

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

---

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

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1990* **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

**Par M. Roger CHINAUD,**

Sénateur,

*Rapporteur général.*

**TOME III**

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

---

ANNEXE N° 23

**INDUSTRIE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

**II. - Aménagement du Territoire**

*Rapporteur spécial : M. Geoffroy de MONTALEMBERT*

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 895 et annexes, 920 (annexe n° 22), 925 (tome IX) et T.A. 181.  
Sénat : 58 (1989-1990).

## SOMMAIRE

|   | <b>Pages</b> |
|---|--------------|
|   | —            |
| <b>PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....   | <b>3</b>     |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....   | <b>5</b>     |
| <b>AVANT-PROPOS</b> .....   | <b>9</b>     |
| <b>CHAPITRE PREMIER : PRESENTATION DES CREDITS</b> .....  | <b>11</b>    |
| I. - LA CONSOMMATION DES CREDITS EN 1989 .....  | <b>11</b>    |
| II. - LES DEPENSES ORDINAIRES .....   | <b>13</b>    |
| A. - Les moyens des services .....  | <b>13</b>    |
| B. - Les interventions publiques .....  | <b>14</b>    |
| III. - LES DEPENSES EN CAPITAL .....  | <b>16</b>    |
| A. - Les investissements exécutés par l'Etat .....  | <b>17</b>    |
| B. - Les subventions d'investissement accordées par l'Etat .....                                    | <b>17</b>    |
| <b>CHAPITRE DEUX : LES ASPECTS FINANCIERS DE<br/>LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE</b> ..... | <b>27</b>    |
| I. - LES CONTRATS DE PLAN .....   | <b>27</b>    |
| II. - LA DIMENSION EUROPEENNE .....   | <b>37</b>    |
| III. - LES ZONES D'ENTREPRISE .....   | <b>41</b>    |
| <b>CONCLUSION</b> .....   | <b>45</b>    |
| <b>MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE<br/>NATIONALE</b> .....                                   | <b>47</b>    |
| <b>TEXTE DES AMENDEMENTS</b> .....  | <b>49</b>    |

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

### **Première observation**

Après la véritable amputation dont il avait fait l'objet en 1989, le budget du ministère de l'Aménagement du Territoire et des reconversions bénéficie, en 1990, d'une progression non négligeable de ses crédits.

### **Deuxième observation**

Celle-ci apparaît d'autant plus significative qu'elle s'accompagne d'une plus grande souplesse dans l'utilisation des moyens d'intervention de la DATAR.

En effet, les dotations du FIAT et du FIDAR font l'objet d'une moindre contractualisation qu'au cours du IXe Plan. Ceci permettra de redonner à ces fonds leur vocation originelle d'impulsion et d'accélération, sans qu'il en découle un manque à gagner pour les régions dans la mesure où les ministères intéressés (agriculture, équipement...) ont pris le relais afin d'assurer le financement des actions précédemment imputées sur ces deux chapitres.

### **Troisième observation**

Néanmoins, le projet de budget de l'Aménagement du Territoire pour 1990 fait naître plusieurs inquiétudes :

- Tout d'abord, bien qu'en légère progression, les crédits de restructuration des zones minières seront-ils suffisants, alors que le taux de consommation des crédits de ce chapitre atteint presque 100 % et que le ministère envisage de diminuer le taux de financement des projets aidés ?

- Surtout, les crédits consacrés à la PAT, après avoir atteint un minimum en 1989, s'accroissent légèrement en 1990, mais sans qu'il en résulte une plus grande marge de manoeuvre dans le choix des projets primés, dans la mesure où, d'une part, les dégagements partiels de décisions antérieures, qui avaient avoisiné un milliard de francs, ont fait l'objet d'une régularisation et, d'autre part, la conjoncture économique favorable conduit à une multiplication des initiatives et des projets.

De plus, cette prime reste le seul dispositif d'envergure permettant à la France d'attirer les investisseurs étrangers qui, attirés par la mise en place du grand marché intérieur européen, sont sollicités par nos partenaires de la Communauté.

#### **Quatrième observation**

S'agissant plus largement de la politique d'aménagement du territoire, votre commission prend acte de la volonté du Gouvernement de profiter de l'ouverture des frontières européennes pour faire de la France la "plaque tournante" de la Communauté, à l'heure où la réforme des fonds structurels a mis en lumière le fait que la France ne constitue plus une zone de développement prioritaire de l'ensemble européen.

Elle regrette par ailleurs l'absence d'une réelle politique d'aménagement du territoire, en particulier à l'égard de l'espace rural, que la modicité des crédits ne fait que traduire.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 24 octobre 1989, sous la présidence de M. Christian Poncelet, puis de M. Jean-François Pintat, vice-président, la commission a procédé à l'examen du budget de l'examen du budget de l'industrie et de l'aménagement du territoire (II. aménagement du territoire) pour 1990, sur le rapport de M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial.

M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué que le budget de l'aménagement du territoire pour 1990 était en progression de 9,3 % par rapport à celui de 1989. Hormis la forte hausse des crédits du titre III, qui s'explique essentiellement par un transfert en provenance du fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (F.I.A.T.) des dépenses de fonctionnement injustement imputées sur le titre VI, l'accroissement des crédits concerne avant tout les subventions d'investissement accordées par l'Etat.

M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial, s'est, à cet égard, félicité de constater que la D.A.T.A.R. dispose désormais d'une plus grande souplesse dans l'utilisation des crédits du F.I.A.T. et du F.I.D.A.R. (fonds interministériel de développement et d'aménagement rural).

En revanche, il s'est inquiété du financement des opérations de restructurations minières et, surtout, de l'abondement de la prime d'aménagement du territoire (P.A.T.). Malgré l'augmentation de 80 millions de francs des crédits en loi de finances initiale, celle-ci risque en effet de diminuer en 1990, compte tenu de la forte réduction des "dégagements partiels de décisions antérieures" (150 millions de francs en 1989 contre 940 millions de francs à lade 1988), que ne compensera que partiellement la dotation de 400 millions de francs supplémentaire que le Gouvernement s'est engagé à inscrire dans le projet de loi de finances rectificative pour 1989 au titre de la P.A.T.

M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial, a ensuite présenté les contrats de plan 1989-1993, dont il a expliqué le caractère plus sélectif que les précédents contrats. Au total, l'Etat y apportera 52 milliards de francs, ce qui correspond à un maintien en francs constants, et les régions 43 milliards de francs, contre 28 entre 1984 et 1988.

Terminant son propos sur l'ouverture du grand marché intérieur européen, il a constaté que celui-ci constituait une chance pour l'aménagement du territoire, dans la mesure où cette échéance peut jouer le rôle d'accélération du développement des économies régionales. Cependant, il s'agit également d'un défi, car la réforme des fonds structurels européens a mis en lumière que la France, Corse et DOM mis à part, ne constitue plus une zone de développement prioritaire de l'ensemble européen.

Par conséquent, **M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial**, a considéré qu'il convenait aujourd'hui de prendre conscience de l'actualité de la politique d'aménagement du territoire, et notamment de l'espace rural, menacé de désertification rapide, tout en souhaitant que la nomination d'un nouveau délégué à l'aménagement du territoire accélère cette prise de conscience nécessaire.

A l'issue de la présentation du rapporteur spécial, un large débat s'est instauré : **M. Jacques Oudin**, après avoir regretté le rattachement du ministère de l'aménagement du territoire au ministère de l'industrie, a émis trois critiques à l'égard du projet de budget pour 1990. Il a tout d'abord estimé que les crédits étaient insuffisants puisqu'ils se situeront encore en 1990 en-dessous du budget voté de 1988. En outre, ils sont distribués selon des critères contestables car le Gouvernement est tenté de privilégier les investissements étrangers mobiles au détriment des projets de création d'activité de la part des entreprises françaises. Enfin, des retards dommageables sont constatés dans la politique d'aménagement du territoire. Ainsi, le schéma directeur des autoroutes n'est pas encore définitivement adopté.

**M. René Monory** a souligné les difficultés qui s'attachent à la politique d'aménagement du territoire depuis plusieurs années. A cet égard, il a regretté les nombreuses distorsions existant entre l'Ile-de-France et la province, par exemple en matière de prix. Par ailleurs, s'agissant du projet de loi de finances pour 1990, il a expliqué que le nouveau mode d'indexation de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) aurait des implications négatives sur la politique d'aménagement du territoire.

**M. Jean-Pierre Masseret** s'est félicité de l'augmentation des crédits inscrits dans le projet de budget et s'est interrogé quant au montant des crédits de la Communauté européenne dont pourront bénéficier les zones charbonnières françaises.

**M. Jean Clouet** a également fait part de son accord concernant l'appréciation négative portée par le rapporteur spécial sur le projet de budget.

**M. Henri Collard** s'est réjoui de l'importance des contrats de plan tout en soulignant avec regret que la part de leur financement assurée par l'Etat était en diminution, ce qui impose un effort supplémentaire aux régions, comme par exemple en matière de voies rapides, d'humanisation des hôpitaux et de constructions universitaires.

**M. Christian Poncelet, président**, a souligné que compte tenu de l'expansion de l'activité économique, les crédits consacrés à l'aménagement du territoire étaient insuffisants, notamment en ce qui concerne le F.I.A.T., et qu'ils ne permettaient pas de financer l'aide à certaines filières spécialisées telle la filière bois. Il s'est, en outre, interrogé sur le mode de répartition des aides de la Communauté européenne ainsi que sur les critères d'éligibilité aux concours du fonds européen de développement régional (F.E.D.E.R.).

A l'issue des réponses apportées aux différents intervenants par **M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial**, la commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat le **rejet du budget du ministère de l'industrie et de l'aménagement du territoire (II. aménagement du territoire) pour 1990.**

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

L'examen du projet de loi de finances pour 1989 par le Sénat avait permis à chacun de prendre conscience du déclin de la politique d'aménagement du territoire, devenue en 1988 un simple aspect de la politique industrielle.

Votre rapporteur, constatant l'insuffisance des crédits consacrés à cette dimension pourtant essentielle de la politique gouvernementale, vous avait alors demandé de ne pas adopter le budget du ministère de l'aménagement du territoire et des reconversions.

L'examen du projet de loi de finances pour 1990 se présente sous des auspices différents. Même s'ils ne représentent sans doute qu'une faible part de ce "budget civil d'aménagement du territoire" que j'évoquais l'année passée, les crédits du budget de l'aménagement du territoire progressent sensiblement, ce qui semble marquer la prise de conscience par le Gouvernement de sa responsabilité en la matière.

Certes, cette progression, qui introduit, en outre, une plus grande souplesse dans l'utilisation des crédits, n'est pas uniforme. En particulier, votre rapporteur a été conduit à s'interroger sur la volonté du Gouvernement de tirer tout le profit souhaitable de la réalisation du grand marché intérieur européen ainsi que de remédier aux signes de la désertification de l'espace rural, alors que la politique agricole commune a contribué à creuser un fossé entre l'agriculture riche des terroirs fertiles et l'agriculture pauvre des zones déshéritées, comme l'a constaté l'atelier du Xème plan chargé de l'aménagement du territoire.

Aussi, a-t-il adopté cette année une nouvelle présentation de ses observations, tant il est vrai que l'étude de l'aménagement du territoire englobe tout en la dépassant la simple appréhension des crédits du ministère de l'aménagement du territoire et des reconversions.

L'examen de quelques-uns des aspects qui, plus largement, concourent au développement harmonieux de l'espace français



permettra de tenter de dresser un état de l'aménagement du territoire dans notre pays.

