

N° 35

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 octobre 1981.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1)
sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif
aux droits et libertés des communes, des départements et des
régions.

Par M. Auguste CHUPIN,

Sénateur.

TOME I

(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, Bernard Barbier, Georges Berchet, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, William Chervy, Jean Colin, Henri Collard, Pierre Croze, Marcel Daunay, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), René Jager, Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Labonde, Pierre Lacour, Robert Laucournet, France Léchenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Serge Mathieu, Marcel Mathy, Daniel Millaud, Louis Minetti, Jacques Mossion, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Bernard Parmantier, Pierre Perrin, Jean Peyrafitte, Marc Plantegenest, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, Jean Puech, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, René Régnauld, Michel Rigou, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, André Rouvière, Maurice Schumann, Michel Sordel, Raymond Splingard, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Raoul Vadepied, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Joseph Yvon, Charles Zwickert.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 105, 237, 312 et in-8° 25.

Sénat : 371 (1980-1981), 33 et 34 (1981-1982).

Collectivités locales. — Administration - Budget - Chambres régionales des comptes - Comité d'allégement des prescriptions et procédures techniques - Commissaires de la République - Communes - Comptables - Conseils généraux - Conseils régionaux - Cour de discipline budgétaire et financière - Cour des comptes - Etablissements publics - Départements - Dotations spéciales - Finances locales - Force exécutoire - Fusions et groupements - Paris - Plans régionaux - Police - Politique économique et sociale - Préfets - Présidents des conseils généraux - Présidents des conseils régionaux - Régions - Structures administratives.

SOMMAIRE

	Pages
	—
Introduction	3
I. — Les interventions économiques des collectivités locales et des régions	5
A. — Evolution historique et importance économique	5
B. — Modalités d'intervention	8
C. — Portée du projet de loi	14
II. — Les procédures de la planification	17
A. — La régionalisation du Plan	17
B. — La procédure législative et le Plan	21
Annexes	24

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans le cadre de l'examen du présent projet de loi, votre Commission limitera ses observations aux dispositions relatives aux interventions économiques des communes, des départements et des régions et à la planification ; elle regrette que le texte adopté par l'Assemblée nationale ne précise pas les compétences des collectivités locales et des régions.

I. — LES INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET DES RÉGIONS

A. — ÉVOLUTION HISTORIQUE ET IMPORTANCE ÉCONOMIQUE

Avant même la Révolution de 1789, les villages et les communes urbaines avaient organisé certaines formes d'intervention économique qu'on n'évoquera pas ici. Il convient cependant de faire un rappel historique du rôle des collectivités territoriales dans le domaine économique.

A la fin du XIX^e siècle, l'industrialisation provoque des changements fondamentaux de l'économie et de la société françaises : l'afflux de la population dans certains centres suscite l'apparition de nouveaux besoins en matière de services publics ; par ailleurs, le volume des capitaux privés et les progrès de la technique rendent possible la création de nouveaux services qui prennent la forme de concessions, notamment dans les secteurs des transports et de l'électricité.

La croissance de la production agricole contribue également à susciter un renouvellement des besoins collectifs. Pendant cette période et jusqu'en 1914, l'Etat s'efforce de fixer les règles applicables aux interventions des collectivités locales. La jurisprudence du Conseil d'Etat limite les interventions aux cas de carence de l'initiative privée, de besoins d'ordre public ou de services nécessaires aux besoins propres de la commune ; toute initiative ne répondant pas à ces critères étant considérée comme contraire à la liberté du commerce et de l'industrie résultant de la loi Le Chapelier de 1791.

Cependant, simultanément, des lois spéciales confèrent aux collectivités locales un monopole pour la gestion de services liés à l'agriculture, ou nécessitant une utilisation anormale du service public (électricité, chemins de fer d'intérêt local) ; les interventions en matière de services publics sociaux sont autorisées, mais sans monopole.

Pendant la Première Guerre mondiale, l'évolution des besoins de la population favorise la création de nouvelles formations d'interventionnisme local. Cependant, la crise économique des années 20

motive une intervention plus directe de l'Etat dans le domaine économique. On assiste à une privatisation de l'intervention des collectivités, confirmée par la jurisprudence du Conseil d'Etat, et à la mise en place d'une tutelle visant à limiter les participations municipales aux activités industrielles ou commerciales et à restreindre les possibilités de création de sociétés d'économie mixte. Ces tendances au contrôle économique par le pouvoir central se confirment à partir de 1936 : les décisions de nationalisation et de décentralisation des entreprises d'armement échappent aux collectivités locales ; les administrations centrales interviennent dans la révision des contrats d'affermage et définissent le montant maximum des subventions attribuées à des activités privées.

Après le renforcement de la centralisation pendant la Seconde Guerre mondiale, on assiste à un développement rapide de l'interventionnisme local pendant les années 50. Les collectivités sont parties prenantes dans les projets locaux mis en œuvre pendant cette période durant laquelle on observe la multiplication des institutions d'intérêt local telles que les comités d'expansion. La création du Marché commun, la mise en place de la planification et la décolonisation contribuent à modifier radicalement les structures économiques françaises ; c'est alors jusqu'à la fin des années 60 l'industrialisation rapide de la France, facilitée par l'exode rural.

Les collectivités locales tentent d'attirer sur leur territoire les entreprises de toutes natures, susceptibles d'apporter à la commune des ressources et des emplois nécessaires à une fixation de la population. Cette volonté conduit les collectivités à développer leurs interventions économiques. L'ampleur de cette évolution nécessite la mise en place, par l'Etat, de règles de contrôle nombreuses et précises, qui prennent la forme d'agrément, de normes d'intervention, de cahiers des charges ou de statuts-types. Cependant, malgré la complexité des procédures, une réelle concertation s'instaure entre les élus et les représentants locaux de l'Etat ; cette collaboration dans le domaine économique est facilitée par la déconcentration.

D'autre part, des circulaires définissent les pouvoirs des collectivités en matière d'organisation urbaine et de planification, la répartition géographique des activités étant définie par les organismes centraux, en particulier la D.A.T.A.R.

Pendant cette période, les institutions locales font preuve d'initiatives nombreuses : elles collaborent avec les organismes consulaires, créent des fonds départementaux d'industrialisation et d'aide à l'emploi, les grandes villes mettant en place leur propre réseau d'intervention. Ceci conduit un certain nombre de collectivités à s'endetter de façon importante.

Au cours des années 1970, la demande croissante de la population conduit les élus à se préoccuper davantage du niveau de

l'emploi dans leur commune ou leur département. Afin de lutter contre l'exode rural et contre la disparition des industries, les élus locaux sont amenés à prendre conscience de leur rôle d'intervention économique.

