

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989-1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi de finances pour 1990, 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,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Robert Laucournet, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, vice-présidents ; Bernard Barbier, Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Louis Minetti, René Trégouët, secrétaires ; MM. Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean-Éric 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 Désiré, 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, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 895 et annexes, 920 (annexe n° 22), 925 (tome IX) et T.A. 181.

Sénat : 58 et 59 (annexe n° 23) (1989-1990).

Lois de finances. — Aménagement du territoire.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| INTRODUCTION | 3 |
| I. — L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE NE PEUT SE RÉDUIRE A LA PLANIFICATION RÉGIONALE | 5 |
| A. — Les nouveaux contrats de Plan | 5 |
| 1. Des moyens en progression | 5 |
| a) L'État | 5 |
| b) Les régions | 7 |
| 2. Un effort de cohérence | 9 |
| a) Une sélectivité accrue | 9 |
| b) Une certaine redistribution | 12 |
| B. — La nécessité d'une ambition nationale et européenne du développement. | 14 |
| 1. La désertification du monde rural | 14 |
| a) Le constat | 15 |
| b) L'urgence d'une action d'envergure | 16 |
| 2. Une vision européenne | 16 |
| a) La répartition des fonds structurels | 16 |
| b) Une France désarmée | 19 |
| II. — DES MOYENS D'INTERVENTION A PEINE STABILISÉS | 22 |
| A. — La D.A.T.A.R. | 22 |
| 1. Une mission essentielle | 22 |
| 2. Mais des moyens de fonctionnement réduits | 22 |
| B. — Les aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois | 23 |
| C. — L'évolution des fonds d'intervention | 25 |
| 1. Le F.I.A.T. | 25 |
| 2. Le F.I.D.A.R. et le F.I.A.M. | 25 |
| 3. Le F.R.I.L.E. | 28 |
| D. — Les politiques spécifiques | 29 |
| 1. Les zones minières | 29 |
| 2. La fin des missions interministérielles d'aménagement | 30 |
| CONCLUSION | 31 |

INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

L'année dernière, votre commission avait estimé que la réduction du budget de l'aménagement du territoire traduisait l'abandon d'une politique et le Sénat, sur proposition de sa commission des Finances, avait rejeté l'ensemble des crédits.

Un certain nombre de signes encourageants sont apparus au cours de l'année 1989, laissant croire, enfin, à la prise de conscience de l'urgence d'une réponse aux quatre principaux défis actuels : la revitalisation du tissu rural, les reconversions économiques, la définition d'une politique des villes et le problème de l'Ile-de-France.

Le X^e Plan s'est ainsi penché sur l'aménagement du territoire à travers les travaux de sa commission « Vie quotidienne et cadres de vie ». Soulignant la persistance de fortes disparités régionales, son rapport précise que « si les écarts ont été réduits, le territoire ne s'est pas uniformisé. Ainsi Corse et Ile-de-France exclues, l'écart entre le P.I.B. par tête de la région française la plus pauvre (Limousin) et celui de la plus riche (Alsace) est de 45 % ». Il souhaite donc que l'aménagement du territoire demeure au centre de la politique de solidarité nationale et, qu'afin de remplir cet objectif, le système d'aide à la localisation des activités soit revu, la décentralisation achevée et corrigée, notamment en matière de péréquation des ressources fiscales et de coopération intercommunale, et le rôle régulateur de l'État conforté.

Le ministre chargé de l'aménagement du territoire, à plusieurs reprises, a exprimé la même foi dans la nécessité d'une politique nationale de rééquilibrage, déclarant notamment que « l'État a la responsabilité de dégager une vision d'ensemble indispensable à l'époque où chaque territoire local est confronté à la coopération internationale. »

Mais si ces préoccupations ont trouvé quelque écho à l'occasion de la conclusion des nouveaux contrats de Plan État-régions, l'examen du projet de budget pour 1990 démontre encore une fois que les moyens ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées. A trois ans de l'achèvement du marché intérieur européen, la très faible progression des crédits de l'aménagement du territoire ne permettra pas à la France de combler ses handicaps.

*
* *

I. — L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE NE PEUT SE RÉDUIRE A LA PLANIFICATION RÉGIONALE

A. — Les nouveaux contrats de plan

En avril 1987, le Gouvernement a décidé de reconduire la procédure des contrats de Plan État-régions, placée comme la précédente sous la responsabilité de la DATAR. En novembre 1988, le comité interministériel d'aménagement du territoire a arrêté l'enveloppe globale accordée aux contrats de Plan 1989-1993, par l'État, à 52 milliards de francs. Tous les contrats ont été signés, pour la France métropolitaine, entre le mois de février et la fin mai 1989, le dernier signé ayant été celui de l'Île-de-France.

La seconde génération des contrats de plan se distingue de la première par deux caractéristiques : un engagement financier plus important de l'État mais surtout des régions et une sélectivité accrue des actions.

1. *Des moyens en progression*

a) *L'État* consacrera aux contrats de plan 1989-1993 un montant de crédits total de 52,11 milliards de francs, alors qu'il était intervenu à hauteur de 41,8 milliards au cours du IX^e Plan, ce qui constitue une augmentation de 25 %. Mais celle-ci est à mettre en parallèle avec le taux de hausse des prix sur cinq ans : elle aboutit, en réalité, à un maintien en francs constants.

La participation des différents ministères s'établit à 50 milliards de francs ; elle est complétée par celle de certains organismes publics (Association pour la formation professionnelle des adultes, organismes de recherche, offices agricoles). La répartition de ces engagements par ministère, établissements publics et fonds d'intervention est la suivante :

Financements prévus sur 5 ans

(en MF)

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| Industrie | 1 441,30 |
| - Équipement | 21 121,225 |
| - Transports | 2 931,23 |
| - Agriculture | 3 667,8 |
| - Offices agricoles | 2 123,55 |
| - Commerce extérieur | 142,3 |
| - Coopération | 24,7 |
| - Affaires étrangères | 20,5 |
| - Tourisme | 209,2 |
| - Mer | 202,52 |
| - Artisanat et commerce | 229,25 |
| - Éducation nationale | |
| dont supérieur | 2 024,21 |
| secondaire | 944,05 |
| recherche universitaire | 232,55 |
| - Formation professionnelle | |
| dont apprentissage | 1 117,5 |
| hors apprentissage | 1 959,15 |
| A.F.P.A. | 504,75 |
| - Économie sociale | 9 |
| - Égalité professionnelle des femmes | 22,75 |
| - Recherche et technologie | 931,95 |
| - C.N.R.S. | 236,85 |
| - I.N.R.A. | 149,35 |
| - I.F.R.E.M.E.R. | 41,87 |
| Environnement | 900,7 |
| - Culture | 615,29 |
| - Affaires sociales et santé | 2 243,95 |
| - D.S.Q. (Développement social des quartiers) | 4 340,6 |
| - F.R.I.L.E. contractualisé | 860 |
| - F.I.A.T. (hors F.R.I.L.E. et D.S.Q.) | 1 096,55 |
| - F.I.D.A.R. | 1 340 |
| - G.I.R.Z.O.M. | 242,5 |
| - F.S.U. (Fonds social urbain) | 95 |
| - Autres organismes de recherche (1) | 78,2 |
| Total État | 52 099,35 |
| (1) Autres organismes de recherche : 1,7 O.R.S.T.O.M. ; 10,7 C.I.R.A.D. ; 3,5 C.E.M.A.G.R.E.F ; 11,75 I.N.S.E.R.M. ; 30,45 C.E.A. ; 20,1 I.N.R.I.A. | |

En outre, certaines régions, par souci d'« affichage », ont tenu à faire figurer dans les contrats des interventions spécifiques de l'État relatives à des programmes décidés hors contrats de plan : programme transmanche, versement transport en Ile-de-France, Tarentaise en Rhône-Alpes.

En prenant en compte ces apports complémentaires, l'affichage global de l'intervention de l'État s'établit alors à 54,9 milliards de francs.

