

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1972-1973

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1972.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1973, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Yvon COUDÉ DU FORESTO,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPECIALES
(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 8

Aménagement du territoire, Equipement, Logement et Tourisme.

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Rapporteur spécial : M. Geoffroy de MONTALEMBERT.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Paul Driant, Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Robert Lacoste, vice-présidents ; Louis Talamoni, Yves Durand, Jacques Descours Desacres, André Dulin, secrétaires ; Yvon Coudé du Foresto, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Roland Boscardy-Monsservin, Jean-Eric Bousch, Jacques Boyer-Andrivet, Martial Brousse, Pierre Brousse, Antoine Courrière, André Diligent, Marcel Fortier, Henri Henneguelle, Gustave Héon, Roger Houdet, Michel Kistler, Fernand Lefort, Modeste Legouez, Georges Lombard, Marcel Martin, René Monory, Paul Pauly, Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Robert Schmitt, Henri Tournan.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : **2582** et annexes, **2585** (tomes I à III et annexe 8), **2590** (tome XIII) et in-8° **685**.

Sénat : 65 (1972-1973).

Lois de finances. — Aménagement du territoire - Décentralisation - Industrialisation - Régions - Villes.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction :	
PREMIÈRE PARTIE. — Les crédits budgétaires consacrés à l'aménagement du territoire	7
I. — Les crédits du Ministère de l'Aménagement du territoire	8
1. — Les crédits de paiement.....	8
a) Dépenses ordinaires	9
b) Dépenses en capital.....	9
2. — Les autorisations de programme.....	13
II. — Les crédits d'aménagement du territoire inscrits aux budgets de divers ministères	14
DEUXIÈME PARTIE. — Mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire	17
I. — Le développement industriel régional	17
1. — Les instruments financiers et fiscaux de la politique de décentralisation industrielle	18
2. — Les cadres administratifs.....	23
3. — Les grandes opérations d'industrialisation.....	24
II. — La décentralisation des activités tertiaires	25
1. — Le dispositif de contrôle.....	25
2. — Les nouveaux caractères du système d'aides.....	26
3. — La décentralisation des activités financières.....	28
4. — La décentralisation dans le secteur public.....	29
III. — La politique de rénovation rurale	30
IV. — L'aménagement urbain	33
1. — Contrôle de l'extension de l'agglomération parisienne....	33
2. — Les villes nouvelles et le développement des métropoles régionales	34
3. — Les villes moyennes.....	35
V. — L'aménagement touristique du territoire	36
Conclusion	41

Mesdames, Messieurs,

Par décret n° 72-655 du 12 juillet 1972, le Ministre de l'Équipement et du Logement a pris le titre de Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme. Il exerce, à ce titre, les attributions précédemment dévolues au Ministre de l'Équipement et du Logement et les directions et services qui relevaient de ce Ministre sont placées sous son autorité. Le nouveau Ministre exerce en outre, par délégation du Premier Ministre, les attributions relatives à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et, pour ce faire, dispose de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (D.A.T.A.R.).

Cette nouvelle organisation peut constituer une solution partielle au problème de la coordination de certaines grandes opérations d'aménagement du territoire, problème sur lequel, reprenant au nom de la Commission des Finances les inquiétudes exprimées par votre rapporteur, M. Coudé du Foresto, rapporteur général avait, par lettre du 4 novembre 1971 attiré l'attention de M. Jacques Chaban-Delmas alors Premier Ministre.

Dans sa réponse du 27 janvier 1972, le Premier Ministre avait estimé que les organismes mis en place tant au niveau central (comité interministériel pour l'aménagement du territoire, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) qu'au niveau régional (Missions interministérielles d'aménagement) assuraient une coordination suffisante de la conduite des opérations.

M. Olivier Guichard, responsable du nouveau Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme, s'est expliqué à plusieurs reprises, et notamment lors de son audition, le 14 novembre, par votre Commission des Finances, sur les conceptions qui ont conduit au regroupement de l'administration de l'aménagement du territoire et de celle de l'équipement et du logement ainsi que sur les perspectives qui s'en dégagent.

De l'avis du Ministre, c'est un progrès technique et politique qui a été réalisé. Progrès technique, d'abord, en ce sens que pour des raisons historiques et pratiques, aucun Ministère n'est plus intimement lié à l'aménagement du territoire que celui de l'Équipement et du Logement.

Aménager, c'est, en effet, appréhender l'ensemble des processus de développement économique afin de rechercher l'harmonie de la croissance entre les régions ; c'est également assurer la cohérence entre la localisation des activités et l'environnement que ces activités requièrent, en termes d'équipements publics, de logement, de moyens de formation. Le développement est une affaire globale et, pour une bonne part, « aménager le territoire » c'est aménager des coïncidences et des convergences qui multiplient l'effet positif de plusieurs séries de réalisations indépendantes.

La complémentarité entre les deux administrations apparaît dans de nombreux domaines parmi lesquels le Ministre relève notamment :

— la politique urbaine qui, des schémas d'aménagement à l'urbanisme opérationnel, mêle étroitement les préoccupations d'aménagement du territoire et d'équipement ;

— les infrastructures d'équipement et leurs effets d'entraînement sur le développement régional ;

— le logement et son implantation en fonction de la localisation des emplois.

La différence de nature et la disproportion de taille entre la D. A. T. A. R. et les Services de l'équipement et du logement excluent toute rivalité ou confusion de compétences mais favorisent au contraire la complémentarité de leur action ; d'un côté, un état-major d'une trentaine de chargés de mission, de l'autre, une administration très nombreuse, ayant des moyens importants et une implantation sur tout le territoire. L'unité de commandement préviendra les conflits ou facilitera les arbitrages ; et le rapprochement ne peut que profiter à chacun. L'action des services responsables de l'urbanisme, de la politique des infrastructures, de la politique des logements, sera mieux éclairée par une confrontation permanente avec la vue d'ensemble équilibrée que donne l'aménagement du territoire ; et la D. A. T. A. R. ne peut que gagner à travailler en liaison étroite avec les services opérationnels.

Quant au progrès politique, toujours selon le Ministre, « il naît du parallélisme des progrès de la démocratie locale et de l'essor des équipements collectifs ».

Bien souvent les équipements sont la face visible, sur le terrain des choix politiques. Ces choix doivent être opérés en accord avec ceux qui sont le plus directement concernés, c'est-à-dire les repré-

sentants des collectivités locales. C'est dans une large mesure du rôle et de l'autonomie qui sont donnés aux collectivités locales que dépend la réussite de la politique d'aménagement du territoire.

Son rapprochement avec l'équipement ne conduit pas à un rétrécissement de la vision et du champ d'action de l'aménagement du territoire qui conserve totalement le caractère interministériel qui est un de ses attributs essentiels. Ce que les institutions précisent, à savoir que, pour l'aménagement du territoire, le Ministre tient ses attributions d'une délégation du Premier Ministre, la présentation des crédits budgétaires le concrétise.

En effet, les crédits propres au Ministère de l'Aménagement du territoire demeurent comme les années précédentes inscrits dans le fascicule budgétaire des Services généraux du Premier Ministre.

C'est à l'examen de l'ensemble des crédits d'aménagement du territoire que sera consacrée la première partie de ce rapport, la seconde partie retraçant la mise en œuvre en 1972 et les perspectives pour 1973 de la politique française d'aménagement du territoire.

PREMIERE PARTIE

LES CREDITS BUDGETAIRES CONSACRES A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Comme par le passé, on retrouve la distinction entre les crédits propres au Ministère de l'Aménagement du territoire qui demeurent inscrits dans le fascicule budgétaire des services généraux du Premier Ministre et l'ensemble des autorisations de programme affectées par divers ministères à des opérations d'aménagement du territoire dont une récapitulation succincte figure en dernière page du fascicule budgétaire des services généraux du Premier Ministre.

I. — Les crédits du Ministère de l'Aménagement du territoire inscrits dans le fascicule budgétaire des services généraux.

1. — LES CRÉDITS DE PAIEMENTS

Le montant et la répartition des crédits de paiement, c'est-à-dire des crédits qui pourront être dépensés en 1973 figurent dans le tableau suivant :

NATURE DE LA DEPENSE	1972	1973		
		Services votés.	Mesures nouvelles.	Total.
TITRE III. — Moyens des services.				
Dépenses de personnel.....	3.059.047	3.322.047	+ 66.367	3.388.414
Matériel et fonctionnement divers.	1.579.014	1.568.514	+ 161.929	1.730.443
Total titre III.....	4.638.061	4.890.561	+ 228.296	5.118.857
TITRE IV				
Interventions publiques.				
Subventions de la D. A. T. A. R. . . .	603.500	603.500	— 112.000	591.500
TITRE VI				
Subventions d'investissements.				
F. I. A. T. (1).....	259.380.000	124.800.000	149.200.000	274.000.000
Implantation d'activités hors de la Région parisienne.....	Mémoire.	Mémoire.	Mémoire.	Mémoire.
Fonds de rénovation rurale.....	24.880.000	24.880.000	25.000.000	49.880.000
Total titre VI.....	284.260.000	149.680.000	174.200.000	323.880.000
Total des crédits de paiement.	289.501.561			329.590.357

(1) Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire.

a) *Les dépenses ordinaires* (titres III et IV).

