

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1971-1972

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

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1972, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Yvon COUDÉ DU FORESTO,

Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 23

Services du Premier Ministre.

I. — Services généraux.

**DELEGATION A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
ET A L'ACTION REGIONALE**

Rapporteur spécial : M. Geoffroy de MONTALEMBERT.

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 1993 et annexes, 2010 (tomes I à III et annexe 23).
2015 (tome XIII) et in-8° 494.

Sénat : 26 (1971-1972).

Lois de finances. — Aménagement du territoire - Eau - Régions - Urbanisation - Parcs naturels.

SOMMAIRE

	Pages.
PREMIÈRE PARTIE. — Principales observations et examen des crédits.....	7
Chapitre premier. — <i>Les principales observations.....</i>	7
A. — La procédure interministérielle.....	8
B. — L'échelon régional.....	9
C. — Principes d'action pour l'aménagement du territoire.....	10
D. — Bilan de la politique d'aménagement du territoire.....	11
E. — Les conditions d'une politique d'aménagement efficace.....	12
Chapitre II. — <i>Les crédits.....</i>	14
A. — Crédits inscrits au budget des services généraux du Premier Ministre :	
1. Dépenses de fonctionnement.....	14
2. Dépenses en capital.....	16
B. — Autorisations de programme inscrites dans divers autres budgets :	
1. Budget des charges communes.....	20
2. Autres budgets.....	21
DEUXIÈME PARTIE. — Les principales actions d'aménagement.....	23
Chapitre premier. — <i>Industrialisation et conversion des activités.....</i>	23
A. — Le développement industriel.....	23
B. — La conversion rurale.....	29
C. — L'implantation des activités tertiaires.....	30
Chapitre II. — <i>Les aménagements touristiques.....</i>	33
A. — Le littoral du Languedoc et du Roussillon.....	33
B. — La Côte aquitaine et la Corse.....	35
Chapitre III. — <i>L'urbanisation</i>	38
Chapitre IV. — <i>L'action régionale dans le cadre européen.....</i>	40

Mesdames, Messieurs,

Nous présenterons successivement :

- une synthèse des principales questions relatives à l'aménagement du territoire suivie d'un examen des crédits ;
- quelques-unes des actions les plus notables entreprises par la D. A. T. A. R.

PREMIERE PARTIE

PRINCIPALES OBSERVATIONS ET EXAMEN DES CREDITS

CHAPITRE PREMIER

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS

Votre rapporteur doit, cette année encore comme les précédentes, souligner combien il est difficile de définir les crédits de l'aménagement du territoire, et par conséquent d'en déterminer le montant. Des crédits de cette nature figurent, en effet, au budget d'un certain nombre de ministères.

Sur la base de critères objectifs, et notamment des indications figurant dans le fascicule budgétaire des services généraux du Premier Ministre, on peut retenir deux chiffres : celui des crédits mis directement à la disposition du Ministre délégué chargé de l'Aménagement du territoire s'élève, en crédits de fonctionnement et autorisations de programme, à 324,14 millions de francs. Si l'on y ajoute les crédits dont la détermination et l'utilisation sont soumises à l'avis du Ministre délégué, on obtient un total un peu supérieur au milliard de francs (1.056,14 millions).

Toutefois, s'agissant d'un ministère dont les tâches sont de coordination et d'animation plus que de gestion, votre rapporteur, avant d'entrer dans le détail des crédits, souhaite souligner certains aspects essentiels de ce rôle mis en lumière par les débats qui se sont déroulés tant à l'Assemblée Nationale qu'au sein de votre Commission des Finances.

On ne reviendra sur la présentation des crédits qui, en dépit des améliorations apportées depuis l'an dernier, a fait l'objet de critiques en commission que pour regretter qu'elle ne permette pas facilement de se faire une idée des moyens dont le Ministre

de l'Aménagement du territoire dispose pour assurer sa mission. Cette mission, aux yeux de votre rapporteur, c'est d'être le catalyseur d'une action, lorsqu'il s'agit d'aider les choses à se faire, ou d'une réaction, lorsqu'il faut aller contre le cours naturel des choses.

A cet égard, comme le souligne, dans un ouvrage très récent, le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, M. Jérôme Monod, l'expérience d'aménagement a mis en évidence l'incompatibilité entre l'objectif à atteindre — la prise en considération de l'espace — et la structure administrative de l'Etat, et a été, de ce fait, à l'origine de deux réformes : l'apparition de procédures de coordination interministérielle et la réforme régionale.

A. — La procédure interministérielle.

Cette procédure est déjà largement mise en œuvre et permet au Ministre délégué de jouer un rôle essentiel, tant au niveau de la fixation des crédits puisqu'il peut faire évoquer en comité interministériel et arbitrer par le Premier Ministre ses éventuels différends avec le Ministre de l'Economie et des Finances, qu'au stade de la répartition des crédits puisque c'est à lui qu'incombe la préparation des décisions prises en Conseil interministériel. Toutefois, des difficultés peuvent naître du transfert d'une partie des attributions du Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire au nouveau Ministère chargé de la Protection de la Nature et de l'Environnement. Aménagement du territoire et aménagement du cadre de vie sont, en effet, inséparables et n'étaient pas séparés jusqu'à présent. La division opérée est génératrice des conflits d'attribution. On notera cependant qu'une certaine coordination organique est assurée, au moins dans un sens, puisque le délégué à l'aménagement du territoire est, en vertu de l'article 7 du décret n° 71-94 du 2 février 1971, vice-président de la plupart des organismes présidés par le Ministre délégué chargé de la Protection de la Nature et de l'Environnement. Votre rapporteur souhaite que cette coordination soit complétée par une disposition analogue en sens inverse.

B. — L'échelon régional.

Plus encore que la procédure interministérielle la mise en place d'un échelon régional auquel a été transférée une partie des pouvoirs des administrations centrales constitue une réforme fondamentale.

Le mouvement de réforme des structures administratives françaises tend à conférer à la région une permanence qui sera difficilement remise en cause. La création des régions, des préfets placés, à leur tête, des missions régionales des C. O. D. E. R. autant d'éléments correspondant à une même tendance qui n'est pas observable qu'en France. Ce mouvement, et là nous empruntons encore à M. Jérôme Monod, est le résultat de deux séries de considérations convergentes, les unes générales (complexité croissante de processus de décision, raisons politiques), les autres liées à l'aménagement du territoire, ce sont celles que nous retiendrons.

Si l'existence d'un cadre régional est apparue indispensable à la réalisation de l'aménagement du territoire, c'est parce que l'on a constaté que la concentration du pouvoir politique et administratif nuit à la répartition équilibrée des activités économiques ainsi que le démontre l'excessive croissance de la région parisienne. L'aménagement du territoire repose sur l'idée qu'il existe une dimension géographique et une spécificité régionale des problèmes économiques et sociaux. Si le pouvoir central peut donner à ses représentants locaux, qu'ils s'appellent préfets régionaux, commissaires à l'industrialisation ou à la rénovation rurale, une certaine liberté d'action pour adapter la politique économique aux besoins de chaque région, il est néanmoins évident que pour assurer au mieux cette adaptation les représentants des collectivités locales et, en premier lieu des communes, sont les personnes avec qui il convient de travailler. L'aménagement du territoire ne doit pas être seulement le fait de quelques brillants cerveaux mais le résultat d'une action en profondeur.

Ce souci de la participation effective des régions et, d'une façon générale des collectivités locales à l'aménagement du territoire a été souligné avec force en commission par M. Monory, notamment. Il semble que pour la première fois en 1972 les régions seront effectivement associées à la régionalisation

du budget dans le cadre de la déconcentration administrative. Votre rapporteur souhaite qu'à ce sujet M. le Ministre délégué apporte quelques précisions.

C. — Principes d'action pour l'aménagement du territoire.

Après ces considérations de procédures, il convient d'examiner les principes qui orientent ou devraient orienter l'action d'aménagement, de faire le point des résultats acquis et de dégager quelques grandes orientations pour l'avenir.