Comme on pouvait s'y attendre, celui-ci ne saurait être que nuancé : l'évolution des crédits nous fournit cette année quelques satisfactions, mais les interrogations, voire les inquiétudes restent encore nombreuses, le désengagement de l'Etat du système d'aides nationales à finalité régionale s'aggravant année après année.

## CHAPITRE PREMIER

### PRESENTATION DES CREDITS (1)

#### I - LA CONSOMMATION DES CREDITS EN 1989

L'exécution du budget de 1989 est marqué principalement par les abondements réalisés par la loi de finances rectificative pour 1988, notamment à la demande de votre commission et, à l'inverse, par l'arrêté d'annulation du 8 septembre 1989.

• Le collectif de la fin de l'année 1988 avait permis de corriger en partie les insuffisances du budget de 1989 : les crédits consacrés aux aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois (prime d'aménagement du territoire, P.A.T.) étaient accrus de 100 millions de francs et le fonds interministériel pour l'aménagement du territoire bénéficiait de 105 millions de francs en autorisations de programme et de 65 millions de francs en crédits de paiement.

A hauteur de 100 millions de francs, ces dotations ont permis de lancer des opérations d'équipement dans la région Bourgogne. Le reliquat a été utilisé au remboursement d'avances que le F.I.A.T. avait consenties, pour 5 millions de francs, au budget des transports dans le cadre des avenants aux contrats de plan 1984-1988 et, pour 0,362 million de francs, au budget de l'industrie dans le cadre du contrat de plan de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Par ailleurs, le fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne (F.I.A.M.) a vu ses crédits abondés de 15 millions de francs, afin d'améliorer le financement d'opérations d'aménagement des zones de montagne et de Piémont.

Si votre commission se félicite de ces dotations supplémentaires, elle constate que l'utilisation de la procédure des collectifs de fin d'année évite de consolider en loi de finances les accroissements de crédits obtenus et, au-delà, fausse la comparaison de l'évolution des crédits d'une loi de finances initiale à l'autre.

---

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

.De même, les abondements réalisés en collectif ne doivent pas être annihilés par des annulations de crédits en cours d'année.

Or, l'arrêté d'annulation du 8 septembre a entraîné une diminution de 25,8 % des dotations de la P.A.T. en autorisations de programme, ce qui paraît tout à fait intolérable compte tenu de la modicité de ses crédits en loi de finances pour 1989.

De plus, promouvoir le fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (F.R.I.L.E.) pour diminuer immédiatement -même marginalement, soit de 5 millions de francs- la dotation de 115 millions de francs dont il bénéficie sur le budget de l'aménagement du territoire, semble révéler le manque de politique clairement définie et de dessein fermement affiché et mis en oeuvre, qui caractérise d'une manière générale l'action du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire depuis deux ans.

Même si, au total, les annulations opérées sur le budget de l'aménagement du territoire respectent la norme de 5 % appliquée dans l'arrêté d'annulation du 8 septembre, elles conduisent votre rapporteur à aborder l'examen du projet de budget de 1990 avec une vigilance accrue.

\*

\* \*

Les crédits demandés au titre de l'Aménagement du territoire au sein du budget de l'Industrie et de l'Aménagement du Territoire (II. Aménagement du Territoire) atteignent pour 1990 (dépenses ordinaires et crédits de paiement) 1.855,4 millions de francs, soit une **augmentation de 9,3 %** par rapport au budget voté de 1989.

| Nature des crédits<br>(millions de francs)   | Budget voté<br>de 1989 | Loi de finances<br>initiale pour<br>1990 | Variation<br>1990/1989<br>(en %) |
|--|------------------------|--|----------------------------------|
| Dépenses ordinaires                          | 206,2                  | 220,2                                    | + 6,8                            |
| Dépenses en capital<br>(crédits de paiement) | 1.490,8                | 1.635,2                                  | + 9,7                            |
| <b>TOTAL</b>                                 | <b>1.697,0</b>         | <b>1.855,4</b>                           | <b>+ 9,3</b>                     |

Cette progression est d'autant plus remarquable qu'elle fait suite à la diminution importante constatée l'année passée et marque donc une inflexion dans l'attitude du Gouvernement à l'égard de ce budget, même si les crédits de l'aménagement du territoire ne retrouvent pas le niveau qu'ils avaient atteint en 1988.

## **II - LES DEPENSES ORDINAIRES**

Leur accroissement est moins important que celui de l'ensemble du budget de l'Aménagement du Territoire, puisqu'il atteint 6,8 % (au lieu de 9,3 %). Cette augmentation traduit par ailleurs des évolutions contrastées : forte hausse des crédits du titre III (moyens des services) et stabilité des dépenses du titre IV (interventions publiques).

**A. L'AUGMENTATION DE 32,2 % DES CRÉDITS DU TITRE III**, qui atteignent 57,5 millions de francs en 1990, résulte principalement d'une modification d'imputation des dépenses afférentes aux personnels français et étrangers des bureaux de la DATAR à l'étranger ainsi que des dépenses de fonctionnement et des frais de déplacement des chargés de mission pour la conversion.

- Précédemment inscrites sur les crédits du fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT, titre VI), ces dépenses le seront désormais sur les chapitres 31-92 Remboursement à diverses administrations - Dépenses de personnel (pour 9,7 millions de francs), 31-96 Autres rémunérations (à hauteur de 2,8 millions de francs), 34-01 Frais de déplacement et 34-02 Matériel et fonctionnement courant (soit 0,7 million de francs pour chacun de ces chapitres).

Au total, ce changement, réclamé par la Cour des Comptes à plusieurs reprises, entraîne donc une ouverture de crédits de 13,9 millions de francs sur le titre III, qui, avec des ajustements aux besoins des crédits de matériel et fonctionnement pour 1,3 million de francs, fait plus que compenser les diminutions de crédits constatées par ailleurs sur ce titre.

- Celles-ci sont liées à :

- la fin de la mission d'aménagement de la côte aquitaine (MIACA, soit - 0,5 million de francs),

- l'achèvement de la mise en place du schéma informatique de la DATAR, soit une économie de 1,15 million de francs,
- la suppression de quatre emplois à la DATAR, à raison d'une sténodactylographe, un conducteur automobile, un chargé de mission et un agent contractuel.

Cette réduction du nombre d'emplois, qui entraîne une économie de 0,6 million de francs, ramène les effectifs de la DATAR à 131 personnes, contre 156 en 1982.

Certes, la DATAR constitue une administration de mission, dont l'efficacité ne se mesure pas au nombre des personnes qu'elle emploie. Cependant, les suppressions importantes d'emplois intervenues depuis plusieurs années ont ramené les effectifs de la DATAR au niveau d'avant 1981, période à laquelle cet organisme n'assurait pas une partie des tâches qui sont aujourd'hui les siennes.

De plus, les suppressions d'emplois successives entraînent aujourd'hui des conséquences plus graves qu'il y a quelques années, dans la mesure où la DATAR est désormais équipée en matériel informatique et bureautique, ce qui limite d'autant les gains de productivité qu'on peut attendre de l'introduction de ces techniques.

Au total, la réduction des emplois de la DATAR risque de conduire à la disparition progressive de la marge de manoeuvre sur postes vacants, qui plus est, est soumise à la règle du gel pour 50 %, rendant de plus en plus difficile le remplacement des personnels sortis des effectifs par démission ou départ à la retraite. A tout le moins, ceci imposera à cet organisme de devoir continuer à avoir recours aux personnels mis à disposition et aux vacataires.

**B. LES CRÉDITS D'INTERVENTION PUBLIQUE (titre IV), à 162 millions de francs, sont reconduits en francs courants.**

- Ceux-ci se répartissent comme suit :

| <b>CHAPITRE</b>  | <b>Montant des crédits<br/>(en millions de francs)</b> |
|--|--|
| 41-55 - Remboursement de rémunérations<br>aux collectivités locales et aux régions                               | 0,5  |
| 44-01 - Subventions diverses   |  |
| . art.10 DATAR (subventions aux<br>commissariats à l'industrialisation)  | 18,5   |
| . art.30 Pôle européen de développement<br>de Longwy   | 4,4  |
| 44-02 - Fonds régionalisé d'aide aux<br>initiatives locales pour l'emploi (FRILE)                                | 115,0  |
| 45-10 - Transfert à la région Corse des<br>crédits de la mission interministérielle<br>d'aménagement de la Corse | 24,3   |
| <b>TOTAL</b>   | <b>162,7</b>   |

1990 verra donc la reconduction des crédits du FRILE, instrument créé en 1989 afin de soutenir le développement économique local. Au total, ce fonds disposera de 250 millions de francs, compte tenu des dotations inscrites sur le budget du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle (110 millions de francs) et du ministère de l'Agriculture et de la forêt (25 millions de francs).

Ces sommes sont totalement déconcentrées auprès des préfets de région, afin de leur conférer la plus grande souplesse possible pour financer ce que les autres mécanismes existant ne peuvent prendre en charge, notamment des projets à caractère local dont le montant est inférieur aux seuils fixés pour bénéficier d'un financement de l'Etat.

• Par ailleurs, les enveloppes du FRILE sont contractualisées pour plus des deux-tiers, les régions apportant des sommes identiques. Le tableau ci-après retrace le financement apporté par l'Etat par le biais de ce fonds sur la durée du Xe Plan pour chaque région.

| Région                         | Montant de l'apport de l'Etat<br>(millions de francs) |
|--------------------------------|---|
| Alsace                         | 35  |
| Aquitaine                      | 50  |
| Auvergne                       | 45  |
| Bourgogne                      | 55  |
| Bretagne                       | 60  |
| Centre                         | 55  |
| Champagne-Ardennes             | 15  |
| Corse                          | 15  |
| Franche-Comté                  | 45  |
| Ile-de-France                  | --  |
| Languedoc-Roussillon           | 55  |
| Limousin                       | 17,5  |
| Lorraine                       | 65  |
| Midi-Pyrénées                  | 50  |
| Nord - Pas-de-Calais           | --  |
| Basse-Normandie                | 50  |
| Haute-Normandie                | 37,5  |
| Pays de la Loire               | 30  |
| Picardie                       | 50  |
| Poitou-Charentes               | 45  |
| Provence - Alpes - Côte d'Azur | 65  |
| Rhône-Alpes                    | 60  |
| <b>TOTAL</b>                   | <b>900</b>  |

Source : Commissariat général du Plan

Rapporté à une enveloppe totale prévisible de 1.175 millions de francs (soit 235 millions de francs par an, auxquels s'ajoutent 15 millions de francs pour les quatre DOM et les collectivités territoriales de Saint-Pierre et Miquelon et de Mayotte), ce montant indique un taux de contractualisation supérieur à 76 %.

### III. LES DEPENSES EN CAPITAL

Elles augmentent de 9,7 % en crédits de paiement et de 2,2 % en autorisations de programme.

**A. Au sein de ces dépenses, les INVESTISSEMENTS EXÉCUTÉS PAR L'ETAT (titre V) s'accroissent de 13 % en crédits de paiement grâce à une mesure nouvelle de 2,1 millions de francs, mais diminuent de 13,9 % en autorisations de programme.**

- En 1990, seule la mission interministérielle d'aménagement du plateau de Valbonne fera l'objet d'une dotation. Celle-ci s'élèvera à 14,1 millions de francs en crédits de paiement et à 10,5 millions de francs en autorisations de programme, contre 12,2 millions de francs en 1989.