Elles ne constituent qu'un montant très faible de crédits, représentant 1 à 2 % de l'ensemble des crédits de paiement. Elles sont, en effet, consacrées au fonctionnement de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, la D. A. T. A. R. qui est une administration très légère dont le rôle est de conception, d'animation et de coordination.

Le taux moyen d'accroissement de ces dépenses est de 9 % par rapport à 1972. Cet accroissement est absorbé pour moitié par l'augmentation des frais de déplacement qui progressent de 40 %. Le reste correspond :

- à l'application en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques et au recrutement d'un agent contractuel en ce qui concerne le personnel ;
- à une légère augmentation des dépenses en matériel.

Compte tenu de l'évolution des prix et abstraction faite des frais de déplacement, la D. A. T. A. R. disposera donc en 1973 de moyens de fonctionnement relativement inférieurs à ceux de l'année précédente.

On constate même une légère diminution de 12.000 F des crédits inscrits au chapitre 44-01 utilisés par la D. A. T. A. R. pour subventionner :

- les conseils généraux qui assurent le soutien logistique des quatre commissaires à la rénovation rurale ;
- les budgets de fonctionnement et d'études des comités régionaux d'expansion économique.

Aucune précision n'a été fournie sur la nature de cette économie ni sur les organismes qui en feront les frais.

b) *Les dépenses en capital* (titre VI).

Elles représentent la presque totalité des crédits de paiement du Ministère de l'Aménagement du territoire et sont réparties en deux chapitres : l'un, où figurent les crédits du Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire, l'autre, ceux d'une partie du Fonds de rénovation rurale.

Globalement, les crédits de paiement des dépenses en capital progressent de 13,8 % par rapport à 1972 en raison, essentiellement, du doublement de la dotation consacrée au Fonds de rénovation rurale qui s'élève de 24,9 millions de francs en 1972 à 49,9 millions en 1973. Les crédits du F. I. A. T. n'augmentent que de 5,6 %, passant de 259 à 274 millions de francs de 1972 à 1973.

La comparaison du montant des crédits d'une année à l'autre ne serait toutefois pas très significative, s'ils devaient, comme votre rapporteur l'a constaté à plusieurs reprises en 1972, être détournés de leur usage normal par voie de transfert à des chapitres de fonctionnement. Les crédits du F. I. A. T. comme ceux du Fonds de rénovation rurale sont des crédits d'investissement destinés à amorcer ou à compléter le financement d'opérations d'équipement à des fins d'aménagement du territoire, en général, ou d'aménagement rural.

Or, en 1972, par divers arrêtés de transferts, des crédits ont été prélevés sur le F. I. A. T., pour financer :

— des dépenses de fonctionnement, notamment de personnel, des services généraux du Premier Ministre, pour un montant de 255.000 F (arrêté du 25 septembre, *Journal officiel* du 29 septembre) ;

— une subvention d'exploitation à la S. N. C. F. d'un montant de 8 millions de francs (arrêté du 8 février, *Journal officiel* du 17 février) ;

— une subvention de fonctionnement au Centre national d'études spatiales d'un montant de 7,2 millions de francs (arrêté du 22 mars, *Journal officiel* du 1^{er} avril).

Au total plus de 15 millions de francs d'autorisations de programme ont donc été annulés en 1972, ce qui représente une somme supérieure à l'augmentation des crédits du F. I. A. T. de 1972 à 1973.

Votre rapporteur a estimé devoir présenter ces observations, car les crédits du F. I. A. T. et ceux du Fonds de rénovation rurale ne sont pas programmés à l'avance.

Leur emploi est décidé en cours d'année et selon les besoins, pour le F. I. A. T., par décisions du Comité interministériel de l'aménagement du territoire prises sur proposition de la D.A.T.A.R. et, pour le Fonds de rénovation rurale, après accord du Comité central de rénovation du territoire. *Il est d'autant plus nécessaire,*

dans ces conditions, que le Gouvernement respecte scrupuleusement la destination de crédits sur lesquels le Parlement ne peut exercer qu'un contrôle a posteriori.

Le tableau ci-après indique la répartition géographique par région de l'emploi des crédits du F. I. A. T. en 1971 et durant le premier semestre 1972 :

ETAT (Chap. 65.01.)

Répartition régionale des interventions (1971 et premier semestre 1972.)

REGIONS	PREMIER semestre 1971.	DEUXIEME semestre 1971.	TOTAL 1971.	PREMIER semestre 1972 au 1 ^{er} juillet.
Champagne-Ardennes	660.000	4.000.000	4.660.000	2.500.000
Picardie	»	»	»	»
Haute Normandie	6.000.000	1.600.000	7.600.000	3.240.000
Centre	1.999.420	995.000	2.994.420	1.360.000
Nord	14.300.000	1.906.000	16.206.000	4.500.000
Lorraine	1.677.600	28.414.000	30.091.000	»
Alsace	1.063.500	6.500.000	7.563.500	1.000.000
Franche-Comté	1.240.400	»	1.240.400	1.000.000
Basse Normandie	633.155	60.000	693.155	1.740.000
Pays de la Loire	2.994.000	1.370.000	4.864.000	400.000
Bretagne	12.377.712	1.037.976	13.415.688	500.000
Limousin	6.658.688	55.000	6.713.688	1.105.000
Auvergne	7.865.000	6.210.000	14.075.000	570.000
Poitou-Charentes	4.550.025	2.345.000	6.895.025	»
Aquitaine	4.535.000	685.000	5.220.000	»
Midi-Pyrénées	6.432.115	33.440.000	39.872.115	1.650.000
Rhône-Alpes	14.557.500	6.058.500	20.616.000	10.790.000
Bourgogne	»	50.000	50.000	»
Languedoc-Roussillon	21.161.500	11.625.000	32.786.500	1.050.000
Provence - Côte d'Azur	20.690.000	12.105.632	32.795.632	210.000
Corse	5.059.500	»	5.059.500	6.100.000
Totaux régionalisés	134.455.115	118.957.108	253.412.223	37.715.000
Interventions opérationnelles non régionalisées ou inter-régionales	41.785.955	5.388.985	47.174.940	29.823.046
Ensemble	176.241.070	124.346.093	300.537.163	67.538.046

Quant au Fonds de rénovation rurale, il comporte deux lignes de crédits, l'une inscrite au chapitre 61-67 du budget de l'Agriculture pour le financement d'équipements de caractère agricole que nous examinons plus loin, l'autre au chapitre 65-03 des services généraux du Premier Ministre pour le financement d'équipements généraux en milieu rural dont la dotation en crédits de paiement s'élève de 24,88 millions de francs en 1972 à 49,88 millions de francs en 1973.

On trouve également dans le fascicule des services généraux un chapitre 65-02 inscrit pour mémoire, intitulé « Actions en vue de faciliter l'implantation d'activités industrielles ou tertiaires hors de la Région parisienne ». Ce chapitre est doté, en cours d'année, par voie de fonds de concours, de 50 % du produit des redevances perçues en application de la loi modifiée n° 60-790 du 2 août 1960 tendant à limiter l'extension des locaux à usage de bureaux et à usage industriel dans la Région parisienne. En 1972, ont été ouverts, tant en crédits de paiement qu'en autorisations de programme, un crédit de 43.822.839 F par arrêté du 25 avril et un crédit de 4.612.437 F par arrêté du 16 octobre 1972 qui ont été utilisés pour faciliter la mise en état de sites qui accueilleront les implantations d'activités industrielles et tertiaires en province. Il s'agit d'abord des bonifications pour abaisser le prix de vente de terrains industriels qui, grâce aux ressources nouvelles du chapitre 65-02, peuvent être maintenant accordées dans toutes les zones primables. Il s'agit aussi d'opérations au coup par coup qui permettent soit de réaliser des équipements indispensables à la mise en service d'une zone d'activité, soit d'alléger le bilan financier de cette zone. On peut citer parmi les interventions:

- une participation à la création de la zone industrielle portuaire de l'anse de Toulon-Brégailon ;
- une aide à l'équipement téléphonique de la région de Fos ;
- une aide à la promotion du réseau Caducée de traitement des données ;
- la desserte routière de zones industrielles ou tertiaires en Poitou - Charentes et en Basse-Normandie ;
- une contribution à l'étude et à la promotion d'un centre de commerce international au Havre.

Aucune évaluation des ressources qui seront procurées en 1973 n'a pu être fournie.