Le principe essentiel de la politique d'aménagement du territoire est qu'elle ne doit pas être un frein au développement économique mais un instrument d'accompagnement dans le cadre des objectifs du Plan. Il ne s'agit donc pas aux yeux de votre rapporteur de maintenir des structures périmées ou de revenir au passé en maintenant ou en recréant à tout prix des activités dans des régions qui n'y sont pas disposées. Il convient, au contraire, d'utiliser au mieux les dispositions naturelles des régions, pour y implanter les activités nouvelles les plus adaptées en ménageant toutefois les transitions nécessaires. *Aménager c'est aussi ménager*, ménager les hommes, le cadre de vie, les ressources naturelles. L'objectif à cet égard peut se définir en trois points :

- éviter les coûts inhérents à une concentration excessive en assurant une expansion équilibrée du territoire ;
- rajeunir les structures par des conversions d'activités ;
- utiliser les sites nationaux en fonction de l'évolution démographique et technologique compte tenu du contexte international.

A cet effet, certaines erreurs doivent être évitées. La première serait d'agir dans un état d'esprit trop bureaucratique et d'user de méthodes peu adaptées à la mentalité des personnes concernées : agriculteurs, industriels ou travailleurs salariés. La seconde consiste à confondre aménagement et dispersion des activités. La dernière enfin serait d'user de procédés coercitifs qui conduiraient l'administration à se substituer à la décision des intéressés. A cet égard, l'administration a déjà fort à faire pour se conformer aux principes de sa propre politique d'aménagement du territoire pour ne pas encourir de graves reproches. Certains (mauvais) exemples font plus contre la politique d'aménagement du territoire que n'importe quelle action coercitive ne fera en sa faveur.

D. — Bilan de la politique d'aménagement du territoire.

Ceci étant, on doit constater en établissant le bilan de huit années d'expérience que la politique d'aménagement a changé de nature depuis l'origine et gagné tout à la fois en finesse et en complexité. Traditionnellement, l'aménagement du territoire se définissait au moins dans le domaine industriel comme une politique de décentralisation consistant à enlever de la région parisienne usines et hommes pour les transplanter en province. En cela d'ailleurs cette politique était largement fondée sur l'opposition Paris-province qu'elle a contribué à entretenir. Or on constate à l'heure actuelle que le mouvement d'industrialisation de la province est dû beaucoup plus aux créations nouvelles ou aux extensions qu'à la décentralisation proprement dite. Est-ce là le constat d'un échec ? Votre rapporteur estime plutôt qu'il s'agit d'un succès de la politique de décentralisation que d'autres signes attestent et qui ne saurait sans risque être indéfiniment poursuivie. *Aménager n'est pas forcément synonyme de déménager.*

C'est en ce sens que la politique d'aménagement doit s'adapter et se nuancer selon les secteurs, compte tenu des résultats déjà obtenus et des problèmes qui restent à résoudre.

A cet égard, certains repères et quelques chiffres permettent de situer les choses pour l'aménagement du territoire.

Le premier point concerne les mouvements de population étroitement liés au développement industriel. Sur la base des recensements de 1954, 1962 et 1968 on constate un renversement de tendance entre la période 1954-1962 et la période 1962-1968. En région parisienne, l'excédent des arrivées sur les départs a été deux fois plus élevé de 1954 à 1962 (+ 700.000) que de 1962 à 1968 (+ 365.000). D'une façon générale, le dernier recensement a révélé pour la première fois depuis un siècle un accroissement de population dans toutes les régions. Pour l'Ouest et le Sud-Ouest de la France, alors qu'il y a eu de 1954 à 1962 une diminution de 400.000 emplois accompagnée d'un fort exode rural et d'une très faible croissance industrielle et tertiaire, on a compté 200.000 emplois en plus de 1962 à 1968 qui ont permis de résoudre au moins partiellement les problèmes posés par la mutation agricole.

Le second point concerne le monde rural en évolution rapide encore qu'inégale selon les régions mais dont la reconversion sera à peu près achevée dans un temps relativement court. C'est dans ce bref délai qu'un vif mouvement industriel pourra assurer une répartition satisfaisante des activités économiques et de la population sur le territoire ou que sera perdu l'espoir d'une expansion économique normale de certaines régions.

Troisième point, l'urbanisation qui, elle aussi, se rapproche de son terme rassemblera bientôt 80 % des Français dans les villes. C'est toute l'armature urbaine qui se dessinera au cours de cette période. Sera-ce autour de la région parisienne comme c'est, semble-t-il, la tendance naturelle, des métropoles d'équilibre dont certaines vont connaître bientôt les difficultés de la congestion, des villes moyennes dont le Président de la République et le Premier Ministre ont récemment souhaité le développement ? Là est toute la question.

E. — Les conditions d'une politique d'aménagement efficace.

Pour y répondre il ne faut pas perdre de vue que l'objectif final est de parvenir à une utilisation optimale des ressources mais plus encore au meilleur emploi des hommes. Pour favoriser l'accomplissement de ces objectifs le Ministre chargé de l'aménagement du territoire dispose de moyens non négligeables, qu'il s'agisse de l'infrastructure administrative, essentiellement de la D. A. T. A. R., des missions d'aménagement et des représentants régionaux, ou des moyens financiers : Fonds d'intervention pour l'Aménagement du territoire (F. I. A. T.), Fonds de rénovation rurale ou primes à l'industrialisation. En ce qui concerne les moyens administratifs votre rapporteur a explicité plus haut quelles sont, à ses yeux, les conditions de leur efficacité. Pour les moyens financiers qui seront examinés en détail plus loin, il ne faut pas perdre de vue que leur insuffisance les rend inopérants dans la mesure où la répartition de la pénurie conduit à des discriminations trop nuancées, à des délais d'examen trop longs qui entravent plus qu'ils n'incitent ceux qui peuvent prétendre à en bénéficier. A cet égard, votre rapporteur constate l'effort qui a été fait pour accroître les dotations mais s'inquiète précisément de leur dispersion et de la complexité des règles d'attribution des aides. En ce qui concerne les aides à l'industrialisation, notamment son souci

a été partagé par les membres de votre commission des finances qui ont constaté que les crédits affectés aux primes ont été fixés, alors que les nouvelles règles d'attribution, qui doivent succéder au régime actuel expirant à la fin de l'année, ne sont pas publiées.

Toujours en ce qui concerne les aides à l'industrialisation, votre rapporteur rappelle qu'elles ne peuvent être valablement examinées qu'à la lumière des pratiques suivies à l'étranger, notamment dans les pays voisins membres actuels ou futurs de la Communauté européenne. A cet égard, le montant des aides accordées à l'industrie paraît encore insuffisant en France. Puisque d'après les chiffres fournis par le Ministre délégué le 12 octobre dernier devant les membres de l'association des journalistes du développement régional, l'ensemble des aides à l'industrie peut être évalué à 3 milliards de francs en Grande-Bretagne et en Italie, à 1,5 milliard en Allemagne, à 1 milliard en Belgique et à 500 millions seulement en France. Toutefois il faut se féliciter de la décision prise en octobre par les Ministres des Six de plafonner à 20 % du montant de l'investissement l'aide accordée dans certaines zones de l'Europe, en soulignant qu'il ne peut s'agir là que d'un début dans l'harmonisation des politiques d'aménagement.

Telles sont les observations générales qui ont retenu l'attention de votre rapporteur. Un certain nombre de questions lui ont été posées lors de l'examen des crédits en commission :

— par MM. Monory et Houdet, sur la réforme des aides à l'industrialisation ;

— par M. Driant, sur les conditions d'utilisation des crédits utilisés par le Ministère de l'Équipement pour l'acquisition de terrains destinés à l'aménagement urbain ;

— par M. Armengaud, sur les conditions de coordination de l'opération Fos-Etang de Berre ;

— par M. Monory, sur la revision des zones de rénovation rurale et l'importance des contingents de logements qui seront mis à la disposition de la D. A. T. A. R. en 1972 par le Ministère de l'Équipement ;

— par M. Descours Desacres, sur les crédits afférents aux opérations de décentralisation administrative.

Les réponses à ces questions figurent soit dans l'examen des crédits qui va suivre, soit dans la deuxième partie de ce rapport.

CHAPITRE II

L'EXAMEN DES CREDITS

Cet examen portera sur les crédits destinés à l'aménagement du territoire :

A. — Inscrits au budget des services généraux du Premier Ministre ;

B. — Inscrits dans divers autres budgets.

A. — **Crédits inscrits au budget des Services généraux du Premier Ministre.**

1. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Elles concernent essentiellement la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (D. A. T. A. R.) placée sous l'autorité du Ministre délégué.