Cette décroissance est sans doute appelée à se poursuivre dans les années à venir, dans la mesure où la viabilisation des terrains du parc international d'activités de Valbonne-Sophia Antipolis est en voie d'achèvement. En outre, cette dotation n'est plus contractualisée dans le Xe Plan.

- La mission interministérielle d'aménagement de la côte Aquitaine a été supprimée à la fin de l'année 1988 et n'est plus dotée sur le chapitre 55-00 Missions interministérielles d'aménagement touristique. Cependant, l'Etat continuera à financer cet aménagement pendant quatre ans, en accord avec le conseil régional. Au titre du contrat de plan conclu avec la région Aquitaine et par le biais du FIAT, 50 millions de francs seront consacrés par l'Etat à la mise en valeur de cette côte.

**B. LES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDÉES PAR L'ETAT (titre VI), qui représentent plus de 85 % des crédits de l'Aménagement du territoire et des Reversions sont en hausse de 9,7 % en crédits de paiement et de 2,4 % en autorisations de programme. Cet accroissement résulte d'évolutions divergentes selon les chapitres.**

**1. Les aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois ("primes d'aménagement du territoire", PAT) augmentent fortement : + 39 % en crédits de paiement à 500 millions de francs et + 36,4 % en autorisations de programme, soit 300 millions de francs.**

- Après avoir, à la suite notamment des critiques de la Cour des Comptes, fait l'objet d'une réforme dans le contexte d'une réorientation des priorités budgétaires et d'une redéfinition des



systèmes d'aides aux entreprises, le régime de la PAT a été concentré sur les aides accordées au niveau national :

- aux investissements internationalement mobiles,
- à la création d'établissements ou d'entreprises,
- aux extensions très significatives d'entreprises existantes,
- et aux décentralisations.

La reprise de la croissance économique mondiale et la perspective du grand marché unifié de 1993 ont entraîné un regain d'investissements en France d'origine française ou étrangère.

Ainsi, pour l'année 1988, on observe en terme de dossiers traités par le CIALA, un accroissement de 77 % par rapport à l'année 1987, le nombre de dossiers passant de 65 en 1987 à 115 en 1988.

Aussi, le montant des PAT accordées en 1988 a-t-il été multiplié par quatre (1.023 millions de francs en 1988 contre 254 millions de francs en 1987) et deux fois plus d'emplois ont-ils été primés par rapport à l'année précédente (16.231 et 8.124 emplois respectivement).

De même, le taux de rejet des dossiers présentés, qui a connu des proportions importantes en 1985 (31,3 %), en 1986 (53,4 %) s'est abaissé en 1987 (19,2 %) et a enregistré en 1988 un taux inférieur à 5 % (4,4 %).

La tendance amorcée en 1987 d'une **plus grande sélectivité des dossiers**, se confirme donc en 1988.

• Or, les crédits disponibles pour accorder cette prime tendent à s'amenuiser au fil des ans.

Certes, la comparaison des dotations effectives doit s'apprécier en tenant compte des importants reports inhérents au mécanisme même de la prime ainsi que des dégagements partiels de décisions antérieures, qui avaient atteint près d'un milliard de francs à la fin de 1988 comme le montre le tableau ci-après.

(en millions de francs)

|   | 1984         |              | 1985         |              | 1986       |            | 1987       |            | 1988       |            |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|   | AP           | CP           | AP           | CP           | AP         | CP         | AP         | CP         | AP         | CP         |
| Loi de finances initiale                        | 1.089        | 800          | 960          | 871          | 600        | 850        | 300        | 535        | 300        | 570        |
| Transferts                                      | --           | --           | --           | --           | 25         | 25         | 30         | 6          | 6          | 6          |
| Annulation                                      | 356          | 119          | 21           | 21           | 85         | 52         | 15         | 10         | --         | --         |
| Report de l'année antérieure                    | 600          | 319          | 181          | 252          | 183        | 221        | 193        | 233        | 607        | 160        |
| <b>Dotation globale disponible</b>              | <b>1.333</b> | <b>1.000</b> | <b>1.120</b> | <b>1.102</b> | <b>673</b> | <b>994</b> | <b>448</b> | <b>752</b> | <b>901</b> | <b>724</b> |
| Consommation des crédits (y compris délégation) | 1.358        | 1 007        | 1 258        | 1.003        | 835        | 862        | 233        | 712        | 412        | 568        |
| Dégagements                                     | 206          | 29           | 321          | 25           | 354        | 9          | 392        | 21         | 455        | 8          |
| <b>Reports en fin d'année</b>                   | <b>181</b>   | <b>252</b>   | <b>183</b>   | <b>221</b>   | <b>193</b> | <b>233</b> | <b>607</b> | <b>160</b> | <b>944</b> | <b>223</b> |

Le reliquat sur autorisations de programme atteignait 944 millions de francs fin 1988, dont près de 500 millions au titre de la prime régionale supprimée en 1987 et qui rencontrait trop souvent un échec. Aussi la réduction des crédits du chapitre 64-00 en 1989, venant après celles réalisées en 1987 et 1988, avait-elle pu être présentée comme un "effet d'optique" dans la mesure où ces reports permettaient de compenser la diminution des crédits observée d'une loi de finances initiale à l'autre.

Cependant, votre rapporteur, qui avait indiqué l'année passée que cette explication ne devait pas faire oublier la réduction des programmes aidés en 1987, constate que ces reports et dégagements partiels de décisions antérieures ont aujourd'hui fait l'objet d'une mesure générale de régularisation.

Dans ces conditions, la faible augmentation des crédits consacrés à la PAT risque de se révéler insuffisante, d'autant que la croissance économique (+ 3,8 % en 1988 et probablement + 3,5 % en 1989) entraîne une multiplication des initiatives de création d'activités et une reprise de l'embauche, y compris dans l'industrie.

- En particulier, votre rapporteur observe que les investisseurs étrangers ont, en 1988, eu recours beaucoup plus que par le passé au mécanisme de la PAT, puisque 40 dossiers ont été

retenus, représentant 3.896 emplois aidés, pour un montant de 467,18 millions de francs, contre 238,32 millions de francs en 1986, année où la procédure de la prime régionale s'appliquait encore. A l'heure où chacun se félicite que la France sache attirer des investissements internationalement mobiles et alors que se précise l'échéance du grand marché intérieur européen de 1993, la PAT demeure le seul mécanisme fortement incitatif dont dispose l'Etat pour faire en sorte que les investisseurs internationaux choisissent de s'implanter dans notre pays plutôt que chez l'un de nos partenaires mais aussi concurrents de la Communauté.

**Votre rapporteur ne peut donc que souligner l'importance que revêt aujourd'hui la nécessité d'assurer le financement d'une procédure qui a prouvé son efficacité et se révèle chaque jour d'autant plus indispensable que les Etats voisins de la France dépensent des sommes nettement plus élevées afin de canaliser à leurs profits les projets des investisseurs, comme l'indique le tableau ci-après où la France est affectée de l'indice 100(1) :**

| Pays                         | Montant moyen d'aides régionales par habitant | Montant moyen d'aides régionales par habitant des zones aidées |
|------------------------------|---|--|
| France                       | 100   | 100  |
| Irlande                      | 300   | 400  |
| Royaume-Uni                  | 304   | 407  |
| R.F.A.                       | 655   | 409  |
| Italie                       | 1160  | 770  |
| <b>Moyenne communautaire</b> | <b>538</b>                                    | <b>n.d.</b>  |

Source : Commissariat général du Plan.  
Les chiffres concernent l'année 1985

(1) Au demeurant, si les autres pays de la Communauté tendent à accorder des aides régionales ou locales très importantes, ils ne se privent pas pour autant de la possibilité d'offrir des soutiens nationaux. Ainsi, le budget britannique comprend, pour l'exercice budgétaire 1989-1990, un crédit de 121,9 millions de livres (soit environ 1,3 milliard de francs) au titre des aides aux projets d'investissement des petites entreprises (moins de 25 personnes) créant des emplois ou maintenant des emplois existant dans les zones en difficulté de Grande-Bretagne. Ces projets peuvent bénéficier d'une subvention s'élevant à 15 % du coût de l'investissement, dans la limite de 15.000 livres. En outre, les projets conduisant au développement et à la mise en place d'innovations peuvent être financés à hauteur de 50 %, dans la limite de 25.000 livres.

A côté d'atouts traditionnels, tel un système moderne de télécommunications, la France semble bénéficier actuellement de l'image de stabilité créée par la bonne tenue du franc, la diminution des conflits sociaux et la modernisation de ses liaisons autoroutières et ferroviaires. Il serait regrettable qu'en raison de la modicité des sommes allouées aux primes d'aménagement du territoire, ces éléments favorables, complétés par les efforts des collectivités locales, ne puissent être mis à profit pour attirer des projets d'envergure.

Même si la PAT ne constitue pas le seul facteur déterminant de la décision des investisseurs étrangers, celle-ci peut leur permettre de se déterminer en faveur de la France. Or, avec 300 millions de francs, et même 700 millions de francs puisque à la suite du rejet unanime du budget de l'Aménagement du territoire par la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, le Gouvernement a fait part de son intention d'inscrire un crédit supplémentaire de 500 millions à ce budget, dont 380 au titre de la PAT, auxquels ne s'ajouteront désormais que des reports modestes, (l'arrêté portant annulation de crédits de septembre 1989 ayant réduit les dotations 1989 de la PAT de 56,83 millions de francs), il est à craindre que peu d'opérations puissent être financées, dès lors que les plus importantes d'entre elles représentent un montant de primes de l'ordre de 100 millions de francs.

On observera d'ailleurs que le crédit supplémentaire promis par le Gouvernement à l'Assemblée nationale sera inscrit dans le projet de loi de finances rectificative pour 1989, ce qui permettra de ne pas le consolider en loi de finances pour 1990 et donc de ne pas le prendre en compte dans la comparaison future du budget de 1990 et du projet de loi de finances pour 1991. En outre, il conviendrait que les dotations promises ne soient pas amputées en cours d'année, comme ce fut le cas dernièrement.

Enfin, votre rapporteur tient à souligner que s'il y a lieu de se féliciter de cet abondement en collectif, la comparaison avec 1989 devrait également tenir compte du crédit ouvert en loi de finances rectificative pour 1988 : Il apparaît que la PAT sera moins dotée en 1990 qu'en 1989, soit environ 830 millions de francs contre 1160 millions de francs (1).

---

(1)  $830 = 300$  (loi de finances) +  $150$  (reports) +  $380$  (collectif)  
 $1160 = 220$  (loi de finances) +  $940$  (reports)

2. Les dotations du **Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT)** s'accroissent de 19,2 % en crédits de paiement, mais régressent de 7,5 % en autorisations de programme. La baisse de ces dernières (- 47,7 millions de francs) est due pour partie à la modification de l'imputation de dépenses de personnel et de fonctionnement évoquée précédemment (- 13,9 millions de francs). Pour le reliquat, cette diminution est liée à une moindre contractualisation des crédits du fonds.

- En effet, si plus des trois quarts du montant de ses crédits étaient consacrés aux contrats de plan 1984-1988, ce taux a été ramené au tiers dans le cadre des contrats 1989-1993. De fait, le FIAT représente en 1989 environ 0,5 % de l'apport de l'Etat au financement des nouveaux contrats de plan, pour lesquels ses domaines d'intervention privilégiés sont les friches industrielles et l'environnement des entreprises, le tourisme et la politique sociale (contre 7 % en 1988).

