

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

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

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1975,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Yvon COUDÉ DU FORESTO,

Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 22

Services du Premier Ministre.

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Rapporteur spécial : M. Geoffroy de MONTALEMBERT.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Pierre Prost, Louis Talamoni, Joseph Raybaud, Modeste Legouez, secrétaires ; Yvon Coudé du Foresto, rapporteur général ; Auguste Amic, Maurice Blin, Roland Boscary-Monsservin, Jacques Boyer-Andrivet, Pierre Brousse, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Yves Durand, Marcel Fortier, André Fosset, Roger Gaudon, Gustave Héon, Paul Jargot, Michel Kistler, Robert Lacoste, Georges Lombard, Josy-Auguste Moinet, René Monory, Mlles Odette Pagani, Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauvageot, François Schleiter, Robert Schmitt, Maurice Schumann.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5° législ.) : 1180 et annexes, 1230 (tomes I à III et annexe 23), 1235 (tome XVI) et in-8° 169.

Sénat : 98 (1974-1975).

Lois de finances. — Aménagement du territoire - Décentralisation - Industrialisation - Régions - Villes.

TABLE DES MATIÈRES

	pages
CHAPITRE PREMIER. — Examen des crédits	7
A. — Le fonctionnement de la DATAR	7
B. — Les dépenses en capital inscrites au budget des Services généraux du Premier Ministre	10
C. — Les crédits d'aménagement inscrits à divers budgets	17
 CHAPITRE II. — Les orientations de la politique d'aménagement	 21
I. — <i>Les objectifs pour 1975</i>	21
II. — <i>Le développement régional industriel et tertiaire</i>	24
A. — Le développement industriel régional	24
B. — Le développement tertiaire régional	29
III. — <i>L'aménagement de l'espace et des villes</i>	34
A. — Aménagement de l'espace rural	34
B. — L'aménagement urbain	39
 Examen en Commission	 44
 ANNEXES	 47
 Dispositions spéciales - Article 56 (nouveau)	 58
 Amendement de la Commission	 59

Mesdames, Messieurs,

L'analyse critique du budget de l'Aménagement du territoire est quelque peu différente de celle des autres administrations.

Dépendant des services du Premier Ministre, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) est en effet un organisme interministériel disposant de crédits sans affectation préalable. Le financement de grands projets, l'élaboration de programmes, les mesures d'incitation répondent à son objet : assurer la cohérence des actions diverses contribuant à l'amélioration de la vie de chaque jour dans l'ensemble du pays.

Le rôle de votre Rapporteur est donc double. Il doit en même temps vous rendre compte *a posteriori* de l'utilisation des crédits que vous avez accordés à l'Aménagement du territoire pour l'exercice qui s'achève, et vous indiquer, *a priori*, les objectifs des prochaines années. L'appréciation de la conjoncture, l'estimation de la marche du temps sont les conditions d'une politique devant poursuivre ce qui est entrepris et infléchir la décision selon les données immédiates et leurs conséquences estimées. Ainsi, le court terme d'un exercice annuel ne peut-il être dissocié du long terme que représente la recherche permanente d'un équilibre toujours remis en question. Et les valeurs quantitatives des moyens d'action sont étroitement liées à l'impondérable « philosophie de l'avenir ».

A cet égard, la DATAR, qui était à l'origine une structure nécessaire à l'étude de la régionalisation du budget d'équipement du IV^e Plan est devenue aujourd'hui, avec des moyens financiers qui n'ont guère augmenté, un organisme singulièrement plus complexe.

En outre, après avoir été placée directement ou indirectement sous la tutelle du Premier Ministre, la Délégation fut rattachée, en 1972, dans une optique un peu différente à un Ministère de l'Aménagement du territoire (proprement dit), de l'Équipement, du Logement et du Tourisme. Enfin elle fut placée en 1974 sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur, quittant ainsi les zones purement économiques et techniques pour mieux entendre, dans un vaste domaine, les préoccupations des collectivités locales. Son caractère interministériel n'en demeure pas moins concrétisé par des Conseils gouvernementaux à périodicité régulière, présidés par le Premier Ministre.