Pour la première fois cette année, le fascicule jaune, donnant la répartition par chapitre et par article des crédits inscrits au budget des Services généraux du Premier Ministre, permet d'isoler les crédits de fonctionnement destinés à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. C'est un progrès indéniable dont votre rapporteur se félicite.

Ces crédits sont les suivants :

DEPENSES DE PERSONNEL	1971	1972		
		Services votés.	Mesures nouvelles.	Total.
(En francs.)				
TITRE III. — Moyens des services.				
Rémunérations principales et indemnités annexes versées aux personnels	2.615.930	2.702.008	+ 45.035	2.747.043
Charges sociales	263.634	299.269	+ 12.735	312.004
Total dépenses de personnel.	2.879.564	3.001.277	57.770	3.059.047
Dépenses en matériel.....	1.324.604	1.360.892	+ 116.700	1.477.592
Total titre III.....	4.204.168	4.362.169	+ 174.470	4.536.639
TITRE IV. — Interventions publiques.				
Chap. 44-01. — Subventions de la D. A. T. A. R.....	1.253.000	1.253.000	— 649.500	603.500
Total titre III + titre IV....	5.457.168	5.615.169	— 475.030	5.140.139

Au titre des mesures acquises, on constate un accroissement des crédits d'environ 160.000 F. Il correspond à l'extension en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques et à l'application de divers textes améliorant la protection sociale des fonctionnaires.

Pour les mesures nouvelles, les crédits du titre III augmentent de 174.000 F. Cette évolution correspond aux mesures suivantes :

01-11-08. — Accroissement des moyens en personnel (création de trois emplois subalternes) et en matériel de la D. A. T. A. R. :
+ 300.709 F ;

01-28-04. — Transformation d'emploi : + 7.543 F ;

01-15-01. — Suppression d'un emploi à la D. A. T. A. R. :
— 76.782 F ;

01-15-02. — Economie sur les crédits d'enquête et d'étude de la D. A. T. A. R. : — 57.000 F.

Il faut ajouter deux remarques : d'une part, l'économie réalisée sur les travaux d'enquête et d'études de la D. A. T. A. R. n'entravera pas la poursuite de ces travaux qui sont financés en partie

sur les crédits du F. I. A. T. D'autre part, la récapitulation ci-dessus ne fait pas apparaître le transfert au ministère chargé de la protection de la nature et de l'environnement des moyens en personnels et financiers du Secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'eau (S. P. E. P. E.), soit 2,14 millions de francs et 22 emplois jusqu'alors rattachés au Ministère chargé de l'Aménagement du Territoire.

Au titre IV, les crédits inscrits au chapitre 44-01 (subventions de la D. A. T. A. R.) servent à subventionner notamment :

— divers conseils généraux pour les frais exposés en vue de l'installation des commissaires à la rénovation rurale ;

— les budgets de fonctionnement et d'études des Comités régionaux d'expansion économique.

En revanche, les crédits d'intervention du Secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'eau et notamment la subvention de 227.000 F au Centre français d'information de l'eau ont été transférés au ministre chargé de la protection de la nature et de l'environnement. Il en résulte un abattement de 596.000 F auquel s'ajoute une économie de 53.500 F.

2. LES DÉPENSES EN CAPITAL

Dans le budget des services généraux, quatre chapitres concernent les dépenses en capital destinées à l'aménagement du territoire.

CHAPITRES	AUTORISATIONS DE PROGRAMME (En millions de francs.)	
	1971	1972
57-03 (nouveau). — Etudes des missions régionales	»	4
65-01. — Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire.....	270	270
65-02. — Actions en vue de faciliter l'implantation d'activités industrielles ou tertiaires hors de la région parisienne...	Mémoire.	Mémoire.
65-03 (nouveau). — Fonds de rénovation rurale	»	50

a) Le chapitre 57-03 est créé cette année pour recueillir les crédits affectés par le Ministère aux missions régionales placées auprès des préfets de régions qui assurent des études d'aménagement. Jusqu'à présent, ces études étaient financées sur les fonds du F. I. A. T. et 2 millions de francs ont été prélevés à ce titre en 1971.

L'institution d'une dotation spéciale est une mesure qu'il convient de souligner car elle est l'amorce d'un budget propre aux missions régionales et constitue l'une de ces mesures de déconcentration dont votre rapporteur estime qu'elles favorisent la politique d'aménagement. En outre, le F. I. A. T. se trouve ainsi déchargé d'une charge dont le caractère répétitif, donc permanent est contraire à sa doctrine d'emploi.

b) Le chapitre 65-01 concerne précisément les crédits du F. I. A. T. dont la caractéristique, par rapport au budget de l'Etat, est d'être en quelque sorte « un chèque en blanc » voté par le Parlement et dont il est fait, après accord du conseil interministériel de l'aménagement, des usages très variés.

Dans une certaine mesure, la croissance régulière de tels crédits remet en cause le pouvoir de contrôle du Parlement qui ne peut s'exercer qu'*a posteriori*.

Par rapport à 1971, la dotation de 1972 demeure fixée à 270 millions de francs. Cette stabilité apparente cache une augmentation réelle car le F. I. A. T. sera, en 1972, déchargé du financement de diverses actions qu'il assurait jusqu'à présent. C'est le cas, nous l'avons vu, des crédits d'études des missions régionales, ce sera également le cas des actions prises en charge par le Fonds interministériel pour l'aménagement de la nature et de l'environnement (le F. I. A. N. E. doté en 1972 de 53 millions de francs de crédits budgétaires) des actions de rénovation rurale désormais assurées par le Fonds de rénovation rurale (5 millions de francs en 1972, au titre des Services généraux) et des primes destinées à réduire le coût des terrains dans certaines zones industrielles qui devraient être prélevées sur le chapitre nouveau 65-02.

Pour la période du second semestre 1970 et du premier semestre 1971, la dernière pour laquelle on possède des évaluations précises, 264,7 millions de francs ont été répartis par décisions prises en Conseil ministériel, de la façon suivante.

	En millions de francs.
Education et formation.....	3
Equipements sociaux culturels et administratifs.....	13,9
Aménagement de l'espace et protection du milieu naturel (dont 26,4 pour les missions d'aménagement).....	42,9
Développement urbain (dont 18,5 pour les O. R. E. A. M. et 12 pour les villes nouvelles).....	42,5
Communications	50,8
Développement économique (dont 29,5 pour les implanta- tions dans les zones industrielles et 28,4 pour les zones de rénovation rurale).....	101,8
Recherche	9,8
	264,7

Géographiquement, sur la part régionalisée, soit 208 millions de francs, plus de la moitié, 118 millions de francs, est attribuée aux cinq régions du Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes, Provence - Côte d'Azur et Aquitaine qui, dans cet ordre, viennent en tête des régions bénéficiaires.

La nature même du F. I. A. T. et sa doctrine d'emploi définie par le Gouvernement ne permettent pas de lui assigner à l'avance un programme précis d'intervention pour 1972. Comme par le passé, il apportera son concours là où des problèmes d'équipement se posent inopinément et réclament une solution urgente conforme aux données générales de la politique d'action régionale.

Aux interventions traditionnelles d'entraînement et de développement des métropoles d'équilibre s'ajoutent maintenant d'importants apports aux zones de conversion industrielle aux secteurs de rénovation rurale et aux villes nouvelles.

En volume financier, les interventions du F. I. A. T. demeurent marginales et ne font qu'appuyer les moyens mis en œuvre par les ministères dans le cadre de la politique régionale coordonnée par la D. A. T. A. R. C'est l'ensemble de ces moyens qui peut seul être apprécié à travers le rapport annuel annexé au projet de loi de finances et non encore paru.

c) Un chapitre nouveau 65-03 apparaît en 1972 dans le budget des services généraux du Premier Ministre. Il contient une partie de la dotation du « Fonds de rénovation rurale » dont

la création correspond à la volonté du Gouvernement de poursuivre les actions de conversion économique entreprises dans les zones de rénovation rurale et d'améliorer les procédures de financement des programmes supplémentaires qui sont faits dans ces zones.

La poursuite de la politique de rénovation rurale implique en effet « un effort particulier et prioritaire sur les investissements publics et sur les équipements productifs individuels ou collectifs » (exposé des motifs du décret du 24 octobre 1967).

