

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1971-1972

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 novembre 1971.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi de finances pour 1972, ADOPTÉ PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

TOME IX

Services du Premier Ministre.

I. — Services généraux.

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Par M. André BARROUX,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Joseph Yvon, Paul Mistral, Michel Chauty, Raymond Brun, vice-présidents ; Joseph Voyant, Fernand Chatelain, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, secrétaires ; Charles Alliès, Octave Bajoux, André Barroux, Aimé Bergeal, Auguste Billiemaz, Maurice Blin, Georges Bonnet, Pierre Bouneau, Amédée Bouquerel, Robert Bouvard, Marcel Brégégère, Pierre Brousse, Albert Chavanac, Jean Cluzel, Francisque Collomb, Jacques Coudert, Maurice Coutrot, Pierre Croze, Georges Dardel, Léon David, Roger Delagnes, Henri Desseigne, Hector Dubois, Charles Durand, Emile Durieux, François Duval, Fernand Esseul, Jean Filippi, Jean Francou, Marcel Gargar, Lucien Gautier, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Paul Guillaumot, Alfred Isautier, Maxime Javelly, Alfred Kieffer, Pierre Labonde, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Marcel Lucotte, Pierre Maille, Paul Malassagne, Pierre Marzin, Louis Orvoen, Gaston Pams, Paul Pelleray, Albert Pen, André Picard, Jules Pinsard, Jean-François Pintat, Auguste Pinton, Henri Prêtre, Etienne Restat, Maurice Sambron, Guy Schmaus, Michel Sordel, Raoul Vadepiéd, Amédée Valeau, Jacques Verneuil, Charles Zwickert.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 1993 et annexes, 2010 (tomes I à III et annexe 26), 2015 (tome XIII) et in-8° 494.

Sénat : 26 et 27 (tomes I, II et III, annexe 23) (1971-1972).

Lois de finances. — Aménagement du territoire - Parcs naturels - Industrialisation - Aérotrain - Urbanisme - Aménagements régionaux.

SOMMAIRE

	Pages.
INTRODUCTION	3
PREMIÈRE PARTIE. — LES ACTIONS GLOBALES	
A. — Les décisions des Comités interministériels d'aménagement du territoire	4
B. — Les interventions du Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire.....	6
1. — Répartition sectorielle des interventions.....	7
2. — Répartition régionale des interventions.....	13
C. — La politique régionale d'ensemble.....	15
1. — La régionalisation des investissements.....	15
2. — Les observatoires économiques régionaux.....	16
3. — Le rééquilibre économique des régions.....	18
DEUXIÈME PARTIE. — LES ACTIONS SECTORIELLES	
A. — L'action dans le secteur primaire.....	21
1. — Bilan de la politique de rénovation rurale.....	21
2. — Perspectives de la politique de rénovation rurale.....	23
B. — L'action dans le secteur secondaire.....	24
1. — Les moyens mis en œuvre.....	25
2. — Les résultats régionaux.....	28
C. — L'action dans le secteur tertiaire.....	31
TROISIÈME PARTIE. — LES ACTIONS REGIONALISEES	
A. — L'aménagement touristique du littoral Languedoc-Roussillon....	33
B. — L'aménagement de la côte Aquitaine.....	36
C. — L'aménagement de la Corse.....	36
D. — L'aménagement touristique de la montagne.....	37
CONCLUSIONS	39

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan s'est efforcée, comme chaque année à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances, d'analyser et d'apprécier les résultats et les objectifs de la politique d'aménagement du territoire.

Elle vous présente cet examen sous les trois rubriques suivantes :

— les actions globales, de caractère national, de la politique d'aménagement du territoire ;

— les actions sectorielles, destinées à favoriser une meilleure distribution géographique des activités sur l'ensemble du territoire ;

— les actions régionalisées, qui visent à organiser et à encourager le développement de régions ou de zones particulières.

PREMIERE PARTIE

LES ACTIONS GLOBALES

Sur le plan gouvernemental et administratif, la modification essentielle résulte de la création du ministère chargé de la protection de la nature et de l'environnement. Ceci a entraîné l'allègement des tâches et la réduction des effectifs des organismes chargés de la conduite de la politique d'aménagement du territoire et, en premier lieu, de la Délégation de l'avenue Charles-Floquet, leur permettant de revenir à leur style d'origine. En effet, leur vocation est de se consacrer à des actions exemplaires, choisies pour l'efficacité de leur impact, et non à un rôle de gestion.

En matière d'actions globales, nous examinerons successivement :

- les décisions du Comité interministériel d'aménagement du territoire ;
- les interventions du F. I. A. T. ;
- la politique régionale.

A. — Les décisions

du Comité interministériel d'aménagement du territoire.

Nous ne procéderons ici qu'à l'établissement d'une liste récapitulative des décisions prises par ce Comité, nous réservant de procéder à une analyse de fond des problèmes évoqués dans la suite du présent rapport.

Cette liste permet de mieux comprendre comment fonctionnent les mécanismes d'aménagement du territoire. Il faut bien dire, en effet, que cette expression conserve encore de nos jours un caractère quelque peu mystérieux pour beaucoup de Français, qui s'interrogent sur la portée et l'efficacité des actions d'aménagement du territoire dans notre pays.

Le système du Comité interministériel a été de plus en plus fréquemment mis en œuvre au cours de ces dernières années. Organisme moins lourd que le Conseil des Ministres, il permet de ne réunir que les seuls ministres concernés par un secteur de l'action gouvernementale qui excède la compétence d'un seul ministère. Il en est ainsi pour la défense, la recherche, l'industrie, etc.

Dans le cas de l'aménagement du territoire, ce système est particulièrement justifié par le fait qu'une telle action dépend de plusieurs ministères pour sa réalisation et que l'indispensable coordination ne peut effectivement se faire qu'au sein d'un comité interministériel.

Au reste, la liste des décisions prises par ce comité depuis un an montre bien le caractère spécifique de la politique d'aménagement du territoire.

Comité interministériel du 17 décembre 1970 :

- bilan et perspectives de la politique de rénovation rurale ;
- développement économique de la Lorraine et des Ardennes ;
- mesures diverses relatives à la politique de l'eau ;
- interventions du F. I. A. T.

Comité interministériel du 10 février 1971 :

- examen du schéma d'aménagement de la région du Nord ;
- mesures diverses liées à l'opération de Fos ;
- financement des programmes spécifiques d'équipement des zones de rénovation rurale ;
- interventions du F. I. A. T.

Comité interministériel du 13 mai 1971 :

- communications sur la préparation de la régionalisation du budget ;
- orientations de la politique du ministère de la Défense nationale intéressant l'aménagement du territoire (politique immobilière, environnement, décentralisation) ;
- aménagement du littoral ;
- politique de décentralisation administrative ;
- interventions du F. I. A. T.

Comité interministériel du 29 juillet 1971 :

- mesures en faveur de l'industrialisation des zones frontalières d'Alsace et de Lorraine ;
- développement du raffinage en région parisienne au cours du VI^e Plan ;
- orientations du schéma général d'aménagement du littoral de la région Provence-Côte d'Azur ;
- opérations de décentralisation administrative ;
- interventions du F. I. A. T.

Comité interministériel du 7 octobre 1971 :

- activités tertiaires : décentralisation et localisation en province et dans la région parisienne ;
- régionalisation du budget de 1972 ;
- examen du schéma directeur des grandes liaisons routières, en vue de son approbation définitive par le Conseil des ministres ;
- examen du livre blanc de la zone d'appui Nord-champenoise ;
- problèmes et industrialisation des Ardennes ;
- aménagement du littoral Languedoc-Roussillon ;
- interventions du F. I. A. T.

Comme on le voit d'après cette énumération, le rôle de ce Comité interministériel est à la fois diversifié et important. Son activité traduit une orientation volontariste de la politique économique française, dont on peut regretter qu'elle ne soit pas davantage appliquée en d'autres domaines, particulièrement pour l'exécution du Plan.

**B. — Les interventions du Fonds d'intervention
pour l'aménagement du territoire (F. I. A. T.).**

Le F. I. A. T. bénéficie d'une dotation inscrite au chapitre 65-01 des Services généraux du Premier Ministre. Son montant est inchangé par rapport à 1971 pour les autorisations de programme : 270 millions de francs. Au contraire, les crédits de paiement sont en nette diminution, passant de 330 millions en 1971 à 260 millions en 1972.

En réalité, cette stagnation et cette régression ne sont qu'apparentes. Comme nous l'avons déjà indiqué, les organismes responsables de l'aménagement du territoire ont été déchargés de certaines tâches. Il en est ainsi pour le F. I. A. T. puisque, en matière de protection de la nature et de l'environnement et de rénovation rurale, deux fonds spécialisés, dotés sur deux nouveaux chapitres du budget des Services généraux du Premier Ministre (n° 65-03 et 65-04) sont créés au budget pour 1972. De même, la bonification du prix des terrains industriels en province pourra, sans doute dès 1972, être financée par une partie du produit de la redevance sur les implantations industrielles et tertiaires en région parisienne.

