

---

# SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986

## AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1987, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME X

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Par M. Jean PUECH,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-François-Poncet, président ; Richard Pouille, Marcel Daunay, Robert Laucournet, Jacques Valade, vice-présidents ; Serge Mathieu, René Trégouet, Francisque Collomb, Louis Minetti, secrétaires ; MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barbier, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, André Bohl, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Louis Caiveau, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chery, Auguste Chupin, Jean Colin, Marcel Costes, Roland Courteau, Désiré Debevelaere, Lucien Delmas, Rodolphe Désiré, Georges Dessaigne, Pierre Dumas, André Duroméa, Jean Faure, Philippe François, Roland Grimaudi, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard-Charles Hugo, André Jarrot, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Marc Lauriol, Guy de La Verpillière, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, Louis Mercier, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, André Pourny, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Marie Rausch, Michel Rigou, Jean Roger, Josselin de Rohan, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 363 et annexes, 395 (annexe n° 22), 400 (tome VII), et T.A. 43.

Sénat : 66 et 67 (annexe n° 19) (1986-1987)

Lois de Finances - Aménagement du Territoire.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
<b>A. L'EVOLUTION GLOBALE DES CREDITS.....</b>	<b>3</b>
<b>B. LA REVISION DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.....</b>	<b>3</b>
<b>C. L'EVOLUTION DES DIVERSES DOTATIONS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.....</b>	<b>7</b>
1. Les aides au développement régional.....	7
2. La restructuration des zones minières.....	9
3. Le F.I.D.A.R. et le F.I.A.M.....	10
4. Le F.I.A.T. ....	11
5. Le financement européen.....	12
<b>D. VERS UN DEBAT DE FOND SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.....</b>	<b>14</b>

**Mesdames, Messieurs,**

Les crédits inscrits au titre de l'aménagement du territoire dans le projet de budget pour 1987 enregistrent une grave diminution sous l'effet d'une double cause. Il y a d'une part l'objectif de compression des dépenses publiques, et d'autre part l'amorce d'une réorientation de la philosophie même de l'aménagement du territoire.

Quelle que soit la part de chaque explication, le résultat est gravement préoccupant.

#### **A. L'EVOLUTION GLOBALE DES CREDITS**

En effet, les autorisations de programme passent de 2.189,447 millions de francs à 1.703,810 millions de francs, soit une diminution de 22,3 %.

Quant à l'ensemble dépenses ordinaires + crédits de paiement, il passe de 2.387,025 millions de francs à 2.085,398 millions de francs, soit une régression de 12,6 %. Toutefois, si l'on tient compte de certaines modifications de présentation du budget concernant la dotation pour la protection contre les eaux, la délégation pour les villes nouvelles, la dotation de décentralisation administrative et certaines charges de personnel, la diminution n'est plus que de 11 %, ce qui demeure tout de même considérable.

#### **B. LA REVISION DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

La réduction de 50 % des crédits affectés à la prime d'aménagement du territoire dont le procédure régionale d'attribution sera supprimée, reflète incontestablement une révision de la politique d'aménagement du territoire que l'on résume parfois par la formule « davantage de routes, moins de primes ».

On reproche en effet à l'actuel système de primes d'être plus curatif que préventif, de compenser les effets du déséquilibre des régions plutôt que d'en supprimer les causes, de créer des distorsions entre les entreprises sans pour autant être une motivation suffisante pour attirer celles-ci ; dans le même temps on met l'accent sur l'importance des infrastructures parmi les éléments déterminants d'une véritable politique en faveur des économies régionales, et plus particulièrement sur les transports dont le tracé, le débit et la qualité seraient davantage déterminants au regard des investisseurs que la possibilité de bénéficier de telle ou telle prime.

Qu'une révision de la politique d'aménagement du territoire soit aujourd'hui nécessaire, nul ne saurait le contester mais cette révision ne doit pas être un prétexte pour réduire des moyens financiers qui demeurent indispensables.

En effet, la question de fond qui transparait à travers le débat sur l'efficacité des primes est celle de la répartition des financements entre les entreprises et l'Etat ou les collectivités locales en matière d'effort de développement.

On peut admettre qu'il ne soit pas sain que les financements publics interviennent directement dans les comptes d'exploitation des entreprises pour les inciter à créer des emplois. De nombreux inconvénients apparaissent derrière cette méthode.