Ces crédits supplémentaires sont destinés, d'une part, à rattraper les retards de ces zones dans certains secteurs et, d'autre part, à mettre en place les équipements d'infrastructure indispensables au développement économique.

Pendant le V^e Plan ces efforts ont été financés par les crédits spécialement affectés dans le budget des principaux ministères intéressés (Agriculture, Equipement, P. T. T., etc., et avec le concours du F. I. A. T. et du budget des charges communes.)

Ces procédures étaient cependant relativement complexes et ne permettaient pas toujours de distinguer clairement les crédits supplémentaires qui étaient accordés aux zones de rénovation rurale.

Aussi, dans un souci de simplification, il a été décidé de créer dans le budget 1972 un « Fonds de rénovation rurale », regroupant tous les crédits affectés, au niveau national, au financement des actions spécifiques de rénovation rurale.

Désormais la priorité des zones de rénovation rurale en ce qui concerne les investissements publics est marquée de deux façons :

— d'une manière générale, par la régionalisation du budget : les dotations des régions concernées par la rénovation rurale ont été infléchies pour tenir compte de leur retard dans certains secteurs (équipement d'infrastructures notamment) ;

— de manière spécifique : le fonds de rénovation rurale permettra de financer des programmes supplémentaires — qui s'ajouteront aux programmes régionaux — et qui seront arrêtés sur proposition des commissaires par le Comité interministériel d'aménagement du territoire.

Ce fonds comprend deux chapitres :

— Le chapitre 61-67 ouvert au budget de l'Agriculture, qui regroupe tous les crédits affectés par ce ministère aux actions de rénovation rurale.

La création de ce chapitre au budget de l'Agriculture s'explique par le fait que le secteur agricole reste encore largement prioritaire dans ces zones.

— Le chapitre 65-03 ouvert au budget du Premier Ministre, qui regroupe les crédits jusqu'alors prélevés sur le F. I. A. T. et sur le budget des charges communes pour le financement d'opérations de caractère interministériel.

d) Enfin, on remarque dans les dépenses en capital destinées à l'aménagement du territoire l'existence d'un chapitre 65-02 inscrit pour mémoire au budget des services généraux du Premier Ministre. Apparu dans la loi de finances pour 1971, ce chapitre doit être doté en cours d'année par voie de fonds de concours de 50 % du montant des redevances prévues par les lois du 2 août 1960 et du 3 juillet 1971 tendant à limiter l'implantation d'activités industrielles et commerciales dans la région parisienne.

Aucune évaluation n'a été donnée du montant des sommes qui seront inscrites en cours d'année au chapitre 65-02. La mise en œuvre de la loi du 3 juillet 1971 a été retardée jusqu'à présent car les décrets d'application ne sont pas encore parus. Ils sont en cours de préparation et soumis actuellement à l'avis du Conseil d'administration du District de la région parisienne avant d'être adoptés par le Conseil des Ministres comme le prévoit un amendement introduit dans la loi par l'Assemblée Nationale.

B. — Autorisations de programmes concernant l'aménagement du territoire inscrites à d'autres budgets que les services généraux du Premier Ministre.

1. BUDGET DES CHARGES COMMUNES

Des crédits destinés à la politique d'aménagement du territoire sont inscrits à certains chapitres du budget des Charges communes. Le Ministre, délégué auprès du Premier Ministre, chargé du Plan et de l'Aménagement du Territoire est associé à leur gestion.

CHAPITRES	AUTORISATIONS DE PROGRAMME	
	1971	1972
	(En millions de francs.)	
55-00. — Aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon	37,2	37,2
55-01. — Aménagement de la côte Aquitaine.	14	14
55-02. — Aménagement de la Corse.....	1	2,4
57-00. — Décentralisation administrative	43,8	45
64-00. — Primes de développement industriel.	280	350

2. AUTRES BUDGETS

Des crédits sont réservés dans les budgets de divers ministères à des actions concertées. Leur utilisation est décidée en comité interministériel d'aménagement du territoire sur proposition conjointe du Ministre délégué et des Ministres concernés.

CHAPITRES	AUTORISATIONS DE PROGRAMME	
	1971	1972
	(En millions de francs.)	
<i>Agriculture.</i>		
61-67 (nouveau). — Rénovation rurale.....	84	100
<i>Equipement.</i>		
55-43. — Acquisition de terrains destinés à l'aménagement urbain	121,4	125

Missions d'aménagement relevant de la responsabilité du Ministre délégué :

REGIONS	TOTAL 1971	AUTORISATIONS de programme.	
		Budgets divers.	1972 (total y compris charges communes).
		(En millions de francs.)	
Languedoc-Roussillon	58	20,8	58
Aquitaine	28	26	40
Corse	8	11,6	14

Au sujet de ces crédits et d'une façon générale de la présentation des crédits d'aménagement du territoire, votre rapporteur est conduit à répéter des remarques qu'il a déjà présentées avec insistance les années précédentes et qui ont trouvé un large écho au sein de votre Commission des Finances.

L'ensemble des crédits d'aménagement du territoire, tels que les définissent les documents budgétaires, représente un peu plus d'un milliard de francs. Sur ce montant, 320 millions seulement figurent au budget des Services généraux du Premier Ministre, le reste étant réparti dans divers budgets, notamment à celui des charges communes. Or, rien ne justifie, semble-t-il, cette dispersion qui aboutit dans certains cas à d'étranges résultats et ne simplifie certainement pas la procédure d'engagement des crédits.

C'est ainsi qu'on retrouve rassemblée au budget des charges communes une masse considérable et hétéroclite de crédits sans autre justification, semble-t-il, que celle d'assurer un contrôle plus étroit du Ministre de l'Economie et des Finances sur l'emploi de ces crédits.

A l'inverse, des dotations relativement modestes, telles celles du Fonds de rénovation rurale ou des missions d'aménagement, sont dispersées dans le budget de deux ministères, parfois davantage. Il y a là une incohérence que votre rapporteur ne peut que souligner en la déplorant.

*
* *

Ayant examiné les crédits, il convient maintenant de présenter un bilan et les perspectives des principales actions conduites sous l'égide de la D. A.T. A. R.

DEUXIEME PARTIE

LES PRINCIPALES ACTIONS D'AMENAGEMENT

CHAPITRE PREMIER

INDUSTRIALISATION ET CONVERSION DES ACTIVITES

Bien que distinctes, ces deux notions — en raison de leur complémentarité — ne sauraient être examinées indépendamment l'une de l'autre. Le VI^e Plan, s'il a mis l'accent sur le développement de l'industrie comme base de modernisation de l'économie française, ne saurait faire abstraction des efforts d'adaptation des autres secteurs. Le maintien de situations archaïques constitue, en effet, un handicap pour l'économie et, donc, un obstacle au développement industriel.

A. — Le développement industriel.

Conçu dans l'optique de l'aménagement du territoire, le développement industriel suppose avant tout un effort pour mieux répartir les activités de cette nature sur le plan géographique. A cet égard, l'action entreprise a utilisé les différents moyens, qui sont :

- les incitations à la décentralisation ;
- la prospection, tant en France qu'à l'étranger, pour la création d'entreprises industrielles en province ;
- la suppression de certains goulots d'étranglement ;
- le développement de zones de forte industrialisation en dehors de la région parisienne.

1. LES INCITATIONS A LA DÉCENTRALISATION

Elles font appel à deux catégories de moyens, et cela dans un double objectif.

Les moyens de décentralisation, ce sont, d'une part, la réglementation, assortie d'un régime de redevances, pour dissuader les implantations ou les extensions dans la région parisienne, et, d'autre part, l'aide à l'industrialisation régionale. Quant à l'objectif, il a été, jusqu'à présent, de déplacer des industries de la région parisienne vers la province, mais il devra de plus en plus tendre également à rééquilibrer le développement de la région parisienne. Le développement des emplois dans cette région est désormais essentiellement le fait du secteur tertiaire qui a tendance à s'orienter soit vers Paris, soit vers sa banlieue ouest. De la sorte, une population toujours plus nombreuse est contrainte à de longs déplacements quotidiens, source de fatigue et de lourdes dépenses, pour une amélioration toujours provisoire des moyens de transport.

En ce qui concerne ce problème de la coordination des implantations d'activités et de logements, il faut souligner l'intérêt des contingents non régionalisés de logements mis à la disposition de la D. A. T. A. R. par le ministère de l'équipement et du logement.