En définitive, le F. I. A. T. verra donc ses capacités d'intervention accrues, malgré l'évolution apparemment défavorable de ses dotations budgétaires. Sans cesser d'agir en faveur de la rénovation rurale et de la décentralisation industrielle, le F. I. A. T. verra ses charges dans ces deux domaines réduites par l'existence des nouvelles sources de financement que nous avons indiquées.

La dotation du F. I. A. T. constitue le moyen essentiel d'action financière du Ministère et de la Délégation à l'aménagement du territoire. Comme on le sait, ces crédits sont présentés globalement dans le projet de loi de finances, sans destination particulière à ce moment. Ils sont ensuite affectés à diverses opérations ou études par les Comités interministériels, afin de favoriser la réalisation des objectifs de la politique d'aménagement du territoire. De ce fait, les interventions du F. I. A. T. sont très nombreuses et diversifiées. La meilleure façon d'apprécier les demandes d'autorisations de dépenses pour 1972, c'est encore d'examiner quelle a été l'utilisation des crédits au cours de la dernière période de douze mois ayant fait l'objet d'une récapitulation, c'est-à-dire, en gros, le dernier semestre 1970 et le premier semestre 1971.

1. — LA RÉPARTITION SECTORIELLE DES INTERVENTIONS DU F. I. A. T.

Elle est retracée dans le tableau 1 ci-après.

TABLEAU 1

Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire.

Premier semestre 1971 + second semestre 1970.

SECTEURS	SOUS-SECTEURS	RUBRIQUES	SECOND semestre 1970.	PREMIER semestre 1971.	ENSEMBLE	
1 Education et formation.	13 Enseignement second degré, premier cycle.	1301 Collèges d'enseignement technique	»	1.500.000	1.500.000	
	14 Enseignements supérieurs.	1450 Etablissements supérieurs ne relevant pas de l'Education nationale	»	1.500.000	1.500.000	
3 Equipements sociaux, culturels et administratifs.	31 Action sociale	3141 Action en faveur de l'hébergement des travailleurs	530.000	»	530.000	
	33 Equipements sportifs et sociaux éducatifs.	3320 Installations sportives de compétition	»	1.000.000	1.000.000	
	35 Action culturelle	3520 Musées	»	400.000	400.000	
	36 Equipement administratif.		3673 Opérations interministérielles (acquisitions immobilières) ...	»	10.980.000	10.980.000
			3693 Services extérieurs de l'Equipement et du Logement (informatique)	»	1.000.000	1.000.000
4 Aménagement de l'espace et protection du milieu naturel.	41 Aménagement de l'espace rural.	4110 Fonds d'action rurale	»	500.000	500.000	
		4120 Etudes	»	370.000	370.000	
		4130 Services publics ruraux	900.000	3.029.000	3.929.000	

SECTEURS	SOUS-SECTEURS	RUBRIQUES	SECOND semestre 1970.	PREMIER semestre 1971.	ENSEMBLE
	42 Grands aménagements régionaux.	4201 Bas-Rhône - Languedoc	»	540.000	540.000
		4205 Somivac	»	1.320.000	1.320.000
	43 Protection et aménagement de l'espace rural.	4320 Protection contre l'érosion et autres agents prédateurs	»	700.000	700.000
	44 Grands aménagements touristiques.	4411 Mission interministérielle « Languedoc - Roussillon »	5.700.000	15.290.000	20.990.000
		4412 Mission interministérielle « Côte Aquitaine »	5.000.000	300.000	5.300.000
		4413 Mission interministérielle « Corse »	»	150.000	150.000
		4424 Equipement des zones périphériques des parcs nationaux.....	»	4.740.000	4.740.000
	45 Equipements spécifiques du tourisme.	4515 Tourisme nautique (ports de plaisance et bords de mer.....)	»	3.680.000	3.680.000
		4521 Tourisme de montagne. — Voirie de desserte.....	»	65.000	65.000
	46 Problèmes de l'eau.....	4610 Etude de la ressource.....	»	20.000	20.000
5 Développement urbain.	51 Etudes et expérimentation.	5121 Etudes d'aménagement (dont les O. R. E. A. M.).....	»	18.750.000	18.750.000
		5123 Etudes sur les transports urbains.	»	1.500.000	1.500.000
	52 Circulation et transports en milieu urbain.	5213 Voies rapides de desserte (Ministère de l'Intérieur).....	2.900.000	2.700.000	5.600.000
		5221 Voies de distribution et de desserte (Ministère de l'Equipement)	1.120.000	1.000.000	2.120.000
		5222 Voies de distribution et de desserte (Ministère de l'Intérieur).	»	318.150	318.150

SECTEURS	SOUS-SECTEURS	RUBRIQUES	SECOND semestre 1970.	PREMIER semestre 1971.	ENSEMBLE
	53 Réseaux urbains.....	5320 Assainissement	»	2.231.270	2.231.270
	55 Villes nouvelles.....	5500 Travaux d'aménagement des villes nouvelles	3.000.000	9.000.000	12.000.000
6 Communications	61 Routes en rase campagne..	6111 Liaisons rapides et principales (Ministère de l'Équipement)....	2.330.000	4.500.000	6.830.000
		6114 Liaisons ordinaires (Ministère de l'Intérieur)	»	4.000.000	4.000.000
		6121 Réseau national secondaire (Mi- nistère de l'équipement).....	800.000	3.192.000	3.992.000
		6122 Réseau départemental et com- munal (Ministère de l'Intérieur).	4.200.000	7.743.000	11.943.000
	62 Voies navigables et ports fluviaux.	6210 Voies navigables (dont C. N. R.).	»	10.000.000	10.000.000
	63 Ports maritimes (sauf plai- sance).	6310 Ports de commerce.....	4.000.000	3.000.000	7.000.000
	64 Transports terrestres.....	6420 Etudes et expérimentation	»	299.775	299.775
	65 Aviation civile.....	6530 Bases aériennes.....	220.000	4.060.000	4.280.000
		6540 Navigation aérienne.....	»	400.000	400.000
		6570 Transports aériens.....	»	760.000	760.000
	66 Marine marchande.....	6612 Etudes et prototypes d'aérogli- seurs marins.....	»	495.000	495.000
	67 Télécommunications	6730 Réseau interurbain régional....	400.000	»	400.000
		6781 Enseignement et formation.....	»	4.000.000	4.000.000
7 Développement éco- nomique.	71 Action pour l'emploi.....	7103 Etudes	»	71.000	71.000
		7220 Aménagement des terres agri- coles	2.000.000	»	2.000.000

	74	Aide directe aux entreprises.	7415	Subventions pour les implantations dans les zones industrielles précaires.....	20.112.814	9.307.195	29.420.009	
	74	Actions spéciales localisées.	7416	Actions spéciales localisées.....	13.514.800	6.000.000	19.514.800	
			7420	Actions à caractère social.....	»	500.000	500.000	
	75	Accueil des activités industrielles et commerciales.	7500	Actions d'information (décentralisation industrielle).....	»	60.000	60.000	
			7720	Formes complémentaires d'hébergement	1.300.000	»	1.300.000	
	79	Actions spécifiques en faveur du développement régional.	7902	Interventions diverses décidées par le Comité interministériel.	»	300.000	300.000	
			7903	Programmes interministériels pour les zones de rénovation rurale	»	27.918.500	27.918.500	
			7904	Décentralisation équipements de l'Etat	18.000.000	»	18.000.000	
			7905	Actions diverses spécifiques pour l'aménagement de la zone de Fos-sur-Mer	»	2.300.000	2.300.000	
9	Recherche	92	Recherche, développement.	9220	Habitat, urbanisme, transports..	»	144.800	144.800
				9230	Informatique	»	650.000	650.000
				9240	Recherche industrielle.....	»	2.516.380	2.516.380
		93	Moyens communs.....	9310	Moyens de calcul.....	1.000.000	»	1.000.000
				9320	Etudes diverses.....	»	40.000	40.000
		94	Equipement de la recherche.	9410	Observatoires économiques régionaux	1.500.000	3.900.000	5.400.000
					88.527.614	178.741.070	267.268.684	

L'analyse du tableau 1 montre la diversité des secteurs pouvant bénéficier d'une intervention du F. I. A. T. Dans la nouvelle nomenclature, on distingue sept grands secteurs :

- éducation et formation ;
- équipements sociaux, culturels et administratifs ;
- aménagement de l'espace et protection du milieu naturel ;
- développement urbain ;
- communications ;
- développement économique ;
- recherche.

Ces secteurs, très différents de ceux entre lesquels étaient jusqu'ici regroupées les interventions du F. I. A. T., ne facilitent guère l'analyse de celles-ci. L'examen du tableau 1 révèle surtout une extrême diversité. Dans ces conditions, il est difficile d'apprécier l'utilité des interventions décidées. A première vue, toutes peuvent être considérées comme bonnes au point de vue de l'aménagement du territoire. Mais il est permis de se demander si d'autres opérations, d'autres études n'auraient pas également mérité de bénéficier d'une telle aide financière, d'autant plus efficace qu'elle est accordée uniquement sous forme de subventions.