Contrats de plan État-régions

**Évolution de l'intervention de l'État entre le IX^e et le X^e Plan
Affichage par les préfets**

(en MF)

| Régions | État IX ^e | État X ^e | Évol. IX/X ^e |
|----------------------------------|----------------------|---------------------|-------------------------|
| Alsace | 1 117,00 | 1 688,69 | 571,69 |
| Aquitaine | 2 138,00 | 2 151,75 | 13,75 |
| Auvergne | 980,00 | 1 356,30 | 376,30 |
| Bourgogne | 945,00 | 1 550,12 | 605,12 |
| Bretagne | 1 949,00 | 3 637,80 | 1 688,80 |
| Centre | 840,00 | 1 578,55 | 738,55 |
| Champagne-Ardenne | 595,00 | 1 333,82 | 738,82 |
| Corse | 850,00 | 517,07 | (332,93) |
| Franche-Comté | 917,00 | 1 357,80 | 440,80 |
| Ile-de-France | 7 238,00 | 8 522,00 | 1 284,00 |
| Languedoc-Roussillon | 2 073,00 | 2 606,67 | 533,67 |
| Limousin | 721,00 | 1 129,29 | 408,29 |
| Lorraine | 3 058,00 | 3 254,83 | 196,83 |
| Midi-Pyrénées | 1 615,00 | 3 355,00 | 1 740,00 |
| Nord-Pas-de-Calais | 4 472,00 | 5 330,90 | 858,90 |
| Basse-Normandie | 779,00 | 1 654,50 | 875,50 |
| Haute-Normandie | 509,00 | 1 453,32 | 944,32 |
| Pays de la Loire | 1 405,00 | 1 995,87 | 590,87 |
| Picardie | 1 949,00 | 2 131,90 | 182,90 |
| Poitou-Charentes | 1 050,00 | 1 697,91 | 647,91 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 4 137,00 | 2 860,00 | (1 277,00) |
| Rhône-Alpes | 2 533,00 | 3 807,00 | 1 274,00 |
| Total France | 41 870,00 | 54 971,09 | 13 101,09 |

b) *Les régions*, quant à elles, vont intervenir au cours des cinq prochaines années, pour 43 milliards de francs environ, (45 milliards si l'on prend en compte l'effort complémentaire de la région Ile-de-France, en sus du contrat, pour les infrastructures de transport).

Elles n'étaient intervenues qu'à hauteur de 28 milliards lors du IX^e plan.

L'accroissement de l'effort des collectivités régionales est donc très important. Il se traduit par une participation moyenne des régions à hauteur de 45 % dans le cadre des contrats de plan contre 40 % pour le IX^e plan.

Évolutions de l'intervention des régions entre le IX^e et le X^e Plan

(en MF)

| Régions | Région IX ^e | Région X ^e | Évol. IX/X ^e |
|----------------------------------|------------------------|-----------------------|-------------------------|
| Alsace | 719,00 | 2 085,16 | 1 366,16 |
| Aquitaine | 1 333,00 | 1 528,52 | 195,52 |
| Auvergne | 534,00 | 701,45 | 167,45 |
| Bourgogne | 640,00 | 1 002,90 | 362,90 |
| Bretagne | 978,00 | 1 873,60 | 895,60 |
| Centre | 580,00 | 1 092,11 | 512,11 |
| Champagne-Ardenne | 455,00 | 1 312,02 | 857,02 |
| Corse | 360,00 | 324,79 | — 35,21 |
| Franche-Comté | 568,00 | 862,07 | 294,07 |
| Île-de-France | 8 562,00 | 14 460,00 | 5 898,00 |
| Languedoc-Roussillon | 850,00 | 1 415,25 | 565,25 |
| Limousin | 316,00 | 644,59 | 328,59 |
| Lorraine | 1 049,00 | 1 908,09 | 859,09 |
| Midi-Pyrénées | 827,00 | 1 661,00 | 834,00 |
| Nord-Pas-de-Calais | 2 462,00 | 3 470,27 | 1 008,27 |
| Basse-Normandie | 487,00 | 1 298,33 | 811,33 |
| Haute-Normandie | 523,00 | 1 323,82 | 800,82 |
| Pays de la Loire | 985,00 | 1 404,12 | 419,12 |
| Picardie | 1 025,00 | 1 442,84 | 417,84 |
| Poitou-Charentes | 567,00 | 1 257,20 | 690,20 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 2 664,00 | 2 326,00 | — 338,00 |
| Rhône-Alpes | 1 516,00 | 2 590,70 | 1 074,70 |
| Total France | 28 000,00 | 45 984,83 | 17 984,83 |

Au total, en incluant les participations complémentaires des villes et des départements concernés par les contrats (environ 5 milliards), plus de 100 milliards de francs seront consacrés au développement des économies régionales.

Votre rapporteur déplore toutefois que la participation financière des départements soit trop souvent considérée comme un accompagnement naturel des interventions de l'État et des régions, alors même qu'ils ne participent pas à la négociation des contrats de plan et à la définition des objectifs qui seront retenus.

2. Un effort de cohérence

Les contrats de plan ne résument pas la politique d'aménagement du territoire.

Ils n'en constituent pas moins l'un des moyens d'action privilégiés dans le cadre d'une France décentralisée car ils permettent de mobiliser les crédits de l'État et des collectivités territoriales sur des actions prioritaires.

A cet égard, la seconde génération des contrats de plan contribue davantage que la première à répondre aux enjeux majeurs des deux partenaires.

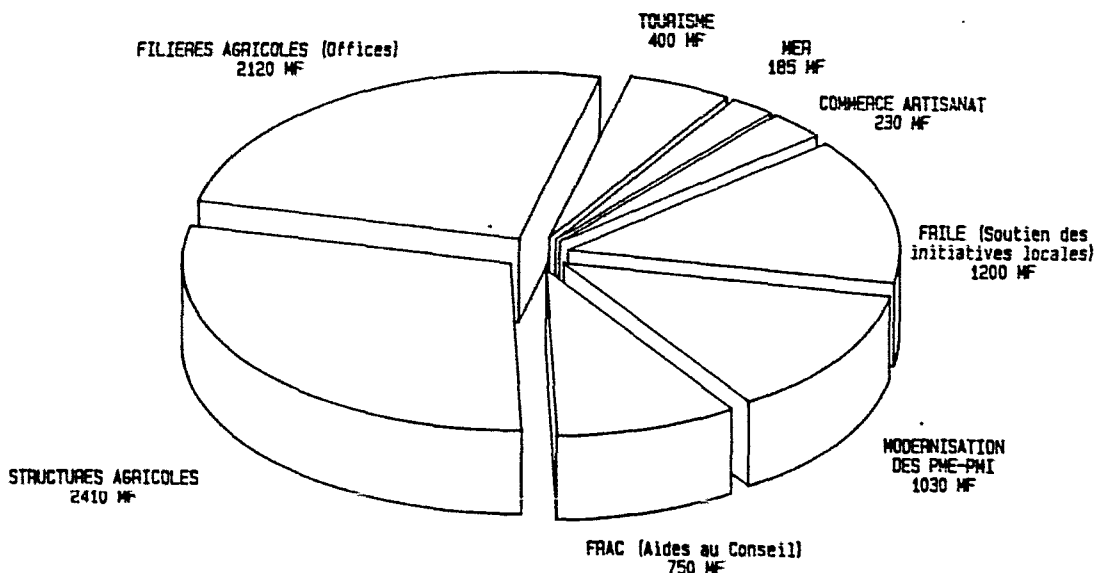
a) Une sélectivité accrue

Qualitativement, le contenu des contrats est, en effet, meilleur qu'au cours du plan précédent. Les actions retenues ont fait l'objet d'une sélection plus rigoureuse, opérée en fonction des priorités de développement à moyen terme préalablement définies par chaque partenaire ou des rattrapages indispensables à engager.

Ainsi, l'effort de l'État a porté essentiellement sur quatre priorités nationales :

— 7,95 milliards seront consacrés à la modernisation du secteur économique, à la valorisation des activités régionales et au développement local, afin de conforter l'emploi. Le soutien aux investissements immatériels a été privilégié, laissant notamment hors du champ les aides individuelles aux entreprises qui constituaient une part non négligeable des contrats antérieurs.

Volet emploi — Interventions de l'État

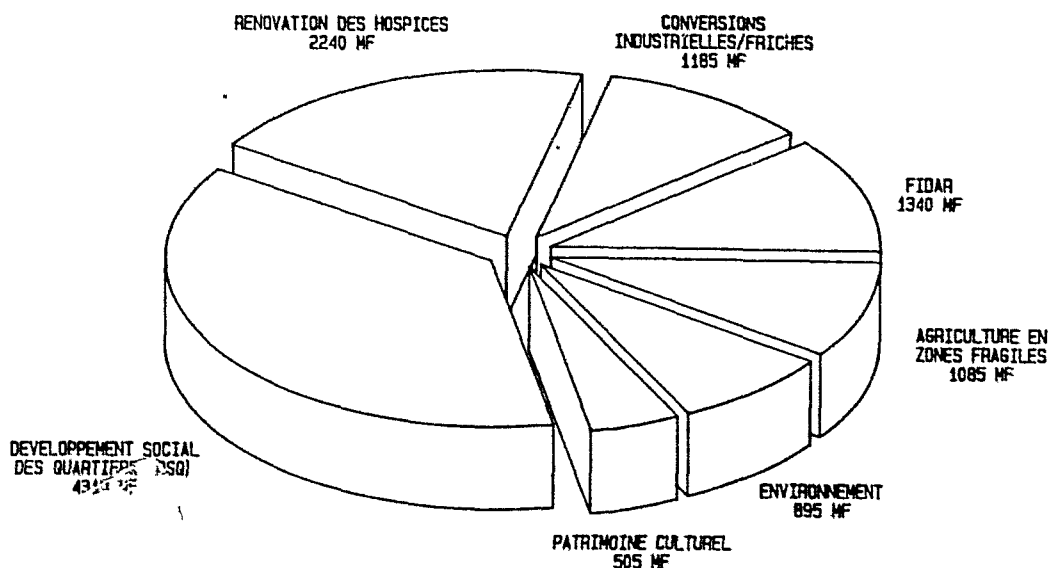


Prévisions d'intervention de l'État sur 5 ans (1989-1993)

Sources : D.A.T.A.R. Juin 1989.