En 1972 comme en 1971, ce contingent destiné à faciliter le développement industriel s'élève à 10.000 unités.

Il comprend :

— une réserve de 5.000 logements affectée par le Ministre de l'Équipement et du Logement, sur proposition du Ministre délégué chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire, à la satisfaction des premiers besoins résultant des principales créations d'établissements industriels présentant un intérêt majeur pour l'aménagement du territoire. Les demandes des entreprises s'implantant en zone I et II de la carte des aides sont servies par priorité ;

— une réserve de 5.000 logements affectée par le Ministre de l'Équipement et du Logement, en accord avec le Ministre délégué chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire, en accompagnement de quelques programmes industriels d'une importance exceptionnelle (essentiellement développement de la sidérurgie à Fos — 2.500 logements — et à Dunkerque).

Ce système constitue l'un des éléments qui peuvent contribuer à développer l'efficacité de l'aide à l'industrialisation régionale dont

le régime fait l'objet d'une réforme en symétrique du régime de limitation des implantations dans la région parisienne, le système d'aide à l'industrialisation régionale n'a pas subi cette année de modification importante. Toutefois, une réforme est actuellement en cours d'élaboration ; elle sera soumise à l'appréciation du Gouvernement à la fin de l'année 1971. Cette réforme devrait permettre de pallier certains inconvénients du système actuel dont la rigidité peut paraître excessive du point de vue de l'aménagement du territoire. Les besoins des nouvelles entreprises pourraient davantage être pris en considération et, par ailleurs, la part prise par les instances régionales, tant dans la répartition des aides que dans le déroulement des procédures d'attribution, serait accrue.

L'effort financier entrepris en 1969 a été poursuivi en 1970. Une nouvelle progression a été constatée :

— quant au nombre d'aides accordées (314 en 1970, contre 312 en 1969) ;

— quant au montant des primes (400 millions de francs en 1970, contre 174 millions de francs en 1969) ;

— quant au volume total des investissements aidés (4,4 milliards de francs en 1970, contre 2,3 milliards de francs en 1969).

Au total, la création de 64.500 emplois a été aidée en 1970 (44.000 en 1969). Cet accroissement particulièrement sensible traduit principalement la forte progression du nombre des dossiers pris en considération dans les zones de rénovation rurale et, à un degré moindre, dans les régions de l'Ouest.

2. UNE POLITIQUE DE PROSPECTION

Celle-ci vise tant sur le plan national et régional qu'international, à informer les entreprises, à rechercher et à orienter de nouveaux programmes d'investissement.

L'actions engagée pour le développement industriel étranger en France s'est manifestée par la création, sous l'égide de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, en 1969 à New York, en 1970, à Francfort et à Tokyo, de bureaux d'industrialisation qui ont reçu pour mission d'informer et ensuite de rechercher des entreprises étrangères susceptibles de créer des implantations industrielles en France.

La prospection à l'étranger se trouve complétée et prolongée par l'application d'une politique de développement industriel entreprise à l'égard de grandes régions.

C'est ainsi que l'action à long terme menée depuis plusieurs années en faveur de l'Ouest et du Sud-Ouest a été poursuivie au cours de l'année 1970. Le développement industriel de l'Ouest a particulièrement retenu l'attention des pouvoirs publics et la nomination d'un commissaire à l'industrialisation en est un signe.

D'ores et déjà, des résultats significatifs ont été obtenus puisque 34.500 emplois nouveaux ont été créés en 1970 dans l'Ouest, dont plus de 6.000 en Bretagne, tandis que, sur le plan qualitatif, les entreprises récemment implantées appartiennent, pour une fraction importante, à des secteurs en expansion rapide : industries aéronautiques et spatiales, télécommunications, électronique et informatique. Les industries plus traditionnelles n'ont cependant pas été tenues à l'écart. Une action a été menée en vue de faciliter l'expansion des industries locales grâce à l'amélioration du niveau de formation des hommes et à l'élargissement de leurs connaissances économiques. A cette fin, les liaisons entre l'université et les industriels ont été renforcées.

Dans le Sud-Ouest, l'action a été menée parallèlement avec vigueur et les régions d'Aquitaine et de Midi-Pyrénées bénéficieront dans les prochains mois de la création d'environ 2.700 à 3.700 emplois. Bordeaux et Toulouse profiteront, à brève échéance, des efforts entrepris tandis que le classement de certaines localités en zone d'adaptation industrielle permettra de pallier certains déséquilibres qui auraient pu apparaître dans le développement régional. Le groupe d'études pour le développement industriel de l'Aquitaine est appelé à jouer un rôle déterminant dans cette action dans la mesure où il associera de plus en plus à ses travaux les départements voisins et notamment les Pyrénées-Atlantiques.

Dans le Sud-Est, l'action entreprise en faveur de l'industrialisation a été intensifiée au cours de l'année 1970 et se poursuit activement en 1971. En particulier ont commencé sur le site de Fos les premiers travaux d'implantation de grandes industries structurantes (sidérurgie, chimie, gaz, notamment). Dès à présent, 2.000 hectares environ sur 4.000 hectares utilisables ont été attribués aux firmes sidérurgiques ainsi qu'à des entreprises telles que Gaz de France, Air-Liquide, Imperial Chemical Industries (I. C. I.) Ugine-Kuhlmann, etc.

3. LA SUPPRESSION DES GOULOTS D'ÉTRANGLEMENTS

Elle exige la mise en état des sites industriels ainsi qu'un effort intensif en faveur de la formation de la main-d'œuvre.

La mise en état des sites industriels implique la poursuite d'actions en matière d'équipements publics concernant notamment la voirie, les zones industrielles, les aménagements urbains, les télécommunications, l'enseignement.

Ces actions sont menées soit avec des dotations budgétaires ou les prêts de la Caisse des dépôts et consignations, soit, exceptionnellement, grâce au concours du F. I. A. T.

L'équipement des zones industrielles bénéficie de prêts non bonifiés de la Caisse des dépôts et de prêts bonifiés du Fonds national d'aménagement foncier et urbain. De plus, le F. I. A. T. est habilité, depuis 1968, à intervenir pour réduire le prix de vente des terrains sur lesquels sont implantées des zones industrielles dans les régions prioritaires ; zones de rénovation rurale, pays de la Loire, zones de conversion industrielle, auxquelles ont été ajoutées en 1970 les agglomérations de Poitiers, La Rochelle, Rochefort, Bordeaux et Toulouse ainsi que la façade méditerranéenne.

Enfin l'application d'un nouveau régime de redevances en région parisienne offre de nouvelles possibilités d'intervention, la moitié du produit de cette redevance devant être affectée à la province.

L'année 1971 marque une étape importante de la politique de formation professionnelle en raison d'une part du vote du VI^e Plan, d'autre part de la promulgation des lois sur la formation professionnelle continue, l'apprentissage et les enseignements technologiques. C'est, en fait, un véritable changement d'échelle des actions et de l'organisation de la formation professionnelle qui caractérisera l'année 1972.

La formation professionnelle apparaît ainsi de plus en plus comme l'un des instruments fondamentaux de l'aménagement du territoires. Les actions entreprises sont de deux types : ponctuelles, elles accompagnent les implantations industrielles et renforcent ou corrigent l'évolution sectorielle ; globales, elles tendent à assurer la cohérence au niveau régional ou inter-régional des objectifs de développement économique, des prévisions d'emploi et de l'adaptation de l'appareil de formation.

4. LES GRANDS PROGRAMMES INDUSTRIELS

Il s'agit essentiellement de la création de deux grands pôles industriels à deux extrémités de la France, l'un à Dunkerque, l'autre à Fos et qui ne sont pas sans présenter certaines analogies. Mêmes difficultés, parfois mêmes erreurs dans le lancement des opérations.