La mise en place de la politique des contrats de pays est une réponse à certaines demandes des collectivités locales et des régions. Selon cette procédure, les élus sont associés à la définition de programmes locaux pour lesquels des aides de l'Etat sont attribuées, celles-ci étant abondées par des financements régionaux et locaux.

Les effets directs des disparitions d'entreprises sont particulièrement sensibles au niveau des communes puisque celles-là entraînent une diminution des ressources fiscales — les industries acquittent 55 % du montant de la taxe professionnelle (en 1980, 35 milliards de francs) — et une réduction de l'emploi local.

Les maires considèrent donc l'emploi comme un problème prioritaire et souhaitent être associés aux opérations de restructuration industrielle, de création ou de fermeture d'entreprises.

Indépendamment du poids économique propre du secteur public local qu'on évoquera ultérieurement, il faut souligner l'importance du volume des interventions financières des collectivités locales à l'égard des entreprises. Ainsi par exemple, les exonérations quinquennales de la taxe professionnelle en 1980 représentaient 400 millions de francs, soit la moitié des primes de développement régional inscrites au budget de la même année, l'ensemble des autorisations de programme affectées à l'aménagement du territoire dans la loi de finances pour 1980 étant de 1,55 milliard de francs.

S'ajoutent à ce type d'aides toutes les interventions indirectes qui étaient évaluées à 1,8 milliard de francs en 1980, soit environ 3 % des dépenses d'investissement des collectivités locales. Ces interventions prennent la forme d'aménagement de zones d'activités, de constructions de bâtiments industriels, etc.

On indiquera, d'autre part, que pendant la période 1976-1978, 3,2 milliards de francs ont été affectés à l'action économique parmi les dépenses d'investissement des collectivités locales et que les postes relatifs au développement rural et au développement urbain ont, respectivement, représenté 23,8 milliards de francs et 37,4 milliards de francs, soit une dépense totale d'investissement de 154,5 milliards de francs.

Les interventions économiques des collectivités locales ne peuvent être séparées de leur poids économique propre, tel qu'il résulte du développement du secteur public. L'emploi municipal a augmenté rapidement au cours des dernières années : le nombre des agents était de 560.000 en 1977, il est estimé aujourd'hui à 660.000. Si

l'on ajoute les emplois paramunicipaux, notamment dans les sociétés d'économie mixte, les associations subventionnées, on dénombre environ 850.000 emplois dépendant du secteur public local de sorte qu'aujourd'hui, dans certains bassins d'emploi, les communes sont le principal employeur.

Avec 220 milliards de francs, les dépenses des collectivités locales représentaient, en 1980, 40 % du budget civil de l'Etat, les dépenses d'investissement, d'un montant de 60 milliards de francs, représentaient les trois quarts de la formation brute de capital fixe du secteur public : les collectivités locales réalisent donc aujourd'hui les trois quarts des équipements publics, cette proportion n'était que de 71 % en 1974.

B. — MODALITÉS D'INTERVENTION DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET DES RÉGIONS

De nombreux textes sont applicables aux interventions économiques des collectivités locales et des régions, ils ne sont pas tous parfaitement cohérents et, en outre, les pratiques ne sont pas toujours directement inspirées par les textes.

1. Les communes et les départements.

Le Code des communes précise que « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune » ; cette compétence générale est cependant limitée dans le domaine économique et commercial, le principe étant que les collectivités ne peuvent agir que lorsqu'elles y sont autorisées par la loi ou le règlement ou sous réserve du respect du principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Sont soumises à approbation les interventions des communes dans le domaine industriel et commercial lorsqu'il s'agit, notamment, de prise de participation dans les sociétés, à moins qu'il s'agisse d'une exploitation en régie conforme à un règlement-type ou d'une concession conclue suivant un cahier des charges-type.

Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, une commune ne peut intervenir dans le secteur industriel ou commercial que s'il y a carence de l'initiative privée et si l'intérêt public local est effectivement en cause.

Ces intérêts sont définis par les besoins collectifs auxquels le secteur privé ne répond pas, en particulier dans le domaine social. La notion d'intérêt communal définie par le Conseil d'Etat privilégie l'interventionnisme dans le tertiaire social.

Les départements peuvent intervenir dans le domaine économique et social lorsqu'un intérêt départemental le justifie. Ils peuvent participer à des sociétés ou des organismes dans les mêmes conditions que les communes, ou créer des régies. Selon le décret du 20 mai 1955, certaines interventions telles que les prises de participation sont soumises à approbation alors que d'autres interventions ne le sont pas.

L'exercice de la tutelle en matière économique a fait l'objet de circulaires du ministère de l'Intérieur en 1976 et 1978. En 1976, il est apparu nécessaire de préciser les règles applicables en raison notamment de la modification du régime des aides de l'Etat au développement régional, de l'évolution de la conjoncture économique et de l'accroissement des demandes de dérogation présentées par les préfets. La circulaire de 1976 indique que les préfets doivent juger de l'opportunité sur le plan local des interventions des collectivités concernant le développement industriel.

Le respect des principes généraux du droit (égalité des citoyens devant les charges publiques et liberté du commerce et de l'industrie) conduit à exclure les aides financières directes dans les opérations d'industrialisation ; la défense des finances locales et des intérêts des contribuables motive un examen de la situation financière de la collectivité concernée et de la validité du projet pour lequel une aide est demandée ; on met enfin l'accent sur la nécessité d'harmoniser les initiatives locales avec la politique gouvernementale d'aménagement du territoire. En pratique, les interventions directes sont en principe interdites. Cette prohibition s'applique aux prises de participation dans des entreprises industrielles ou commerciales, aux subventions et aux primes, au remboursement de prêts consentis par des tiers et aux bonifications d'intérêts.

En revanche, sont autorisées des exonérations de la taxe professionnelle dans le cadre d'opérations de décentralisation ou de création d'entreprises bénéficiant d'aide à la localisation et des subventions pour la modernisation de la petite hôtellerie rurale. En outre, la loi du 17 juillet 1978 a habilité les collectivités locales à intervenir dans les fonds propres des coopératives ouvrières de production en leur attribuant des subventions ; cette exception a été justifiée sur le plan théorique par le fait que la partie de l'actif net de ces sociétés, assimilable à des réserves, est considérée comme impartageable, et que dans le cas d'une liquidation, les capitaux émanant de la collectivité locale ne peuvent qu'être transférés à une autre coopérative ou à une collectivité publique. L'utilisation de cette formule reste cependant peu répandue, car les sociétés coopératives ouvrières de

production ne sont pas assujetties au paiement de la taxe professionnelle ; elle ne constitue donc qu'une solution extrême pour maintenir l'activité d'une entreprise lorsqu'aucune autre forme de concours n'a pu être trouvée.

