

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1974.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan* (1),  
sur le projet de loi de finances pour 1975, ADOPTÉ PAR  
L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME V

Services du Premier Ministre.

### AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Par M. André BARROUX,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, Michel Chauty, vice-présidents ; Jean-Marie Bouloux, Fernand Chatelain, Marcel Lemaire, Joseph Voyant, secrétaires ; Charles Alliès, Octave Bajeux André Barroux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billiemaz, Amédée Bouquerel, Frédéric Bourguet, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Auguste Chupin, Jean Colin, Francisque Collomb, Jacques Coudert, Maurice Coutrot, Pierre Croze, Léon David, René Debesson, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Jean Francou, Léon-Jean Grégory, Mme Brigitte Gros, MM. Paul Guillaumot, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Alfred Kieffer, Pierre Labonde, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Bernard Legrand, Louis Le Montagner, Léandre Létouart, Paul Malassagne, Louis Marré, Pierre Marzin, Henri Olivier, Louis Orvoen, Gaston Pams, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Henri Prêtre, Maurice PrévotEAU, Jean Proriot, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Jules Roujon, Guy Schmaus, Michel Sordel, René Travert, Raoul Vadepiéd, Jacques Verneuil, Raymond Villatte, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5<sup>e</sup> législ.) : 1180 et annexes, 1230 (tomes I à III et annexe 30), 1235 (tome XVI) et in-8° 169.

Sénat : 98 et 99 (tomes I, II et III, annexe 22) (1974-1975).

---

Lois de finances. — Aménagement du territoire - Parcs naturels - Industrialisation - Aérotrain - Urbanisme - Aménagements régionaux.

## SOMMAIRE

	<b>Pages</b>
<b>Brève présentation de l'avis</b> .....	<b>3</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>5</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE. — Les actions sectorielles :</b>	
I. — La décentralisation des activités industrielles et tertiaires.....	7
A. — La décentralisation industrielle.....	7
B. — La reconversion industrielle .....	9
C. — La décentralisation tertiaire.....	10
D. — Les limites et les insuffisances de la politique de décentralisation .....	13
1. Appréciation quantitative .....	14
2. Appréciation qualitative .....	17
II. — L'adaptation du monde rural face à la mutation de l'agriculture... ..	19
A. — L'action en faveur des zones à économie rurale dominante. ....	21
B. — L'action en faveur des zones d'économie montagnarde.....	23
C. — Jugement sur la politique en faveur des zones rurales et montagnardes .....	25
<b>DEUXIÈME PARTIE. — Problèmes actuels de l'aménagement du territoire :</b>	
I. — L'aménagement du territoire et les relations avec les économies extérieures .....	27
A. — Les incertitudes de la politique régionale dans le cadre européen .....	27
B. — Le problème des investissements étrangers.....	31
II. — L'aménagement et la protection des espaces littoraux.....	37
A. — La politique de protection du littoral.....	38
B. — La politique d'aménagement du littoral.....	40
<b>Observations de la commission</b> .....	<b>51</b>

## BREVE PRESENTATION DE L'AVIS

**L'aménagement du territoire connaît, en 1974, une double évolution.** Au niveau des structures gouvernementales, il est **désormais rattaché au Ministre de l'Intérieur**, qui, seul au sein du Gouvernement, a rang de Ministre d'Etat. Au niveau de son rôle dans la politique économique, **le Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale se voit confier la présidence du tout récent Comité de restructuration industrielle**, organisme créé pour aider les entreprises à s'adapter aux données nouvelles de l'économie nationale et internationale. Dans le premier cas, il est difficile de mesurer la portée du changement ; dans le second, il est trop tôt pour juger.

Le contenu de la politique d'aménagement du territoire, quant à lui, n'a pas encore subi de modifications aussi nettes. **Dans le domaine traditionnel et fondamental des actions sectorielles, la caractéristique demeure la continuité** : continuité des mesures en faveur de la décentralisation industrielle et tertiaire et de celles en faveur de l'adaptation du monde rural. C'est précisément cette constance qui permet de mieux faire le point et de mieux apprécier l'efficacité mais aussi les limites et les insuffisances d'une politique maintenant en « régime de croisière ». Les réalisations existent et permettent de dire qu'**un certain rééquilibrage géographique des activités sur le territoire national s'opère**. Mais on constate que **les résultats quantitatifs des créations d'emplois industriels ou tertiaires n'ont pas encore véritablement renversé la tendance à la centralisation**. Sur le plan qualitatif, **on peut toujours affirmer que Paris commande et que la province exécute**.

**Les efforts entrepris pour adapter le monde rural n'ont pas encore permis une véritable revitalisation** d'une société qui souffre d'un délaissement trop prolongé et du dynamisme abusif de la société industrielle et urbaine.

Les responsables de l'aménagement du territoire doivent aussi faire face à des **problèmes pour lesquels il reste à se déterminer et à agir au mieux des intérêts supérieurs de la nation**. C'est le cas pour le **choix d'une politique régionale dans le cadre européen** ou d'une attitude devant l'**implantation d'entreprises étrangères en France**. C'est aussi le cas pour **organiser l'avenir du littoral** de notre pays, où l'harmonisation entre les impératifs d'aménagement et ceux de protection demeure difficile.

Mesdames, Messieurs,

Une fois de plus, la place de l'aménagement du territoire au sein des structures gouvernementales vient de changer. Il est désormais rattaché au Ministère de l'Intérieur, département dont le responsable actuel est, en outre, Ministre d'Etat. Ce nouvel avatar illustre combien cette politique est multiforme et touche à tous les domaines de la vie administrative et économique, mais aussi à quel point sa place exacte dans nos institutions demeure soumise à bien des aléas aux tenants et aux aboutissants imprécis.

Pour le reste — c'est-à-dire pour l'essentiel — le contenu de la politique d'aménagement du territoire n'a pas subi de modification majeure : l'action régionale n'est pas, semble-t-il, le domaine d'élection du changement. La poursuite d'objectifs déjà anciens demeure l'axe de cette politique, avec quelques évolutions et quelques prolongements nouveaux. Rien de saillant.

Si le cadre gouvernemental a changé et si le contenu politique demeure, une transformation profonde, dont les répercussions se mesurent encore mal, est cependant intervenue : le contexte économique national et international a été, au cours des derniers mois, bouleversé. L'action régionale ne peut pas ne pas en ressentir fortement les contrecoups. Elle doit aussi être un des moyens d'en combattre les effets les plus nocifs.

A cet égard, il semble même que l'aménagement du territoire soit en première ligne pour organiser la défense et l'adaptation de l'économie française devant les menaces de crise qui apparaissent. Le Délégué à l'aménagement du territoire ne vient-il pas d'être appelé à présider le tout nouveau Comité de restructuration industrielle, dont le Ministre des Finances a annoncé la création devant le Sénat, il y a quelques jours. Il est naturellement beaucoup trop tôt pour mesurer le rôle de cette nouvelle structure administrative. Formons le vœu qu'elle ne constitue pas un comité de plus, au sein d'une administration française qui n'en a jamais été chiche.

Plutôt que de se livrer à l'analyse complète de tous les aspects de l'action régionale, méthode dont le caractère rituel aboutit à la monotonie et à la redite, votre rapporteur pour avis s'est efforcé d'amorcer une étude critique des problèmes les plus importants ou les plus nouveaux de cette politique.

Le présent avis examinera d'abord les actions sectorielles, c'est-à-dire la décentralisation des activités industrielles et tertiaires et l'adaptation du monde rural. Pour être anciennes, ces actions n'en demeurent pas moins fondamentales, puisqu'elles portent sur les données de base de toute vie économique et sociale.

Dans une deuxième partie, nous traiterons de deux questions dont l'importance pour l'avenir de notre pays est de mieux en mieux perçue, mais pour lesquelles on est encore plus au stade des interrogations qu'à celui des orientations définitives. La première question concerne les rapports de l'aménagement du territoire et des économies extérieures. Dans ce domaine, deux questions émergent actuellement : la mise en œuvre d'une politique régionale dans le cadre européen et le développement des entreprises étrangères en France.

La seconde question concerne l'avenir des espaces littoraux, dont notre pays est richement pourvu, pour lesquels se pose le problème de leur aménagement et, par conséquent, celui de leur protection.

## PREMIERE PARTIE

### LES ACTIONS SECTORIELLES

La politique d'aménagement du territoire s'efforce de mieux répartir géographiquement le développement des diverses activités économiques sur l'ensemble du territoire. Elle agit dans tous les secteurs : industriel, agricole et tertiaire.

#### I. — La décentralisation des activités industrielles et tertiaires.

On sait que l'industrialisation régionale a été le premier des grands objectifs de l'aménagement du territoire. Cette action se développe dans deux directions : la décentralisation et la reconversion. Pour le tertiaire, il s'agit d'éviter que Paris et, maintenant, les grandes métropoles, ne monopolisent l'essentiel des activités.

#### A. — LA DÉCENTRALISATION INDUSTRIELLE

Depuis quelque vingt ans maintenant, on s'efforce de favoriser une meilleure répartition des entreprises industrielles sur tout le territoire national, notamment dans les régions dont le « décollage » économique était insuffisant ou nul.

Pour l'année 1973 et le premier semestre 1974, on peut dresser, sous forme de tableau, un bilan de l'action réalisée dans ce domaine. Il s'agit des principales opérations d'implantations décentralisées réalisées au cours de ces dix-huit mois.

LIEU D'IMPLANTATION	NOM DE L'ENTREPRISE	NATURE DE L'ACTIVITE	NOMBRE D'EMPLOIS CREES
Bayonne .....	Monoplast.	Emballages en plastique.	370
Charleville .....	Citroën.	Fonderie.	750
			(dans une première étape).
Donchery (près Sedan)....	B. S. N.	Vitres.	270
Valence-d'Agen .....	Villeroy et Bosch.	Céramique.	380
Dieppe .....	Luchaire.	Métallurgie.	280
Domfront (Orne).....	Moulinex.	Appareils électriques.	420
Cherbourg .....	Union industrielle d'entreprise.	Plates-formes de forage.	500
Roanne .....	Michelin.	Pneumatiques.	700
Champ-sur-Drac (zone mi- nière de la Mure).	Fasson.	Matériaux adhésifs.	450
Angers .....	Motorola.	Alternateurs.	650
Bayonne .....	S. A. des télécommunications.	Télécommunications.	600
Brive .....	Société générale de fonderie.	Céramique sanitaire.	250
Fleurance (Gers).....	Grundig.	Matériel électrique.	300
Angoulême .....	S. A. F. T.	Accumulateurs.	450
Roubaix .....	Rank Xeros.	Matériel de reproduction.	700

Ce tableau nous paraît préférable à une longue énumération de chiffres et d'ailleurs suffisant pour éclairer le jugement. Il faut d'abord bien souligner qu'il ne s'agit que des **principales opérations de décentralisation et non de toutes**. Ceci implique que, dans certaines régions ne figurant pas dans la liste ci-dessus, le nombre total des emplois créés peut être, cependant, assez élevé, en raison d'un grand nombre d'implantations de petite ou moyenne importance.

On remarquera cependant que *des régions* où les problèmes d'industrialisation demeurent aigus, *sont complètement absentes* de la liste ci-dessus. Il en est ainsi de Midi-Pyrénées, de l'Auvergne, de la Lorraine et de la Bretagne. Certes, si on considère le nombre des emplois créés dans ces régions, on constate qu'il est assez élevé, du moins dans trois d'entre elles. Il est, néanmoins, étonnant qu'aucune opération importante n'y ait été réalisée entre le 1<sup>er</sup> janvier 1973 et le 30 juin 1974.

En outre, il convient de signaler l'évolution, plus défavorable, de l'Auvergne. Celle-ci avait, en 1973, bénéficié de primes industrielles pour 1 509 emplois. Ce résultat assez bon succédait à un résultat très insuffisant en 1972 : 743 emplois créés seulement. Ce qui est bien plus inquiétant encore, c'est le niveau extrêmement bas des emplois nouveaux apparus au 1<sup>er</sup> semestre 1974 : 191. Elu de cette région, votre rapporteur se doit de souligner et de regretter cette évolution fort peu satisfaisante, qui a bien mal préparé l'Auvergne à subir le choc d'une conjoncture économique sans cesse plus difficile.