Si les entreprises n'embauchent pas, parce que leurs charges d'exploitation sont trop lourdes, il est préférable de traiter le mal lui même plutôt que de le masquer artificiellement.

Il y a évidemment un autre cas de figure qui peut justifier le financement direct d'entreprises. Il s'agit alors de l'arsenal des moyens dont il faut disposer dans la compétition internationale pour rétablir une égalité de chances entre nations concurrentes pour accueillir une entreprise en quête de la meilleure localisation.

Mais si la révision de la politique d'aménagement du territoire est rendue inéluctable à la fois par les transformations du pays depuis une quinzaine d'années et par les inconvénients de l'actuel système de primes, il ne faudrait pas nier pour autant l'intérêt et la nécessité d'une telle politique.

On se bornera à rappeler ici les principaux facteurs de changement qui ont eu une incidence directe sur l'aménagement du territoire :

- D'abord une moindre croissance économique qui a entraîné une réduction de l'investissement et une aggravation du chômage avec l'apparition de véritables zones sinistrées (régions minières, sidérurgie, chantiers navals).

- Dans le même temps, une compétition et une concurrence internationales accrues,

- Egalement l'élaboration d'une politique européenne de développement régional qui a donné une dimension nouvelle à la notion d'aménagement du territoire,

- Puis, à partir de 1981, la mise en oeuvre d'une politique de décentralisation qui a renforcé le rôle des collectivités territoriales en matière de développement économique.

Confrontés à ces nouvelles données, les différents organismes chargés de la politique d'aménagement du territoire ne sont certes pas restés inactifs et se sont efforcés d'adapter les procédures ou d'en créer de nouvelles afin de remédier au vieillissement d'une politique amorcée il y a trente ans en pleine époque de prospérité.

Parmi les mesures prises ces dernières années, il y a lieu de mentionner :

- La réforme des aides avec la création de la prime d'aménagement du territoire (P.A.T.),

- La préparation et l'exécution des contrats de plan Etat- régions et la recherche de nouveaux modes de concertation,

- Le lancement d'un plan d'action destiné à accompagner, dans 15 pôles de conversion, la modernisation de trois secteurs industriels de base -sidérurgie, chantiers navals, charbonnages,

- Une politique d'aménagement rural marquée par la mise en place d'une politique globale de la montagne appuyée sur de nouvelles institutions de concertation (Conseil national de la montagne et comités de massif) et par le dépassement de la logique originelle de la rénovation rurale avec une diversification des productions, un effort en faveur de l'installation des jeunes et de leur formation et un renforcement du rôle des P.M.E. et des P.M.I.

● La participation à la politique européenne commune,

● La définition de zones d'entreprises en vue de compléter les systèmes d'aide au développement économique régional.

Il apparaît ainsi que la politique de l'aménagement du territoire n'a pas seulement survécu à l'évolution des données qui la justifiait. Elle n'a cessé de se renouveler et de s'adapter de manière active et inventive sous l'impulsion de la DATAR.

Le constat qui est porté aujourd'hui est celui d'une nécessaire poursuite de l'effort de modernisation de l'instrument. Il n'est pas celui de sa condamnation.

C'est pourquoi on aurait compris un redéploiement des crédits en matière d'aménagement du territoire. On admet difficilement leur diminution globale de 11 %.

Car s'il est tout à fait exact que certains moyens d'action, certaines procédures peuvent être améliorés ou même remplacés, cette nécessité aurait été sans doute mieux comprise si le budget de l'aménagement territoire avait été, au moins, maintenu au même niveau de crédits.

Or l'on constate au contraire que même en faisant abstraction de la prime d'aménagement du territoire, la plupart des dotations en autorisations de programmes régressent comme l'indique le tableau suivant :

#### DEPENSES EN CAPITAL (hors PAT)

(milliers de francs)

	Autorisations de programmes		Crédits de paiement	
	1986	1987	1986	1987
Missions d'aménagement + fonds de décentralisation.....	77 500	48 284	69 320	46 704
Fiat.....	945 947	919 526	862 507	935 526
Fidar + Fiam.....	450 000	443 000	377 180	395 230
Girzom.....	122 000	100 000	110 000	99 000
Villes nouvelles.....	230 330	243 000	154 680	208 030
<b>Total .....</b>	<b>1 825 777</b>	<b>1 753 810</b>	<b>1 573 687</b>	<b>1 684 490</b>
<b>Variation .....</b>		<b>moins 4 %</b>		<b>plus 7 %</b>