Sous réserve d'autorisation préalable, les collectivités locales peuvent prendre des participations dans le capital des sociétés d'économie mixte (S.E.M.). Cette modalité a reçu de très nombreuses applications pour répondre aux demandes locales. Malgré l'utilité de cette procédure, il convient de souligner les risques parfois encourus par les collectivités qui donnent une garantie d'emprunt pour les opérations engagées par les S.E.M. Ces interventions à coût inconnu peuvent avoir des conséquences dommageables pour la situation financière des collectivités locales.

On rappellera ici quelques-unes des conclusions du récent congrès de la Fédération nationale des S.E.M., selon lesquelles les activités des S.E.M. devraient être développées dans le cadre de la décentralisation dans les directions suivantes.

Il est suggéré que les S.E.M. contribuent plus largement au développement économique dans les domaines de l'aménagement des infrastructures mais aussi des superstructures et des prestations de service ; il est proposé de renforcer leur rôle d'accompagnement des activités de production, notamment par la réalisation d'équipements sociaux ou la prise en charge de l'animation des zones d'activité, en assurant la gestion de services communs ; enfin les S.E.M. estiment avoir un rôle spécifique à jouer pour maintenir et créer des emplois lorsqu'il existe des possibilités inexploitées au niveau local.

Les interventions indirectes des collectivités locales sont également soumises à approbation. Elles peuvent prendre la forme de facilités de paiement pour les terrains et les bâtiments dans la limite de quinze ans, à condition que la durée de ces facilités soit inférieure à celle du remboursement des emprunts contractés par la collectivité publique, et que le montant des annuités acquittées par l'industriel représente une rémunération convenable du capital investi.

Les rabais sur des acquisitions constituent une autre forme d'intervention indirecte des collectivités : ils peuvent atteindre 25 à 30 % du prix de vente des terrains, le prix des bâtiments ne pouvant être inférieur aux coûts de la construction.

Certaines collectivités participent en outre à des groupements d'intérêt économique, mais les particularités du fonctionnement de ceux-ci limitent les possibilités d'adhésion des collectivités locales ; en effet, chacun des membres du groupement est tenu des dettes sur son patrimoine propre et n'importe quel administrateur peut engager seul le groupement. Il s'ensuit qu'une collectivité locale peut se trouver engagée sur ses ressources propres, sans en avoir délibéré au préalable.

2. Les régions.

Deux décrets de 1977 ont autorisé les établissements publics régionaux à accorder des primes régionales à la création d'entreprises industrielles. Le montant de ces primes a été revalorisé successivement en 1978 et en 1980. En outre, afin de favoriser la création ou le développement des entreprises industrielles, les établissements publics régionaux ont été habilités à faciliter le cautionnement des prêts consentis aux entreprises. Les régions ont donc pu créer des fonds de garantie des engagements contractés par les entreprises concourant au développement régional.

En février 1981, plusieurs décrets avaient autorisé les établissements publics régionaux à développer leurs interventions économiques, notamment en participant au financement d'actions en faveur des économies d'énergie, de programmes de recherche scientifique et technique ou d'actions de promotion touristique. Le Premier ministre a abrogé ces décrets. Actuellement une circulaire du 12 juin 1981 recommande aux préfets de région une application très souple de la législation en vigueur en ce qui concerne les actions des régions dans le domaine économique. Il apparaît que la pratique des régions a souvent dépassé les cadres de la loi de 1972, le présent projet de loi vise notamment à légaliser et à organiser certaines pratiques actuelles.

Le rôle des régions comme instrument de la coordination des actions économiques a été conforté par la politique contractuelle menée par la D.A.T.A.R. Les contrats de pays nationaux au début sont maintenant régionalisés pour la plupart ; la consultation régionale organisée dans le cadre de la préparation du Plan de deux ans met en évidence cette évolution des mentalités.

Il faut souligner le rôle positif des sociétés de développement régional (S.D.R.) qui ont vu leurs possibilités d'intervention élargies depuis quelques années. Ces sociétés ont augmenté le montant de leurs capitaux propres et ont été autorisées à prendre des participations dans des entreprises industrielles et commerciales. Le tableau ci-joint récapitule les concours des S.D.R. au 31 décembre 1980.

**SITUATION DES SOCIÉTÉS DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL
AU 31 DECEMBRE 1980**

(En millions de francs.)

	Capital social	Encours des prêts à long terme	Encours de participations	Encours total des crédits à moyen terme (art. 8)
Bretagne	36	922,7	25,6	145,9
Centrest	45	1.372,8	45,6	212,2
Champex	20,8	623,9	11,4	83,4
Expanso	22,2	788	25,8	148
Lordex	35	1.271,9	26,5	205,2
Méditerranée	15	486,4	10,3	104
Nord-Pas-de-Calais	49,6	1.350,5	36,6	230,5
Normandie	31,5	868,9	21,1	128,6
Picardie	32	552	14,5	139
S.A.D.E.	72,6	1.194,3	42,7	203,6
Sodecco	50	1.236,6	29	221
Sodero	29,7	1.422,8	59,4	120,3
Sodler	25,3	530	13,1	68,4
Sud-Est	40	1.472,2	32,6	250,4
Tofinso	22,5	502,8	14,1	82,1

Source : Ministère de l'Economie et des Finances.

Il faut également évoquer ici les expériences d'instituts régionaux de participation lancées depuis quelques années.

Siparex, créée à Lyon en 1977, avec un capital de 108 millions de francs. Siparex intervient uniquement en participation dans les entreprises de taille moyenne ou grande, avec un apport de 1 à 1,5 million de francs par opération.

Son champ d'intervention géographique comprend la région Rhône-Alpes et les cinq régions limitrophes.

L'aide de l'Etat est réduite à la transparence fiscale ; en contrepartie, un commissaire du gouvernement siège à son conseil d'administration, avec voix consultative.

Participex, créé à Lille en 1978, avec un capital de 47,5 millions de francs, exerce la même fonction, dans les mêmes conditions, dans les régions du Nord-Pas-de-Calais et de la Picardie.

L'Institut de participation de l'Ouest (I.P.O.), créé à Nantes en 1980 avec un capital de 80 millions de francs, pour les trois régions de Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes, ajoute aux prises de participation des interventions en prêts participatifs. Il bénéficie de la transparence fiscale, d'une subvention de l'Etat de 5 millions de francs et dispose d'un fonds de garantie doté par

l'Etat de 15 millions de francs, qui garantit, à hauteur de 50 % des moins-values éventuelles, les participations résultant de souscriptions à des augmentations de capital.