2. — LA RÉPARTITION RÉGIONALE DES INTERVENTIONS DU F. I. A. T.

Cette répartition est retracée dans le tableau 2 ci-après :

TABLEAU 2
F. I. A. T. — Interventions régionalisées
pour la période du 1^{er} août 1970 au 31 juillet 1971.

REGIONS	SECOND semestre 1970.	PREMIER semestre 1971.	TOTAUX 1 ^{er} août 1970 au 31 juillet 1971.
Midi-Pyrénées	21.510.000	7.932.115	29.442.115
Languedoc-Roussillon	5.700.000	21.161.500	26.861.500
Rhône-Alpes	8.112.500	14.557.500	22.670.000
Provence-Côte d'Azur	1.793.000	20.690.000	22.483.000
Aquitaine	13.205.169	4.535.000	17.740.169
Nord	2.242.709	14.300.000	16.542.709
Bretagne	628.160	12.377.712	13.005.872
Auvergne	1.950.000	10.365.000	12.315.000
Haute-Normandie	4.000.000	6.000.000	10.000.000
Limousin	3.170.000	5.158.688	8.328.688
Corse	1.500.000	5.059.500	6.559.500
Basse-Normandie	4.312.586	633.155	4.945.741
Poitou-Charentes	177.534	4.550.025	4.727.559
Pays de la Loire	1.278.306	2.994.000	4.272.306
Centre	2.000.000	1.999.420	3.999.420
Lorraine	400.000	1.677.600	2.077.600
Bourgogne	1.632.850	»	1.632.850
Franche-Comté	»	1.240.400	1.240.400
Alsace	»	1.063.500	1.063.500
Champagne-Ardennes	»	660.000	660.000
Picardie	»	»	»
	73.612.814	136.955.115	210.567.929
Non-régionalisé ou interrégional....	14.914.800	41.785.955	56.700.755
Total général.....	88.527.614	178.741.070	267.268.684

L'examen de ce tableau régionalisé appelle plusieurs remarques.

Pour la période de douze mois allant du 1^{er} août 1970 au 31 juillet 1971, les crédits du F. I. A. T. utilisés pour diverses opérations et études d'action se sont élevés au total de 267.268.684 F. Si l'on déduit de cette somme les interventions non régionalisées ou interrégionales (56.700.755 F), c'est un montant de 210.567.929 F qui a été effectivement attribué d'une façon individualisée aux vingt et une régions de programme soit, en moyenne, 10.027.044 F par région.

Naturellement, une telle moyenne n'a qu'une valeur indicative, s'agissant d'interventions exceptionnelles, dont le montant et la localisation varient forcément dans une mesure importante d'une année à l'autre.

Toutefois, cette moyenne donne un critère d'appréciation qui, si défectueux soit-il, permet de juger la politique des gestionnaires du F. I. A. T., c'est-à-dire des responsables de la politique d'aménagement du territoire.

On constate ainsi que huit régions sur vingt et une dépassent cette moyenne, soit moins de la moitié. Ceci est conforme à l'esprit qui anime l'action de la D. A. T. A. R. : il s'agit, en effet, non pas d'opérer un saupoudrage de crédits à tous et à chacun, mais d'intervenir là où des problèmes d'aménagement du territoire se posent, soit quant à la situation générale d'une région ou d'une partie de région, soit quant aux moyens de financement d'une étude ou d'une opération nécessaire.

Considérée avec une telle optique, la répartition régionalisée des interventions du F. I. A. T. peut faire l'objet de certaines observations.

Quatre régions ont ainsi bénéficié chacune de plus de 10 % des crédits engagés. Il s'agit, par ordre décroissant, de :

— Midi-Pyrénées	29.442.115 F
— Languedoc-Roussillon	26.861.500
— Rhône-Alpes	22.670.000
— Provence-Côte d'Azur	22.483.000

Si la présence dans cette liste du Midi-Pyrénées et du Languedoc-Roussillon semble normale, s'agissant de régions au développement difficile où sont engagées d'importantes opérations comme l'aménagement du littoral languedocien, on est peut-être davantage surpris d'y trouver Rhône-Alpes et Provence-Côte d'Azur, d'autant que cette dernière n'englobe plus la Corse. En effet, ces deux régions ne semblent pas parmi les plus défavorisées.

En sens inverse, on peut regretter que des régions où se posent d'importants problèmes de développement ou de reconversion économique ne figurent pas aux premiers rangs des bénéficiaires des interventions du F. I. A. T. Tel est le cas, notamment, de la Bretagne (7°), de l'Auvergne (8°), du Limousin (10°), de la Basse-Normandie (12°), de la Lorraine (16°) et de la Bourgogne (17°).

C. — La politique régionale d'ensemble.

Nous examinerons ici trois problèmes :

- la régionalisation des investissements ;
- le rôle des observatoires économiques régionaux ;
- la répartition géographique des créations d'emplois.

1. — LA RÉGIONALISATION DES INVESTISSEMENTS

L'année 1970 a été marquée par la publication de plusieurs mesures réglementaires visant à modifier les conditions de régionalisation des investissements. Les principales sont contenues dans les décrets suivants :

— décret n° 70-43 du 13 janvier 1970 relatif à l'intervention des Conseils généraux dans la planification et la programmation des équipements publics ;

— Décret n° 70-1047 du 13 novembre 1970 portant déconcentration des décisions de l'Etat en matière d'investissements publics ;

— Décret n° 70-1221 du 23 décembre 1970 relatif aux contrats de plan ;

— Décret n° 70-1222 du 23 décembre 1970 portant classement des investissements.

A l'issue de la première année d'application, que peut-on dire de la réforme ainsi mise en place ?

La première observation concerne les pouvoirs réels que ces textes confèrent aux Conseils généraux et aux C. O. D. E. R. Ces assemblées sont certes consultées plus fréquemment et plus systématiquement. Est-ce à dire qu'elles ont plus qu'avant le moyen de se faire entendre ? Il ne le semble pas vraiment. La consultation des Conseils généraux sur les esquisses régionales du VI^e Plan n'a pas donné des résultats tellement probants. Trop souvent, l'esquisse qui était présentée était très éloignée des souhaits exprimés par les assemblées départementales, qui n'ont pu obtenir que des changements insuffisants. Quant au rôle et aux pouvoirs des C. O. D. E. R., la cause nous semble entendue depuis leur mise en place, en 1964, et les nouvelles procédures n'y changent rien.

En fait donc — et ce sera notre seconde observation — tout se décide au niveau de la région. Or, à ce niveau, qui joue un rôle ? Le préfet de région, la mission régionale qui lui est adjointe, et dont les moyens et les structures ont, eux, été vraiment renforcés, et la conférence administrative régionale. Malgré une association, informelle d'ailleurs, des présidents ou des bureaux des Conseils généraux à leurs travaux, il faut souligner la prépondérance des autorités et institutions de caractère « technocratique », pour employer un terme peut-être trop souvent utilisé, mais dont tous les élus peuvent mesurer ce qu'il recouvre.

Comment a fonctionné réellement le nouveau système ? Le classement des investissements d'après leur caractère national, régional, départemental ou communal, entraîne, en principe, que les ministères n'interviendront plus directement dans le choix des opérations déconcentrées. Or, comme le qualificatif « déconcentrées » l'indique bien, il ne s'agit pas ici d'une véritable décentralisation. C'est le Préfet de région qui est le véritable répartiteur des investissements d'intérêt régional ou départemental, après avis de la conférence administrative régionale. La concertation avec les élus demeure, à notre avis, trop marginale et trop consultative pour être satisfaisante.

En somme, la nouvelle procédure permet sans doute une amélioration de la programmation aux plans régional et départemental et confère peut-être une nouvelle dimension à la régionalisation du budget d'équipement, confiée depuis le IV^e Plan à la Délégation à l'aménagement du territoire. Mais il s'agit là d'améliorations techniques, voire « techniciennes », destinées essentiellement à assurer la cohérence, d'un point de vue administratif et budgétaire, entre les priorités régionales définies par des fonctionnaires régionaux et les politiques sectorielles des ministères.

Il reste, on le voit, beaucoup à faire pour atteindre une véritable décentralisation démocratique.

2. — LES OBSERVATOIRES ÉCONOMIQUES RÉGIONAUX

La création, à partir de 1967, d'observatoires économiques régionaux répond à la nécessité d'assurer et de faciliter l'accès de tous les agents économiques (ménages, entreprises, collectivités locales, administrations) aux informations économiques quantitatives dont ils ont besoin pour prendre leurs décisions, notamment en matière d'investissements.

