

N° 103

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la *Commission des Affaires économiques et du Plan* (1) sur
le projet de loi de finances pour 1994, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE,

TOME X

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Par M. Jean PÉPIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, vice-présidents ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, secrétaires ; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Baudot, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Bracconnier, Robert Calmejané, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Raymond Cayrel, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean Faïre, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginésy, Jean Grandon, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, René Marqués, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gérard Miquel, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermahn, Albert Pen, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 536, 580 et 585.

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 30) (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
CHAPITRE PREMIER - LES PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES POUR 1994	9
I. LES CRÉDITS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1994 : PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE	9
A. LES DÉPENSES ORDINAIRES	10
1. Les moyens des services	10
2. Les interventions publiques	11
B. LES DÉPENSES EN CAPITAL	11
II. L'EFFORT BUDGÉTAIRE GLOBAL DE L'ETAT AU NOM DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE RESTE UNE INCONNUE ..	12
CHAPITRE II. LES PRINCIPAUX INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : PREMIERS RÉSULTATS DE 1993 ET PERSPECTIVES POUR 1994	15
I. L'ACTION INTERNATIONALE	15
A. LE RÉSEAU DE LA DATAR À L'ÉTRANGER	15
B. LE RÉSEAU «INVEST IN FRANCE»	17
II. LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	18
III. UN MÉTÉORE BUDGÉTAIRE : LA PAT «PETITS PROJETS» OU AIIZR	21

IV. LE FONDS RÉGIONALISÉ D'AIDE AUX INITIATIVES LOCALES POUR L'EMPLOI (FRILE) : FLÉCHISSEMENT	22
V. LA DÉLOCALISATION DES ACTIVITÉS (FAD)	23
A. LE FONDS D'AIDE À LA DÉLOCALISATION DES ACTIVITÉS (FAD)	23
B. LES ACTIONS EN VUE D'IMPLANTER DES ACTIVITÉS INDUSTRIELLES OU TERTIAIRES HORS DE LA RÉGION PARISIENNE	23
VI. LE FONDS INTERMINISTÉRIEL DE DÉVELOPPEMENT ET D'AMÉNAGEMENT RURAL (FIDAR)	24
VII. LE FONDS D'INTERVENTION POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (FIAT)	27
A. L'ÉVOLUTION DU FIAT EN 1993-1994	27
B. L'AIDE AUX ZONES MINIÈRES (GIRZOM)	27
CHAPITRE III - 1994 - UNE ANNÉE DÉCISIVE	29
I. LE GRAND DÉBAT NATIONAL ET L'ÉLABORATION DE LA LOI D'ORIENTATION	29
II. LES CONTRATS ETAT-RÉGIONS : UN OUTIL IMPORTANT ...	30
A. L'ACHÈVEMENT DES CONTRATS LIÉS AU Xe PLAN	30
B. L'ÉLABORATION DES CONTRATS ÉTAT-RÉGIONS ASSOCIÉS AU XIe PLAN (1994-1998)	33
III. LES DÉLOCALISATIONS : UNE POLITIQUE À POURSUIVRE RÉSOLUMENT	37
A. UNE BONNE IDÉE, MEME SI LA MÉTHODE A ÉTÉ PARFOIS DISCUTABLE	38
1. Les délocalisations vont dans le bon sens	38
2. La méthode de mise en place a été parfois discutable	39
B. LA SOUHAITABLE POURSUITE DES DÉLOCALISATIONS ..	43
1. Quelques suggestions méritent d'être faites	43
<i>a) Ne pas «délocaliser» dans le grand bassin parisien et ne pas renforcer la dorsale européenne de développement</i>	43
<i>b) D'autres organismes publics pourraient être délocalisés</i>	44
<i>c) Le cadre juridique des délocalisations doit être précisé</i>	44
2. Les délocalisations doivent se poursuivre en cascade	45

IV. LE MAINTIEN DES SERVICES PUBLICS EN ZONE RURALE : QUEL AVENIR AU DELA DU MORATOIRE ?	46
V. LA PROMOTION DES RÉSEAUX DE VILLES	47
VI. LE SCHÉMA DIRECTEUR DE L'ILE-DE-FRANCE : L'EXIGENCE DE COHÉRENCE AVEC LA STRATÉGIE NATIONALE	52
VII. UN ENJEU : LA RÉPARTITION DE L'INTELLIGENCE SUR LE TERRITOIRE	52
A. LE PLAN «UNIVERSITÉ 2000»	53
B. LA RECHERCHE	54

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Année d'alternance, 1993 aura été marquée par le treizième modification, en trente ans, de l'organisation gouvernementale en matière d'aménagement du territoire, ainsi qu'en témoigne le tableau qui suit.

- 1963-1967	Rattachement direct au Premier ministre
- 1967-1972	Ministre délégué auprès du Premier ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du Territoire (Raymond MARCELLIN)
- 1972-1974	Ministère de l'Aménagement du Territoire, du Logement, du Tourisme (et des transports en 1974) (Olivier GUICHARD)
- 1974-1976	Rattachement au ministère de l'Intérieur (Michel PONIATOWSKI)
- 1976	Ministère du Plan et de l'Aménagement du territoire (Jean LECANUET)
- 1977-1978	Ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire (Jean-Pierre FOURCADE)
- 1978-1981	Rattachement au Premier ministre
- 1981-1986	Ministère d'Etat, chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire (Michel ROCARD)
- 1986-1988	Ministère de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports (Pierre MÉHAIGNERIE)
- 1988- 1991	Ministre délégué auprès du ministre de l'Industrie, chargé de l'Aménagement du Territoire (Jacques CHÉRÈQUE)
- 1991-1992	Ministre d'Etat chargé de la Ville et de l'Aménagement du territoire et Secrétaire d'Etat (André LAIGNEL)
- 1992	Secrétariat d'Etat auprès du Ministre de l'Industrie et du Commerce extérieur, chargé de l'Aménagement du territoire (André LAIGNEL)
- 30 mars 1993	Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, Ministre délégué chargé de l'Aménagement du Territoire et des Collectivités locales (Charles PASQUA et Daniel HOEFFEL)

Le Gouvernement nommé le 30 mars 1993 comprend, en effet, non seulement un Ministre d'Etat en charge de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire mais également un Ministre délégué chargé de l'Aménagement du Territoire et des Collectivités locales.

La nomination début septembre d'un nouveau Délégué à l'Aménagement du Territoire et à l'action régionale est venue compléter ce dispositif. Il faut souhaiter à ces trois responsables le succès et, pour ce faire, l'opiniâtreté et la volonté.

● 1993 aura surtout été une année exceptionnellement riche en débats parlementaires sur le thème de l'aménagement du territoire.

En premier lieu, tout au long de l'année, la **Mission commune d'information du Sénat** chargée d'étudier les problèmes de l'aménagement du territoire et de définir les éléments d'une politique de reconquête de l'espace rural et urbain et formée le 17 décembre 1992 sous la présidence de notre collègue M. Jean FRANÇOIS-PONCET, a poursuivi ses travaux et la publication de son rapport devrait constituer un temps fort de l'activité parlementaire à l'automne.

Mais le nouveau Gouvernement a pris également l'initiative - dans la logique de la déclaration de politique générale de M. le Premier Ministre du 8 avril 1993- de multiplier les débats d'orientation à l'Assemblée nationale et au Sénat sur le sujet.

Se sont ainsi succédés à la session de printemps :

- ° - débat sur l'espace rural à l'Assemblée nationale ;
- débat sur l'aménagement du territoire au Sénat (18-19 mai) ;
- débat sur la ville à l'Assemblée nationale ;
- débat sur les transports intérieurs au Sénat (29-30 septembre).

● 1993 aura, en outre, été l'année de gestes spectaculaires : tenue à Mende (Lozère) du Comité interministériel sur l'aménagement du territoire (CIAT) le 12 juillet 1993 où, entre

autres décisions, furent définies les enveloppes régionales pour les contrats associés au XI^e Plan ; tenue d'un conseil interministériel sur la ville qui a abouti à l'adoption d'un plan d'urgence pour la ville, le 29 juillet 1993.

● 1993 a, par ailleurs, été celle de la redéfinition de l'aide communautaire régionalisée à travers les fonds structurels.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan - qui s'était, en son temps, prononcée sur ce dossier (1) - se félicite des mesures décidées, en définitive, par la Communauté le 20 juillet 1993 :

- admission au bénéfice des fonds structurels au titre de l'objectif 1, et pour une somme de l'ordre de 2,5 milliards de francs en 6 ans, de trois arrondissements du Nord (Valenciennes, Douai et Avesnes), outre la Corse et les départements d'Outre mer ;

- poursuite de l'effort d'aide communautaire régionalisée en France. On peut estimer que les montants en cause portent sur 1,8 à 2,4 milliards d'Ecu, soit 15 à 18 milliards de francs ;

● 1993 est donc l'année de l'espoir, même si, comme l'observait M. René MONORY, Président du Sénat, dans son discours de fin de session, le 9 juillet 1993, *«il y a un peu le feu à la maison»*.

L'année 1994, dont le budget est ici en discussion, devrait être celle de l'approfondissement du grand débat national et, dès le printemps, du dépôt d'un projet de loi d'orientation.

Aussi, le projet de budget qui nous est soumis apparaît-il comme un «budget de transition» dont la portée mériterait d'être substantiellement élargie, lors des exercices suivants, à la lumière de la loi d'orientation.

(1) cf. rapport n° 363 (Sénat 1992-1993) de M. Jean-Paul Emin.

Eu égard à ces perspectives, le présent avis se bornera, après une synthèse des données budgétaires, à faire le point sur les dossiers d'actualité.

>

ll

CHAPITRE PREMIER

Les perspectives budgétaires pour 1994

I. LES CRÉDITS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1994 : PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE

Quoique désormais rattachés au budget du Ministère de l'Intérieur, les crédits de l'Aménagement du Territoire continuent à figurer, comme précédemment, dans un fascicule bleu spécifique. Ce fait est heureux car il contribue à en faciliter la lecture.

Ce sont 2,3 milliards de francs de dépenses ordinaires et de crédits de paiement des dépenses en capital qui sont inscrits pour 1994 dans ce fascicule initial.

Par rapport au budget voté de 1993, l'augmentation est de 21,2 % en francs courants et, compte tenu de la hausse attendue des prix en 1994, elle sera de 19,2 % en francs constants.

Cette évolution mérite d'autant plus d'être soulignée que les années récentes avaient été caractérisées par l'érosion progressive de ces mêmes crédits, ainsi qu'en témoigne le tableau ci-dessous.

francs

Budget voté	Crédits (DO + CP)	Variation annuelle
1991	2.204.397.935	
1992	1.914.132.070	- 13 %
1993	1.897.622.179	- 0,88 %
1994*	2.300.008.620	+ 21,2 %

* *Projet de loi de finances*

On peut toutefois conclure des chiffres qui précèdent que, malgré la reprise incontestable de l'effort budgétaire, le projet de loi de finances pour 1994 dépasse à peine, s'agissant de l'aménagement du territoire, ce qui avait été voté pour 1991.

Tout triomphalisme pour 1994 serait donc excessif.

A. LES DÉPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires atteignent 462,5 millions de francs, en progression de 28,6 % en francs courants par rapport au budget voté de 1993.

1. Les moyens des services

Au sein de ces dépenses, les crédits consacrés aux moyens des services (Titre III) atteignent 104,3 millions de francs, soit une progression de 11,82 % en francs courants d'une année sur l'autre.