2. — LES AUTORISATIONS DE PROGRAMME

Le montant des autorisations de programme ouvertes en 1973, c'est-à-dire des crédits qu'il est prévu d'engager en 1973 et les années suivantes, figure dans le tableau ci-après :

	AUTORISATIONS DE PROGRAMME		
	1972	1973	Différence.
	(En millions de francs.)		
F. I. A. T.....	268,76	279	+ 10,24
Fonds de rénovation rurale.....	49,76	50	+ 0,24

Le taux de progression de 1972 à 1973 n'est que de 3,2 %. Il pourra être modifié en cours d'année :

— par l'engagement éventuel de la fraction des 53,5 millions de francs d'autorisations de programme inscrites au Fonds d'action conjoncturelle (F. A. C.) au titre des services généraux et correspondant à des opérations d'aménagement du territoire qu'on peut évaluer à un peu plus de 20 millions de francs ;

— par l'ouverture d'autorisations de programme, par voie de fonds de concours, au chapitre 62-02 « Actions en vue de faciliter l'implantation d'activités industrielles ou tertiaires hors de la région parisienne ». Aucune évaluation, nous l'avons dit, n'a pu être fournie sur le montant de ces crédits.

Néanmoins, le fléchissement observé dans le rythme de progression des autorisations de programme s'il demeure sans effet sur les opérations qui pourront être financées en 1973, année pour laquelle les crédits de paiement connaissent une hausse assez sensible, semble, en revanche marquer un palier en ce qui concerne les actions qui seront financées sur les crédits des années ultérieures. Il est vrai qu'en 1972, un effort important avait été réalisé tant pour le F. I. A. T. que pour la rénovation rurale. Votre rapporteur n'estime pas, en outre, que l'on doive systématiquement se réjouir de la progression des dépenses publiques. Il lui paraît préférable

de faire porter l'effort sur une meilleure utilisation des crédits plutôt que sur leur montant, surtout lorsqu'il s'agit, comme c'est le cas, de crédits d'appoint destinés à orienter des actions et non à les financer en totalité.

Il est d'autant plus intéressant d'examiner l'évolution de l'ensemble des crédits inscrits au budget de divers ministères pour financer la politique d'aménagement du territoire.

II. — Les crédits d'aménagement du territoire inscrits aux budgets de divers ministères.

Par un raisonnement extrême, on pourrait considérer que tous les crédits en capital finançant la réalisation d'équipements en un point quelconque du territoire constituent de ce fait des crédits d'aménagement. Une telle extension est bien évidemment excessive. Toutefois, il existe dans des budgets autres que celui de l'Aménagement du territoire des moyens financiers spécifiques consacrés à l'aménagement du territoire dont la récapitulation figure en dernière page du fascicule budgétaire des services généraux du Premier Ministre et se trouve reproduite dans le tableau ci-après :

FASCICULES BUDGETAIRES	AUTORISATIONS DE PROGRAMME	
	1972	1973
	(En millions de francs.)	
1. — <i>Services généraux du Premier Ministre :</i>		
Chap. 57-03. — Etudes des missions régionales	4	4
Chap. 65-01. — Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire.....	268,8	279
Chap. 65-02. — Actions en vue de faciliter l'implantation d'activités industrielles ou tertiaires hors de la région parisienne	Mémoire.	Mémoire.
Chap. 65-03. — Fonds de rénovation rurale	49,8	50
2. — <i>Charges communes :</i>		
Chap. 55-00. — Aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon....	37,2	33,5
Chap. 55-01. — Aménagement de la Côte aquitaine	14	17
Chap. 55-02. — Aménagement de la Corse.	2,4	5,15
Chap. 57-00. — Décentralisation administrative	45	45
Chap. 64-00. — Primes de développement régional	350	358,2
Chap. 55-05. — Protection et aménagement de l'espace naturel méditerranéen.	»	3
3. — <i>Agriculture :</i>		
Chap. 61-67. — Rénovation rurale.....	100	103
4. — <i>Equipement :</i>		
Chap. 55-43. — Acquisition de terrains destinés à l'aménagement urbain.....	125	125
5. — <i>Divers :</i>		
Languedoc - Roussillon	20,8	24,5
Aquitaine	26	24,5
Corse	11,6	12,85

Il n'est pas question de se livrer ici à une analyse détaillée de ces crédits qui relève de l'examen de chacun des fascicules où ils sont inscrits. On notera seulement que, outre les crédits du Ministère de l'Aménagement du territoire analysés plus haut, on trouve :

— au budget des services généraux du Premier Ministre un crédit de 4 millions de francs pour les études d'aménagement auxquelles procèdent les missions régionales placées sous l'autorité du Premier Ministre ;

— au budget des Charges communes du Ministère de l'Economie et des Finances une partie des crédits d'équipement des missions interministérielles d'aménagement (58,65 millions de francs), les crédits pour les primes de développement régional (358,5 millions de francs) et pour la décentralisation administrative (45 millions de francs) ;

— au budget de l'Agriculture, le complément de la dotation du Fonds de rénovation rurale (103 millions de francs) ;

— au budget de l'Équipement, les crédits pour l'aménagement urbain (125 millions de francs) ;

— enfin à divers budgets non précisés (Intérieur, Transports, etc.) le complément de dotation des missions interministérielles d'aménagement (61,85 millions de francs).

Au total, l'ensemble des autorisations de programme consacrées à des opérations d'aménagement du territoire passe de 1.044 millions de francs en 1972 à 1.085 millions en 1973, soit une augmentation de 41 millions de francs et un taux de progression inférieur à 4 %.

Autre remarque intéressante : alors qu'en 1972 sur l'ensemble des autorisations de programme consacrées à l'aménagement du territoire, le tiers seulement était inscrit au budget de l'Aménagement du territoire et plus de 40 % au budget des charges communes, la répartition est sensiblement modifiée en 1973, du fait de la modification des structures gouvernementales. 40 % des autorisations de programme demeurent inscrites au budget des charges communes, mais le Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme contrôle la moitié des crédits d'aménagement. Il se trouve donc, en principe, mieux placé pour faire prévaloir les impératifs d'aménagement sur les considérations plus axées sur les problèmes financiers qui sont celles du Ministère de l'Economie et des Finances.

DEUXIEME PARTIE

LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE FRANÇAISE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Cette politique d'aménagement forme un ensemble, d'ailleurs plus ou moins cohérent, mais que, pour la clarté de l'exposé, on examinera secteur par secteur : le développement industriel régional, la décentralisation des activités tertiaires, la rénovation rurale, le développement urbain et l'aménagement touristique.

I. — Le développement industriel régional.

Mise en œuvre en 1955 avec des moyens réglementaires financiers et des effectifs non négligeables mais néanmoins limités, la politique de développement industriel régional a d'abord été une politique de décentralisation visant à limiter la croissance excessive de la région parisienne en favorisant les transferts d'activités en province, notamment dans les régions agricoles de l'Ouest et du Sud-Ouest. Le déclin de l'agriculture traditionnelle, l'insuffisance de l'industrie locale exigeaient que l'on favorisât l'implantation d'industries nouvelles. Cette politique s'est étendue aux anciennes régions industrielles et minières du Nord, de la Lorraine et du Centre où le déclin de certaines industries (mines, sidérurgie, textile) créait un déficit d'emplois. Cette politique de décentralisation a connu un succès certain, la croissance industrielle de la Région parisienne paraît circonscrite et les régions les plus dépourvues ont retrouvé une certaine activité qu'il convient de développer en favorisant les implantations nouvelles mais également les extensions sur place. Au début de 1972 les instruments financiers, le cadre administratif étaient déjà en place et plusieurs opérations d'envergure en voie de réalisation.

1. — LES INSTRUMENTS FINANCIERS ET FISCAUX
DE LA POLITIQUE DE DÉCENTRALISATION INDUSTRIELLE

Pour promouvoir le développement industriel régional et donc une meilleure répartition des activités sur l'ensemble du territoire, un système d'incitations financières comportant des primes, des prêts, des exonérations fiscales et autres avantages est mis en œuvre.

a) *Le réforme du régime des primes.*

Le régime des primes, principal élément du système d'aide, expirait à la fin de 1971. Son rôle n'a pas été négligeable puisque durant les années 1969, 1970 et 1971, 1.100 primes ont été accordées, en faveur des programmes de création ou d'extension d'entreprises qui, au total, devraient entraîner en trois ans la création de 130.000 emplois nouveaux dans les diverses régions prioritaires dont, par exemple, 15.000 en Bretagne.

Adopté par le Gouvernement en janvier 1972, le nouveau régime des primes, après avoir été soumis aux autorités de Bruxelles, a fait l'objet de divers décrets et arrêtés parus au *Journal officiel* du 12 avril 1972. L'objectif recherché était triple : simplifier et déconcentrer les procédures, assouplir les conditions de recevabilité des demandes, réajuster le champ d'application géographique et sectoriel des aides. La D. A. T. A. R. et la Chambre de commerce et d'industrie de Paris ont édité une brochure pratique et complète sur le nouveau régime des aides au développement régional entré en vigueur à compter du 1^{er} janvier 1972. Votre rapporteur ne vous présentera que les principaux aspects de la réforme.

Une prime unique, dite de développement régional, remplace les anciennes primes d'adaptation et de développement industriel. Les zones aidées sont, comme par le passé, l'Ouest, les régions frontalières de l'Est et les zones de conversion minière, sidérurgique et textile, auxquelles il faut ajouter quelques villes comme Dieppe, Fécamp, Boulogne, Saint-Quentin, Laon, Maubeuge, Lunéville, Bar-le-Duc, Nevers, Saumur, Laval, Angers, Modane, Perpignan, Narbonne.

