

N° 100

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1980

AVIS

PRÉSENTÉ.

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1981 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME X

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Par M. Roger RINCHET.

Senateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, *président* ; Marcel Lucotte, Auguste Chupin, Bernard Legrand, Pierre Noé, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, André Barroux, Raymond Dumont, *secrétaires* ; Octave Bajeux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Jean-Marie Bouloux, Amedée Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Jean Colin, Pierre Croze, Marcel Daunay, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Jean-Paul Hammann, Rémi Herment, Bernard Hugo, Bernard-Charles Hugo, Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Labonde, Pierre Lacour, Robert Laucournet, France Lechenault, Fernand Lefort, André Lejeune, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Serge Mathieu, Marcel Mathy, Daniel Millaud, Louis Minetti, Paul Mistral, Jacques Moission, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Bernard Parmantier, Albert Pen, Pierre Perrin, Jean Peyrafitte, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, Jean Puech, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, André Rouvière, Maurice Schumann, Michel Sordel, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Raoul Vadepied, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Joseph Yvon, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6^e législ.) : 1933 et annexes, 1976 (annexe 34), 1981 (tome XV), et in-8° 359.

Sénat : 97 et 98 (annexe 21) (1980-1981).

Loi de Finances. - Aménagement du Territoire.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. – PERSPECTIVES ET EVOLUTION DES MOYENS	4
A. L'incertitude des résultats et des prévisions	4
1° Les résultats	4
2° Les prévisions	5
B. L'évolution des moyens	6
1° Les moyens de la D.A.T.A.R. et le développement de la politique contractuelle	6
2° Les initiatives régionales ou locales	8
3° L'impact réduit du FEDER	10
II. – LES POLITIQUES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	12
A. Les actions géographiques	12
1° La poursuite des actions anciennes	12
2° Les actions renouvelées	17
3° Les actions récentes	19
B. Les actions de secteur	20
1° Equipements et services collectifs	20
2° Les aides aux entreprises	22
EXAMEN EN COMMISSION	27

Mesdames, Messieurs,

Œuvre sans cesse recommencée, l'aménagement du territoire requiert sans relâche les énergies de la Nation.

L'industrialisation va de pair avec la concentration : le but de l'aménagement du territoire est de susciter des forces neuves s'opposant aux convergences spontanées autour de certaines zones privilégiées qui attirent sans partage les activités nouvelles.

Au fil des ans, les moyens se sont affinés et les objectifs multipliés, la crise économique remettant en cause des résultats considérés comme acquis dans des régions en cours d'industrialisation ou suscitant l'apparition de nouveaux espaces en voie d'appauvrissement.

L'évolution de l'aménagement du territoire est la résultante d'une infinité de décisions tant privées que publiques, en particulier en application de la loi de finances ; le présent avis s'attachera essentiellement à dresser un bilan des perspectives d'évolution et des moyens mis en œuvre dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire.

I. - PERSPECTIVES ET EVOLUTION DES MOYENS

A. L'INCERTITUDE DES RESULTATS ET DES PREVISIONS

L'aménagement du territoire se caractérise par des évolutions lentes de la distribution géographique de la richesse, de sorte qu'il est difficile de mesurer l'efficacité des actions menées et d'établir des prévisions fiables.

1° Les résultats

En dépit de l'abondance des statistiques fournies annuellement par la D.A.T.A.R., il est difficile de suivre les transformations de l'aménagement du territoire. Les informations disponibles sur les régions sont insuffisantes et souvent tardives. Le Comité de l'aménagement du territoire du VIII^e Plan a d'ailleurs mis l'accent sur la pauvreté des données régionales et sur la rareté des études menées sur ces problèmes.

Ainsi qu'on l'a constaté au cours de ces dernières années, la crise économique a eu un effet négatif sur le développement régional. A cet égard, il est symptomatique que la région Ile-de-France demande aujourd'hui la révision de la politique de décentralisation, considérée comme un des éléments essentiels de l'aménagement du territoire depuis plus de vingt ans. Malgré une diminution de l'emploi industriel dans la région parisienne, on doit cependant signaler que celle-ci regroupe encore 38 % des emplois dans le secteur de la construction électrique et électronique, 33 % pour l'automobile et 30 % pour l'énergie. En Ile-de-France sont localisés 18 % de la population nationale, mais 23 % des emplois et 28 % de la valeur ajoutée nationale.

En dépit des multiples actions destinées à favoriser le développement régional et à revitaliser les zones rurales, *les mouvements de concentration de la population vers les grandes métropoles n'ont pas été enravés.*

Les observations précédentes, de caractère ponctuel, ne permettent pas de suivre réellement les progrès de l'aménagement du territoire, aussi faudrait-il *développer pendant la période du VIII^e Plan, un appareil statistique plus fiable* à cet égard.

D'ailleurs n'est-il pas significatif que la France, qui possède un système de comptabilité nationale particulièrement sophistiqué soit mal armée pour connaître les évolutions régionales ?

2° Les prévisions

Dans le cadre de la préparation du VIII^e Plan, l'I.N.S.E.E. a établi des projections régionalisées à l'horizon 1986 ; celles-ci font état d'une diminution de l'emploi. Dans ces conditions, la poursuite d'une politique de développement dans les régions faiblement industrialisées et l'intensification concomitante des actions de soutien aux régions en difficulté paraissent difficiles.

Selon les études précitées, les *effectifs employés dans le secteur industriel diminueraient de 20 % par rapport aux résultats de 1975* ; cette baisse affecterait en priorité le Nord, l'Ile-de-France et la région Rhône-Alpes. Cet effet de diminution serait moins prononcé pour la Basse-Normandie et les Pays de Loire, et le Languedoc-Roussillon. Les régions qui ont enregistré la croissance la plus vigoureuse pendant la période précédente résisteraient mieux à ce mouvement de dégradation que les autres : ainsi l'Alsace, Provence-Alpes-Côte d'Azur et le Languedoc-Roussillon conserveraient une position relativement plus forte que d'autres régions telles que la Franche-Comté, le Centre, la Picardie et la Haute-Normandie.

Les perspectives d'évolution dans le secteur du bâtiment sont très divergentes : la diminution serait forte pour les régions déjà très urbanisées, telles que l'Ile-de-France ou Provence-Alpes-Côte d'Azur, tandis qu'une amélioration de l'emploi pourrait être enregistrée pour ce secteur dans le Centre, la Basse-Normandie, les Pays de Loire ou la Bourgogne.

Le ralentissement de la croissance du tertiaire est général et la hiérarchie des croissances régionales serait très proche de celle observée entre 1968 et 1975 : la projection prévoit cependant de légers gains au profit de la Haute-Normandie, de l'Ile-de-France et de l'Alsace et une régression relative du Languedoc-Roussillon, du Nord-Pas-de-Calais et du Poitou-Charentes.

Globalement, *les perspectives d'emploi total font apparaître une baisse pour toutes les régions, à l'exception des Pays de Loire, du Centre, de Provence-Alpes-Côte d'Azur et du Languedoc-Roussillon*. Cependant l'évolution serait moyennement défavorable pour l'Ile-de-France, la Picardie, la Basse-Normandie, la Bourgogne et l'Alsace, alors qu'une détérioration rapide serait attendue dans le Nord-Pas-de-Calais, l'Auvergne, le Limousin et, dans une moindre mesure, en Champagne-Ardenne, en Lorraine et en Franche-Comté.

De plus, la stratégie intérieure a des effets variables suivant les régions. Globalement, un scénario d'adaptation structurelle améliorerait l'emploi total de 1 000 000 d'unités contre 250 000 dans un scénario de régulation par la demande. La projection régionale de l'emploi fait apparaître des régions plus ou moins dépendantes du contexte national et international : la Picardie, la Haute-Normandie, le Centre, la Franche-Comté et Rhône-Alpes appartiennent à la première catégorie ; Champagne-Ardenne, le Nord-Pas-de-Calais, la Bretagne, le Sud-Ouest, l'Alsace, l'Auvergne, le Languedoc-Roussillon appartiennent à la deuxième.