## B. — LA RECONVERSION INDUSTRIELLE

La politique d'industrialisation régionale, après avoir été tout d'abord centrée surtout sur les régions rurales de l'Ouest et du Sud-Ouest, a dû prendre en compte le problème de zones où une vieille industrie entrerait en crise. Il s'agit, on le sait, du Nord - Pas-de-Calais, de la Lorraine, des zones minières du Centre et du Midi et de divers autres secteurs.

Au total, de 1969 à 1973, sur un total de 2 260 primes accordées, 1 150 environ ont bénéficié aux régions de l'Ouest et du Sud-Ouest et 1 100 aux autres régions.

Dans le *Nord - Pas-de-Calais*, l'action de conversion avait commencé dès 1956. Elle a ensuite connu une accentuation à partir de 1969, le montant des primes accordées s'élevant à 280 millions de francs pour cette période, ce qui correspond à la création d'environ 30 000 emplois.

En *Lorraine*, c'est en 1968 que les premières opérations notables ont commencé. Jusqu'en 1973, les 210 millions d'aides ont partiellement contribué à la création de 27 000 emplois. Cette région a beaucoup souffert du déclin d'activités traditionnelles, telles que la sidérurgie, le textile et le charbon. Mais on doit regretter que l'évolution naturelle ait été délibérément aggravée par une politique volontariste du Gouvernement, qui a décidé de sacrifier la production houillère nationale. Aujourd'hui, la crise pétrolière et les événements de Faulquemont montrent l'absurdité de cette orientation.

Nous ne donnerons par les chiffres concernant les autres zones de conversion, qui sont situées en Bourgogne, Languedoc, Rhône-

Alpes et Champagne-Ardennes. On indiquera simplement une certaine accélération des programmes de conversion aidés par l'Etat. Cette action a joué pour les bassins miniers de Montceau (Saône-et-Loire), de la Machine (Nièvre), d'Alès et de la Mure, ainsi que pour les zones de Saint-Etienne, de Roanne et de Charleville-Mézières.

Les chiffres avancés par le Gouvernement (nombre et montant des primes accordées, emplois créés) ne sont évidemment pas négligeables. Ils ne présentent *qu'un inconvénient*, que nous avons du mal à croire inévitable, *celui de ne jamais donner d'évaluation comparative des besoins à satisfaire*. La création de 1 000 emplois nouveaux là où il y a 1 000 travailleurs touchés par le déclin d'une industrie serait une réussite remarquable, dont les responsables se déclareraient à juste titre hautement satisfaits. Elle n'a apparemment jamais été obtenue, puisque le Gouvernement décompte toujours les emplois créés, jamais ceux à créer. Dans ces conditions, vous permettrez à votre rapporteur d'estimer que, s'il y a action positive du Gouvernement, celle-ci demeure insuffisante par rapport aux besoins et vous l'excuserez de ne pas chiffrer ces derniers, les services officiels, qui auraient seuls pu le faire, ne l'ayant pas fait ou n'ayant, en tout cas, pas publié ces indications. Au lieu de parler de réussite ou de grand effort, comme le fait si volontiers le Gouvernement en citant des chiffres unilatéraux, votre rapporteur se bornera à rappeler au Sénat qu'outre les travailleurs en activité frappés par le déclin d'une industrie, il faut compter les nombreux jeunes qui, dans les zones peu industrialisées comme dans celles de conversion, ne trouvent pas les emplois dont ils ont un urgent et vital besoin.

### C. — LA DÉCENTRALISATION TERTIAIRE

En 1974, à l'ère de ce qu'on appelle emphatiquement la « société post-industrielle », le développement régional ne peut se concevoir uniquement à l'aide d'implantations industrielles. Le recensement de 1968 n'a-t-il pas montré que, pour 7 800 000 personnes employées dans l'industrie, le bâtiment et les travaux publics, le secteur tertiaire en occupait 9 200 000. Depuis 1954, la progression de ce dernier a été considérable — près de 2 millions.

de personnes — alors que celui des autres secteurs non agricoles était bien moindre — 1 100 000 personnes, dont seulement 400 000 pour l'industrie proprement dite.

La principale leçon de cette évolution, c'est que *le développement régional ne peut s'appuyer principalement sur l'industrie*. C'est le secteur tertiaire qui, seul, peut — et doit — fournir la majorité des nouveaux emplois indispensables à la province.

Mais les activités tertiaires sont de deux sortes. La première comprend celles dont la localisation ne dépend que de leur nature : commerces et services opérant sur un marché déterminé, liés directement à la croissance urbaine et à l'évolution des besoins de notre société. Cette catégorie ne peut, à l'évidence, guère être influencée par la politique d'aménagement du territoire, du moins directement et immédiatement.

Au contraire, la seconde catégorie d'activités n'a pas de localisation imposée de la même manière. C'est sur elles que peut agir une politique volontariste. Il s'agit des services généraux des entreprises ; des fonctions de financement, d'assurance, de prestations de pensions, autres que les tâches de guichet et de gestion courante ; des fonctions de recherches ; de l'étude et du traitement de l'information ; enfin, de certaines compétences administratives ou para-administratives. Pourtant, le trait commun à toutes les activités de cette seconde catégorie a été jusqu'ici de s'exercer principalement, voire exclusivement, dans la capitale.

Si l'on compare, en effet, la répartition de l'ensemble des emplois secondaires et tertiaires entre la région parisienne et le reste de la France, on constate un très fort déséquilibre.

Le tableau suivant indique les évolutions entre 1968 et 1971. Il indique successivement le total des emplois en France (A), ceux du tertiaire pur (B) et ceux du secondaire (C). Dans ce dernier secteur, enfin, il distingue les emplois purement secondaires (E) de ceux qu'on peut appeler les emplois tertiaires du secteur secondaire (D).

**Evolution des actifs et des emplois de 1968 à 1971.**

	A : ACTIFS				B : TERTIAIRE PUR				C : SECONDAIRE				DONT :							
													D : Tertiaire du secondaire.				E : Purement secondaire.			
	1968		1971		1968		1971		1968		1971		1968		1971		1968		1971	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Région parisienne..	4 397	21,6	4 681	22,6	933	42,1	1 082	39,4	1 208	23,4	1 459	24,5	358	37,8	452	38,4	850	20,2	1 007	21
Reste de la France.	16 001	78,4	16 069	77,4	1 286	57,9	1 666	60,6	3 944	76,6	4 503	75,5	589	62,2	724	61,6	3 355	79,8	3 779	79

(1) Nombre d'emplois en milliers.

(2) Pourcentage par rapport au total français des emplois de la catégorie considérée.

Source : Travaux et recherches de prospective. — Schéma général d'aménagement de la France. — Questions à la société tertiaire. — Documentation française, 1974 (page 83).

Ce tableau indique clairement la prédominance de la région parisienne. Une analyse plus fine par région montre qu'en 1968, on observe le clivage géographique traditionnel. Outre Paris et sa région, ce sont les autres régions situées à l'Est de la ligne Le Havre-Marseille qui ont les plus forts pourcentages d'emplois tertiaires par rapport au total des actifs. La France de l'Ouest reste très sous-développée dans ce domaine.

En 1971, cette situation n'a que faiblement évolué. Le tertiaire a toutefois crû particulièrement dans les régions où l'emploi total croissait peu ou décroissait (Ouest et bassin parisien), tandis que, dans la région parisienne, le tertiaire augmentait peu et le nombre d'actifs fortement.

L'ensemble des activités tertiaires représente, au total, plusieurs centaines de milliers d'emplois qualifiés et supérieurs dont la localisation, n'étant pas imposée, présente un intérêt considérable pour l'aménagement du territoire. Il n'est pas plus facile, pour le tertiaire comme déjà pour le secondaire, d'après les données statistiques fournies par le ministère à l'occasion de l'examen budgétaire, de se faire une idée précise de l'efficacité et de l'ampleur de la politique de décentralisation. C'est pourtant ce que nous allons essayer de faire à l'aide d'informations que nous avons dû nous résoudre à chercher ailleurs.

#### D. — LES LIMITES ET LES INSUFFISANCES DE LA POLITIQUE DE DÉCENTRALISATION

A ne considérer que les chiffres de création d'établissements et d'emplois industriels ou tertiaires en province, on pourrait penser que la politique d'aménagement du territoire n'est pas seulement « bien présentée » dans les documents officiels mais aussi que, peut-être, elle « se présente bien » dans les faits. Est-ce vraiment le cas ? Votre rapporteur, à défaut de statistiques précises et adéquates, invoquera cependant son sentiment personnel de représentant d'une région où la décentralisation indispensable est encore loin d'avoir obtenu des résultats suffisants. Il sait que son sentiment est partagé, pour leur propre région, par de nombreux autres élus de zones peu favorisées jusqu'ici par le développement économique.

Mais des impressions, même concordantes, ne suffisent pas à étayer une critique. Il faut bien tenter de citer des faits, des

chiffres. Malheureusement, l'information officielle, en tout cas celle qui est publiée, est très décevante et incomplète. Nous essaierons d'étayer nos impressions à la fois par des éléments quantitatifs et par des éléments qualitatifs.

### 1. *Appréciation quantitative de la décentralisation industrielle et tertiaire.*

Un premier élément d'appréciation est fourni par l'I. N. S. E. E. qui a procédé au recensement de 1968 et à une évaluation d'actualisation en 1971.

On constate qu'au cours de ces trois années, le nombre total des actifs employés dans le secondaire et le tertiaire est resté pratiquement stable (+ 0,4 %) pour l'ensemble des régions, *sauf la région parisienne où il a crû de 6,5 %*. C'est toutefois le secondaire qui a alimenté cette croissance : + 18,5 % contre + 12,6 % en province.

Dans l'ensemble du secondaire couvert par l'enquête (1), *le poids de la région parisienne croît de 23,4 % à 24,5 %*. Toutefois, si l'on considère la totalité du secondaire, y compris donc les petits établissements, la part de la région parisienne tombe de 24,2 % à 23 % des actifs salariés de 1968 à 1971.

Dans le secteur tertiaire, il faut distinguer le tertiaire « pur » du tertiaire du secondaire, c'est-à-dire les emplois correspondant aux fonctions internes de service des entreprises industrielles. L'évolution est, en effet, divergente dans ces deux ensembles.

Pour le tertiaire pur, le rattrapage des régions sur Paris est très net : croissance de 29,6 % des effectifs employés contre 16 % en région parisienne. La croissance est particulièrement forte dans l'Ouest (41 %) et le bassin parisien (34,6 %), mais particulièrement faible dans le Nord (23,1 %).

Par contre, en ce qui concerne le tertiaire du secondaire, l'évolution est inversée et la région parisienne l'emporte. Sa croissance, de 1968 à 1971, est de 26,3 % en effectifs employés contre 22,9 % pour le reste de la France.

---

(1) Il s'agit des établissements employant plus de dix salariés.

# GRANDES RÉGIONS — ZONES D'ÉTUDES ET D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE



## GRANDES RÉGIONS

La division du territoire en trois parties a été utilisée par la Commission nationale à l'aménagement du territoire, placée auprès du Commissariat général du Plan, pour les travaux préparatoires du V<sup>e</sup> Plan (1966-1970).

Cette division en trois parties (ou division de la France en deux parties : l'Est et l'Ouest, si l'on exclut la Région parisienne) a le mérite de mettre en évidence l'opposition entre les régions de l'Est de la France à vocation industrielle (Nord, Lorraine) ou en forte expansion démographique et économique (Provence-Côte d'Azur, Rhône-Alpes) et celles de l'Ouest de la France à vocation agricole ou en cours d'aménagement (Languedoc-Roussillon, Aquitaine).