A Dunkerque, c'est au total un volume d'opérations de 750 millions de francs qui va être lancé, financé à 60 ou 80 % par l'Etat, selon les types d'équipement. Les principales opérations sont constituées par la création d'un nouvel avant-port accessible aux navires de 250 à 300.000 tonnes, à l'amélioration du port actuel et à l'aménagement de 500 hectares de zone industrielle où s'implantera en premier lieu l'usine d'alumine Pechiney-Kayser. L'ensemble des installations prévues, nouvelles ou développées sur place, correspond à la création de 15 à 20.000 emplois auxquels s'ajouteront 10.000 emplois tertiaires induits et 5 à 9.000 emplois de chantier. Cette offre brutale risque de bouleverser complètement en quelques années l'économie de la région du Nord en déplaçant son centre de gravité vers l'Ouest, de vider ainsi les compagnies et les régions d'industrie traditionnelle du bassin minier alors que ni les équipements socio-culturels, ni les logements en quantité suffisante ne semblent avoir été prévus, de même que les infrastructures de communication.

A Fos, c'est un total d'environ 2.200 millions de francs, dont 340 en 1972, qui seront engagés par l'Etat et les collectivités, notamment le port autonome de Marseille, pour la construction d'un port, qui, dès maintenant, accueille des navires de 200.000 tonnes et l'aménagement de la zone portuaire et industrielle qui amènera la création de 30.000 emplois nouveaux, sans compter les emplois de chantier. Mais, là aussi, se pose un problème de coordination dans le développement des équipements industriels et des équipements d'accompagnement : écoles, hôpitaux, routes, téléphone, etc. La mission d'aménagement des rives de l'Etang de Berre s'efforce d'assurer cette coordination mais elle manque de moyens tant juridiques que personnels.

Dunkerque, comme Fos, constituent un pari qui exige une préparation poussée, faute de quoi on risque de n'aboutir qu'à une industrialisation gigantesque et inhumaine.

B. — La conversion rurale.

La conversion appliquée au monde rural, ce sont la modernisation de l'agriculture et l'aménagement rural, mais aussi la conversion des hommes.

Entreprise, il y a maintenant quatre ans, l'expérience de rénovation rurale exprime une volonté nouvelle d'appréhender globalement les problèmes posés par la conversion économique des régions à économie rurale dominante les plus défavorisées. Les enseignements que l'on peut en retirer doivent servir à coordonner les actions menées en faveur de la transformation du monde rural.

LE BILAN DE LA RÉNOVATION RURALE

Ce bilan est apparu suffisamment positif pour que le Gouvernement décide que cette politique serait poursuivie au moins pendant tout le VI^e Plan. La limitation à cinq ans qui aurait été prévue à l'origine dans un esprit d'expérimentation était trop stricte, s'agissant d'actions structurelles dont les résultats ne sont sensibles qu'à moyen ou long terme. L'entrée en vigueur du VI^e Plan a d'ailleurs permis de préciser plus clairement les orientations de cette politique :

— au niveau des objectifs, il apparaît que la notion de rénovation rurale doit être de plus en plus infléchie vers celle de conversion économique. Sans négliger les problèmes agricoles encore fondamentaux dans ces zones, on visera à intensifier les efforts pour développer toutes les activités productrices. La conversion économique de ces régions suppose en effet une politique volontariste d'industrialisation et un encouragement systématique aux activités complémentaires dans le domaine de l'artisanat et du tourisme. Dans cette perspective, les efforts de formation doivent être le dénominateur commun de toutes les actions de rénovation rurale ;

— au niveau des procédures, la politique de rénovation rurale doit conserver son caractère spécifique. Cela signifie que des crédits supplémentaires seront accordés aux zones de rénovation rurale en plus des dotations régionales normales. Cet effort supplémentaire se manifestera, chaque fois que cela sera possible, à travers

les procédures de droit commun, c'est-à-dire par la majoration des enveloppes régionales : ce sera le cas pour le rattrapage nécessaire en matière de réseau routier et de télécommunications. Mais pour que les commissaires à la rénovation rurale disposent d'une masse de manœuvre suffisante pour orienter les programmes d'investissement, il a été décidé dans le cadre du VI^e Plan de créer, en complément des enveloppes régionales, un fonds de rénovation rurale.

Dans un souci de cohérence, les commissaires établiront, en liaison étroite avec les administrations départementales et régionales et après consultation de chaque comité de zone, le programme de rénovation rurale qu'ils envisagent d'entreprendre pendant le VI^e Plan. Ce programme sera annexé au programme régional de développement et d'équipement.

La maîtrise accrue de la transformation du monde rural doit également résulter de la mise en place progressive des programmes régionaux de conversion qui devront également viser à la modernisation de l'agriculture et à l'implantation ou aux reconversions d'activités non agricoles. Ces programmes s'inscriront dans le programme régional de développement et d'équipement, et toucheront progressivement toutes les régions concernées ; ils seront donc adaptés aux diverses conditions locales.

Leur mise en place a commencé en 1971 pour la Basse-Normandie et le Poitou - Charentes.

C. — L'implantation des activités tertiaires en France.

Il est bien évident que ce que l'on appelle « les activités tertiaires », c'est-à-dire le secteur des services et des bureaux, doit prendre une place croissante dans les économies modernes. Ainsi la décentralisation des activités resterait-elle tout à fait inachevée si elle se limitait à l'industrie et si, parallèlement, on laissait tous les centres de décision concentrés dans la région parisienne. Aménager le territoire ne consiste pas à installer des exécutants en province pour mieux permettre aux responsables de rester à Paris.

Certes, des résultats ont été obtenus tant en ce qui concerne l'administration que le secteur privé. Il faut souligner l'effort accompli par l'Etat lui-même dans certains secteurs, par exemple les Postes et Télécommunications et la Défense nationale. D'autre part, le bilan des décentralisations d'établissements privés ne doit pas être mésestimé.

Cependant, devant le déséquilibre qui se manifeste en ce qui concerne les implantations en province, entre l'industrie et le secteur tertiaire, le Gouvernement a décidé de procéder à un réexamen des données du problème, afin de définir de nouvelles méthodes d'action.

1. L'analyse confirme *l'ampleur du déséquilibre* : alors que des primes ont été demandées pour 1.900 installations industrielles en province pendant les trois années 1968, 1969 et 1970, l'implantation de services tertiaires pendant la même période n'a fait l'objet que de dix-neuf demandes. Depuis dix-sept années — les premiers textes datant de 1954-1955 — la décentralisation a été déséquilibrée : beaucoup d'usines, un peu de recherche, guère de bureaux.

Ce déséquilibre crée des problèmes ; ils concernent à la fois :

— l'emploi : la croissance des entreprises du secteur tertiaire et des services tertiaires au sein des entreprises industrielles est telle qu'une politique d'implantation qui ne concernerait que les usines au moment où ce sont les emplois exercés dans les bureaux qui augmentent, conduirait à des distorsions graves. De ces déséquilibres, témoigne la répartition anormale des emplois dans la région parisienne — presque deux « tertiaires » pour un ouvrier — et au contraire en province, où la pénurie d'emplois féminins est endémique ;

— les relations entre « décideurs » et « décidés » : les premiers sont à Paris, les seconds en province ;

— la localisation des directions d'entreprises et institutions internationales en France : les pouvoirs publics français, à l'inverse de certains de nos voisins, n'ont pas fait d'effort soutenu pour les y attirer, dans la crainte de gonfler encore Paris, parce qu'il n'y a pas d'autre ville susceptible d'être opposée avec efficacité à Londres, Bruxelles, Francfort ou Milan ;

— enfin l'aménagement du territoire : la restructuration de la région parisienne, la promotion des métropoles d'équilibre, des villes principales du Bassin parisien, des villes nouvelles de la région parisienne ne peuvent être assurées seulement par l'implantation d'usines nouvelles : il y faut aussi, et parfois principalement, des activités tertiaires.

Définir une politique d'implantation des activités, c'est viser à une adaptation réciproque entre les villes et les entreprises : les

villes ont à s'adapter aux services et établissements des entreprises et administrations, comme les services et établissements des entreprises ont à s'adapter aux villes.

Pour s'adapter, il faut d'abord connaître. Connaître le présent et le potentiel ; le réseau urbain français n'est pas et ne va pas devenir dans les prochaines années semblable à celui de l'Allemagne ; les entreprises françaises ne sont pas et ne vont pas devenir dans les prochaines années identiques aux entreprises américaines ou japonaises.

Il y a à apprendre ensemble, et la géographie de la France et les organigrammes des entreprises, tels qu'ils sont aujourd'hui et tels qu'ils sont en train d'évoluer ; et à en tirer un parti meilleur que nos vieilles habitudes ne nous y poussent.