Cependant, ces prévisions pessimistes doivent être corrigées, semble-t-il, en raison de perspectives moins défavorables de l'emploi pour le secteur des biens de consommation et le tertiaire.

Pour sa part, la D.A.T.A.R. considère que ces prévisions ne sont qu'un élément de réflexion dont les bases ne sont pas nécessairement sûres. En effet, la méthode retenue a été une projection, pour chaque région, des prévisions au niveau national. Cette étude, fondée notamment sur l'évolution des emplois industriels pendant la période 1968-1975, n'est peut-être pas exacte pour l'avenir, en raison des changements de comportement survenus depuis deux ans.

La D.A.T.A.R. met l'accent sur les effets probables de la politique volontariste menée par le Gouvernement à l'égard de certaines branches industrielles considérées comme prioritaires et appelées à un développement important dans la décennie à venir.

Les directions régionales de l'I.N.S.E.E. estiment plutôt pessimistes les résultats des études soumises au Comité de l'aménagement du territoire du VIII^e Plan.

Votre Commission souhaiterait qu'un **plus grand effort de prévision et d'analyse économique soit engagé au niveau régional** ; même si des réserves doivent être formulées à l'égard des études prévisionnelles établies pour 1986, elle demeure inquiète de l'évolution des économies régionales.

B. L'EVOLUTION DES MOYENS

Le rôle de la D.A.T.A.R. reste primordial dans le domaine de l'aménagement du territoire ; cette institution est dotée de moyens relativement importants malgré l'austérité budgétaire ; néanmoins, on assiste à un développement notable de la politique contractuelle et des initiatives régionales et locales en matière d'aménagement du territoire.

1° Les moyens de la D.A.T.A.R. et le développement de la politique contractuelle

On rappellera d'abord la progression importante des crédits attribués à la D.A.T.A.R. en 1979 (+ 43,2 %) et le maintien de cette priorité en 1980. Le projet de budget pour 1981 propose une diminution des moyens financiers de la D.A.T.A.R. qui représente cependant une masse non négligeable : 1,7 milliard de francs en autorisations de programme et 1,4 milliard de francs en crédits de paiement, au lieu des chiffres respectifs 1,747 milliard et 1,322 milliard en 1980.

Pour 1981, les crédits d'investissement dévolus à la D.A.T.A.R. sont

constitués en premier lieu par 866 millions de francs destinés aux missions interministérielles d'aménagement, au Conservatoire du littoral, au F.I.D.A.R. et aux zones minières, auxquels ils convient d'ajouter 34 millions de francs du Fonds de décentralisation administrative et 800 millions de francs - dont 200 millions de francs au titre du Fonds d'action conjoncturelle - pour les primes de développement régional ; des moyens supplémentaires provenant des redevances perçues pour la construction de locaux industriels en Ile-de-France s'ajoutent aux moyens précités en cours d'année. On doit cependant signaler la baisse notable des autorisations de programme du F.I.A.T. : 245 millions en 1981 au lieu de 272 millions en 1980.

Par ailleurs la D.A.T.A.R. est chargée de mettre en oeuvre la procédure de répartition régionale prévisionnelle du budget d'investissement de l'Etat dont le champ d'application a été récemment étendu aux crédits de catégorie I affectés à des investissements localisables. Cependant, pour les crédits destinés aux aides de l'Etat au logement, la consultation préalable des instances régionales est menée par le Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie et non par la D.A.T.A.R.

Depuis quelques années de nombreux concours de la D.A.T.A.R. ont pris la forme de **contrats de pays**. Ce développement de la politique contractuelle constitue un progrès notable quant aux moyens de mise en oeuvre d'une politique d'aménagement du territoire. Le bilan des contrats s'établit comme suit en 1980 : entre 1975 et 1977, 74 candidatures à des contrats nationaux avaient été retenues, 66 contrats de ce type sont aujourd'hui approuvés et les huit derniers devraient être examinés avant la fin du présent exercice.

En outre, dans les 18 régions qui ont entrepris une régionalisation des contrats, 238 contrats régionaux ont été retenus. En définitive, se sont environ 7 400 communes et 5 millions d'habitants qui bénéficieront d'un contrat de pays.

Le recensement des moyens mis en oeuvre dans les 282 premiers contrats fait apparaître les financements suivants : 570 millions de francs du budget de l'Etat (220 à la charge du F.I.A.T. et 350 financés par divers ministères) les contributions des régions et des départements représentant 560 millions de francs ; l'ensemble de ces aides ont entraîné 3 milliards de francs d'investissements. Les dernières décisions du C.I.A.T. porte à 304 le nombre total des contrats, l'aide spécifique cumulée de l'Etat atteignant 240 millions de francs.

Les contrats ont un effet important d'entraînement au niveau local, ils favorisent notamment la coopération intercommunale au sein de syndicats mixtes et de syndicats intercommunaux à vocation multiple. La concertation préalable à la mise au point des contrats a été bien accueillie par les responsables.

Il faut en outre noter les progrès importants de cette procédure du point de vue de la décentralisation : en effet lancée en 1975 cette politique est

aujourd'hui entièrement décentralisée, les contrats étant régionalisés pour toute la France, sauf pour le Languedoc-Roussillon, le Midi-Pyrénées et la Corse, et ce sans transferts de charges, la contribution de l'Etat aux régions étant doublée par rapport à ce qu'elle était précédemment dans le cadre de la procédure centralisée.

La participation d'assistants techniques à l'élaboration des contrats a permis une valorisation plus grande des moyens mis en œuvre et favorisé le lancement de politiques nouvelles.

Pour l'avenir, les objectifs du Gouvernement en matière de contrats de pays sont les suivants : on se propose de définir des priorités géographiques plus strictes et de redéployer les moyens au profit de zones les plus fragiles.

Il est prévu de privilégier les actions tendant à créer des emplois en collaboration avec les professions intéressées au terme de réflexions préalables approfondies.

Cette évolution est conforme au vœu du Sénat vers une plus grande responsabilité des collectivités régionales ou locales.

2° Les initiatives régionales ou locales.

Au niveau régional, des institutions multiples ont théoriquement la charge de favoriser le développement.

Ce sont en priorité les **Sociétés de développement régional** dont les interventions n'ont pas toujours répondu aux attentes des élus ou des industriels ; ceci résulte peut-être de freins inhérents au statut des S.D.R. interdisant certains types de soutien aux entreprises.

Pour l'ensemble des 15 S.D.R. métropolitaines, les résultats enregistrés au 31 décembre 1979 étaient les suivants :

Prêts sur emprunts	13 119 MF
Participation en capital	321 MF
Obligations convertibles	77 MF
Prêts sur fonds propres	94 MF
Cautions de crédits	2 007 MF

Pour pallier les insuffisances constatées, des expériences diverses ont été lancées. Il s'agit d'abord des *instituts régionaux de participation* - il en existe une douzaine - qui interviennent notamment sous la forme de prêts participatifs ou exercent une fonction de conseiller des entreprises.

Un autre type de soutien au développement régional émane des *Fonds*

régionaux de garantie constitués par les établissements publics régionaux (E.P.R.) afin d'augmenter le volume des prêts cautionnés attribués aux entreprises.

Au 31 décembre 1979, les E.P.R. avaient concouru à ces fonds pour 27,454 millions de francs, 355 demandes de garantie ayant été acceptées et représentant plus de 203 millions de francs garantis.

Une nouvelle réforme des S.D.R. entrera bientôt en vigueur : d'ici 1983, celles-ci doubleront leur capital en faisant appel soit aux investisseurs locaux ou nationaux soit aux industriels ou aux épargnants. Les S.D.R. pourront plus librement employer leurs fonds propres - notamment pour consentir des *prêts participatifs ou détenir provisoirement les actions d'une société* - et seront désormais compétentes pour le secteur tertiaire ; en outre elles seront autorisées à consentir des prêts destinés à des projets industriels et touristiques indépendamment du statut juridique de l'emprunteur (y compris S.A.R.L., sociétés d'économie mixte ou collectivités locales). Cette réforme intervient au moment de la mise en place du crédit d'équipement aux petites et moyennes entreprises doté de délégations régionales. Le Ministre de l'Economie considère que la concurrence devra jouer entre cette institution et les S.D.R.