— 11,87 milliards seront consacrés aux **parties du territoire les plus fragiles**, afin de mettre en œuvre sur la durée, les actions de solidarité indispensables grâce à la nouvelle procédure des programmes d'aménagement concertés du territoire (P.A.C.T.). Ceux-ci concernent les zones rurales, les zones de conversion industrielle et les zones urbaines les plus fragiles.

Programmes P.A.C.T. — Interventions de l'État

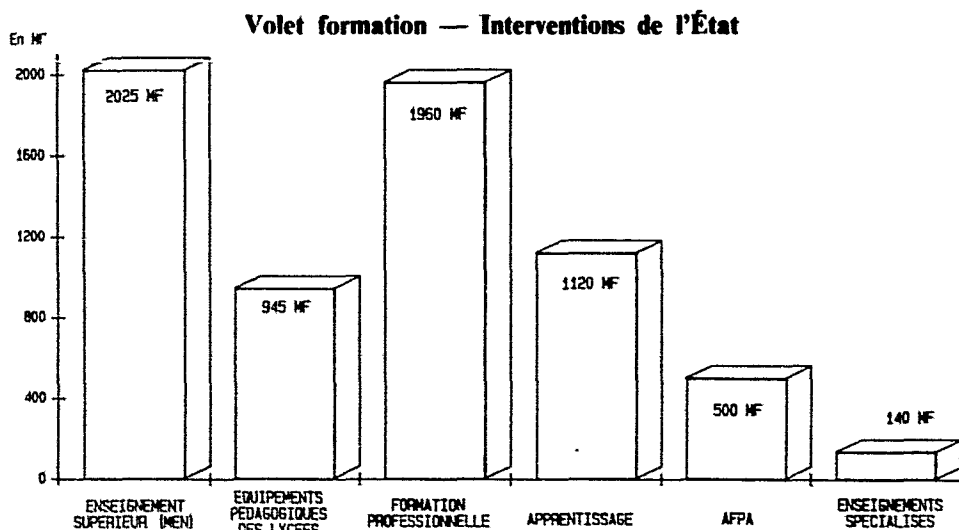


Prévisions d'intervention de l'État sur 5 ans (1989-1993)

Sources : D.A.T.A.R. Juin 1989.

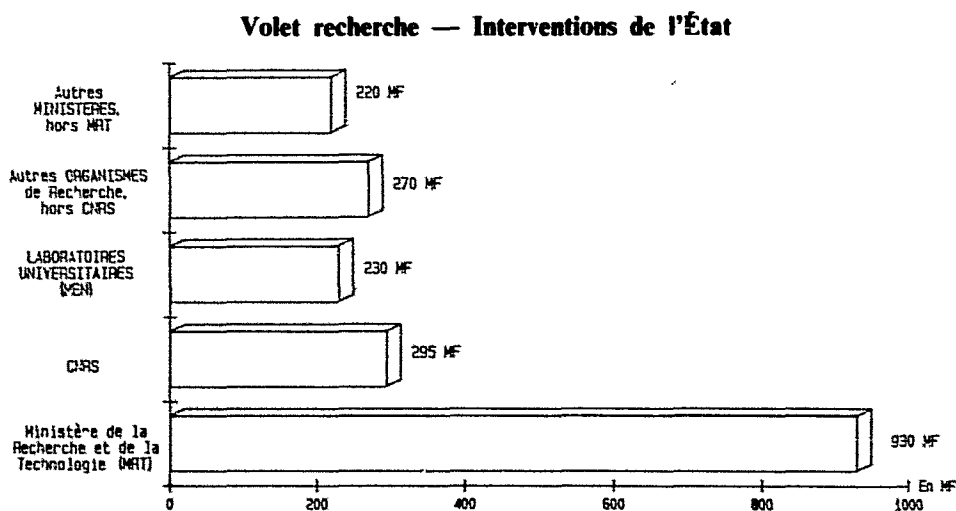
— 23,52 milliards seront dévolus à la modernisation des **infrastructures de communication**, soit une augmentation de 45 % par rapport au IX^e Plan. Ces crédits seront affectés en grande partie à l'amélioration du réseau routier (20,6 milliards), le réseau autoroutier étant complété dans le même temps par 730 kilomètres de nouvelles concessions. Les interventions pour les infrastructures ferroviaires, fluviales et portuaires s'élèveront respectivement à 2,18 milliards, 300 millions et 400 millions de francs.

— enfin, 8,75 milliards seront affectés à la **formation et à la recherche**, marquant un doublement par rapport aux engagements prévisionnels du IX^e Plan.



Prévisions d'intervention de l'État sur 5 ans (1989-1993)

Sources : D.A.T.A.R. Juin 1989.



Prévisions d'intervention de l'État sur 5 ans (1989-1993)

Sources : D.A.T.A.R. Juin 1989.

b) Une certaine redistribution

Les nouveaux contrats de Plan traduisent, par rapport à leurs prédécesseurs, une volonté plus marquée d'aménagement du territoire, grâce à une modulation des interventions financières en fonction des priorités nouvelles ou des rattrapages indispensables des régions en retard.

Ce rééquilibrage peut être constaté dans tous les domaines. Il est particulièrement significatif en matière d'infrastructures et de formation où la priorité a été donnée aux régions défavorisées.

L'écart qui subsiste s'explique en grande partie par les choix des régions elles-mêmes qui ont parfois voulu limiter le taux de contractualisation de leur budget afin de se préserver des possibilités d'intervention significatives.

L'intervention de l'État sera particulièrement importante pour trois groupes de régions :

— les régions de l'arc Nord-Est qui connaissent des problèmes aigus de formation et de reconversion des activités (Haute-Normandie, Picardie, Nord-Pas-de-Calais, Champagne-Ardenne, Lorraine) ;

— les régions à dominante rurale du centre de la France (Limousin, Auvergne, Bourgogne, Centre) ;

— les régions pour lesquelles des efforts de rattrapage doivent être entrepris (Basse-Normandie, Franche-Comté, Poitou-Charentes, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon).

A titre d'exemple, la progression des efforts de l'État entre le IX^e et le X^e Plan sera particulièrement importante en Champagne-Ardenne (+ 133 %), en Basse-Normandie (+ 102 %), dans le Centre (+ 84 %), en Limousin (+ 60 %), en Bourgogne (+ 56 %), ou en Auvergne (+ 50 %).

Dans chaque région, la modulation des interventions de l'État va s'effectuer dans les secteurs et les zones où les efforts de rattrapage et de modernisation sont les plus urgents.

La présentation de l'effort de l'État exprimé en francs par habitant illustre cet effort, encore timide, de redistribution. Sachant que la moyenne nationale s'établit à 930 F par habitant, cet effort est en effet de :

- 2 100 F/habitant en Corse ;
- 1 453 F/habitant en Limousin ;
- 1 020 F/habitant en Auvergne ;
- 1 000 F/habitant en Poitou-Charentes ;
- 1 340 F/habitant en Lorraine ;
- 1 250 F/habitant en Franche-Comté ;
- 1 030 F/habitant en Nord-Pas-de-Calais ;
- 1 000 F/habitant en Champagne-Ardenne.

Il n'en reste pas moins que la planification régionale ne peut et ne doit pas être l'unique moyen de maintenir l'unité du territoire alors que les disparités régionales risquent de s'accroître encore dans les années à venir.

Le remarquable rapport de la Commission de préparation du X^e Plan, « Vie quotidienne et cadres de vie », présidée par M. Jean-Michel Bloch-Lainé, préconisait dans les termes suivants une rénovation de la politique d'aménagement du territoire permettant de rapprocher les évolutions divergentes des régions :

« Afin de donner à l'effort public, budgétaire et fiscal, consacré aux politiques d'aménagement du territoire une meilleure efficacité, il serait nécessaire de mieux intégrer en amont les préoccupations d'aménagement du territoire dans l'ensemble des politiques publiques. Aussi importante que pourrait être l'enveloppe consacrée aux actions spécifiques d'aménagement du territoire, celle-ci ne représenterait qu'une très faible fraction des crédits répartis nationalement par l'État. Or, la préoccupation de solidarité territoriale est aujourd'hui absente des politiques nationales faute d'une connaissance suffisante des transferts à l'œuvre. L'étude des comptes régionalisés des administrations publiques centrales démontre, à cet égard, que certaines régions favorisées sont bénéficiaires de transferts positifs (Provence-Alpes-Côte d'Azur), alors que d'autres, en déclin (Picardie, Champagne-Ardenne), pâtissent de transferts négatifs importants.