2. Il faut donc imaginer *des modes d'action nouveaux*. Il ne s'agit pas de juxtaposer une politique d'implantation des activités secondaires. La réalité vivante, c'est l'entreprise. Il s'agit de définir une politique d'implantation des entreprises d'aujourd'hui avec toutes leurs composantes, c'est-à-dire les usines, mais aussi leurs services.

Ces implantations ne peuvent s'effectuer que par étapes. L'installation judicieuse de l'atelier d'exécution le plus banal — que ce soit un atelier d'industrie ou de tertiaire — offre un double intérêt : dans l'immédiat, il crée des emplois à terme, il constitue une étape qui rend plus naturelle l'implantation dans la même région d'un autre élément de la même entreprise, plus important ou exerçant plus de responsabilités.

Un certain nombre de mesures concrètes sont à l'étude sur lesquelles le Gouvernement se prononcera dans un proche avenir. Dans l'ensemble, elles ne supposent que peu de textes nouveaux et peu de crédits supplémentaires. La plupart n'exigent même aucun moyen complémentaire, mais seulement un mode d'emploi un peu différent des moyens existants.

On peut en résumer l'esprit en disant qu'appliquées soit directement aux entreprises, soit aux immeubles de bureaux destinés à les abriter, elles combinent :

- a) Des mesures de contrôle, le contrôle n'étant pas une fin en soi, mais le palliatif nécessaire à la concentration excessive des projets et des désirs sur la région parisienne ;
- b) Des mesures d'accueil, ou plus positivement d'appel ;
- c) Des aides financières.

CHAPITRE II

LES AMENAGEMENTS TOURISTIQUES

Les grandes opérations d'aménagement concerté qui se sont développées depuis 1963 accèdent en 1971 à une dimension nouvelle. En effet, il apparaît de plus en plus clairement qu'elles ne doivent pas être limitées à l'équipement touristique, mais être conçues en fonction d'objectifs plus généraux d'aménagement du territoire.

A. — L'aménagement du littoral du Languedoc et du Roussillon.

L'aménagement du littoral du Languedoc et du Roussillon a été poursuivi. Les programmes d'équipement s'exécutent au rythme prévu. En outre, l'effort de la mission régionale créée le 23 janvier 1963 se porte de plus en plus vers trois directions :

- la commercialisation des logements dans les stations nouvelles ;
- le lancement de programmes de résidences locatives ;
- les actions en faveur des résidences permanentes dans les stations.

1. Pour organiser la commercialisation des programmes immobiliers dans les stations nouvelles, plusieurs mesures ont été prises par la mission interministérielle.

Afin de s'assurer que les programmes correspondent au marché existant, un centre d'observation et de conjoncture a été créé ; il essaie d'élaborer une prospective du marché.

La mission a également, avec l'aide des sociétés d'économie mixte, organisé l'accueil sur les stations elles-mêmes. De plus, quatre centres d'information ont été créés à Paris, Lille, Lyon et Toulouse. Dans ces centres est exposé le programme d'ensemble de l'aménagement du littoral et sont rassemblées toutes les informations sur les opérations de construction à la vente. A l'étranger, en Grande-Bretagne et en Allemagne, en Belgique et en Suisse, des centres d'information sont également en cours d'organisation.

Cet effort s'est traduit par des résultats concrets. C'est ainsi que, de 1970 à 1971, les ventes ont augmenté de plus de 15 % et qu'à l'heure actuelle les constructions vendues représentent un total d'environ 20.000 lits.

2. Pour le développement de l'hébergement locatif, l'effort de la mission a visé, d'une part, à organiser la location des logements existants achetés par les particuliers et, d'autre part, à créer des ensembles locatifs homogènes gérés en vue de la location et offerts aux grandes agences de voyage.

La mission a souscrit à la création d'un groupement d'intérêt économique entre toutes les agences immobilières et agences de location des communes littorales. Ce groupement, qui a pris pour nom « Gallion », se propose de constituer un fichier central de tous les meublés du littoral, de vérifier la qualité des services offerts ainsi que les prix demandés, de commercialiser l'ensemble de ce patrimoine sur les grands marchés de consommation.

Il convient d'autre part de signaler que les premiers hôtels se construisent et s'installent, aussi bien à La Grande-Motte qu'à Port-Barcarès et à Port-Leucate.

Enfin, la mission interministérielle a établi un dossier sur les résidences locatives de vacances dans les stations nouvelles. Ce dossier comporte une étude de la clientèle européenne qui cherche à louer sur les plages françaises telles qu'elle s'exprime par l'intermédiaire des « tours operators ».

3. Mais il importe d'assurer également aux stations une vie permanente. Aussi, à la demande de la mission et des sociétés d'économie mixte, des programmes de résidence permanente ont été lancés à La Grande-Motte et à Port-Leucate. Des terrains ont été réservés pour l'implantation d'activités industrielles ou tertiaires.

En liaison et avec l'aide de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, une action est en cours pour attirer certaines petites industries sur les stations elles-mêmes ou à proximité.

La Grande-Motte a été classée parmi les zones donnant droit à la prime pour les activités tertiaires. Leucate et Barcarès ont été incluses dans la zone 2 pour la prime d'adaptation industrielle. L'installation récente de quelques entreprises montre que ce dispositif doit être efficace.

Toutes ces mesures devront se traduire par une augmentation de la fréquentation du littoral — qui est déjà passée de 850.000 à plus de 1.000.000 de séjours de la saison 1970 à la saison 1971 — mais aussi par une transformation du cadre de vie de cette région.

B. — L'aménagement de la côte aquitaine et de celui de la Corse.

L'aménagement de la côte aquitaine et de celui de la Corse atteignent également une nouvelle étape avec l'adoption des schémas directeurs.

1. Sur proposition de la mission interministérielle, le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme prévu au programme général d'aménagement de la côte aquitaine a été adopté par le Gouvernement le 17 décembre 1970. Il trace les grandes lignes de développement économique de l'Aquitaine en fonction d'une croissance harmonieuse des flux touristiques.

Il repose sur deux principes :

1. Sur proposition de la mission interministérielle, le schéma

2° Partir de ce qui existe ; il n'y aura pas d'accélération brutale du rythme de croissance globale, puisque le nombre de lits prévus pour 1980 (525.000) est supérieur de 75.000 seulement au résultat de la tendance naturelle ; en revanche, une redistribution sera recherchée :

- du point de vue géographique pour éviter la saturation des stations existantes ;
- dans la composition du potentiel d'hébergement : la part du camping devra baisser de 30 à 25 %, la proportion des résidences secondaires (50 %) se stabiliser et des formes nouvelles d'hébergement collectif se développer.

Ces principes se traduisent par le choix de neuf unités d'aménagement séparées les unes des autres par des zones de protection naturelles. La mise au point du schéma de chaque unité a été confiée à des responsables différents, qui sont encore au travail. Mais toutes auront un certain nombre de traits communs, par exemple :

- autant que possible un certain recul par rapport au littoral ;
- l'utilisation des nombreux étangs existant ou à recréer ;
- le souci de ne pas établir de ségrégation entre les réalisations futures et les stations existantes.

Autre trait original de ce schéma d'aménagement, la réalisation progressive, en fonction du développement du mono-nautisme, d'un canal transaquitain. Le Premier ministre a inauguré le 10 juillet un premier tronçon interlacustre reliant entre eux 12.000 hectares de plans d'eau.

La réalisation du schéma ne serait pas possible sans les actions menées dans le domaine de la protection foncière — signature d'arrêtés préfectoraux délimitant des périmètres provisoires de zones d'aménagement différé sur une superficie de 160.000 hectares — de la lutte contre la pollution (lancement de la deuxième tranche d'un programme de génie sanitaire) et de l'animation culturelle.

Parallèlement à ces grandes actions caractéristiques, d'importants travaux d'infrastructure ont été menés à bien en 1971, notamment dans le domaine routier.

Les conditions semblent donc réunies pour que, sans perdre sa personnalité, l'Aquitaine s'adapte aux nouveaux modes de vie et de loisirs.

2. Le schéma d'aménagement de la Corse a été également approuvé en août 1971 par le Gouvernement, qui a pris largement en considération les avis recueillis.