La participation des E.P.R. à la politique des contrats ainsi que la prise de conscience des difficultés économiques de chaque région ont conduit *les institutions régionales à prendre des initiatives nombreuses dans le domaine de l'aménagement du territoire*, celles-ci ont des formes variées. Certains E.P.R. ont mis en place des structures d'études et de diagnostic susceptibles d'intervenir auprès des entreprises en difficulté ou créé des associations destinées à favoriser la mutation des petites et moyennes industries en difficulté ; quelques E.P.R. confient des études de ce type à des experts privés. Certaines régions définissent un *véritable plan régional de l'emploi*, la coordination à ce niveau des différentes aides étant considérée comme indispensable par de nombreux E.P.R., mais difficile à mettre en œuvre en raison des incertitudes actuelles au niveau institutionnel.

Progressivement, les politiques traditionnelles d'aménagement de zones industrielles ou de locaux sont remplacées par des aides directes telle que l'assistance aux petites et moyennes entreprises, des actions tendant à regrouper des artisans ou des opérations de promotion à l'exportation ou de prospection régionale.

De nombreuses régions ont développé leurs interventions dans le domaine de l'innovation, soit par des incitations financières, soit par la création de structures adéquates.

En particulier, l'aide à la recherche est pratiquée sous forme de subventions à des universités, d'organisation de rencontres à l'échelon régional ou de participation financière à des investissements correspondant à des équipements de pointe.

Les économies d'énergie constituent également un domaine d'action des E.P.R., certains d'entre eux ayant entrepris un inventaire des sources énergétiques régionales ou des études tendant à vulgariser le recours aux énergies nouvelles ou à encourager les petites et moyennes industries à appliquer un programme d'économies d'énergie.

Par le décret du 13 mai 1980, *les possibilités d'attribution de la prime régionale à la création d'entreprises industrielles ont été élargies et le montant de la prime revalorisé*. Néanmoins, cette réforme ne répond pas au souci des E.P.R. qui considèrent que leurs initiatives sont bridées par la réglementation actuelle. Certes, un projet relatif à une aide régionale rurale destinée à favoriser la création d'emplois dans les secteurs industriel, artisanal ou tertiaire est actuellement à l'étude, en application d'une décision du Conseil Central de Planification du 3 avril 1979, mais ce projet n'est pas encore opérationnel.

Les régions revendiquent leur participation à une redéfinition de la carte des aides attribuées par la DATAR pour les zones les moins favorisées et des possibilités d'action beaucoup plus larges pour encourager la création d'activités nouvelles sans distinction de secteur productif. En outre, les régions souhaiteraient être associées plus étroitement à la mise en œuvre de la politique européenne régionale et regrettent d'être tenues à l'écart des négociations menées au sein du Fonds Européen de Développement Régional (F.E.D.E.R.).

L'évolution logique de l'aménagement du territoire conduit à une réflexion sur la répartition des pouvoirs dans le domaine économique et sur le rôle des organismes locaux.

La réforme communale actuellement soumise au Parlement impliquera vraisemblablement une redéfinition du rôle des régions refusée par le Gouvernement jusqu'à maintenant.

La persistance de la crise économique suscite des initiatives d'un type nouveau de la part des communes. On peut citer par exemple le projet actuel de contrat de bassin d'emploi régional, préparé pour la ville de Dreux, aux termes duquel une trentaine de communes, les organisations professionnelles, les chambres de commerce et les banques se réuniraient au sein d'une association pour conclure un contrat avec les assemblées régionales. L'objectif essentiel de ce contrat est d'entraîner un développement du bassin d'emploi moins tributaire des choix d'agents économiques extérieurs à la région. Des initiatives de ce type peuvent compléter de façon opportune les actions menées par le Gouvernement ainsi que celles initiées par les E.P.R.

3° L'impact réduit du FEDER

L'institution du FEDER permettait de penser qu'une nouvelle phase de la politique de l'aménagement du territoire allait naître : en fait, il n'en est rien. La création d'une section hors quota représentant 5 % de l'ensemble des

crédits du Fonds et destinée à financer des actions communautaires spécifiques, n'a pas modifié les caractéristiques de la politique d'aménagement du territoire en France.

Certes, cette section a donné au Fonds une plus grande souplesse, mais elle n'a pas entraîné de changements dans les modalités d'intervention européennes. Les communautés mettent l'accent sur le caractère complémentaire des crédits distribués par le FEDER, mais les Etats-membres et en particulier la France soulignent que le règlement autorise soit l'attribution de crédits destinés à abonder l'effort national, soit le remboursement des actions financées par le budget intérieur.

Pour l'année 1979, les différentes régions françaises ont reçu au total 920 millions de francs, les principales bénéficiaires étant le Nord-Pas-de-Calais et la Bretagne qui devancent notamment l'Auvergne, les Pays de Loire ainsi que de nombreuses autres régions françaises. La Bourgogne, la Franche-Comté, la Haute-Normandie, la Picardie et la Provence-Côte-d'Azur n'ont bénéficié d'aucun crédit du FEDER.

On doit cependant noter les aspects positifs de la politique régionale européenne qui permet notamment une certaine coordination des politiques internes des Etats-membres et facilitent l'exploitation des résultats des différentes expériences, à l'occasion d'études et d'analyses relatives aux situations respectives des différentes régions de la Communauté. On considère que, depuis six ans de fonctionnement, le FEDER a contribué à la création ou au maintien d'environ 340 000 emplois, parmi lesquels 107 000 intéressent la France.

II. - LES POLITIQUES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

La politique d'aménagement du territoire est en fait multiple. L'apparition successive de nouveaux problèmes dans différentes régions, la nécessité de multiplier les instruments adaptés à la diversité des situations, a conduit à la mise en oeuvre de plusieurs politiques d'aménagement du territoire, parmi lesquelles on distinguera des actions géographiques et des actions de secteur.

A. LES ACTIONS GEOGRAPHIQUES

1° La poursuite des actions anciennes

Au premier rang de celles-ci figurent la **décentralisation** dont le principal instrument est le *Fonds d'aide à la décentralisation* doté, par voie de fonds de concours, de la moitié du produit de redevances acquittées pour les installations et les extensions de locaux industriels ou de bureaux dans la région parisienne.

Il convient de noter que le taux de cette redevance n'a pas été modifié depuis 1971 et que les procédures d'autorisation ont été quelque peu assouplies : conformément à l'instruction du Premier Ministre du 17 janvier dernier, les entreprises industrielles indépendantes employant moins de 100 salariés peuvent obtenir l'agrément beaucoup plus aisément que par le passé, et des locations de locaux industriels par des petites et moyennes prises ont été autorisées. On rappellera en outre que les refus d'agrément sont peu nombreux (5 %) et que cette procédure est surtout utilisée pour inciter les entreprises à se développer simultanément à Paris et en province. Enfin, la région Ile-de-France met en oeuvre des moyens puissants pour faciliter l'implantation et le développement des petites et moyennes entreprises.

Les constructions de bureaux autorisées en 1979 (621 000 m²) sont en nette progression par rapport aux années précédentes en raison de la réduction du parc de locaux disponibles depuis 1976. Les agréments concernent principalement des opérations réalisées dans les villes nouvelles (200 000 m²) à la Défense (170 000 m²), Créteil, Bobigny et Saint-Denis.

Le volume des agréments délivrés au cours des quatre années précédentes a varié comme suit : 1975 : 503 100 m² ; 1976 : 311 800 m² ; 1977 : 324 300 m² ; 1978 : 316 200 m². Les nouvelles surfaces de bureaux autorisées restent inférieures à la norme de 700 000 m² par an, arrêtée par le Gouvernement, ainsi qu'au million de m² annuel enregistré entre 1969 et 1973.