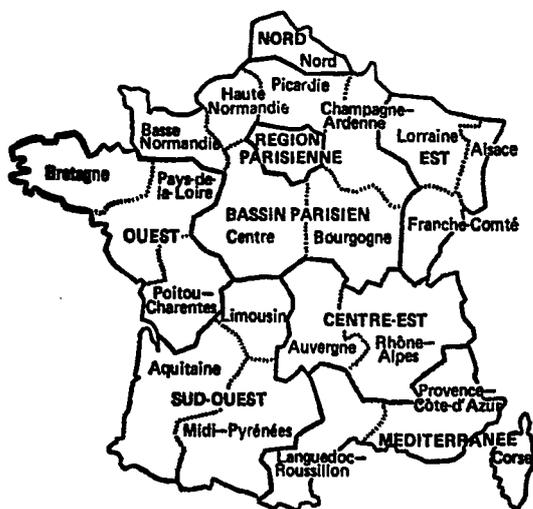
Certaines régions telles que le Centre, la Bourgogne, la Franche-Comté, entrent difficilement dans ce schéma simplifié de partition du territoire.

★ Se reporter au numéro d'Études et conjoncture de décembre 1966 consacré aux Méthodes de programmation dans le V<sup>e</sup> Plan.

	Superficie en km <sup>2</sup>	Population au 1 <sup>er</sup> janvier 1974 (milliers d'habitants)
Régions de l'Est.....	233 088	23 555,6
Régions de l'Ouest.....	298 902	18 762,4
Région parisienne.....	12 008	10 022,0
<b>Ensemble.....</b>	<b>543 998</b>	<b>52 340,0</b>

## ZONES D'ÉTUDES ET D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Au nombre de huit, les zones d'études et d'aménagement du territoire ont été constituées par regroupement de circonscriptions d'action régionale. Cette division du territoire résulte d'études menées par l'I.N.S.E.E., en liaison avec le Commissariat général du plan d'équipement et de la productivité et la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, pour la préparation du VI<sup>e</sup> Plan.



	Superficie en km <sup>2</sup>	Population au 1 <sup>er</sup> janvier 1974 (milliers d'habitants)
Région parisienne.....	12 008	10 022,0
Bassin parisien.....	145 505	9 599,5
Nord.....	12 378	3 949,4
Est.....	48 038	4 923,6
Ouest.....	85 101	6 734,7
Sud-Ouest.....	103 721	5 497,4
Centre-Est.....	69 682	6 114,3
Méditerranée.....	67 565	5 499,1
<b>Ensemble.....</b>	<b>543 998</b>	<b>52 340,0</b>

Si l'on considère les diverses zones d'études définies selon les critères de l'aménagement du territoire, on obtient finalement les résultats suivants, pour la période de 1968 à 1971 :

— Région parisienne : croissance forte du secondaire et faible du tertiaire, croissance très forte du nombre d'actifs ;

— Ouest : croissance plus forte encore du secondaire et du tertiaire, mais décroissance faible du nombre total d'actifs (donc diminution très rapide de l'emploi non salarié et/ou de l'emploi agricole) ;

— Bassin parisien : croissance très forte de l'emploi tertiaire pur, du tertiaire secondaire et du secondaire, forte décroissance du nombre d'actifs ;

— Nord : croissance particulièrement faible du tertiaire (pur et autre) et surtout du secondaire ;

— Centre-Est : croissance faible du secondaire et très faible du tertiaire du secondaire ;

— Méditerranée : croissance très forte du tertiaire du secondaire ;

— Est et Sud-Ouest : comme la moyenne nationale.

La décentralisation industrielle et tertiaire, axe fondamental et primordial de la politique d'aménagement du territoire, n'aboutit donc pas à un résultat aussi satisfaisant qu'on tend parfois à le dire. Certes, les responsables de l'aménagement du territoire ont obtenu *des résultats qu'il serait injuste de ne pas reconnaître*. Les recensements de 1962 et de 1968 ont montré une tendance au rééquilibrage régional des activités industrielles et tertiaires. Le poids économique, surtout industriel, des régions les plus importantes (Paris, Rhône-Alpes, Nord) tend à se réduire, tandis que les régions à développement insuffisant augmentent leur part dans l'emploi salarié total. La faiblesse même des évolutions, en regard de l'importance des disparités, n'est pas un motif de critique, car en un tel domaine les mouvements sont nécessairement lents.

Depuis 1968, on peut dire que la répartition géographique des activités industrielles reste orientée vers une réduction des disparités géographiques.

Par contre, contrairement à ce que l'on observait en 1962 et 1968, *les activités tertiaires ne suivent plus la décentralisation industrielle*. Une compensation semble s'établir géographiquement dans la croissance de ces deux secteurs.

Si l'on considère l'ensemble des emplois salariés, tant tertiaires qu'industriels, on constate que, depuis 1968, la structure régionale n'a pratiquement pas changé. La région parisienne représente 25,1 % des emplois salariés au 1<sup>er</sup> janvier 1972, comme au 1<sup>er</sup> janvier 1968 et la région Rhône-Alpes 9,3 % à ces deux dates. Si la Bretagne a un peu progressé (de 3,7 % à 3,8 %), la Basse-Normandie n'a pas changé.

Quantitativement donc, le mouvement de redistribution géographique du total des emplois salariés, observé en 1962 et 1968, marque le pas depuis quatre ans, en raison d'une insuffisante décentralisation des activités tertiaires. Cette stagnation est d'autant plus regrettable que **les salariés représentent actuellement 80 % de la population active totale**, celle-ci englobant aussi, évidemment, agriculteurs et non-salariés. Or, on sait que, notamment dans les régions au développement insuffisant, où leur nombre est encore élevé, ces deux dernières catégories d'agents économiques voient leur importance numérique décroître.

C'est donc pour l'ensemble des activités, salariées, non salariées et agricoles, que les problèmes d'emplois se posent. Notre impression d'élus est donc justifiée sur le plan quantitatif. L'est-elle aussi sur le plan qualitatif ?

## *2. Appréciation qualitative de la décentralisation industrielle et tertiaire.*

Si, en matière de décentralisation industrielle, on peut, dans une certaine mesure, privilégier les aspects quantitatifs, il n'en est pas de même pour le secteur tertiaire : le poids socio-économique d'un nouvel emploi de chercheur ou de cadre est difficilement comparable à celui d'un vendeur de grande surface ou d'un employé aux écritures. La décentralisation d'un siège social d'entreprise compte beaucoup plus que celle des archives poussiéreuses d'un ministère. Le critère numérique des créations d'emplois ne peut donc suffire à l'appréciation de la politique de décentralisation.

Il faut faire intervenir des critères plus qualitatifs, même d'ailleurs en ce qui concerne le secteur industriel. L'implantation d'une usine ne peut s'apprécier uniquement en nombre d'emplois créés : les qualifications requises pour ces emplois, les avantages et les inconvénients de l'implantation au regard de l'environnement

et, surtout, le caractère autonome ou dépendant d'un autre centre de décision de l'établissement industriel créé ont aussi leur importance.

Considérons *le tertiaire directionnel ou supérieur*, qui concerne toutes les activités et fonctions correspondant à un degré-certain d'autonomie, de responsabilité et de pouvoir, exigeant un niveau de qualification élevé et étant assez rares. En 1971, on estime que ce tertiaire directionnel représente environ 10 % du tertiaire.

Ce groupe, qui représente le sommet de la hiérarchie professionnelle et du pouvoir économique, est toujours extrêmement concentré dans la région parisienne, qui regroupe 77 % des emplois de cette nature. Loin, très loin derrière, viennent Rhône-Alpes (4 %), Nord (4 %), Provence-Côte d'Azur (2 %) et Lorraine (2 %). L'importance relative de la région parisienne a toutefois diminué très légèrement de 1968 à 1971 : le taux de croissance de ces emplois n'y est que de 65 % contre 110 % pour les autres régions (France entière : 73 %). Quoi qu'il en soit, si, comme l'a dit le délégué à l'aménagement du territoire : « Il n'est plus tolérable que ceux qui commandent soient à Paris et ceux qui exécutent en province », on voit qu'il reste énormément à faire pour atteindre cet objectif.

Les plus fortes progressions relatives de ce type d'emploi ont été observées dans le bassin parisien, en Lorraine, dans le Midi-Pyrénées, le Centre et le Nord. Par contre, la croissance a été faible ou nulle dans toutes les régions de l'Ouest et du Sud. L'évolution dans ces régions révèle qu'il y a insuffisance qualitative de la décentralisation, bien que parfois elles aient bénéficié d'une augmentation appréciable du nombre d'emplois salariés créés, toutes catégories confondues.

On constate aussi, ce qui n'est pas pour surprendre, que la croissance des emplois du tertiaire directionnel a été la plus forte dans les métropoles d'équilibre.

L'analyse de l'évolution des catégories d'emplois tertiaires les moins « nobles » (15 % du total des emplois tertiaires) montre qu'ils n'augmentent pas à Paris, alors qu'ils croissent en province. Là encore, le développement du tertiaire à Paris comporte un accroissement de qualité non négligeable dont ne bénéficie pas la province.

Cette analyse de la répartition géographique des différentes catégories d'emplois tertiaires, pour sommaire qu'elle soit, confirme nos appréhensions. Elle traduit bien un renforcement du rôle de Paris, accompagné d'une sorte d'égalisation à l'intérieur du reste

de la France. On voit clairement ici que le rééquilibrage régional est globalement positif, mais que, pour certaines catégories d'emplois, il s'accompagne **d'un renforcement des inégalités géographiques en termes de pouvoir économique.**

Nous citerons encore une fois le délégué à l'aménagement du territoire qui a écrit récemment : « La région parisienne n'est pas, loin de là, le souffre-douleur ou la victime de la politique d'aménagement du territoire ». On ne saurait, avec toute la litote administrative qui convient, mieux dire.

## II. — L'adaptation du monde rural face à la mutation de l'agriculture.

Jusqu'à la fin de la deuxième guerre mondiale, la société agricole jouait un rôle prépondérant dans le fonctionnement de l'économie française.

Aujourd'hui, la société industrielle et tertiaire, devenue le principal moteur de la croissance économique nationale, diffuse ses modèles de comportements et ses propres valeurs dans la société agricole.

Cette mutation a fait naître *un profond malaise qui a atteint des dimensions nationales.* Toutefois, ici encore, on retrouve la désormais classique ligne de partage allant de l'embouchure de la Seine aux Bouches-du-Rhône. A l'Ouest de cette ligne, la société agricole garde sa prépondérance.

L'évolution se fait essentiellement sous deux formes : départ accéléré des agriculteurs : chaque année, depuis 1950, 50 000 exploitants disparaissent ; *la population active agricole ne représente plus que 12 % du total des actifs en France.* D'autre part, on assiste à un phénomène de modernisation et de concentration des exploitations. Cette transformation de la société agricole, à laquelle s'ajoute l'influence et la pénétration de la société urbaine, bouleverse naturellement l'organisation de la société rurale et va jusqu'à en menacer, parfois, l'existence.

Les régions réagissent de manière différente à cette mutation. D'après leur degré d'adaptation, on peut les classer en trois groupes.

Premier groupe : région parisienne, Picardie,  
Champagne, Lorraine, Haute-Normandie.

Ces cinq régions disposent d'une population agricole jeune et d'exploitations relativement rentables. Néanmoins, ce n'est pas sans difficultés qu'elles s'adaptent à l'économie de marché. Certains actifs doivent chercher un emploi dans les industries alimentaires ; des problèmes résultent des fluctuations du marché, de la politique des prix et de la création d'un réseau de distribution adéquat.

Deuxième groupe : Rhône - Alpes, Midi, Alsace et Nord.

Dans ces régions, les petites exploitations sont encore nombreuses mais on assiste à une libération progressive des terres en faveur des jeunes, sauf dans le Nord. Les problèmes de formation et d'emploi des hommes quittant l'agriculture sont moins difficiles qu'ailleurs, en raison d'une assez forte industrialisation. On prévoit d'ailleurs que, dans ces régions, l'exode rural diminuera aux environs de 1980.