On se bornera à signaler, parmi les mesures nouvelles :

- une suppression de six emplois (- 617.126 F) ;
- une nouvelle contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement (- 2.289.558 F).

A l'inverse, il faut signaler :

- l'inscription d'une provision non reconductible de 9.630.000 F pour financer les dépenses du débat national sur l'aménagement du territoire ;
- divers ajustements aux besoins, pour un total de 4,67 millions de francs qui bénéficieront notamment au fonctionnement courant (+ 1.688.499 F) et aux bureaux de la DATAR à l'étranger (+ 2.250.000 F).

Ainsi, hors dépenses à caractère exceptionnel provisionnées pour le débat national, le budget de la DATAR est de 2,29 milliards de francs, ce qui représente une mise à niveau conséquente (de l'ordre de 3,4 %).

2. Les interventions publiques

Quant aux crédits d'interventions publiques (Titre IV), ils atteignent 358,1 millions de francs, soit une croissance de 35 % en francs courants par rapport à 1993.

Parmi les mesures nouvelles, on peut signaler :

- un transfert de 40 millions de francs depuis le chapitre 44.01 article 20 ainsi qu'une majoration de 20 millions de francs du FAD pour faciliter les délocalisations de salariés hors de l'Ile-de-France (chapitre 44.03 nouveau article 10).

A noter que les crédits consacrés au pôle européen de développement, institué depuis 1985 dans le bassin de Longwy, restent stables à 3,9 millions de francs d'une année sur l'autre (article 30) ;

- une réduction de 36,8 millions de francs des crédits du Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (FRILE) qui n'atteint plus que 94 millions de francs pour 1994 (chapitre 44.02) ; des crédits inscrits au fascicule du Travail compléteront toutefois cet abondement ;

- enfin, un reclassement sur le chapitre 44.01 article 10 de crédits du FIAT destinés à des actions d'intervention et précédemment inscrits sur le chapitre 65.01 ainsi que de crédits du FIDAR également destinés à des actions d'intervention et précédemment inscrits sur le chapitre 65.03. Ce reclassement représente, au total, 120 millions de francs et porte le chapitre 44.01 des subventions diverses à 204,1 millions de francs, soit un progrès qui mérite d'être souligné, de 51,2 % par rapport à 1993.

Ce reclassement contribue à la clarté du budget, alors que précédemment les dépenses de fonctionnement transitaient par le FIAT.

B. LES DÉPENSES EN CAPITAL

Les dépenses en capital -qui représentent, pour 1994, 79,8 % des crédits figurant au fascicule de l'aménagement du

territoire- atteignent 1,83 milliards de francs en crédits de paiement, soit une progression de 19,4 % en francs courants par rapport au budget voté de 1993.

Les autorisations de programme atteignent, quant à elles, 2,64 milliards de francs pour 1994, soit une progression de 9,1 % par rapport à 1993.

L'intégralité des dépenses en capital figure au Titre VI (subventions d'investissement accordées par l'Etat).

On peut signaler :

- le regroupement au chapitre 64.00 article 10 des aides à la création et au développement de l'emploi dans les zones prioritaires et des aides à l'investissement industriel en zones rurales (647 millions de francs de crédits de paiement soit un progrès de 46 % par rapport à 1993) ;

- l'abondement du FIAT à hauteur de 610 millions de francs en crédits de paiement, soit une progression de 18,9 % en francs courants par rapport à 1993. A noter que 850 millions de francs d'autorisations de programme sont inscrits au chapitre 65.01 ;

- la croissance de 58,5 % par rapport à 1993 des crédits de paiement destinés à faciliter l'implantation d'activités industrielles ou tertiaires hors de la région parisienne (chapitre 65.02) ;

- la légère croissance (+ 4,4 %) des crédits de paiement de restructuration des zones minières (chapitre 65.05), dont les autorisations de programme (GIRZOM) restent stables d'une année sur l'autre ;

- enfin, la croissance de 6,3 % des crédits du FIDAR (chapitre 65.03).

II. L'EFFORT BUDGÉTAIRE GLOBAL DE L'ETAT AU NOM DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE RESTE UNE INCONNUE

L'article 132 de la loi de finances initiale pour 1992 (n° 91-1322 du 30 décembre 1991) avait stipulé : « A compter de la loi de finances pour 1993, un état des crédits affectés par l'Etat à l'aménagement du territoire est annexé, chaque année, au projet de loi de finances ».

«Cet état récapitule les dépenses effectives du dernier exercice connu et les crédits disponibles au 30 juin de l'année en cours».

Cette disposition avait été inspirée conjointement par le rapporteur des crédits de l'aménagement du territoire à la Commission des Finances du Sénat, notre regretté collègue Geoffroy de MONTALEMBERT ainsi que par MM. Jean FRANÇOIS-PONCET, et Jean DUECH s'exprimant au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan. Elle avait reçu un avis favorable du Gouvernement devant votre Haute Assemblée et sa portée avait même été sensiblement renforcée en nouvelle lecture par les députés.

Force est toutefois de constater que ce consensus n'est pas parvenu à ébranler l'inertie des administrations concernées.

Par courrier du 12 novembre 1992, le ministre du Budget faisait parvenir au Président de la Commission des Finances, M. Christian PONCELET, un jaune «provisoire et non exhaustif» tout en lui assurant que le document définitif était en préparation au sein des départements ministériels concernés.

Pour sa part, M. Jean FRANÇOIS-PONCET, Président de notre Commission des Affaires économiques et du Plan avait été conduit, par courrier en date du 27 novembre 1992, à attirer l'attention du Ministre du Budget sur cette lacune. Ce dernier -alors M. Martin MALVY- lui a répondu le 6 janvier 1993 que : *«L'élaboration de ce document a soulevé des difficultés méthodologiques particulières»*. Il précisait : *«Le jaune définitif est en cours d'élaboration à la DATAR et sera disponible prochainement»*.

On pouvait raisonnablement s'attendre à ce que cette promesse soit réalisée à l'automne 1993 avec l'examen du présent projet de loi de finances.

CHAPITRE II

Les principaux instruments de la politique d'aménagement du territoire : premiers résultats de 1993 et perspectives pour 1994

Parmi les instruments principaux dont peut disposer le Gouvernement pour mener la politique d'aménagement du territoire, il convient de mettre en lumière les premiers résultats de 1993 et les perspectives pour 1994 de :

- l'action internationale ;
- la prime d'aménagement du territoire et la PAT «petits projets» ;
- le FRILE ;
- le fonds d'aide à la délocalisation des activités (FAD) ;
- le FIDAR ;
- le fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT).

I. L'ACTION INTERNATIONALE

A. LE RÉSEAU DE LA DATAR À L'ÉTRANGER

Pour attirer les entreprises étrangères (sous peine de se retrouver importatrice de produits fabriqués chez nos voisins), la France à travers les bureaux à l'étranger de la DATAR s'applique à détecter les sociétés étrangères qui étudient une implantation en Europe pour les orienter vers la France et ses zones prioritaires au regard de la politique d'aménagement du territoire.

16 bureaux à l'étranger couvrent les zones à fort potentiel économique.

Ce travail s'opère de plus en plus dans un contexte caractérisé par :

- la concurrence des autres pays européens (qui disposent de moyens très supérieurs)

- et la multiplication d'initiatives locales, comme, par exemple, celles de la région Rhône-Alpes qui a créé un bureau à New York, une antenne à Bruxelles ainsi qu'à Barcelone, Stuttgart et Turin.

Le dispositif s'organise autour de 4 pôles :

1. EUROPE (Bruxelles avec antennes à Londres, Francfort, Milan, Barcelone, Amsterdam, Madrid)

2. AMÉRIQUE DU NORD (New York avec antennes dans le Midwest, en Californie et dans le Sud)

3. ASIE (Tokyo avec des relais à Osaka, à Taiwan et Hong-Kong)

4. SCANDINAVIE (bureau à Stockholm couvrant la Suède, la Norvège, la Finlande et le Danemark).

Le réseau comprend une soixantaine de personnes (7 directeurs et adjoints, une trentaine de prospecteurs CSNA (Coopérants du Service national en Administration) et contractuels, une quinzaine d'assistantes). Le tiers de ces effectifs est basé en Europe.

Le budget, affecté par la DATAR à ces actions s'est élevé à 42 millions de francs en 1993 dont 20 millions de francs inscrits au chapitre 34-04 (moyens de fonctionnement). Ce dernier montant est porté à 21.5 millions de francs pour 1994, ce qui permettra de faire face à l'appréciation de certaines devises (Yen japonais, Dollar américain, Dollar taïwanais).

Le renforcement et la restructuration en cours s'accompagnent de la mise en place d'un nouveau mode de gestion plus conforme à la souplesse nécessaire à cette mission :

- personnels sous contrat DATAR (la DREE assurant la mise en place des salaires et primes) ;

- financement du fonctionnement par transfert de crédits au budget de la DREE dès janvier, les fonds correspondants étant ensuite mis en place auprès des postes de l'Expansion Economique des villes où se situent les bureaux de la DATAR.

En termes de résultats de l'activité des bureaux à l'étranger, on peut observer que 240 opérations avaient été répertoriées en 1992 et 56 dossiers primés.

Rappelons que les entreprises étrangères avaient contribué, cette année-là, à créer 14.150 emplois dont 5.000 en zone aidée.

A noter que les investissements proviennent pour 44 % d'entreprises des pays de la Communauté européenne et pour 38 % de l'Amérique du Nord.

Selon les informations fournies à votre Rapporteur, 1993 risque de marquer un creux dans les investissements étrangers en France malgré quelques signes de reprise au début de l'été.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan ne peut que former le voeu que 1994 marque un redressement des implantations étrangères en France.

B. LE RÉSEAU «INVEST IN FRANCE»

Le réseau Invest in France, dont la création date d'octobre 1992, réunit autour d'une charte l'ensemble des organismes intéressés par la promotion de la France comme terre d'accueil d'investissements étrangers : la DATAR, les commissariats à l'industrialisation, les différents organismes relevant notamment des collectivités locales ou des Chambres de Commerce et d'Industrie intervenant en matière de développement économique local, les entreprises industrielles mettant en oeuvre des programmes spécifiques de reconversion de leurs sites.

Il a pour mission :

- d'améliorer l'information disponible sur les entreprises étrangères ;
- d'élaborer des outils d'aide à la vente, en particulier des argumentaires comparatifs France/pays concurrents et les dossiers thématiques sur les pôles d'excellence de la France ;
- de mieux articuler les actions de prospection menées par les uns ou par les autres pour gagner les parts de marché dans la compétition internationale ou éviter d'en perdre du fait de délocalisations internationales ;

- de mettre en commun les moyens des partenaires pour mener des actions de communication accompagnant les programmes de prospection.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan renouvelle sa suggestion que ce réseau s'adosse sur celui de la «Maison de la France» qui oeuvre dans le secteur du tourisme. Plus généralement, elle suggère que l'on évite tous les doubles-emplois avec les services existants de nos ambassades et consulats.

II. LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Dans un contexte de concurrence internationale accrue, le budget de la prime d'aménagement du territoire (PAT) reste très inférieur à celui de nos voisins européens. Il n'est ainsi guère à la hauteur que de celui de la région belge des Flandres et ne représente que le dixième du budget allemand et le huitième du budget anglais.