En 1979, 614 000 m² de locaux industriels ont été autorisés, au lieu de 566 000 m² en 1978 et 582 000 m² en 1977 ; près des trois quarts des surfaces étant localisées dans la grande couronne.

On a enregistré une *nette reprise des agréments de construction d'entrepôts* : 445 000 m² au lieu de 234 000 m² en 1978.

Les recettes mises en recouvrement au titre de l'agrément ont augmenté ces dernières années : 28,6 millions de francs en 1977 ; 37,6 millions de francs en 1978 ; 57,6 millions de francs en 1979, sans toutefois atteindre les niveaux élevés du début des années 1970 (environ 200 millions de francs par an).

Quant à l'utilisation des crédits du Fonds d'aide à la décentralisation, on doit noter qu'*à l'avenir les interventions ponctuelles seront abandonnées au profit d'interventions globales dans le cadre des schémas régionaux de zones d'activités en cours d'élaboration.*

En 1980 diverses opérations de décentralisation administrative ont été financées par le Fonds de décentralisation administrative (66,2 millions de francs d'autorisations de programme). Elles concernent notamment les postes et télécommunications (installations de grandes écoles en Bretagne et télé-informatique à Rennes), l'Intérieur dont des services ont été implantés à Agen et Clermont-Ferrand, la création d'un Institut régional d'Administration à Bastia, l'Institut de recherche en Informatique et Automatique (I.R.I.A.) implanté désormais à Rennes et à Valbonne, l'Agriculture, le C.N.R.S., le Ministère des Anciens combattants, le Service des Pensions du Budget, l'Institut national d'astronomie et de géophysique à Toulouse qui accueille également les services de la météorologie nationale.

Diverses mesures destinées à faciliter le départ des agents concernés notamment sous forme financière ont été mises en œuvre.

Il s'agit en particulier de l'octroi d'une *allocation temporaire à la mobilité des conjoints* abandonnant un emploi dans la région Ile-de-France et de modalités d'accès privilégié au logement.

Par ailleurs, l'**Association Bureaux-Province** a poursuivi ses efforts dans le sens d'une décentralisation des entreprises privées en particulier dans le secteur tertiaire. Sans méconnaître les progrès accomplis au niveau régional, force est de constater que *la décentralisation des centres de décisions est très limitée en ce qui concerne les entreprises et qu'elle se fait souvent au profit des grandes métropoles et non des villes moyennes.*

A cet égard, l'exemple de Lyon est significatif. Cette grande ville reçoit les compétences dévolues précédemment à des organismes parisiens, mais aussi attire les activités de préférence à d'autres zones de la région Rhône-Alpes.

Bien que les conclusions du rapport Mayoux ne soient pas encore entrées dans les faits, il faut indiquer que la *décentralisation des emplois de bureau reste un objectif prioritaire du Gouvernement*, rappelé notamment en avril dernier par le Premier Ministre à l'occasion d'une réunion dressant le bilan de l'application des décisions du Conseil central de planification en date du 3 avril 1979.

Les missions interministérielles demeurent un élément fondamental de la politique d'aménagement du territoire, en particulier celles chargées de l'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon qui a vu sa compétence reconduite.

La mission d'aménagement du Languedoc-Roussillon a accompli maintenant l'essentiel de sa tâche, la plupart des grands investissements ayant été exécutés. Les équipements encore nécessaires dans le domaine routier et portuaire ont déjà été commencés, leur coût demeurera limité. L'œuvre à venir la plus importante est l'achèvement de la construction des stations nouvelles du Sud qui, après le terme du 31 décembre 1982, pourra être réalisé par les sociétés départementales d'aménagement, tout spécialement dans l'Aude et les Pyrénées Orientales. Le budget de 1981 prévoit une autorisation de programme de 17 millions de francs pour le Languedoc-Roussillon. Ces dotations seront affectées à la réalisation de la liaison du cap d'Adge, à des travaux dans les stations de Gruissan et Port Bacarès. La mission doit participer également aux indispensables travaux d'assainissement du littoral en finançant partiellement la construction de diverses stations d'épuration. Elle subventionnera les opérations de démoustication menées depuis plusieurs années. Le programme des années 1981 et 1982 prévoit aussi des interventions en faveur de l'arrière-pays ainsi qu'une aide aux stations touristiques, en particulier pour l'aménagement d'espaces verts et de terrains de camping indispensables dans cette région. Il appartiendra ultérieurement aux collectivités locales d'assumer l'entretien des équipements et la promotion touristique de la région.

La mission interministérielle d'aménagement de la côte Aquitaine est la mieux dotée pour 1981 avec 47,955 millions de francs d'autorisations de programme destinés à la réalisation de nombreux aménagements touristiques en Gironde, dans les Landes et dans les Pyrénées atlantiques.

La mission a déjà lancé plusieurs stations conformément au schéma prévu dont les caractéristiques sont les suivantes : il s'agit de créer des pôles d'aménagement greffés sur les zones déjà urbanisées du littoral, de protéger le milieu naturel et de développer le tourisme à l'intérieur. On soulignera tout particulièrement l'importance des équipements de tourisme social exécutés par la mission Aquitaine.

La mission interministérielle de la Corse bénéficiera en 1981 de 19,960 millions de francs d'autorisations de programme. La tâche de cette mission a été progressivement élargie, afin de favoriser la diversification des

activités de cette région ; les actions en cours concernent la modernisation des équipements de transport et de communication, l'amélioration du développement agricole et des activités avales de l'agriculture. L'augmentation du tourisme et l'amélioration du cadre de vie figurent aussi parmi les objectifs des interventions de la mission Corse.

La mission pour la protection et l'aménagement de l'espace naturel méditerranéen poursuit ses actions contre les excès de l'urbanisme et contribue à maintenir les équilibres dans une zone particulièrement sensible. Elle se prononce notamment sur les nombreuses demandes de défrichement qui lui sont présentées, sur des projets de création de stations de sports d'hiver susceptibles de porter atteinte au domaine forestier. Pour 1981, *2,155 millions de francs d'autorisations de programme* sont affectés à cette mission.

L'aménagement du plateau de Valbonne se poursuit sous l'égide de la mission créée à cet effet, dotée, pour 1981, de *12 millions de francs d'autorisations de programme*. Le département participe également à cette opération qui vise à regrouper des entreprises de pointe des secteurs de la recherche et du tertiaire.

Préservation et réhabilitation du milieu sont aujourd'hui des objectifs essentiels de l'aménagement du territoire. Dans le cadre étroit du budget faisant l'objet du présent rapport, il convient d'évoquer ici les interventions du Conservatoire du littoral et les actions de restructuration des zones minières.

Au 1^{er} juillet 1980, conformément au VII^e Plan, le Conservatoire du littoral détenait plus de 11 000 hectares représentant 70 sites dans quatre départements, pour un montant de 162,3 millions de francs. Ces acquisitions concernent 123 kilomètres de côtes, c'est peu au regard de la longueur du littoral français et de la pression qui s'exerce sur lui. On rappellera pour mémoire que, selon un inventaire de l'ensemble du littoral métropolitain, *les superficies à protéger sont de 421 700 hectares de front de mer, 215 600 hectares proches de la mer, 163 800 au bord des lacs.* Pour les Départements d'Outre-Mer, on considère que *5 000 hectares* doivent être protégés. Compte tenu de la configuration géographique des sites, de la nature des sols et des actions réglementaires possibles, l'objectif assigné au Conservatoire du littoral est de détenir un patrimoine de 50 000 hectares au moins dans dix ans.

Pour financer ces achats, le Conservatoire a bénéficié indépendamment de sa propre dotation de fonds de concours de l'Etat et des collectivités locales. Pour l'exercice 1981, 96,53 millions de francs (autorisations de programme) sont proposés contre 95,723 en 1980.