Auxitex, créé à Bordeaux en 1979, opère dans les mêmes conditions, avec un capital de 50 millions de francs et sur fonds de garantie de 10 millions de francs, pour les trois régions du grand Sud-Ouest, le Limousin et Poitou-Charentes.

L'Institut régional de développement industriel (I.R.D.I.), de Midi-Pyrénées, s'apparente à Auxitex pour le montant de son capital (40 à 50 millions de francs) et pour les modes d'intervention. Sa particularité tient à ce que la subvention en fonds publics qui lui est apportée est prise en charge conjointement par la région et par l'Etat, tant pour la subvention de départ de l'Institut que pour le fonds de garantie qui l'accompagne (10 millions de francs). Le préfet de région est le commissaire de la région auprès de l'I.R.D.I.

Le Fonds d'intervention économique et financière (F.I.E.F.) de l'Ouest, à Nantes, limite son action aux entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 15 millions de francs. Il dispose d'un capital de un million de francs et apporte sa caution à des prises de participation de la S.O.D.E.R.O.

L'Institut d'aide au développement, à Marseille, dispose d'un capital de 2,75 millions de francs. Il intervient en fonds propres dans le capital des entreprises, avec des participations de l'ordre de 50.000 à 100.000 F.

Ces deux derniers organismes remplissent autant une fonction de conseil qu'une fonction financière. Ils sont l'émanation de clubs d'industriels locaux et des chambres de commerce et d'industrie, sur les services desquelles ils s'appuient pour leur fonctionnement.

D'autres sociétés de financement ont été créées par des groupes industriels ou financiers, dans le but d'aider à la conversion de leurs activités. Certains d'entre eux ont une vocation régionale précise.

La Société financière pour favoriser l'industrialisation des régions minières (S.O.F.I.R.E.M.) a été créée en 1967. C'est une filiale des Charbonnages de France et des houillères des trois bassins du Nord de la Lorraine et du Centre-Midi. Son capital social est de 96 millions de francs.

La S.O.F.I.R.E.M. intervient dans les zones géographiques des bassins miniers, en prise de participation et prêts à moyen terme sur fonds propres.

La Sideco, créée en 1967, est une émanation du groupement de l'industrie sidérurgique. Elle dispose d'un capital de 15 millions de francs et intervient en fonds propres dans les entreprises des bassins sidérurgiques, moitié en capital, moitié en compte courant. Elle consent également des prêts à moyen terme.

L'Association pour le financement des entreprises nouvelles en Aquitaine (A.F.N.A.Q.) intervient dans la région Aquitaine en prise de participation pour la création d'entreprises. Son capital de 2 millions de francs a été constitué pour moitié par la S.N.E.A. et pour moitié par Expanso.

Sebadour, filiale de la S.N.E.A., intervient dans le bassin de l'Adour en prises de participation, prêts et prêts participatifs.

L'Union lorraine pour l'expansion économique (U.L.E.X.) a été créée par le groupe Sacilor-Sollac en 1977. Son capital est de 2,8 millions de francs. Elle intervient dans les P.M.I. du bassin sidérurgique lorrain, et particulièrement dans la vallée de la Moselle, en prises de participation et apports en comptes courants.

La Société anonyme de participation et d'expansion (S.A.P.E.) a été créée en 1979 par le groupe Usinor. Avec un capital de 5,2 millions de francs, elle intervient dans le bassin sidérurgique lorrain, et particulièrement à Longwy et Thionville, en prises de participation et prêts personnels aux créateurs d'entreprises.

Vosges industrie futur (V.I.F.) a été créée en 1979 par l'I.D.I., les banques populaires, le Crédit mutuel, la caisse régionale du Crédit agricole et la Société nancéenne de crédit Varin et Bernier. Cette société dispose d'un capital social de un million de francs et a reçu une subvention d'Etat de 2 millions de francs pour des interventions en prise de participation dans le département des Vosges.

Rappelons enfin le rôle des caisses d'épargne qui, en application de la loi Minjoz, sont tenues de mettre à la disposition de la Caisse des dépôts et consignations 50 % des dépôts, le reste étant destiné à assurer le financement des emprunts des collectivités locales.

C. — PORTÉE DU PROJET DE LOI

Le projet voté par l'Assemblée nationale offre des possibilités d'intervention très larges aux communes, aux départements et aux régions, ces dernières devant être transformées ultérieurement en collectivités territoriales. Les seules limites sont l'obligation de présenter un budget en équilibre ainsi que la nécessité de respecter les règles d'aménagement du territoire prévues dans la loi approuvant le Plan.

Ce texte recèle certains dangers que votre Commission tient à relever.

En premier lieu, ne faut-il pas redouter une complexité accrue et une gêne pour les entreprises du fait de la superposition de quatre

échelons de décision : Etat, région, département et commune ? Outre des coûts financiers élevés, une telle structure comporte des risques de conflits ou d'incohérences. En effet, la possibilité offerte aux différentes collectivités de prendre des initiatives dans le domaine économique accroît les problèmes posés par la coordination des interventions.

A cet égard, votre Commission estime qu'il serait inopportun de donner aux communes des pouvoirs très importants.

A défaut d'études systématiques sur les interventions économiques des collectivités locales, on évoquera ici les observations formulées à propos de la politique menée par quelques villes françaises. Une étude réalisée par le bureau d'informations et des prévisions économiques en 1978 met en évidence les risques des interventions municipales. On est d'abord frappé par la vulnérabilité du tissu industriel : en effet, sur un total de 12.000 emplois salariés, en six ans, 5.000 emplois ont été créés et 5.000 autres emplois ont disparu dans une commune. Cette observation doit conduire les responsables à la prudence. Les communes ne doivent intervenir qu'après une étude approfondie des capacités de développement de leurs sites et des entreprises bénéficiaires d'une aide ; celles-ci sont souvent très mobiles, le schéma classique des « chasseurs de primes » a conservé sa valeur. Ceci conduit à privilégier les aides à l'implantation plutôt que les aides directes, le contrôle de l'utilisation de ces dernières étant très difficile.

Le concours apporté par les communes ne doivent pas entraîner une charge insupportable pour les contribuables locaux.

Il faut, d'autre part, souligner les risques de contradiction entre les politiques d'intervention économique locales et les options de l'aménagement du territoire ; les villes riches risquent d'offrir des avantages plus importants que les régions défavorisées et donc de contribuer au déséquilibre entre les centres urbains et les zones rurales. En conséquence, votre Commission considère que les possibilités d'intervention des communes doivent être enserrées dans des règles financières très strictes et que les diverses interventions locales doivent être structurées dans le cadre de plans régionaux.