Les priorités des politiques publiques formalisées dans le budget de l'État ne sont donc pas toujours en phase avec les objectifs prioritaires définis par le X^e Plan en faveur des régions les plus

défavorisées. La pertinence des politiques spécifiques d'aménagement du territoire implique donc de mieux connaître l'effet redistributif des politiques globales de l'État, afin de déboucher sur des inflexions souhaitables. La redistribution globale inter-régionale à l'échelle de la France des politiques de l'État s'élève, en effet, à 110 milliards de francs, soit une masse financière à une échelle toute autre que les politiques d'aménagement spécifiques. Une politique renouvelée d'aménagement du territoire suppose donc que soient mis en place :

— une évaluation de l'efficacité relative des diverses aides directes et indirectes des collectivités publiques concourant à des objectifs spécifiques d'aménagement du territoire ;

— un renforcement des crédits spécifiques ;

— une analyse de l'impact territorial des transferts globaux de l'État vers les régions, et en particulier des dotations aux collectivités locales ;

— une politique corrective visant à infléchir les transferts qui seraient trop contradictoires avec les objectifs prioritaires de l'aménagement du territoire. »

B. — La nécessité d'une ambition nationale et européenne du développement

Deux sujets dominant actuellement la politique d'aménagement du territoire : l'espace rural et l'adaptation aux nouvelles conditions européennes résultant de la réforme des fonds structurels.

1. *La désertification du monde rural*

Il n'existe pas en France un monde rural mais une infinité de mondes ruraux qui connaissent des situations très contrastées et dont les évolutions sont de plus en plus différenciées. Certaines zones connaissent un véritable renouveau : agriculture modernisée, implantations industrielles, développement des services. D'autres glissent vers un déclin que rien ne semble pouvoir enrayer. Entre ces deux extrêmes, la majorité des régions rurales lutte pour s'adapter et pour trouver de nouveaux équilibres.

a) *Le constat*

Les évolutions globales du monde rural font apparaître des réalités encourageantes, notamment par l'accroissement de la population de plus de 55 % des communes rurales et une augmentation des emplois, hors agriculture, plus rapide que dans les communes urbaines.

Mais elles recouvrent en réalité des situations de plus en plus différenciées.

- Trois grands types de zones rurales se trouvent placés dans des situations de développement plutôt favorables : les zones d'agriculture restaurée et compétitive (vallée du Rhône, Bassin Parisien, une partie du Sud-Ouest et du Nord) ; les zones sous influence urbaine, jusqu'à 50 kilomètres et plus de la « ville-pôle » et celles qui bénéficient d'un grand couloir de communications ou d'attraction (vallée de la Loire, couloir rhodanien, littoraux) ; enfin, les zones rurales qui, malgré des handicaps géographiques, ont déjà reconverti leur développement vers les secteurs secondaire et tertiaire (Savoie, Haute-Savoie, Isère, Sud jurassien et certaines vallées pyrénéennes).

- D'autres zones rurales peuvent voir leurs difficultés s'accroître à échéance rapprochée : encore fortement agricoles (30 à 40 % des actifs) et comprenant des exploitations peu restructurées et peu diversifiées, présentant une faible trame urbaine et un tissu d'activités secondaires ou tertiaires peu développé, elles peuvent être lourdement touchées par les conséquences de l'évolution de la politique agricole commune ou par des crises affectant les activités industrielles traditionnelles (métallurgie, textile). Cette situation est celle d'une partie du Massif central, du sud de la région Centre, du centre Bretagne, des Vosges. Elle peut, à terme, toucher certaines parties de la Basse-Normandie, de la Mayenne, de la Sarthe ou de la Bourgogne.

- D'autres zones enfin, représentant 6 à 8 % du territoire pour 0,5 à 0,7 % de la population, sont affectées de très lourds handicaps qui obèrent leurs chances de bénéficier d'un redéveloppement économique (population très vieillie, agriculture marginale, densité très faible, trame urbaine inexistante ou dégradée). C'est le cas notamment d'une partie de certaines régions : Alpes sèches, Cévennes, Pyrénées centrales, Corse centrale.

Lucidement, le X^e Plan évaluait à près de 40 % du territoire les zones rurales fragiles dans une perspective de moyen terme.

b) *L'urgence d'une action d'envergure*

Face à cette situation, la politique d'aménagement du territoire doit réagir et évoluer en s'adaptant à la diversité des situations et en concentrant ses efforts sur les zones à fort handicap.

Des solutions existent ou sont imaginables. Elles passent par le développement de filières trop peu exploitées, comme la filière bois ou la sous-traitance manufacturière. Le tourisme rural doit se moderniser et se professionnaliser pour pouvoir bénéficier de la chance que représente l'achèvement du Marché intérieur européen.

Il est temps aussi de restaurer un véritable réseau de services, publics et privés, en milieu rural et d'aider, de façon déterminée, la création, l'adaptation et la transmission des entreprises de petite taille adaptées à leur environnement rural et au marché.

Le Sénat a décidé, à l'initiative du Président de la commission des Affaires économiques et du Plan, la création d'une mission inter-commissions sur le thème de l'avenir de l'espace rural. Votre rapporteur tient à souligner que le ministre chargé de l'aménagement du territoire a toujours soutenu cette initiative en l'assurant du concours de ses services. Sans préjuger des résultats de cette mission, ni de l'accueil qui sera réservé à ses propositions, cette attitude est très certainement de nature à favoriser une prise de conscience nationale de ce défi des prochaines années.

2. *Une vision européenne*

a) *La répartition des fonds structurels*

Le risque d'aggravation des disparités régionales communautaires lié à l'achèvement du Marché unique a conduit la Commission de Bruxelles à réformer les fonds structurels : doublement des crédits qui y sont affectés, concentration de leurs interventions, amélioration de leurs règles de fonctionnement. Cinq objectifs sont désormais privilégiés, le F.E.D.E.R. devenant l'instrument majeur de réalisation des deux premiers.

Pour la France, les conséquences sont évidentes : alors qu'en 1987, 78 % du territoire (représentant 40,2 % de la population) étaient éligibles au Fonds régional, seuls la Corse, les départements d'outre-mer et des zones en reconversion industrielle concernant 60 bassins d'emploi sont éligibles désormais.

En effet, au titre de l'objectif n° 1, « promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement », la France n'a obtenu l'éligibilité que pour la Corse et les D.O.M.

Au titre de l'objectif n° 2, « reconvertir les régions, régions frontalières ou parties de régions... gravement affectées par le déclin industriel », qui ne mobilise que 20 % des 40 % restants des crédits du F.E.D.E.R. après l'objectif n° 1, la France devrait recueillir 18,3 % des fonds. Dans le même temps, la Grande-Bretagne en obtient près de 40 %. Les zones éligibles de la France se situent essentiellement dans le Nord-Pas-de-Calais, la Picardie, la Lorraine et la Franche-Comté.

Au total, pour les objectifs 1 et 2, on peut donc estimer que le « retour » français s'établirait respectivement à 1,5 % et 3,1 % pour une contribution évaluée à près de 25 % du financement total du F.E.D.E.R.

En ce qui concerne les crédits pour le développement rural (objectif n° 5 b) dont il convient de souligner l'extrême modicité puisqu'ils s'élèveront à 300 millions d'écus en 1989 (2,1 milliards de francs) et 900 millions d'écus en 1992, la liste des zones bénéficiaires a été établie le 25 avril 1989 par la Commission. Pour la France, elles avaient été déterminées sur la base des plans de développement rural (P.D.R.) préparés par les préfets de région. Elles regroupent des territoires reconnus prioritaires, soit qu'ils connaissent de longue date les problèmes structurels de développement, soit que la réforme de la P.A.C. y rende obligatoires des actions d'adaptation agricole et de diversification des activités économiques et dès lors qu'ils répondent aux critères d'éligibilité fixés par la C.E.E.