Le Conservatoire ne participe pas à l'élaboration des plans d'occupation des sols (P.O.S.) mais intervient pour mettre en œuvre les dispositions de ces plans relatives à la protection des espaces naturels ; ceci a été le cas notamment dans le Languedoc-Roussillon où, conformément au schéma

régional d'aménagement arrêté par le Gouvernement en 1972 et aux P.O.S., le Conservatoire a acquis les zones situées entre les stations touristiques.

Conformément aux orientations définies par le Gouvernement, le Conservatoire du littoral a mené *deux politiques d'acquisition*. La première a des objectifs à court terme : il s'agit d'actions d'urgence destinées à *arrêter les détériorations subies par certaines zones* en raison de phénomènes naturels, d'une gestion inadaptée de la faune ou de la flore, ou de la vigueur de la pression de l'urbanisme. A cette catégorie, appartiennent notamment les opérations réalisées dans le Var, en Corse ou dans la Manche.

Le deuxième champ d'action du Conservatoire est celui des *grands espaces de nature* relativement peu coûteux et destinés à devenir des réserves de terrains soustraits à l'urbanisation.

Des problèmes apparaissent quant à la gestion des terrains acquis qui, selon la loi, incombe aux collectivités locales dans le cadre des conventions conclues avec le Conservatoire. Des associations ou l'Office national des forêts peuvent se substituer aux communes qui n'entendent pas assurer cette gestion. L'expérience montre qu'*il ne paraît guère satisfaisant d'imposer aux seules communes littorales le coût de la gestion d'espaces destinés en fait à tous les citoyens, quel que soit leur lieu de résidence habituel. Dans ces conditions, ne faudrait-il pas reconsidérer la règle actuellement en vigueur ?*

La politique de restructuration des zones minières se poursuit conformément aux décisions du C.I.A.T. : elle vise à réhabiliter les voiries et réseaux divers des cités minières, avant le classement de ceux-ci dans le domaine communal, à réaménager les centres urbains et à améliorer le cadre de vie, des efforts particuliers étant consacrés aux équipements sportifs, socio-culturels et de loisir.

Depuis 1979, exercice pour lequel les actions en faveur des zones minières ont été regroupées dans le budget des services généraux du Premier Ministre, 178,2 millions de francs ont été dépensés à ce titre : 130,475 millions de francs ont été affectés à des équipements de service public, 30,125 à l'environnement, 17,6 aux actions intéressant les centres urbains. Au point de vue géographique, les crédits ont été répartis comme suit : 132,9 millions de francs pour le Nord-Pas-de-Calais, 28,7 pour la Lorraine, 16,6 pour le Centre et le Midi.

Les dotations présentées sont abondées par des crédits provenant d'autres sources, en particulier l'Environnement et le Cadre de vie pour le logement, le Fonds d'intervention pour la qualité de la vie, l'Education. En définitive, les zones minières ont bénéficié de 203,2 millions de francs de l'Etat pour les années 1979 et 1980.

Pour 1981, les autorisations de programme demeurent stables en francs courants avec 100 millions de francs, tandis que les crédits de paiement

augmentent : 99,6 millions de francs au lieu de 67,6 en 1980. La réhabilitation des voiries et des réseaux dans le Nord et le Pas de Calais ainsi que la reconversion des bassins de Decazeville, de Carmaux et d'Alès bénéficieront d'une priorité en 1981.

2° Les actions renouvelées

Celles-ci concernent principalement la politique menée à l'égard de la **montagne** et des **zones rurales**. Depuis plusieurs années, un effort important est consenti pour maintenir et susciter des activités nouvelles dans l'espace rural et dans les zones de montagne. Au fil des ans, cette politique qui s'est diversifiée, a eu quelques résultats positifs.

Le bilan de la politique de la montagne dressé en 1980 a permis de constater un certain rajeunissement des exploitants agricoles des régions de montagne pendant la période 1967-1977, ainsi que le développement des activités artisanales grâce à l'institution de nouveaux systèmes d'aides. En premier lieu, la *prime d'installation artisanale*, créée il y a cinq ans, et dont le champ d'attribution a été élargi en 1979, a permis en quatre ans 4 302 installations primées à hauteur de 69,5 millions de francs. La *prime de développement artisanale* a favorisé, depuis 1976, la création d'environ 1 000 emplois.

L'*aide spéciale rurale* a suscité la création d'emplois industriels et, surtout, tertiaires : pour les trois dernières années, 10 864 entreprises ont bénéficié de cette aide, les 2/3 des emplois ainsi créés étant localisés en zone de montagne. Pour le premier trimestre de 1980, 496 aides ont été distribuées, représentant 33 millions de francs, pour créer 1 988 emplois.

Les actions menées pour *maintenir et développer les services publics en milieu rural* sont poursuivies. On doit noter en particulier, que plus de 75 comités départementaux de services publics fonctionnent sous l'autorité des préfets et que l'application des instructions tendant au développement de la polyvalence administrative est suivie avec attention par les Pouvoirs publics ; les expériences concernant les bureaux de poste, jugées satisfaisantes, doivent être étendues. Les actions concernant les équipements publics tels que les salles polyvalentes, reçoivent un accueil favorable de la part des collectivités locales.

Les multiples interventions destinées à revitaliser les zones rurales s'inscrivent dans un contexte nouveau après un an de fonctionnement du Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR) créé en juillet 1979. Ce fonds a été institué pour donner une nouvelle impulsion et une plus grande efficacité à ce volet de la politique d'aménagement du territoire.

Le FIDAR est destiné aux régions rurales les plus fragiles. La vocation

du FIDAR est de participer à des projets visant à soutenir le développement des activités économiques et créer des emplois ou à valoriser des ressources locales au lieu de production. Il doit se limiter à *des actions significatives excluant le « saupoudrage »* de subventions. *Aucun critère national a priori n'est défini pour sélectionner les programmes préparés par les responsables locaux* ; il appartient au comité de gestion et au comité interministériel compétent de se prononcer périodiquement sur les projets présentés par les commissaires ou les préfets.

La mise en place du FIDAR veut être un instrument de rigueur et de réalisme en favorisant un choix plus strict des priorités géographiques, en définissant plus précisément les objectifs. Les programmes devront s'inscrire dans un ensemble cohérent conçu au niveau régional ou local et issu d'une concertation plus large entre les différents partenaires publics et privés. Les groupements professionnels et les associations économiques doivent faire preuve de dynamisme et d'imagination dans le cadre de cette procédure nouvelle. Telle est la principale différence avec la procédure précédente qui privilégiait plutôt les équipements diffus et les initiatives propres des collectivités locales.

Il n'appartient pas au comité du FIDAR d'examiner les détails d'un programme. Son rôle est plutôt de définir des orientations s'inscrivant dans les objectifs généraux du renouveau rural. En 1980, les concours de ce fonds ont représenté 307 millions de francs, 190 millions de francs émanant des budgets des diverses administrations ayant complété ce financement. 47,9 millions de francs ont été affectés à la politique des contrats de pays (6,8 millions de francs pour des contrats nationaux ; 41,1 millions de francs pour des contrats régionalisés ; 1 million de francs a été destiné aux services publics en milieu rural). L'essentiel des crédits du FIDAR a été affecté aux secteurs fragiles de l'Ouest, du Grand Sud-Ouest, de la montagne (255 millions de francs). La répartition des crédits par secteurs d'intervention est la suivante : 35 % pour l'agro-alimentaire, 10 % pour la filière bois, 15 % pour les équipements collectifs, 15 % pour l'artisanat et l'industrie, enfin 25 % pour l'accueil et le tourisme. Pour 1981, 320 millions de francs sont prévus pour le FIDAR qui poursuivra son activité dans les mêmes conditions que cette année.

Au chapitre des actions renouvelées, il faut signaler un regain d'intérêt pour les *banlieues*, conformément aux décisions du Conseil central de planification de décembre 1979. Les principales orientations du Gouvernement sont les suivantes à cet égard : rapprochement des zones d'habitat et des zones d'emploi, réutilisation des immeubles et des terrains délaissés, développement des transports collectifs grâce, en particulier, à un renforcement de la coopération intercommunale, multiplication des équipements publics polyvalents. L'année 1980 a été marquée par la création d'un groupe interministériel permanent pour l'aménagement des banlieues.