Le projet de loi en discussion ne précise pas les compétences dévolues aux différentes collectivités ni les ressources d'Etat qui y seront affectées. On rappellera cependant que, dans son ouvrage *Ici et maintenant*, le Président de la République indiquait en 1980 qu'il fallait transférer le tiers des ressources fiscales aux collectivités locales, afin qu'elles puissent intervenir dans la vie économique. Cette proportion constitue-t-elle l'objectif du Gouvernement ? Votre Commission souhaiterait sur ce point obtenir une réponse.

La consultation régionale pour la préparation du Plan de deux ans a mis en évidence que bon nombre de régions estiment qu'elles

doivent jouer un rôle spécifique entre l'Etat et les collectivités, ainsi qu'entre les politiques sectorielles et spatiales. Un tel principe a inspiré la décision du Comité interministériel d'aménagement rural selon laquelle le ministre du Plan a été chargé d'étudier les modalités d'une plus large décentralisation de la politique menée en faveur des zones rurales fragiles, notamment en ce qui concerne les procédures du F.I.D.A.R. En outre, la nouvelle carte des aides régionales, qui sera soumise pour avis aux établissements publics régionaux avant la fin de la présente année, devrait être établie selon les critères suivants : seraient maintenues à l'échelon central les procédures concernant les zones de conversion, les investissements étrangers, les investissements importants ainsi les dérogations aux règles d'aménagement du territoire ; en revanche, seraient transférées à l'échelon régional toutes les autres aides, les transferts financiers correspondants étant opérés vers les régions ; enfin, les interventions locales ne bénéficieraient d'aucune participation financière de l'Etat. Pour l'instant, la répartition des moyens budgétaires entre l'Etat et les régions n'est pas précisée.

Sur l'ensemble des problèmes posés par les interventions économiques des collectivités locales et des régions, votre Commission a adopté les conclusions suivantes. Les interventions des communes doivent être limitées dans leur objet et dans leur montant, elles ne doivent pas entraver les règles normales de la concurrence. Les différentes aides doivent respecter les impératifs de la politique d'aménagement du territoire ; il serait souhaitable que ces aides concernent en priorité les petites et moyennes entreprises ; il convient en outre de veiller à éviter une concurrence inopportune entre les différentes collectivités.

A propos des dispositions du projet relatives aux interventions économiques des collectivités locales et des régions, la Commission a retenu les principes suivants : les interventions communales et départementales devraient être limitées au domaine foncier et immobilier, les régions devraient participer au capital des sociétés de développement régional.

II. — LES PROCÉDURES DE LA PLANIFICATION

Le projet de loi confère au Plan une valeur impérative inconnue jusqu'à ce jour. Pour apprécier la portée de la réforme proposée, votre Commission s'est attachée à faire le point de la politique de régionalisation du Plan et elle a porté une attention particulière à la procédure législative utilisée lors de l'adoption des textes relatifs au Plan.

A. — LA RÉGIONALISATION DU PLAN

Un rappel historique s'impose. Entre 1953 et 1962, les régions ont élaboré des plans comportant des propositions de programmation d'équipements collectifs qui n'étaient pas harmonisées avec le plan national ni avec les programmations établies par les différents ministères ; la première régionalisation globale du plan national date de 1962 avec le IV^e Plan. Chacun des plans suivants, la procédure de régionalisation a évolué.

Immédiatement après l'adoption du IV^e Plan, on crée en 1962, un service régional et urbain au Commissariat général du Plan ainsi qu'un Comité des plans régionaux et réunissant les différentes administrations.

La régionalisation se traduit par la ventilation des différentes politiques d'aménagement des ministères. On définit des « tranches opératoires » préparées par les régions et comportant une étude des perspectives régionales de développement économique et une liste des opérations à exécuter dans les différents secteurs d'équipement.

On a donc effectué à ce moment une projection régionale d'un plan déjà élaboré, mais les régions ne pouvaient influencer la répartition des enveloppes financières arrêtées par secteur dans les différentes administrations. En outre, les opérations les plus importantes étant individualisées au niveau national, le rôle des régions se limitait à établir des listes d'opérations et à proposer des critères de répartition à l'intérieur de chaque région.

La répartition des équipements en trois catégories permettait la mise en place d'un système de consultation déconcentré pour l'élaboration des programmes par les administrations centrales. La coordination de ces opérations était assurée au niveau régional et local par la conférence interdépartementale.

Pour le V^e Plan (1966-1979), on définit des tranches régionales constituant une planification exhaustive et détaillée, coordonnée avec la planification sectorielle, et les régions interviennent parallèlement aux commissions nationales pendant toute la procédure d'élaboration du Plan. Au cours de la phase de préparation des options du V^e Plan, les préfets effectuent des études spécifiques à long terme ; ultérieurement les régions établissent un rapport régional d'orientation concernant des perspectives d'aménagement à long terme, des prévisions démographiques, des perspectives de développement à moyen terme et des priorités relatives d'équipements ; chacun de ces rapports est soumis à la C.O.D.E.R. (1) compétente ainsi qu'à la Commission d'aménagement du territoire et aux commissions du Plan.

Enfin, après le vote du Parlement, on arrête des tranches régionales comportant un rapport général et des programmes d'investissement publics classés en 9 secteurs d'équipements collectifs et 3 niveaux correspondant aux catégories d'investissement. Le Comité de régionalisation du plan examine les projets de tranches opératoires qui sont adoptés finalement par le Comité interministériel pour l'aménagement du territoire.

La procédure mise en œuvre lors du V^e Plan constitue donc un progrès par rapport à celle suivie antérieurement, la consultation des régions est préalable à l'élaboration du Plan et l'on s'efforce de mettre en forme les programmes cohérents de développement régional. Il faut cependant souligner le caractère centralisé de cette procédure qui ne laisse guère de place aux initiatives locales.

La régionalisation du VI^e Plan (1971-1975) s'effectue en plusieurs temps. En premier lieu un rapport régional d'orientation élaboré par le préfet de région et soumis à la C.O.D.E.R. précise les orientations du développement régional à long terme et les prévisions de croissance à moyen terme. Ce rapport est complété par une simulation relative à l'évolution des équipements collectifs en fonction de trois hypothèses. Après le vote du rapport sur les options, une programmation régionale est amorcée pour neuf secteurs d'équipement à partir d'hypothèses calculées au niveau national, les enveloppes régionales étant déterminées en fonction de critères égaux.