- Des crédits qui restent insuffisants malgré un effort

Selon la DATAR, la PAT est «*un outil à fort retour sur investissement*» dont chaque franc induit huit francs de chiffre d'affaires pour notre pays, et notamment dans le secteur du bâtiment et des travaux publics.

● Rappelons que, pour 1993, les dotations budgétaires de la PAT s'élèvent à 593 millions de francs en autorisations de programme. Mais l'aide rapportée à l'emploi (28.000 F en 1993) a été divisée par deux en trois années pour rester dans «l'enveloppe» budgétaire.

Quelques dossiers significatifs méritent d'être cités pour 1993 :

- Camaïeu à Roubaix (Nord : habillement (350 emplois) ;
- T.R.T. à Caen (Calvados) : cartes à puce (297 emplois) ;
- Ardam-Electrolux à Revin (Ardennes) : machines à laver (102 emplois) ;
- Siemens à Bousens (Haute-Garonne) : capteurs (160 emplois) ;

- Rank Xéros à Grenoble (Isère) : centre de recherche (50 emplois) ;
- Behr à Sarreguemines (Moselle) : radiateurs (190 emplois).

Sur les sept premiers mois de l'année, 75 dossiers avaient été primés pour un montant de 159,1 millions de francs et portaient sur 5.729 emplois. A ce rythme, nous sommes loin d'atteindre les 21.178 emplois primables sur l'enveloppe 1993.

● Pour 1994, un effort est effectué à travers l'inscription, au titre VI, sur le chapitre 64.00 article 10, d'un milliard de francs d'autorisations de programme et de 647 millions de francs en crédits de paiement, ce qui représente, il faut le rappeler, un progrès de 46 % par rapport au budget voté de 1993.

La prime devra continuer à être concentrée sur les projets mobiles, ce qui devrait améliorer notre situation concurrentielle.

Même si le budget reste cependant, selon les informations fournies à votre Rapporteur, insuffisant pour utiliser cette procédure comme le font nos voisins, c'est-à-dire en soutien aux extensions d'entreprises, votre Commission des Affaires économiques et du Plan suggère que l'on fasse un effort d'amélioration du rythme de consommation des crédits, en acceptant, lorsqu'il reste des crédits non consommés, que des entreprises situées hors du zonage de la PAT puissent en bénéficier.

- Le problème du zonage reste entier

Il convient de rappeler que le zonage actuel de la PAT intègre les priorités de l'aménagement du territoire :

- la façade atlantique, qui est à l'écart des concentrations industrielles européennes (l'espace économique européen étant de plus en plus structuré autour de l'axe Londres-Milan) ;

- les zones centrales qui souffrent toujours de leur enclavement et surtout de dépeuplement ;

- l'arc Nord-Est qui comprend des régions fortement industrialisées, mais qui subissent de plein fouet les effets de la reconversion des industries de base.

La Commission de la Communauté européenne a entrepris, en janvier 1991, comme l'article 93-1 du Traité de Rome le prévoit, le réexamen du dispositif d'aides à finalité régionale en France. Sur la carte de la PAT, sa proposition était la suivante :

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

- réexamen de la situation socio-économique de 3 départements avant fin 1991 (Maine-et-Loire, Puy-de-Dôme et Saône-et-Loire) ;

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

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

Rappelons que le gouvernement français n'a pas accepté la proposition de la Commission.

Par ailleurs, par décret du 28 mars 1992, le gouvernement a classé en zone primable certains cantons des environs de Belfort-Montbéliard et de Clermont-Ferrand. Ce classement est examiné par la Commission dans le cadre de la discussion globale.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan émet le souhait que l'on sorte, dans les meilleurs délais possible, de cette phase d'incertitude dans les délimitations et qu'à cette fin la meilleure concertation soit recherchée entre l'Etat, les collectivités territoriales concernées et la Commission des Communautés européennes.

Le débat national sur l'aménagement du territoire pourrait fournir l'occasion de préciser la nature et l'étendue des zones primables à la PAT de même que les types d'emplois et d'activités.

Dans certains cas actuellement, en effet, des emplois ont été transférés dans des zones primables, nécessitant la mise en place d'un plan social dans les zones où ils étaient précédemment implantés.

Ainsi, en fut-il de l'usine Thompson de Villieu-Loye-Molon dans l'Ain.

III. UN MÉTÉORE BUDGÉTAIRE : LA PAT «PETITS PROJETS» OU AIZR

On se souvient que le comité interministériel d'aménagement du territoire du 5 novembre 1990, constatant que de nombreux dossiers présentés par des petites et moyennes entreprises étaient implantés dans des zones non-éligibles à la PAT, avait décidé la création d'une procédure nommée aide à l'investissement industriel en zone rurale (AIZR).

Cette procédure n'a, en définitive, été opérationnelle que depuis la fin de 1992.

Au premier semestre de 1993, le total des crédits délégués aux préfets de régions atteignait 144,5 millions de francs et plusieurs dizaines de dossiers étaient instruits.

Mais cette procédure comporte des défauts :

- lourdeur du partenariat Etat-région, qui nécessite la conclusion d'une convention ;
- refus de certaines régions de s'associer au dispositif proposé ;
- caractère artificiel des seuils d'éligibilité à la prime.

Compte tenu de ces défauts, il faut s'attendre, selon les informations fournies à votre rapporteur, à une disparition de cette procédure pour 1994.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan, tout en comprenant les difficultés qu'implique ce type de dispositif, souligne, en revanche, l'urgence d'une aide à l'industrialisation dans les zones rurales.

Pour 1994, l'aide aux PME en zone rurale devrait être octroyée en priorité sur le fonds d'aide au PME-PMI inscrit sur la ligne unique nouvellement créée au budget du ministère de l'industrie.

Il a été indiqué à votre Rapporteur qu'une meilleure évolutivité des dispositifs, aussi bien pour les zonages que pour les autres conditions d'éligibilité, sera recherchée pour mieux répondre aux besoins par nature très diversifiés des PME.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan suggère que les formules les plus légères et les plus souples soient désormais privilégiées, au besoin par la conclusion de conventions directes entre les départements et les entreprises.

IV. LE FONDS RÉGIONALISÉ D'AIDE AUX INITIATIVES LOCALES POUR L'EMPLOI (FRILE) : FLÉCHISSEMENT

Les ressources du FRILE en 1993 sont de 209,5 millions de francs (dont 130 millions de francs au titre de crédits votés sur le budget de l'Aménagement du Territoire (chapitre 44.02 - article 10) et 79,5 millions de francs sur celui du ministère du Travail). En application d'une décision relative à l'appui aux projets de développement des territoires ruraux prise par le Comité Interministériel de Développement et d'Aménagement Rural (CIDAR), un crédit de 54 millions de francs provenant à parité du budget de l'Agriculture et du Développement rural et de celui de l'Aménagement du Territoire (FIDAR) a été rattaché au chapitre budgétaire du FRILE pour être géré de façon comparable au FRILE, son affectation géographique étant toutefois limitée à des zones à dominante rurale (en sont exclues les agglomérations urbaines de plus de 20.000 habitants).

Si la reconduction du FRILE dès 1994 dans le cadre de la 3ème génération des contrats de plan a été obtenue, le projet de loi de finances pour 1994 ne comprend à ce titre que 94 millions de francs sur les crédits de l'Aménagement du Territoire.

En clair, la contribution du fascicule «Aménagement du Territoire» au FRILE fléchit, d'une année sur l'autre, de 27,6 %.

V. LA DÉLOCALISATION DES ACTIVITÉS

A. LE FONDS D'AIDE A LA DÉLOCALISATION DES ACTIVITÉS (FAD)

Le fonds d'aide à la délocalisation des activités (FAD) reçoit 60 millions de francs pour 1994. Il fait l'objet d'une reventilation sur un chapitre 44.03 nouveau.

Par rapport au budget voté de 1993 (ancien article 20 du chapitre 44.01), ces crédits croissent de moitié ce qui mérite d'être souligné.

Le problème des délocalisations d'emplois publics est analysé plus loin.

B. LES ACTIONS EN VUE D'IMPLANTER DES ACTIVITÉS INDUSTRIELLES OU TERTIAIRES HORS DE LA RÉGION PARISIENNE

Les subventions d'investissement accordées en vue de faciliter l'implantation d'activités tertiaires ou industrielles hors de la région parisienne atteignent 67,4 millions de francs en crédits de paiement, soit un progrès de 58,5 % d'une année sur l'autre.

Quant aux autorisations de programme à ce titre, elles atteignent 115 millions de francs pour 1994, contre 100 millions de francs en 1993.

Rappelons qu'en 1992, le nombre de dossiers de demande d'aide a atteint 2.100 et 54 dossiers avaient été primés, représentant plus de 3.000 emplois dont 700 mutations.

Les entreprises concernées comptent moins de 50 salariés. Elles rejoignent plutôt la France de l'Ouest. Elles sont toutes confrontées à un problème d'inadaptation des locaux.

La mise en oeuvre s'est toutefois heurtée à de nombreuses difficultés sur le terrain, provoquées par l'existence de charges sociales à payer par l'entreprise sur des sommes versées par le préfet aux salariés mobiles.

En 1993, 80,6 millions de francs d'aide ont été, selon les informations fournies à votre Rapporteur, attribués aux salariés et aux entreprises sur les sept premiers mois de l'année. L'objectif de 3.000 emplois sera dépassé et l'on devrait se rapprocher des 5.000 emplois affichés par le CIAT du 12 juillet grâce à une amplification des actions de communication vers les PME.

VI. LE FIDAR

Le Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR) est «destiné à soutenir le développement, la création et la diversification d'activités dans les secteurs ruraux où se posent des problèmes économiques et démographiques d'une particulière gravité» (Article 1 du décret 79-533 du 3 juillet 1979 qui l'institue).

La procédure d'attribution des crédits du fonds a été modifiée en 1989 à la fois dans les zones éligibles, les objectifs recherchés et le mécanisme même de l'attribution.

C'est ainsi que les zones d'intervention du FIDAR ont été strictement limitées aux zones définies dans les contrats Etat-région du Xe Plan au titre des PACT ruraux.

Parallèlement, le fonds était recentré sur sa finalité originelle de développement économique des zones rurales en privilégiant trois objectifs prioritaires :

1er objectif : diversifier les activités économiques en milieu rural ;

2e objectif : permettre à l'agriculture et à la forêt de continuer à occuper l'espace ;

3e objectif : assurer des services de qualité à la population et aux entreprises.

Enfin, la gestion elle-même du fonds a été simplifiée en distinguant, d'une part, la partie contractualisée pour laquelle les crédits sont délégués aux préfets de région sur les orientations d'actions issues des contrats de plan et, d'autre part, la partie non contractualisée qui est désormais réservée à des affaires significatives décidées au cas par cas, au vu des retombées économiques de celles-ci ou de leur caractère innovant ou exemplaire pour les secteurs ruraux fragiles.

Le FIDAR est géré dans les régions par les SGAR et les DRAF. Son secrétariat général est assuré à la DATAR par un agent nommé, sur proposition du

délégué à l'aménagement du territoire, par le ministre de l'agriculture et qui n'est disponible pour la gestion du FIDAR qu'à temps partiel.

● Les crédits de paiement du FIDAR atteignent 350 millions de francs pour 1994, soit une progression de 6,3 % par rapport au budget voté de 1993. Il convient de noter que les autorisations de programme connaissent, en revanche, un fléchissement de 5,5 % d'une année sur l'autre.

