

# SÉNAT

2<sup>e</sup> SESSION ORDINAIRE DE 1959-1960

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 avril 1960.

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à harmoniser la législation applicable aux départements français métropolitains et extramétropolitains, sous-équipés et sous-développés, afin de faciliter l'implantation ou le développement d'industries destinées à fixer la main-d'œuvre locale et à élever le niveau de leurs revenus.*

PRÉSENTÉE

Par M. Paul RIBEYRE

et les membres du groupe du Centre Républicain  
d'Action Rurale et Sociale (1)

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission des Affaires économiques et du Plan sous réserve du droit reconnu au Gouvernement par l'article 43 de la Constitution de demander la nomination d'une Commission spéciale.)

### EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le 20 juillet 1959, la question écrite suivante a été posée :

265. — 20 juillet 1959. — *M. Paul Ribeyre rappelle à M. le Ministre des Finances et des Affaires économiques qu'un effort particulier a été fait en vue de favoriser la conversion des entreprises, la décentralisation industrielle et l'adaptation de la main-d'œuvre qui conditionnent une véritable politique d'expansion régionale. L'aide*

(1) *Ce groupe est composé de : MM. René Blondelle, Martial Brousse, Omer Capelle, Louis Courroy, Claudius Delorme, Charles Durand, Eugène Jamain, Jean de Lachomette, Marcel Lemaire, François Levacher, Marcel Molle, Max Monichon, Marc Pauzet, Lucien Perdereau, Hector Peschaud, Paul Piales, Paul Ribeyre, Gabriel Tellier, Jacques Vassor.*

*Rattaché administrativement : M. Hector Dubois.*

apportée à plus d'un millier d'entreprises sous forme de prêts, de primes d'équipement, de bonifications d'intérêt, de subventions diverses et d'exonérations fiscales a permis de réaliser 150 milliards d'investissements et de créer 60.000 emplois nouveaux. Par la suite, le Gouvernement a voulu orienter les industriels vers un certain nombre de régions classées en « zones critiques ». Les entreprises, qui réalisent des investissements dans ces zones, reçoivent en plus de l'aide habituelle (prêts, bonification d'intérêt, réductions d'impôts) les avantages suivants : octroi d'une prime spéciale d'équipement pouvant atteindre 20 % du total des investissements réalisés ; possibilité pour les collectivités locales de porter le taux d'exonération de la patente à 100 % pendant cinq ans. Cette aide particulièrement importante amène tout naturellement les industriels à se diriger vers ces zones, au détriment du reste du territoire. Le décret du 2 avril 1959 a accentué encore cette orientation en étendant le bénéfice de la prime spéciale d'équipement à des localités où un chômage particulièrement important est constaté ou prévisible à bref délai. Par ce dernier décret, le Gouvernement, en se référant au chômage provenant soit de la récession ou du déclin de certaines activités traditionnelles, place au premier plan de ses préoccupations le problème de l'emploi et non plus, comme à l'origine, la création ou la conversion d'entreprises, base de toute expansion régionale. On peut donc craindre que, pressé par la menace de récession et sensible aux seuls facteurs conjoncturels, il se soit très nettement orienté vers une politique à court terme de lutte contre le chômage, négligeant les objectifs plus lointains mais plus durables qui figurent dans les programmes d'action régionale destinés à redonner une impulsion nouvelle à la vie économique de nos provinces. Si l'on retient comme seul critère pour bénéficier de l'aide la plus forte de l'Etat, un chômage particulièrement important, on porte un préjudice grave aux départements qui, bien que connaissant un léger chômage, ne jouissent pas pour autant d'une santé économique florissante. En effet, s'ils comptent peu de chômeurs, c'est parce qu'ils souffrent d'un mal encore plus grave : la dépopulation. C'est parce qu'il n'y a pas suffisamment d'offres d'emplois que les jeunes quittent ces régions pour trouver de l'embauche dans les grands centres industriels (régions parisienne, lyonnaise, marseillaise, etc.), et s'ils deviennent un jour chômeurs, ce n'est pas dans leur département d'origine. L'implantation et le développement de nouvelles usines proches des départements en voie de dépopulation ne pourront que constituer une attraction supplémentaire pour la jeunesse. En accélérant cet exode, ces nouvelles mesures et plus précisément le décret du 2 avril 1959 risquent donc de porter le préjudice le plus grave à l'équilibre économique si précaire des départements qui, chaque année, voient diminuer leur population active. Il apparaît donc indispensable de créer des emplois nouveaux dans les départements en voie de dépopulation, au même titre que dans les régions menacées par le chômage. Des zones susceptibles de convenir à l'implantation de certaines industries entrant dans le cadre des programmes d'action régionale doivent être définies à l'intérieur de ces départements. Elles constitueront de véritables « zone d'ancrage » où se fixera la main-d'œuvre sur le point de quitter ces régions. Aussi, dans ce but, il lui demande si l'aide de l'Etat, prévue par le décret du 2 avril 1959, peut être étendue aux opérations qui, bien que réalisées dans des zones où n'existe pas un chômage exceptionnel dû aux fermetures d'usines ou à des réductions d'activités, sont susceptibles de maintenir sur place la jeunesse arrivée à l'âge de travailler et pour laquelle n'existent pas d'offres d'emplois suffisantes.