Au-delà, le FIAT contribue à la poursuite de grands programmes d'équipement publics (accompagnement des grands chantiers, création de lignes aériennes régionales), et à l'aide à la reconversion et à la modernisation industrielle dans les zones de conversion ainsi que celles qui sont de la compétence des commissariats à l'industrialisation, souvent en complément des programmes inscrits dans les contrats de plan. Ce faisant, son intervention obéit toujours à une logique unique, c'est-à-dire expérimenter et promouvoir toutes les actions permettant un développement harmonieux sur le territoire des activités, non seulement traditionnelles mais aussi innovantes.

- Votre rapporteur, redoutant un désengagement de l'Etat, s'était interrogé l'année passée sur le caractère d'ensemble des contrats de plan de seconde génération : sélectivité ou accroissement de l'apport de l'Etat (1).

La comparaison des crédits votés pour 1989 et de ceux demandés pour 1990 indique sans ambiguïté que la sélectivité a prévalu, le FIAT faisant l'objet d'une moindre contractualisation que lors des précédents contrats, avec respectivement des crédits consacrés au financement des contrats de plan de l'ordre de 700 millions de francs par an jusqu'en 1988 et de 270 millions de francs désormais. Faut-il pour autant le déplorer pour le FIAT ?

---

(1) Cf. Doc. Sénat n° 88, annexe n° 17 du 21 novembre 1988.

Votre rapporteur ne le pense pas dans la mesure où ce fonds dispose dorénavant d'une plus grande marge de manoeuvre pour remplir sa vocation originelle, c'est-à-dire jouer un rôle d'impulsion et de coordination des initiatives locales. Avec 762 millions de francs en loi de finances initiale pour 1988, le FIAT ne permettait de financer qu'un nombre réduit de projets hors des contrats de plan, la contractualisation dépassant 80 %, voir même 90 %.

En revanche, avec 587 millions de francs, dont 300 millions hors contrats de plan (contre moins de 100 millions de francs), soit une contractualisation de l'ordre de 45 %, le FIAT pourra constituer une source de financement importante du développement régional.

**Votre rapporteur ne saurait trop insister, néanmoins, sur la nécessité pour les ministères techniques intéressés (Équipement, Agriculture...) de prendre le relais de ce fonds dans l'abondement des projets inscrits dans les contrats de plan.**

**3. Le Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural a pour objet principal la diversification de la production agricole, l'aide à la reprise d'exploitations, l'amélioration ou la rénovation de certaines filières (bois notamment), la valorisation du potentiel touristique en milieu rural et le développement des infrastructures collectives. Ses crédits sont inscrits au chapitre 65-03 Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR). Ceux-ci diminuent de 29,2 % en crédits de paiement malgré une mesure nouvelle de 105 millions de francs (sur un total de 305 millions de francs), mais sont maintenus en francs courants à 360 millions de francs en ce qui concerne les autorisations de programme, dont 20 millions de francs au titre du fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne.**

• Votre rapporteur s'était, l'année passée, inquiété de l'évolution préoccupante des crédits de ce fonds, qui diminuaient de 14,5 % en autorisations de programme. Celui-ci connaît cette année une certaine amélioration, puisque le montant des autorisations de programme pour 1989 -soit 360 millions de francs- tient compte d'une ouverture de crédits égale à 100 millions de francs dans la loi de finances rectificative pour 1988.

En outre, comme pour le FIAT, ce fonds faisait l'objet d'une contractualisation maximale lors du IXe Plan, ce qui n'est plus le cas désormais, puisque 65 millions de francs sur l'enveloppe de 340 millions de francs ont été en 1989 et seront en 1990 consacrés au financement des actions hors contrats de plan.

Le comité de gestion du fonds, qui avait fin 1986 appelé de ses vœux un recentrage et une simplification de la politique d'intervention du FIDAR sur quatre "programmes prioritaires d'intérêt national" (1) et sur les zones les plus menacées, a proposé une liste de priorité :

- opérations expérimentales ou innovantes,
- actions qui sortent clairement du champ de la contractualisation,
- actions financièrement significatives, c'est-à-dire représentant au moins 10 % de la dotation contractualisée pour la région et la zone concernées et constituant une source de développement économique pour cette zone, s'appuyant sur des acteurs locaux.

Ce volant de crédits, qui reste cependant modeste, permettra quoi qu'il en soit, de redonner au FIDAR une part de la souplesse qu'il avait perdue lors du IXe Plan.

• Cela ne signifie pas pour autant que les contrats de plan soient négligés : 275 millions de francs seront, en 1990 comme en 1989, consacrés au financement des programmes d'aménagement concerté du territoire (PACT), établis en application des contrats de plan 1989-1993 et portant sur les zones rurales fragiles et les massifs de montagne. La gestion de ces crédits fait l'objet, à ce titre, d'une large déconcentration, les préfets de région établissant en fin d'année un compte rendu de l'utilisation des crédits, remis au comité de gestion du fonds.

D'une manière générale, le recentrage du FIDAR sur le seul objectif de développement économique du milieu rural sera poursuivi à travers une sélection renforcée des dossiers dans chacun des domaines prioritaires :

- la création, l'adaptation et la transmission d'entreprises (PME, PMI, tourisme, artisanat) adaptées à leur environnement rural et au marché ;

---

(1) Il s'agissait de :

- faciliter l'installation de jeunes actifs et la reprise des entreprises agricoles, artisanales, industrielles, commerciales et hôtelières ;
- assurer la gestion des espaces naturels agricoles et forestiers et prévenir l'extension des friches ;
- valoriser les potentialités touristiques du milieu rural ;
- développer de façon adaptée les moyens les plus modernes de communication.

- la diversification et l'évolution des activités agricoles ou exploitant les ressources naturelles dans le cadre de programmes locaux, conduits dans la perspective d'une bonne mise en valeur de l'espace, et portant sur des filières ou des marchés identifiés ;
- l'organisation et l'adaptation des services aux populations et aux entreprises, pour répondre à l'évolution de leurs besoins, dans le cadre d'opérations coordonnées à l'échelle intercommunale et fondées sur le réseau des bourgs et des villes-centres.

Ces grands objectifs ont été précisés aux préfets concernés par une circulaire commune aux ministères de l'Agriculture et de l'Aménagement du territoire du 3 mars 1989. Ils s'imposent désormais à l'ensemble des actions, contractualisées ou relevant du niveau national, financées par le FIDAR.

En tant que tel, ce recentrage semblerait bénéfique, car l'apport du fonds sera sans doute plus déterminant qu'hier. Mais votre rapporteur ne peut qu'être incité à un devoir de vigilance quant à l'évolution de ses crédits, d'autant que les autorisations de programme non employées depuis plusieurs années ont dorénavant été annulées.

• Cette observation s'applique avec encore plus d'acuité au fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne, dont -au risque de se répéter- votre rapporteur souligne la modestie (20 millions de francs en 1989 comme en 1990, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement).

Enfin, les constructions d'équipements scolaires en zones rurales ne sont plus dotées, les opérations ponctuelles financées sur le chapitre 55-03-40 étant maintenant achevées.

4. Alors qu'elles avaient constitué le seul élément privilégié du projet du budget de l'aménagement du territoire pour 1989, les dotations prévues pour la **restructuration des zones minières** (chapitre 65-05) seront simplement maintenues en francs courants en 1990 (1) en autorisations de programme (soit 150 millions). Néanmoins, les crédits de paiement de ce chapitre augmenteront de 16,4 %, à 124,5 millions de francs au lieu de 107 millions de francs précédemment.

Ce chapitre, créé pour individualiser, au sein de la dotation globale d'équipement, la part revenant aux villes des zones minières confrontées aux problèmes de rénovation, fait



traditionnellement l'objet d'une consommation très élevée de ses crédits. Ainsi, les crédits disponibles à la fin de l'année 1988 s'élevaient à 0,5 million de francs en autorisations de programme et 0,25 million de francs en crédits, sur des dotations respectivement de 100,5 millions de francs et 127 millions de francs, ce qui indique un taux de consommation exceptionnellement fort.

Aussi, votre rapporteur note avec intérêt la mesure nouvelle de 49,5 millions de francs demandée pour 1990 ; mais il s'interroge sur la volonté du Gouvernement de diminuer les taux de subvention des opérations aidées, conformément aux recommandations du rapport Lacaze.

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

|                              | Autorisations de programme |                |                                  | Crédits de paiement |                |                                  |
|------------------------------|----------------------------|----------------|----------------------------------|---------------------|----------------|----------------------------------|
|                              | 1989                       | 1990           | Variation<br>1990/1989<br>(en %) | 1989                | 1990           | Variation<br>1990/1989<br>(en %) |
| <b>Titre V</b>               |                            |                |                                  |                     |                |                                  |
| 55-00 FIA'T                  |                            |                |                                  |                     |                |                                  |
| Art. 20 Mission Aquitaine    | --                         | --             | --                               | 2                   | ---            | - 100,0                          |
| Art. 50 Aménagement Valbonne | 12,2                       | 10,5           | - 13,9                           | 10,5                | 14,1           | + 34,5                           |
| <b>TOTAL Titre V</b>         | <b>12,2</b>                | <b>10,5</b>    | <b>- 13,9</b>                    | <b>12,5</b>         | <b>14,1</b>    | <b>+ 13,0</b>                    |
| <b>Titre VI</b>              |                            |                |                                  |                     |                |                                  |
| 64-00 PA'T                   | 220,0                      | 300,0          | + 36,4                           | 360,0               | 500,0          | + 38,9                           |
| 65-01 FIA'T                  | 634,3                      | 586,6          | - 7,5                            | 580,3               | 691,6          | + 19,2                           |
| 65-03 FIDAR                  |                            |                |                                  |                     |                |                                  |
| Art. 10 FIDAR                | 340,0                      | 340,0          | --                               | 411,0               | 285,0          | - 30,7                           |
| Art. 30 FIAM                 | 20,0                       | 20,0           | --                               | 20,0                | 20,0           | --                               |
| 65 05 GIRZOM                 | 150,0                      | 150,0          | --                               | 107,0               | 124,5          | + 16,4                           |
| <b>TOTAL Titre VI</b>        | <b>1.364,3</b>             | <b>1.396,6</b> | <b>+ 2,4</b>                     | <b>1.478,3</b>      | <b>1.621,1</b> | <b>+ 9,7</b>                     |
| <b>TOTAL</b>                 | <b>1.376,5</b>             | <b>1.407,1</b> | <b>+ 2,2</b>                     | <b>1.490,8</b>      | <b>1.635,2</b> | <b>+ 9,7</b>                     |

(1) Toutefois, le Gouvernement a précisé que, sur la dotation de 500 millions de francs inscrite dans le projet de loi de finances rectificative pour 1989 au titre de l'aménagement du territoire, 100 millions de francs permettront l'abondement de ces crédits.

## CHAPITRE II

### LES ASPECTS FINANCIERS DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

#### I. LES CONTRATS DE PLAN

##### A. PRINCIPES DIRECTEURS

Compte tenu du succès remporté par les contrats mis en oeuvre en 1984, il a été décidé, dès le comité interministériel d'Aménagement du territoire du 17 avril 1987, de reconduire cette procédure. Toutefois, l'expérience des premiers contrats conduisait à la modifier selon trois directives :

- les nouveaux contrats devaient être plus sélectifs que les précédents, et correspondre à des programmes stratégiques pour l'Etat et les régions, dans la perspective de l'ouverture européenne,
- les procédures d'exécution devaient faire l'objet d'une simplification, ce qui suppose que le contrat se suffise à lui-même et ne nécessite pas la conclusion ultérieure de multiples contrats "particuliers" d'application,
- le rôle des préfets de région dans la négociation devait être renforcé.