Troisième groupe : les autres régions.

C'est dans ce groupe que l'adaptation du monde rural, face à la mutation de l'agriculture, pose les plus difficiles problèmes.

Ici, les mécanismes freinant le développement agricole l'emportent. En outre, l'insuffisance des emplois non agricoles, le manque de moyens de formation et, d'une certaine manière, l'attachement à l'exploitation agricole, constituent des handicaps sérieux. Il faut y ajouter les obstacles propres à telle ou telle région de ce groupe.

C'est bien évidemment ici que s'impose la nécessité d'une action régionale efficace.

La politique d'aménagement du territoire doit donc, en ce qui concerne le monde rural, poursuivre deux objectifs :

- accompagner l'effort de modernisation des exploitations ;
- favoriser le maintien dans les régions rurales d'une population dont la fonction ne serait pas exclusivement productive,

mais contribuerait à la préservation, à la mise en valeur et à l'aménagement d'espaces devenus de plus en plus utiles à l'ensemble de la société.

L'objectif fondamental est de *mettre fin, vers 1980, à un déclin démographique* qui tend à dépeupler les campagnes au-delà de l'acceptable.

C'est dans certaines régions du troisième groupe que le Gouvernement a, depuis 1967, engagé une politique de rénovation rurale, ainsi que, avec des adaptations, le cas échéant, aux zones à économie de type montagnard. La Bretagne, le Limousin, l'Auvergne et les zones de montagne (Vosges, Jura, Alpes, Massif Central et Pyrénées) bénéficient de cette action, qui doit durer au moins jusqu'en 1975, année finale du VI<sup>e</sup> Plan.

#### A. — L'ACTION EN FAVEUR DES ZONES A ÉCONOMIE RURALE DOMINANTE

Dans l'esprit de ses « inventeurs », la rénovation rurale cherche à favoriser tout ce qui maintient et développe une vie locale, notamment pour que la population de ces zones reste à un niveau suffisant. Pour cela, elle cherche à créer un environnement permettant une meilleure intégration sociale des agriculteurs et des ruraux, à mettre en place des structures économiques compétitives leur garantissant un niveau de vie plus satisfaisant. Elle aide ce qui peut revivifier le pays de l'intérieur, soutient certaines initiatives locales et cherche à promouvoir des formules nouvelles. Elle favorise les actions qui permettent de moderniser l'agriculture et de promouvoir un tourisme compatible avec la vie locale. Un effort d'animation a aussi été fait dans le domaine artisanal. Quatre priorités ont été retenues :

— poursuite des efforts financiers particuliers sur les investissements publics pour atteindre un niveau d'équipement minimum ;

— poursuite des efforts d'adaptation et de modernisation du secteur agricole ;

— intensification des efforts pour le développement des secteurs secondaires et tertiaires en cherchant à diversifier les activités ;

— accentuation des efforts de formation des hommes en mettant l'accent sur la préformation et la promotion.

Pour être efficace ce travail doit être très en contact avec les réalités locales et adapté aux caractéristiques de chaque zone. Ceci explique que la rénovation rurale se présente de façons différentes dans le Limousin, en Auvergne, dans les zones de montagne et dans la zone Ouest.

En *Auvergne*, poursuivant les opérations définies en 1968, les efforts ont porté en priorité sur les équipements d'infrastructure (routes, téléphone, services publics ruraux), sur l'orientation des productions agricoles (« équilibre » lait-viande : un programme de modernisation de l'industrie laitière est en cours) et sur la préparation de la conversion (formation des hommes, développement de l'industrie et de l'artisanat). Mais ce n'est pas suffisant pour assurer le maintien des agriculteurs — et plus généralement des ruraux — à la tête de leur entreprise. Cet objectif impose, avec autant d'urgence, le renforcement des centres d'animation sociale et économique — faibles et peu nombreux dans cette région — et la diffusion de cette animation économique et sociale en milieu rural. Les objectifs de la rénovation rurale en Auvergne en 1973 et 1974 ont donc été doubles : un développement économique de la région, mais aussi une animation économique et sociale du milieu rural.

La rénovation rurale dans le *Limousin*, auquel on a rattaché le *Lot*, est marquée par une volonté de concentration tant sectorielle que géographique des efforts et des investissements. Une large priorité a été donnée aux grands équipements d'infrastructure et il existe maintenant un plan routier limousin dont la réalisation est déjà amorcée. En matière de télécommunications, l'automatisation du réseau téléphonique se poursuit. Les productions agricoles sont orientées vers l'élevage, en particulier pour la production de viande de ruminant, grâce à l'amélioration des structures foncières d'exploitations. Dans le domaine artisanal, à la mise en place d'un dispositif d'animation, s'ajoute la création de zones artisanales. En matière de loisirs, la rénovation rurale a permis de développer le tourisme à la ferme et a lancé le tourisme équestre.

Dans *l'Ouest*, la priorité est accordée au plan routier breton, dont la réalisation se poursuit au rythme prévu. L'aide aux équipements portuaires est également en œuvre.

Dans le domaine agricole, l'amélioration des structures passe par le remembrement et les productions agricoles sont orientées vers le secteur animal. La diversité des activités économiques, qui

constitue l'une des priorités de la rénovation rurale, s'est traduite par une modernisation de l'artisanat, grâce à la création de centres de gestion et au lancement d'un programme d'assistance technique aux moyennes et petites industries.

## B. — L'ACTION EN FAVEUR DES ZONES D'ÉCONOMIE MONTAGNARDE

En montagne, la rénovation rurale présente deux volets : la rénovation rurale proprement dite et une action spécifique dans les zones périphériques des parcs nationaux. Elle s'est attachée à prendre des mesures générales suffisamment souples et d'application assez simple pour permettre leur adaptation à la diversité montagnarde. Dans le cadre de la promotion de l'agriculture, une aide a été apportée au développement de l'élevage ovin dans les Alpes et les pré-Alpes sèches ; dans les Alpes vertes l'accent porte sur les bovins. Ceci correspond à une politique de mise en valeur pastorale. S'attachant aux problèmes humains, un effort a été fourni pour l'éducation, la formation et l'animation. Quant à la mise en valeur des autres potentialités, une action en faveur de l'artisanat a été menée en Franche-Comté et dans le Nord des Alpes. Dans le domaine touristique, de multiples opérations ont vu le jour en moyenne montagne, tandis qu'en haute montagne l'intégration des grandes unités dans l'économie locale a été considérée comme prioritaire.

L'effort se poursuit pour le rattrapage des équipements d'assainissement et de voirie.

Dans les zones périphériques aux parcs nationaux, une attention particulière est portée à la protection de la nature.

L'année 1973 a été marquée par deux impulsions données par le Gouvernement à la politique de la montagne. Sur le plan agricole, la conférence annuelle a défini de nouvelles mesures dont les plus importantes sont :

— Création de l'indemnité spéciale de montagne de 200 francs par bovin ou équivalent, qui est versée aux agriculteurs des communes classées en zone de montagne. Cela fait passer de 25 millions en 1973 à 206 millions en 1974 les aides spécifiques en zone de montagne.

— Création d'une prime au ramassage du lait destinée à compenser l'augmentation du prix de revient qui pèse sur les entreprises laitières pour la collecte du lait dans les zones de montagne (ceci grâce à l'attribution d'un crédit de 30 millions qui figure au budget du F.O.R.M.A.).

— En 1974 et 1975, une priorité a été reconnue aux régions de montagne dans la régionalisation des crédits d'équipement du Ministère de l'Agriculture. Sur un plan plus général, le Comité interministériel d'aménagement du territoire du 20 décembre 1973 a décidé que la politique de la montagne serait axée sur trois grandes orientations :

- assurer aux populations concernées un niveau de vie décent;
- utiliser les possibilités productives de la montagne ;
- organiser l'occupation et l'utilisation de l'espace.

Pour cela un certain nombre de mesures ont été adoptées concernant la maîtrise foncière, le maintien de la qualité des services publics, les problèmes d'assainissement et de déneigement, le tourisme et l'environnement, les activités, qu'elles soient agricoles ou artisanales, en particulier la « pluri-activité » des ruraux en montagne sera favorisée.

Il a été décidé que l'application concrète de cette politique serait définie sur le terrain par des schémas d'orientation et d'aménagement établis pour chacun des grands massifs montagneux. Au niveau central, le Commissaire à l'aménagement de la montagne pour les Alpes, les Vosges et le Jura, a été chargé de définir les décisions d'application des mesures décidées en Comité interministériel. Ces premières décisions interviendront en décembre 1974.

Pour mettre en application le principe fondamental du maintien de la qualité des services publics, quelques départements ont été choisis pour que s'y déroule une étude devant déterminer ce qu'il est possible et nécessaire de faire à partir des tentatives déjà en cours et des besoins exprimés par la population.

Une loi sur la protection de la nature vient d'être élaborée et elle sera proposée au Parlement à une prochaine session.

D'autres mesures concernant la maîtrise du foncier, les problèmes d'assainissement, demandant une concertation interministérielle, sont en cours d'élaboration.

Quant aux schémas d'orientation et d'aménagement de massifs, une instruction pour leur élaboration a été envoyée le 2 août 1974 aux préfets des régions concernées.

Ces schémas chercheront à dégager, à partir des études existantes et des actions en cours, ce qui va dans le sens de la politique décidée par le Gouvernement. Certaines actions seront alors favorisées et des formules nouvelles pourront être expérimentées. Au cours de l'élaboration de ces schémas, un effort sera fait pour que l'aménagement des montagnes soit l'affaire des montagnards et qu'ils prennent mieux conscience des possibilités de changement. Pour cela l'élaboration des schémas commencera par une vaste consultation réalisée à l'aide d'un questionnaire adressé aux élus, aux responsables socio-professionnels et aux fonctionnaires des services extérieurs de l'Etat. Ce questionnaire a pour but de recueillir, aussi directement que possible, un certain nombre de renseignements et de faire en sorte que les personnes et organismes consultés se sentent concernés et partie prenante des schémas.

#### C. — JUGEMENT SUR LA POLITIQUE EN FAVEUR DES ZONES RURALES ET MONTAGNARDES

Nous porterons un jugement positif sur le fait que les responsables de la politique d'aménagement du territoire aient pris conscience de la nécessité d'aider le monde rural et montagnard à s'adapter à l'évolution de la société et de l'économie. On a souvent parlé des « oubliés de l'expansion ». Les régions du troisième groupe, tel que nous l'avons défini plus haut, en font incontestablement partie. Au demeurant, ce n'est pas l'intérêt de la société urbaine d'abandonner ou de sacrifier de vastes espaces à une industrialisation et à une urbanisation trop concentrées ailleurs.

On ne peut pas davantage nier l'utilité et l'efficacité des dotations budgétaires spécifiques dont bénéficient, depuis plusieurs années, les zones de rénovation rurale et d'économie montagnarde. Cette aide de l'Etat, renforcée au niveau régional, par des efforts considérables des collectivités locales, a permis une accélération des programmes d'équipements publics. Ceci a permis à des régions déshéritées de recevoir une plus juste part des fruits collectifs de l'expansion. La modernisation des routes ou des télécommunications, par exemple, constitue un élément très positif.

Il n'en reste pas moins que, si l'on considère l'évolution de la balance des emplois dans les zones de rénovation rurale, on constate que *l'action entreprise s'est jusqu'ici limitée pour l'essentiel à réduire les conséquences des évolutions défavorables*. Malgré un certain ralentissement, Bretagne, Auvergne, Limousin et zones de montagne demeurent des foyers d'émigration. Les créations d'emplois industriels ou tertiaires qui ont pu y être obtenues n'ont que partiellement compensé les suppressions enregistrées surtout dans le secteur agricole, mais aussi dans le petit commerce ou l'artisanat traditionnels.