Nouveauté par rapport au régime antérieur : certaines zones seront aidées pour les quatre années du VI^e Plan (1972 à 1975), d'autres pour dix-huit mois seulement, notamment les villes citées plus haut. Les taux de subventions seront de :

- 15 % du montant global des investissements prévus pour les créations d'usine ;
- 12 % pour les extensions ;
- dans certaines grandes villes de l'Ouest ainsi que dans les zones frontalières et les régions de conversion le taux pourra monter jusqu'à 25 % comme par le passé. Castres, Bayonne et Millau s'ajoutent désormais à la liste de ces zones.

Une nouvelle disposition concerne les villes moyennes situées dans les zones d'aide en faveur desquelles le Gouvernement se réserve le droit d'attribuer, dans certains cas, des primes au taux maximum. Mais aucune définition précise de la ville moyenne n'est donnée.

Le rôle des préfets de région dans l'attribution de la prime de développement régional est accru. Ils seront compétents pour examiner eux-mêmes les programmes d'investissement n'excédant pas 5 millions de francs (contre 2 millions de francs auparavant et cela dans les seules zones de l'Ouest).

Pour les programmes d'investissement de plus de 10 millions de francs, il pourra être accordé une prime variant de 0 à 25 % en fonction de leur utilité régionale.

En vérité, le nouveau régime d'aides n'a pas modifié substantiellement l'ancien système et demeure insuffisant sur un certain nombre de points. Il demeure excessivement complexe du fait que l'alignement de l'aide aux extensions sur l'aide aux créations nouvelles n'a pas été réalisé et que, malgré leur forfaitisation les taux demeurent, selon les zones, d'une extrême diversité, aggravée par les dérogations prévues. La liste des priorités s'est encore allongée à tel point qu'il n'en existera bientôt plus aucune.

Enfin, la subvention demeure l'instrument essentiel du système d'aide. D'un maniement plus souple, elle est moins efficace que d'autres moyens, fiscaux par exemple, dans la mesure où elle favorise les « chasseurs de primes » plus que les entreprises dynamiques qui faisant des bénéfices remboursent, sous forme d'impôts, une part plus ou moins grande des primes qu'elles ont reçues. Enfin, les primes, si intéressantes soient-elles, ne compensent pas l'insuffisance des infrastructures (routes, télécommunications, logements, etc.) qui demeurent la clé du développement régional.

b) Bilan de l'attribution des aides.

Les primes.

Au cours de l'année 1971, 356 primes ont été accordées représentant 318 millions de francs, grâce auxquels 45.000 emplois ont pu être aidés. Au cours du premier semestre 1972, le nombre de primes accordées pour le développement régional s'est élevé à 195 pour 127 millions de francs. Les projets financés doivent permettre la création de 15.700 emplois en trois ans.

Le tableau ci-dessous indique la ventilation régionale des primes accordées en 1971 et 1972.

REGIONS	1971			PREMIER SEMESTRE 1972		
	Nombre de primes.	Montant des primes. (Millions de francs.)	Emplois prévus.	Nombre de primes.	Montant accordé. (Milliers de francs.)	Emplois prévus.
Alsace	10	5,0	1.235	3	1.342	185
Aquitaine	33	15,9	5.041	10	61.678	4.379
Auvergne	12	7,6	893	6	413	95
Bourgogne	7	2,5	915	1	67	30
Bretagne	67	29,0	5.828	47	10.908	1.959
Centre	4	1,5	272	Néant.	Néant.	Néant.
Champagne	5	1,9	324	4	2.791	315
Franche-Comté	2	0,4	115	1	534	200
Limousin	23	8,4	1.291	13	1.404	288
Languedoc	7	9,0	1.019	7	1.723	269
Lorraine	20	20,0	2.829	16	8.316	1.425
Midi-Pyrénées	47	22,0	3.870	27	9.651	1.820
Nord	14	62,8	5.866	3	1.219	193
Basse-Normandie	13	4,1	492	5	3.799	384
Haute-Normandie	0	0	0	Néant.	Néant.	Néant.
Pays de la Loire	36	39,0	5.629	23	10.144	1.482
Picardie	2	1,2	208	Néant.	Néant.	Néant.
Poitou-Charentes	30	50,5	5.258	16	9.317	1.762
Provence	2	7,1	1.040	2	174	60
Rhône-Alpes	22	30,0	3.712	11	5.092	842
Total	356	317,9	15.837	195	127.092	15.688

Les prêts du Fonds de développement économique et social.

Ils ne sont plus accordés depuis plusieurs années qu'à titre exceptionnel, sauf dans les zones frontalières. Durant le premier semestre de 1972, six prêts ont été délivrés pour 7,7 millions de francs contre huit pour l'ensemble de l'année 1971 (32 millions de francs).

Les indemnités de décentralisation.

Elles ont concerné 34 affaires en 1971 pour 3,5 millions de francs et treize affaires pendant le premier semestre de 1972 pour 1 million de francs.

Le nombre des *allègements fiscaux* a varié ainsi qu'il suit :

	1970	1971
Droits de mutation.....	293	325
Exonération de la patente.....	771	325
Amortissement exceptionnel.....	246	263

Quant aux résultats en 1971 de l'activité du *Comité de décentralisation*, organisme chargé d'appliquer la réglementation en matière d'agrément et de redevance dans la région parisienne, ils se résument en trois chiffres :

124.293 mètres carrés de superficie de plancher ont été autorisés ; 225.000 mètres carrés ont été refusés ; les compensations obtenues en contrepartie de l'autorisation de construire de nouveaux locaux portent sur 589.000 mètres carrés.

c) *Les sociétés de développement régional (S. D. R.).*

Deux mesures ont été prises récemment en vue d'améliorer leurs conditions d'intervention afin qu'elles contribuent encore davantage au développement des économies régionales. Ces mesures ont consisté à supprimer le contingentement autrefois imposé aux sociétés de développement régional et à leur permettre d'intervenir dans la distribution des crédits à *moyen terme*. Le département de l'économie et des finances avait été conduit, en 1969, devant

l'impossibilité de placer sur le marché financier la totalité des emprunts préparés par les sociétés de développement régional, à suspendre l'examen des nouvelles demandes de prêts, puis à ne reprendre la procédure d'approbation des dossiers que dans la limite de contingents que les sociétés de développement régional devaient répartir entre elles. Cette procédure de contingentement a été supprimée à compter du 1^{er} janvier 1972. Par ailleurs, il a été décidé de permettre aux sociétés de développement régional d'accéder à la distribution de crédits à moyen terme et non plus seulement celle de crédits à long terme. A cet effet, l'article 22 de la loi de finances rectificative pour 1971, modifiant l'article 1^{er} du décret modifié n° 55-876 du 30 juin 1955 relatif aux sociétés de développement régional, a autorisé ces sociétés à accorder leur garantie à des emprunts à deux ans et plus, contractés par les entreprises dans lesquelles elles ont vocation à prendre des participations en capital, alors qu'elles ne pouvaient auparavant intervenir que pour les opérations d'une durée supérieure à cinq ans.

Le montant des prêts à long terme accordés par les Sociétés de développement régional aux entreprises régionales sur le produit d'emprunts émis avec la garantie de l'Etat augmente très sensiblement depuis 1969, si l'on en juge d'après la statistique suivante (en millions de francs) :

1968	164
1969	402
1970	515
1971	634
Estimation 1972	1.000 environ.

La suppression du contingentement des émissions des S. D. R., ainsi que l'extension de leur domaine d'interventions n'expliquent que partiellement cette augmentation importante des concours des S. D. R.

En effet, si au début de l'année 1972 un certain ralentissement des investissements industriels avait pu être constaté, les liquidités susceptibles de s'investir ont été très importantes et ont pu être collectées sans difficultés. Cette situation explique que le recours à des émissions étrangères, peu souhaitable au demeurant dans le cadre de la conjoncture monétaire internationale actuelle, ait été extrêmement faible en 1972 à la différence des exercices 1970

et 1971. Les interventions des S. D. R. dans l'octroi des prêts à moyen terme (procédure de la Caisse nationale des marchés de l'Etat) ont déjà atteint un niveau satisfaisant malgré leur nouveauté. Pour les neuf premiers mois de 1972, le montant est de l'ordre de 100 millions de francs. Ces concours sont jumelés pour une grande part avec des prêts à long terme.

2. — LES CADRES ADMINISTRATIFS

Les commissariats à l'industrialisation fonctionnent actuellement dans quatre zones :

- Nord - Pas-de-Calais ;
- Lorraine ;
- Bassins houillers du Centre et du Midi et façade méditerranéenne ;
- Ouest-Atlantique.

Les commissaires travaillent en liaison avec les associations pour le développement industriel, associations de droit privé qui regroupent les forces vives des diverses régions (chambres de commerce et d'industrie, comité d'expansion, associations patronales, etc.). Leur action couvre actuellement trente-trois départements, elle peut s'analyser de la façon suivante :

- définition des besoins d'industrialisation de leur zone de responsabilité ;
- prospection tant sur place que sur l'ensemble du territoire et à l'étranger en vue de la réalisation d'implantations industrielles ;
- coordination et animation de l'économie régionale dans son ensemble ;
- fonction d'intermédiaires entre les entreprises et les administrations tant au niveau national que régional.