Ne sont pas intégrées à cet exercice les enveloppes relatives aux télécommunications, à la recherche, ainsi qu'aux grands projets

(1) C.O.D.E.R. : Commission de développement économique régional.

d'équipement. On élabore ainsi des programmes régionaux de développement et d'équipement, caractérisés notamment par des dotations régionales globales établies selon les critères retenus en matière d'aménagement du territoire. Ces programmes ont été mis au point après le vote définitif du Plan, les régions devant obligatoirement prendre en compte les priorités du plan, les programmes finalisés et les grands projets (hors enveloppe) ainsi que les équipements de catégorie 1 décidés par les administrations centrales. Les équipements des autres catégories, totalisant 73 % des enveloppes régionales, ont été ensuite ventilés entre les différents programmes régionaux de développement et d'équipement au terme d'une procédure de consultation entre le Commissariat général du Plan, les différents ministères et les préfets de région. Cette procédure assurait une meilleure prise en compte des objectifs d'aménagement du territoire et représentait un progrès dans le domaine de la déconcentration, mais elle était lourde et complexe et n'excluait pas l'arbitraire dans le calcul des enveloppes régionales.

La préparation du VII^e Plan a marqué une étape importante dans la procédure de régionalisation du Plan. En effet, c'est la première fois que les établissements publics régionaux, créés en 1972, étaient consultés en ce domaine. Les régions ont été tout d'abord invitées à répondre à un questionnaire sur les orientations préliminaires du VII^e Plan, les réponses ayant fait l'objet d'un rapport de synthèse. Cette démarche a été complétée par une consultation régionale relative aux équipements collectifs, utilisée pour définir les orientations nationales du Plan définitif. En application du VII^e Plan voté en juillet 1976, les établissements publics régionaux ont élaboré, sous leur seule responsabilité, leur propre programme de développement et d'aménagement.

« Ces programmes ne constituent ni une partie ni un prolongement du Plan national et ils ne sont pas soumis à l'approbation de l'Etat ; cependant, les instances régionales et locales doivent tenir compte des orientations générales du Plan :

« — par les indications qui leur seront fournies sur les grandes opérations susceptibles d'être engagées entre 1976 et 1980 ainsi que sur les hypothèses globales de participation financière de l'Etat à la réalisation des équipements déconcentrés ;

« — par des procédures de concertation avec l'Etat visant à traduire au niveau régional ou local, certains programmes prioritaires nationaux. »

Le VII^e Plan prévoyait en outre une enveloppe de 20 milliards de francs de crédits réservés au financement de programmes d'action prioritaires d'initiative régionale et locale. La procédure de définition et de mise en œuvre de ces programmes a été particulièrement lourde. Alors que tous ces programmes devaient être adoptés

avant la fin de l'année 1976, seuls quelques-uns avaient été retenus à la date prévue et l'ensemble des programmes n'a été arrêté qu'au terme d'itérations longues et nombreuses.

Les difficultés éprouvées par les régions pour obtenir l'approbation de leurs programmes d'initiative régionale ou locale ont provoqué de vives critiques de la part de nombreux élus, cette procédure ayant suscité de nombreux espoirs. On a constaté, en pratique, la difficulté de faire financer par les administrations centrales des programmes préparés au niveau régional ou local.

Lors de la préparation du projet du VIII^e Plan, une consultation a également été organisée sur la base d'un questionnaire, après le vote du projet de loi portant approbation du rapport sur les options du VIII^e Plan. Une consultation régionale sur les équipements collectifs a également été effectuée. La synthèse des réponses régionales au questionnaire relatif aux options du VIII^e Plan était selon ses rédacteurs, destinée « aux membres des commissions du Plan afin de mieux connaître l'opinion des régions, mais aussi de pouvoir déjà apprécier l'importance de la contribution qu'elles peuvent apporter à la conception et à la réalisation du Plan, pour autant que l'on sache poursuivre le dialogue et imaginer des solutions convenables. Mais ce rapport devrait permettre aussi aux régions de mieux se situer dans l'ensemble français, de connaître ce qui est entrepris ailleurs et les résultats atteints et, par là, de réaliser des progrès dans l'action ».

En outre, le rapport sur les principales options du VIII^e Plan approuvé par le Parlement en juin 1979, précisait que les établissements publics régionaux devaient établir leur Plan pour la période 1981-1985 sous leur seule responsabilité et dans leurs propres domaines de compétences, en même temps qu'ils participeraient à l'élaboration du Plan national

La préparation du Plan de deux ans a comporté également une consultation des régions, limitée à trois problèmes principaux : l'emploi, la réforme du système national d'aide au développement régional et les interventions économiques directes des collectivités décentralisées et, spécialement, des régions. En revanche, il n'y a pas eu de consultation formelle sur les équipements collectifs, mais les régions ont pu faire part de leurs priorités en ce domaine. Le Gouvernement entend promouvoir une planification décentralisée et contractuelle avec la participation de partenaires sociaux et des collectivités locales.

Le Ministre d'Etat, ministre du Plan, a précisé que dans le cadre de la décentralisation, la responsabilité des équipements collectifs sera transférée très largement aux collectivités territoriales qui devront organiser leurs programmations dans le cadre de plans régionaux articulés avec le Plan national. En conséquence, il a invité les régions à réfléchir sur de nouvelles procédures.

Le projet de loi stipule que le Conseil régional concourt à l'élaboration du Plan national et qu'il élabore et approuve le plan régional dans le respect des orientations nationales et des normes et critères fixés par la loi portant approbation de ce dernier. Il est en outre doté d'un pouvoir de proposition pour coordonner les investissements publics locaux dans la région.

La régionalisation du Plan est un exercice particulièrement difficile ; votre Commission s'interroge sur les chances de définir selon une procédure décentralisée des plans régionaux cohérents avec le Plan national surtout si celui-ci comporte des dispositions contraignantes. Comment résoudra-t-on les contradictions entre plans régionaux et Plan national ? Qui sera habilité à arbitrer les conflits éventuels ? On ne trouve pas de réponse à ces questions dans le projet de loi approuvé par l'Assemblée nationale.

B. — LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE ET LE PLAN

A de rares exceptions près, une procédure législative particulière a été suivie — du moins sous la V^e République — pour l'approbation des plans de développement économique et social. On rappellera que, selon une loi du 17 août 1948, le Gouvernement devait prendre les dispositions nécessaires en vue de soumettre à l'approbation du Parlement un plan de modernisation « définissant pour quatre années les objectifs de production à atteindre pour développer la production nationale et assurer l'équilibre de la balance des paiements ».