L'action entreprise par la DATAR suit une évolution parallèle. Bien qu'elle ait été créée le 14 février 1963, la loi du 4 août 1962 semblait prévoir son existence en prescrivant, après approbation du

plan de développement économique et social : « Le projet de loi de finances sera accompagné d'une annexe générale récapitulant l'ensemble des efforts financiers prévus par le budget de l'Etat... et qui comprendra une récapitulation des crédits par secteurs économiques et sociaux et par régions de programme. »

C'est en utilisant ces premières statistiques que la DATAR allait saisir les données nécessaires à ses choix et proposer des actions successives à mesure qu'évoluait la situation économique et que surgissaient des besoins nouveaux.

On peut distinguer trois étapes dans l'élaboration de la politique d'aménagement du territoire, tout en reconnaissant qu'il s'agit d'un jugement sommaire puisqu'apparaissent en filigrane, longtemps avant leur réalisation, les options futures.

Dans un premier temps, il s'agissait de placer des contrepoids et de tracer à grands traits une physionomie nouvelle de notre territoire. Les métropoles d'équilibre et les villes nouvelles, les complexes industriels et portuaires, les grands ensembles touristiques pour l'été et pour l'hiver, la modernisation très poussée de l'agriculture, le schéma autoroutier, furent pensés, entrepris et parfois achevés au cours des années soixante.

Cependant, de nombreux problèmes venaient se greffer jour après jour sur les réalisations ; il convenait de les devancer plutôt que d'y faire face. Et la notion d'équilibre, si elle conservait sa priorité dans l'ordre économique, demandait des actions plus souples, et, en quelque sorte, « compensées ».

C'est ainsi qu'on vit apparaître dans une deuxième étape une politique d'accompagnement. Encourager le remembrement des terres et réduire les emplois agricoles appauvrissait les bourgs et les villages ; surcharger les villes augmentait les impôts par habitant ; pouvait-on ne s'intéresser qu'à quarante heures d'une semaine qui en compte cent soixante-huit ou méconnaître huit ou dix mois inanimés lorsqu'on a transformé les étables en cabarets du soir ?

Dès 1967 fut créée la politique de rénovation rurale et, très timide encore, celle de la déconcentration des emplois tertiaires. Mais c'est plus tard qu'on favorisera en Bretagne le développement des industries agro-alimentaires et qu'on resserrera le tissu déjà existant des petites et moyennes entreprises. C'est en 1971 qu'on met en œuvre une politique rigoureuse et volontaire de localisation des activités tertiaires fondée sur la négociation d'accords contractuels avec les grandes entreprises telles que les assurances ou les banques. C'est en 1972 que la programmation des zones industrielles inclura dans ses objectifs l'esthétique et le cadre de vie. C'est en 1972 encore qu'on prendra conscience que les grandes villes ne sont peut-être pas la panacée et que les villes

moyennes, attirant l'industrie, coûtant moins cher par habitant, contribuant à l'aménagement équilibré, offrent un cadre de vie meilleur.

En ce qui concerne les villes moyennes, un élément caractéristique et nouveau intervient en plus, et qui est significatif : l'initiative des actions est laissée aux villes elles-mêmes ; l'Etat apporte son aide financière, mais ne se substitue pas aux municipalités, ni dans les décisions ni dans les réalisations.



C'est à l'aube de 1974 que changent les données de la politique économique et monétaire mondiale. La France se trouve confrontée à des problèmes qui, pour n'être pas nouveaux puisqu'il s'agit de garder des prix stables en élevant les rémunérations et de maintenir une monnaie saine dans un monde aux intérêts contradictoires, n'en sont pas moins aigus. N'est-ce pas l'heure pour la DATAR, dont la mission est d'infléchir sans cesse les actions qui pourraient fausser l'équilibre, d'entreprendre la troisième étape, plus « fine » encore et qui, sans que soient abandonnées les grandes opérations précédentes, sera marquée, comme l'a souhaité Jérôme Monod dans son dernier livre, par l'« aménagement de l'invisible » ?

Nos sociétés modernes ont toujours mesuré leurs progrès avec des critères quantitatifs, essentiellement économiques et financiers. C'est ainsi que des études mêlant le nombre d'automobiles, de suicides et de livrets de caisse d'épargne, en arrivèrent à prouver que certains départements étaient plus malheureux que d'autres...

Sans qu'il soit le moins du monde imaginé qu'une sage croissance, où le bien-être et la sécurité trouvent une partie de leurs sources, puisse être désuète, on ne peut que souhaiter un équilibre, pour les régions comme pour les individus, qui serait le fait de valeurs moins pondérables, comme le développement des initiatives, le goût des responsabilités, la participation effective aux objectifs de l'aménagement du territoire.