Le Gouvernement mis en place en mai 1988 ayant marqué son attachement à cette procédure, la négociation des nouveaux contrats a pu s'engager dès le printemps 1988, le C.I.A.T. venant à réaffecter les masses financières des crédits d'Etat, prévus pour

la durée des nouveaux contrats, signés entre la mi-février et la fin mai 1989.

Sur le plan financier, ces contrats se caractérisent par une plus grande sélectivité que leurs prédécesseurs. Les domaines contractualisables ont été réduits, suivant une double logique :

- abandon de certains domaines qui n'ont pas d'incidences directes sur le développement économique et la création d'emploi (animation culturelle, jeunesse et sports, AFME...),
- redéfinition des priorités et renforcement important des moyens financiers pour les interventions jugées stratégiques (formation, recherche, infrastructures, solidarité).

Parallèlement, il a été décidé que la contractualisation ne devait porter que sur les opérations d'investissement (titres V et VI du budget de l'Etat) ou sur les crédits d'intervention (titre IV). Toutefois, à titre exceptionnel, des crédits de fonctionnement (titre III) ont été admis à la contractualisation, notamment en matière de recherche.

## **B. APPORTS FINANCIERS**

### **1. L'apport financier de l'Etat**

Quoi qu'il en soit, par rapport au IXe Plan, les nouveaux contrats sont caractérisés par une augmentation des **apports financiers** de l'Etat.

• L'Etat a en effet prévu d'apporter pour les contrats de plan de la période 1989-1993, un montant de crédits contractualisés de 52,1 milliards de francs, dont 50 milliards de francs à la charge directe du budget, le reste étant financé par des organismes publics comme l'association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A), les organismes de recherche, les offices agricoles.

Ces moyens se répartissent de la façon suivante :

- pour l'emploi et le développement économique, 8,1 milliards de francs,

- pour la formation et la recherche, 8,7 milliards de francs,
- pour les infrastructures, 23,3 milliards de francs,
- pour les programmes d'aménagement concerté du territoire, 12 milliards de francs.

Certaines régions, par souci "d'affichage", ont tenu à faire figurer dans les contrats des interventions spécifiques de l'Etat relatives à des programmes décidés hors contrats de plan, tels le programme Transmanche, le versement transport en Ile-de-France, ou l'aménagement de la Tarentaise en Rhône-Alpes. En prenant en compte ces apports complémentaires, l'intervention globale de l'Etat s'établit alors à 54,9 milliards de francs.

• Par rapport au IXe Plan, les nouveaux contrats sont, en terme de crédits d'Etat, en augmentation de 25 %, ce qui correspond à un **maintien en francs courants, alors que la sélectivité a conduit à réduire le champ de la contractualisation** : des moyens plus importants ont donc été dégagés pour mettre en oeuvre les politiques prioritaires au cours des cinq années à venir.

L'accroissement des efforts de l'Etat pour les contrats de plan entre le IXe Plan et le Xe Plan concerne principalement :

- la formation supérieure : 750 millions de francs pour le IXe Plan, 2.025 millions de francs pour le Xe,
- la formation professionnelle (y compris apprentissage et AFPA) : augmentation de 1.400 millions de francs à 3.580 millions de francs,
- la recherche : 1.400 millions de francs pendant le IXe Plan, 1.860 millions de francs pour le Xe,
- l'urbanisme social : 3.350 millions de francs pour le IXe Plan et 4.340 millions de francs pour le Xe,
- le soutien des initiatives locales pour l'emploi : 250 millions de francs pour le IXe Plan et 1.200 millions pour le Xe,
- les aménagements routiers : respectivement 14 milliards de francs et 20,5 milliards de francs.

Par ministère, les financements prévus sur la durée d'ensemble des contrats s'établit comme suit.

| <b>Ministères<br/>Etablissements publics<br/>Fonds d'intervention</b> | <b>Financements prévus<br/>(en millions de francs)</b> |
|---|--|
| Affaires étrangères   | 20,50  |
| Affaires sociales et Santé  | 2.243,05   |
| Développement social des quartiers (DSQ)                              | 4.340,60   |
| Fonds social urbain   | 95,00  |
| Industrie   | 1.441,30   |
| Équipement  | 21.121,23  |
| Transports  | 2.931,23   |
| Agriculture   | 3.667,80   |
| Offices agricoles   | 2.123,55   |
| Commerce extérieur  | 142,30   |
| Coopération   | 24,70  |
| Tourisme  | 209,20   |
| Mer   | 202,52   |
| Commerce et Artisanat   | 229,25   |
| Éducation nationale :   |  |
| - enseignement supérieur  | 2.024,21   |
| - enseignement universitaire  | 944,05   |
| - Recherche universitaire   | 232,55   |
| Formation professionnelle :   |  |
| - apprentissage   | 1.117,50   |
| - hors apprentissage  | 1.959,15   |
| - AFPA  | 504,75   |
| Économie sociale  | 9,00   |
| Droits des femmes   | 22,75  |
| Recherche et Technologie  | 931,95   |
| CNRS  | 236,85   |
| INRA  | 149,35   |
| IFREMER   | 41,87  |
| Autres organismes de recherche (1)                                    | 78,20  |
| Environnement   | 900,70   |
| Culture   | 615,29   |
| FRILE contractualisé (2)  | 860,00   |
| FIAT (hors FRILE et DSQ)  | 1.096,55   |
| FIDAR   | 1.340,00   |
| GIRZOM  | 242,50   |
| <b>TOTAL</b>  | <b>52.099,35</b>                                       |

(1) NOTA : Autres organismes de recherche : 1,7 ORSTOM ; 10,7 CIRAD ; 3,5 CEMAGREF ; 11,75 INSERM ; 30,45 CEA ; 20,1 INRIA.

(2) L'écart avec le tableau de la décomposition par région (900 millions de francs) est dû à des sources différentes (CGP et DATAR).

Dès 1989, l'Etat a engagé près de 9,5 milliards de francs.  
En 1990, ses engagements devraient approcher 11 milliards de francs.

| Ministère   | 1989                   | 1990<br>(e)             |
|---|------------------------|-------------------------|
| Affaires étrangères                                   | 4,63                   | 4,00                    |
| Agriculture   | 1.176,36               | 1.258,50                |
| Aménagement du Territoire                             | 715,60                 | 788,00                  |
| Commerce et Artisanat                                 | 49,88                  | 71,45                   |
| Coopération   | 7,40                   | 7,45                    |
| Culture   | 163,11                 | 167,30                  |
| DOM-TOM   | 60,95                  | 96,00                   |
| Droits des femmes                                     | 4,87                   | 5,00                    |
| Economie, Finances et Budget                          | 112,16                 | 111,50                  |
| Education   | 547,07                 | 784,00                  |
| Environnement   | 132,60                 | 205,00                  |
| Equipement, Logement, Transports et Mer               | 4.695,04               | 5.594,60                |
| Industrie   | 274,10                 | 291,00                  |
| Jeunesse et Sports                                    | 1,00                   | 2,00                    |
| Recherche   | 311,50                 | 298,00                  |
| Santé   | 450,46                 | 453,50                  |
| Tourisme  | 40,58                  | 44,25                   |
| Travail, Emploi, Formation professionnelle et<br>AFPA | 737,00                 | 774,00                  |
| <b>TOTAL</b>  | <b>9.484,31</b><br>(1) | <b>10.955,55</b><br>(2) |

(e) Estimation

(1) dont DOM-TOM 419,14

(2) dont DOM-TOM 546,90

Cette répartition illustre la priorité accordée à la formation, la recherche, aux routes ainsi qu'aux programmes d'aménagement concerté du territoire, qui permettent de concentrer les efforts communs de l'Etat et des régions sur un nombre limité de zones où doivent s'exercer à la fois la solidarité nationale et la solidarité régionale, tels les zones de conversion industrielle, les zones rurales fragiles, les quartiers dégradés.

• D'autre part, la répartition régionale des crédits contractualisés par l'Etat illustre un effort certain de redistribution au profit des régions défavorisées.

Deux objectifs prioritaires ont guidé cette répartition :

- l'aide aux régions rurales en difficulté. Ainsi, l'Etat apporte en moyenne 2.100 francs par habitant en Corse, 1.530 en Limousin, 1.020 en Auvergne et 1.000 en Poitou-Charentes,
- de même, la reconversion des régions de l'arc Nord-Est nécessite un effort particulier : l'apport de l'Etat s'élève à 1.340 francs par habitant en Lorraine, 1.250 en Franche-Comté, 1.030 dans le Nord-Pas-de-Calais et 1.000 en Champagne-Ardennes.

Les graphiques ci-dessous(1) montrent à cet égard que l'Etat a entendu corriger ce qui pouvait apparaître comme la faiblesse de l'aide accordée à certaines régions défavorisées -Champagne-Ardennes et Bourgogne en particulier- lors du IXe Plan.

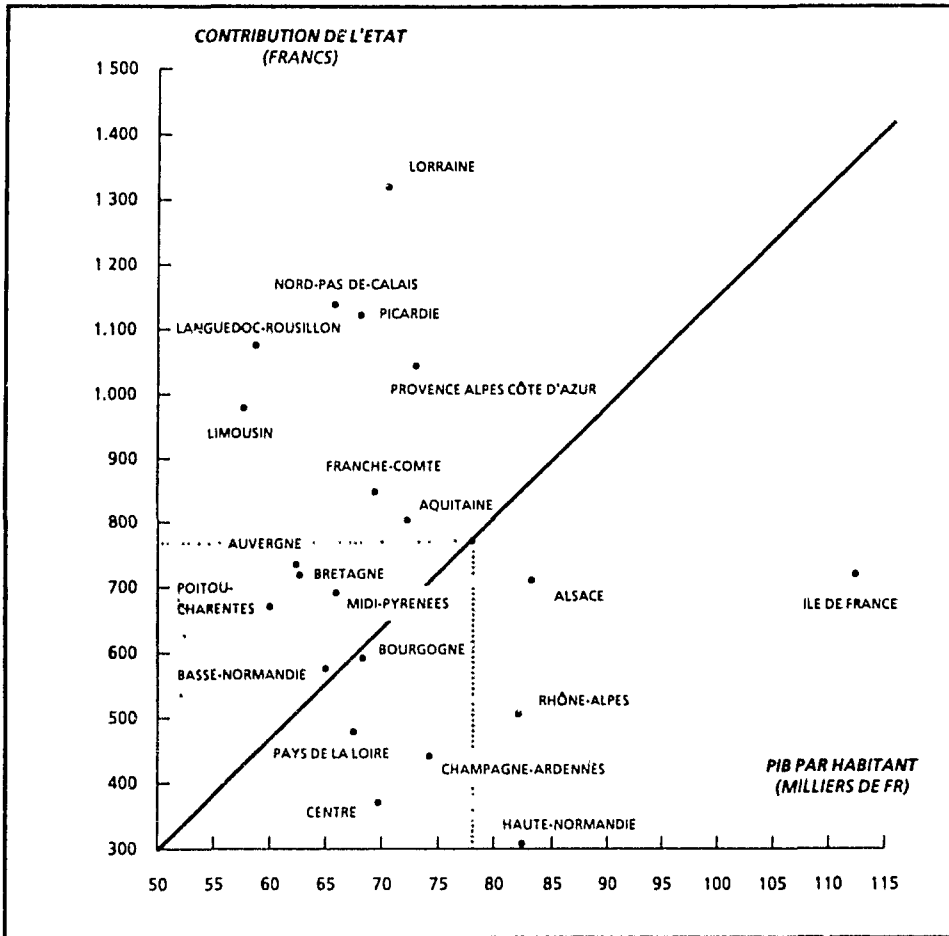
Ils indiquent également l'effort tout particulier dont a bénéficié la Corse et, dans une moindre mesure, la Lorraine.