Une telle information est indispensable pour accroître l'efficacité des décisions. Il en est ainsi pour déterminer l'implantation et la capacité d'un équipement public. Or, actuellement, l'utilisation systématique de l'information économique quantitative demeure réduite, si bien que trop de décisions, prises sans études préalables suffisantes, ne sont pas économiquement les meilleures possibles. A dire vrai, ce comportement ne peut être reproché sans nuance aux agents : bien souvent, il résulte de ce que l'information nécessaire n'est pas disponible. Pourtant, une masse importante de données existe déjà soit sous forme d'enquêtes ou de recensements, soit sous forme d'études administratives.

D'où l'idée de créer des observatoires économiques régionaux (O. E. R.), rattachés à l'Institut national de la statistique et des études économiques (I. N. S. E. E.) et couvrant, en général, plusieurs régions de programme, sauf pour l'O. E. R. du Nord. L'ensemble du réseau devrait être mis en place avant la fin de 1973. Pour le moment, les O. E. R. suivants sont en place : Nord, Méditerranée, Ouest et Sud-Ouest. Celui du Centre-Est est en cours d'implantation. Ceux de l'Est et du Bassin parisien sont à l'étude.

Le tableau ci-après retrace les structures de l'ensemble des observatoires économiques régionaux.

Observatoires économiques régionaux.

	REGIONS	SIEGE	CENTRES
Observatoire économique du Nord.	Nord	Lille	
Observatoire économique méditerranéen.	Provence-Côte-d'Azur, Corse, Languedoc-Roussillon.	Marseille	Montpellier.
Observatoire économique de l'Ouest.	Pays de la Loire, Bretagne, Poitou-Charentes.	Nantes	Rennes et Poitiers.
Observatoire économique du Sud-Ouest.	Aquitaine, Midi-Pyrénées, Limousin.	Bordeaux	Toulouse et Limoges.
Observatoire économique du Centre-Est.	Rhône-Alpes, Auvergne.....	Lyon	Clermont-Ferrand.
Observatoire économique de l'Est.	Lorraine, Alsace, Franche-Comté.	(A l'étude.)	(A l'étude.)
Observatoire économique du bassin parisien.	Région parisienne, Centre, Bourgogne, Picardie, Champagne, Haute-Normandie, Basse-Normandie.	Orléans	(A l'étude.)

Dotés de centres informatiques, les O. E. R. devront entretenir des relations étroites et constantes aussi bien avec les producteurs d'informations (administrations notamment) qu'avec les utilisateurs d'informations. Pour ces derniers, les O. E. R. seront des prestataires de services.

Le rôle des O. E. R. ne sera pas seulement de rassembler et d'archiver les données existantes. Mais, afin d'être en mesure d'éclairer efficacement les décisions des agents économiques en leur fournissant des données adaptées à leur problème particulier, les O. E. R. devront mettre au point un système d'informations en quelque sorte « sur mesure ». Par exemple, les banques de données urbaines devraient faciliter et orienter la programmation des équipements urbains et l'implantation des commerces et services. En résumé, les O. E. R. devront non seulement rassembler des données, mais aussi les sélectionner et les grouper en fonction des besoins spécifiques des utilisateurs (services administratifs, collectivités locales, entreprises privées, etc.).

La réussite définitive des O. E. R. repose finalement, autant et peut-être plus que sur des éléments techniques, sur une certaine formation et surtout sur une sensibilisation des agents économiques à l'utilisation systématique des informations mises à leur disposition par les O. E. R.

3. — LE RÉÉQUILIBRAGE ÉCONOMIQUE DES RÉGIONS

Le VI^e Plan a prévu que le nombre de personnes employées dans l'industrie augmenterait de 50.000 unités par an. C'est un objectif élevé, si l'on considère qu'entre les recensements de 1962 et de 1968, ce secteur n'a bénéficié que de 160.000 emplois supplémentaires. Jamais une croissance de 50.000 emplois par an n'a été enregistrée.

Toutefois, un élément capital des résultats de la période 1962-1968 réside dans le fait que les régions déjà industrialisées (région parisienne, Est de la France) ont vu le nombre de leurs emplois industriels stabilisé, les créations étant compensées par des disparitions. Au contraire, la croissance due à la création d'établissements nouveaux s'est répartie plus uniformément sur le territoire, et plus particulièrement dans l'Ouest, le Sud-Ouest et les zones minières, c'est-à-dire là où les problèmes de développement et d'adap-

tation sont les plus aigus. Statistiquement, l'Ouest a ainsi vu ses emplois industriels s'accroître de 160.000 unités entre 1962 et 1968, ayant apparemment bénéficié de la totalité de l'accroissement observé au niveau national. Chaque année, 20.000 emplois industriels ont fait l'objet d'aides financières régionales.

La période 1962-1968 n'ayant pas été, dans l'ensemble, caractérisée par une haute conjoncture économique, les responsables de l'aménagement du territoire estiment qu'au cours du VI^e Plan, l'augmentation des effectifs employés dans l'industrie sera plus rapide. Ils justifient cette prévision optimiste par le maintien d'une conjoncture expansionniste. On peut se demander si ce postulat demeure tout à fait acceptable à l'automne 1971, au moment où l'évolution de la situation internationale, tant économique que monétaire, semble prendre une orientation qu'on peut, à tout le moins, qualifier d'incertaine.

Dans le cadre français, l'accent mis, plus que jamais, sur l'industrialisation du pays impose, évidemment, une nette augmentation des emplois industriels. Mais leur répartition géographique, optique fondamentale de l'aménagement du territoire, doit incontestablement être révisée. Si l'effort en faveur des régions de l'Ouest et du Sud-Ouest et des bassins miniers doit être poursuivi et même amplifié, il est également indispensable qu'une plus forte croissance des emplois soit favorisée dans le Nord et l'Est de la France, où existe une main-d'œuvre abondante et qualifiée. Les problèmes graves que posent à ces régions la crise des industries traditionnelles, la présence d'un grand nombre de jeunes, l'insuffisante industrialisation d'un département comme les Ardennes, les migrations de travailleurs frontaliers — surtout en Alsace et en Lorraine — appellent une politique volontariste beaucoup plus active qu'au cours du V^e Plan.

Le fait que le nombre des emplois aidés par l'Etat soit passé à 40.000 par an en moyenne, le développement d'une politique de formation et de conversion de la main-d'œuvre sont d'ores et déjà des éléments positifs d'une action plus volontaire. Ils devraient contribuer à accélérer le développement industriel dans l'Ouest, le Sud-Ouest et les bassins miniers en même temps qu'à favoriser davantage l'adaptation du Nord et de l'Est. Les pouvoirs publics ne peuvent pas ne pas intervenir activement afin d'éviter les conséquences sur l'économie et l'emploi régionaux de décisions comme celle des dirigeants de la sidérurgie lorraine, annoncée récemment.

En ce qui concerne la Région parisienne, on ne peut indéfiniment arguer du fait que sa progression démographique est trop rapide pour y freiner trop brutalement la croissance industrielle. D'ores et déjà, les zones périphériques de cette région connaissent des problèmes d'emplois, notamment au nord, à l'est et au sud de l'agglomération parisienne. Le développement rapide et important de plusieurs villes nouvelles va les accentuer gravement si la réalisation de dizaines de milliers de logements ne s'y accompagne pas de la création d'emplois sur place. Si le gigantisme de l'agglomération parisienne est redoutable, les excessives migrations quotidiennes du lieu de résidence au lieu de travail doivent, à tout prix, y être réduites si l'on veut améliorer un peu cette « qualité de la vie », devenue l'antienne de tant de déclarations dominicales ou gouvernementales.

DEUXIEME PARTIE

LES ACTIONS SECTORIELLES

Reprenant une distinction aussi vieille que les manuels d'économie politique, nous examinerons la politique d'aménagement du territoire dans les trois secteurs classiques :

- le secteur primaire ;
- le secteur secondaire ;
- le secteur tertiaire.

A. — L'action dans le secteur primaire.

La nécessité d'assurer la conversion du monde rural s'est traduite par la mise en place, en 1967, d'une politique de rénovation rurale. Celle-ci vise non seulement la modernisation de l'agriculture et l'aménagement rural, mais aussi la conversion des hommes, en vue d'y favoriser le développement des activités secondaires et du tourisme.

Cette politique, budgétairement assez bien dotée, a pour bénéficiaires les régions suivantes : Bretagne, Auvergne, Limousin et Lot, zones d'économie montagnarde. Il convient d'en examiner le bilan et les perspectives.

1. — BILAN DE LA POLITIQUE DE RÉNOVATION RURALE

Au bout de quatre ans d'expérience, un premier bilan peut être dressé, qui permet de mettre en valeur quatre points.

a) *Accélération du rythme de réalisation des équipements.*

Par le système tout à fait privilégié des dotations budgétaires spécialement affectées à ces zones, celles-ci ont bénéficié d'un milliard de francs de subventions supplémentaires, qui ont permis

de réaliser près de 2 milliards de travaux, concentrés dans chaque zone sur un ou deux secteurs prioritaires (routes en Bretagne, équipements ruraux en Auvergne et Limousin).