Dans sa réponse, le Ministre reconnaît qu'au premier rang des objectifs poursuivis par le Gouvernement figure la recherche d'un certain équilibre démographique impliquant un arrêt ou un ralentissement des départs de la main-d'œuvre locale par un accroissement des possibilités d'emplois. Mais il n'en conclut pas pour autant que le décret du 2 avril puisse être automatiquement appliqué aux départements sous-équipés et en voie de dépopulation.

Ce décret n'accorde en effet la prime spéciale d'équipement que lorsqu'il existe un excès de demandes d'emploi non satisfaites par suite de chômage ou de réduction d'activité. Le critère de dépopulation n'est pas explicitement visé. Cependant, il est bien certain que la lutte contre le chômage et celle menée contre l'exode de la main-d'œuvre correspondent au même objectif : dans les deux cas, il s'agit de créer des emplois nouveaux.

On ne peut donc que s'écarter de l'esprit du décret lorsque, dans la réponse susvisée, il est dit que ce texte « *ne permet nullement de venir en aide d'une façon permanente aux agglomérations où subsiste un sous-emploi habituel* » et « *qu'encore moins, il permet de pallier les difficultés que connaissent les régions où les activités traditionnelles sont en déclin et où l'agriculture ne peut occuper toute la main-d'œuvre disponible* ».

Si, dans sa rédaction actuelle, ce décret doit avoir une application tout à fait exceptionnelle, il importe alors de prévoir sa modification pour qu'il puisse intervenir chaque fois que la main-d'œuvre ne peut trouver à s'employer parce qu'il n'y a pas sur place suffisamment d'offres d'emploi. Ce texte a en effet pour but de *promouvoir les investissements entraînant la création d'emplois nouveaux*.

Or, cet objectif ne peut être atteint que par l'implantation ou le développement d'entreprises dans les régions sous-développées, car c'est le moyen le plus efficace et le plus rapide de maintenir sur place la main-d'œuvre locale. En outre, en créant des emplois nouveaux, on augmente la masse des revenus dont profite automatiquement les départements intéressés.

C'est d'ailleurs pour répondre à cette préoccupation que le Gouvernement a déjà pris des mesures particulières en faveur des départements d'Algérie et du Sahara, où se posent précisément les problèmes de fixation de la main-d'œuvre et d'élévation du niveau des revenus. On constate ainsi que le décret, en date du 2 avril 1959, accorde aux entreprises installées en Algérie des primes d'équipement pouvant atteindre 40 % des investissements, des bonifications d'intérêts réduisant jusqu'à 3 % le taux annuel des emprunts, le remboursement des salaires payés, dans la proportion de 15 à 35 %, le reversement de la taxe à la production pour les biens d'équipement, des prêts à moyen et à long terme avec garantie de l'Algérie, de sorte que l'industriel installé en Algérie se voit rembourser sur les fonds publics plus de 60 % de ses investissements totaux.

Pour le Sahara, le décret du 15 septembre 1959 accorde aux entreprises, en dehors des primes spéciales d'équipement, des prêts, des avances et des bonifications d'intérêts, les avantages suivants :

- affranchissement de l'impôt sur les sociétés pendant 10 ans,
- ristourne totale de la taxe à la production ayant grevé les biens d'équipement mis en œuvre,
- ristourne de la taxe à la production égale à 8 % du chiffre d'affaires pendant 5 ans au plus.

Pourquoi ce qui est accordé aux départements extramétropolitains ne le serait-il pas aux départements métropolitains sous-équipés qui connaissent les mêmes problèmes :

- fixation de la main-d'œuvre locale,
- élévation du niveau des revenus actuellement insuffisants ?

De telles mesures contribueraient précisément à accélérer la décentralisation des industries et arrêteraient l'exode de la main-d'œuvre de départements qui, bien qu'étant très souvent de forte natalité, sont paradoxalement en voie de dépopulation par suite de l'insuffisance des offres d'emploi et du faible niveau des revenus.

Elles permettraient également de combattre un courant qui se précise à la suite de la mise en place du Marché commun et qui nuit aux départements en voie de dépopulation, car l'économie de l'Europe-Unie a tendance à se concentrer et à se développer essentiellement dans les zones déjà fortement industrialisées, alors que les régions sous-équipées — et pour cette raison délaissées — le seront davantage encore.

Tout cela souligne combien il serait dangereux et injuste de ne considérer que l'activité des grands centres industriels et l'expansion de régions extra-métropolitaines où l'on souhaite repeupler certaines zones désertiques, tandis qu'au même moment, en France, des départements se dépeuplent dangereusement, au détriment de nos économies régionales qu'il est essentiel de protéger et de développer.