3° Les actions récentes

On évoquera ici essentiellement le plan décennal du Grand Sud-Ouest dont la mise en œuvre marque une étape importante dans l'évolution de la politique d'aménagement du territoire. Certes, une partie de cette région fait déjà l'objet d'une politique coordonnée dans le domaine du tourisme grâce à la mission Aquitaine. Le périmètre du plan Grand Sud-Ouest est plus vaste que ce que les manuels de géographie définissent habituellement comme Sud-Ouest, puisqu'elle comprend, outre l'Aquitaine et le Midi-Pyrénées, la région Languedoc-Roussillon. Ce plan constitue un vaste ensemble composé de 27 programmes intéressant des domaines très variés. L'agriculture tient une place de choix dans ce plan, tant au niveau des structures et des aménagements, que des productions.

Des dotations importantes sont destinées aux aménagements fonciers, en particulier au remembrement, ainsi qu'aux travaux hydrauliques agricoles. Ces derniers bénéficieront en effet de la moitié de la dotation nationale destinée à ce type d'ouvrage pendant la durée du plan. L'accroissement du potentiel de recherche dans les domaines de la biologie, de l'agronomie ainsi que l'amélioration des niveaux de formation des agriculteurs, figurent au nombre des programmes du plan qui prévoit également un effort important dans le domaine de l'élevage et des productions végétales dont la France est très importatrice (protéagineux, semences, tabac blond). La promotion des produits agricoles concerne principalement les fruits et légumes (amélioration des produits) et les vins pour lesquels des actions commerciales spécifiques doivent être menées. La valorisation de ressources locales est orientée en priorité vers les utilisations du bois et des matières premières présentes dans les régions considérées.

La promotion de l'artisanat et les aides au développement industriel et à la création d'entreprises, tant dans l'agro-alimentaire que dans les secteurs de pointe, sont inscrits dans le plan du Grand Sud-Ouest. Au chapitre des infrastructures, figurent le désenclavement routier, l'amélioration des équipements de chemins de fer et la modernisation des ports.

Dès 1980, un milliard de francs supplémentaires a été attribué au Grand Sud-Ouest, dont 100 millions de francs émanant de la société nationale Elf-Aquitaine au titre de la redevance minière et d'une contribution au développement des activités régionales. Le concours financier de l'Etat de 900 millions de francs provient de divers budgets et transite partiellement par des établissements publics tels que le FORMA, l'ONIBEV ou l'ONIVIT. Il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'efficacité de ce plan pour lequel une nouvelle série de décisions sera prise d'ici la fin de l'année au cours d'une réunion interministérielle qui arrêtera les opérations effectuées au titre de la tranche 1981 du plan Sud-Ouest.

B. LES ACTIONS DE SECTEUR

1° Equipements et services collectifs

La D.A.T.A.R. intervient de façon significative dans le domaine des grands équipements et des services collectifs ayant des incidences sur l'aménagement du territoire. Elle assure la coordination de grands programmes d'infrastructure, en particulier du programme autoroutier mis en œuvre conformément aux décisions du C.I.A.T. de juin 1977 ce programme devant faire l'objet d'un nouvel examen en 1981, compte tenu de la situation économique générale et du trafic constaté. Pour 1981, on prévoit la mise en service de 370 km d'autoroutes.

Le prochain exercice verra la *poursuite des plans routiers interrégionaux*. Le plan routier de la Bretagne a bénéficié d'un engagement de l'Etat de 300 millions de francs en 1980 ; pour le plan routier du Massif Central la dotation a atteint pour cette même année 340 millions de francs. Dans le cadre du plan du grand Sud-Ouest, d'importants travaux d'infrastructure routière sont également prévus : la plupart des autoroutes sont ou seront concédées, mais l'Etat financera à hauteur de 750 millions de francs ; les crédits budgétaires seront affectés en priorité à l'exécution des itinéraires prioritaires de routes nationales hors des agglomérations et à la réalisation de déviations dans les zones urbanisées.

Des efforts sont également consentis en faveur des *plans régionaux* (420 millions de francs en 1980) et du programme concernant la Corse (33 millions de francs en 1980).

L'aménagement des *voies navigables* et des *ports* est également coordonné par la D.A.T.A.R.

La D.A.T.A.R. concourt à la définition des orientations des *schémas régionaux de transport collectif* en collaboration avec la Direction des transports terrestres ; elle a apporté son soutien à ces opérations grâce à des crédits d'études représentant environ 7 millions de francs.

Dans le domaine du *transport aérien*, une participation financière destinée à favoriser le lancement de lignes nouvelles est consentie pendant les trois premières années de fonctionnement des services aériens assurant des liaisons transversales ou à destination de l'étranger à partir des villes de province. En ce cas, l'aide financière peut être au maximum de 40 % de l'ensemble des aides accordées aux transporteurs. Pour les lignes reliant Paris à la province, l'aide ne peut être dispensée que pendant un an, dans la limite de 20 %. Il convient de signaler que la *participation de la D.A.T.A.R. à ces opérations n'est pas systématique, la liaison prévue devant présenter un intérêt économique réel et être financièrement viable à l'avenir.*

Par ailleurs, la politique tarifaire d'Air Inter est axée sur un abaissement pour les lignes longues et une augmentation relative pour les liaisons courtes ; à distance égale, les tarifs peuvent varier en fonction de l'importance des trafics dans la limite d'un écart maximum de 20 %.

Par la qualification de *grands chantiers* accordée à certains travaux par le C.I.A.T. des efforts importants d'équipement d'accueil peuvent être réalisés pour recevoir la main d'oeuvre venue d'autres régions de France à l'occasion de la réalisation du programme engagé, ces équipements étant ultérieurement utilisés pour des logements ou des services publics. La procédure des grands chantiers permet de mobiliser des subventions hors enveloppe régionale ainsi que des emprunts, l'effort financier est engagé sur les futures recettes perçues au titre de la taxe professionnelle. En 1980, ont été qualifiés grands chantiers les travaux de construction des centrales nucléaires de Plogoff, de Golfech et de Chooz. En 1981 cette procédure sera appliquée à Creys-Malville, Grand-Maison et à la cinquième tranche des programmes du Blayais.

Les équipements de *communication* peuvent jouer un rôle fondamental pour l'aménagement du territoire. L'équipement téléphonique se poursuit à un rythme accéléré. Par ailleurs, la D.A.T.A.R. contribue à l'effort de résorption des zones d'ombre de télévision et *s'attache à définir une politique propre à faire de l'informatique et surtout de la télématique un instrument privilégié du développement régional*. Un groupe de travail chargé d'étudier ce problème remettra bientôt ses conclusions. D'après les premiers éléments d'information dont on dispose, ce groupe considère que la petite informatique et la télématique devraient favoriser la décentralisation, des moyens de communication très performants pouvant être localisés dans des zones peu développées. En outre, l'utilisation généralisée des instruments informatiques suppose une production accrue de ces équipements et donc des créations d'emplois ; enfin on peut envisager de nouvelles formes d'organisation décentralisée à l'intérieur des administrations et des entreprises.

Il convient de souligner qu'*une telle évolution n'est pas « naturelle » et que certains experts voient dans l'informatique un risque de centralisation accru*. Il est certain qu'*une volonté politique est indispensable pour faire de la télématique un instrument efficace d'aménagement du territoire*.

Au chapitre des équipements, il convient d'ajouter l'*aménagement des zones industrielles*. En ce domaine, les collectivités locales accomplissent des efforts importants, mais *leurs possibilités d'action sont limitées par les effets de la spéculation foncière qui rend souvent hors de portée les acquisitions de terrains*. La procédure des zones d'aménagement différé (Z.A.D.) ne permet que rarement de pallier ces difficultés, de nombreuses communes ne disposant pas de moyens financiers suffisants pour acquérir des terrains au prix fixé par l'administration des domaines.