La comparaison des IXe et Xe Plans illustre par ailleurs la philosophie qui a présidé à la négociation des contrats de plan de seconde génération : l'Etat a apporté un soutien financier aux régions qui, elles-mêmes, acceptaient de contribuer de manière privilégiée au financement de la contractualisation.

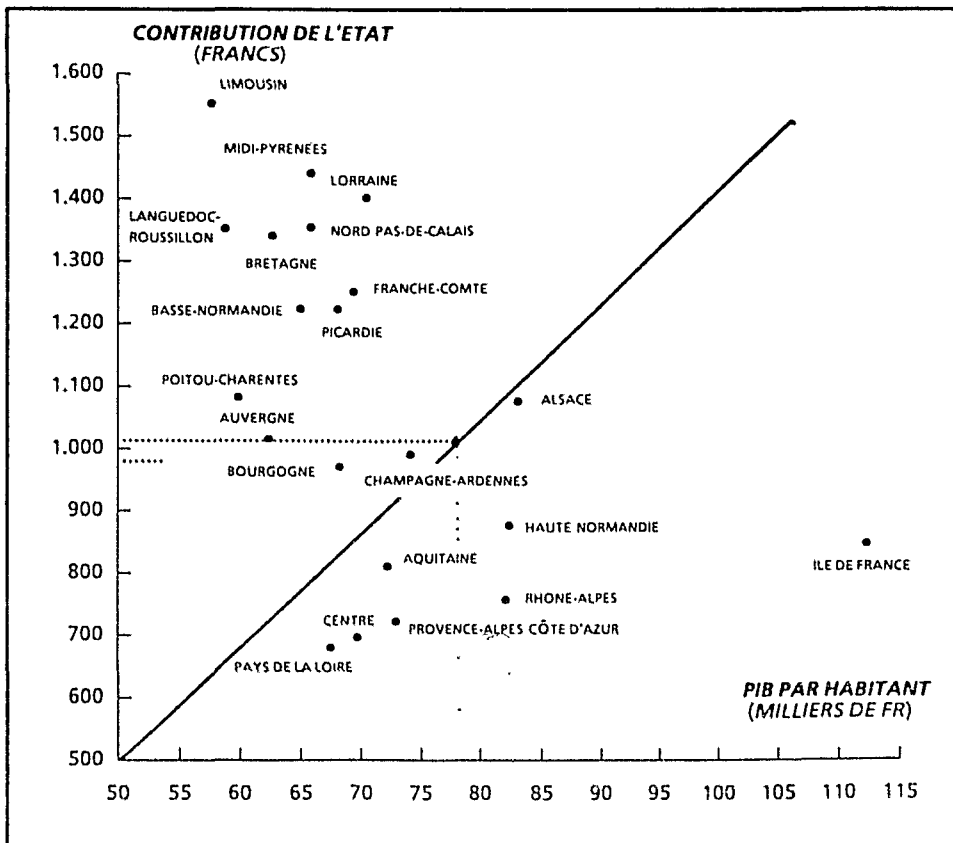
---

(1) La ligne noire et les pointillés désignent la moyenne nationale : produit intérieur brut par habitant de 77.900 francs en 1984 ; contribution de l'Etat égale respectivement à 771 francs et 1012 francs lors des IXe et Xe Plans et apport des régions égal à 515 et 846 francs.

## FINANCEMENT PAR L'ETAT IX<sup>è</sup> PLAN

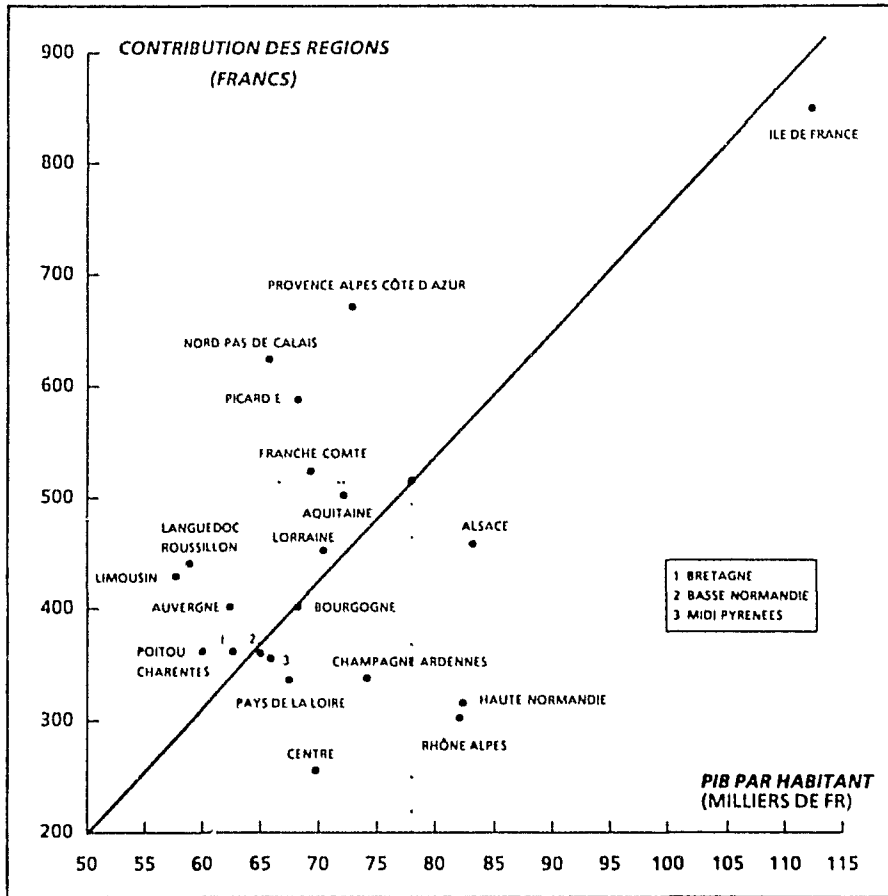


## X<sup>è</sup> PLAN

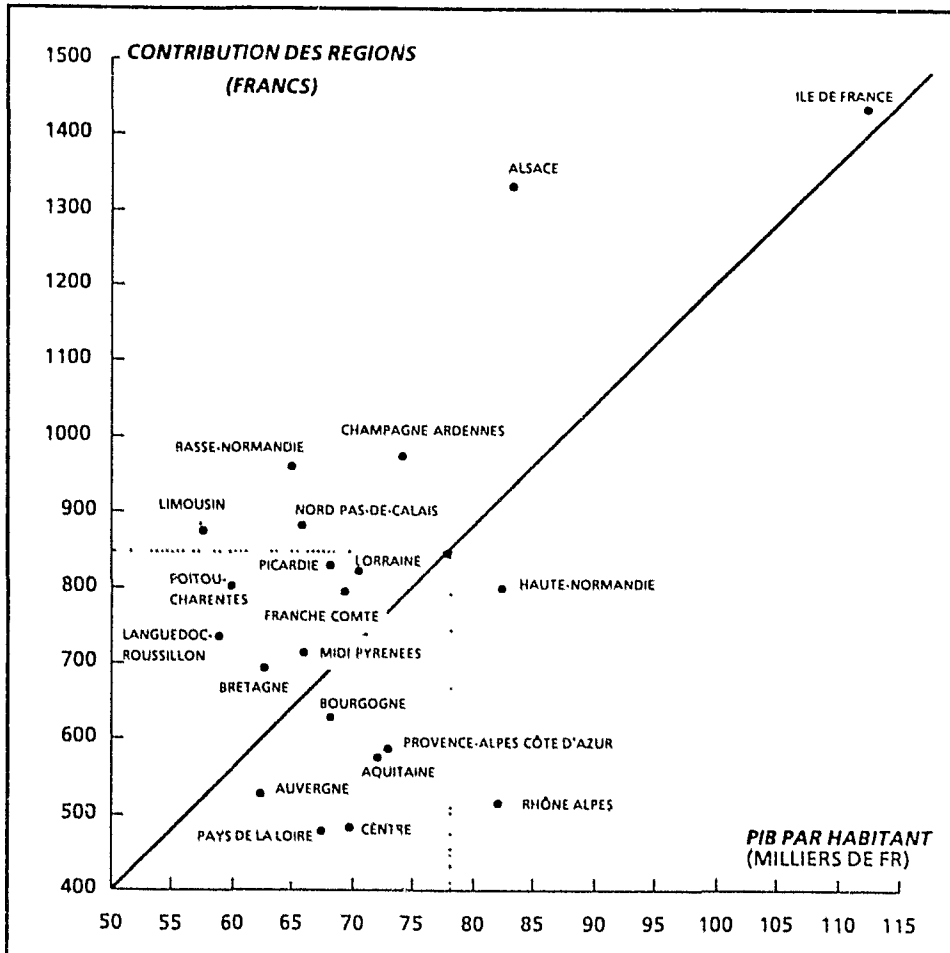




## APPORT FINANCIER DES REGIONS IX<sup>e</sup> PLAN



## X<sup>e</sup> PLAN



**Comparaison entre le financement des contrats de plan  
(en francs par habitant)  
et la richesse moyenne**

| Région                   | Etat       |             | Région     |            | PIB par habitant (1984) |
|--------------------------|------------|-------------|------------|------------|-------------------------|
|                          | IXè Plan   | Xè Plan     | IXè Plan   | Xè Plan    |                         |
| Ile-de-France            | 719        | 846         | 850        | 1435       | 112,3                   |
| Alsace                   | 713        | 1078        | 459        | 1331       | 83,2                    |
| Haute-Normandie          | 307        | 878         | 316        | 800        | 82,4                    |
| Rhône-Alpes              | 505        | 759         | 302        | 516        | 82,1                    |
| <b>Moyenne nationale</b> | <b>771</b> | <b>1012</b> | <b>515</b> | <b>846</b> | <b>77,9</b>             |
| Champagne-Ardennes       | 442        | 991         | 338        | 975        | 74,1                    |
| P.A.C.A.                 | 1043       | 721         | 672        | 587        | 72,9                    |
| Aquitaine                | 805        | 810         | 502        | 575        | 72,1                    |
| Lorraine                 | 1318       | 1403        | 452        | 822        | 70,4                    |
| Centre                   | 371        | 697         | 256        | 482        | 69,7                    |
| Franche-Comté            | 846        | 1253        | 524        | 795        | 69,3                    |
| Bourgogne                | 592        | 971         | 401        | 628        | 68,2                    |
| Picardie                 | 1120       | 1225        | 589        | 829        | 68,1                    |
| Pays de la Loire         | 479        | 681         | 336        | 479        | 67,4                    |
| Midi-Pyrénées            | 694        | 1442        | 356        | 714        | 65,9                    |
| Nord-Pas-de-Calais       | 1137       | 1356        | 626        | 882        | 65,8                    |
| Basse-Normandie          | 577        | 1225        | 360        | 961        | 65,0                    |
| Bretagne                 | 720        | 1343        | 361        | 692        | 62,6                    |
| Auvergne                 | 735        | 1018        | 401        | 526        | 62,3                    |
| Poitou-Charentes         | 670        | 1083        | 362        | 802        | 59,9                    |
| Languedoc-Roussillon     | 1076       | 1353        | 441        | 735        | 58,8                    |
| Limousin                 | 978        | 1532        | 429        | 874        | 57,6                    |
| Corse                    | 3539       | 2153        | 1499       | 1352       | 51,7                    |

## **2. Les apports financiers des régions**

- Les régions 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), alors qu'elles avaient apporté 28 milliards de francs lors du IXe 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 IXe Plan. Seules deux régions -Corse et Provence-Alpes-Côte d'Azur- apporteront moins entre 1989 et 1993 que lors du IXe Plan (cf. graphiques ci-dessus).