Les principales actions financées concernent les secteurs :

- des activités économiques : 30 %
- de l'agriculture de la forêt et de la valorisation des productions agricoles : 25 %
- du tourisme rural : 35 %
- de l'amélioration et du développement des services à la population et aux entreprises : 10 %.

Elles sont engagées pour les 2/3 sur crédits déconcentrés, dans le cadre des contrats de plan où les crédits du FIDAR permettent l'élaboration de programmes concertés de développement économique à moyen terme.

Cette programmation est particulièrement importante pour son rôle dans la mobilisation des crédits relevant des politiques structurelles de la Communauté Européenne : la possibilité d'affecter des crédits du FIDAR constitue souvent la limite pratique à l'utilisation des crédits mis en place dans le cadre de l'objectif «5 b».

Les autres difficultés rencontrées relèvent de l'ajustement imparfait entre les autorisations de programmes et les crédits de paiement. Cette difficulté est d'autant plus vivement ressentie que les bénéficiaires des interventions du fonds sont majoritairement, soit des collectivités locales disposant de peu de ressources, soit des structures associatives, et que les retards des paiements effectifs entraînés par le déséquilibre évoqué mettent gravement en péril leur trésorerie.

● Au sein du FIDAR, les crédits, du fonds d'intervention pour l'auto-développement de la montagne (FIAM) -qui ont atteint 45 millions de francs en 1993- ne sont pas encore fixés.

Rappelons que le fonds d'intervention pour l'autodéveloppement de la montagne (FIAM) a été créé par la loi de finances pour 1985.

Depuis 1986, les objectifs du FIAM sont consacrés à subventionner des opérations :

- d'assistance technique de haut niveau,
- d'amélioration de la connaissance socio-économique des massifs,
- de renforcement de l'information des populations montagnardes et des acteurs économiques locaux.

Les crédits sont répartis par massif selon une clef de répartition (superficie, population, dépopulation) et affectés par le préfet de région, coordonnateur de massif, après avis des comités de massif.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan suggère que l'Etat, abandonnant l'aspect quelque peu expérimental que conserve le FIAM jusqu'à présent, soutienne et accentue son effort en ce domaine à partir de 1994 dans des domaines privilégiés comme le tourisme (hébergement public, centrales de réservation, informatique) ou le télétravail dans les entreprises.

VII. LE FONDS D'INTERVENTION POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (FIAT)

A. L'ÉVOLUTION DU FIAT EN 1993-1994

Les crédits de paiement affectés au FIAT atteignent 610 millions de francs pour 1994, soit une progression de 18,9 % d'une année sur l'autre. Il convient toutefois de noter que les autorisations de programme du FIAT n'atteignent que 850 millions de francs en 1994, soit un repli de 3 % par rapport à 1993.

Par ailleurs, la reprise constatable pour 1994 n'est pas de nature à déclencher l'euphorie si l'on veut bien se souvenir qu'elle ne parviendra pas -et de loin- à ramener les crédits de paiement du FIAT à leur niveau de 1991, soit 706,2 millions de francs.

L'utilisation des crédits du FIAT en 1992 et 1993 a été décidée en réunions interministérielles approuvées par le Premier ministre les : 16 janvier, 7 février, 13 mars, 12 novembre, 23 décembre 1992, 18 janvier, 18 mars, 4 mai 1993 et en CIAT des 23 juillet 1992, 10 février et 12 juillet 1993.

B. L'AIDE AUX ZONES MINIÈRES (GIRZOM)

Depuis 1968, une attention particulière est portée à la situation des bassins miniers du Nord-Pas-de-Calais, de Lorraine et du Centre-Midi ; une action vigoureuse en faveur du traitement des zones minières a ainsi été engagée dès cette période. En 1972 a été créé le Groupe interministériel pour la restructuration des zones minières (GIRZOM) qui s'est vu confier la mission d'impulser et de suivre : la rénovation des voiries et réseaux transférés des houillères aux communes ; la réhabilitation des logements des cités minières ; l'amélioration de l'environnement et l'entretien des équipements collectifs.

Globalement, les moyens en financements mis en place par l'Etat pour les zones minières ont progressé.

A noter que les crédits du GIRZOM accompagnent les moyens d'intervention issus des services du logement, destinés à la réhabilitation du patrimoine immobilier des houillères de bassins (type PALULOS).

A partir de 1989, l'Etat a réservé une dotation de 150 millions de francs en moyenne par an, pendant cinq ans, sur les crédits du GIRZOM, soit 750 millions de francs dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions, pour soutenir les collectivités territoriales dans leur action de réhabilitation des cités minières. En 1991, 1992 et 1993 des crédits du FIAT ont abondé l'enveloppe GIRZOM destinée à la région Nord-Pas-de-Calais, en référence au protocole d'accord signé entre l'Etat et les collectivités territoriales, qui fixe à 130 millions de francs la contribution de l'Etat.

Ces dernières années ont principalement été consacrées à la mise en oeuvre des mesures prises à la suite des conclusions du rapport ESSIG, relatif à la gestion du patrimoine immobilier des Houillères du Nord-Pas-de-Calais (82.000 logements). C'est ainsi qu'a été récemment créée, la SACOMI (Société d'Aménagement des Communes Minières).

Pour 1993, les crédits consacrés par l'Etat à la restructuration des zones minières, grâce aux fonds du GIRZOM, abondés par les fonds du FIAT, s'élèvent globalement à 180 millions de francs (166 millions et 14 millions, respectivement).

Le GIRZOM, qui sera proposé à la contractualisation entre l'Etat et les régions concernées pour la période 1994-1998, viendra concourir à la requalification des sites urbains touchés par la reconversion ; cet enjeu reste majeur pour le positionnement concurrentiel des régions concernées.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan constate avec satisfaction la progression de 4,4 % par rapport à 1993 des crédits de paiement consacrés à la restructuration des zones minières qui atteignent 163 millions de francs pour 1994.

CHAPITRE III

1994 : Une année décisive

I. LE GRAND DÉBAT NATIONAL ET L'ÉLABORATION DE LA LOI D'ORIENTATION

Le Gouvernement a décidé, lors du CIAT du 12 juillet, d'élaborer un projet de loi d'orientation du Territoire qui sera présenté au Parlement en 1994.

Ce projet comprendra une charte nationale du Territoire, image de la France en 2015. Son élaboration sera conduite, a-t-on indiqué, dans la plus large concertation possible. Le CIAT a fixé les modalités de ce débat national :

- il sera mené **prioritairement au niveau local**, sous la responsabilité des préfets de région, avec les Conseils régionaux à qui la loi de 1982 accorde une compétence éminente dans ce domaine, mais aussi avec les Conseils économiques et sociaux régionaux, les Conseils généraux, les maires et l'ensemble des forces économiques, sociales, culturelles et associatives ;

- **au niveau national**, seront associés au débat, outre les Assemblées, le Conseil Economique et Social et les grandes organisations sociales, socio-professionnelles et associatives.

Le grand débat national devrait s'achever au premier trimestre de 1994. 9.630.000 francs y sont consacrés dans le projet de loi de finances.

Dans son principe, ce débat est une excellente chose. Il permettra au Gouvernement d'être parfaitement informé. Mais peut-on raisonnablement penser que ce Gouvernement -comme ses prédécesseurs- n'avait pas été pleinement averti des deux réalités qui commandent l'aménagement du territoire : la maîtrise de l'évolution des villes et banlieues, la lutte contre la désertification rurale ?

Le Sénat, à travers de nombreux travaux et, notamment, le rapport de la Mission d'information chargée d'étudier les problèmes posés par l'avenir de l'espace rural français et de proposer les éléments d'une politique d'aménagement (1) ainsi que le rapport «Larcher» sur la politique de la ville (2) a ainsi déjà clairement établi le diagnostic.

D'une certaine façon, ce qu'attendent citoyens et élus locaux, ce n'est plus tant un débat que des actes. Le contenu de la loi d'orientation est donc attendu avec d'autant plus d'impatience.

II. LES CONTRATS ETAT/RÉGIONS : UN OUTIL IMPORTANT

A. L'ACHÈVEMENT DES CONTRATS LIÉS AU Xe PLAN

L'exécution des contrats Etat-régions associés au Xe Plan est en voie d'achèvement.

Le tableau ci-dessous - qui ne concerne que la métropole et qui ne revêt qu'une valeur provisoire à la fin du premier semestre de 1993- permet d'apprécier le taux d'exécution des contrats par domaine de l'activité économique.

Au demeurant, dans un département comme l'Ain, les sommes dépensées au titre du contrat de plan atteignent 60 millions de francs (30 millions pour l'Etat et 30 millions pour la région), alors que l'Etat, toutes actions confondues (y compris les salaires des fonctionnaires) y dépense, chaque année quelque 5 milliards de francs et que le département y investit près d'un milliard.

(1) cf rapport d'information n° 249 (Sénat 1990-1991)

(2) cf rapport d'information n° 107 (Sénat 1992-1993)

TAUX D'ENGAGEMENT DES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGION (METROPOLE)									
	engagement	moyenne						montant total	taux de
domaines	1989-1993	annuelle	1989	1990	1991	1992	1993	des engagements	réalisation
artisanat	173,00	34,00	33,23	32,07	33,66	46,02	46,72	102,10	111,04
commerce	60,25	11,26	11,20	11,50	11,58			34,28	60,91
agriculture	5.791,35	1.158,27	1.171,26	1.159,48	1.001,95	1.162,54	1.152,54	5.717,78	98,73
mer	003,11	160,62	192,80	186,72	112,72	109,14	100,60	761,98	94,88
action sociale	2.385,81	477,16	374,34	470,78	460,40	450,32	610,00	2.280,82	95,80
commerce extérieur	142,30	28,46	29,18	20,28	28,29	20,29	28,29	142,32	100,01
industrie	1.471,80	294,38	311,00	307,00	309,60	297,00	283,00	1.507,60	102,43
dsq	4.440,60	888,12	854,09	849,82	782,00	800,60	880,80	4.257,71	95,88
routes	23.721,40	4.744,28	4.219,59	4.900,32	4.538,80	3.418,68	4.054,80	21.212,90	89,43
transports	4.073,00	834,60	369,01	060,24	1.057,18	991,30	1.224,20	4.591,93	98,27
ntp	70,98	14,20	13,96	11,85	11,85	9,73	8,00	55,38	78,02
tourisme	200,20	41,84	38,68	40,86	41,93	40,96	30,80	202,13	80,82
enseignement secondaire	953,68	190,71	190,09	191,89	188,71	180,71	181,76	944,05	98,00
enseignement supérieur	2.468,19	493,64	181,08	627,45	804,54	802,28	283,18	2.469,13	100,00
environnement	802,20	160,44	108,10	167,17	92,12	170,18	137,13	684,70	75,89
droits des femmes	22,75	4,55	4,55	4,66	4,55	3,60	6,50	22,76	100,00
recherche mt	938,76	187,36	184,01	181,08	184,61	190,88	178,60	830,78	89,36
recherche éducation rationnelle	232,66	46,51	41,80	35,15	48,85	30,45	31,24	188,69	81,10
recherche organismes	608,27	101,26	164,88	124,18	101,55	80,56	80,63	566,87	109,80
recherche ministères	88,26	18,85	11,40	10,20	10,46	24,71	24,78	89,64	91,13
formation professionnelle	3.638,66	727,33	662,47	761,36	750,20	743,79	874,39	3.582,20	98,50
affaires étrangères	20,60	4,10	4,93	4,10	4,10	4,10	3,57	20,60	100,00
coopération	24,70	4,94	4,94	4,94	4,96	4,95	4,85	24,73	100,12
économie sociale	8,00	1,80	0,00	0,00	1,50	1,50	1,50	4,50	50,00
écoles d'architecture	16,00	3,00	0,50	5,40	5,40	0,00	0,00	11,30	75,33
villes nouvelles	300,00	80,00	73,00	70,00	61,69	51,00	55,00	300,00	100,00
ixwil	20,00	4,00	0,00	5,30	0,00	0,00	0,00	5,30	26,50
ero nord est et tsu	86,00	19,00	14,50	10,80	12,80	20,00	20,00	87,10	91,68
culture	612,20	122,44	116,11	143,71	112,39	122,48	102,00	596,09	97,47
trije	880,00	172,00	172,00	172,00	172,00	172,00	172,00	880,00	100,00
fiat	1.269,76	251,96	260,06	242,24	227,66	218,12	190,10	1.138,27	90,36
fidar	1.340,00	268,00	268,00	268,00	268,00	268,00	268,00	1.340,00	100,00
girzom	242,60	48,50	40,60	40,60	40,60	40,60	40,60	242,60	100,00
(total)	58.495,62	11.699,12	10.121,62	12.010,31	11.395,22	10.743,98	10.770,36	55.065,30	94,12