### **C. L'EVOLUTION DES DIVERSES DOTATIONS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

Si l'on examine maintenant l'évolution des crédits consacrés aux principaux moyens d'action regroupés dans le fascicule budgétaire de l'aménagement du territoire, il faut noter plus particulièrement les points suivants :

#### **1) Les aides au développement régional**

Les crédits pour 1987 sont diminués en conséquence de la suppression de la procédure régionale d'attribution. De ce fait seuls subsisteront en 1987 les crédits affectés à la procédure nationale, pour un montant identique à celui de 1986, soit 300 millions de francs.

On trouvera ci-après à titre d'information une statistique relative à chacune de ces procédures :

**RÉPARTITION DES P.A.T. NIVEAU CENTRAL EN 1985, PÉRIODE DE JANVIER À DÉCEMBRE,  
C.I.A.L.A. PAR RÉGION Y COMPRIS P.A.T. PRODUCTIQUE**

Numéro et libellé	Primes décidées		Investissement	Nombre d'emplois					
	Nombre	Montant	Montant	Total	Créations	Extensions	Reprises	Décentralisation	Conversions
1 Alsace .....	5	2.950.000	0	75	45	30	0	0	0
2 Aquitaine.....	5	19.863.750	176.416.000	687	153	33	501	0	0
3 Auvergne.....	6	13.966.775	82.087.000	795	22	40	733	0	0
4 Basse-Normandie.....	12	26.933.750	332.734.000	716	276	400	0	40	0
5 Bourgogne.....	17	88.368.230	556.048.450	1.606	316	131	1.159	0	0
6 Bretagne.....	13	14.245.000	96.087.700	474	156	157	125	36	0
7 Centre.....	2	4.700.000	48.600.000	220	0	50	170	0	0
8 Champagne-Ardenne.....	10	18.714.000	97.933.000	652	107	100	445	0	0
9 Franche-Comté.....	2	2.435.000	57.800.000	70	10	0	0	0	60
10 Haute-Normandie.....	1	718.250	4.225.000	260	0	0	260	0	0
11 Languedoc-Roussillon.....	6	8.303.500	46.300.000	252	174	60	0	18	0
12 Limousin.....	3	7.010.000	70.480.000	240	32	156	0	0	52
13 Lorraine.....	39	65.485.750	422.752.417	2.849	823	443	1.562	0	21
14 Midi-Pyrénées.....	7	21.636.500	87.235.000	408	254	154	0	0	0
15 Nord - Pas-de-Calais.....	68	97.874.225	599.742.570	6.865	1.437	759	1.098	0	3.571
16 Picardie.....	7	38.009.000	243.864.000	2.463	712	31	1.720	0	0
17 Pays-de-Loire.....	11	47.930.000	313.800.000	1.637	190	87	1.360	0	0
18 Poitou-Charentes.....	3	18.660.000	245.520.000	516	181	0	335	0	0
19 Provence - Alpes - Côte d'Azur.....	18	31.396.000	46.170.000	852	517	110	225	0	0
20 Rhône-Alpes.....	22	89.527.000	424.895.000	2.305	455	196	1.654	0	0
<b>Total toutes régions.....</b>	<b>257</b>	<b>618.726.730</b>	<b>3.952.690.230</b>	<b>23.942</b>	<b>5.860</b>	<b>2.937</b>	<b>11.347</b>	<b>9</b>	<b>3.704</b>