Ceci a permis de réaliser, voire de dépasser les objectifs du V^e Plan. L'adduction d'eau dans le Lot a ainsi atteint un taux de réalisation de 130 %.

b) Modulation régionale de certaines mesures de caractère général.

Ces mesures visent à favoriser la constitution d'exploitations agricoles plus compétitives, une meilleure orientation des productions et la création d'emplois secondaires et tertiaires.

Ainsi, l'attribution de l'indemnité viagère de départ à soixante ans a permis de libérer, en 1969 et 1970, près de 240.000 hectares, soit 10 % des surfaces libérées par l'I. V. D. sur tout le territoire. Au total, les I. V. D. attribuées en zone de rénovation rurale sont proportionnellement beaucoup plus nombreuses que dans le reste de la France.

De même, l'assouplissement des critères d'octroi de la prime de développement industriel a nettement augmenté le nombre des emplois secondaires créés (7.500 emplois aidés en 1970).

c) Coordination des interventions régionales de l'Etat.

La nomination de Commissaires à la rénovation rurale dans chaque zone, disposant de crédits spéciaux, a permis de renforcer l'efficacité des interventions économiques de l'Etat. On a pu ainsi mettre en place des programmes d'aménagement concerté à des fins agricoles et touristiques et des actions de promotion des petites et moyennes industries ou d'adaptation du secteur artisanal.

d) Prise de conscience des problèmes de développement régional.

L'action des Commissaires à la rénovation rurale a favorisé le développement d'une sorte de conscience régionale.

*
* *

Ces éléments incontestablement positifs ne doivent cependant pas faire oublier que les zones concernées connaissent encore de graves et profondes difficultés. Trop souvent, la politique de réno-

vation rurale a surtout permis de pallier les insuffisances les plus graves qui devenaient intolérables. Une meilleure prise de conscience de ses objectifs est nécessaire, notamment en matière de régionalisation des budgets d'équipement et de coordination de l'action des différentes administrations.

2. — PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE DE RÉNOVATION RURALE

Le Gouvernement a décidé de prolonger l'application de cette politique jusqu'à la fin du VI^e Plan. Celui-ci en a précisé les orientations de la manière suivante :

— *au niveau des objectifs*, la notion de rénovation rurale sera de plus en plus infléchie vers celle de conversion économique. Sans négliger les problèmes agricoles, on intensifiera donc les efforts pour développer les autres activités : industrie, artisanat et tourisme ;

— *au niveau des procédures*, la politique de rénovation rurale conservera son caractère spécifique. Elle bénéficiera donc encore de crédits supplémentaires qui s'ajouteront aux dotations régionales normales.

Outre une majoration de certaines enveloppes (pour les routes et les télécommunications, par exemple), un Fonds de rénovation rurale est créé en vue de mettre à la disposition des Commissaires à la rénovation une masse de manœuvre suffisante pour orienter les programmes d'investissements. Un programme spécial sera, d'autre part, annexé au programme régional de développement et d'équipement.

Les programmes spécifiques d'équipement accordés aux zones de rénovation rurale ont évolué de la façon suivante :

1968.....	173,3 millions de francs.
1969.....	204,4 millions de francs.
1970.....	295,3 millions de francs.
1971.....	309,6 millions de francs.

La dotation de 1971 se répartit ainsi entre les zones :

Auvergne	78,2 millions de francs.
Bretagne.	139,5 millions de francs.
Limousin.	50,8 millions de francs.
Montagne	41,1 millions de francs.

Le Fonds de rénovation rurale (chap. 65-03 du budget des Services généraux du Premier ministre), qui est créé par le projet de loi de finances pour 1972, sera doté de 50 millions de francs en autorisations de programme et de 25 millions de francs en crédits de paiement. Cette dotation servira à financer les équipements autres que l'équipement rural proprement dit.

La politique de rénovation rurale nous paraît tout à fait valable, puisqu'elle vise à mettre en place des actions volontaires et assez diversifiées dans des zones où la situation économique et sociale, à dominante rurale, est particulièrement difficile. Sa prolongation pour toute la durée du VI^e Plan et même au-delà est également indispensable, s'agissant d'une reconversion d'ensemble des activités économiques à l'intérieur de ces zones. La suppression de ces aides spécifiques ne pourra en effet intervenir que lorsque les handicaps économiques et sociaux fondamentaux auront été surmontés, ce qui prendra forcément beaucoup de temps.

Cependant, sans envisager une trop grande extension géographique de cette politique, contraire à son esprit comme à son efficacité même, il nous semble que la liste des régions bénéficiaires demeure trop limitée. Il existe en France d'autres territoires, à dominante rurale également, où l'acuité des problèmes économiques et sociaux justifierait tout autant l'application d'une telle politique. Ainsi en Basse-Normandie, en Bourgogne, en Lorraine ou dans le Midi-Pyrénées.

B. — L'action dans le secteur secondaire.

Chronologiquement, la politique d'industrialisation et de conversion de certaines activités industrielles a été le premier grand axe de la politique française d'aménagement du territoire. Dès 1956, en effet, était mis en place un système de primes au développement industriel qui n'a pas été tellement modifié depuis lors.

Afin d'avoir une vue d'ensemble de cette action, nous analyserons successivement :

- les moyens mis en œuvre ;
- les résultats dans les régions.

1. — LES MOYENS MIS EN ŒUVRE

Les moyens mis en œuvre de la politique régionale de développement et de conversion industriels sont principalement :

- la limitation des implantations en région parisienne ;
- les aides à l'industrialisation régionale ;
- la mise en état de sites industriels ;
- la formation professionnelle dans le cadre de l'aménagement du territoire.

Deux de ces moyens ont fait l'objet en 1971 de réformes législatives importantes : les implantations en région parisienne et la formation professionnelle. Les débats récents et approfondis, qui se sont déroulés au printemps dernier, nous dispensent d'une analyse de ces modifications et nous bornerons notre propos à quelques considérations dans l'optique de l'aménagement du territoire.

a) *La limitation des implantations en Région parisienne.*

En ce qui concerne cette limitation, il ne nous semble pas que la réforme du printemps dernier sera très efficace. Le relèvement du montant des redevances à payer pour réaliser une implantation ne représente pas une dissuasion très contraignante, compte tenu du prix fantastique — le mot n'est pas trop fort — des locaux en région parisienne. C'est encore, et toujours, la procédure de l'agrément qui offre le seul moyen d'endiguer efficacement des implantations dont la densité devient, en certains points de la région parisienne, excessive. La suppression de la prime de démolition et l'affectation des recettes de la redevance pour moitié à des mesures en faveur d'implantations industrielles ou tertiaires en province représentent une mesure de portée limitée sans doute, mais qui peut se révéler efficace ponctuellement.

b) *La réforme de la formation professionnelle.*

Elle vise notamment à faire de la région et du département les zones privilégiées dans le cadre desquelles seront mesurés les besoins et prises les décisions. Une telle orientation est évidemment

bonne au point de vue de l'aménagement du territoire, en permettant la cohérence, au niveau local, des objectifs de développement économique et des prévisions d'emploi avec l'appareil de formation mis en place. Ponctuellement, la F. P. A. permet d'accompagner les implantations d'entreprises et de renforcer ou de corriger une évolution sectorielle.

L'action du Fonds national de l'emploi doit répondre aux besoins de la conversion ou de la décentralisation des entreprises. Ainsi un centre de formation pour la transformation des métaux sera créé à Fos pour répondre au développement de la zone industrialo-portuaire ; un autre pour la mécanique et le plastique près du bassin houiller de Merlebach pour faciliter la conversion de la main-d'œuvre.

c) La mise en état de sites industriels.

Troisième moyen utilisé, cette mise en état concerne la voirie, les zones industrielles, les aménagements urbains, les télécommunications, la formation professionnelle et l'enseignement. Ces actions sont conduites dans le cadre, soit de la régionalisation du budget en fonction des objectifs de l'aménagement du territoire, soit de prêts de la Caisse des Dépôts, soit, exceptionnellement, de programmes financés par le F. I. A. T.

L'équipement des zones industrielles bénéficie de prêts non bonifiés de la Caisse des Dépôts, pour 103,4 millions de francs en 1971, et de prêts bonifiés du F. N. A. F. U., pour 60 millions de francs en 1971 également.

Rappelons que, depuis 1968, le F. I. A. T. est habilité à intervenir pour réduire le prix de vente des zones industrielles dans les régions prioritaires : zones de rénovation rurale, pays de la Loire, zones de conversion, façade méditerranéenne et agglomérations de Poitiers, La Rochelle, Rochefort, Bordeaux et Toulouse. L'enveloppe pour ces interventions est de 20 millions de francs en 1971. Cette aide a concerné, en 1970, 23 implantations créant 10.240 emplois.

d) *Les aides à l'industrialisation régionale.*

Ces aides constituent le quatrième moyen mis en œuvre. C'est aussi le plus répandu et le plus ancien.