CIAT du 12 Juillet 1993

Participation de l'Etat par région

Régions	Montant en MF
Alsace	2.082,03
Aquitaine	2.724,87
Auvergne	1.758,47
Basse-Normandie	2.157,89
Bourgogne	1.928,82
Bretagne	4.935,27
Centre	2.001,74
Champagne-Ardenne	1.559,77
Corse	666,95
Franche-Comté	1.612,74
Haute-Normandie	1.937,05
Ile-de-France	8.922,30
Languedoc-Roussillon	3.517,01
Limousin	1.483,92
Lorraine	4.275,61
Midi-Pyrénées	4.034,68
Nord-Pas-de-Calais	7.392,64
Pays de la Loire	2.465,42
Picardie	2.126,84
Poitou Charentes	2.417,42
Provence Alpes Côte d'Azur	3.090,44
Rhône Alpes	3.595,82

B. L'ÉLABORATION DES CONTRATS ETAT-RÉGIONS ASSOCIÉS AU XI^e PLAN (1994-1998)

Un accroissement significatif de l'enveloppe

Le CIAT du 12 juillet 1993 a décidé de porter l'enveloppe de contrats de plan de la métropole à 67,5 milliards de francs, contre 51,1 milliards en 1989, en intégrant la poursuite du programme «Université 2000» et des actions conventionnelles de développement culturel. Les engagements de l'Etat dans le cadre des contrats de plan, sont donc en augmentation de 32 %. Les actions liées à la politique de la ville feront l'objet d'une contractualisation spécifique.

• Une modulation de l'effort de l'Etat entre régions

Par ailleurs, le CIAT a décidé que l'enveloppe de l'Etat serait modulée entre les régions en fonction de trois critères : potentiel fiscal ; taux de chômage ; variation de l'emploi.

Les régions, à l'exception de l'Ile-de-France et de la Corse, sont réparties en trois groupes :

- le groupe 1 constitué des régions nécessitant un effort prioritaire de l'Etat, constitué de l'Auvergne, de la Bretagne, du Limousin, de la Lorraine, du Nord-Pas-de-Calais et de Poitou-Charentes. L'enveloppe globale qui leur a été attribuée entre 1989-1993 sera majorée de l'accroissement du produit intérieur brut en valeur depuis le 1er janvier 1989, soit 23,5 % ;

- le groupe 2 constitué des régions Aquitaine, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Languedoc-Roussillon, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Pays de la Loire et Picardie qui verront leur enveloppe augmentée de 14,10 %.

- le groupe 3 constitué des régions Alsace, Centre, Franche-Comté, Midi-Pyrénées, Provence Alpes Côte d'Azur et Rhône Alpes qui bénéficieront de la même dotation qu'en 1989, maintenue en francs constants.

Pour concrétiser le nécessaire rééquilibrage de l'effort de l'Etat, la dotation réservée à l'Ile-de-France sera réduite de 10 % en francs courants, par rapport au contrat 1989-1993.

	%Chômage 90	Potentiel fiscal 90	Evol.emploi 82-90	Pop.90	Enveloppe Etat 94-98 (hors pol. ville)	Enveloppe / Habitant	Enveloppe avec pol. Ville	Enveloppe / Habitant	Pol Ville
CORSE	9,8	186,6	0,9	250,4	660,0	2635,8	688,1	2747,8	28,06
LIMOUSIN	7,9	192,7	1,1	722,8	1480,0	2047,6	1520,7	2103,9	40,68
NORD-PAS-DE-CALAIS	12,6	186,7	1,0	3965,1	7390,0	1863,8	8268,6	2085,3	878,6
LORRAINE	8,6	218,3	1,0	2305,7	4270,0	1851,9	4494,8	1949,4	224,76
BRETAGNE	9,5	189,9	1,0	2795,6	4930,0	1763,5	5061,1	1810,4	131,12
MIDI-PYRENEES	9,0	200,6	0,9	2430,7	4030,0	1658,0	4216,6	1734,7	186,59
LANGUEDOC-ROUSSILLON	13,2	204,3	0,9	2115,0	3510,0	1659,6	3653,2	1727,3	143,18
BASSE-NORMANDIE	9,0	227,7	1,0	1391,3	2150,0	1545,3	2215,5	1592,4	65,5
POITOU-CHARENTE	10,1	194,0	1,0	1595,1	2410,0	1510,9	2522,1	1581,1	112,06
FRANCHE-COMTE	7,1	235,8	1,0	1097,3	1610,0	1467,2	1732,8	1579,1	122,79
AUVERGNE	9,3	202,4	1,1	1321,2	1750,0	1324,6	1846,6	1397,7	96,59
ALSACE	5,2	265,4	0,9	1624,4	2080,0	1280,5	2249,5	1384,8	169,53
BOURGOGNE	8,1	228,0	1,0	1609,7	1930,0	1199,0	2060,6	1280,1	130,62
PICARDIE	9,8	218,9	1,0	1810,1	2120,0	1171,2	2307,5	1274,8	187,53
CHAMPAGNE-ARDENNE	9,3	229,2	1,0	1347,8	1560,0	1157,4	1679,9	1246,4	119,86
HAUTE-NORMANDIE	10,8	256,2	1,0	1737,2	1930,0	1111,0	2138,4	1230,9	208,37
AQUITAINE	10,2	210,5	1,0	2795,8	2720,0	972,9	2926,7	1046,8	206,74
ILE-DE-FRANCE	7,3	383,2	0,9	10660,6	8920,0	836,7	11157,1	1046,6	2237,14
CENTRE	7,9	232,4	1,0	2371,0	2000,0	843,5	2239,9	944,7	239,94
PACA	11,0	248,3	0,9	4257,9	3090,0	725,7	3954,1	928,7	864,11
PAYS-DE-LA-LOIRE	9,6	210,2	1,0	3059,1	2460,0	804,2	2712,7	886,7	252,65
RHONE-ALPES	7,4	272,3	0,9	5350,7	3600,0	672,8	4718,6	881,9	1118,59

La dotation affectée à la Corse sera maintenue en francs constants. La Corse demeurera la région métropolitaine bénéficiant de l'attribution en francs par habitant la plus élevée.

● Le cas spécifique des DOM-TOM

L'enveloppe de l'Etat pour les contrats de plan dans les régions, territoires et collectivités d'outre-mer (hors Nouvelle Calédonie et Polynésie française) est provisoirement arrêtée au montant de 3,3 milliards de francs.

Cette enveloppe sera complétée :

- s'agissant des DOM, pour prendre en compte l'incidence sur le niveau des contreparties nationales, de l'augmentation des aides communautaires actuellement en cours de négociation,

- pour la Polynésie française, à l'issue des discussions menées par l'Etat et le territoire dans le cadre du «pacte de progrès polynésien».

La modulation selon les régions de la contribution financière de l'Etat n'a cependant en soi rien de choquant. C'est même l'un des principes posés par le dernier CIAT, pour réduire les déséquilibres territoriaux. L'enveloppe de chaque région a été pondérée pour tenir compte de sa richesse. Mais par souci de simplification, le Gouvernement a fait la péréquation à partir des montants des précédents contrats de plan.

**Montant des dotations de l'Etat par habitant dans les
contrats de plan (1994-1998)**

	En francs
Limousin	2.053
Nord-Pas-de-Calais	1.864
Lorraine	1.854
Bretagne	1.765
Midi-Pyrénées	1.660
Languedoc-Roussillon	1.640
Poitou-Charentes	1.515
Franche-Comté	1.470
Auvergne	1.330
Alsac ^é	1.282
Bourgogne	1.200
Picardie	1.175
Champagne-Ardenne	1.157
Basse-Normandie	1.150
Haute-Normandie	1.115
Aquitaine	975
Centre	844
Ile-de-France	837
Pays de la Loire	806
PACA	726
Rhône-Alpes	672
Corse	2.670

Les compétences de la région Corse étant plus étendues, sa dotation ne peut être comparée avec les autres régions.

Il reste que la dotation de réserve pourrait être sollicitée pour compenser des distorsions. Or cette réserve ne s'élève guère qu'à 830 millions de francs sur cinq ans, ce qui constitue une marge relativement étroite.

Il conviendra donc de veiller à ce que les écarts entre régions ne se creusent pas plus s'agissant des dotations de l'Etat par habitant.

● **La procédure d'élaboration est satisfaisante**

L'élaboration des plans régionaux est bien avancée. La plupart des conseils régionaux se sont dotés de structures permettant une planification. Des débats ont eu lieu.

La stratégie de l'Etat dans chaque région a été définie par le préfet de région.

La négociation proprement dite entre l'Etat et les régions va pouvoir s'engager. Chaque préfet de région recevra, à cet effet, un mandat comportant deux volets :

- un «noyau dur» comprenant les opérations jugées prioritaires par l'Etat pour la région sur lesquelles le préfet aura une obligation de réussite ;

- une seconde partie, égale et parfois supérieure à la moitié de l'enveloppe budgétaire, sur laquelle le préfet aura toute latitude pour négocier en fonction de son plan d'action.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan, tout en se félicitant de ce que la nouvelle procédure permette une meilleure déconcentration et une plus étroite adaptation aux réalités émet le souhait qu'une concertation approfondie des régions avec les départements et les communes soit expressément prévue lors de l'élaboration de la prochaine génération de contrats.

III. LES DÉLOCALISATIONS : UNE POLITIQUE À POURSUIVRE RÉSOLUMENT

On se souvient que la politique des délocalisations a été initiée par les CIAT des 3 octobre et 7 novembre 1991 et poursuivie par les CIAT des 29 janvier et 23 juillet 1992.

85 organismes étaient visés, 77 villes de province devaient être bénéficiaires et 15.000 emplois devaient être délocalisés d'ici à 1996. 30.000 d'ici à l'an 2000.



A. UNE BONNE IDÉE, MÊME SI LA MÉTHODE A ÉTÉ PARFOIS DISCUTABLE

1. Les délocalisations vont dans le bon sens

Un premier bilan des délocalisations a pu être tracé à la fin de l'année 1992 : 1.895 transferts avaient été réalisés et 872 étaient en cours.

2.077 transferts d'emplois étaient, en outre, programmés pour le début de l'année 1993.