**PROCÉDURE RÉGIONALE  
RÉPARTITION DES P.A.T. AU NIVEAU RÉGIONAL EN 1985 (PAR RÉGION)**

Numéro et libellé	Primes décidées		Investissement	Nombre d'emplois					
	Nombre	Montant	Montant	Total	Créations	Extensions	Reprises	Décentralisation	Conversions
1 Alsace .....	8	11.258.210	67.624.600	431	64	69	298	0	0
2 Aquitaine.....	30	19.901.177	150.802.777	690	156	401	133	0	0
3 Auvergne.....	18	14.018.750	111.215.500	368	131	188	49	0	0
4 Basse-Normandie.....	15	12.252.547	87.417.530	494	226	169	99	0	0
5 Bourgogne.....	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6 Bretagne.....	57	46.926.334	266.111.325	1.488	520	585	383	0	0
7 Centre.....	2	1.226.100	7.212.500	203	0	0	203	0	0
8 Champagne-Ardenne.....	7	6.939.600	45.594.000	164	0	160	4	0	0
9 Franche-Comté.....	3	5.482.350	32.677.000	244	0	10	234	0	0
10 Haute-Normandie.....	7	6.169.985	39.876.000	273	30	37	206	0	0
11 Languedoc-Roussillon.....	28	26.723.583	130.452.220	819	459	340	20	0	0
12 Limousin.....	13	10.815.362	70.668.368	604	30	174	400	0	0
13 Lorraine.....	45	45.940.280	231.474.137	1.262	511	427	324	0	0
14 Midi-Pyrénées.....	34	30.913.163	124.885.140	1.321	283	322	676	40	0
15 Nord - Pas-de-Calais.....	83	73.412.535	410.949.556	2.097	1.189	605	291	0	12
16 Picardie.....	12	9.554.795	63.587.500	433	44	159	230	0	0
17 Pays-de-Loire.....	76	42.976.000	268.119.000	2.579	750	480	1.349	0	0
18 Poitou-Charentes.....	35	20.664.000	145.600.000	922	147	275	500	0	0
19 Provence - Alpes - Côte d'Azur.....	1	94.253	554.434	11	0	11	0	0	0
20 Rhône-Alpes.....	54	48.137.000	253.700.000	1.722	347	290	1.085	0	0
21 Corse.....	2	3.850.000	24.090.000	118	0	27	0	0	91
<b>Total toutes régions.....</b>	<b>530</b>	<b>437.258.074</b>	<b>2.532.441.577</b>	<b>16.243</b>	<b>4.887</b>	<b>4.729</b>	<b>6.484</b>	<b>134</b>	<b>309</b>

## 2) La restructuration des zones minières

Les crédits affectés à la restructuration des zones minières ont été les suivants :

1984 ..... 204 millions de francs dont 44 millions de F.S.G.T.

1985 ..... 194 millions de francs dont 55 millions de F.S.G.T.

1986 174 millions de francs dont 50 millions de F.S.G.T. et 2 millions de F.I.A.T.

Pour 1987, les autorisations de programmes diminuent de 18 % (100 millions de francs) et les crédits de paiement de 11 % (99 millions de francs).

Ces crédits sont délégués globalement aux commissaires de la République de région qui les répartissent entre les diverses actions éligibles aux crédits G.I.R.Z.O.M. (Groupe interministériel pour la restructuration des zones minières), à savoir :

- Voirie et réseaux divers des cités minières : environ 70 %
- Assainissement général ..... 7 %
- Equipement sportif et culturel ..... 7 %
- Environnement ..... 16 %.

En 1986, la répartition par bassin houiller a été la suivante :

- Lorraine : 26,85 millions de francs en application du contrat de plan
- Nord-Pas-de-Calais : 134,76 millions de francs
- Bassin Centre Midi : 12,4 millions de francs.

La politique de restructuration des zones minières lancée en 1972 sous l'égide du Groupe interministériel pour la restructuration des zones minières, visait quatre objectifs principaux :

- La réfection et le classement des réseaux des houillères dans le domaine public (1370 kilomètres)

- Le lancement d'un vaste programme de rénovation du patrimoine immobilier (70.000 logements sur un patrimoine de 160.000)

- La création d'un nouvel environnement

- Le développement de véritables centres urbains.

Aujourd'hui, 37.000 logements ont été rénovés et 250 kilomètres de voirie réaménagés; mais, au rythme actuel des travaux, il faudrait plus de 20 ans pour achever la restructuration des V.R.D. des cités minières !

Cependant, le contexte général a profondément changé : diminution, voire disparition à terme des ayants droits, création par les Houillères du Nord-Pas-de-Calais d'une S.C.I.C. (SOGINCRPA), etc...