Cette loi, qui ne fut pas respectée, intervenait après la mise en vigueur du plan Monnet (1947-1953) qui n'avait pas été examiné par le Parlement. Après la loi du 27 mars 1956 portant approbation du II^e Plan de modernisation et d'équipement, le III^e Plan adopté pour la période 1958-1961 et considéré comme un plan intérimaire n'est pas soumis au Parlement. Depuis 1962, tous les projets concernant le Plan ont été approuvés par des lois relatives au Plan lui-même (IV^e Plan, loi du 4 août 1962) ou pour les plans suivants, par des lois portant approbation d'un rapport sur les principales options ou sur l'orientation préliminaire, sur le Plan, voire sur l'adaptation pour le VII^e Plan.

Lors de la présentation au Parlement de ces différents textes, l'Assemblée nationale et le Sénat ont été amenés à se prononcer sur un article unique portant approbation d'un document annexé. Sauf dans deux cas, la procédure du vote bloqué a été appliquée par le Gouvernement, le texte a été soumis au vote dans la rédaction

du Gouvernement, modifié éventuellement par des lettres rectificatives reprenant tout ou partie de la substance des amendements présentés par les parlementaires. A plusieurs reprises, le Gouvernement avait considéré, à l'époque, que la nature du projet était selon lui incompatible avec l'exercice normal du droit d'amendement, le palliatif résidant dans les lettres rectificatives déposées au cours des débats par le Gouvernement.

Si l'on excepte les cas où aucun amendement n'était présenté, on relève deux exceptions à cette règle, en 1962 et 1978. En effet, en 1962, le Gouvernement n'a pas fait usage du vote bloqué à l'encontre d'un amendement tendant à préciser que le Plan en tant qu'instrument d'orientation de l'expansion économique et du progrès social a pour objectif, d'une part, l'amélioration de la condition des catégories les plus défavorisées, d'autre part, l'accélération du projet économique et social des régions sous-développées. En 1978, lors de l'adoption du rapport sur l'adaptation du VII^e Plan, un amendement relatif à la politique familiale a été adopté sans que le Gouvernement ait demandé le vote bloqué.

Ces exceptions à une pratique bien établie ne remettent pas en cause fondamentalement la procédure législative suivie lors de l'adoption des Plans ; l'initiative parlementaire est donc très limitée en ce domaine. Il faut souligner, au demeurant, qu'on ne trouve aucun fondement juridique de cette procédure dans la Constitution ou dans les lois organiques. On rappellera en outre que, lors de l'examen du projet de loi portant réorganisation de la région parisienne, le tableau annexé au texte a fait l'objet d'amendements auxquels n'ont pas été opposés d'arguments de procédure.

Peut-on considérer comme normal qu'un texte qui déterminera très largement la politique économique et sociale ne puisse être amendé par le Parlement suivant les procédures de droit commun, alors qu'on envisage de lui conférer une valeur contraignante à l'égard des citoyens et des collectivités territoriales ? Serait-il convenable, par exemple, que les conditions d'exercice d'une profession soient modifiées par le Plan sans que le droit d'amendement ait pu s'exercer normalement ?

Selon les déclarations du Ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, le principe de non-contradiction entre les interventions économiques des collectivités territoriales et les règles d'aménagement du territoire peut donner lieu à des recours contentieux. En effet, au cours du débat à l'Assemblée nationale, répondant à une question posée par un député, le Ministre a déclaré que, dans le cas où l'on contreviendrait aux règles du Plan, il pourrait y avoir un recours devant le Tribunal administratif, assorti éventuellement d'une demande de sursis à exécution. La question posée était relative aux problèmes suscités par une délibération d'une collectivité qui serait contraire aux règles du Plan.

Votre Commission estime qu'une procédure contentieuse doit être fondée sur des bases juridiques indiscutables ; peut-on considérer aujourd'hui que le texte du Plan, non seulement l'article unique d'approbation mais l'annexe de celui-ci a une valeur juridique permettant de justifier des recours contentieux ? Votre Commission estime qu'il y a un problème grave ; les relations entre les autorités publiques et les administrés, ainsi qu'entre les collectivités territoriales et l'Etat doivent être réglées par des textes clairs. A cet égard, les conditions d'adoption des Plans précédents ne paraissent pas satisfaisantes.

Votre Commission attend sur ces problèmes des réponses à ses interrogations et des engagements du Gouvernement à propos de la procédure qu'il entend suivre lors de l'examen des prochains Plans.

*
**

Au terme du débat qui s'est instauré sur les problèmes précédemment évoqués, compte tenu du nombre des amendements présentés par la Commission des Lois, saisie au fond du présent projet de loi, la Commission a décidé de se réunir ultérieurement pour adopter des amendements et des sous-amendements.

RÉCAPITULATION DES DÉPENSES DES COMMUNES PAR FONCTIONS

1978.

	Dépenses courantes de fonctionnement (production directe)		Autres dépenses courantes		Investissements directs		Autres transferts en capital		Total	
	Millions de francs	Pourcentage	Millions de francs	Pourcentage	Millions de francs	Pourcentage	Millions de francs	Pourcentage	Millions de francs	Pourcentage
1. Enseignement formation .	9.497	22,0	1.340	7,9	5.792	21,7	12	1,3	16.641	19,0
2. Culture - vie sociale	3.972	9,2	1.230	7,3	3.322	12,5	40	4,3	8.564	9,8
3. Santé	312	0,7	634	3,7	215	0,8	100	10,6	1.261	1,4
4. Interventions sociales ...	1.825	4,2	3.441	20,3	506	1,9	40	4,3	5.812	6,6
5. Logement	29	0,1	78	0,5	253	1,0	74	7,9	434	0,5
6. Développement urbain ..	10.383	24,1	1.599	9,5	9.455	35,5	295	31,3	21.732	24,8
7. Développement rural ...	2.388	5,5	320	1,9	2.368	8,9	20	2,1	5.096	5,8
8. Transport - télécommunications	132	0,3	41	0,2	1.023	3,8	140	14,9	1.336	1,5
9. Action économique	672	1,6	212	1,3	665	2,5	140	14,9	1.689	1,9
02. Administration générale .	12.050	27,9	250	1,5	2.488	9,3	44	4,7	14.832	16,9
04. Justice	16	0,0	3	0,0	12	0,0	»	»	31	0,0
05. Sécurité intérieure	1.810	4,2	104	0,6	343	1,3	»	»	2.257	2,6
Non ventilé	85	0,2	7.658	45,3	189	0,7	36	3,8	7.968	9,1
Total	43.171	100	16.910	100	26.631	100	941	100	87.653	100

Source : I.N.S.E.E.