En effet, ces régions souffrent déjà d'un grave handicap démographique, dans la mesure où, la Bretagne exceptée, leur densité de population est nettement inférieure à la moyenne nationale. Or, comme chacun sait, « il n'est de richesses que d'hommes ». Le problème pour les zones de rénovation rurale n'est donc pas seulement d'arrêter l'exode par la création de nouveaux emplois, il est aussi de se repeupler et de se revitaliser. Car lorsque la densité de peuplement est faible, on ne dispose plus de la réserve de main-d'œuvre indispensable à l'expansion, même si le pourcentage de population agricole est encore très élevé.

Par conséquent, même si l'on peut aligner des tableaux de crédits spécifiques en croissance régulière, des listes d'équipements modernes enfin réalisés et d'entreprises nouvellement implantées, il faut conserver à l'esprit l'idée que les données régionales globales demeurent celles de zones en situation d'infériorité économique, sociale et culturelle au sein d'un ensemble national développé. Jusqu'ici, la politique de rénovation rurale a permis d'enrayer un processus de déclin dont le terme était inacceptable. Elle est encore loin d'avoir réussi à faire des zones aidées des régions prospères et modernes, participant pleinement au développement de l'économie d'aujourd'hui.

## DEUXIEME PARTIE

### PROBLEMES ACTUELS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Nous ne reprendrons pas ici l'examen de tous les problèmes qui concernent l'aménagement du territoire. La plupart ont fait l'objet d'études particulières dans nos rapports antérieurs et n'ont pas beaucoup évolué depuis lors.

Nous voudrions concentrer notre réflexion sur deux catégories de questions actuelles et importantes pour le développement géographique de la société française :

— le problème des relations avec les économies extérieures, particulièrement préoccupant en ce qui concerne la mise sur pied d'une politique régionale européenne et la question des investissements étrangers en France ;

— l'avenir du littoral français qui, par sa longueur et son faible développement actuel, constitue un potentiel considérable pour l'expansion économique future, en même temps que, par les menaces qui pèsent sur lui, il représente un espace recherché mais fragile, qu'il faut protéger.

#### I. — L'aménagement du territoire et les relations avec les économies extérieures.

##### A. — LES INCERTITUDES DE LA POLITIQUE RÉGIONALE DANS LE CADRE EUROPÉEN

La politique régionale ne peut être isolée dans un compartiment spécial, distinct de la politique nationale. Ces deux actions font, bien évidemment, partie des responsabilités générales des gouvernements. Il convient donc de les conduire parallèlement et de les harmoniser. En outre, dans l'élaboration de ces politiques, il faut tenir compte de l'interdépendance entre les régions d'Etats différents : les problèmes de l'Alsace ne sont pas complètement isolés de ceux du pays de Bade et, inversement comme l'a suggéré

l'O. C. D. E., il convient que les gouvernements adoptent des méthodes homogènes pour définir et résoudre leurs problèmes de disparités régionales. Il n'est plus possible, aujourd'hui, de considérer les politiques régionales comme une question avant tout intérieure. Leur mise en œuvre dans un pays donné peut entraîner des désaccords entre Etat, voire des mesures de compensation ou de rétorsion.

Dans le cadre de la Communauté économique européenne, on constate que, malgré les déclarations d'intentions en vue d'une unification croissante, **la situation actuelle est caractérisée par un arrêt du processus d'union économique et monétaire et par une aggravation des déséquilibres régionaux.**

Le problème d'une politique régionale européenne est, pour le moment, en suspens. On a envisagé la création d'un Comité de développement régional. Les Etats membres sont d'accord sur le principe d'une telle instance, au sein de laquelle pourrait s'engager une confrontation des politiques nationales de développement régional. Mais l'organisation institutionnelle de ce Comité pose encore de nombreux problèmes. Certains Etats souhaitent qu'il soit rattaché à la Commission de Bruxelles, d'autres au Conseil des Ministres, d'autres enfin à l'un et à l'autre. Ces diverses solutions sont actuellement à l'étude. On doit regretter ce piétinement qui se prolonge.

Sur le plan financier, le principe d'une intervention de la Communauté dans le domaine régional a été retenu dans la résolution du 22 mars 1971 sur l'Union économique et monétaire et confirmé lors de la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement réunie à Paris en octobre 1972.

En application des décisions prises à Paris, la Commission de Bruxelles a d'abord présenté un rapport sur les « problèmes régionaux dans la Communauté élargie », connu sous le nom de rapport Thomson, du nom du commissaire britannique responsable de ces questions. Elle a ensuite déposé, en juillet 1973, une proposition visant la création d'un Fonds de développement régional.

Cette proposition peut, dans ses grandes lignes, se résumer de la façon suivante. Le Fonds, créé pour une période initiale de trois ans, recevrait une dotation de 2 250 millions d'unités de compte, auxquels se seraient ajoutés 150 millions d'unités de compte prélevés sur les crédits de la section orientation du

F. E. O. G. A. Conformément aux décisions prises par la conférence de Paris, trois types de régions devraient avoir droit à l'aide communautaire : régions agricoles ; régions caractérisées par un déséquilibre résultant de mutations industrielles ; régions caractérisées par un sous-emploi structurel.

*Régions agricoles aidées.*

Les critères de détermination devraient être les suivantes : pourcentage de la population active employée dans l'agriculture supérieur à la moyenne communautaire ; pourcentage de population active employée dans l'industrie inférieur à la moyenne communautaire ; produit intérieur brut inférieur à la moyenne communautaire.

*Régions caractérisées par un déséquilibre  
résultant de mutations industrielles.*

Les critères de détermination devraient être les suivants : 20 % de l'emploi dans un secteur industriel en régression (charbon, textile) ; chômage de 2 % au moins sur plusieurs années ; solde migratoire négatif sur une période prolongée ; produit intérieur brut inférieur à la moyenne communautaire.

*Régions caractérisées par un sous-emploi structurel.*

Chômage supérieur d'au moins 20 % à la moyenne nationale sur une période pluriannuelle et atteignant au moins 3,5 % ; produit intérieur brut inférieur à la moyenne communautaire.

De plus, et pour ces trois catégories, les régions appelées à bénéficier de l'aide communautaire devraient être déjà aidées sur le plan national.

Ce fonds, au total, serait appelé à jouer sur plus de la moitié du territoire communautaire et au profit de près du tiers de la population.

La répartition des crédits entre les Etats membres devrait s'effectuer en fonction « de lignes directrices », sorte de quotas, ne comportant pas un caractère de rigidité absolue. Enfin ce sys-

tème devrait fonctionner selon une procédure de remboursement par le Fonds communautaire d'une partie des aides accordées par les Etats membres, ceux-ci conservant donc la maîtrise de la gestion de leurs aides.

La discussion de ce projet, entamée en septembre 1973, a été interrompue en mars 1974, du fait, entre autres, des élections britanniques. Le Conseil a donné mandat, en juin dernier, à la Commission d'évoquer cette question avec les différents Gouvernements concernés et de présenter, le cas échéant, des propositions de solutions appropriées. En effet, la discussion du projet de la Commission, que la France acceptait dans ses grandes lignes, a fait apparaître un certain nombre de difficultés tenant au volume du Fonds et au mode de répartition de ses ressources entre les Etats membres.

Bien que les débats aient donc été essentiellement centrés sur la question du montant et de la répartition des dotations, la délégation française a fait prévaloir l'idée que la création du Fonds devait s'accompagner d'une coordination plus poussée des régimes d'aides régionales en vigueur dans les différents Etats. Les travaux sur la question de la discipline des aides sont actuellement en cours au sein des instances de la commission et du Conseil des Ministres.

On ne peut que *regretter l'incapacité des Etats membres du Marché commun*, malgré deux conférences au sommet, à résoudre cette question de la politique régionale européenne. Les discussions actuelles montrent que la dotation prévue pour le Fonds risque d'être de beaucoup inférieure au montant initialement proposé par la commission. On parle aujourd'hui de 300 millions d'unités de compte, au lieu de 2 250. Cette dotation serait bien trop insuffisante pour permettre la mise en œuvre d'une politique régionale véritable dans le cadre européen.

Il nous semble que, dans une première étape, il conviendrait de mettre en place très rapidement les structures institutionnelles et financières de base. Ensuite, il faudrait concentrer ces moyens relativement réduits en faveur du décollage économique des régions les plus défavorisées de la Communauté. C'est ainsi que l'on parviendra à créer progressivement un sentiment profond de solidarité européenne, dépassant les égoïsmes et les calculs étroitement nationaux.

## B. — LE PROBLÈME DES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS

Au mois de mai 1974, la D. A. T. A. R. a publié un livre blanc sur « les investissements étrangers et l'aménagement du territoire » et une étude sur « la localisation des quartiers généraux européens d'entreprises multinationales en France ».

Ces documents permettent de faire le point sur une question qui a déjà soulevé bien des controverses et qui, de toute façon, est d'une importance croissante pour l'économie française. Le montant des investissements étrangers en France n'est-il pas passé de 913 millions de francs en 1968 à 3,6 milliards en 1971, évolution qui fait qu'actuellement plus de 16 % du chiffre d'affaires de l'industrie française se trouve sous contrôle étranger.

Les responsables de l'aménagement du territoire doivent donc mettre en œuvre une politique d'accueil et de contrôle de ces investissements, dont les documents publiés en mai dernier dressent un premier bilan.

*La doctrine gouvernementale* en matière d'accueil des investissements étrangers a été définie par M. Guichard, alors Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire, le 26 juin 1973 : « Nous sommes favorables à toute nouvelle implantation industrielle et tertiaire étrangère qui contribue à développer notre économie en améliorant notre balance commerciale, notre technologie ou qui crée des emplois dans des régions disposant de surplus de main-d'œuvre. En ce qui concerne les rachats d'entreprises françaises, l'administration considère l'intérêt économique des opérations proposées, si elles s'inscrivent dans le Plan, si elles satisfont les critères exposés plus haut... Le libéralisme de notre politique s'explique par plusieurs raisons : l'internationalisation des économies exclut tout nationalisme étroit. L'investissement étranger est nécessaire pour atteindre l'objectif ambitieux de croissance de production industrielle de 7,5 % par an, pour compenser notre politique d'investissement français à l'étranger et pour poursuivre le développement régional industriel et tertiaire. »

En pratique, les efforts consentis pour accueillir les investissements étrangers ont porté dans quatre directions principales au cours de ces dernières années.

### 1. *Recours aux investissements étrangers pour stimuler l'emploi dans diverses régions.*

Cela a été le cas aussi bien pour les régions anciennement industrialisées où se posent des problèmes de reconversion que pour celles où il s'agit de favoriser le développement de l'industrialisation ou d'activités tertiaires.

Ainsi, de 1953 à 1970, 49 % des emplois nouveaux dans le Nord ont été fournis par des sociétés étrangères. Ce taux est de 50 % pour le Midi-Pyrénées de 1967 à 1972. Des firmes étrangères d'électronique et d'automobile ont largement contribué à l'industrialisation de la Bretagne, de l'Aquitaine ou du Nord.

Selon le livre blanc de la D. A. T. A. R., les emplois créés par les firmes étrangères seraient plus avantageux pour les travailleurs eux-mêmes que les emplois créés par des sociétés françaises. Ils seraient plus stables, parce qu'ils se situent souvent dans des secteurs dynamiques et qu'ils alimentent un marché mondial qui ne subit pas forcément les mêmes oscillations conjoncturelles que les entreprises nationales. Ces emplois seraient aussi mieux rémunérés et bénéficieraient d'avantages indirects, d'une formation professionnelle et de nouvelles techniques de gestion.

La D. A. T. A. R. estime également que les firmes multinationales peuvent fournir un « apport moral, culturel, social et économique plus tonifiant » pour les structures locales.