C'est pourquoi il apparaît nécessaire aujourd'hui de redéfinir des objectifs précis et réalistes, tenant compte de l'évolution démographique, des besoins d'habitat concernés, de la situation géographique des cités, de la qualité du bâti et de l'environnement. C'est une véritable politique locale de l'habitat qui doit être mise en oeuvre pour ajuster les financements de l'Etat dans les années à venir et améliorer les procédures de financement (notamment la cohérence des crédits G.I.R.Z.O.M. pour les V.R.D. et des crédits PALULOS pour la réhabilitation). Dans ce but, une mission de réflexion sera confiée prochainement à une personnalité du monde de l'habitat, sans que pour autant soit supprimée l'action de restructuration des zones minières maintenue en 1987 au montant de 100 millions de francs.

### 3) Le F.I.D.A.R. et le F.I.A.M.

Le Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (F.I.D.A.R.) sera doté de 383 millions de francs en autorisations de programmes, et de 327,8 millions de francs en crédits de paiement.

Le Fonds interministériel pour l'autodéveloppement en montagne (F.I.A.M.) connaît une diminution des autorisations de programmes (35 millions de francs) et une stabilité des crédits de paiement (49,5 millions de francs).

Pour la première fois en 1987, l'enveloppe de crédits de paiement devrait permettre le rattrapage du retard des années antérieures et la réalisation de l'intégralité du programme nouveau de 35 millions de francs alors qu'en 1985, comme en 1986, la mise en place du F.I.A.M. avait été ralentie par l'insuffisance des crédits de paiement :

	Autorisations de programmes	Crédits de paiements	
1985.....	40 MF		18,5 MF
1986.....	42 MF	ratrapage 85	21,5 MF
		+ nouveaux C.P. 86	27,5 MF
1987.....	35 MF		49,0 MF
		ratrapage 86	14,5 MF
		+ C.P. 87	35,0 MF
			49,5 MF

Tenant compte de l'expérience acquise depuis deux ans, le comité interministériel de développement et d'aménagement rural (C.I.D.A.R.) et le Conseil national de la montagne devraient être saisis dès la fin de la présente année d'un projet de recentrage de l'intervention du F.I.A.M.

En effet, le Conseil national de la montagne et les comités de massifs n'ont pas proposé jusqu'ici de règles suffisamment explicites pour distinguer de façon rigoureuse le champ d'intervention du F.I.A.M. par rapport à celui déjà classiquement couvert par le F.I.D.A.R. dans le domaine du fonctionnement. Ceci s'explique par les délais de constitution de nouveaux dossiers les deux premières années d'existence du F.I.A.M.

Il est maintenant possible de démarquer le F.I.A.M. du F.I.D.A.R. et de le consacrer à des actions qui, jusqu'ici, n'ont pas été développées : créer ou développer l'assistance technique spécialisée de haut niveau auprès des chefs d'entreprises.

Il s'agit de permettre l'intervention en montagne de spécialistes de niveau national, voire international, auxquels il n'est que rarement fait appel.

#### 4) Le F.I.A.T.

Le regroupement du financement de programmes pluriannuels d'opérations réalisées dans et par les régions est une des caractéristiques principales de l'évolution du Fonds : plus des 3/4 de son montant étaient consacrés aux contrats de plan Etat-région en 1984, 1985 et 1986.

Le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire est depuis 1984 une des grandes sources de financement des contrats de plan Etat-région puisqu'il représentait à lui seul en 1985 environ 8 % de l'apport de l'Etat.

Les autres opérations auxquelles contribue le F.I.A.T. peuvent être regroupées en plusieurs rubriques :

- Poursuite des grands programmes d'équipement publics : accompagnement des grands chantiers, création de lignes aériennes régionales, desserte en gaz naturel;

- Aide à la reconversion et à la modernisation industrielle dans les pôles de conversion et les zones de compétence des commissariats à l'industrialisation.

Ces rubriques traditionnelles sont désormais complétées par des interventions de plus en plus fréquentes dans deux directions : d'une part dans les secteurs importants pour le développement social et culturel qu'il s'agisse de la communication, de la culture ou des loisirs; d'autre part dans des domaines directement liés à l'activité économique par exemple l'animation des bassins d'emploi ou la formation technologique.

Il est cependant remarquable que ces actions soient souvent le complément logique des programmes inscrits dans les contrats de plan.

L'ensemble de ces actions a priori très diversifié, obéit en fait toujours à une logique unique qui est d'expérimenter et de promouvoir toutes les actions permettant un développement harmonieux sur le territoire des activités non seulement traditionnelles mais aussi innovantes.