Les aides sont accordées soit sous la forme de primes et de prêts, soit sous la forme d'allègements fiscaux. Nous ne rappellerons pas ici le mécanisme de ce système, qui est connu de tous aujourd'hui. Quelques modifications ont été apportées à ce régime en 1971, qui n'en modifient pas fondamentalement l'économie.

Au total, c'est à 312 en 1969 et à 311 en 1970 que s'élève le nombre d'entreprises ou de programmes bénéficiaires de primes ou de prêts, après avis du comité n° 1 *ter* du F. D. E. S. Le montant des aides accordées représente 493 millions de francs en 1969 et 545 millions en 1970. Le nombre des emplois aidés est passé de 31.000 en 1968 à 44.000 en 1969 et à 65.000 en 1970.

Les agréments pour allègements fiscaux accordés en 1970 ont été les suivants :

- 293 pour la réduction du droit de mutation ;
- 771 pour l'exonération de patente ;
- 246 pour l'amortissement exceptionnel.

Les dispositions réglementaires concernant le régime des aides n'étant applicables que jusqu'au 31 décembre 1971, un Comité interministériel décidera, avant la fin de l'année, des modifications à y apporter. D'après les informations dont dispose votre rapporteur, il ne semble pas que la nature des aides sera changée, le système des primes et des allègements fiscaux semblant être le plus efficace.

Au contraire, les critères d'attribution et les méthodes de mise en œuvre pourraient être assez profondément transformés. On recherchera d'abord à répondre aux objectifs de la déconcentration des décisions et de l'accélération de l'industrialisation. On s'efforcera également de rendre le système plus efficace en le rendant moins rigide et plus sélectif.

Sur le plan géographique, les priorités actuelles, destinées à réduire les handicaps de certaines régions seront certainement maintenues, notamment en faveur de l'industrialisation de l'Ouest et de la conversion des zones d'industries traditionnelles en difficultés.

2. — LES RÉSULTATS RÉGIONAUX

L'action en faveur du développement ou de l'adaptation économique régional concerne principalement trois grands secteurs :

- l'Ouest et le Sud-Ouest ;
- le Sud-Est ;
- les zones de conversion.

a) *Le développement de l'Ouest et du Sud-Ouest.*

Ce développement, aidé depuis de longues années déjà, a bénéficié, en 1970, de 109 primes de développement pour un montant global de 205 millions de francs et pour la création de 34.500 emplois.

Ces primes se sont réparties à raison de 28 % dans les grandes métropoles de l'Ouest, de 17 % dans les zones à taux majoré de Bretagne, des Pays de la Loire et de Basse-Normandie et de 55 % dans le reste de la zone I.

Le montant des investissements immobiliers bénéficiant de l'amortissement exceptionnel a doublé de 1969 à 1970.

L'action en faveur de l'Ouest a été marquée par la nomination d'un Commissaire à l'industrialisation, dont la compétence s'étend sur trois régions : Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes, et sur un département : la Manche. Sa mission est d'intensifier le mouvement d'industrialisation, en liaison, d'une part, avec le Commissaire à la rénovation rurale, d'autre part, avec l'Association pour le développement industriel de l'Ouest-Atlantique, groupement qui rassemble des chefs d'entreprise, des chambres de commerce et des organisations patronales.

Le Sud-Ouest a bénéficié de 80 opérations qui permettront la création de 3.500 emplois. Dans cette zone, il importe que l'expansion ne se concentre pas à l'excès sur les agglomérations de Bordeaux et Toulouse. Le Sud-Ouest, malgré ses atouts naturels, a connu depuis des décennies un faible développement. Aujourd'hui, même dans les secteurs où existent de vieilles industries, des problèmes de reconversion se posent (Tarn, Aveyron, région de Biarritz-Bayonne, Millau). Ailleurs, ce sont les difficultés propres aux zones à dominante rurale qui sont le plus souvent constatées.

b) *Le développement industriel du Sud-Est.*

L'essor de cette région repose, en premier, sur la mise en place et la croissance du complexe industrialo-portuaire du golfe de Fos et de l'étang de Berre.

Cette opération est parvenue, avec la fin du V^e Plan, à un tournant. Le port, inauguré à la fin de 1968, enregistre un trafic croissant de pétroliers et de minéraliers. L'avancement des travaux d'aménagement de la zone industrielle a permis l'affectation de lots aux premiers investisseurs (Sollac, Ugine-Kuhlmann, I. C. I., etc.).

L'aménagement urbain de cet ensemble, englobé dans l'aire métropolitaine de Marseille, est également en cours.

Au cours du VI^e Plan, il s'agira de créer 12.000 emplois industriels et de construire 25.000 logements et les équipements connexes. A cet effet, les montants d'autorisations de programmes suivants ont été prévus :

— zone industrielle et portuaire et		
voies navigables.....	336,85	millions de francs.
— urbanisation nouvelle.....	369,20	—
— équipements structurants.....	411,30	—

L'opération connaît actuellement certaines difficultés. D'abord, l'arrivée massive d'une population nouvelle crée une certaine pénurie de logements et d'équipements. Ensuite, l'absence d'un organisme aménageur d'ensemble gêne la coordination des projets. Le Gouvernement envisage de remédier à ce dernier inconvénient par la mise en place, en 1972, des procédures prévues par la loi sur les villes nouvelles.

L'ampleur des besoins que crée la réalisation d'une telle opération entraîne un alourdissement considérable des charges financières des collectivités locales concernées. Il est indispensable que des solutions spéciales soient dégagées rapidement si l'on ne veut pas se heurter à de véritables goulots d'étranglement.

Cependant, l'opération de Fos, si spectaculaire soit-elle, ne peut suffire à promouvoir le développement du Sud-Est. De vastes zones de cette région ont besoin d'autre chose, notamment le Languedoc,

qui continue à souffrir d'une sous-industrialisation excessive. Les atouts naturels du Sud-Est rendent cette région attrayante. Mais elle ne peut se contenter de l'opération de Fos et du développement touristique.

c) Les zones de conversion industrielle.

Ces zones sont situées principalement dans les régions minières, le Nord, les Ardennes, l'Alsace et la Lorraine.

La prime d'adaptation industrielle, spécifique de ces zones, y sera accordée selon des critères moins élevés qu'antérieurement. En application du décret n° 71-512 du 1^{er} juillet 1971, les programmes susceptibles d'en bénéficier pourront ne prévoir la création que de 400 emplois, au lieu de 800, et ne porter que sur un investissement minimum de 20 millions de francs, au lieu de 40. On attend de cette mesure qu'elle favorise l'implantation d'industries dans les métropoles du Nord et de la Lorraine, à Thionville, à Lunéville, à Strasbourg, à Colmar et à Mulhouse.

Dans le Nord, depuis la création du bureau d'industrialisation, près de 60.000 emplois nouveaux ont pu être négociés, dont plus de 35.000 dans le bassin minier. A dire vrai, les problèmes de conversion se posent en de nombreux endroits, en dehors de ce bassin : zone métallurgique de la Sambre, métropole lilloise, zone littorale, ainsi que dans les Ardennes où l'industrie, en raison des restructurations de la métallurgie, n'offre pas assez d'emplois aux nombreux jeunes qui arrivent sur le marché du travail.

En Lorraine, depuis 1966, 95 entreprises extérieures à la région se sont implantées. Depuis le classement en zone II, 33.000 emplois ont été créés.

La politique de conversion a également été suivie de la création de 10.000 emplois dans la région de Saint-Etienne.

Au total, les résultats de ces actions ne sont pas négligeables. Mais l'ampleur des problèmes des industries traditionnelles, le nombre des travailleurs devant se reconvertir ou des jeunes sans emploi sont tels que la politique de conversion doit non seulement être poursuivie, mais encore amplifiée. L'actualité récente a montré, par un exemple spectaculaire, celui des établissements lorrains du groupe de Wendel-Sidélor, que l'évolution des industries traditionnelles risque de poser des problèmes de plus en plus considérables.

C. — L'action dans le secteur tertiaire.

L'action dans le secteur tertiaire appelle des mesures énergiques pour plusieurs raisons. Hypertrophiées dans la région parisienne, ces activités ne contribuent pas peu au gigantisme et à la prépondérance de la capitale. Inversement, leur insuffisant développement dans les villes de province entrave le rayonnement de celles-ci.

La politique de décentralisation tertiaire, entreprise tardivement, commence à donner quelques résultats, dans le secteur public et dans le secteur privé.

En 1970-1971, dans le secteur public, les opérations de décentralisation suivantes sont achevées :

— Postes et télécommunications : ateliers centraux à Lorient (500 personnes) ; cours techniques professionnels à Lannion (250 personnes) ;

— Défense nationale : société de gestion immobilière à Montpellier (120 personnes) ; service hydrographique de la marine à Brest (250 personnes) ; Ecole nationale supérieure de l'aéronautique et de l'espace à Toulouse (1.000 personnes pour l'ensemble) ;

— Equipement et logement : organisation nationale de la sécurité routière à Lyon ;

— Développement industriel et scientifique : Centre technique des industries aéronautiques et thermiques à Lyon.