En dépit des moyens très limités dont ils disposent, les commissaires à l'industrialisation ont obtenu des résultats non négligeables qui se traduisent par l'implantation et l'extension d'entreprises industrielles, le maintien et la création d'emplois, le développement des infrastructures et des équipements d'accueil. Pour l'analyse des résultats obtenus dans chacune des zones, votre

rapporteur vous renvoie à l'annexe au projet de loi de finances sur la régionalisation du budget d'équipement pour 1973 et l'aménagement du territoire (tome I, p. 25).

On peut regretter précisément que la réforme du régime des aides à l'industrialisation n'ait pas été l'occasion de confier aux commissaires à l'industrialisation de véritables pouvoirs de décision. Responsables de l'industrialisation de leur zone de compétence, ils ont tout pouvoir pour négocier avec les industriels, mais aucun pour attribuer les primes. La déconcentration, à leur profit, de la procédure d'attribution des primes eût indéniablement accru l'efficacité de leur action. Toutefois, le statut juridique des commissaires à l'industrialisation qui ne sont pas des fonctionnaires constitue un obstacle à la prise d'une telle mesure. En tout état de cause, il doit exister entre eux et les préfets de région responsables de l'attribution des primes déconcentrées une étroite coordination.

3. — LES GRANDES OPÉRATIONS D'INDUSTRIALISATION

Il s'agit de la réalisation de la zone Fos-étang de Berre et de celle de Dunkerque-Calais qui constituent l'aspect le plus spectaculaire de la politique d'aménagement du territoire.

Pour l'une et l'autre de ces zones les objectifs à réaliser au cours du VI^e Plan sont ambitieux :

— à Fos, est prévue la réalisation pour 1975 d'une zone industrielle de 5.000 hectares correspondant à 30.000 emplois et d'équipements pour une population supplémentaire de 60.000 personnes. Au total 12 milliards de francs d'investissements privés, 2 milliards d'investissements publics dont 250 millions à la charge des collectivités locales au cours du VI^e Plan ;

— à Dunkerque, sont en cours la réalisation d'un nouvel avant-port et l'aménagement d'une zone industrielle de 1.000 hectares, correspondant à 10.000 emplois nouveaux.

De telles réalisations se heurtent à des difficultés de divers ordres :

— à Fos, respect des échéances en ce qui concerne la réalisation des infrastructures routières et des logements nécessaires, d'une part, réserve des collectivités locales à l'égard du dispositif administratif et technique proposé par l'administration, d'autre part.

II. — La décentralisation des activités tertiaires.

La réussite de la politique de décentralisation, au cours des prochaines années, dépendra dans une large mesure des efforts qui seront faits dans ce secteur qui absorbe les trois quarts des créations d'emplois. Or, les activités tertiaires s'orientent spontanément vers la Région parisienne qui, en 1971, a recueilli le tiers des emplois créés dans ce secteur.

Cette prédominance globale est renforcée par l'attraction très particulière qu'exerce la Région parisienne sur les emplois les plus qualifiés du secteur tertiaire comme la recherche. Elle est aggravée par le déséquilibre au sein même de la Région parisienne de la répartition des emplois tertiaires qui s'implantent de préférence dans l'Ouest de la région, notamment dans le département des Hauts-de-Seine, et dans le centre de la capitale. A Paris même, on estime que l'excédent des emplois par rapport à la population active résidente était de 650.000 en 1968 et pourrait atteindre 700.000 en 1975.

Aussi, outre le développement de structures d'accueil adaptées aux aspects spécifiques du tertiaire, telles que les réseaux de télétransmission et les liaisons aériennes directes des métropoles principales avec les grands centres européens, les principales mesures mises en œuvre pour inciter les activités tertiaires à s'implanter en province comportent :

— un dispositif de contrôle pour les implantations en Région parisienne, dont la rigueur a été accrue ;

— des avantages financiers, au premier rang desquels les primes pour les entreprises s'installant en province.

1. — LE DISPOSITIF DE CONTRÔLE

1° En ce qui concerne l'agrément et la localisation des opérations de bureau, le Comité de décentralisation a reçu à la fin de 1971 les instructions suivantes :

a) Pour la localisation des emplois de bureau, les bureaux sont agréés en priorité dans les villes nouvelles et dans les centres restructurateurs de banlieue, notamment ceux de l'Est (Créteil, Saint-Denis, Rosny-sous-Bois, Bobigny).

En dehors des opérations prioritaires, les agréments ne peuvent être accordés que si les bureaux projetés sont bien desservis par les transports en commun et s'intègrent dans les aménagements d'îlots ou des opérations de rénovation.

Dans Paris — excepté le pôle d'affaires Bercy - Gare de Lyon — et dans les Hauts-de-Seine, les agréments ne sont accordés qu'à titre exceptionnel ;

b) Les demandes d'agrément « en blanc » pour les constructions de bureaux (celles visant des projets dont l'utilisateur n'est pas connu) sont regroupées pour être examinées au cours d'une séance bimestrielle par le Comité de décentralisation lorsqu'elles portent sur des projets localisés hors des villes nouvelles et des pôles restructurateurs de la banlieue Est ;

c) Si, malgré ces mesures, plus de 600.000 mètres carrés par an de bureaux « en blanc » étaient agréés, la question devrait de nouveau être évoquée en Comité interministériel d'aménagement du territoire ;

2° En ce qui concerne la transformation de logement en bureaux les autorisations ne sont accordées qu'à titre tout à fait exceptionnel à Paris et dans les Hauts-de-Seine. Elles sont assorties d'une compensation financière sensiblement plus importante qu'auparavant ;

3° La redevance pour la construction de bureaux a été sensiblement augmentée à l'Ouest de la Région parisienne puisqu'elle est passée dans certaines zones de 200 F à 400 F. Par contre dans les pôles restructurateurs de la banlieue Est, elle est réduite de 200 F à 100 F.

2. — LES NOUVEAUX CARACTÈRES DU SYSTÈME D'AIDES

Ils sont définis par le décret n° 72-271 du 11 avril 1972.

Un régime d'aide à la localisation en province de certaines activités tertiaires avait été institué par le décret n° 67-940 du 24 octobre 1967. Les cas d'application ont été, en fait, peu nombreux, et le niveau des aides pratiqué assez réduit.

Pour rendre le système plus incitatif, un remaniement substantiel de certaines de ses modalités a été rendu nécessaire.

Trois dispositions du décret antérieur ont été conservées :

— une définition du tertiaire primable excluant les activités d'accompagnement au contact direct du public ;

— la limitation du bénéficiaire de la prime aux programmes entraînant la création de cent emplois dans le cas général et de cinquante emplois pour les services d'étude ou de recherche auxquels le nouveau décret a joint les sièges sociaux afin de favoriser leur décentralisation ;

— le principe du plafonnement des investissements immobiliers pour déterminer l'assiette de la prime : le plafond par emploi a toutefois été relevé dans le nouveau décret de 13.000 F à 15.000 F.

Mais quatre aménagements importants ont été introduits :

1° En vue de faire participer plus pleinement les activités tertiaires à la solution des problèmes de l'emploi dans les régions où ces problèmes ont un caractère durable, le champ géographique d'application de la prime sera désormais celui des aides à l'industrie, augmenté des métropoles régionales et villes assimilables situées hors de la zone d'aide à l'industrie (Lille, Roubaix, Tourcoing, Nancy, Metz, Dijon, Lyon, Besançon, Saint-Etienne, Grenoble, Marseille, Aix, Nice, Cannes, Montpellier, Caen) ;

2° Afin de simplifier les conditions d'attribution des primes, ces dernières représenteront désormais une fraction forfaitaire du montant des investissements correspondant aux programmes : 10 % s'il s'agit des services d'administration et de gestion, 15 % s'il s'agit de services de direction d'études ou de recherches, 20 % s'il s'agit d'opérations comportant transfert des sièges sociaux hors de la Région parisienne ;

3° Le régime d'aides doit être neutre par rapport à l'organisation choisie par l'entreprise. Celle-ci doit donc être largement dégagée de l'obligation de réaliser son programme par la création d'établissements comportant chacun le minimum de cent emplois.

Il a donc été décidé d'admettre le financement de tout programme comportant la création ou le transfert de deux cents emplois au moins dans le cas général et de cent emplois au moins dans le cas des services d'études et de recherche ;

4° Le décret de 1967 ne précisait pas si les investissements, pour être primés, devraient être des investissements directs, mais la circulaire du 23 juillet 1968 pénalisait les investissements réalisés par un recours à la location-vente en limitant le montant des loyers pouvant être inclus dans l'assiette de la prime à celui des

loyers payés au cours d'une période égale à celle prévue pour la réalisation du programme, soit trois ans et, dans certains cas, cinq ans. Or, de plus en plus souvent, les entreprises tertiaires comme les entreprises industrielles recourent à de telles formules qui ne semblent pas devoir être découragées.