Le schéma vise pour l'horizon 1985-1990 les principaux objectifs suivants :

— pour l'agriculture, il s'agit de rénover les types de productions traditionnelles et de consolider la position des productions déjà commercialisées sur les marchés extérieurs ;

— pour le tourisme et le thermalisme, dont le potentiel est exceptionnel, la capacité d'accueil qui est passée de 50.000 à 100.000 places depuis 1965 devrait être accrue d'ici à vingt ans d'environ 250.000 lits et son utilisation devrait s'étendre sur quatre mois pleins contre deux mois et demi actuellement ;

— pour répondre à ces nouveaux besoins, le secteur des services devra être modernisé et l'artisanat développé, sans négliger les possibilités d'installation de certains types d'activités industrielles, dans le respect des sites d'accueil et compte tenu de perspectives de la formation professionnelle et de l'emploi.

Pour réaliser ces objectifs, certaines actions ont un caractère prioritaire :

— les transports et communications et, notamment, le programme d'amélioration routière, le développement des aérodromes et des transports maritimes ;

— la protection du milieu naturel corse, qui nécessite une politique vigoureuse de l'environnement. Il a donc été prévu d'élaborer dans les délais les plus brefs un schéma du camping et des ports de plaisance. Par ailleurs, en 1971, un parc régional a été créé et sa charte approuvée ;

— l'équipement hydraulique, facteur essentiel de l'aménagement comme de la protection du milieu naturel : un schéma d'ensemble sera établi avant la fin de 1972.

CHAPITRE III

L'URBANISATION

1. LES VILLES NOUVELLES

Lancée à la fin du VI^e Plan, la politique des villes nouvelles est entrée désormais dans la phase opérationnelle. Les neuf opérations : Evry, Cergy-Pontoise, Trappes, vallée de la Marne et Melun-Sénart pour la Région parisienne — Lille-Est, L'Isle-d'Abeau, Le Vaudreuil et l'étang de Berre pour la province, sont engagées à des degrés divers.

Sur le plan national, les villes nouvelles ont fait l'objet dans le cadre du VI^e Plan de « programmes finalisés ». Ces programmes visent, après avoir identifié les objectifs à atteindre, à énoncer et à évaluer l'ensemble des moyens administratifs et financiers nécessaires au but poursuivi. En approuvant ces programmes, le Gouvernement a fixé à 2.410 millions de francs le montant des crédits à engager au cours du VI^e Plan. Afin de bien marquer l'effort financier qui est consenti en leur faveur, les dotations budgétaires des villes nouvelles sont désormais individualisées dans les budgets des différents ministères.

D'autre part, les villes nouvelles bénéficient de concours spécifiques de l'Etat, qui portent notamment sur les études et les acquisitions foncières. La loi du 10 juillet 1970 prévoit également que des dotations en capital seront attribuées aux collectivités nouvelles pour leur permettre de faire face à leurs engagements pendant la période de démarrage. Enfin, le F. I. A. T. contribue en 1971 aux équipements pour un montant d'environ 15 millions de francs.

Sur le plan institutionnel, il faut noter la mise en place d'un groupe central où siègent les administrations intéressées. Ce groupe central doit permettre d'assurer une bonne coordination des équipements publics en liaison avec les implantations d'activités. La création est prévue de 180.000 emplois (plus de 12.000 emplois industriels dans la zone de Fos) tandis que 167.000 logements seront

mis en chantier. Pour cela il faudra, dans la région parisienne, accentuer le desserrement des activités, notamment en ce qui concerne le secteur tertiaire. A défaut, les villes nouvelles deviendraient des cités-dortoirs. En province, il faudra intensifier la politique d'incitation qui a déjà produit des résultats, notamment à Lille-Est (installation du centre de recherche de l'industrie textile et des industries alimentaires).

2. LA PLACE DE PARIS DANS L'AMÉNAGEMENT

Il y a deux façons de considérer la place de Paris dans l'aménagement du territoire. Jusqu'à une date récente, il a fallu se préoccuper presque exclusivement du déséquilibre entre la région parisienne et la province. On s'est donc efforcé de placer les problèmes d'expansion de la région parisienne dans le cadre du bassin parisien. Par ailleurs, l'accent a été mis sur la nécessité de faire payer à leur coût les services dont bénéficie la capitale, c'est-à-dire de ne pas fausser les calculs de rentabilité qui sont à la base des décisions d'implantation.

Mais on ne peut pas négliger un autre aspect du problème de Paris, c'est-à-dire le rôle qu'elle peut jouer en Europe et dans le monde. Le fait de posséder une cité à vocation internationale est sans conteste un atout d'aménagement du territoire. Encore faut-il savoir comment le jouer. C'est la raison pour laquelle les responsables de l'aménagement du territoire national, en collaboration avec ceux de la région parisienne, commencent l'étude des fonctions internationales que Paris peut assurer, compte tenu des avantages comparés des autres métropoles européennes et des possibilités des principales métropoles françaises.

CHAPITRE IV

L'ACTION REGIONALE DANS LE CADRE EUROPEEN

Le Traité de Rome ne mentionne pas l'action régionale comme faisant partie de la compétence de la Communauté européenne. Cette omission n'est pas un oubli. L'aménagement du territoire est essentiellement un concept politique, la recherche d'un équilibre entre le développement économique et le développement social ; il est donc logique que chaque Etat conserve les mains libres en ce domaine, au moins au stade actuel de l'intégration européenne.

Mais dans la pratique, deux circonstances de fait ont cependant conduit les Etats membres à une concertation de leurs politiques régionales.

La première réside dans la comparaison des aides accordées aux entreprises qui s'implantent dans les régions à développer. Ces aides sont d'un niveau très inégal. De telles différences peuvent avoir un effet sur le choix par les entreprises internationales du pays d'implantation. Autrement dit, même si la motivation des régimes d'aides est purement nationale et liée aux déséquilibres existant à l'intérieur de chaque pays, leur incidence peut être partiellement internationale. L'entrée prévisible de la Grande-Bretagne dans le Marché commun aggrave encore ce problème, les aides britanniques étant exceptionnellement fortes, proches des aides italiennes.

Dans le même ordre d'idées, les aides peuvent avoir un incidence sur la localisation des entreprises non seulement par leur montant mais aussi par leurs modalités d'attribution. Certains pays peuvent être tentés en effet, pour attirer dans leurs zones d'aide les investissements de pays tiers et notamment les investissements américains, de leur consentir des aides plus importantes que celles accordées aux entreprises nationales. L'allusion aux investissements américains n'est pas gratuite. Ces investissements sont fréquemment destinés à desservir l'ensemble du Marché commun et leur liberté de choix est considérable. Les entreprises américaines arrivent par ailleurs avec peu d'idées préconçues en matière de

localisation et souvent sans attache aucune en Europe. Elles sont donc sensibles aux directives des plans de développement régionaux et aux aides financières qui les accompagnent. Enfin, les entreprises américaines constituent, par leur technologie et les salaires élevés qu'elles offrent habituellement, un élément de choix pour le développement des zones déshéritées.

Il est donc explicable que certains Etats, tout en limitant globalement leurs aides pour des raisons budgétaires, consentent des avantages particuliers aux entreprises en provenance des pays tiers. Cette attitude est compréhensible, mais elle risque d'aboutir à une situation dans laquelle les entreprises extérieures au Marché commun seraient davantage aidées que les entreprises du Marché commun, ce qui ne serait pas de l'intérêt de la Communauté. Un traitement égal pour tous apparaît, à cet égard, la seule attitude vraiment logique.

En dehors de problèmes d'aides, le Marché commun est également important pour l'aménagement du territoire par un autre de ses aspects, le transfert progressif au profit des institutions communautaires d'une partie des compétences des Etats. Déjà, l'économie de certaines régions dépend partiellement de décisions communautaires. Les décisions arrêtées dans le cadre de la politique agricole commune conditionnent largement l'avenir des agriculteurs et leur niveau de vie, donc l'évolution des régions vivant essentiellement de l'agriculture. D'une manière générale, l'aménagement du territoire est lié à la politique économique. Plus celle-ci deviendra communautaire, plus il sera malaisé de maintenir à l'aménagement son caractère national. Parallèlement, il existe un certain nombre de fonds communautaires (Fonds social, F. E. O. G. A., Fonds C. E. C. A.) qui ont ou peuvent avoir une incidence régionale.

*
* *

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission des Finances soumet à l'appréciation du Sénat les crédits de l'Aménagement du territoire inscrits à la section I « Services généraux » du budget des services du Premier Ministre.