D'autres opérations sont en cours dans le secteur public : un établissement de l'Imprimerie nationale à Douai (800 emplois) ; école des transmissions de l'Armée de terre à Rennes (1.200 personnes) ; un élément de l'Ecole supérieure d'électricité et un établissement de recherche sur les techniques audio-visuelles, également à Rennes.

Dans le secteur privé, la prime de décentralisation tertiaire a été accordée à quatre opérations :

— centre de recherches d'ELF-ERAP dans le Rhône (200 emplois) ;

— centre de recherches des Etablissements Clin-Byla dans l'Hérault (350 emplois) ;

— services généraux de la Société Revlon dans le Nord (100 emplois) ;

— Caisse de prévoyance des services retraites de la S. N. C. F. dans les Bouches-du-Rhône (1.100 emplois).

D'autres projets sont en cours, intéressant principalement des établissements bancaires, des sociétés d'assurances et des organismes de retraites, qui devraient aboutir à la création d'environ 3.000 emplois en province.

On voit, d'après cette liste d'opérations, que la décentralisation tertiaire est amorcée. Cependant elle est encore loin d'avoir atteint une ampleur suffisante pour être vraiment significative. On constate, d'ailleurs, surtout dans le secteur privé, que les décentralisations portent essentiellement sur des établissements ou services très spécialisés. Le problème d'un mouvement similaire pour les centres de décision (les sièges sociaux d'entreprises) demeure entier. C'est là, cependant, que réside la condition fondamentale de la réussite de la décentralisation tertiaire, car elle donnerait à la province, principalement aux grandes métropoles, un élément indispensable à un développement complet et équilibré, source de rayonnement et d'attraction.

Valables pour la province proprement dite, ces observations le sont également pour la renaissance des villes du Bassin parisien et pour la naissance des villes nouvelles de la Région parisienne.

La politique de décentralisation doit, de plus en plus, être considérée comme un tout. Il faut parvenir à faire entrer dans les faits un mouvement d'implantation en province des activités dans leur ensemble et ne pas seulement juxtaposer la décentralisation tertiaire sur la décentralisation industrielle. La frontière entre ces deux secteurs tend d'ailleurs à devenir de plus en plus indistincte dans les faits et artificielle dans les statistiques. Ce qui est important, fondamentalement, c'est de susciter la création d'emplois aussi nombreux et diversifiés que possible, sans trop s'attacher au fait qu'ils sont classés secondaires ou tertiaires.

A une époque où le pourcentage de la population active occupée dans le secteur tertiaire approche de 50 %, il est d'ailleurs indispensable que le développement régional se fasse très largement par la création d'emplois dans ce secteur.

TROISIEME PARTIE

LES ACTIONS REGIONALISEES

Nous examinerons successivement :

- l'aménagement du littoral Languedoc - Roussillon ;
- l'aménagement de la Côte aquitaine ;
- l'aménagement de la Corse ;
- l'aménagement de la montagne.

A. — L'aménagement touristique du littoral Languedoc - Roussillon.

On sait que l'objectif de cette vaste opération, lancée en 1963, a été de mettre en valeur une très longue bande littorale allant de la Camargue à la frontière espagnole en y implantant des unités touristiques groupées autour d'une station nouvelle et séparées par de vastes secteurs de nature protégés.

Actuellement, six stations sont déjà partiellement aménagées et fréquentées par les touristes : Port-Camargue (Gard), La Grande-Motte-Carnon et le Cap-d'Agde (Hérault), Port-Leucate (Aude), Port-Barcarès et Saint-Cyprien (Pyrénées-Orientales). Le programme d'aménagement en cours dans ces six stations comporte l'équipement de terrains pour la réalisation de 116.000 lits, ainsi répartis :

— villages de vacances.....	13.000
— hôtels	8.000
— villas	20.000
— logements dans immeubles collectifs..	65.000
— camping-caravaning	10.000

Ce programme doit être réalisé complètement en sept à huit ans.

La fréquentation touristique générale du littoral augmente régulièrement: 1 million de séjours pour la saison 1971 contre 850.000 pour celle de 1970.

La mission interministérielle chargée de cet aménagement porte son effort dans trois directions :

1. — MIEUX ORGANISER LA COMMERCIALISATION DES RÉSIDENCES

Une association formée par des banquiers et des promoteurs assure une étude permanente du marché immobilier sur le littoral.

La recherche de la clientèle est assurée non seulement sur place, mais également par des centres d'information à Paris, Lille, Lyon et Toulouse ainsi qu'à l'étranger (Angleterre, Allemagne, Belgique et Suisse). Il serait utile que d'autres soient également prévus en Hollande et dans les pays scandinaves, où existe certainement une clientèle potentielle non négligeable.

Le tableau ci-après retrace l'état de la commercialisation des résidences sur le littoral au 1^{er} septembre 1971.

Etat de la commercialisation au 1^{er} septembre 1971.

Ventes de logements et villas entre le 1^{er} septembre 1970 et le 1^{er} septembre 1971.

	VILLAS et logements vendus au 1 ^{er} septembre 1970.	VILLAS et logements vendus au 1 ^{er} septembre 1971.	VENTES entre le 1 ^{er} septembre 1970 et le 1 ^{er} septembre 1971.
Grande Motte.....	2.142	2.707	+ 565
Carnon.....	184	351	+ 167
Cap d'Agde.....	224	555	+ 331
Port Leucate.....	588	841	+ 164
Port Barcarès.....	700	1.160	+ 460
Total I.....	3.827	5.514	+ 1.687
Port Camargue.....	200	274	+ 74
Saint-Cyprien.....	780	880	+ 100
Total II.....	980	1.154	+ 174
Total I et II.....	4.807	6.668	+ 1.861

2. — DÉVELOPPER L'HÉBERGEMENT LOCATIF

Il s'agit à la fois d'organiser la location des logements existants, achetés par les particuliers, et de créer des ensembles locatifs qui pourront être offerts aux agences de voyages.

Un groupement d'intérêt économique (le G. A. L. I. O. N.) a été créé entre toutes les agences immobilières et de location du littoral.

Dans le secteur hôtelier, le démarrage a été difficile. Cependant, après quatre ans d'hésitations, les premiers hôtels se construisent.

Des projets de résidences locatives, basés sur une étude de la clientèle européenne, devraient également être lancés.

3. — ASSURER UNE VIE PERMANENTE DANS LES STATIONS

Même sur la façade méditerranéenne, le tourisme ne peut assurer une activité permanente suffisante pour fonder un développement satisfaisant du littoral. Une vie permanente dans les stations contribuerait d'ailleurs utilement à favoriser la prolongation dans l'année de la fréquentation touristique.

C'est pourquoi des programmes de résidences permanentes ont été lancés à la Grande Motte et à Port-Leucate et des mesures prises pour susciter l'implantation d'activités d'artisanat ou de bureaux, voire, à proximité des stations, celle de petites industries. Les primes de décentralisation tertiaire ou industrielle pourront être accordées dans certains secteurs (La Grande Motte, Leucate et Barcarès).

*
* * *

L'avenir de l'opération d'aménagement du littoral demeure essentiellement conditionné par la commercialisation des immeubles et des villas dans les stations nouvelles. Les premières ventes ont commencé il y a moins de quatre ans et, dans certaines stations, depuis un an seulement. Il est donc prématuré de tirer des conclusions définitives. Mais il semble qu'au départ on ait surestimé le nombre de personnes susceptibles d'acquérir une résidence sur le littoral. La principale demande se porte plutôt sur les chambres d'hôtel et les logements locatifs.

B. — L'aménagement de la côte Aquitaine.

Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de cette opération a été adopté par le Gouvernement le 17 décembre 1970. Ce document repose sur deux principes : éviter l'occupation linéaire de la côte, qui aboutirait à la construction d'un « mur de béton » ; partir de ce qui existe, afin de réaliser un aménagement progressif sans accélération brutale du rythme de croissance.

Comme pour le Languedoc - Roussillon, neuf unités d'aménagement ont été choisies et elles sont séparées par des zones où la nature sera protégée.

Un premier tronçon du canal transaquitain, devant relier la Gironde à l'Adour par les lacs intérieurs et le bassin d'Arcachon, a été inauguré le 10 juillet dernier.

D'autres mesures ont été prises en matière de réservations foncières (création de Z. A. D. sur 160.000 hectares) et de lutte contre la pollution du littoral.

Si l'opération d'aménagement de la Côte aquitaine se justifie en elle-même, on ne peut, cependant, se retenir de poser deux questions.

La région d'Aquitaine, comme l'ensemble du Sud-Ouest, a le plus grand besoin de développer son économie. Le lancement spectaculaire d'une opération d'aménagement touristique ne risque-t-il pas d'estomper l'urgence qu'il y a à implanter dans cette région des activités industrielles et tertiaires ?