Pour 1987, la dotation budgétaire a été fixée à 812 millions de francs, soit une diminution de 14 % par rapport à 1986 due en partie à la part destinée à la lutte contre les inondations qui est réintégrée au budget du ministère de l'Environnement pour 1987. La part consacrée aux contrats de plan reste portée à 8,5 %.

Les opérations « hors contrats de plan » seront poursuivies dans le même esprit que précédemment.

### 5) Le financement européen

Le financement européen destiné à l'aménagement du territoire et visant à travers l'intervention du Fonds européen de développement régional (F.E.D.E.R.) à corriger les principaux déséquilibres régionaux au sein de la Communauté économique européenne représente un volume supérieur à celui dont dispose la D.A.T.A.R.

Le tableau suivant indique la répartition régionale des montants engagés en 1985 :

	Industrie, services et artisanat		Infrastructures		Études		Programmes n.l.c.		Total	
	Mio FF	Mio ECU	Mio FF	Mio ECU	Mio FF	Mio ECU	Mio FF	Mio ECU	Mio FF	Mio ECU
	193,66	28,78	1 697,61	252,27	-	-	194,02	28,83	2 085,29	319,88
Haute-Normandie.....	0,60	0,09	-	-	-	-	-	-	0,60	0,09
Basse-Normandie.....	6,08	0,90	61,93	9,20	-	-	-	-	68,01	10,10
Picardie.....	3,67	0,55	-	-	-	-	-	-	3,67	0,55
Champagne-Ardenne.....	0,46	0,07	33,12	4,92	-	-	-	-	33,58	4,99
Centre.....	3,33	0,50	-	-	-	-	-	-	3,33	0,50
Nord-Pas-de-Calais.....	33,86	5,03	151,09	22,45	-	-	41,44	6,16	226,38	33,64
Bretagne.....	19,39	2,88	46,41	6,90	-	-	-	-	65,80	9,78
Pays-de-la-Loire.....	19,53	2,90	19,86	2,95	-	-	-	-	39,39	5,85
Poitou-Charentes.....	13,39	1,99	30,07	4,47	-	-	-	-	43,46	6,46
Lorraine.....	30,90	4,59	253,35	37,65	-	-	44,67	6,64	328,92	48,88
Alsace.....	2,97	0,44	-	-	-	-	-	-	2,97	0,44
Limousin.....	3,76	0,56	106,67	15,85	-	-	42,40	6,30	152,83	22,71
Aquitaine.....	16,42	2,44	104,69	15,56	-	-	-	-	121,11	18,00
Midi-Pyrénées.....	10,39	1,54	157,65	23,42	-	-	44,08	6,55	212,12	31,54
Auvergne.....	11,31	1,68	43,08	6,40	-	-	21,43	3,18	75,82	11,26

En outre, la commission européenne a approuvé en juin 1986 des financements hors quotas à raison de 550 millions de francs à destination des régions Aquitaine, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées pour favoriser le développement des P.M.E et de l'artisanat, 200 millions de francs au profit de la restructuration de l'industrie du textile et de l'hôtellerie et 145 millions de francs pour la restructuration de l'industrie sidérurgique dans le Nord-Pas-de-Calais.

On trouvera dans le rapport de la délégation parlementaire pour les communautés européennes du 27 juin 1986, d'autres informations sur la contribution du fonds européen de développement régional (F.E.D.E.R.) au développement régional de la France.

On remarquera toutefois à la lecture de ce rapport que le débat qui s'ouvre en France sur l'avenir de la politique d'aménagement du territoire n'est pas propre à notre pays puisque plusieurs Etats-membres de la C.E.E. s'interrogent également sur l'efficacité des politiques régionales de développement et on notera également que ce rapport rejoint tout à fait les préoccupations de votre Commission des Affaires économiques et du Plan, notamment sur la nécessité de développer non seulement des investissements d'infrastructures mais aussi de restaurer les conditions d'investissements productifs dans les zones de sous-emploi correspondant à des régions anciennement industrialisées.