Un exemple précis démontre parfaitement la gravité exceptionnelle de la situation faite à certains départements français. Si l'on prend en effet le cas de l'Ardèche, on constate que ce département avait au début du siècle dernier 380.000 habitants, alors qu'à la même époque la Seine-et-Oise en comptait 422.000 — soit un écart de 42.000 habitants — et la Seine 632.000 — soit un écart de 252.000 habitants seulement.

En 1954, l'Ardèche n'avait plus que 250.000 habitants, alors que la Seine-et-Oise était passée à 1.710.000 habitants et la Seine à 5.154.000 habitants. Ainsi le rapport entre la population de l'Ardèche et celle de la Seine qui, en 1801, était de 60 %, n'est plus aujourd'hui que de 5 %.

Si, par ailleurs, l'on compare la densité de la population de ce département avec celle des départements algériens, il apparaît que l'Ardèche, avec ses 45 habitants au kilomètre carré, se place derrière la plupart des départements d'Algérie, et plus particulièrement derrière ceux d'Alger, Tizi-Ouzou, Oran, Orléansville, Constantine, etc. La Grande Kabylie, malgré ses plateaux arides, à un peuplement aussi dense que celui de la Belgique (140 habitants au kilomètre carré). L'expression « Désert français » n'est donc pas une formule excessive, ni une figure de style, mais correspond bien hélas à la tragique réalité.

Comment peut-on justifier, dès lors, l'attribution d'une prime à celui qui s'installe à Tizi-Ouzou, alors qu'elle lui serait refusée s'il s'installait à Annonay ?

Sur un plan général, il semble également nécessaire de rappeler que, dans le passé, notre Pays a consacré hors de la métropole une part non négligeable de ses revenus à d'importants travaux d'équipement dont le financement constitua trop souvent autant d'expériences malheureuses. Nous sommes en droit de penser, aujourd'hui, que si ces fonds avaient été utilisés en métropole, l'équipement de la France, encore largement déficitaire, y aurait trouvé son compte. Peut-être même, si l'on avait pu faire ainsi à temps les investissements indispensables, n'y aurait-il pas à déplorer actuellement la dépopulation progressive de certaines régions et la création de déserts français.

Après ces amputations successives du patrimoine français, nous estimons qu'il serait regrettable de ne pas tenir compte de ces faits, en continuant à donner en matière d'équipement les avantages les plus importants à des régions extramétropolitaines qui, de surcroît, ne pourront définir leur destin politique que dans plusieurs années.

Certes, pour cette dernière raison, une politique cohérente implique que, durant ces années d'incertitudes, la France cherche par un effort financier exceptionnel à s'attacher les populations qui seront amenées à faire un choix décisif. *Mais cette politique ne*

*saurait pour autant faire oublier que la France doit régler également et avec la même urgence les problèmes d'investissements intéressant les régions sous-développées et sous-équipées de la métropole qui réclament un effort au moins équivalent.*

Il est donc naturel de demander l'harmonisation des législations visant :

1° Les régions de France pour lesquelles se posent des problèmes de création d'emplois ;

2° Les départements métropolitains ou extramétropolitains qui connaissent les mêmes difficultés, afin de donner à ces régions sous-développées la possibilité de retrouver l'équilibre économique actuellement offert aux départements du Sahara ou de l'Algérie.

Le financement de ces mesures pourrait être assuré par les produits d'une taxe spéciale frappant la création ou l'extension d'installations industrielles ou d'établissements dans les agglomérations déjà encombrées, telles que la région parisienne. Celle-ci, aux termes de l'article 48 du Code de l'Urbanisme et de l'habitation, groupe les départements de la Seine, de la Seine-et-Oise et de la Seine-et-Marne, ainsi que cinq cantons du département de l'Oise. Dans cette aire géographique vit le cinquième de la population française. Son développement n'est pas encore freiné car, chaque mois, c'est au total plus de 100.000 mètres carrés de planchers nouveaux qui sont demandés par les industries installées dans la région parisienne.

C'est pourquoi nous vous demandons d'adopter la proposition de loi suivante :

## PROPOSITION DE LOI

### Article premier.

Les départements français métropolitains et extramétropolitains sous-développés et sous-équipés et ceux pour lesquels se posent des problèmes de création d'emploi bénéficieront d'une législation commune afin de faciliter l'implantation ou le développement d'industries destinées à fixer la main-d'œuvre locale et à élever le niveau de leurs revenus.

### Art. 2.

Un règlement d'administration publique déterminera les avantages à accorder à ces départements pour promouvoir une politique d'expansion industrielle indispensable à leur équilibre économique.

### Art. 3.

Le financement sera assuré par un aménagement des crédits ouverts à cet effet, auxquels s'ajouteront les produits d'une taxe spéciale frappant la création ou l'extension, dans le groupement d'urbanisme défini à l'article 48 du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation, d'installations industrielles et de leurs annexes, d'établissements scientifiques ou techniques, d'immeubles à usage principal, de bureaux commerciaux ou professionnels, que ces créations soient soumises à la procédure d'agrément ou qu'elles bénéficient des dérogations prévues par le décret n° 58-1460 du 31 décembre 1958.