Au total, en incluant les participations complémentaires des villes et des départements concernés par les contrats (environ cinq milliards), **plus de 100 milliards de francs seront directement injectés pour le développement des économies régionales.**

- Votre rapporteur se félicite de cet effort, d'autant plus remarquable que les nouveaux contrats de plan comportent moins d'actions ponctuelles que leurs prédécesseurs. Marqués par un certain nombre de rattrapages, ces contrats le sont aussi par les préoccupations européennes, qui, pour certains d'entre eux, renforcent l'attrait des équipements prévus.

Ainsi, en matière d'infrastructures routières, la logique de programmation des aménagements répond presque exclusivement au souci de relier les régions aux pays européens limitrophes, soit en direction des régions de la "dorsale" européenne qui borde la France du Nord et à l'Est, soit vers les nouveaux "foyers" du développement de l'Espagne et de l'Italie.

C'est également le cas pour la formation (les contrats participent à la mise à niveau des outils de formation face aux autres pays de la CEE) et pour la recherche (soutien de filières participant à des grands programmes européens).

Ces contrats de plan constituent donc l'une des dimensions principales de l'aménagement du territoire, permettant de mobiliser les crédits de l'Etat et des régions sur des actions prioritaires et en particulier, sur l'enjeu européen, à l'heure où la réforme des fonds structurels conduit à ne plus considérer la France comme une zone privilégiée de l'aménagement de l'ensemble européen.

## II. LA DIMENSION EUROPEENNE

### A. LA REFORME DES FONDS STRUCTURELS

• La réforme des fonds structurels est entrée en vigueur le 1er janvier 1989. Sa mise en oeuvre effective passe par 4 phases :

- adoption du zonage : les zones éligibles à l'objectif 1 ont été fixées par le règlement 2052/88 ; pour la France, il s'agit des DOM et de la Corse et la Commission a adopté le zonage relatif à l'objectif 2 le 8 mars 1989. Enfin, la carte des régions éligibles au titre de l'objectif 5b a été établie par une décision du 10 mai 1989 ;
- présentation des plans. Celle-ci s'est échelonnée suivant les objectifs entre mars et fin octobre 1989 ;
- adoption des cadres communautaires d'appui. Aux termes des règlements, la Commission doit avoir adopté avec l'accord de l'Etat membre les cadres communautaires d'appui dans les six mois qui suivent le dépôt du plan. Ils sont donc encore aujourd'hui en cours de préparation ;
- dépôt des demandes de concours financiers. Les demandes de concours financiers doivent s'inscrire dans le cadre des cadres communautaires d'appui.

• Au total, cette réforme devrait avoir des incidences importantes, tant en ce qui concerne les zones éligibles, alors que l'ancienne carte FEDER correspondait à l'aire de la PAT, qu'au point de vue financier.

Certes, il est actuellement difficile de chiffrer l'incidence financière de cette réforme, notamment en l'absence d'éléments sur la répartition par objectif du FEDER.

Cependant, la Commission a notifié aux Etats membres leur part indicative de 85 % des dotations du FEDER par objectif.

Pour la France, la répartition sera la suivante :

| OBJECTIFS  | Pourcentage du total |
|--|----------------------|
| Objectif 1 : régions en retard de développement            | 2,1                  |
| Objectif 2 : zones de reconversion industrielle et sociale | 18,3                 |
| Objectif 5b : zones de développement rural                 | 37,2                 |

Ainsi, la DATAR estime que ces "hypothèses financières permettent d'espérer sur les 5 années à venir un retour global autour de 7 à 9 milliards de francs (1), compte tenu de ce qui pourra être obtenu, soit au titre des futurs programmes d'intérêt communautaires, soit au titre d'opérations-pilotes et transfrontalières.

"En termes annuels et par rapport à l'année 1988, au cours de laquelle la France a bénéficié d'un montant de concours de 2,115 milliards de francs, l'année 1989 devrait montrer une légère diminution, le niveau 1988 étant rattrapé à partir de 1991 ou 1992 selon les hypothèses."

En tout état de cause, la France n'est plus considérée comme une zone de développement prioritaire au sein de la CEE élargie à des pays en retard de développement. Ceci pose notamment la question du mode de sélection des zones éligibles aux différents critères et, plus particulièrement, à l'objectif 5b dont la France devrait être le principal bénéficiaire.

Aux termes de l'article 4 du règlement 5243/88, les zones de l'objectif 5b doivent répondre aux critères suivants :

- taux élevé de la part de l'emploi agricole dans l'emploi total,

---

(1) Poursuivant la mise en place de la nouvelle politique régionale, la Commission Européenne a approuvé, le 26 octobre, la répartition pour 3 ans des ressources destinées aux régions en déclin industriel (objectif n° 2). Pour les années 1989, 1990 et 1991, la France devrait disposer de 700 millions d'ECUS, soit quelques 4,9 milliards de francs, auxquels il convient d'ajouter un prêt de 750 millions de francs de la part de la Banque européenne d'investissement pour la modernisation d'une papeterie

- niveau bas de revenu agricole, exprimé notamment en valeur ajoutée agricole par unité de travail agricole,
- niveau bas de développement socio-économique, apprécié sur la base du produit intérieur brut par habitant.

L'examen de l'éligibilité des zones par rapport aux trois critères cités ci-dessus tient compte des paramètres socio-économiques permettant de constater la gravité de la situation générale des zones concernées ainsi que de son évolution.

En outre, et sur demande justifiée de l'Etat membre, l'intervention communautaire peut également s'étendre à d'autres zones rurales caractérisées par un bas niveau de développement socio-économique, dans la mesure où elles répondent à un ou plusieurs des critères suivants :

- une faible densité de population et/ou une tendance à un dépeuplement important,
- le caractère périphérique des zones ou des îles par rapport aux grands pôles d'activité économique et commerciale de la Communauté,
- la sensibilité de la zone à l'évolution du secteur agricole, en particulier dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune, appréciée sur la base de l'évolution du revenu agricole et du taux de la population active agricole,
- la structure des exploitations agricoles et la structure de l'âge de la population active agricole,
- les pressions exercées sur l'environnement et l'espace rural,
- la situation des zones à l'intérieur des zones de montagne ou défavorisées classées en vertu de l'article 3 de la directive 75/268/CEE, modifiée en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 797/85.

Par ailleurs, aux termes du paragraphe 3 du même article 4, les Etats membres fournissent à la Commission, pour les zones qu'ils estiment devoir bénéficier de l'action au titre de l'objectif 5b, des éléments susceptibles d'aider la Commission dans la détermination des zones éligibles. Sur la base de ces éléments et de son appréciation d'ensemble des propositions soumises, la Commission détermine les zones éligibles en suivant les procédures

visées au titre VIII et invite les Etats membres à lui transmettre les plans nécessaires.

Ainsi, en concordance avec les règlements, les autorités françaises ont fourni à la Commission les éléments relatifs aux zones qu'elles souhaitaient voir éligibles à l'objectif 5b, c'est-à-dire l'ensemble des zones rurales fragiles définies dans le cadre des contrats de plan et couvertes par un programme d'aménagement concerté du territoire (PACT).

L'ensemble de ces zones couvraient 49 % du territoire métropolitain.

Cependant, en raison des contraintes budgétaires pesant sur l'objectif 5b, la Commission a souhaité procéder à une réduction de cette couverture.

Elle s'est donc fondée sur une analyse statistique par département qui lui a permis de sélectionner les zones PACT des départements répondant aux critères quantitatifs. Dans un certain nombre de cas, certaines zones contigües aux départements éligibles ont pu également être considérées comme éligibles.

Le résultat final adopté le 10 mai 1989 par la Commission couvre 34 % du territoire métropolitain, laissant de côté un certain nombre de zones en difficulté.

## **B. SES CONSEQUENCES POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

- Par rapport à l'ancienne réglementation du FEDER, la nouvelle politique régionale communautaire a comme conséquence essentielle de mettre en concurrence des régions ou des zones au niveau européen.

Alors que, dans le passé, chaque Etat membre, dans le cadre de la fourchette qui lui était allouée, était libre d'effectuer ses choix au niveau national, les plans ou programmes présentés sont désormais, dans les faits, mis en concurrence avec ceux des autres pays. Certes, les règlements prévoient qu'en ce qui concerne le **FEDER, un pourcentage de retour est notifié par objectif à chaque Etat membre sur cinq ans, mais celui-ci reste seulement indicatif.**

De plus, la qualité des programmes et leur concordance avec les orientations de la Commission devront-ils entrer en ligne de compte.

C'est pourquoi, selon la DATAR, "les autorités françaises ont choisi de mobiliser l'ensemble des partenaires locaux, afin que sous l'autorité des préfets de région, les programmes présentés à la Commission soient les plus proches des réalités locales et puissent dès leur approbation, faire l'objet d'une mise en oeuvre rapide et efficace."

- Quoi qu'il en soit, cette réforme aura des conséquences importantes au niveau de l'aménagement du territoire. La réponse apportée par la Commission des Communautés européennes afin d'assurer la cohésion économique et sociale de la Communauté, c'est-à-dire **le doublement des fonds structurels, ne concerne la France que de façon marginale.**

Or, dans le même temps, l'intégration européenne risque de se traduire par un affaiblissement de certaines régions françaises, creusant les écarts de développement. Aussi, l'Etat doit accroître la capacité de résistance des régions, aussi bien par un effort en matière d'infrastructures que par une plus grande attention portée à la formation ou à la recherche. Il doit également préparer la conversion des zones que touchera de plein fouet la suppression physique des barrières aux échanges.

Les contrats de plan sont un des moyens de cette politique, mais il en est bien d'autres, au sein du budget de l'Etat.

### **III. LES ZONES D'ENTREPRISES**

Votre rapporteur avait évoqué l'année passée l'intérêt que revêtait le calcul d'un "budget civil de l'aménagement du territoire", sans se cacher la difficulté d'une telle entreprise. Faute de pouvoir le réaliser, il paraît à tout le moins nécessaire de mentionner un certain nombre de données budgétaires et fiscales dont l'incidence sur l'aménagement de l'espace français est directe.

- Ainsi, les zones d'entreprises constituent un exemple particulièrement précis de ce que l'Etat peut faire à peu de frais, du moins si l'on en croit une estimation récente qui laisse à penser que l'avantage important consenti en matière d'impôt sur les sociétés est plus que compensé par les autres, recettes fiscales (TVA, impôt sur le revenu versé par les salariés...).



La décision de créer trois zones d'entreprises en France a été prise par l'ordonnance n° 86-1113 du 15 octobre 1986.

Les zones d'entreprises de Dunkerque et d'Aubagne-La Ciotat ont été créées par décret le 13 février 1987 et celle de Toulon-La-Seyne le 16 juillet 1987. Les entreprises qui s'y implantent bénéficient d'une exonération totale d'impôt sur les sociétés pendant 10 ans.