Enfin, en ce qui concerne les programmes nationaux d'intérêt communautaire (P.N.I.C.) et les opérations intégrées de développement (O.I.D.) qui visent à la réduction des disparités régionales par des actions cohérentes et pluriannuelles, au cours de 1985, il n'y a eu de financements ouverts que pour le P.N.I.C. Aquitaine (50 millions de francs) et pour les O.I.D. Auvergne, Limousin, Lorraine, Midi-Pyrénées et Nord-Pas-de-Calais pour un total de 202 millions de francs.

#### **D. VERS UN DEBAT DE FOND SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

Au total, un accord très large pourrait certainement être constaté sur la nécessité d'améliorer voire de remplacer certains moyens d'action et certaines procédures. On peut comprendre que pour d'autres lignes d'action, les impératifs de maîtrise des dépenses publiques se traduisent par une limitation de leur progression.

Mais la diminution des moyens affectés à l'aménagement du territoire et la menace qui pèse sur la DATAR nous obligent à nous demander si sous le couvert d'une modernisation de l'instrument, ne se profile pas une remise en cause plus fondamentale. Cela serait très grave car la modernisation du système économique et social français, le développement régional et la correction de déséquilibres graves qui frappent les zones les plus démunies ne sont pas des questions qu'on puisse éluder.

**Votre commission estime donc qu'il est nécessaire d'ouvrir un débat de fond sur l'objectif d'aménagement du territoire.**

Certes, le budget qui fait l'objet du présent avis ne regroupe pas toutes les interventions qui concourent à la satisfaction de cet objectif. Mais le problème soulevé n'est pas déplacé, au contraire.

Dans la réflexion engagée depuis plusieurs mois pour mettre notre économie en état d'affronter la compétition internationale dans de bonnes conditions, la question de la politique d'aménagement du territoire est au coeur du débat, mais pour des raisons qui peuvent être diamétralement opposées selon les points de vue.

Pour ceux qui portent leur attention sur la concurrence internationale, il s'agit avant tout de favoriser la préparation au combat des champions nationaux, c'est-à-dire les secteurs de pointe, et les entreprises les plus performantes. La thèse repose sur le postulat de l'effet d'entraînement exercé par des pôles actifs et d'avant garde. Le développement d'un pays résulte dans cette optique des retombées engendrées par quelques « locomotives ».

Pour ceux qui se penchent sur les déséquilibres engendrés par l'application dans toute leur rigueur des lois de la compétition avec la sélection parfois impitoyable qui en résulte, les coûts économiques et sociaux d'une trop grande disparité sectorielle et géographique dans le développement freinent et même neutralisent les effets bénéfiques attendus des plus performants.

Il est à craindre qu'une analyse trop superficielle des choses ou en tout cas exagérément simplificatrice nous conduise à un débat trop manichéen pour être réaliste.

En effet, une politique d'aménagement du territoire n'a pas à trancher entre deux visions diamétralement opposées dans l'analyse. Elle doit s'appuyer sur quelques lignes directrices très simples.

Si le développement économique repose sur la compétence des hommes et la productivité, la combinaison de tous les facteurs de production resterait stérile s'il n'y avait pas une intense circulation des hommes, des idées, des produits. Les communications sous toutes leurs formes sont des facteurs indispensables du développement à quelque stade que ce soit.

La réalisation des infrastructures demeurera toujours le domaine fondamental de l'aménagement du territoire, mais aussi leur entretien et leur renouvellement.

Ceci concerne aussi bien des infrastructures classiques, routes, aéroports, voies ferrées, que des infrastructures nouvelles, réseaux hertziens, câbles...

La création d'un milieu favorable à l'activité économique est une obligation nationale.

Or cette obligation est loin d'être satisfaite alors qu'elle conditionne le succès des efforts de chaque acteur économique, alors qu'elle ne vise qu'à permettre à chacun de développer son propre dynamisme.

Une métaphore médicale explique bien cette réalité.

Après une époque où le traitement des agressions microbiennes faisait appel et fait encore largement appel aux antibiotiques, la médecine s'oriente vers la mise au point de substances qui valorisent la capacité d'autodéfense de l'organisme. A un traitement qui certes soigne mais aussi affaiblit le malade et auquel finissent par s'adapter les agents microbiens, se substituera de plus en plus un traitement qui permettra à l'organisme de mobiliser efficacement ses propres capacités, de dynamiser son potentiel personnel.

Voilà ce que doit être la philosophie profonde de l'aménagement du territoire. La médecine moderne qui permet un développement harmonieux de l'économie doit recourir à des thérapeutiques qui ne soient ni des dopants ni des tranquillisants.