Le régime d'aide doit donc dans toute la mesure du possible tendre vers une plus grande neutralité quant à la forme juridique et financière utilisée pour réaliser l'investissement.

Le nouveau décret a adopté sur ce point les dispositions suivantes : pleine extension du bénéfice de la prime aux opérations réalisées à travers des formules de location-vente ou de crédit-bail sous la seule condition qu'il n'y ait pas pour la même opération plus de trois bénéficiaires de la prime.

3. — LA DÉCENTRALISATION DES ACTIVITÉS FINANCIÈRES

En ce qui concerne le cas particulier de la décentralisation des institutions financières, un rapport établi par l'Inspection générale des finances pour le Comité de décentralisation a montré que cet objectif était parfaitement compatible avec le développement d'une place financière de niveau européen à Paris.

En effet, en limitant pour chaque entreprise les fonctions exercées à Paris à celles qui sont nécessaires à une place financière de niveau international, on permet que la croissance des effectifs afférents à chaque secteur d'activité concerné profite à des implantations en province et y crée des emplois nombreux évalués entre 10.000 et 20.000 pour la période 1971-1980.

D'autre part, rien dans l'objectif de cité financière à Paris ne s'oppose à ce que les compétences bancaires exercées sur place au profit des entreprises régionales ne soient également accrues : c'est le sens de l'action entreprise, à Lyon, en première étape, et qui sera étendue ensuite à d'autres régions.

Pour atteindre cet objectif, la D. A. T. A. R. veut multiplier les « contrats pluri-annuels d'implantation » signés entre l'Etat et les entreprises, et par lesquels celles-ci s'engageront à étudier avec les Pouvoirs publics les conditions dans lesquelles elles répartiront leurs activités entre Paris et la province. Des accords de ce genre sont actuellement négociés avec le Crédit lyonnais, l'Union des assurances de Paris et les firmes industrielles Renault, B. S. N. et C. G. E.

4. — LA DÉCENTRALISATION DANS LE SECTEUR PUBLIC

Le rapport de la D. A. T. A. R. sur les principaux éléments de la politique suivie pour l'aménagement du territoire et l'action régionale présenté en annexe au projet de loi de finances, indique « qu'il convient de souligner que près de la moitié des emplois du secteur tertiaire dépend du secteur public lui-même et de garder à l'esprit que la centralisation économique de la France a trouvé son origine dans la centralisation administrative. Dans ces conditions, *la réussite de la politique de décentralisation du tertiaire exige, avant toute chose, un effort de l'Etat sur lui-même* ».

La décentralisation administrative constitue donc un des éléments importants de la politique d'aménagement du territoire. Dans le cadre des opérations en cours, le Comité interministériel d'aménagement du territoire a, dans sa réunion du 20 avril 1972, orienté les actions sur trois pôles :

— Rennes, où les Ministères de la Défense nationale, des P. T. T., de l'Education nationale et du Développement industriel et scientifique ainsi que l'O. R. T. F. ont entrepris d'installer certains de leurs services ou enseignements relevant des secteurs de l'électronique, de l'informatique et des télécommunications. L'ensemble de ces opérations, d'un coût supérieur à 300 millions de francs, reçoit de la D. A. T. A. R. une aide de 150 millions de francs ;

— Toulouse, où s'achève l'installation des laboratoires du Centre de recherches associé à l'Ecole nationale supérieure de l'aéronautique et de l'espace pendant que le Centre national d'études spatiales poursuit le transfert des activités de Brétigny, financé par la D. A. T. A. R. pour 25 millions de francs, qui sera achevé en 1974 ;

— Plateau de Valbonne, dans les Alpes-Maritimes, où le Gouvernement vient d'approuver le principal de la réalisation d'un Centre d'activités scientifiques, industrielles et tertiaires de vocation internationale.

III. — La politique de rénovation rurale.

Politique dont bénéficient quatre régions à économie rurale dominante : les zones montagne, le Limousin-Lot, l'Auvergne-Lozère et la Bretagne-Manche, la rénovation rurale, lancée pour cinq ans en 1967, a été prolongée jusqu'à la fin du VI^e Plan. Destinée à favoriser les mutations économiques de zones dont l'avenir est particulièrement préoccupant, cette politique fait appel à une modulation des aides de l'Etat, à l'apport de moyens financiers spécifiques et à des techniques nouvelles d'animation. Au total, depuis 1967, 1,2 milliard de francs de crédits supplémentaires ont été dégagés qui ont permis la réalisation de travaux d'un montant de 2,5 milliards de francs.

1. — MONTANT DES PROGRAMMES

Les programmes supplémentaires d'équipement arrêtés en 1972 en faveur des zones de rénovation rurale et des zones périphériques des parcs nationaux se sont élevés à 201,9 millions de francs, dont :

- zones de rénovation rurale : 185 millions de francs ;
- zones périphériques : 16,9 millions de francs.

Le montant des programmes 1971 (déduction faite des crédits concernant la voirie nationale et les télécommunications qui sont maintenant inclus dans les enveloppes régionales) s'élevait à 180 millions de francs (zones de rénovation rurale : 165 millions de francs ; zones périphériques : 15 millions de francs). L'augmentation des efforts ressort donc à plus de 10 %.

Par ailleurs, les enveloppes régionales concernant les grands équipements d'infrastructure comprennent maintenant les crédits qui étaient jusque là affectés en supplément aux zones de rénovation rurale. Les crédits spécifiques « rénovation rurale » ne sont donc plus individualisés, mais la comparaison de l'évolution des dotations globales des zones de rénovation rurale montre que les efforts ont été nettement accentués en 1972 par rapport à 1971.

2. — FINANCEMENT DES PROGRAMMES

Les programmes 1972 ont été financés de la manière suivante :

a) Par les crédits ouverts au Fonds de rénovation rurale doté en 1972 de 150 millions de francs :

— 100 millions de francs au chapitre 61-67 du Ministère de l'Agriculture ;

— 50 millions de francs au chapitre 65-03 des services du Premier Ministre.

b) Sur les dotations non régionalisées des principaux ministères intéressés, à concurrence de 48,290 millions de francs.

c) Par une participation du F. I. A. N. E. de 2,350 millions de francs et par une contribution du F. I. A. T. de 1,275 millions de francs (au profit des zones périphériques des parcs nationaux).

3. — PRÉVISIONS POUR 1973

Le Fonds de rénovation rurale est doté en 1973 de 103 millions de francs au chapitre 61-67 du Ministère de l'Agriculture et de 50 millions de francs au chapitre 65-03 des services du Premier Ministre.

Les programmes sont actuellement en préparation dans chaque zone, ils ne seront arrêtés par le Comité interministériel qu'en fin d'année après avis des comités régionaux et du Comité central de rénovation rurale.

Zones de rénovation rurale. — Programme 1972.

MINISTERES	MONTANT DES PROGRAMMES				TOTAL	FINANCEMENT	
	Auvergne.	Bretagne.	Limousin.	Montagne.		Ministères.	F. R. R.
Agriculture	41,243	22,965	24,508	29,990	118,706		118,706
P. T. T.....	8	0,750	5,000	2,020	15,770	15	0,770
Education nationale.....	3,800	6,456	1,200	5,590	17,046	13,336	3,710
Jeunesse et sports.....	0,400	3,000	0,200	1,260	4,860	1,200	3,660
Equipement - Tourisme.....	»	3,798	2,975	4,000	10,773	6,584	4,189
Intérieur	0,620	2,365	0,480	6,270	9,735	4,124	5,610
Industrie	1,425	1,235	0,489	1,805	4,954	2,0095	2,9445
Affaires culturelles.....	»	0,493	»	»	0,493	0,2465	0,2465
Santé publique.....	»	0,125	0,150	0,060	0,335	»	0,335
Etudes	0,561	0,819	0,070	0,880	2,330	»	2,330
Total	(1) 56,049	42,006	35,072	(2) 51,875	185,002	42,5010	142,5010

(1) + 3,910 au titre du programme zone périphérique Cévennes.

(2) + 13 au titre du programme zone périphérique Parcs Nationaux.

Zones périphériques des parcs nationaux. — Programme 1972.

MINISTERES	PARC Pyrénées.	PARC Cévennes.	PARC Vanoise.	TOTAL	FINANCEMENT	
					Ministères.	F. I. A. T., F. I. A. N. E., F. R. R.
Agriculture	1,320	2,900	2,090	6,310	2	4,310
Education nationale.....	0,960	»	»	0,960	0,960	»
Jeunesse et sports.....	1,010	0,950	1,930	3,890	1,150	2,740
Equipement, tourisme.....	1,5	1,850	»	3,350	0,800	2,550
Intérieur	0,230	0,360	0,630	1,220	0,445	0,775
Affaires culturelles.....	0,150	0,100	»	0,250	»	0,250
Santé	»	0,150	0,430	0,580	0,430	0,150
Total	5,170	6,310	5,080	16,560	5,785	10,775

IV. — L'aménagement urbain.

Le phénomène d'urbanisation a commencé en France plus tardivement que dans la plupart des pays industrialisés du monde, si bien que l'on assiste actuellement à une rapide croissance des villes qui les conduira, avant la fin du siècle, à accueillir 80 % de la population française. Cette croissance s'est développée à partir d'une structure urbaine déséquilibrée au sein de laquelle l'agglomération parisienne pesait d'un poids excessif et risquait d'asphyxier la province française. Une politique urbaine, reposant sur une vue à long terme des structures souhaitables devait donc avoir pour objectif primordial de répondre à ce double problème d'orientation et de rééquilibrage de la croissance. La politique suivie à cet égard a évolué dans le temps.