Au total, après le CIAT du 12 juillet 1993, les mesures de transfert hors d'Ile-de-France qui ont été décidées depuis 1991 portent sur 15.500 emplois relevant de 88 services, établissements ou organismes différents et intéressent 80 villes situées dans la totalité des régions.

Le Comité interministériel (CIAT) du 12 juillet 1993, symboliquement tenu à Mende (Lozère) a consacré la relance du mouvement des délocalisations.

Ainsi, les modalités de mise en oeuvre du transfert vers la province de six organismes devaient être précisées avant le 31 octobre 1993 :

- le **Centre technique du bois et de l'ameublement** (180 emplois à transférer notamment à Bordeaux) ;

- l'**Institut national de la propriété industrielle** qui devra faire l'objet d'une proposition de régionalisation de la part de son ministère de tutelle intégrant le transfert à Lille de 150 emplois ;

- le **Cemagref** dont le transfert était prévu à Clermont-Ferrand et une formation de 3e cycle rattachée à l'**ENGREF** ;

- les **laboratoires des ministères de l'Economie et du Budget**, dont les modalités de transfert devront être précisées afin de permettre leur insertion dans un dispositif général :

- la **Datar** (destination et date de départ restant à préciser) ;

- le **Gip** social du ministère des P et T, qui devra faire l'objet de propositions complémentaires afin de permettre le transfert de 180 emplois en Lorraine.

Les délocalisations d'emplois publics vont dans le bon sens. La raison en est simple. Chacun sait que, pour le choix de leur résidence, les cadres et employés qui appartiennent au secteur tertiaire souhaitent bénéficier, d'une part, d'établissements scolaires de qualité pour leurs enfants et de la confrontation, de la proximité avec leurs semblables et enfin d'emplois pour le conjoint.

En clair, pour attirer des cadres, il faut que des cadres vivent déjà dans la zone géographique en question. L'idée consistant donc à positionner sur le territoire des agents économiques relevant du secteur tertiaire «administratif» n'est pas mauvaise car elle permet d'attirer des agents économiques relevant du secteur tertiaire «marchand», c'est-à-dire des cadres ou assimilés travaillant dans des entreprises privées.

C'est un effet d'appel ou d'«amorçage» qui paraît décisif.

2. La méthode de mise en place a été parfois discutable

Quatre reproches peuvent être adressés à la méthode qui a présidé aux délocalisations opérées jusqu'à présent : insuffisance de la concertation, mauvaise définition des priorités géographiques, gaspillage des compétences et, enfin, coût excessif.

- le premier reproche tient à ce que les délocalisations ont trop souvent été opérées sans une concertation suffisante avec les personnels concernés et leurs représentants.

L'Ecole nationale d'administration a, ainsi, été envoyée à Strasbourg avec une certaine rudesse initiale. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs annulé cette décision le 4 juin 1993, contraignant le Gouvernement à rechercher les voies d'un maintien de la décision de transfert sur des bases juridiques incontestables.

De même, l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) doit être, en partie, transféré à Lille en 1995, en dépit des recommandations négatives d'un expert désigné par le conseil d'administration de cet établissement, dès novembre 1991.

Le Conseil d'Etat a, par ailleurs, été conduit, en mars 1993, à annuler la décision de transfert de la SEITA à Angoulême au motif que seule l'assemblée générale de cet établissement pouvait valablement prendre une telle décision. Le Conseil d'Etat a cru bon de préciser :

« Ces décisions n'ont pas été prises selon la loi, c'est-à-dire après consultation des instances compétentes ».

Le transfert de la SEITA à Angoulême (400 emplois) reste donc suspendu dans l'attente de nouvelles propositions et d'une réétude du dossier.

Le Conseil d'Etat a examiné également les dossiers de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP). Le comité interministériel (CIAT) du 12 juillet 1993 a décidé d'élaborer de nouvelles propositions de sites d'accueil pour l'UGAP. Le Conseil d'Etat a, en outre, annulé la décision de délocaliser la Caisse centrale de coopération économique ainsi que le Centre d'études financières et bancaires.

En définitive, le conseil interministériel (CIAT) du 12 juillet 1993 a décidé de suspendre les transferts :

- du Musée national du Sport, dans l'attente d'une décision sur le Grand Stade (15 emplois prévus à Sénart) ;

- de l'Association de gérance des écoles maritimes et aquacoles (Agema), dans l'attente d'un réexamen par son ministère de tutelle (12 emplois prévus à Boulogne) ;

- de la Caisse française de développement et le Centre d'étude et d'information économique et bancaire (CEFEB), dans l'attente de nouvelles propositions avant le 31 octobre prochain (600 emplois à Sarcelles et Arras) ;

- du Fonds d'intervention et d'organisation des marchés des produits de la pêche, dans l'attente d'un réexamen (15 emplois prévus à Boulogne).

La même CIAT a décidé d'étudier la modification du site d'accueil :

- de l'UGAP (propositions avant le 31 octobre 1993) ;

- de l'Office national des forêts (ONF) dont le transfert était prévu à Bourges (propositions avant le 31 octobre) ; votre commission émet le souhait que ce transfert bénéficie à une région forestière ;

- de l'Ecole nationale supérieure d'horticulture, qui devait être transférée de Versailles à Bergerac, rejoindra Angers dans le cadre de la constitution d'un pôle national d'horticulture ;

- de l'ADEME : la totalité des emplois des services centraux de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie sera répartie entre Angers et Valbonne selon une proposition des ministères de tutelle.

Le second reproche -plus grave- tient à ce que les délocalisations ont parfois été d'emblée vidées de leur sens dans la mesure où elles ont été opérées au sein même du grand bassin parisien.

L'exemple type de ce genre de demi-mesure est celui de la DATAR dont le Conseil d'Etat a également été saisi. Il avait, en effet, été décidé de faire quitter à la DATAR les locaux prestigieux qu'elle occupe rue Charles Floquet, dans le 7^e arrondissement de Paris pour des bâtiments provisoires situés ... à la Plaine Saint-Denis (Seine-Saint-Denis). Utilité d'une telle mesure pour la reconquête du territoire ? Nulle. Les collaborateurs de la DATAR ne s'y sont d'ailleurs pas trompés en déclenchant une grève en décembre 1992 puis en éditant une carte de vœux sur le thème «DATAR en 93 : trop tôt pour le 93».

L'idée de délocaliser des emplois exercés jusqu'ici à Paris dans la banlieue de Paris est, évidemment, une absurdité. Relèvent d'une telle aberration : le départ de la Délégation interministérielle à la Ville et de la Délégation interministérielle à l'Insertion des jeunes en difficulté ou du Secrétariat général à l'intégration vers la Seine-Saint-Denis.

Relève de la même erreur, l'idée de déménager de Paris vers Creil, dans l'Oise, les nouveaux états-majors inter-armées et une partie des services de la nouvelle Direction du renseignement militaire.

Troisième reproche fait aux délocalisations : elles provoqueraient un «gaspillage des compétences acquises» par les refus de suivre nombreux constatés chez les agents des organismes délocalisables.

Ainsi, pour le CEREP, 28 agents sur 126 ont accepté de suivre ; 41 sur 77 pour le Secrétariat aux Anciens combattants ; 18 sur 86 pour Voies navigables de France.

Selon certains commentateurs, 10 % seulement des délocalisables accepteraient de suivre leur administration.

Une enquête a révélé que, sur les 570 salariés de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), 14 seulement étaient volontaires pour suivre la délocalisation.

Le dernier reproche fait aux délocalisations tient à leur coût jugé souvent disproportionné par rapport à l'effet qui en est attendu.

Ainsi le coût de délocalisation de l'établissement «Voies navigables de France» à Béthune avoisinerait, selon certaines estimations, 85 millions de francs pour quelque quatre vingt six salariés. 52 millions seraient consacrés à la construction de locaux et 30 millions au financement du plan social (primes, possibilité d'obtenir des prêts-relais au logement, indemnités de 300.000 francs en moyenne pour chaque agent licencié).

De la même façon, le transfert du Centre d'étude et de recherche sur les qualifications (CEREQ) à Marseille aurait, selon le chargé de mission aux délocalisations, coûté 300.000 francs par emploi délocalisé.

Il est en outre acquis que l'Etat a dépensé 400 millions de francs d'investissements en 1992 pour le relogement des services délocalisés. Un chiffre égal est annoncé pour 1993.

Au total, le coût du plan de délocalisation coûterait de 500.000 à 1 million de francs par emploi.

Bien plus, la source de financement que l'on aurait pu songer à amorcer par la vente de locaux parisiens prestigieux comme ceux de l'ENA, de la SEITA, de VNF ou de la DATAR ne sera pas profitable tant que le marché de l'immobilier professionnel à Paris est dans une situation préoccupante.

Néanmoins, il a été décidé, lors du CIAT du 12 juillet 1993 que les mesures d'accompagnement des délocalisations seront renforcées par les dispositions suivantes :

- le complément exceptionnel de localisation en province a été porté à 45.000 francs ;

- le montant de l'allocation à la mobilité du conjoint perdant son emploi a été porté de 20.000 à 40.000 francs (non imposable) ;

- lorsque l'offre de logements du secteur locatif d'une ville d'accueil d'une délocalisation ne sera pas de nature à satisfaire les besoins des personnels délocalisés, le ministre du logement allouera au préfet les prêts PLA et/ou PLI nécessaires ;

- des propositions de reclassement seront faites par chaque ministre et, si besoin, dans un cadre interministériel par la mission de localisation publique : réservation aux personnels intéressés

d'emplois vacants et/ou à pouvoir par concours ; affectations temporaires sur des emplois gelés ; intégrations en surnombre provisoire.

B. LA SOUHAITABLE POURSUITE DES DÉLOCALISATIONS

Idée judicieuse, la délocalisation d'emplois publics doit être poursuivie. Quelques suggestions concrètes peuvent être faites sur le plan des choix géographiques à faire mais aussi des organismes à délocaliser. Mais cela ne suffit pas. En effet, ce mouvement doit être complété par une véritable cascade, de collectivité en collectivité, de délocalisations successives pour aboutir à une revalorisation effective des petites villes.

1. Quelques suggestions méritent d'être faites

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan tient à émettre des suggestions concrètes.

a) Ne pas «délocaliser» dans le grand bassin parisien et ne pas renforcer la dorsale européenne de développement

Les délocalisations ne devraient pas prioritairement s'effectuer au profit du «grand bassin parisien», ni, non plus, en direction des zones du territoire français les plus soumises à l'attraction de la dorsale de développement européen.

Ainsi, les délocalisations devraient s'orienter plutôt :

- vers la «diagonale aride» qui traverse le territoire du Nord-Est au Grand Sud-Ouest (Champagne-Ardenne, Centre, Limousin, Auvergne, une partie de l'Aquitaine) ;

- vers les «finistères» français (Manche, Bretagne intérieure, Corse).

Mais, dans le même temps, on pourrait tirer parti des spécificités de certaines régions frontalières comme l'Alsace, Rhône-Alpes ou Provence Côte d'Azur.

b) D'autres organismes publics pourraient être délocalisés

D'autres organismes publics pourraient être délocalisés. Leur installation actuelle à Paris ne relève -sous bénéfice d'inventaire- d'aucune obligation.

Le Gouvernement entend, semble-t-il, prendre de nouvelles décisions en 1994, afin de parachever la réalisation de l'objectif de 30.000 emplois à transférer en province.