De nouveaux schémas peuvent naître, offrant aux assemblées régionales aussi bien que communales, aux multiples associations comme aux individus, des choix concourant à la croissance, multipliant l'efficacité des efforts, mais permettant aussi à chacun de mieux prendre conscience de sa dignité et de la valeur de son travail.

CHAPITRE PREMIER

EXAMEN DES CRÉDITS

On peut répartir les crédits d'aménagement du territoire en trois masses d'ailleurs très inégales :

- les crédits de fonctionnement de la DATAR et ceux des missions placées auprès des préfets de région et des missions interministérielles ;
- les crédits en capital inscrits au budget des Services généraux du Premier Ministre ;
- les crédits en capital inscrits à d'autres budgets et notamment à celui des Charges communes du Ministre de l'Economie et des Finances.

A. — Le fonctionnement de la DATAR, des missions régionales et des missions interministérielles d'aménagement.

1. La DATAR est un organisme aux effectifs réduits (70 personnes) dont les crédits de fonctionnement sont inclus dans ceux des services centraux du Premier Ministre.

Leur montant, peu élevé, passe de 6,2 millions de F en 1974 à 7,2 millions de F en 1975. Cet accroissement de 16 % correspond pour moitié :

- aux mesures acquises, pour l'extension en année pleine de la revalorisation des rémunérations publiques ;
- à un léger renforcement des moyens en personnel et en matériel de la DATAR.

Les mesures nouvelles concernant le personnel sont relatives à la création de deux postes de secrétaires, et au reclassement des agents de catégorie B.

En matière de fonctionnement, il s'agit d'un simple ajustement aux besoins, portant notamment sur les déplacements.

L'évolution des crédits de fonctionnement de la DATAR de 1974 à 1975 est récapitulée dans le tableau ci-dessous :

Fonctionnement de la DATAR.

NATURE DE LA DEPENSE	1974	1975		
		Services votés	Mesures nouvelles	Total
Dépenses de personnel	3.745.547	4.256.535	+ 128.088	4.384.623
Matériel et fonctionnement divers	1.942.105	1.927.105	+ 380.300	2.307.405
Subventions versées par la DATAR	586.500	586.500	— 14.000	572.500
Totaux	6.274.152	6.770.140	+ 494.388	7.264.528

On relève deux mesures d'économie plus symboliques que réelles :

- l'une, de 14.000 F, concerne le chapitre 44-01 sur lequel la DATAR subventionne les conseils généraux qui assurent le soutien logistique des commissaires à la rénovation rurale et les budgets de fonctionnement et d'études des comités régionaux d'expansion économique ;
- l'autre, de 1.700 F, s'applique à la réalisation et diffusion d'enquêtes et d'études de la DATAR. Il s'agit de la documentation acquise ou éditée par la DATAR.

Votre Commission s'étonne de ces mesures, au demeurant fort modestes :

- d'une part, parce que la création en 1974 de deux nouveaux postes de commissaires à la rénovation en montagne aurait dû logiquement conduire à accroître le montant de la subvention de fonctionnement accordée à ce titre ;
- d'autre part, parce que très régulièrement en cours d'année des transferts sans commune mesure avec l'économie réalisée sont opérés sur le chapitre 44-01 à partir de chapitres normalement réservés à des dépenses en capital. Citons à titre d'exemple pour 1974 :

- Transferts du FIAT et du fonds d'aide à la décentralisation 6.355.000 F
- Transferts du fonds de rénovation rurale 920.000 F
- Transferts des missions interministérielles 1.480.000 F

2. Les crédits de *fonctionnement des missions régionales* progressent de 1,47 million de F en 1974 à 2,06 millions de F en 1975 et leur accroissement (583.000 F) servira à créer 8 nouveaux postes de chargés de mission à temps plein et à améliorer les indemnités versées aux membres des missions.

Ces indemnités sont imputées sur le chapitre 31-02 du budget des services généraux du Premier Ministre et sont versées par le Secrétariat général du Gouvernement. Un décret du 19 août 1960 a mis en place le régime financier actuel des indemnités mensuelles dont les taux ont été fixés par un arrêté de la même date. Il est envisagé de revaloriser le montant de ces indemnités à compter du 1^{er} janvier 1975.

Elles évolueraient ainsi :

	ANCIEN taux	AU 1 ^{er} JANVIER 1975
Chef de mission	1.500	1.800
Chargés de mission :		
— à plein temps	1.100	1.500
— à temps partiel	400	500

L'effectif budgétaire sera en 1975 de 152 emplois : 21 chefs de mission, 68 chargés de mission à plein temps et 63 à temps partiel.