• Le bilan au 15 mai 1989 est le suivant : 135 entreprises représentant 5.352 emplois ont décidé de s'implanter dans les zones d'entreprises. Parmi ces entreprises :

- 73 d'entre elles sont d'ores et déjà en activité, pour un effectif prévisionnel à 3 ans de 2.405 emplois, dont 1.378 effectivement créés au 15 mai 1989,
- 62 entreprises sont en cours d'installation, leur effectif prévisionnel étant de 2.947 personnes (1).

• La répartition par zone est la suivante :

| ZONES             | IMPLANTATIONS DECIDEES |                          |             |             |                              |
|-------------------|------------------------|--------------------------|-------------|-------------|------------------------------|
|                   | Réalisées              |                          | En cours    | Total       |                              |
|                   | entreprises            | effectifs au 15 mai 1989 | entreprises | entreprises | effectifs prévus à trois ans |
| DUNKERQUE         | 16                     | 490                      | 19          | 35          | 2.211                        |
| AUBAGNE-LA-CIOTAT | 45                     | 633                      | 30          | 75          | 2.019                        |
| Toulon-LA SEYNE   | 12                     | 255                      | 13          | 25          | 1.122                        |
| <b>TOTAL</b>      | <b>73</b>              | <b>1.378</b>             | <b>62</b>   | <b>135</b>  | <b>5.352</b>                 |

(1) Les effectifs annoncés par les entreprises sont indicatifs et ne constituent pas un engagement de leur part : en effet, le seuil minimum requis pour bénéficier de l'exonération d'impôt sur les sociétés est de 10 emplois en trois ans. Ils sont toutefois en cohérence avec les autres dimensions des dossiers : montant de l'investissement, superficie des terrains et bâtiments.

S'il est sans doute encore trop tôt pour dresser un bilan complet de ce dispositif, votre rapporteur se félicite du succès remporté dans la réindustrialisation de trois bassins d'emplois gravement touchés par les reconversions industrielles, même si des déplacements d'entreprises ont été observés dans la zone d'Aubagne-La Ciotat, proche de Marseille.

Il est vrai qu'ils n'ont concerné qu'une dizaine d'entreprises qui étaient toutes situées dans Marseille même et fonctionnaient dans de mauvaises conditions d'exploitation dues au manque de place et à un environnement à la limite de l'insalubrité.

Selon la DATAR, "comme beaucoup de leurs consœurs l'avaient fait avant elles, elles ont décidé de quitter Marseille (où elles ne trouvaient pas de terrains adéquats vacants) pour se développer en périphérie.

"Elles se sont implantées de préférence là où elles pouvaient bénéficier de l'exonération d'impôt sur les sociétés et, ont à cette occasion doublé leurs effectifs qui sont passés de 250 personnes (dont une partie habitait déjà Aubagne) à plus de 500."

Aussi, pour l'essentiel, les entreprises installées en zones d'entreprises sont-elles soit des créations d'activités, soit des implantations en France d'entreprises étrangères (plus de 30 %) ou bien encore des filiales d'entreprises existantes créées pour la fabrication d'un nouveau produit ou pour le développement d'activités antérieures nécessitant de nouveaux locaux et créateur d'emplois nouveaux sans qu'une dépression particulière ait été constatée dans les régions où se situaient les sociétés-mères.

Dispositif géographiquement limité, les zones d'entreprises constituent donc aujourd'hui un instrument non négligeable d'aménagement du territoire, même s'il ne peut transformer la structure économique d'un bassin d'emplois et que la dépense fiscale consentie ne peut avoir qu'un caractère exceptionnel, compte tenu des contraintes budgétaires et communautaires.

- Sans vouloir multiplier les exemples, votre rapporteur pourrait par ailleurs mentionner un certain nombre de dépenses budgétaires qui concourent à l'aménagement du territoire, le financement des contrats de plan mis à part.

Mais, ils révéleraient sans doute l'absence de prise en compte suffisante du risque de désertification de notre espace rural, qui -à terme- pourrait se retrouver vide, uniquement traversé par des infrastructures routières et ferrovières à grande vitesse.

Dans ces conditions, la conclusion de votre rapporteur ne pouvait être que nuancée.

## CONCLUSION

Les exemples cités précédemment et l'étude de quelques uns des aspects financiers de la politique d'aménagement du territoire montrent à l'évidence que celui-ci est l'affaire de tous, de l'Etat bien sûr, mais aussi des collectivités locales et de l'Europe. Mais ils illustrent également le fait que l'aménagement ne doit plus être pensé uniquement en termes de subventions et d'aides, qui certes toujours nécessaires, sont aujourd'hui complétées par d'autres domaines de l'action publique -les infrastructures, la formation, la recherche- mais aussi la fiscalité.

A cet égard, votre commission souhaite insister sur ce fait fondamental qu'à l'heure où les aides à l'aménagement du territoire sont moins importantes qu'autrefois et où l'Europe ne peut plus constituer un support de cet aménagement, c'est l'ensemble de la politique de l'Etat qui doit être pensé en termes d'aménagement de l'espace.

L'ouverture des frontières européennes constitue à la fois une chance pour la France, dans la mesure où elle peut tirer profit de sa position centrale et de ses atouts, mais aussi un défi, puisque plusieurs de ses régions sont fragilisées par la crise ou les mutations du monde rural.

Aussi ne peut-il plus être question d'opposer "Paris et le désert français", même si l'organisation de la région Ile-de-France qui présente des problèmes spécifiques doit faire l'objet d'un examen approfondi, mais plutôt de saisir comment les collectivités de toutes tailles -Paris, grandes villes, villes moyennes, monde rural- sont susceptibles de bénéficier de la réalisation du grand marché intérieur.

C'est à un réexamen complet des politiques publiques que ce défi nous incite. Pour ne citer qu'un exemple du domaine de votre Commission, comment faire en sorte que la France attire les sièges sociaux des grandes entreprises, alors que l'on constate qu'une décision d'implantation comporte souvent celle de créer sur place une activité de production ? Des modifications de notre législation seront sans doute nécessaires, telles que l'extension du régime des quartiers généraux aux activités de recherche et développement, logistique, distribution ou bien gestion de trésorerie.

Plus généralement, s'agissant de la fiscalité, la France doit progressivement mettre en oeuvre une approche moins tournée vers la recherche de la fraude, afin de se rapprocher de la philosophie anglosaxonne en la matière, qui seule peut faire de la France un pays accueillant aux activités venues de l'étranger.

Cet exemple montre que chacun doit prendre conscience qu'il participe à l'aménagement du territoire national, dont les potentialités peuvent toutes être mises en valeur pour peu qu'on s'y attache et que l'on perçoive que l'aménagement du territoire n'est pas un bloc qui s'appliquerait aux zones de conversion industrielle ou au monde rural, gravement touché par les effets de la politique agricole commune et la désertification progressive.

Or, votre commission constate à regret l'absence dans le projet de budget d'expression d'une politique vraiment réaliste d'aménagement du territoire et principalement de l'espace rural. Si elle a reconnu un effort, votre commission a également constaté un manque général de vue globale.

Ainsi, quels sont les moyens mis en oeuvre pour veiller à la bonne intégration des zones susceptibles d'être marginalisées, qui constituent une part non négligeable de notre territoire ?

De même, de quels instruments s'est-il doté afin de prévenir une divergence croissante de la richesse et de la qualité de la vie entre les régions françaises, à l'heure où semble se mettre en place une surenchère sur le plan européen en matière d'aide à l'implantation d'activités et où les régions françaises ne bénéficient plus que de 5 % des crédits européens, contre 11 % à 12 % avant la réforme des fonds structurels.

Dans ces conditions, le Ministre de l'aménagement du territoire et des reconversions n'est pas resté inactif.

Votre commission note avec intérêt, par exemple, l'expérience menée dans sept départements pilotes de concertation des différents services publics, dont les projets de regroupement pouvaient, jusqu'à présent, annihiler les efforts menés par ailleurs quant au développement. Cependant, ces actions restent parcellaires et ne peuvent s'appuyer sur des objectifs clairement définis et des moyens budgétaires permettant un financement adéquat et sans à-coups.

**Aussi, votre Commission vous propose-t-elle de ne pas adopter le projet de budget de l'aménagement du territoire pour 1990.**

## **MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE**

Le budget de l'aménagement du territoire a fait l'objet de 4 modifications en seconde délibération à l'Assemblée nationale.

Mis à part un crédit de 190.000 francs qui est venu abondé le chapitre 44-01 Subventions diverses, afin de mener une action de formation de créateurs d'entreprise. L'essentiel des modifications concerne les subventions d'investissement accordées par l'Etat :

- le chapitre 64-00 Aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois (prime d'aménagement du territoire, PAT) est augmenté de 116 millions de francs en crédits de paiement ce qui porte sa dotation à 616 millions de francs, soit un accroissement total de 256 millions de francs,

Cet abondement confirme la position de votre commission qui avait constaté lors de l'examen du projet de budget de l'aménagement que la dotation de la PAT ne permettrait pas de répondre aux besoins, compte tenu de la baisse des reports traditionnellement enregistrés sur ce chapitre et de la bonne conjoncture économique.

- le fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (chapitre 65-01) voit ses crédits augmenter de 9,6 millions de francs tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement afin d'aménager une zone artisanale, de créer une zone industrielle et de financer une usine d'incinération ainsi qu'une implantation industrielle.

Ces opérations, à caractère local, sont traditionnelles lors de la seconde délibération et ne modifient pas l'appréciation négative portée par votre commission sur la diminution des crédits du fonds.

- la mise en place d'un centre international de développement économique entraîne l'ouverture d'un crédit supplémentaire de 100.000 francs sur le chapitre 65-03 Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR) en autorisations de programme comme en crédits de paiement.

Comme pour le FIAT, cet abondement marginal ne saurait modifier la position négative de votre commission.

## TEXTE DES AMENDEMENTS

### Amendement

#### Article 35

#### Etat B

### INDUSTRIE ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

#### *II. Aménagement du Territoire*

|                        |                    |
|------------------------|--------------------|
| Titre III              | 119.060.799 francs |
| Réduire ces crédits de | 13.073.415 francs  |

### Amendement

#### Article 36

#### Etat B

### INDUSTRIE ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

#### *II. Aménagement du Territoire*

|                        |                   |
|------------------------|-------------------|
| Titre IV               | 65.097.576 francs |
| Réduire ces crédits de | 190.000 francs    |

**Amendement**

**Article 37**

**Etat C**

**INDUSTRIE ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

*II. Aménagement du Territoire*

Titre V

|                               |                    |
|-------------------------------|--------------------|
| I. Autorisations de programme | 150.273.000 francs |
| Réduire ces crédits de        | 10.500.000 francs  |
| II. Crédits de paiement       | 78.079.000 francs  |
| Réduire ces crédits de        | 2.100.000 francs   |

**Amendement**

**Article 37**

**Etat C**

**INDUSTRIE ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

*II. Aménagement du Territoire*

Titre VI

|                               |                      |
|-------------------------------|----------------------|
| I. Autorisations de programme | 5.684.049.000 francs |
| Réduire ces crédits de        | 1.406.300.000 francs |
| II. Crédits de paiement       | 2.279.473.000 francs |
| Réduire ces crédits de        | 561.800.000 francs   |



**Au cours de ses séances des 24 octobre et 17 novembre 1989, réunie sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter le budget de l'industrie et de l'aménagement du territoire (II. Aménagement du territoire) pour 1990.**