La liste des zones éligibles au titre de l'objectif 5 b s'établit ainsi :

**Liste des zones éligibles au titre de l'objectif 5 b
(développement des zones rurales)
désignées par référence aux « petites régions P.A.C.T. »**

| Régions | |
|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Basse-Normandie | « Bocage » dans les départements de la Manche (à l'exclusion de la zone d'emploi de Cherbourg), de l'Orne et du Calvados. « Pays d'Auge » dans le département de l'Orne. |
| Bretagne | « Centre-Ouest » (à l'exclusion des communes faisant partie de la zone d'emploi de Guingamp). « Centre-Ouest ». « Centre-Est ». « Iles ». |
| Pays de la Loire | « Est Mayenne ». |
| Poitou-Charentes | « Arc-Est ». « Marais » dans le département de Charente-Maritime. |
| Centre | « Boischaut » (zone couverte par l'action spécifique « Bovins allaitants »). |
| Bourgogne | « Bourgogne centrale ». « Puisaye-Tonnerre ». « Châtillonnais ». « Charolais-Bresse Louhanaise ». |
| Lorraine | « Vosges de l'Ouest ». « Sud-Meuse ». |
| Alsace | « Sundgau ». |
| Champagne-Ardenne | « Plateau de Langres et cantons de Poissons, Saint-Blin, Semilly, Bourmont et Clefmont ». |
| Franche-Comté | « Plateau de Haute-Saône » (à l'exclusion de la zone d'emploi de Lure-Luxeuil). « Jura Massif » dans le département du Jura. |
| Limousin | « Limousin P.A.C.T. du Massif central ». |
| Auvergne | « Auvergne P.A.C.T. du Massif central » (à l'exclusion des zones d'emploi de Montluçon et d'Issoire). |
| Aquitaine | « Aquitaine Nord » (partie des départements de la Dordogne, de la Gironde, des Landes et du Lot-et-Garonne). « Pyrénées » (Massif). |
| Midi-Pyrénées | « Massif central » (à l'exclusion de la zone d'emploi de Decazeville-Figeac et des communes faisant partie de la zone d'emploi d'Albi-Carmaux). « Piémont Nord » dans le département du Tarn-et-Garonne. « Piémont Sud » dans des départements de l'Ariège, du Gers (arrondissement de Mirande), des Hautes-Pyrénées et de la Haute-Garonne. « Pyrénées » (Massif). |
| Languedoc-Roussillon | « Massif central » (à l'exclusion des zones d'emploi d'Alès et du Vigan). « Pyrénées Massif » (Pyrénées-Orientales et montagne de l'Aude). |
| Rhône-Alpes | « Ardèche » (Massif). « Bresse-Ain ». « Bugey » dans le département de l'Ain. « Alpes-Drôme-Isère-Préalpes drômoises ». |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur. | Départements des Alpes de Haute-Provence et des Hautes-Alpes. |

Au total, au titre de l'objectif 5 b, la France a obtenu l'éligibilité de 37,2 % de son territoire.

S'agissant enfin des programmes intégrés méditerranéens dont la deuxième phase portera sur les années 1989-1992, la Commission européenne a fixé à 422,54 millions d'écus le montant des aides qui seront attribuées aux régions du sud de la France.

Au cours de la première phase des P.I.M. (1986-1988), les sept régions françaises élues (Aquitaine, Ardèche, Corse, Drôme, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur) avaient bénéficié de 360,6 millions d'écus.

Les financements se répartissent comme suit : Languedoc-Roussillon 109,63 Mécus, Aquitaine 82,25 Mécus, Midi-Pyrénées 80,19 Mécus, Provence-Alpes-Côte d'Azur 79,63 Mécus, Corse 37,18 Mécus, Drôme 19,41 Mécus et Ardèche 14,66 Mécus.

b) *Une France désarmée*

Face à la diminution des interventions d'origine communautaire, la France aurait dû développer une action nationale renforcée en faveur de l'aménagement du territoire, notamment pour attirer sur son territoire les investissements étrangers. Dans la perspective du Grand marché intérieur européen de 1993, on constate actuellement un très fort courant d'investissements qui cherchent une localisation et qui est estimé à plus de 10 milliards de francs par an. Or, les crédits de la prime d'aménagement du territoire n'ont cessé de diminuer et les comparaisons européennes font apparaître la situation défavorable de la France.

Pour certains de nos partenaires européens pour lesquels l'analyse permet d'établir des comparaisons significatives, le montant moyen d'aides régionales par habitant s'établit ainsi :

| | |
|-----------------------|-------|
| France = indice | 100 |
| Irlande | 277 |
| Belgique | 300 |
| Royaume-Uni | 304 |
| Allemagne | 655 |
| Italie | 1 160 |

et la moyenne communautaire s'élève à 358.

Si l'on observe le montant moyen d'aides régionales par habitant des zones aidées, les résultats laissent toujours la France très distancée :

| | | |
|-----------------------|-----|--------------|
| France = indice | 100 | |
| Irlande | 400 | (année 1985) |
| Royaume-Uni | 407 | (1) |
| Allemagne | 409 | |
| Italie | 770 | |

Le ministre chargé de l'aménagement du territoire, M. Jacques Chérèque, plaide lui-même récemment pour un effort de revalorisation de la prime d'aménagement du territoire (2)

L'initiative qu'il a prise d'une première rencontre le 24 novembre prochain, des douze ministres chargés de l'aménagement du territoire constitue certainement une innovation heureuse vers une meilleure coordination des politiques nationales mais elle n'aboutira sûrement pas à affaiblir une concurrence déjà très sévère.

Celle-ci joue entre États européens, mais aussi désormais, plus directement, entre régions. Ainsi peut-on constater une multiplication de leurs représentations directes à Bruxelles. Déjà, la Catalogne (avec huit permanents), le Bade Wurtemberg et l'Association du Grand-Sud sont présents, et ils seront sans doute bientôt rejoints, pour la France, par la Bretagne et le Poitou-Charentes. La délégation à l'aménagement du territoire, qui dispose d'un bureau auprès des commissions européennes a, semble-t-il, mal accueilli ce mouvement qui favorise les relations directes entre l'Europe et les régions, en évitant le niveau national.

Votre rapporteur aurait souhaité une réaction plus positive, car ce phénomène lui semble être la conséquence d'un besoin réel des régions françaises et du sentiment d'une représentation insuffisante de leurs intérêts. Si le Gouvernement veut préserver son monopole de représentation, il serait alors souhaitable qu'il en augmente les moyens.

En outre, il est tout à fait regrettable de constater de graves lacunes dans l'information des collectivités territoriales s'agissant des procédures de négociation d'aide auprès des fonds européens.

(1) Données extraites du rapport du groupe de travail sur l'aménagement du territoire mis en place par la Commission du X^e Plan : « Vie quotidienne et cadres de vies ».

(2) Les Échos - Lundi 30 octobre.

Qu'il s'agisse de la détermination des zones éligibles à l'objectif 5 b ou des programmes d'initiative communautaire, les régions et les départements ont été tenus à l'écart, la D.A.T.A.R. n'ayant pas cru devoir les associer à la mise au point des propositions transmises aux communautés européennes.

Un effort énergique d'information et de concertation est aujourd'hui plus que jamais nécessaire alors que se développent, à l'invitation de la C.E.E., des formules de partenariat entre les collectivités locales des différents États de la Communauté.

II. — DES MOYENS D'INTERVENTION A PEINE STABILISÉS

A. — La D.A.T.A.R.

1. *Une mission essentielle*

La délégation à l'aménagement du territoire est l'administration centrale de l'aménagement. Elle doit assurer un rôle de coordination des différentes actions des ministères et de concertation permanente avec les régions dans le cadre de la préparation comme de l'exécution des contrats de Plan. Elle est en outre chargée de superviser la réalisation des grands travaux d'infrastructures (schéma autoroutier, T.G.V., tunnel sous la Manche, tunnel du Puymorens). Enfin, elle est l'instrument essentiel de la politique de rééquilibrage des activités sur l'ensemble du territoire et doit inciter les entreprises françaises et étrangères à diversifier leurs implantations géographiques à l'intérieur du cadre national.

2) *Mais des moyens de fonctionnement réduits*

Les dépenses de fonctionnement de la délégation s'élèvent à 57,4 millions de francs, dont 43,4 millions de dépenses de personnel, dans le projet de loi de finances pour 1990, ce qui constitue une forte augmentation par rapport à l'année précédente où le total de ces crédits se montait à 43 millions de francs.

Mais cette hausse est due essentiellement au transfert sur ces dotations de crédits destinés aux bureaux de la D.A.T.A.R. à l'étranger, qui étaient auparavant inscrits sur le titre VI (subventions d'investissement accordées par l'État). Le montant total de crédits transférés est de 13,9 millions de francs.

L'augmentation des crédits est donc en réalité tout à fait minime, de l'ordre de 4,38 % en francs courants. Sur les quatre dernières années, les moyens de la D.A.T.A.R. ont même régressé comme l'indique le tableau suivant :

En milliers de francs

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | Évolution 1990/1987 |
|----------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|------------------------|
| Dépenses de personnel (à structure constante) | 33 169 | 30 321 | 30 590 | 30 947 | - 6,7 % |
| Dépenses de fonctionnement (hors missions d'aménagement) | 14 795 | 12 583 | 12 505 | 14 038 | - 5,1 % |

Pour 1990, si la D.A.T.A.R. bénéficie de 2 millions supplémentaires en crédits de matériel et de fonctionnement, elle enregistre encore une diminution de ses effectifs, avec la suppression de quatre emplois. Au total, depuis 1982, 52 emplois ont été supprimés dont 27 pour la mission interministérielle pour l'aménagement de la côte aquitaine et 25 pour la D.A.T.A.R., dont l'effectif total atteindrait donc 131 personnes en 1990.