2° Les aides aux entreprises

Au fil des ans, les modalités d'attribution des aides aux entreprises se sont multipliées et diversifiées. La D.A.T.A.R. est chargée de la mise en œuvre d'une politique de concertation avec les entreprises et de coordination de ces différentes aides. Cette institution est en relation suivie avec les grands groupes industriels et comme par le passé elle a été amenée à connaître de la plupart des projets d'implantation ou d'extension importants dans le domaine industriel.

De ce point de vue, il convient de noter que *la crise économique a contraint les grands groupes français à procéder sur place à des extensions plutôt qu'à créer des établissements dans des sites nouveaux*, ce qui contrarie l'aménagement harmonieux du territoire ; en conséquence, *les implantations sont généralement le fait des petites et moyennes entreprises ou des groupes étrangers*.

La D.A.T.A.R. s'est également préoccupée des actions de conversion menées par les industriels pour compenser des réductions d'emploi. En ce domaine, *les commissaires à la conversion industrielle ou à l'industrialisation jouent un rôle important : ils assurent une liaison indispensable entre les partenaires régionaux et l'Etat dans la définition des politiques locales ou régionales d'industrialisation*. Leurs actions visent à susciter des créations d'entreprises ou à faciliter l'extension des activités existantes ; ils apportent notamment un *concours précieux aux études préalables et à l'installation d'entreprises nouvelles*. On rappellera pour mémoire que six commissaires opèrent dans le Nord, en Lorraine, pour l'Ouest-Atlantique, le Massif central, la Loire et le Languedoc-Roussillon.

On s'efforcera ici de dresser un bilan des différentes aides financières accordées aux entreprises. Les instruments les plus anciens sont les primes de développement régional, conçues pour inciter les entreprises à s'implanter dans telle ou telle zone peu industrialisée. Peu à peu, le système des primes a été affiné et diversifié, mais surtout, des outils nouveaux ont été créés pour faciliter la reconversion de zones gravement touchées par la mutation de certaines branches, pour soutenir les entreprises en difficulté et pour accélérer le développement de petites et moyennes industries connaissant une croissance rapide. Nous examinerons successivement les concours apportés aux entreprises selon les sources de financement public.

Le Fonds spécial d'adaptation industrielle (F.S.A.I.), institué en septembre 1978, pour accélérer les créations d'entreprises dans les zones mises en péril par la baisse d'activité de la sidérurgie et de la construction navale a permis à ce jour la *création de plus de 20 000 emplois*.

Sur les trois milliards de francs affectés initialement au F.S.A.I., deux milliards ont été distribués. Géographiquement, les subventions ont été réparties entre le Nord, la Lorraine, la région de Saint-Etienne, de Marseille,

de Toulon, la Basse-Loire et le Sud-Ouest. Les premières aides du F.S.A.I. ont été destinées à des projets de grande dimension intéressant le secteur automobile. Dans la période plus récente, des implantations plus diversifiées et moins importantes ont bénéficié de l'aide du F.S.A.I ; dans le Sud-Ouest, une dizaine de projets ont été retenus (confection de vêtements, filiale de la Régie Renault) ; pour la région de la Basse-Loire, des unités de production d'informatique et d'électronique bénéficieront d'aides ; à Saint-Etienne les entreprises du secteur mécanique représentent l'essentiel des activités aidées par le F.S.A.I. ; une intervention est également prévue à Boulogne-sur-Mer.

Les Comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI), institués en 1974, ont examiné depuis un an 1 400 dossiers parmi lesquels 1 251 ont fait l'objet d'une étude approfondie, représentant 65 000 emplois. Parmi les entreprises demanderesse, 259 avaient déjà sollicité l'appui des CODEFI, 53 dossiers relatifs à de grandes entreprises ont été transmis au Comité interministériel pour l'aménagement des structures industrielles (C.I.A.S.I.). Pour 70 % des dossiers traités au niveau local, une solution a été trouvée : pour 61,4 % des dossiers, les CODEFI ont accordé des délais de paiement pour les dettes fiscales et parafiscales, pour 15,8 % des dossiers, ils sont intervenus auprès des banques, pour 18,8 % des dossiers leur action a permis d'accélérer le paiement des sommes dues par des organismes publics ou parapublics, enfin, pour 26,2 % des dossiers, ces comités ont pris diverses mesures parmi lesquelles l'attribution de prêts de F.D.E.S. - 16 millions de francs, représentant 66 prêts ont été distribués à diverses entreprises dont l'effectif des salariés global était de 4 310 personnes -. Globalement, depuis 1977 - date depuis laquelle les CODEFI peuvent accorder certains prêts du F.D.E.S. - 185 prêts représentant plus de 38 millions de francs ont été accordés à des entreprises, pour plus de 11 800 emplois.

Saisi de 85 dossiers nouveaux, le C.I.A.S.I. a vu son stock d'affaires porté à 963. On rappellera que sur cet ensemble, une solution définitive a été appliquée pour 561 entreprises, 57 autres n'ayant obtenu qu'une solution provisoire. Par ailleurs, 259 dossiers ont été classés et 86 autres sont en cours d'instruction.

Pour les 85 dossiers nouveaux soumis cette année, on relève qu'un règlement a été trouvé pour 78 cas concernant 41 400 emplois, 16 dossiers ayant été classés. L'activité du C.I.A.S.I. qui constitue une sorte de baromètre de la crise est significative : *le stock des dossiers augmente tous les ans et surtout de nouvelles difficultés motivent un réexamen d'affaires pour lesquelles une solution semblait trouvée depuis quelques années.*

La récapitulation des aides accordées par le C.I.A.S.I. s'établissait comme suit le 1^{er} juillet 1980 : 1 313 000 000 de francs de prêts du F.D.E.S., 197,9 millions de francs de prêts participatifs, 531,7 millions de francs de subventions au titre des crédits de politique industrielle. En moyenne, ces interventions correspondent à une aide de 6 125 francs par emploi, dont 1 594 en subventions.

Il est important de noter que *depuis plus d'un an le rachat d'une entreprise en difficulté par un autre agent économique est plus fréquent que l'application de réformes internes tendant à la restructuration d'une entreprise.*

Les objectifs du **Comité interministériel pour le développement des investissements et le soutien de l'emploi (C.I.D.I.S.E.)** sont fort différents : institué en juillet 1979, ce comité a pour mission d'accorder des prêts participatifs destinés aux petites et moyennes industries appelées à se développer rapidement. En un an, le C.I.D.I.S.E. a distribué 460 millions de francs pour 277 programmes d'investissement concernant des entreprises particulièrement performantes, souhaitant développer leur activité rapidement, tout spécialement vers l'étranger. Quatre secteurs ont été privilégiés : les industries mécaniques, les industries du bois, les industries agroalimentaires, les industries électroniques et informatiques. Le C.I.D.I.S.E. a notamment participé à la création de 39 entreprises. Les prêts participatifs accordés représentent en moyenne près de 16 % du total des investissements réalisés. La procédure d'instruction décentralisée a permis d'accélérer les interventions du nouveau comité. *La répartition régionale s'est opérée de préférence au profit des régions prioritaires* (grand Sud-Ouest, Rhône-Alpes, Bretagne, Lorraine, Pas-de-Calais, Pays de Loire, Provence-Côte d'Azur).

Le C.I.A.S.I., le F.S.A.I., le C.I.D.I.S.E. constituent les instruments d'une politique d'ensemble : à cet égard, il est intéressant de noter que les fonctions de secrétaire général de ces deux dernières institutions sont assurées par le même fonctionnaire qui est également responsable du C.O.D.I.S. (Comité d'orientation pour le développement des industries stratégiques).