Il affirme souhaiter que les décisions à venir soient préparées en concertation avec les parties concernées et, en particulier avec les organes de direction des services, les personnels, les collectivités d'accueil.

Ce travail a été engagé par tous les ministres et les préfets de région, conformément aux orientations adoptées par le Premier ministre à l'occasion du CIAT précité du 12 juillet 1993. La DATAR réalisera l'instruction et la synthèse des propositions qui lui seront adressées avant la fin de l'année. Il appartient ensuite au Gouvernement d'arrêter ses décisions.

Son action devrait tendre à éviter l'émiettement de l'appareil administratif de l'Etat et, en définitive, son affaiblissement. C'est pourquoi, le Gouvernement cherchera à conforter ou à constituer sur l'ensemble du territoire des pôles administratifs forts, comportant des activités complémentaires de manière à consolider les réseaux de villes et faciliter l'enracinement local des services transférés.

c) Le cadre juridique des délocalisations doit être précisé

Pour finir, votre Commission des Affaires économiques et du Plan suggère que la future loi d'orientation sur l'aménagement du territoire soit l'occasion de fixer le cadre juridique des délocalisations d'emplois publics.

L'idée serait de mettre en place une sorte de «code des délocalisations».

La procédure -fixée par voie législative- prévoirait notamment les modalités de consultation des collectivités locales concernées, des personnels, du Conseil d'Etat.

De même, seraient fixées les obligations incombant aux collectivités locales bénéficiaires de délocalisations d'effectuer, à leur tour, des transferts d'emplois vers des villes moins peuplées.

2. Les délocalisations doivent se poursuivre en cascade

Que l'Etat consente à délocaliser ses services ou des services nationaux semi-publics, voilà qui est la condition indispensable initialement. Elle est en voie de réalisation et il faut poursuivre celle-ci. Mais à quoi risquerait-on d'aboutir si l'on s'en tenait là ? Pour l'essentiel, à renforcer le secteur tertiaire public dans un certain nombre de capitales régionales (Marseille, Caen, Poitiers, Metz, Limoges, Amiens, Strasbourg) ou de chefs-lieux des départements (Belfort, Nancy, Angers).

Si l'on veut, véritablement, obtenir une revitalisation des zones délaissées, des «espaces intersticiels», de la «diagonale aride» et des divers «finistères» que l'on connaît sur notre territoire, il faut poursuivre logiquement la politique des délocalisations en la déclinant.

Comment y parvenir ?

Par l'action coordonnée des diverses catégories de collectivités locales. Il conviendrait que chaque collectivité territoriale (région, département ou commune) concernée, tire les conséquences des délocalisations d'emplois étatiques ou publics nationaux dont elle va bénéficier ou qu'elle souhaite. Ainsi, une réflexion pourrait être menée, au prix d'une concertation entre les diverses collectivités impliquées. Cette réflexion pourrait aboutir à l'établissement d'un programme régional, voire départemental, de délocalisations au sein duquel les collectivités bénéficiaires de délocalisations d'emplois d'Etat ou nationaux consentiraient à délocaliser, à leur tour, un certain nombre d'emplois au profit de collectivités de moindre dimension ou moins favorisées situées dans la même région ou le même département.

Bien entendu, il appartiendrait aux collectivités d'accueil de veiller sur trois points importants : l'emploi du conjoint ; la scolarisation des enfants ; le logement des familles.

Naîtrait ainsi un phénomène de «cascade» dont, au bout du compte, les communes de 2.000 à 10.000 habitants pourraient être

bénéficiaires. Il est heureux que le CIAT du 12 juillet 1993 ait repris cette idée.

Mais votre Commission des Affaires économiques et du Plan ne se dissimule pas que les délocalisations ne constitueront un véritable succès que si elles portent sur des services entiers, y compris les réseaux de commandement. Par conséquent, il faut veiller à ce qu'on ne se borne pas à délocaliser les seules parties de services jugées secondaires.

IV. LE MAINTIEN DES SERVICES PUBLICS EN ZONE RURALE : QUEL AVENIR AU-DELÀ DU MORATOIRE ?

La revitalisation de l'espace rural passe prioritairement par le redéploiement ou, à défaut, le maintien des services publics.

Une des premières initiatives prises par le nouveau Gouvernement a été de proclamer un moratoire sur les suppressions d'emplois publics dans les zones rurales.

Cette mesure a été incontestablement bien accueillie même si, dans certains cas, des tentatives de contournement ont pu être esquissées.

Le moratoire devait initialement durer jusqu'au 31 octobre 1993. Sa prolongation a été décidée au début du mois de septembre.

Un nouveau dispositif devra cependant être mis en place à l'issue du moratoire : analyse systématique de l'impact des mesures envisagées, recherche de mesures compensatoires, renforcement des procédures de concertation prévues par les schémas départementaux d'organisation et d'amélioration des services en milieu rural, consultation de la commission départementale instituée dans tous les départements, mise en place de solutions assurant la qualité et la continuité du service, encouragement à l'innovation en matière de service public grâce à la mise en oeuvre de mesures statutaires et réglementaires.

Cela dit, votre Commission des Affaires économiques et du Plan estime que, sur le fond, tout reste à faire pour favoriser le maintien des services publics (école, poste, perception, transports en commun) voire privés (petits commerces, poste à essence).

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan émet donc le souhait que la fin du moratoire -même prolongé- ne se traduise pas par l'avalanche de suppressions qui n'auraient été ainsi gelées que pendant quelques mois.

V. LA PROMOTION DES RÉSEAUX DE VILLES

Parmi les pistes qui s'ouvrent pour une stratégie de reconquête du territoire, les réseaux de ville méritent d'être promus.

Le concept de «systèmes urbains» et d'intégration dans une aire géographique a fait l'objet d'intéressantes études de la DATAR.

Le rapport «Guichard» de 1986 avait mis en avant des pôles de croissance, définis non pas comme de simples métropoles mais comme des territoires plus étendus, mêlant réseaux de villes et espace rural et atteignant un poids significatif à l'échelle européenne dans le domaine économique et social. Différentes expériences en ce sens ont été menées.

Une circulaire du 17 avril 1991 a affirmé la volonté de l'Etat de soutenir les projets résultant d'une volonté locale.

A grande échelle, des villes peuvent rechercher entre elles des complémentarités spécifiques pour mieux affirmer leur identité.

A moyenne échelle, le premier type de situation concerne les réseaux qui recherchent des complémentarités de stratégie entre des villes afin de mieux mettre en valeur leurs atouts respectifs : Nîmes-Montpellier ; Orléans-Blois-Tours ; Poitiers-Niort-La Rochelle-Angoulême.



Le réseau des grandes villes de l'Ouest Nantes-Rennes-Brest, Angers

Ce réseau des grandes villes de l'Ouest est structuré par trois grands thèmes :

- l'enseignement supérieur pour lequel les quatre villes sont prêtes à financer des centres universitaires afin de créer un pôle européen universitaire entre Nantes et Rennes auquel seraient associées Brest et Angers ;
- le développement économique est la conquête des marchés extérieurs avec la mise en place d'actions de prospection ;
- l'aménagement du territoire pour lequel ces villes -outre le développement des infrastructures de communication- revendiquent d'être associées aux contrats de plan et aux actions engagées sur l'Arc atlantique.

L'AIRE 198 : Poitiers, Niort, La Rochelle et Angoulême (1)

Poitiers, Niort, La Rochelle et Angoulême, chefs-lieux de départements se sont groupés sous la houlette du Conseil régional et à l'occasion du dernier plan de régions, afin d'établir un schéma régional de développement de la formation répartissant les tâches entre une université-mère (Poitiers) et des pôles décentralisés dans les autres villes de la région, mettant l'accent sur les points forts de chacune d'elles.

L'ambition de l'AIRE s'est étendue à la promotion mutuelle de grandes manifestations économiques et culturelles, aux études urbaines, au renforcement des voies de communication. L'AIRE aide également le Poitou-Charentes à s'intégrer dans l'Europe nouvelle.

(1) AIRE : Aménagement du territoire, Initiatives locales et régionales, Recherche et Etudes sur l'espace de Poitou-Charentes.

Le deuxième cas de figure concerne les réseaux qui se constituent en s'appuyant sur une aire métropolitaine pour identifier des vocations d'excellence profitables à tous : Lyon et les villes du Rhône-Alpes ; Toulouse et les villes du Midi-Pyrénées.

Enfin, une troisième catégorie de réseaux est constituée de villes plus petites qui veulent assurer une offre de services globale ou au contraire plus pointue pour favoriser l'aménagement du territoire régional auquel elles appartiennent.

En Rhône-Alpes par exemple, Chambéry et Annecy, Bourg en Bresse et Oyonnax viennent de donner un élan décisif à la «coopération intercités» en élargissant leur réseau aux villes d'Aix-les-Bains et d'Annemasse. Ce rapprochement va permettre, dès la signature du prochain contrat de plan Etat-région, de mener un certain nombre d'investissements concertés.

En Lorraine, un nouvel ensemble, qui regroupe Bar-le-Duc (Meuse), Saint-Dizier (Haute-Marne) et Vitry-le-François (Marne), va voir le jour. Ce «triangle» représente une population de

200.000 habitants. En février dernier le Comité interministériel pour l'aménagement du territoire (CIAT) a débloqué une enveloppe de 2,7 millions de francs pour financer diverses infrastructures (déviation de Saint-Dizier, renforcement des RN 135 et 4) et des actions de formation (implantation d'un IUT et création d'un collège franco-allemand). L'ensemble de ces réalisations va s'opérer sous l'égide du «Comité de promotion et de développement du triangle», associant les élus des trois villes et les responsables des trois chambres de commerce et d'industrie.

Dans la région Provence-Côte d'Azur, Cannes, Grasse et Antibes ont également mis en place un réseau.

Toulouse et les villes du Midi-Pyrénées

Toulouse -en raison de la densité de ses échanges économiques et culturels avec l'étranger et du rayonnement de son pôle de recherche- s'inscrit dans une démarche de métropole européenne.

La région Midi-Pyrénées cherche à associer les principales villes qui la composent à l'expansion de la métropole toulousaine.

Une charte signée par la ville de Toulouse et le conseil régional -après avoir affirmé que l'Europe de 1993 sera d'abord celle du couple région-métropole- indique que les partenaires s'engagent à favoriser une association de l'agglomération avec le réseau des villes moyennes de Midi-Pyrénées et précise les apports matériels de l'un à l'autre.

La région apporte à Toulouse : des racines, de l'espace, un cadre de vie et un patrimoine naturel et historique, un interface vers d'autres centres décisionnels, enfin un réseau de villes moyennes (Albi, Castres-Mazamet, Montauban, Rodez, Tarbes, Auch) et une quinzaine de cités plus petites.

Toulouse apporte à Midi-Pyrénées : une entité (lien historique entre des pays divers), une ville-acteur au sein de l'économie et de la recherche mondiale, une capacité d'innovation, une matière première : le pôle universitaire et de recherche, une concentration d'équipements et de services..., une technopole (rôle de conseil), des flux touristiques.

La région s'engage à participer au financement d'équipements toulousains (dont la liste est précisée) tendant à conforter la vocation européenne de Toulouse.

La ville de Toulouse met à la disposition des six villes moyennes, associés à elle au sein de la région-métropole : ses services d'études, son agence d'urbanisme, le potentiel de ses écoles et universités, de ses centres de recherche...

Le conseil régional a adopté, le 2 avril 1990, un projet régional d'aménagement du territoire dont le but est d'associer les atouts de la capitale régionale et les pôles d'ancrage de population que sont les villes moyennes pour les insérer dans un schéma commun.