Votre rapporteur s'interroge en outre sur la mission du groupement interministériel pour le développement local (G.I.D.E.L.), nouvelle instance de coordination interministérielle qui semble vouloir se pérenniser par la création d'un centre de recherche et d'initiatives pour le développement local (C.R.I.D.E.L.). Sans contester sur le fond l'intérêt des travaux qui seront menés dans ce cadre, on peut se demander s'il ne s'agit pas, en effet, d'un démembrement supplémentaire de la D.A.T.A.R.

B. — Les aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois

Le chapitre 64-00 du budget de l'aménagement du territoire regroupe les crédits destinés à aider à la localisation des activités créatrices d'emploi, c'est-à-dire depuis 1983 les primes d'aménagement du territoire.

En « chiffres bruts », il enregistre une progression certaine par rapport à 1989 :

- les autorisations de programme passent de 220 à 300 millions de francs (+ 36 %) ;
- les crédits de paiement de 360 à 500 millions de francs (+ 38 %).

Cette amélioration doit toutefois être relativisée. Compte tenu de la chute importante des crédits en 1989, il apparaît en effet que les dotations de ce chapitre retrouvent à peine les niveaux atteints en 1987.

Il est nécessaire par ailleurs de prendre en considération les éventuels reports des années antérieures. Or l'année 1989 avait bénéficié d'un report de crédits de plus de 940 millions de francs alors qu'il est estimé à 150 millions de francs pour 1990. Au total, l'évolution des crédits réellement disponibles révèle donc une diminution de plus de 50 %.

Le tableau ci-après retrace le bilan des primes d'aménagement du territoire, par région, de 1986 à 1989.

| | 1986 | | | | 1987 | | | | 1988 | | | | Fin juin 1989 | | | |
|-------------------------|------|-----------------|------------------|--------|------|-----------------|------------------|--------|------|-----------------|------------------|--------|---------------|--------|---------|-----------------|
| | Nbre | P.A.T. en MF | Invest. en MF | Emploi | Nbre | P.A.T. en MF | Invest. en MF | Emploi | Nbre | P.A.T. en MF | Invest. en MF | Emploi | Devisiers | P.A.T. | Emplois | Invest. (MF) |
| Alsace | 6 | 29,49 | 164,95 | 1 176 | 5 | 9,20 | 141,36 | 267 | 6 | 12,02 | 217,75 | 349 | 2 | 3,71 | 116 | 54,70 |
| Aquitaine | 40 | 32,79 | 325,13 | 1 315 | 2 | 2,60 | 33,30 | 93 | 7 | 66,97 | 1 059,73 | 633 | 2 | 14,74 | 314 | 1 835,90 |
| Auvergne | 28 | 26,32 | 537,85 | 839 | 4 | 23,13 | 182 | 358 | 7 | 23,80 | 196,46 | 733 | 3 | 12,95 | 343 | 262,60 |
| Basse-Normandie | 29 | 33,78 | 298,91 | 2 129 | 2 | 3,70 | 28,24 | 126 | 3 | 7,00 | 124,80 | 560 | 2 | 6,80 | 194 | 50,00 |
| Bourgogne | 8 | 53,00 | 263,63 | 3 079 | 2 | 52,50 | 190 | 3 275 | 4 | 45,38 | 230,70 | 2 773 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Bretagne | 67 | 85,03 | 759,30 | 4 200 | 8 | 20,46 | 451,46 | 995 | 18 | 45,89 | 682,54 | 1 785 | 6 | 10,01 | 449 | 299,59 |
| Centre | 8 | 4,41 | 39,65 | 312 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 8,81 | 105,70 | 118 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Champagne | 6 | 6,76 | 56,77 | 283 | 2 | 8,00 | 54,00 | 170 | 1 | 1,75 | 22,63 | 51 | 3 | 8,10 | 134 | 82,20 |
| Corse | 1 | 1,15 | 6,00 | 23 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2,55 | 50 | 22,10 |
| Franche-Comté | 7 | 7,68 | 48,64 | 346 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0,70 | 3,54 | 34 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Haute-Normandie | 7 | 21,67 | 354,81 | 624 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 106,50 | 2 171,10 | 400 | 1 | 0,98 | 51 | 33,00 |
| Languedoc-Roussillon .. | 20 | 19,54 | 92,64 | 929 | 1 | 0,50 | 0 | 35 | 3 | 8,25 | 307,61 | 230 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Limousin | 9 | 14,83 | 87,17 | 492 | 1 | 2,50 | 12,30 | 60 | 3 | 29,50 | 281,91 | 266 | 3 | 12,50 | 285 | 94,50 |
| Lorraine | 83 | 114,02 | 928,61 | 4 754 | 10 | 60,80 | 367,28 | 838 | 18 | 277,28 | 4 533,56 | 1 879 | 8 | 160,30 | 896 | 2 875,91 |
| Midi-Pyrénées | 46 | 52,80 | 379,79 | 1 700 | 4 | 14,88 | 212,30 | 329 | 3 | 5,70 | 30,50 | 144 | 5 | 14,75 | 544 | 207,45 |
| Nord-Pas-de-Calais | 66 | 79,87 | 449,95 | 3 165 | 5 | 17,59 | 184,30 | 296 | 16 | 312,92 | 3 750,16 | 4 414 | 6 | 20,50 | 543 | 119,58 |
| Picardie | 6 | 4,99 | 29,35 | 216 | 1 | 0,91 | 15,25 | 36 | 1 | 5,00 | 42,40 | 60 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Pays-de-Loire | 64 | 51,30 | 496,94 | 2 639 | 3 | 7,30 | 51,10 | 373 | 4 | 16,74 | 166,83 | 315 | 1 | 1,40 | 185 | 24,38 |
| Poitou Charentes | 47 | 22,76 | 128,62 | 1 110 | 1 | 0,90 | 0 | 50 | 3 | 9,70 | 127,00 | 528 | 1 | 2,80 | 80 | 30,70 |
| P.A.C.A. | 20 | 177,85 | 3 106,45 | 1 993 | 10 | 20,40 | 213,79 | 567 | 6 | 21,55 | 102,40 | 401 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Rhône-Alpes | 46 | 41,94 | 314,78 | 1 682 | 4 | 9,53 | 189,30 | 256 | 7 | 17,80 | 188,91 | 558 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | | | | | | | | | | | | | 3 | 7,80 | 132 | 92,90 |
| | 614 | 881,98 | 8 874,94 | 33 006 | 65 | 254,90 | 2 325,98 | 8 124 | 115 | 1 023,26 | 14 346,23 | 16 231 | 47 | 279,89 | 4 316 | 6 085,51 |

C. — L'évolution des fonds d'intervention

1. *Le F.I.A.T.*

En 1989, le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (F.I.A.T.) avait enregistré une diminution très importante de ses crédits, de l'ordre de 13 % en autorisations de programme et de 15 % en crédits de paiement.

Cette baisse a été compensée partiellement par le report de la totalité des crédits de paiement disponibles au 31 décembre 1988, soit 255,83 millions de francs.

Votre rapporteur constate avec satisfaction que le projet de loi de finances pour 1990 prévoit une augmentation des crédits de paiement du F.I.A.T., qui passent à 691,6 millions de francs.

Plus encore, il se félicite de la progression de la part des crédits non contractualisés avec les régions de ce fonds. En effet, il avait souligné, dans son précédent avis, que plus des 3/4 du budget du F.I.A.T. étaient consacrés d'office à la réalisation des contrats de plan, ce qui réduisait considérablement sa marge d'autonomie.

A compter de 1989, un tiers seulement des crédits du F.I.A.T. sera consacré à l'exécution des contrats de plan État-régions.

Toutefois, cette appréciation positive ne saurait contrebalancer la déception due à la forte diminution du montant des autorisations de programme qui s'élevaient à 634,28 millions de francs en 1989 et sont réduites à 586,6 millions de francs en 1990, soit une baisse de 7,5 %.

Ainsi, au moment même où le F.I.A.T. retrouve une certaine liberté d'action, lui sont refusés les moyens d'impulser des politiques spécifiques.

2. *Le F.I.D.A.R. et le F.I.A.M.*

a) *Le F.I.D.A.R.* (Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural).

Votre rapporteur ne dressera pas un bilan détaillé de l'action du F.I.D.A.R. qui sera examinée plus particulièrement dans l'avis que votre commission consacre à l'aménagement rural.

Il est cependant nécessaire de prendre en compte son action, pour émettre un jugement global sur la politique d'aménagement du territoire.

Les crédits du F.I.D.A.R. sont répartis par le Comité interministériel de développement et d'aménagement rural (C.I.D.A.R.) et affectés en priorité aux **zones de montagne** (74,6 % des dépenses), essentiellement dans le Massif Central (36,8 %) et aux zones rurales fragiles (en particulier la Bretagne).

Les premières années du IX^e Plan (1984-1986) se sont caractérisées par une certaine dispersion des actions du F.I.D.A.R.