### 2. *Une politique de prospection internationale.*

Depuis quelques années, le Gouvernement a complété sa politique traditionnelle de sélection des investissements étrangers par une action de promotion régionale et de prospection internationale. Depuis 1969, la D. A. T. A. R. dispose d'antennes de prospection et d'information au Japon, aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne, en Allemagne, en Suisse, en Suède et en Espagne. Signe des temps, elle a décidé, en octobre 1974, d'ouvrir un bureau à Bahrein, afin de pouvoir conseiller les investisseurs des Emirats. Parmi les récents projets traités par ces antennes, on peut indiquer les décisions d'implantation de Motorola (Etats-Unis) à Angers, d'Union Carbide (Etats-Unis) et Armstrong (Grande-Bretagne) à Calais, de Bauknecht (R. F. A.) à Saint-Avold, de Sony (Japon) à Reims, etc...

3. *Rattraper le retard de la France pour l'accueil des quartiers généraux européens de firmes multinationales.*

Cette troisième orientation de la politique française est justifiée par le retard de notre pays dans ce domaine. 10 % seulement des 400 centres de décision implantés dans six pays européens (Suisse, Belgique, Grande-Bretagne, Allemagne, Pays-Bas et France) par des multinationales sont installés dans l'hexagone. Encore sont-ils situés surtout à Paris et dans la région parisienne, situation que les responsables de l'aménagement du territoire souhaitent modifier.

La D. A. T. A. R. estime que la présence de tels centres de décision entraîne de nombreuses retombées : développement des activités tertiaires et d'un marché d'emplois d'un niveau élevé ; préférence ultérieure de la société multinationale pour des investissements dans le pays d'implantation de son siège européen.

Notons parmi les centres européens de coordination implantés en France, ceux de Corning Glass, International Harvester, Rockwell Standard International, I. B. M., Westinghouse.

La D. A. T. A. R. souhaite, dans ce dessein, favoriser le développement des centres de commerce internationaux du Havre et de Marseille.

4. *Favoriser l'insertion des investissements étrangers dans la politique du tertiaire.*

La D. A. T. A. R. s'efforce de développer les investissements étrangers dans le secteur du tourisme, comme dans les activités « nobles » de l'industrie et du tertiaire : recherche scientifique, informatique, électronique.

Le secteur hôtelier du Languedoc-Roussillon a été largement financé par des investisseurs étrangers.

De même, la création à Valbonne, près de Nice, d'un complexe scientifique à vocation internationale a permis l'installation du centre informatique de Rank Xerox (Grande-Bretagne et Etats-Unis) et d'un centre de recherche de Searle (Etats-Unis).

\*

\* \*

Ces résultats et ces orientations de la politique française en matière d'investissements étrangers posent un certain nombre de problèmes.

Certaines de ces difficultés sont d'ailleurs reconnues par les responsables de l'aménagement du territoire eux-mêmes.

La première concerne *la répartition géographique de ces investissements*. Malgré quelques implantations notables dans des régions peu favorisées (Auvergne, Centre, Bourgogne), le plus grand nombre des implantations étrangères se fait dans les régions où l'activité est déjà la plus développée (région parisienne, Lorraine, Picardie, Haute-Normandie, Rhône-Alpes). Au contraire, la plupart des régions moins favorisées au départ reçoivent aussi moins de multinationales (pays de la Loire, Poitou-Charentes, Limousin, Midi-Pyrénées et Aquitaine).

Cette répartition géographique est également déformée par des « effets de frontière » très sensibles. Les investisseurs des pays étrangers ont tendance à développer une « stratégie progressive d'extension du territoire naturel de leurs industries au-delà de leurs frontières ». Ainsi les firmes anglaises s'implantent surtout dans le nord de la France (Calais, Boulogne) ; les allemandes en Lorraine, en Moselle et dans les Vosges, quoique aussi dans Rhône-Alpes et le Sud-Ouest ; les suisses en Alsace, en Lorraine et dans Rhône-Alpes ; les belges dans le Nord.

Les investisseurs américains ont tendance à s'implanter à proximité des ports, pour exporter et alimenter leur réseau mondial d'entreprises. Ils sont attirés par la façade atlantique (Ford à Bordeaux, Eaton à Saint-Nazaire, Cargill à Brest). Cependant leur stratégie spatiale, comme celle des Néerlandais, s'intéresse davantage à l'ensemble du territoire national.

Il faut parvenir à ce que tous les investisseurs étrangers, en particulier ceux des pays limitrophes de la France, s'implantent d'une manière géographiquement plus diversifiée. Sinon, ils contribueraient à perpétuer, voire à aggraver le déséquilibre régional de l'économie française.

Pour cela, une politique concertée à l'échelle interrégionale, une participation accrue des régions et des collectivités locales à la définition des objectifs, à la recherche, à l'orientation et à l'accueil de l'investissement étranger devraient être mises en œuvre.

Ces méthodes doivent non seulement contribuer au rééquilibrage géographique de la France, mais aussi éviter les effets de domination socio-économique et culturelle qui, dans les régions frontalières, risqueraient de créer à terme des difficultés certaines.

Enfin, la D. A. T. A. R. souligne *la nécessité d'une stratégie internationale de l'investissement étranger*. Il existe actuellement une véritable compétition pour attirer ces investissements. Certains pays, comme la Grande-Bretagne, la Belgique, les Pays-Bas et même l'Allemagne, sont déjà très fortement pénétrés par les multinationales. Cette situation pose, dans le cadre du Marché commun, des problèmes à notre pays, où cette pénétration reste moins importante, pour le moment, en raison de l'ouverture des frontières entre les Neuf.

D'autre part, l'importance des investissements de firmes originaires des huit autres pays de la Communauté en France s'est fortement accrue. En 1966, les investissements américains représentaient 63,3 % du total des investissements étrangers et les investissements communautaires seulement 15,5 %. En 1971, cette proportion s'est inversée : 36,3 % pour les Américains, 45 % pour les communautaires.

Une telle situation impose l'élaboration d'une politique commune à l'égard des investissements étrangers, qui rejoindrait et compléterait celle que requiert la politique régionale, notamment, en matière d'aides financières et d'agréments.

Votre rapporteur a tenu à présenter ces résultats et ces objectifs de la politique actuelle d'aménagement du territoire. Il tient à y ajouter certaines réflexions personnelles.

La politique de rééquilibrage géographique du pays doit-elle prendre en compte les investissements étrangers ? A ne considérer que l'ampleur du retard industriel de l'Ouest, du Sud-Ouest et du Centre de la France, on est tenté de répondre positivement. Le handicap de ces régions est encore si grand que la seule expansion des activités traditionnelles ou purement françaises mettra très longtemps à le combler. En outre, l'apport de devises que représentent ces investissements ne peut être dédaigné en une période de crise grave de balance des paiements.

Cependant, il faut mesurer que la pénétration étrangère dans l'économie française présente des risques importants, mais qu'on a tendance à négliger parce qu'ils ne sont pas immédiats.

D'ores et déjà, plus de 10 % des salariés français dépendent d'établissements industriels contrôlés par l'étranger à plus de 50 % et employant plus de 200 personnes (bâtiment, travaux publics et industries agro-alimentaires exclus). Cette proportion est d'autant moins négligeable qu'elle ira sans doute croissant. Mais elle n'est pas constante régionalement : faible en Limousin (3,6 %) et en Aquitaine (2,7 %), elle atteint des pourcentages bien plus élevés ailleurs : région parisienne (16,8 %), Bourgogne (13,5 %), Picardie (13 %).

Cette situation est encore beaucoup plus accentuée dans les régions frontalières. Dans certaines vallées des Vosges presque tous les emplois nouveaux créés au cours de ces dernières années l'ont été par des firmes étrangères. Dans le Bas-Rhin, le taux de pénétration allemande est de 65 %. En Lorraine, les firmes germaniques dirigent 18 000 salariés dans 17 établissements.

Parfois même, un taux élevé de pénétration est enregistré dans des régions plus rurales et plus périphériques. Ainsi 50 % des emplois créés dans le Midi-Pyrénées de 1967 à 1972 relèvent de firmes étrangères, comme nous l'avons vu.

Le danger apparaît vraiment lorsque tout un secteur, dans une région, dépend d'un centre de décision étranger. La fabrication de machines agricoles dans le Nord relève ainsi à 80 % de l'extérieur ; l'électronique dans le Languedoc-Roussillon et l'Auvergne, à 90 % ; le caoutchouc en Picardie, à 73 % ; la chimie, en Champagne-Ardenne, à 65 %.

D'autres inconvénients doivent être soulignés. Les firmes étrangères s'approvisionnent souvent à l'extérieur du pays où elles sont implantées. Elles recourent peu à la sous-traitance locale et aux réseaux bancaires et financiers régionaux. Enfin, bien évidemment, ces firmes reçoivent leurs ordres de centres de décision parfois très lointains.

Ce dernier point est fondamental. Il paraît difficile de laisser pénétrer et même de chercher à attirer en France des capitaux étrangers, au risque de les voir dominer des secteurs entiers et essentiels de la vie économique, sans que leurs propriétaires aient pris certains engagements précis vis-à-vis des régions et des populations qui les accueillent, comme vis-à-vis des pouvoirs publics.

C'est un souci que les responsables français doivent avoir constamment à l'esprit, même si leurs propres options les portent à souhaiter le développement des firmes multinationales dans notre pays.

## II. — L'aménagement et la protection des espaces littoraux.

De tous les pays de la Communauté européenne, la France est le plus riche d'espace. Les zones non urbaines couvrent près de 90 % du territoire et ce pourcentage ne diminuera guère dans l'avenir prévisible.

Cet espace non urbain est très diversifié et des politiques d'aménagement spécifiques ont progressivement été mises en place (zones de montagne, zones à économie rurale dominante, zones à vocation touristique, littoral). Ces actions visent à organiser au mieux l'occupation humaine de l'espace afin, soit d'éviter un effondrement démographique et une sous-occupation (les espaces fragiles), soit de canaliser les activités concurrentes (les espaces attirants).

Le littoral est un espace à la fois fragile et attirant. Attirant, il l'est d'abord au point de vue touristique, par l'importance de la mer et de ses côtes dans la civilisation contemporaine des loisirs. Il l'est aussi par la nouvelle conception de l'industrialisation qui pousse les entreprises à s'implanter sur le littoral, afin d'être plus proches des points d'importation et d'exportation de produits énergétiques, de matières premières ou de produits élaborés. Pour les investissements étrangers, américains surtout, la façade maritime, en particulier atlantique, est également un site privilégié. L'avenir proche comporte également la réalisation de plusieurs dizaines de centrales nucléaires, dont beaucoup seront situées sur le littoral. Par l'importance de l'énergie qu'elles produiront, ces centrales tendront à créer autour d'elles ou à proximité de nouveaux pôles de développement industriel, qui viendront utiliser sur place l'énergie disponible.

C'est cette attirance même qui fait du littoral français un espace fragile. L'afflux de touristes et de vacanciers, l'urbanisation sauvage et spéculative constituent des risques graves, dont la survenance est déjà une regrettable réalité en bien des endroits. De même, il conviendra de contrôler efficacement l'implantation des centrales et des usines le long des côtes. Ici la fragilité de l'espace ne découle pas d'une menace de sous-occupation démographique. Bien au contraire, il s'agit de vastes espaces à fort effet d'attraction, où les activités se développent rapidement et, parfois, entrent en compétition, au risque de les dégrader.

La politique française du littoral doit donc comporter deux volets. Le premier est une action de protection et de contrôle ; le second une action d'aménagement et de développement économiques.

#### A. — LA POLITIQUE DE PROTECTION DU LITTORAL

Comme dans tous les grands pays industrialisés, le littoral français est l'objet aujourd'hui d'une pression, qui risque de le détruire. Dans le passé, glacis de défense, lieu de quelques ports, abritant une population aux modes de vie particuliers, le littoral a vu, avec la croissance des échanges, son rôle s'inverser. De frontière fermée, il est devenu lieu d'échange par excellence où se localisent maintes activités primordiales : industrie, tourisme, pêche, etc. Il n'est donc pas étonnant que cet espace physiquement délimité soit l'objet d'un encombrement croissant.

