.), des interventions spécifiques en faveur des zones défavorisées (I.S.M.), des programmes d'hydraulique, des interventions pour l'aménagement rural (qui

rassemblent les actions consacrées aux zones rurales fragiles, notamment dans le cadre des contrats de plan).

De leur côté enfin, les interventions économiques des collectivités territoriales (de l'ordre de 10 milliards de francs par an), les contrats de plan Etat-région (plus de 50 milliards de francs pour la durée des contrats) ont une vocation évidente d'aménagement du territoire.

Comment ignorer par ailleurs les crédits qui, au titre des politiques structurelles de la Communauté, devraient revenir à la France.

Comme l'illustre le tableau ci-après, en moyenne annuelle, la France devrait recevoir de l'ordre de 600 à 700 millions d'écus par an, sur la période 1989-1993.

	Objectif 1 1989-1993	Objectif 2 1989-1993	Objectif 5 b 1989-1993
FEDER	406	514,5	335
F.S.E.	322	185,5	176
FEOGA	160	-	449
TOTAL	888	700	960
Moyenne annuelle	177	233	192

Cette incertitude, que paraît partager la DATAR, sur les moyens qui sont consacrés, chaque année, par la France en faveur de l'aménagement de son territoire, nécessite que soit rapidement mis en place un instrument fiable d'évaluation.

Votre rapporteur considère comme indispensable que puisse être fournie au Parlement, lors de la discussion de chaque loi de finances, un document, sous forme de budget de programme ou de "jaune" budgétaire, qui permette de mesurer le coût de l'ensemble des actions des autres ministères (Equipement, Logement, Agriculture, mais aussi Postes et Télécommunications, Budget, Education nationale...) qui concernent l'aménagement du territoire.

De la même façon, il lui paraîtrait utile que soit connu le montant des dépenses et incitations fiscales bénéficiant à l'aménagement du territoire.

Cette demande qu'il formule, année après année, a apparemment trouvé un écho auprès du ministre d'État qui a pris l'engagement, devant votre commission, qu'un jaune budgétaire soit disponible l'an prochain, comme c'est déjà le cas cette année pour la ville.

Comment, enfin, ne pas prendre systématiquement en compte l'impact sur l'aménagement du territoire des dispositions législatives, qu'elles soient fiscales ou non, soumises au vote des assemblées ?

Un tel dispositif existe à l'Assemblée nationale pour l'environnement : chaque rapport législatif est assorti du "*bilan écologique*" des dispositions examinées.

A tout le moins est-il curieux qu'il n'existe, selon les informations de votre rapporteur, aucune cellule à la DATAR qui soit chargée de l'analyse des effets sur l'aménagement du territoire des dispositions législatives et réglementaires des ministères techniques. Ce serait là, aux yeux de votre rapporteur, le moyen de faire de son ministère, comme M. Michel DELEBARRE en a renouvelé le souhait devant l'Assemblée nationale, "*la mauvaise conscience géographique du Gouvernement*".

*

* *

CONCLUSION : L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE AUX ENCHÈRES

Votre rapporteur pour avis aurait conscience de lasser l'attention en répétant, une fois de plus, les conclusions et les propositions qu'il a formulées depuis de nombreuses années. Elles restent, dans leur très grande majorité, malheureusement d'une brûlante actualité !

Ces analyses et propositions ont été très largement reprises et approfondies, en premier lieu par notre Haute Assemblée, mais aussi dans bien d'autres instances où d'éminentes personnalités ont lancé de multiples cris d'alarme. La Convention pour l'Avenir de l'Espace rural, tenue à Bordeaux, a constitué l'un des moments forts de cette mobilisation. Rien n'y a fait... Ce budget est pire que les

autres. Il aura fallu la colère des agriculteurs et de toute la population réunie avec eux pour que le Gouvernement, débordé, accepte d'ouvrir le dossier et de proposer quelques mesures qui sont loin de répondre aux légitimes espérances du monde rural.

J'en veux pour preuve la timidité des dispositions prises par les derniers CIAT.

Par ailleurs, il aura finalement fallu la très vive indignation et le cri d'alarme du Président de la Fédération nationale des travaux publics pour que le Gouvernement accepte de procéder à une remise à niveau, toute relative, des crédits routiers.

Quelle va être l'affectation définitive de ces crédits ? Ils vont permettre, semble-t-il, en priorité à l'Etat de respecter ses engagements dans le cadre des contrats de Plan. C'est parfait. Mais, tout le monde sait que certains grands équipements structurants, essentiels à un réel aménagement du territoire ne sont pas contractualisés ! Ce sont donc les régions les plus défavorisées qui seront, une fois de plus, négligées.

Bref, il n'y a plus de politique d'aménagement du territoire. Lors du précédent budget, elle était morte. Nous assistons à son enterrement. Le Gouvernement vend maintenant ses dépouilles à l'encan !

En effet, votre rapporteur pour avis, élu d'un département rural, se doit de dénoncer l'attitude d'un Gouvernement qui a systématisé en ce domaine la procédure des enchères en vendant au plus offrant les équipements et services publics.

N'ayant plus les moyens de sa politique, il ajuste la programmation de ses équipements en fonction des financements qu'il arrive à obtenir des collectivités de tous niveaux : régions, départements et communes. Tel est le cas pour le projet "Université 2000", pour le réseau T.G.V., pour les services publics de proximité. Tel est le cas pour le réseau routier ou autoroutier. Il ne s'agit pas là de partenariat ou de compétence partagée. Nous assistons à une véritable dérive à la fois de la politique d'aménagement du territoire et de la décentralisation.

L'aménagement du territoire aux enchères ! Telle est la triste réalité ! Ne serait-ce que pour cette seule raison, votre rapporteur pour avis vous propose de rejeter le budget de l'aménagement du territoire.

*

* *

**Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis,
la Commission des Affaires économiques et du Plan a donné un
avis défavorable à l'adoption des crédits de l'aménagement du
territoire pour 1992.**