RÉCAPITULATION DES DÉPENSES DES DÉPARTEMENTS PAR FONCTIONS

1978.

	Dépenses courantes de fonctionnement (production directe)		Autres dépenses courantes		Investissements directs		Autres transferts en capital		Total	
	Millions de francs	Pourcentage	Millions de francs	Pourcentage	Millions de francs	Pourcentage	Millions de francs	Pourcentage	Millions de francs	Pourcentage
1. Enseignement formation .	942	8,6	636	2,3	114	1,9	12	1,5	1.704	3,8
2. Culture - vie sociale	132	1,2	329	1,2	112	1,9	34	4,1	607	1,3
3. Santé	922	8,4	3.250	11,9	80	1,4	87	10,5	4.339	9,6
4. Interventions sociales ...	3.794	34,5	18.414	67,4	84	1,4	73	8,8	22.365	49,6
5. Logement	»	»	541	2,0	2	0,0	64	7,8	607	1,3
6. Développement urbain ..	86	0,8	622	2,3	121	2,0	257	31,2	1.086	2,4
7. Développement rural ...	137	1,2	77	0,3	124	2,1	15	1,8	353	0,8
8. Transport - télécommuni- cations	2.227	20,2	764	2,8	4.327	73,1	124	15,0	7.442	16,5
9. Action économique	309	2,8	822	3,0	34	0,6	140	17,0	1.305	2,9
02. Administration générale .	2.105	19,1	44	0,2	614	10,4	»	»	2.763	6,1
04. Justice	137	1,2	»	»	116	2,0	»	»	253	0,6
05. Sécurité intérieure	71	0,6	211	0,8	148	2,5	»	»	430	1,0
Non ventilé	142	1,3	1.611	5,9	43	0,7	19	2,3	1.815	4,0
Total	11.004	100	27.321	100	5.919	100	825	100	45.069	100

Source : I.N.S.E.E.

RECAPITULATION DES DEPENSES DES SYNDICATS DE COMMUNES ET DES COMMUNAUTES URBAINES PAR FONCTIONS

1978.

	Dépenses courantes de fonctionnement (production directe)		Autres dépenses courantes		Investissements directs		Autres transferts en capital		Total	
	Millions de francs	Pourcentage	Millions de francs	Pourcentage	Millions de francs	Pourcentage	Millions de francs	Pourcentage	Millions de francs	Pourcentage
1. Enseignement formation .	647	15,4	193	5,1	733	8,9	7	1,5	1.580	9,5
2. Culture - vie sociale	169	4,0	65	1,7	226	2,7	21	4,5	481	2,9
3. Santé	36	0,9	24	0,6	53	0,6	51	11,0	164	1,0
4. Interventions sociales ...	24	0,6	180	4,8	6	0,1	21	4,5	231	1,4
5. Logement	»	»	»	»	1	0,0	39	8,4	40	0,2
6. Développement urbain ..	1.702	40,4	1.466	38,8	3.641	44,2	155	33,5	6.964	41,7
7. Développement rural ...	351	8,3	711	18,8	1.418	17,2	9	1,9	2.489	14,9
8. Transport - télécommunications	2	»	117	3,1	4	0,0	73	15,8	196	1,2
9. Action économique	130	3,1	229	0,1	1.240	15,0	73	15,8	1.672	10,0
02. Administration générale .	879	20,9	269	7,1	688	8,3	1	0,2	1.537	11,0
04. Justice	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
05. Sécurité intérieure	239	5,7	27	0,7	97	1,2	»	»	363	2,2
Non ventilé	35	0,8	498	13,2	135	1	12	2,6	680	4,1
Total	4.214	100	3.779	100	8.242	100	462	100	16.697	100

Source : I.N.S.E.E.

RECAPITULATION DES DÉPENSES DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS RÉGIONAUX PAR FONCTIONS

1978.

	Dépenses courantes de fonctionnement (production directe)		Autres dépenses courantes		Investissements directs		Autres transferts en capital		Total	
	Millions de francs	Pourcentage	Millions de francs	Pourcentage	Millions de francs	Pourcentage	Millions de francs	Pourcentage	Millions de francs	Pourcentage
1. Enseignement formation .	1	0,5	11	4,4	»	»	21	1,6	33	1,8
2. Culture - vie sociale	»	»	7	2,8	»	»	59	4,5	66	3,5
3. Santé	»	»	»	»	»	»	145	11,1	145	7,8
4. Interventions sociales ...	»	»	16	6,4	»	»	60	4,6	76	4,1
5. Logement	»	»	»	»	»	»	110	8,4	110	5,9
6. Développement urbain ..	»	»	3	1,2	21	20,2	438	33,5	462	24,7
7. Développement rural ...	»	»	1	0,4	»	»	26	2	27	1,4
8. Transport - télécommunications	1	0,5	»	»	»	»	206	15,8	207	11,1
9. Action économique	1	0,5	»	»	»	»	206	15,8	207	11,1
02. Administration générale .	196	93,3	1	0,4	79	76,0	»	»	276	14,8
04. Justice	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
05. Sécurité intérieure	»	»	8	3,2	»	»	»	»	8	0,4
Non ventilé	11	5,2	202	81,1	4	3,8	36	2,8	253	13,5
Total	210	100	249	100	104	100	1.307	100	1.870	100

Source : I.N.S.E.E.

RECAPITULATION DES DÉPENSES DES RÉGIES PAR FONCTIONS

1978.

	Dépenses courantes de fonctionnement (production directe)		Autres dépenses courantes		Investissements directs		Autres transferts en capital		Total	
	Millions de francs	Pourcentage	Millions de francs	Pourcentage	Millions de francs	Pourcentage	Millions de francs	Pourcentage	Millions de francs	Pourcentage
1. Enseignement formation .	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
2. Culture - vie sociale	65	2,8	17	3,5	19	4,6	»	»	101	3,2
3. Santé	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
4. Interventions sociales ...	»	»	100	20,9	»	»	»	»	100	3,1
5. Logement	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
6. Développement urbain ..	456	19,9	53	11,1	128	31,3	»	»	637	20,0
7. Développement rural ...	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
8. Transport - télécommuni- cations	156	6,8	10	2,1	3	0,7	»	»	169	5,3
9. Action économique	1.395	60,8	299	62,4	259	63,3	»	»	1.953	61,4
02. Administration générale .	213	9,3	»	»	»	»	»	»	213	6,7
04. Justice	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
05. Sécurité intérieure	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Non ventilé	10	0,4	»	»	»	»	»	»	10	0,3
Total	2.295	100	479	100	409	100	»	»	3.183	100

Source : I.N.S.E.E.