Enfin, le CIAT du 12 juillet 1993 a prévu qu'un crédit d'étude de 0,2 million de francs imputé sur le FIAT serait délégué au préfet de région Languedoc-Roussillon pour soutenir le réseau de villes «Mende, district du Grand Rodez, district du Bassin d'Aurillac».

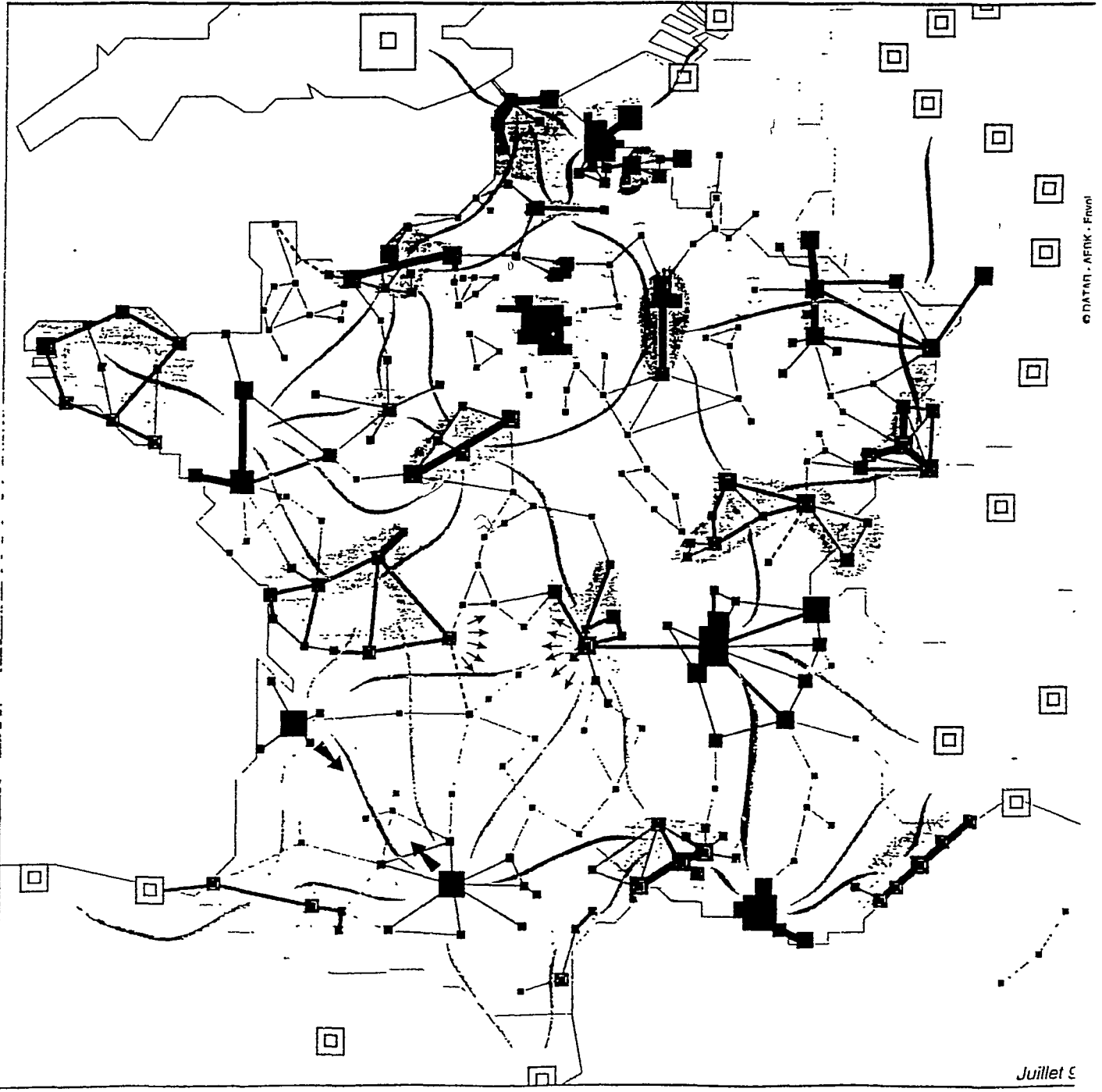
Pour votre Commission des Affaires économiques et du Plan, l'ensemble de ces expériences de mise en réseau des villes est porteur d'avenir. Il convient de poursuivre dans cette voie de la recherche des atouts spécifiques et de la complémentarité, tout en veillant au respect de l'équité et en tenant compte des attractions réelles qui existent entre villes parfois en dépit des frontières départementales et régionales (1).

La carte ci-après montre ce qu'à terme pourrait constituer l'ensemble des «systèmes urbains» sur le territoire mais sa valeur ne saurait être qu'indicative.

(1) Ainsi, Mâcon (Saône et Loire) vit plutôt tournée vers Lyon que vers Dijon.

SYSTEMES URBAINS ET TERRITOIRES

Esquisse à long terme



© DATAP - AFRIK - Fivini

VI. LE SCHEMA DIRECTEUR DE L'ILE-DE-FRANCE : L'EXIGENCE DE COHERENCE AVEC LA STRATEGIE NATIONALE

Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France approuvé par décret le 1er juillet 1976 est toujours en vigueur.

Rappelons que la loi du 7 janvier 1983 précise que le schéma directeur est approuvé par décret après avis du Conseil régional de la région Ile-de-France et des conseils généraux des départements intéressés.

Chacun convient depuis plusieurs années qu'il est devenu indispensable de publier un nouveau schéma aussi rapidement que possible.

Afin de respecter les orientations définies au cours des récents débats au Sénat et à l'Assemblée nationale, le Comité interministériel d'Aménagement du Territoire tenu à Mende le 12 juillet dernier a révisé à la baisse les hypothèses qui avaient présidé à l'établissement du projet de schéma directeur pour l'horizon 2015 : 11,8 millions d'habitants et 5,8 millions d'emplois.

L'opportunité de saisir le Parlement compte tenu de l'importance nationale de ce schéma devra être mesurée à l'occasion du prochain débat national sur la politique d'aménagement du territoire récemment décidé par le Gouvernement.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan estime hautement souhaitable qu'en tout état de cause le futur schéma directeur soit cohérent avec les dispositions de la future loi d'orientation.

VII. UN ENJEU : LA RÉPARTITION DE L'INTELLIGENCE SUR LE TERRITOIRE

Pour votre Commission des Affaires économiques et du Plan, la répartition de l'intelligence constitue un des enjeux principaux d'une politique d'aménagement du territoire. De ce point de vue, deux questions méritent d'être posées à l'occasion du

débat budgétaire : celle du plan « Université 2000 » et celle de la politique de recherche.

A. LE PLAN « UNIVERSITÉ 2000 »

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan avait eu, l'an passé (1), l'occasion de souligner l'importance des conséquences du plan « Université 2000 » au regard de l'aménagement du territoire.

Tirant les enseignements des nombreuses critiques dont l'implantation de quatre universités nouvelles en Ile-de-France avait fait l'objet, le CIAT du 12 juillet 1993, a, parallèlement à la modération des chiffres de la population et de l'emploi figurant au projet de schéma directeur de cette région, décidé que la capacité d'accueil des étudiants de l'enseignement supérieur n'excéderait pas 20 % du total national.

Il est donc demandé au Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche de mettre en cohérence le plan Université 2000 avec ces objectifs dans le délai de mise au point du schéma directeur.

De plus, le pouvoir d'attraction des universités de l'Ile-de-France sur les académies voisines devrait être réduit par le renforcement qualitatif des universités du bassin parisien les mieux en mesure de développer des pôles de recherche de haut niveau.

Le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche doit préparer des propositions en ce sens pour le prochain CIAT.

En ce qui concerne l'exécution du plan qui se déroule sur cinq ans (1991, 1992, 1993, 1994, 1995) on peut constater que l'Etat tient ses engagements en moyenne sur l'ensemble de la province (57,11 % pour un pourcentage théorique de 60 %), est un peu plus en retard sur l'Ile-de-France (54,83 %) ; en ce qui concerne les collectivités locales (chiffres estimés), il semble que le retard soit plus net (41,8 %) pour la province ; il est très important pour l'Ile-de-France (20,74 %). Enfin, on peut constater, en ce qui concerne l'engagement de l'Etat, quelques écarts significatifs autour de la moyenne : l'avance de Rhône Alpes (63 %) le retard de la Picardie (33 %).

(1) avis n° 94 - Tome X (Sénat 1992-1993) p 8-9

Pour sa part, le Ministère de l'Aménagement du Territoire a indiqué qu'il était décidé à accélérer la réalisation d'un certain nombre de projets dans le domaine de l'Enseignement supérieur et de la Recherche : 60 millions de francs de FIAT ont ainsi été consacrés à des opérations figurant dans le schéma «Université 2000».

Enfin, il a été décidé d'intégrer la fin de la première phase d'«Université 2000» dans les contrats de Plan Etat-région ainsi que la suite du programme, si nécessaire, après évaluation des besoins.

B. LA RECHERCHE

Selon les données les plus récentes, 56,5 % des chercheurs se trouvent concentrés en région d'Ile-de-France. Quelques régions comme Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur ou Midi-Pyrénées abritent l'essentiel des autres.

Une telle situation ne peut perdurer sans danger pour l'avenir du territoire et de la recherche elle-même.

Le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire tenu à Mende le 12 juillet dernier a rappelé ce principe. Pour ce qui concerne la recherche, le rééquilibrage qui doit ramener le poids de la recherche publique en Ile-de-France par rapport à la province de 50 % à 45 % en 1997 doit être amplifié et étendu à la recherche privée au moyen de mesures incitatives.

Afin de garantir le respect de ces objectifs, le CIAT a notamment décidé que :

- les espaces ouverts à l'urbanisation par le projet de schéma directeur seront réduits au profit d'une protection accrue de la «ceinture verte» et des espaces boisés ;

- la règle de l'affectation hors de l'Ile-de-France des deux tiers des postes de chercheurs publics créés ou renouvelés devra être strictement observée.

Ces deux décisions concernent directement le plateau de Saclay dont l'aménagement dans le cadre d'un «pôle tertiaire» a été approuvé par décret du 27 mars 1992. Il convient, en effet, de permettre de sauvegarder ce maillon de la ceinture verte de Paris en évitant toute urbanisation excessive et en limitant la concentration des organismes d'enseignement supérieur et de recherche. L'avenir du plateau de Saclay devra ainsi être précisé dans le futur schéma

directeur d'Ile-de-France qui devrait être publié fin 1993 et votre Commission des Affaires économiques et du Plan sera vigilante sur la cohérence des choix effectués.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan souhaite qu'un véritable rééquilibrage de la répartition géographique des chercheurs soit entrepris. L'objectif pourrait, à titre indicatif, être d'inverser la tendance en 15 ans en faisant en sorte qu'à l'horizon 2015 les deux tiers des chercheurs français soient installés en province.

Réunie le mercredi 10 novembre 1993 sous la présidence de M. Jean FRANÇOIS-PONCET, président, la Commission des Affaires économiques et du Plan a procédé, sur le rapport de M. Jean PEPIN, rapporteur pour avis, à l'examen des crédits de l'Aménagement du territoire figurant au projet de loi de finances pour 1994.

Elle a décidé, à la majorité, de donner un avis favorable à l'adoption des crédits demandés.