Le 27 novembre 1986 s'est réuni un Comité interministériel de développement et d'aménagement rural (C.I.D.A.R.) qui, constatant les difficultés du tissu économique et social du milieu rural, recentrait la politique d'intervention du F.I.D.A.R. dans quatre directions (appelées programmes prioritaires d'intérêt national).

Il s'agissait :

— de faciliter l'installation de jeunes actifs et la reprise des entreprises agricoles, artisanales, industrielles, commerciales et hôtelières ;

— d'assurer la gestion des espaces naturels agricoles et forestiers et de prévenir l'extension des friches ;

— de valoriser les potentialités touristiques du milieu rural ;

— de développer de façon adaptée les moyens les plus modernes de communication.

De plus, l'intervention du fonds était :

— concentrée sur les zones les plus difficiles où le processus de dévitalisation était le plus grave ;

— simplifiée afin d'assurer, d'une part, une mise en œuvre des crédits plus rapide et diversifiée selon les situations locales et, d'autre part, des relations plus faciles entre les maîtres d'ouvrage et les pouvoirs publics.

L'intervention du F.I.D.A.R. s'est, dès lors, concrétisée par des programmes qui, dans leur grande majorité, se sont révélés être pertinents.

La répartition des crédits du F.I.D.A.R. par grands secteurs a été la suivante en 1989 :

| | |
|----------------------------------------------|-------|
| Agriculture | 37,50 |
| Bois | 7,60 |
| Tourisme | 26,00 |
| Commerce, artisanat, industrie | 20,40 |
| Services publics (1) | 8,60 |
| (1) Habitat, transport, éducation nationale. | |

Les principales difficultés rencontrées par le F.I.D.A.R. sont celles qui touchent à l'évaluation, à la fois qualitative et quantitative, des actions menées.

Afin de résoudre ce problème, la constitution d'une base de données a été entreprise depuis le mois de juillet 1988. Celle-ci a une vocation statistique et analytique, et sera à même d'évaluer géographiquement, annuellement, thématiquement et financièrement l'importance des opérations soutenues par le F.I.D.A.R. depuis 1984.

En 1990, le Gouvernement entend recentrer le F.I.D.A.R. sur son unique objectif de développement économique du milieu rural à travers une **sélection renforcée des dossiers**.

Il n'a pas jugé utile, en conséquence, d'accorder des crédits supplémentaires au F.I.D.A.R., dont le budget, proposé par la loi de finances pour 1990 s'élève à 340 millions de francs en autorisations de programme. **Mais il est tout à fait regrettable de constater la diminution de 30,6 % des crédits de paiement, qui chutent de 411 millions de francs à 285 millions.**

La répartition géographique (par massifs et zones rurales fragiles) des 275 millions de francs d'autorisations de programme contractualisés sera identique d'une année sur l'autre, aucune pré-répartition n'étant prévue pour les 65 millions non contractualisés qui seront affectés selon la nature des projets proposés.

b) *Le F.I.A.M.* (Fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne)

Institué par la loi montagne, le F.I.A.M. a trois priorités :

— développer l'expertise économique de haut niveau auprès des chefs d'entreprise dans la conception des projets en zone de montagne (plus de 60 % des dépenses) ;

— améliorer la connaissance des évolutions socio-économiques du massif ;

— informer les élus, les populations et les professionnels de la montagne.

Son intérêt essentiel est de permettre le financement des études correspondant à ces priorités mais non éligibles au F.I.D.A.R. contractualisé.

Le budget du F.I.A.M. est en diminution depuis deux ans. Il s'élevait en 1988 à 35,7 millions de francs et à 35 millions en 1989, compte tenu d'importants reports de crédits (15 millions de francs).

La répartition des enveloppes par massif a été la suivante (en milliers de francs) :

| | |
|----------------------|--------|
| Alpes du Nord | 4 350 |
| Alpes du Sud | 4 350 |
| Corse | 2 000 |
| Jura | 2 200 |
| Vosges | 2 300 |
| Massif Central | 13 200 |
| Pyrénées | 4 800 |
| Réunion | 1 100 |
| Antilles | 700 |

Le projet de budget pour 1990 fixe le montant des crédits à 20 millions de francs, soit une diminution de 42,8 %. Votre rapporteur s'inquiète d'une telle évolution, qui ne serait justifiable que par l'existence d'un montant important de crédits à reporter sur l'année 1990. Toutefois, si cette hypothèse s'avérait exacte, il conviendrait de rechercher les causes de la non utilisation des dotations et d'y apporter des solutions.

3. *Le F.R.I.L.E.*

Le Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (F.R.I.L.E.) a été créé en 1989 à l'occasion de l'élaboration des contrats de plan État-régions 1989-1993, et doté de 250 millions de francs dont 115 millions au titre du budget de l'aménagement du territoire.

Le projet de loi de finances pour 1990 prévoit une simple reconduction de ces crédits en francs courants. Force est de constater que ce nouveau fonds interministériel n'a pas encore trouvé sa place, ce que votre rapporteur redoutait dans son précédent avis en soulignant la multiplication quelque peu anarchique des fonds d'intervention dans le domaine de l'aménagement du territoire.

La mauvaise connaissance des possibilités d'intervention du F.R.I.L.E. entraîne en effet une très forte amplitude de la demande des régions. Au 1^{er} juin 1989, certaines d'entre elles avaient déposé plus de cinquante dossiers et d'autres seulement 6 ou 7. En outre, de nombreuses demandes relèvent d'une approche d'aide au conseil traditionnelle qui pourrait être financée par d'autres procédures existantes.

Il est donc souhaitable que la particularité du F.R.I.L.E. soit rapidement mieux affirmée.

D. — Les politiques spécifiques

1. Les zones minières

Le G.I.R.Z.O.M. (groupe interministériel pour la rénovation des zones minières) a été créé en 1972 pour rénover les voiries et réseaux divers appartenant aux Houillères de bassins avant leur dévolution aux communes, pour réhabiliter les logements des cités minières et enfin pour améliorer l'environnement et les équipements collectifs.

En 1988, la dotation initiale de 100 millions de francs avait été portée à 148,85 millions par redéploiement de crédits. Le budget de 1989 avait procédé à une forte augmentation des autorisations de programme (+ 50 %) qui s'établissaient à 150 millions de francs, les crédits de paiement étant fixés à 107 millions de francs.

La répartition des crédits en 1989 a été la suivante :

| | |
|----------------------------|--------------|
| — Nord-Pas-de-Calais | 100 millions |
| — Lorraine | 35 millions |
| — Centre-Midi | 15 millions |

Le projet de loi de finances pour 1990 prévoit une stabilisation des autorisations de programme à 150 millions mais une augmentation des crédits de paiement (+ 16,3 %) qui passeront à 124,5 millions de francs.

Cette évolution satisfaisante devrait permettre de mener à bien les programmes de travaux du G.I.R.Z.O.M.

2. La fin des missions interministérielles d'aménagement

Des cinq missions interministérielles d'aménagement, il ne subsiste plus aujourd'hui que le parc international d'activités de Valbonne-Sophia-Antipolis, la mission interministérielle d'aménagement de la côte aquitaine (M.I.A.C.A.) ayant disparu au 31 décembre 1988.

Le chapitre correspondant du budget de l'aménagement du territoire ne concerne donc plus que le plateau de Valbonne.

L'évolution de la participation de l'État se caractérise par une diminution des autorisations de programme qui passent de 12,2 millions de francs à 10,5 millions et une hausse des crédits de paiement qui s'établissent à 14,1 millions contre 12,48 millions en 1989.

*
* *

CONCLUSION

Lors de la discussion, à l'Assemblée nationale, du budget de l'aménagement du territoire, le Gouvernement a pris deux engagements, en réponse aux critiques formulées contre les insuffisances de sa politique : l'organisation d'un débat à l'Assemblée nationale durant la prochaine session et l'attribution d'une dotation supplémentaire de 116 millions de francs en crédits de paiement pour la prime d'aménagement du territoire ainsi que l'inscription dans le prochain collectif budgétaire de 500 millions de francs destinés à cette même prime et aux fonds d'intervention.

Il convient, certes, de prendre acte avec satisfaction de ces deux décisions qui correspondent par ailleurs aux vœux exprimés à plusieurs reprises par le ministre chargé de l'Aménagement du territoire.

Cinq priorités ont été définies par M. Jacques Chérèque, mais on ne relève guère d'échos à ses propos au sein même du Gouvernement. Ceci est tellement vrai que la traduction budgétaire de ces priorités n'apparaît guère.

— **L'aménagement rural** : les crédits de paiement chutent de 30,6 % ; les actions prioritaires restant identiques en francs courants.

— **La politique des villes et des réseaux de villes** : ni la politique des contrats État-régions ni les timides tentatives ou expériences lancées ne permettent encore de conclure à une réelle politique.