Malgré la création des fonds et comités précités, *le régime des primes demeure un élément fondamental de la politique d'aménagement du territoire.* On rappellera pour mémoire que *plus d'une trentaine de régimes d'aides distincts coexistent ;* ils ont tous peu ou prou un impact sur l'aménagement du territoire et il est d'ailleurs regrettable que seules les primes de développement régional et de localisation d'activité tertiaire ou de recherche soient analysées dans le cadre du budget de l'aménagement du territoire ; c'est là une lacune plusieurs fois dénoncée par votre Commission.

Par pallier les difficultés inhérentes à la multiplicité des systèmes en vigueur, la règle dite du « guichet unique » est entrée en application dans tous les départements, chaque préfecture disposant maintenant d'un service d'accueil des entreprises, habilité à informer les pétitionnaires, à recevoir les dossiers et à suivre la procédure, la décision devant être prise dans un délai de deux mois à compter du dépôt de la demande, sauf cas particulier.

Pour l'exercice 1979, le montant régionalisé des *primes de développement régional* a été de plus de 707,4 millions de francs, représentant 11 % des investissements aidés et concernant plus de 47 300 emplois. Pour le premier semestre 1980, 395 millions de francs ont été distribués à ce titre pour plus de 23 300 emplois. Les crédits inscrits dans le projet de budget pour 1981 sont de 800 millions de francs.

On rappellera que les P.D.R. (primes de développement régional) sont consenties par les préfets pour les investissements ne dépassant pas 10 millions de francs et localisés en zones classées, les autres demandes relevant d'une procédure centralisée : en 1979, 896 primes ont été accordées à l'échelon départemental sur un total de 1 052 P.D.R. accordées. Les modifications successives du régime de ces primes ont assoupli les conditions d'attributions. En effet, elles sont en principe réservées aux industries s'établissant dans des régions déterminées, mais les textes autorisent à titre exceptionnel l'aide à des industries localisées dans d'autres régions : le montant de la prime peut également être augmenté au-delà du quota normal par emploi, tout en demeurant dans la limite d'un pourcentage des investissements.

Les primes de localisation d'activité tertiaire (P.L.A.T.) ainsi que les primes de localisation d'activité de recherche (P.L.A.R.) destinées aux entreprises créées hors du bassin parisien, sont accordées selon une procédure centralisée pour des opérations visant à créer au moins 30 emplois pour les premières et 10 emplois pour les secondes.

En 1979, 40 P.L.A.T. ont été accordées, elles représentent 43,2 millions et concernent 2 755 emplois : pour le premier semestre 1980, les chiffres s'établissent à 22 primes, 14,5 millions de francs et 862 emplois.

Pour les P.L.A.R., le bilan s'établit comme suit : pour 1979, 10 primes, 5,9 millions de francs, 244 emplois. Pour le premier semestre 1980, 5 primes, 2,4 millions de francs, 486 emplois.

Ces deux types de primes peuvent avoir un impact très important pour l'avenir de l'aménagement du territoire, car elles tendent à créer de nouveaux pôles de développement dans les secteurs de pointe ; néanmoins, à court terme, elles n'ont que des effets restreints sur le niveau de l'emploi régional.

Le régime des primes est complété par une série d'avantages fiscaux liés à la localisation et à des critères d'emploi et d'investissement voisins de ceux en vigueur pour bénéficier des primes. A cet égard, des simplifications ont été enregistrées : depuis plus d'un an, l'exonération de la taxe professionnelle est automatique pour les opérations industrielles de création ou d'extension, l'agrément demeurant nécessaire pour les reconversions ou les reprises d'entreprises industrielles ainsi que pour les activités tertiaires.

En outre, bien qu'un certain nombre de prêts et de bonifications d'intérêts accordés par l'Etat n'aient pas explicitement une finalité de développement régional, ces aides publiques ont également des effets importants, mais malheureusement mal connus sur l'aménagement du territoire.

Au cours du VIII^e Plan, un effort d'analyse des effets de l'ensemble des aides publiques sur l'aménagement du territoire devrait être accompli, notamment dans le cadre de la redéfinition du régime des aides au développement régional qui devrait intervenir d'ici un an. En effet le système actuel applicable jusqu'au 31 décembre 1980 doit être reconduit pour une période d'un an.

Votre Commission recommande une réflexion d'ensemble sur les modalités et l'efficacité des instruments publics d'aides aux entreprises destinées à favoriser le développement régional. On peut en effet s'interroger sur la nécessité de régimes multiples responsables d'une certaine opacité et peut-être source d'inégalités entre les régions. Votre Commission regrette que cette réflexion n'ait pas été menée plus tôt et qu'elle n'ait pas abouti à la définition d'instruments renouvelés applicables dès la première année d'exécution du VIII^e Plan. A cette occasion, votre Commission des Affaires économiques et du Plan aurait également souhaité que la priorité conférée à l'aménagement du territoire dans le VII^e Plan soit plus vigoureusement confirmée dans le projet de VIII^e Plan.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la discussion qui a suivi l'exposé du Rapporteur, les observations suivantes ont été formulées.

A propos des agréments de constructions de nouveaux locaux industriels ou de bureaux en Ile-de-France, M. Pierre Ceccaldi-Pavard a estimé que le pourcentage des surfaces refusées devait être supérieur au pourcentage de refus apprécié par rapport au nombre de demandes, indiqué par le Rapporteur.

Pour M. Fernand Lefort, il faut éviter que les décisions prises en matière d'aménagement du territoire aient pour effet de mettre les collectivités locales devant le fait accompli ; il a estimé que des aides devraient être accordées aux communes, il s'est préoccupé d'un éventuel désengagement de l'Etat à l'égard du financement des liaisons routières, et s'est enquis de la participation de l'Etat à l'élimination des « friches industrielles » en Ile-de-France, ainsi que du montant global des crédits affectés à la mission interministérielle d'aménagement du Languedoc-Roussillon depuis la création de celle-ci.

M. Jacques Braconnier a regretté que les études sur l'emploi menées à l'initiative de la DATAR ne soient pas assez fines, malgré l'existence des observatoires de l'emploi, et que les analyses relatives aux bassins d'emploi ne débouchent pas sur des mesures concrètes.

M. Jean Peyrafitte a estimé qu'en zone rurale, et surtout en montagne, la politique de la DATAR manque d'envergure et de moyens financiers ; il a considéré que cette délégation adopte une démarche trop théorique et bureaucratique, sans tenir compte des avis des élus et des réalités ; les promesses sont nombreuses – notamment dans le cadre du plan du grand Sud-Ouest – mais les réalisations rares, alors que la désertification s'étend. Enfin, les subventions ne peuvent pallier les difficultés des communes qui ne disposent pas de moyens d'autofinancement.

Constatant pour 1981 la diminution des autorisations de programme et l'augmentation concomitante des crédits de paiement du budget de l'aménagement du territoire, M. Richard Pouille s'est demandé s'il fallait voir dans cette évolution une conséquence du démarrage des contrats de pays ou de l'austérité budgétaire. Souhaitant un développement des initiatives des régions, il a proposé l'institution d'enveloppes régionales destinées aux aides à l'industrie. A propos du financement des équipements routiers, il a estimé que les concours régionaux doivent accompagner l'effort de l'Etat, mais en aucun cas s'y substituer. Partageant les soucis du Rapporteur relatifs à la

gestion des terrains acquis par le Conservatoire du littoral et à l'insuffisance des moyens des collectivités locales qui entendent utiliser la procédure des zones d'aménagement différé, il a, sur ce dernier point, cité l'exemple d'un établissement public chargé dans son département de réserver des terrains pour de futurs aménagements.

M. France Lechenault a estimé que le rôle de la DATAR dans l'espace rural doit être conforté, il a interrogé le Rapporteur à propos des autoroutes en construction, et il a évoqué les difficultés de l'emploi observées dans la communauté urbaine de Montceau-les-Mines-Le Creusot.

Après une observation de M. Raymond Brun et M. Roger Rinchet ayant répondu aux différents orateurs, son rapport a été adopté par la Commission, qui a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat quant à l'adoption du projet de budget de l'aménagement du territoire pour 1981, adopté par l'Assemblée nationale.