Il est certain qu'un consensus pourrait se dégager sur cette fonction d'aménagement du territoire qui consisterait à privilégier les investissements capables de libérer les initiatives.

Or, il faut savoir qu'il existe encore une vaste zone en France qui est grosse de potentialités d'entreprendre, mais dans laquelle le réseau de communications n'atteint pas le minimum nécessaire pour que soient libérées ces énergies créatrices.

C'est le cas en particulier du Massif Central dont les problèmes de désenclavement sont anachroniques et donnent un aspect irréal à une interrogation sur le sens d'une politique d'aménagement du territoire. S'il faut penser à la liaison Trans Manche, il faut aussi réaliser la liaison Trans Massif-Central. C'est le cas sans doute d'autres régions encore.

Il y a toute une partie importante du pays qui constitue encore une grande tâche blanche sur la carte des grands réseaux de communication en France. Il faut tout de même, au-delà des aspects économiques, évoquer à ce sujet une dimension politique.

En effet, au moment où la politique d'aménagement du territoire découvre l'importance de la dimension internationale qui doit la marquer, ne convient-il pas qu'elle donne aussi une nouvelle vigueur à son empreinte politique intérieure. N'est-ce pas en donnant à ce plan toute l'importance qui lui revient, que l'inspiration libérale montrera toute sa richesse et apportera la démonstration qu'elle peut être aussi un ciment d'intégration et de cohésion nationale ?

Libérer les initiatives, libérer les entraves, exige d'un côté un allègement des contraintes, une déréglementation, mais appelle aussi un aménagement de l'espace sans ségrégation. On s'accorde facilement pour déclarer intolérable une ségrégation religieuse ou raciale. Mais la frontière est fragile entre cette ségrégation là et celle qui plus sournoisement condamne au dépérissement certains départements ou certaines parties de régions, non pas parce qu'il s'y pratiquerait des activités obsolètes, mais tout simplement parce qu'ils seraient oubliés dans les circuits de communication.

Tout le monde est aujourd'hui mobilisé sur le caractère implacable de la compétition commerciale à l'échelle internationale. N'oublions pas que le ressort le plus puissant est celui de la volonté politique de gagner. Pour qu'elle puisse donner sa puissance, il faut que toutes les forces vives soient mobilisées à quelque endroit qu'elles se situent sur le territoire national.

Dans ses mémoires, Jean Monnet rappelle une conversation avec le Général de Gaulle où celui-ci affirmait sa certitude qu'on ne pouvait pas transformer l'économie française sans que le peuple français participe à cette transformation. « Quand je dis le peuple, ce n'est pas une entité abstraite, ce sont les syndicats, les industriels, l'administration, tous les hommes qui seraient associés à un plan d'équipement et de modernisation » disait le Général de Gaulle.

Cette ambition doit alimenter aujourd'hui comme hier et comme demain notre énergie commune. Son application peut être variable. La définition de l'aménagement du territoire peut varier et recouvrir selon les moments des aspects différents. Mais il y a un noyau dur qui demeure intangible, c'est celui de l'aménagement des communications depuis les infrastructures classiques jusqu'aux plus modernes qui concernent les réseaux de télécommunications.

Cet impératif est lui-même très lié à la réalité politique la plus profonde qui constitue le ciment de la collectivité nationale même et donne finalement son sens ultime à la notion d'aménagement du territoire. Celui-ci n'aurait aucun sens s'il ne s'attachait pas à ce vouloir vivre collectif. Car si le développement économique ne devait suivre que la loi de la rentabilité et de la productivité, il n'est pas certain qu'il resterait de nombreux pays européens capables d'affronter avec succès la compétition de demain avec l'Asie.

Prenons garde qu'à oublier une dimension politique et tout simplement humaine de l'aménagement du territoire, on n'aboutisse à la condamnation de grandes zones de notre territoire. Notre situation démographique, et certains phénomènes d'exode des cerveaux, devraient nous permettre de comprendre que derrière l'expression d'aménagement, se profile tout simplement celle de sa défense. Cette politique mérite donc qu'on y consacre quelques crédits.

**Conformément aux conclusions de son rapporteur pour avis, votre commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de l'aménagement du territoire pour 1987.**