— **L'aménagement de l'Ile-de-France** : sans même entrer dans le vif du sujet et susciter ainsi passions et polémiques sans fin, ne peut-on craindre qu'en définitive, l'État ne concentre encore — même en les redéployant, des moyens accrus au rééquilibrage de la région parisienne. Le ministre délégué a-t-il les moyens de sa politique quand il déclare à l'Assemblée nationale : « ... Il s'agit de traiter ce dossier en tenant compte des impératifs nationaux d'aménagement du territoire... »

— **La recherche et la formation supérieure** : les intentions du Gouvernement ne peuvent être mises en doute. Mais il nous semble qu'en l'état actuel des choses, le seul moyen utilisé par les pouvoirs publics en ce domaine est encore de faire appel aux collectivités locales régions, départements, villes, développant chez elles des surenchères sans plan d'ensemble et accroissant encore parfois les inégalités.

— **Les zones de conversion industrielle** : une seule observation sur une politique déjà ancienne : n'oublions pas les bassins industriels de nos zones rurales. Sur leur expérience, on peut fonder une réelle déconcentration des activités à partir des métropoles régionales. Trop souvent ces bassins d'emplois restent les parents pauvres de la reconversion industrielle.

Il n'apparaît pas ainsi, au risque de décevoir, que ce budget marque une **véritable rupture par rapport aux précédents**, même si les plus optimistes relèveront certains aspects encourageants dont le plus significatif est sans doute le fait que le ministre retrouve, dans la gestion des masses budgétaires mises à sa disposition, un minimum de liberté et de marge de manœuvre.

Ceci étant, il reste tout à faire. Il reste à faire la politique que nous nous évertuons à définir depuis plusieurs années... sans vrais résultats.

Pour cela, il paraît à votre commission qu'il est toujours urgent d'affirmer une volonté et de l'exprimer sans les faits.

I. — Cela passe en premier lieu par une rénovation de la D.A.T.A.R. que nous réclamons depuis très longtemps.

Évitons tout d'abord son démembrement : quelle que soit la qualité du travail réalisé par le Groupement interministériel pour le développement économique local (G.I.D.E.L.), pourquoi maintenir une structure indépendante dont le travail interministériel est, sans conteste, celui de la D.A.T.A.R. ?

Pourquoi ne pas instituer un copilotage obligatoire de chaque mission ministérielle dont les objectifs ont une dimension d'aménagement du territoire ?

Les moyens techniques et humains de cette institution doivent être renforcés et ce à tous les niveaux : local, régional, national et européen.

Enfin, pourquoi tant tarder à mettre en place ce Conseil national d'orientation de l'aménagement du territoire, dont depuis deux ans votre rapporteur, au nom de la commission, réclame la création ? Les collectivités territoriales de tous niveaux jouent un rôle essentiel dans l'aménagement du territoire. Mais, là encore, les comités se multiplient à tous les échelons et finissent par occulter le travail réel des assemblées élues, des administrations, des corps consulaires, des comités économiques régionaux. Au niveau national, on assiste au même émiettement des structures de concertation ou d'orientation.

Un conseil national composé de ces quatre collèges et de ces quatre seuls — d'une dimension ramassée sous l'autorité du Premier ministre et par délégation du ministre de l'aménagement du territoire, — donnerait un poids et une « crédibilité » certaines à la politique définie.

II. — Cette rénovation de la politique d'aménagement du territoire doit s'accompagner, à l'évidence, d'une politique budgétaire efficace qui passe par la remise à niveau des fonds d'intervention (F.I.A.T., F.I.D.A.R., F.I.A.M.) et des moyens financiers d'aide à la localisation des activités (prime d'aménagement du territoire) dont les conditions d'attribution devraient sans doute être libéralisées.

III. — En troisième lieu, notre politique d'aménagement du territoire doit impérativement acquérir une dimension européenne.

Pour l'instant, nous ne la percevons pas, ni dans l'information qui nous parvient ni dans les moyens qui sont mis en œuvre pour la défendre ou la soutenir. Il est ainsi un premier débat qu'il convient de clore avant même de le laisser se développer. Les autorités gouvernementales seraient inquiètes de voir les collectivités développer leurs relations directes avec les instances européennes.

Mais il y a à cela deux raisons :

● L'information ne passe pas et l'État reste un écran à l'information dans le domaine européen. Comment les collectivités peuvent-elles être des acteurs de la construction européenne sans connaître à la fois le fonctionnement concret et les perspectives offertes par la Communauté dans tous les secteurs ?

Les collectivités se doivent, pour la même raison, de développer leurs relations et leurs échanges bilatéraux avec leurs partenaires européens. Cela ne peut se faire, du moins pendant une première phase, sans un interface. L'État ne joue pas ce rôle.

Mais là n'est pas l'essentiel. La dimension européenne de l'aménagement du territoire est en effet négligée. Nous l'avons toujours constaté dans l'analyse des crédits dévolus à la P.A.T. et aux différents fonds interministériels. Face au bouleversement que constitue la réforme des fonds structurels, nous n'avons pas vraiment réfléchi à une gestion plus dynamique de ces crédits européens, à une exploration plus systématique des autres perspectives qui nous sont offertes par la Communauté et dont nous ne savons sans doute pas faire suffisamment profiter nos entreprises et nos partenaires sociaux. Enfin, sommes-nous en définitive assez offensifs à Bruxelles dans la défense de nos intérêts ou le contrôle de la politique européenne de nos grands groupes industriels, quant à la localisation de leurs activités ? Chaque ministère là encore ne suit-il pas sa politique ?

IV. Enfin, la politique d'aménagement du territoire doit tenir compte des effets irréversibles de la décentralisation.

Il paraît en effet urgent de mener rapidement jusqu'à son terme la réflexion en ce domaine car les conclusions qui en résulteront devront impérativement guider la politique d'aménagement du territoire des prochaines années.

En premier lieu, bien sûr, cette politique doit contribuer à en corriger les déséquilibres induits et rien ne pourra se faire à cet égard sans réforme de la fiscalité locale.

Celle-ci, comme l'a montré après bien d'autres, le rapport Bloch-Lainé, jouera un rôle central dans la politique d'aménagement du territoire. Débat complexe qu'il appartiendra à l'État d'arbitrer en définitive entre collectivités. Mais ces dernières peuvent sans doute s'entendre sur quelques orientations préalables simples dont certaines sont déjà engagées :

— renforcer les ressources propres des régions pour leur permettre une meilleure capacité d'intervention sur les grands aménagements et les grands équilibres ;

— renforcer le rôle péréquateur des départements dans la gestion sur territoire : il apparaît qu'ils sont le bon niveau à cet effet. La spécialisation de la fiscalité peut aller dans ce sens ;

— renforcer la coopération intercommunale en évitant de créer un cinquième niveau d'administration.

Il est par ailleurs paradoxal qu'au moment où la décentralisation révèle au grand jour les disparités existantes, dans le même temps le rôle péréquateur de l'État est de plus en plus discret. A ce propos, il convient d'affirmer que la notion même de sélectivité des aides n'a plus aucun sens lorsque la masse budgétaire à répartir est réduite à un tel niveau qu'elle ne peut avoir les effets multiplicateurs souhaités. Il convient ainsi de lancer à nouveau un véritable cri d'alarme face à la dégradation de la situation dans les zones rurales.

En second lieu, la décentralisation doit conduire à une véritable déconcentration. La déconcentration des pouvoirs de l'État doit permettre à son tour la mise en œuvre d'une réelle politique contractuelle. La politique contractuelle doit devenir ainsi l'une des stratégies fondamentales de la politique d'Aménagement du Territoire. Encore faut-il éviter d'ignorer tel ou tel niveau de collectivité territoriale tout en cherchant systématiquement à susciter de nouveaux interlocuteurs.

Encore faut-il éviter la confusion des compétences ou le retour à des formes de tutelle déguisée. Les instances gouvernementales en charge de l'Aménagement du Territoire ont un rôle essentiel à jouer dans le concert ministériel pour veiller à éviter de telles dérives qui deviennent quotidiennes et tuent le dynamisme des collectivités territoriales. Voilà une nouvelle raison d'asseoir l'autorité politique de ce département ministériel.

Enfin, la décentralisation doit permettre l'adhésion du citoyen, du plus grand nombre d'entre eux à une politique d'Aménagement du Territoire qui est toujours une œuvre de solidarité et non une œuvre technocratique.

Or, cette solidarité exige des choix, parfois difficiles.

Négliger ainsi cette réalité de la décentralisation dans la conduite d'une politique d'Aménagement du Territoire serait se condamner à l'inefficacité.

Telles sont les réflexions que nous sommes amenés à développer une fois encore à l'occasion de ce débat budgétaire.

*
* *

L'avis défavorable que votre commission des Affaires économiques et du Plan, conformément aux conclusions de son rapporteur, a donné à l'adoption du projet de budget pour 1990 de l'aménagement du territoire est ainsi l'expression renouvelée, année après année, de sa volonté de voir, enfin, le Gouvernement arracher l'aménagement du territoire à l'enlisement actuel.