Au moment où certains s'interrogent sur l'avenir de l'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon, qui entraîne d'importantes dépenses et rencontre des difficultés de commercialisation, est-il opportun de lancer une deuxième opération du même type, qui ne peut pas ne pas concurrencer la première ?

C. — L'aménagement de la Corse.

Engagé depuis plus d'une dizaine d'années par la création d'une société d'aménagement agricole (SOMIVAC) et d'une société d'équipement touristique (SETCO), l'aménagement de la Corse vient de connaître une nouvelle étape.

En même temps que cette île était érigée en région de programme, une mission interministérielle d'aménagement a été créée et des moyens financiers spécifiques ont été ouverts pour la première fois dans le budget pour 1971. En août 1971, le Gouvernement a approuvé le schéma d'aménagement.

Ce schéma fixe, pour l'échéance 1985-1990, les objectifs suivants :

— pour l'agriculture, rénover les modes de production traditionnels et consolider les productions déjà commercialisées ;

— pour le tourisme et le thermalisme, accroître la capacité d'accueil de 250.000 lits d'ici à vingt ans et allonger sa durée annuelle d'utilisation ;

— pour répondre à ces nouveaux besoins, moderniser le secteur des services et développer l'artisanat, sans négliger le développement d'activités industrielles.

Pour atteindre ces objectifs, il est prévu d'améliorer les moyens de transport et de communications, de protéger le milieu naturel et d'améliorer l'équipement hydraulique.

Le développement de la Corse devrait permettre un accroissement de la population, qui passerait de 200.000 à 320.000 habitants.

Les crédits, dont a disposé la mission interministérielle en 1971, ont été utilisés pour améliorer le réseau routier, acquérir des terrains pour un aéroport dans le sud de l'île, réaliser des ports de plaisance et préparer la construction d'un barrage.

Le développement touristique, qui suit un rythme de croissance annuelle de 10 %, a trop tendance à se concentrer dans les zones les mieux équipées. Des efforts devront être accentués pour l'étendre à d'autres secteurs tant sur la côte qu'à l'intérieur.

D. — L'aménagement touristique de la montagne.

L'espace montagnard couvre une surface importante de notre pays (Pyrénées, Corse, Alpes, Massif Central, Jura et Vosges). Les problèmes démographiques et économiques qui s'y posent ont justifié l'application à cet espace du régime spécifique des zones de rénovation rurale.

L'aménagement du territoire montagnard français est actuellement conçu sous trois aspects complémentaires :

— développement des grandes stations qui peuvent, dans une certaine mesure, se substituer à l'industrialisation en ce qui concerne les créations d'emplois ;

— mise en valeur de l'espace montagnard, considéré comme un des axes de la politique de rénovation rurale ;

— protection de cet espace naturel.

Le développement des grandes stations, s'il doit permettre de créer, au cours du VI^e Plan, 150.000 lits-skieurs de niveau européen, ne concerne guère que 5 % de l'espace montagnard.

C'est pourquoi il est envisagé de développer parallèlement un tourisme de villégiature et de climatisme, avec la participation des habitants, et tout spécialement des agriculteurs. Ce tourisme, souvent de caractère familial, peut, en effet, se développer en un très grand nombre d'endroits, à la différence des grandes stations. Beaucoup de villages pourraient en bénéficier et y trouver un appoint économique non négligeable.

CONCLUSIONS

Au terme de son analyse, votre rapporteur tient tout d'abord à souligner les incontestables éléments positifs qui découlent de l'existence d'une politique française d'aménagement du territoire. En privilégiant les aspects géographiques du développement économique et social, une telle action répond à un besoin évident. La répartition des hommes et des activités sur le territoire national ne peut plus, dans le monde moderne, être abandonnée aux mécanismes « naturels » de l'économie. Tous les pays industrialisés ont pris conscience, arrivés à un certain degré d'évolution, que ces mécanismes aboutissaient à des situations explosives et inacceptables.

Mais cette approbation sur le principe général d'une telle politique n'implique pas une adhésion sans réserve à toutes ses modalités actuelles de mise en œuvre. Comme l'a montré le débat devant la Commission des Affaires économiques et du Plan, bien des choses, souvent importantes, ne donnent pas encore satisfaction.

Comme l'ont déclaré MM. Coudert et Durieux, les préfets de région ont trop de pouvoirs et la confusion entre cette fonction et celle de préfet d'un département doit disparaître.

M. Alliès a estimé que l'effort de l'Etat en faveur de l'aménagement du territoire est encore insuffisant. Ainsi, le bilan des créations d'emplois réalisées en province doit être nuancé parfois par la constatation de fermetures concomitantes d'entreprises. Tel est le cas dans la région de Montpellier. Dans un autre domaine, la progression des crédits accordés aux programmes spécifiques d'équipement dans les zones de rénovation rurale demeure trop faible par rapport aux besoins.

Votre commission estime, en effet, que le caractère volontariste de la politique d'aménagement du territoire doit être sensiblement accentué. Et ceci, moins au niveau des objectifs, satisfaisants dans l'ensemble, qu'au niveau des méthodes. En matière économique, les bonnes intentions ne sauraient suffire. Il faut qu'elles s'accompagnent d'une volonté agissante, qui exige des moyens et une cohérence dans l'action.

Votre rapporteur tient à vous citer un exemple qui illustre comment, au niveau de l'exécution, une politique peut être trahie par des agents de l'Etat apparemment ignorants des impératifs de l'aménagement du territoire. Dans une zone rurale, caractérisée par l'absence d'industries et l'affaiblissement démographique trop connus, une entreprise de confection textile s'installe en rachetant un atelier fermé depuis trois ans, pour y créer quelques dizaines d'emplois. Elle sollicite l'exonération de patente prévue dans cette région et décidée par la commune intéressée. Mais, sur le rapport défavorable d'un agent des services fiscaux régionaux, qui déclare que cette implantation « ne présente pas un intérêt particulier pour le développement régional », la demande d'exonération est rejetée, contre l'avis du maire et du président du Comité d'expansion, consultés.

Ce fait nous paraît révélateur de certaines des tares actuelles de la politique française d'aménagement du territoire :

— des autorités administratives régionales omnipotentes, qui tranchent parfois après un examen superficiel et erroné, contre l'avis des responsables locaux mieux au fait des réalités ;

— une administration fiscale trop facilement hostile *a priori* aux allègements fiscaux pourtant prévus par les textes, peut-être parce qu'elle ignore les objectifs exacts de l'aménagement du territoire ou ne cherche pas assez à en tenir compte.

Ce cas particulier ne vise certes pas à illustrer toutes les imperfections que l'on peut encore trouver dans la mise en œuvre de la politique économique régionale. Mais il permet de mesurer comment, dans de nombreux cas et parfois pour des opérations beaucoup plus importantes, l'exécution administrative peut trahir une politique définie par le Gouvernement et approuvée par le Parlement.

Ceci montre, à notre avis, que la politique régionale ne peut absolument pas continuer à être conduite principalement par des autorités administratives déconcentrées. Elle n'acquerra qualité humaine et efficacité économique que si des mesures de décentralisation véritable sont prises, permettant aux représentants réels de la province de participer effectivement non seulement aux travaux préparatoires mais aussi aux décisions finales.

D'autre part, et cela est également essentiel, il faut améliorer la cohérence avec les objectifs de l'aménagement du territoire de

l'action des différentes administrations. A cet égard, il apparaît que, même au niveau de la région, les organes actuels de la politique régionale sont encore insuffisants. On aboutit ainsi à une domination de fait des administrations traditionnelles, dont l'optique spécialisée demeure souvent opposée, en fait, à certaines mesures pourtant indispensables au succès de la politique d'aménagement du territoire. La mise en place de Commissaires à l'industrialisation et à la rénovation rurale, de Missions interministérielles telles que celle du Languedoc-Roussillon, nous paraît constituer un premier pas vers la création d'organismes mieux adaptés à l'action régionale.

Ces observations sur les méthodes et les structures administratives de l'aménagement du territoire devraient être suivies de remarques sur les moyens, essentiellement financiers, mis en œuvre. Dans ce domaine, il est, certes, toujours possible et justifié de demander davantage, car il reste évidemment beaucoup à faire dans un pays qui a connu des décennies, pour ne pas dire des siècles, de centralisation parisienne. Mais il serait injuste de ne souligner que les imperfections et les manques qui subsistent, sans reconnaître la lente progression des moyens et les premiers résultats obtenus.

C'est pourquoi, en guise de conclusion, votre rapporteur ne peut qu'exprimer instamment le souhait que les objectifs combien nécessaires et séduisants de l'aménagement du territoire soient toujours mieux respectés et traduits dans les faits.

*
* *

Sous réserve de ces observations, votre Commission des Affaires économiques et du Plan donne un avis favorable aux dispositions du projet de loi de finances pour 1972, adoptées par l'Assemblée Nationale, concernant l'aménagement du territoire.