1. — LE CONTRÔLE DE L'EXPANSION DE L'AGGLOMÉRATION PARISIENNE

Dans un premier temps on a, sinon favorisé, du moins laissé se développer l'agglomération parisienne dont les dimensions ne devaient pas, pensait-on, être examinées dans le seul contexte français, mais à l'échelle de l'Europe en voie de réalisation.

Toutefois, devant les difficultés nées de l'extension d'une agglomération démesurée — dégradation du genre de vie, coût très élevé des équipements publics, asphyxie des moyens de transports — on s'est efforcé de limiter l'expansion parisienne.

La mise en place d'un contrôle des implantations industrielles et tertiaires a pour objectif de filtrer le développement des activités nouvelles. Seules sont encouragées celles qui correspondent à la fonction d'une métropole-capitale, c'est-à-dire essentiellement les activités tertiaires de qualification élevée. En contrepartie, on favorise la décentralisation en province des activités dont le développement dans l'agglomération parisienne a davantage pour effet de la paralyser que d'en accroître le rayonnement.

2. — LES VILLES NOUVELLES ET LE DÉVELOPPEMENT DES MÉTROPOLIS RÉGIONALES D'ÉQUILIBRE

Pour contrôler l'extension de la Région parisienne on s'est efforcé, d'une part, de la canaliser par la création de villes nouvelles à sa périphérie : Cergy-Pontoise, Marne-la-Vallée, Melun-Sénart, Evry et Saint-Quentin-en-Yvelines, et, d'autre part, de la limiter et de l'équilibrer en favorisant le développement de métropoles régionales d'équilibre.

Ces métropoles, au nombre de sept, Lyon - Saint-Etienne - Grenoble, Marseille - Etang-de-Berre, Toulouse - Bordeaux, Nantes - Saint-Nazaire, Lille - Roubaix - Tourcoing, Metz - Nancy et Strasbourg ont bénéficié d'un effort d'équipement tant en ce qui concerne leurs relations extérieures, routières, autoroutières, aériennes et téléphoniques que leur infrastructure interne. Les organisations d'études d'aménagement des aires métropolitaines (O. R. E. A. M.), créées en 1966, ont élaboré des schémas directeurs des aires métropolitaines, la plupart approuvés dans le courant de l'année 1970 et dont la réalisation est en cours.

Pour éviter que les métropoles régionales ne connaissent bientôt les mêmes difficultés que l'agglomération parisienne et pour orienter leur croissance en conséquence, des villes nouvelles ont été créées en province, selon le même régime que dans la Région parisienne. Ce sont Le Vaudreuil, près de Rouen, Villeneuve-d'Ascq (Lille-Est), l'Isle-d'Abeau à proximité de Lyon et Berre-Fos. Le développement des villes nouvelles se heurte à des difficultés nées de la réserve de certaines communes englobées dans le périmètre des villes nouvelles ou de la méfiance des métropoles voisines. Leur utilité, néanmoins, n'est pas contestable dans la mesure où elles n'ont pas pour objet d'accélérer la concentration urbaine, mais de la canaliser en réalisant un meilleur équilibre des emplois et des logements au lieu du développement plus ou moins anarchique des banlieues des grandes villes.

3° DES VILLES MOYENNES

L'année 1972, enfin, a marqué une nouvelle étape dans la politique d'aménagement urbain qui met l'accent sur les villes moyennes. Ces villes sont nombreuses et de dimensions variées allant de 20.000 à 200.000 habitants et il est difficile d'en donner une définition juridique précise.

L'action dans le domaine des villes moyennes apparaît comme un prolongement de ce qui a été fait pour conforter les métropoles d'équilibre. Faire en sorte que le développement de ces métropoles rejaillisse sur les villes dans leur zone d'attraction, organiser les relations entre les métropoles et les villes moyennes, harmoniser le cadre de travail et le cadre de vie dans ces villes constituent les objectifs généraux en ce domaine. Le Gouvernement a déjà pris un certain nombre de mesures au cours de l'année 1972.

Tout d'abord le régime des aides à l'expansion régionale a été modifié. Dans le souci de renforcer les métropoles d'équilibre un statut privilégié leur a été accordé. Les entreprises qui s'implantent dans les villes moyennes et qui réalisent des investissements utiles pourront désormais bénéficier, sous certaines conditions, des mêmes avantages que celles qui s'implantent dans une métropole.

En matière d'urbanisme, le Gouvernement a également décidé que les villes moyennes devraient conserver leur aspect traditionnel d'équilibre. Les constructions en hauteur seront donc limitées dans les agglomérations de moins de 50.000 habitants, aucune dérogation aux règles fixées par les documents d'urbanisme ne sera consentie, de même qu'il sera interdit de construire des immeubles dont la hauteur dépasse celles constituées en moyenne dans l'agglomération. La longueur moyenne des bâtiments ne devra pas dépasser 60 mètres.

Cependant, l'intention des Pouvoirs publics n'est pas de multiplier les mesures générales s'imposant aux villes moyennes. En l'état actuel des choses, il a été décidé de mener des études afin de mieux adapter les normes administratives aux besoins des villes moyennes mais l'initiative des actions à mener sera laissée aux collectivités. L'Etat apportera son aide financière et technique aux projets retenus mais ne se substituera aux élus ni dans les décisions ni dans les réalisations.

V. — L'aménagement touristique du territoire.

Jusqu'en 1972, trois missions interministérielles étaient chargées en liaison avec la D. A. T. A. R., de promouvoir des opérations d'aménagement touristique sur le littoral du Languedoc-Roussillon, la Côte aquitaine et en Corse. Le mandat de la mission Languedoc-Roussillon, qui expirait cette année, a été prorogé jusqu'à la fin de la période d'exécution du VI^e Plan. En outre, une nouvelle mission interministérielle a été créée pour la protection et l'aménagement de l'espace naturel méditerranéen.

Ce rapport ne présente qu'un bilan succinct de l'activité de ces diverses missions qui est retracé en détail dans le rapport présenté par la D. A. T. A. R. en annexe au projet de loi de finances pour 1973.

1° LE LITTORAL LANGUEDOC-ROUSSILLON

L'effort de la mission interministérielle, durant l'année 1971-1972, a porté essentiellement dans quatre directions :

— elle a continué les équipements collectifs régionaux programmés par l'Etat (infrastructures routières, ports de plaisance, reboisement et démoustication) ;

— elle a développé la commercialisation des terrains équipés par les sociétés d'économie mixte pour la réalisation des stations nouvelles ;

— elle a favorisé l'implantation de la vie permanente sur les stations (installation de petites industries, ateliers, bureaux d'études et logements H. L. M.) ;

— elle a lancé une formule nouvelle de résidences locatives de vacances répondant mieux à la demande touristique.

2. — LA CÔTE AQUITAINE

La mission interministérielle a présenté au Gouvernement une esquisse de schéma d'aménagement touristique qui a été approuvée par un Comité interministériel pour l'aménagement du territoire et l'action régionale le 7 décembre 1970.

Cette esquisse définissait les principes fondamentaux de l'aménagement touristique de la Côte girondine et landaise (le schéma d'aménagement du Pays Basque faisant l'objet d'une étude particulière en cours de réalisation).

Pour les appliquer le pays est divisé en deux types de zones, les unes où seront concentrés les aménagements pour l'hébergement, les Unités principales d'aménagement (U. P. A. : 122.500 hectares) et les autres aménagées pour la protection, les Secteurs d'équilibre naturel (S. E. N. : 267.000 hectares).

Le 20 avril 1972 le Comité interministériel d'aménagement du territoire pouvait approuver les propositions de schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme des neuf U. P. A. en précisant notamment les objectifs ci-après :

— capacité d'hébergement maximum en 1980 : 575.000 lits (croissance de 7,5 % l'an, se répartissant en 22 % d'hébergements collectifs, 33 % de campings caravanning, 37 % de résidences secondaires et 8 % de logements touristiques dans les résidences principales) ;

— défense et protection du milieu naturel renforcés. En même temps le Comité interministériel prenait en considération : le programme d'équipements publics de l'ordre de 530 millions à réaliser dans les dix années à venir ;

— programme d'acquisitions foncières à entreprendre.

Compte tenu de cette approbation et des nouvelles directives la mission va pouvoir continuer son action portant principalement dans l'immédiat sur la réalisation des plans d'occupation des sols des quarante-quatre communes concernées par l'aménagement, sur la poursuite de la réalisation du plan de génie sanitaire et d'équipement, sur l'élargissement des contacts de prospection commerciale afin d'être en mesure de lancer les premières opérations d'aménagement au cours de l'année 1973.