Pour éviter des conflits d'occupation et assurer en même temps une nécessaire protection des sites, le Gouvernement a défini, au cours de l'année 1974, les principes d'une politique d'aménagement du littoral selon deux axes :

— le littoral constitue un bien collectif, qui doit être protégé contre les dégradations et contre une privatisation excessive ;

— c'est une zone où les multiples activités, industrie, pêche, loisirs, résidences secondaires, doivent trouver leur place dans le respect des sites.

Trois actions ont été engagées : création et mise en place d'un conservatoire du littoral, aménagement en profondeur et définition d'une nouvelle utilisation du littoral.

##### 1. *Le Conservatoire du littoral.*

Un projet de loi, actuellement soumis au Parlement, propose la création d'un établissement public, qui ferait l'acquisition, à titre définitif, des terrains littoraux pour les préserver tout en les ouvrant à des utilisations non destructives.

Les programmes d'achat seraient définis, après consultation des Conseils de Rivage composés de membres des collectivités locales et des établissements publics régionaux. Ils porteraient sur des surfaces suffisamment vastes et continues pour que l'objectif de protection soit réellement atteint.

La gestion des terrains acquis serait confiée par concession à des collectivités ou à des établissements publics spécialisés, tels que l'Office national des Forêts.

L'action du Conservatoire serait doublement exemplaire : les acquisitions auraient un caractère irrévocable et elles assureraient la protection des rivages sans empêcher une éventuelle utilisation publique, par exemple sous forme de bases littorales de loisir et de nature.

## *2. L'aménagement en profondeur et la localisation des activités.*

L'aménagement en profondeur consiste à réserver l'occupation directe du littoral aux activités strictement liées à la mer et à reculer vers l'intérieur celles qui n'ont pas nécessairement besoin d'être sur le rivage.

On réduira ainsi l'encombrement des côtes tout en réalisant aussi une meilleure liaison avec l'arrière-pays, trop délaissé.

Pour que cette orientation soit suivie dans les faits, deux moyens seront simultanément utilisés : la rédaction de documents d'aménagement et la mise en œuvre de mesures incitatives ou réglementaires.

A l'heure actuelle, deux types de documents sont prévus : les schémas du littoral et les schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer. Les premiers se rapprochent des travaux déjà entrepris en zone urbaine ; ils sont à l'échelle régionale (Bretagne par exemple) ou interrégionale (Vendée et Poitou-Charentes) ; ils définissent essentiellement un zonage du littoral. Les seconds, plus originaux, sont consacrés à des portions du littoral qui, relativement fermées et très utilisées, posent des problèmes complexes de compatibilité d'activités, tant maritimes que terrestres. D'autres sont à l'étude pour la rade de Brest, le golfe du Morbihan, la zone des Pertuis en Charente et le golfe d'Hyères.

## *3. De nouvelles utilisations du littoral.*

Si le conservatoire du littoral doit permettre de protéger les sites, il reste à permettre un plus large accès à la mer sans urbaniser la côte. Tel est l'objectif des bases littorales de loisir et de nature, dont la première sera implantée à Sallenelles, à l'embouchure de l'Orne, dans le Calvados. Ces bases, suffisamment vastes,

comprennent trois zones : le rivage même et ses abords, totalement libres de toute construction ; puis, en retrait, une zone de loisirs ; enfin, quelques hébergements, destinés en particulier aux groupes et classes de mer et à une clientèle locative.

## B. — LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU LITTORAL

L'aménagement du littoral français comporte deux volets : le premier porte sur l'aménagement d'espaces touristiques ; le second sur le développement de sites industriels.

### 1. *L'aménagement des espaces touristiques.*

Nous n'insisterons pas sur cet aspect de l'aménagement du littoral, bien connu et dont l'évolution a été largement traitée dans nos rapports antérieurs. Nous nous bornerons à des considérations de caractère général.

On sait l'importance qu'a pris aujourd'hui le phénomène touristique. Au moment des vacances, les migrations intéressent des millions de personnes, sans distinction de frontière. La configuration de son territoire donne à la France d'importants atouts dans ce domaine. Les grands espaces littoraux se prêtent à un aménagement orienté vers le tourisme. Dans certaines régions, cet aménagement s'est réalisé spontanément depuis plus ou moins longtemps. C'est le cas de la Bretagne ou de la Côte d'Azur. Ici, les pouvoirs publics ont eu pour tâche d'accompagner ou de contrôler un mouvement continu d'expansion. On peut leur reprocher d'avoir trop souvent négligé leur rôle de contrôleur chargé d'assurer le respect de l'intérêt général sous toutes ses formes. Le « mur de béton » qui défigure la Côte d'Azur, les marinas « pieds dans l'eau », la privatisation illégale des plages sont les exemples les plus spectaculaires d'une carence grave des responsables.

D'autres zones littorales n'avaient pas connu la même fortune touristique, malgré leurs atouts naturels, sauf en quelques secteurs limités. C'était le cas surtout du Languedoc-Roussillon et, à un moindre degré, de l'Aquitaine et de la Corse.

En 1963, l'opération d'aménagement du Languedoc-Roussillon fut lancée. Elle fut suivie en 1966 par celle de la Corse ; en 1967, par celle de l'Aquitaine.

Aujourd'hui, les travaux sont largement avancés et les flux touristiques, notamment sur le Languedoc et la Corse, connaissent une forte et régulière progression.

Ce développement n'est pas, cependant, sans poser des problèmes, même sur le plan touristique, comme on le voit bien pour le Languedoc-Roussillon, opération la plus avancée. Le succès actuel correspond encore beaucoup trop au développement d'un tourisme qu'on peut dire de standing, à base d'achats de résidences, si bien que le Languedoc-Roussillon doit une grande part de sa réussite aux investissements et aux séjours de catégories sociales aisées. Une autre politique doit être mise en œuvre de manière nettement plus accentuée que jusqu'ici, afin d'augmenter l'offre de logements locatifs et les hébergements sociaux (villages de vacances, par exemple).

Le deuxième problème est celui de créer un noyau de vie permanente suffisamment important et actif pour que la vie du littoral ne tombe pas en sommeil en dehors de la saison touristique. C'est par la création d'emplois dans d'autres secteurs d'activité (commerces, administrations, laboratoires, zones artisanales, petites industries non polluantes) et par la construction de logements sociaux permanents qu'on y parviendra.

Troisième problème, enfin : la protection des espaces naturels entre les stations. Il importe de ne pas laisser se constituer le long des nouveaux littoraux aménagés le mur de béton qui a définitivement enlaidi la Côte d'Azur. A cet égard, on ne peut que souhaiter la poursuite et l'amplification des mesures de protection. Celles-ci peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement, avec le classement de vastes zones en espaces naturels ou boisés à créer ou à conserver. Ce peut être aussi la constitution de zones d'aménagement différé et la mobilisation de moyens financiers adéquats pour que les collectivités publiques procèdent à d'importantes acquisitions foncières.

Un point mérite d'être souligné. En aménageant de nouveaux littoraux à des fins touristiques, les pouvoirs publics ont visé un double objectif : créer de nouveaux espaces de vacances, que le développement de la civilisation de loisirs rend nécessaires ; ranimer par le tourisme et ses retombées des régions en perte de vitesse.

Cette politique est bonne, comme le montre les résultats du Languedoc-Roussillon, de la Corse ou de l'Aquitaine. Elle ne nous

paraît cependant pas suffisante. Le tourisme demeurera sans doute encore longtemps, sinon toujours, une activité saisonnière très concentrée dans le temps. Il crée donc une animation intense, mais superficielle et éphémère. L'intérêt de la population permanente ne peut donc se satisfaire de la seule expansion touristique : le tourisme ne lui donne que très peu d'emplois d'année pleine ; il fait des membres de cette population des travailleurs qui dépendent exclusivement d'une clientèle que rien de solide ne rattache à la région ; enfin, si le tourisme contribue à l'animation et à l'aménagement de certaines zones, il ne contribue pas toujours d'une manière saine et durable à leur développement. Sur ce dernier point, il faut remarquer, par exemple, que cela n'assure pas un renouveau démographique d'ampleur suffisante et est souvent à l'origine d'une spéculation foncière et commerciale détestable.

Le succès de ces opérations d'aménagement touristique ne peut donc se mesurer aux seuls résultats des équipements et de la fréquentation. Le tourisme doit être accompagné par le développement des activités industrielles et tertiaires, qui, *toutes ensemble*, créeront les conditions d'un véritable aménagement régional. Il faut, en somme, consolider mais aussi diversifier les progrès dus au tourisme. C'est ainsi seulement que ces opérations correspondront à la vraie mission de l'aménagement du territoire.

## 2. *Le développement de sites industriels.*

L'aménagement des espaces littoraux ne peut, à l'évidence, se limiter à des mesures de protection des sites ou à des opérations d'équipement touristique. Si, dans le cas de ces dernières, on ne peut envisager qu'une industrialisation limitée et légère, certains points du littoral français sont appelés à devenir des pôles de croissance, favorisés par les atouts nouveaux des façades maritimes, dans l'économie contemporaine.

Trois de ces pôles nous paraissent exemplaires à maints égards, non seulement par leur importance quantitative, mais parce qu'ils recourent les principaux axes de la politique d'aménagement du territoire :

— Calais-Dunkerque est appelé à donner un essor nouveau à une région dont l'industrie ancienne est en perte de vitesse (politique de reconversion industrielle) ;

— Fos répond au double souci de donner une assise économique plus large à la métropole marseillaise et de créer au sud de la France le vaste complexe industriel qui y a toujours manqué ;

— la façade atlantique est le cadre de la mise en valeur industrielle d'une zone étendue, constituant une immense fenêtre sur le grand large océanique, parfaitement située dans la perspective de l'internationalisation des échanges et de l'exploitation des fonds sous-marins, en même temps que la frange côtière de l'ouest du territoire, bénéficiaire des plus importants soutiens en faveur de son développement.

#### a) Le développement de la façade atlantique.

Il s'agit d'une action par nature diffuse, puisqu'elle porte sur un vaste territoire et qu'elle est partiellement englobée dans la politique d'ensemble en faveur de l'Ouest français. Toutefois, la spécificité de la façade atlantique fait que le développement semble devoir s'y réaliser d'une manière de plus en plus autonome et originale.

L'industrie lourde, jusqu'ici faible à l'ouest de la fameuse ligne Le Havre—Marseille, devrait y connaître des réalisations de grande envergure, grâce notamment aux sites très favorables offerts par les estuaires de la Loire et de la Gironde. Le complexe industrialo-portuaire du Verdon est un des premiers pôles d'activité aménagés selon cet objectif.

D'autre part, les activités de traitement des matières premières et des produits énergétiques devraient y connaître un essor considérable, favorisé dans un premier temps par le développement des importations dans les ports de la façade ; dans un second temps, peut-être, par l'exploitation de gisements pétrolifères ou minéraliers des fonds sous-marins.

Il s'agit là, pour le moment, davantage de potentialités que de réalités. Mais votre rapporteur estime que les atouts et les perspectives de la façade atlantique justifient la mise au point rapide d'un immense programme d'aménagement et de développement, afin que les Pouvoirs publics soient en mesure de contrôler et d'orienter des mécanismes qui se mettent d'ores et déjà progressivement en place.

## b) L'aménagement du golfe de Fos.

La réalisation du complexe industrialo-portuaire de Fos est, avec l'aménagement touristique du Languedoc-Roussillon, la première grande opération d'aménagement du territoire lancée en France. Décidée en 1964, elle touche, elle aussi, à son terme : le port a été mis en service en 1969, les premiers terrains industriels ont été livrés en 1971 et devront, pour la plupart des 5 000 hectares qu'ils représentent, avoir été vendus à la fin de 1975.

La construction des usines Solmer (première tranche), Ugine, Imperial Chemical Industries (I. C. I.), Air liquide, Gaz de France est en voie d'achèvement.

Considérée par le Gouvernement comme un grand projet d'intérêt national, l'opération de Fos mobilise des équipements publics de l'ordre de 2 milliards pour la durée du VI<sup>e</sup> Plan, dont 700 millions pour l'urbanisation. Elle représente pour les entreprises, au cours de la même période, un investissement global de 12 milliards de francs. On sait que la mise en œuvre du projet de Solmer, qui appartient pourtant au secteur privé, a dépendu finalement d'une contribution financière massive de l'Etat.

Cette opération pose de nombreuses questions.

### **Les problèmes des structures administratives :**

Depuis l'été 1973, un dispositif institutionnel a été mis en place avec la Mission interministérielle d'aménagement de Fos-Etang-de-Berre, dont le champ d'action couvre les 24 communes intéressées. Cette Mission regroupe les services de l'Etat.

D'autres organismes ont également été mis sur pied : un Etablissement public d'aménagement qui regroupe les communes de Fos, Istres, Miramas et Vitrolles ; un syndicat communautaire d'aménagement qui intéresse Fos, Istres et Miramas ; des syndicats à vocation multiple. Le Gouvernement estime qu'il n'y a plus de difficultés de principe dans les relations avec les collectivités locales.

Il convient toutefois de signaler que la ville de Marseille a proposé un projet de syndicat mixte, qui regrouperait 14 communes, avec pour objet l'amélioration de la coordination entre ces communes sur les problèmes d'équipement. Cette formule souple nous paraît bien adaptée à la nature des problèmes qui se posent dans l'aire métropolitaine et nous souhaitons qu'elle soit adoptée.

### Les problèmes de l'emploi :

L'opération de Fos a naturellement un impact considérable sur le niveau de l'emploi et de la population. On estime que l'évolution dans les 24 communes couvertes par la Mission inter-ministérielle devrait être la suivante :

	1968	1976
Population .....	216 486	352 940
Emplois .....	77 244	148 400

Ainsi, entre le début et la fin de l'opération, la population aura augmenté de plus de 60 % et le nombre des emplois doublé. Plus de la moitié des emplois sera localisée à Arles, Martigues, Fos et Marignane.

Cette évolution n'est pas sans problèmes. La diversification des emplois n'est pas suffisante et il y a, notamment, pénurie d'emplois féminins. On prévoit de lancer de nouvelles zones d'activités autour de l'étang de Berre pour accroître cette diversification.

Les statistiques disponibles concernent sept communes du secteur. Elles montrent que les emplois créés par la grande industrie sur la zone de Fos approcheront les 8 000 pour les années 1971 à 1974. Ceci ne représente que les deux tiers de l'objectif du VI<sup>e</sup> Plan pour l'ensemble de la zone. Ce pourcentage est d'autant plus décevant qu'au cours de 1975, dernière année du Plan, les créations d'emplois permanents prévues sont faibles.

### Le problème des logements :

Le brusque afflux d'une population nouvelle nombreuse a évidemment créé de multiples difficultés. Les plus spectaculaires ont concerné le logement des travailleurs des chantiers de construction et le développement de tendances spéculatives. Il est certain que la réalisation d'opérations d'aménagement d'une telle ampleur, par l'importance des besoins qu'elles créent, provoque des tensions considérables.

Malgré la mise en œuvre de programmes de logements importants, ces tensions sont parfois très vives et frappent en premier lieu les catégories les plus défavorisées.

Les réalisations ont atteint 5 889 logements livrés en 1973 dans le périmètre des 24 communes. Pour 1974, on en prévoit 8 500.

Outre les problèmes quantitatifs, il faut noter l'apparition de difficultés de nature qualitative. Ainsi le nombre des logements individuels réalisés n'est pas suffisant pour répondre aux demandes d'une importante fraction de la population nouvelle.

#### **Le problème des équipements publics :**

D'importants équipements publics sont nécessaires pour faire face aux besoins d'un complexe aussi important. Il s'agit notamment d'assurer une desserte de la région de Fos à partir d'Arles, de Salon et de Marseille. Au début de 1974, les liaisons Fos—Arles par voie expresse et Martigues—Marseille par autoroute ont été mises en service. La liaison Fos—Salon, qui a été retardée par des questions de tracé, devrait être ouverte en 1977.

La décision a été prise d'accélérer la réalisation de l'autoroute nord-littoral, qui devra doubler l'autoroute nord de Marseille, en voie de saturation. Le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire contribue financièrement à ce projet. Grâce aux efforts conjugués de la D. A. T. A. R. et du Ministère de l'Équipement, des chantiers ont été lancés sur la section Joliette—L'Estaque.

\*

\* \*

Si les réalisations diverses impliquées par l'opération de Fos suivent toutes leur cours, des problèmes n'en subsistent pas moins.

Nous avons vu qu'il y avait pénurie d'emplois féminins et de logements individuels.

Il faut également signaler qu'un très gros effort doit être entrepris pour assurer une action culturelle et sociale satisfaisante dans ce vaste ensemble où des milliers de nouveaux habitants se trouvent soudain transplantés.

Enfin, il est bien évident que la création d'un énorme complexe industriel et portuaire pose de graves problèmes pour la protection de l'environnement. Une première action a été décidée par le Gouvernement en avril 1974 : un plan de sauvetage de l'étang de Berre

a été mis au point et son démarrage a été financé par des interventions du F.I.A.T. (5 millions de francs) et du F.I.A.N.E. (5 millions). Il reste naturellement beaucoup à faire face aux très grandes unités industrielles qui vont fonctionner dans la zone de Fos.

c) L'aménagement du complexe Calais-Dunkerque.

De très importants investissements ont été engagés, par la puissance publique et les entreprises privées, pour renforcer les centres industriels littoraux de la région du Nord, où se posent les problèmes de conversion et d'emploi que l'on sait. C'est essentiellement le cas du complexe sidérurgique d'Usinor à Dunkerque et de l'ouverture vers Calais d'un nouvel avant-port capable d'accueillir d'ici deux ans des navires de 300 000 tonnes.

**L'aménagement portuaire et industriel :**

La réalisation du nouvel avant-port de Dunkerque entre maintenant dans sa phase finale. Le premier navire y a déjà été reçu et des pétroliers de 200 000 tonnes y sont attendus dès le début de 1975.

Dans le domaine industriel, le complexe sidérurgique occupe maintenant un effectif de 12 200 salariés.

La raffinerie des Flandres a été mise en service en septembre 1974.

Enfin, les travaux de génie civil de la centrale nucléaire de Gravelines ont commencé au cours de l'été 1974, à la suite des résultats favorables de l'enquête d'utilité publique.

Au total, les emplois industriels auront augmenté de 3 000 unités en 1973, dont 2 100 pour Usinor. On en escompte 2 500 de plus en 1974, dont 600 pour Usinor. Les emplois de chantier ont diminué : ils représentent environ 4 000 travailleurs. Leur nombre devrait s'accroître à nouveau, en raison de la construction de la centrale de Gravelines et, peut-être, de la réalisation de nouveaux investissements industriels.

Comme beaucoup d'autres villes de la région, Calais a connu plusieurs fermetures d'entreprises en 1973 et 1974, principalement dans le secteur de la dentelle. Cependant, les créations d'emplois résultant d'ouvertures ou d'extension d'établissements, dont plusieurs d'origine britannique, ont permis de compenser les disparitions d'emplois et même d'enregistrer un bilan légèrement positif.

Malgré cela, la situation n'est pas encore pleinement satisfaisante, car les migrations journalières vers Dunkerque continuent, 2.000 Calaisiens devant toujours y travailler.

#### **Le problème des structures de coordination :**

Un syndicat mixte d'études de Calais-Dunkerque (S.E.C.A.D.U.) a été créé. Un coordonnateur régional, résidant à Dunkerque, est responsable de l'inscription des dotations budgétaires nécessaires à la réalisation des équipements. Grâce à son action les investissements d'intérêt régional (catégorie II) prévus sur le littoral, notamment dans le contrat de plan de la communauté urbaine de Dunkerque, ont été réalisés.

Au niveau national, un groupe interministériel spécialisé supervise le dossier de l'opération. Il doit se concerter avec le syndicat mixte, en vue d'aboutir à des conclusions concrètes.

#### **La programmation des équipements publics et des logements :**

La construction de logements à Dunkerque a atteint maintenant le rythme de 4 500 par an. Ici comme ailleurs, les problèmes de l'urbanisation accélérée ont surgi. La qualité esthétique et humaine des nouveaux quartiers a trop souvent été sacrifiée au souci de réaliser les logements le plus rapidement possible. Il faut souhaiter que les autorités responsables prennent les mesures nécessaires pour éviter la prolongation ou le renouvellement de ces erreurs. La conjoncture économique et l'inflation ont également fait sentir leurs effets : la revalorisation trop tardive et insuffisante des prix plafonds a empêché la passation de nombreux marchés en 1974 et l'on peut craindre que cette évolution ne s'aggrave en 1975.

De même, la réalisation du programme routier approuvé en 1972 subit un retard qui va en s'accroissant. Sur un total d'autorisations de programme de 185 millions de francs, 80 millions seulement auront été affectés à des opérations à la fin de 1974, malgré une nouvelle intervention financière du F. I. A. T. en 1974, pour essayer de hâter l'exécution de la rocade sud de Calais. La mise en œuvre de ce programme se heurte à plusieurs difficultés, si bien que les travaux des principales opérations sont à peine engagés à l'automne de 1974.

En matière de transports, la mise en service d'une desserte ferroviaire cadencée entre Calais et Dunkerque est prévue pour 1975.

Pour remédier à l'insuffisance des équipements de caractère social dans une agglomération en urbanisation accélérée, le F.I.A.T. a accordé, en juillet 1974, une aide de 2 millions de francs, afin de hâter la réalisation de structures d'accueil pour les travailleurs des chantiers et les nouveaux habitants. Il va sans dire que cette mesure ne suffira pas à régler une situation encore peu satisfaisante.

Dernier point noir qu'il faut souligner, le complexe Calais-Dunkerque souffre d'une insuffisance des équipements téléphoniques.

## OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

C'est au cours de sa réunion du jeudi 14 novembre 1974 que la Commission des Affaires économiques et du Plan a entendu l'exposé de son rapporteur pour avis sur la politique d'aménagement du territoire.

Il n'est pas question de reprendre ici, même en les résumant, tous les points développés par **M. Barroux** devant les Commissaires, ni l'analyse de la politique du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire, puisque aussi bien cet avis y consacre de longues analyses.

La discussion qui a suivi l'exposé du rapporteur a porté principalement sur les zones rurales et de montagne et sur les problèmes du littoral.

**M. Javelly** a regretté vivement que la politique en faveur des zones d'économie rurale ou montagnarde demeure aussi insuffisante, alors que la solidarité nationale et l'intérêt bien compris de tous les Français justifient des actions beaucoup plus soutenues et diversifiées.

**M. Raymond Brun** a souligné que les deux volets de la politique en faveur du littoral : protection et aménagement, sont étroitement complémentaires. Si la protection des côtes françaises implique le contrôle voire l'interdiction de certaines réalisations, elle ne doit pas aboutir à empêcher de nombreuses et importantes opérations d'aménagement et d'équipement. Ainsi la création de puissants complexes industriels et portuaires, en des points judicieusement choisis, est indispensable au développement économique et humain du littoral français. **M. Raymond Brun** a cité le complexe du Verdon qui, sur l'estuaire de la Gironde, est en mesure de recevoir les navires pétroliers modernes et est en train de voir s'installer de nombreuses industries, notamment étrangères, sur les milliers d'hectares prévus à cet effet. Si l'aménagement de tels ensembles est indispensable, c'est, entre autres, parce qu'à lui seul le tourisme, trop saisonnier et trop limité dans ses « retombées », ne peut assurer le développement économique complet et satisfaisant des régions littorales.

Après que le rapporteur pour avis eut déclaré son intention d'obtenir un certain nombre de précisions du Ministre, au cours du débat public, la Commission a adopté l'avis présenté par M. Barroux. M. Schmaus, au nom du groupe communiste, a exprimé les plus expresses réserves sur la politique actuelle d'aménagement du territoire.

\*

\* \*

Sous le bénéfice de ces observations, la Commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'adopter les dispositions du projet de loi de finances pour 1975 relatives à L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.