3. — LA CORSE

En application du schéma d'aménagement approuvé le 29 juillet 1971, le programme d'actions prioritaires portera sur l'amélioration à terme des liaisons maritimes et aériennes avec le continent (renforcement des infrastructures portuaires, libéralisation de

l'utilisation des charters, plan d'équipement des aérodromes), sur la modernisation du réseau routier (étendu aux liaisons Calvi—Bastia, Ajaccio—Bonifacio et Corte—Aleria) et sur les travaux d'équipements hydrauliques en Balagne et dans le Sud de l'île.

D'ores et déjà, l'expansion du tourisme est notable, le taux de progression, qui a atteint 25 % de 1969 à 1971, sera de l'ordre de 15 % entre 1971 et 1972. La capacité d'hébergement a été augmentée et mieux utilisée. En même temps, un effort de propagande et de prospection a été consenti par les délégations du Commissariat général au tourisme en liaison avec la mission interministérielle. En ce qui concerne l'agriculture, l'orientation vers les cultures irriguées sur la côte Est et l'élevage extensif dans l'intérieur progresse lentement.

Enfin, la protection du milieu se développe grâce au renforcement des moyens de lutte contre l'incendie, aux mesures de sauvegarde des arts et à la mise en place du parc régional.

Pour l'ensemble des interventions qui viennent d'être évoquées, qu'il s'agisse d'équipement, d'études ou de promotion, les crédits affectés à la demande de la mission interministérielle se sont montés en 1972 à 19 millions de francs dont 14 millions de francs correspondent à sa dotation budgétaire et le reste à des ressources complémentaires en provenance du F. I. A. T. (4 millions de francs) et du Ministère de l'Agriculture (1 million de francs).

4. — LA PROTECTION ET L'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE NATUREL MÉDITERRANÉEN

Par décret en date du 17 avril 1972, a été créée une mission interministérielle pour la protection et l'aménagement de l'espace naturel méditerranéen.

Cette mission a un double objectif :

— elle sera un lieu de réflexion où pourront être évoqués les plans et programmes généraux d'aménagement, de façon que les impératifs de sauvegarde de l'espace naturel méditerranéen soient davantage pris en considération ;

— elle aura pour tâche d'assurer la coordination des programmes d'action et d'aménagement visant la protection et la reconstitution des massifs boisés et l'organisation de la défense contre les incendies de forêt.

Elle pourra proposer au Comité interministériel d'aménagement du territoire et aux Ministres intéressés les modifications de procédures législatives ou réglementaires actuellement en vigueur, ainsi que les décisions concernant les modalités générales d'exécution et de financement des opérations figurant dans les programmes.

CONCLUSION

Les motifs de satisfaction pour 1973 ne manquent pas. Si, à une certaine époque, l'aménagement régional a donné lieu à plus d'études et de discussions que de réalisations, cette politique a cessé depuis plusieurs années de n'être qu'un catalogue d'idées ou de recommandations pour entrer dans l'ère des réalisations. Les métropoles d'équilibre connaissent une activité croissante, les équipements d'infrastructure s'y développent, des zones industrielles sont en cours d'aménagement ou d'extension et les relations aériennes, routières et téléphoniques avec la capitale et les grandes villes françaises et européennes ont été améliorées. L'anarchie du développement des activités industrielles et tertiaires a fait place à des réalisations plus harmonieuses et mieux équilibrées.

L'expansion démesurée de la Région parisienne paraît être mieux contrôlée. Les migrations entre la province et Paris évoluent vers un équilibre des échanges de population : de 1962 à 1968, les départs annuels (109.000) ont presque atteint le niveau des arrivées (120.000). Les dix régions situées à l'Ouest d'une ligne Le Havre-Marseille, qui avaient perdu 400.000 personnes actives entre 1954 et 1962, en ont gagné 200.000 entre 1962 et 1968. Les agglomérations de province de plus de 200.000 habitants ont vu leur population augmenter presque deux fois plus vite que celle de la Région parisienne.

Corrélativement, l'industrie que l'on croyait condamnée à se concentrer dans la Région parisienne et les régions déjà industrialisées, commence à créer de nouvelles usines dans les régions de l'Ouest et du Sud-Ouest. L'évolution du transport maritime, le retour à une conception plus modeste de la taille des usines, l'abondance de la main-d'œuvre dans les régions rurales mais également les aides financières à la décentralisation ont permis de mieux répartir les zones de production. L'industrie automobile, par exemple, autrefois

concentrée à Paris, a suscité, entre 1965 et 1970, la création de près de 40.000 emplois dans les seules zones de reconversion. La même politique de desserrement est engagée avec vigueur pour les implantations de bureaux afin de créer en province des centres d'activités tertiaires importants.

Ce tableau, pour satisfaisant qu'il soit dans l'ensemble, comporte néanmoins certaines ombres. Votre rapporteur a déjà souligné les limites de la politique d'aide au développement industriel régional : limites structurelles dans la mesure où la réforme du système des primes n'a pas contribué à la simplifier très sensiblement ni à en rénover le mécanisme ; limites financières également puisqu'à l'image des crédits consacrés à l'aménagement du territoire dans son ensemble, le montant des crédits affectés au financement des primes augmente faiblement. Or, en ce domaine, la France n'apparaît pas dans une situation très favorable par rapport à ses partenaires de la Communauté européenne.

Un rapport présenté par M. de Castelbajac pour la D. A. T. A. R. sur les aides à l'expansion industrielle régionale dans les pays du Marché commun souligne en effet que :

« Le montant global des aides régionales en faveur de l'industrialisation est, pour la dernière année budgétaire connue, de l'ordre de 5 milliards de francs en Grande-Bretagne, 3 milliards en Italie, entre 1 et 1,5 milliard en Allemagne fédérale, 1 milliard en Belgique, 500 millions pour les autres pays de la Communauté élargie, c'est-à-dire les Pays-Bas, la Norvège, le Danemark et l'Irlande. »

Chaque pays ayant son propre régime et ses propres critères d'octroi des aides, les comparaisons sont très difficiles, d'autant que dans certains pays (Allemagne fédérale par exemple) l'action des collectivités locales peut se substituer ou s'ajouter aux aides de l'Etat et que dans d'autres (Irlande) peut exister un système général d'incitation aux investissements.

Toutefois, si le montant maximum des aides susceptibles d'être accordées à une entreprise est aussi élevé dans le régime français que dans la plupart des autres régimes, note le rapport, les conditions d'octroi prévues en France étant relativement strictes, le montant moyen des aides est modeste.

Ces conditions d'octroi, notamment le plafonnement à 15.000 F par emploi créé du montant des primes, sont particulièrement désavantageuses pour les secteurs dans lesquels les investissements représentent une part élevée des coûts de production. Elles ont dans certains cas pour effet de plafonner à 3 ou 4 % des investissements le montant de la prime alors que dans d'autres pays ce montant représente 25 % ou même davantage. Les conditions de concurrence peuvent s'en trouver sensiblement modifiées. C'est un point qui mériterait à l'avenir de retenir tout spécialement l'attention des pouvoirs publics.

Parmi les difficultés rencontrées par la politique d'aménagement, on peut aussi ranger celles que soulèvent la mise en place des villes nouvelles, l'abandon de l'expérience-pilote des villes moyennes et le déséquilibre persistant de l'implantation des activités tertiaires dans la Région parisienne où la « densification » excessive de la banlieue Ouest s'effectue au détriment de l'Est parisien.

Il semble, à votre commission, que pour trouver toute son efficacité, la politique d'aménagement régional et l'action de la D. A. T. A. R. devraient être conduites en liaison plus étroite avec les collectivités locales et régionales. Le rapport présenté par la D. A. T. A. R. souligne cet aspect de l'aménagement du territoire :

« L'avenir de l'action entreprise dépend dans une large mesure du rôle et de l'autonomie qui seront donnés aux collectivités locales et régionales. Sans doute s'agit-il là d'un problème politique qui doit être réglé en fonction de considérations politiques. Mais l'importance que les décisions qui seront prises à cet égard pourront avoir pour l'aménagement du territoire doit être soulignée. Le seul moyen de réussir une politique est d'en confier la réalisation à ceux qui ont intérêt à ce qu'elle réussisse, c'est-à-dire en l'occurrence aux représentants des collectivités, et ce ne sont pas des états-majors parisiens, aussi dévoués soient-ils, qui pourront assumer indéfiniment le développement de toutes les parties du pays. Les adaptations nécessaires de la politique d'équipement et de la politique économique aux besoins de chaque région se seraient produites mieux et plus vite si les autorités locales avaient eu plus de liberté, de moyens et d'encouragements.

« La réforme régionale intervenue il y a quelques mois et qui doit entrer l'an prochain en application, aussi mesurée soit-elle, peut jouer à cet égard un rôle décisif. »

Votre commission ne peut que souscrire à ces vues estimant que, si elles reçoivent application, un grand pas aura été fait pour permettre une meilleure utilisation des ressources de chaque région et, en même temps, pour résoudre les déséquilibres de l'emploi qui sont la préoccupation constante de tant de Français.

*
* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre Commission des Finances soumet à l'appréciation du Sénat les crédits de l'Aménagement du territoire.