Depuis la création des missions régionales en 1964, si les frais de personnel sont pris en charge par le budget de l'Etat, les frais de fonctionnement et de matériel incombent aux budgets départementaux. Or, ces frais sont parfois lourds et les conseils généraux n'apprécient pas de les voir s'accroître sans pouvoir en contrôler l'évolution. Aussi, certains départements refusent-ils de contribuer au financement du fonctionnement des missions, qui incombe alors entièrement au département du chef-lieu de région.

Devant ce qu'elle considère comme un transfert de charge l'Assemblée Nationale a, par un amendement d'ailleurs sous-amendé, ajouté au projet de loi de finances un article additionnel 56 (nouveau) stipulant que les budgets départements n'assumeraient plus le finan-

cement du fonctionnement des missions régionales. D'accord avec le principe retenu par l'Assemblée Nationale, votre Commission vous proposera toutefois un amendement modifiant la rédaction du texte de l'article additionnel.

3. Les dépenses de fonctionnement 1975 des missions interministérielles inscrites au budget des charges communes du Ministère de l'Economie et des Finances, se répartiront de la manière suivante :

— Languedoc-Roussillon	1.019.990	+	9,6 %
— Aquitaine	993.620	+	64 %
— Corse	484.440	+	36 %
— Méditerranée	573.693	+	14,9 %

Les mesures nouvelles concernant le Languedoc-Roussillon et la Méditerranée représentent seulement un ajustement aux besoins. L'Aquitaine bénéficie de plus du recrutement de 4 agents, ce qui explique le fort pourcentage d'augmentation de la dotation 1975 par rapport à la dotation 1974.

B. — Les dépenses en capital inscrites au budget des Services généraux du Premier Ministre.

Il s'agit, outre les crédits d'études des missions régionales, de trois chapitres alimentant des fonds pour les interventions de la DATAR en matière d'aménagement, à savoir :

- Le fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire ou FIAT ;
- Le fonds d'aide à la décentralisation ;
- Et le fonds de rénovation rurale.

L'utilisation des crédits qui y sont inscrits n'est pas programmée en début d'année, mais décidée en cours d'année par le Comité interministériel de l'aménagement du territoire sur proposition de la DATAR. Cette année, le comité s'est réuni deux fois, le 13 mars et le 30 juillet, et devrait tenir encore une réunion avant la fin de l'année.

La récapitulation des dépenses en capital inscrites au budget des Services généraux du Premier ministre figure dans le tableau ci-dessous :

Dépenses en capital.

NATURE DES DEPENSES	AUTORISATIONS de programme		CREDITS de paiement	
	1974	1975	1974	1975
	(En millions de francs.)			
Etudes des missions régionales .	4	5,5	4,2	4,5
FIAT (a)	281	286,5	270	250
Fonds de décentralisation	mémoire (b)	mémoire	mémoire	mémoire
Fonds de rénovation rurale ...	50,8	51	50	45
Totaux	335,8	343	324,2	299,5

(a) Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire.

(b) Doté en cours d'année de la moitié du produit des redevances sur les implantations d'activité industrielles et commerciales dans la région parisienne.

L'accroissement pour les autorisations de programme atteint 7,2 millions de francs (+ 2,1 %) alors que les crédits de paiement sont en réduction de 24,7 millions de francs (— 7,6 %). Votre Commission constate que compte tenu de la dépréciation monétaire les moyens que la DATAR pourra consacrer en 1975 au développement des équipements régionaux vont se trouver très sensiblement réduits alors même que le ralentissement de l'expansion économique est déjà davantage ressenti dans les régions qui, pour assurer leur croissance, ont besoin de l'aide de la DATAR. L'année 1975 risque ainsi d'être pour l'aménagement du territoire une période, sinon de régression, du moins de stagnation pendant laquelle les écarts de développement entre régions ne s'atténueront pas.

1. LES ÉTUDES DES MISSIONS RÉGIONALES (chapitre 57-03)

Les missions placées auprès des préfets de région reçoivent, pour financer des études d'aménagement qu'elles exécutent ou font exécuter, des crédits spécifiques qui en 1975 s'élèvent en autorisations de programme à 5,5 millions de francs au lieu de 4 millions cette année et en crédits de paiement à 4,5 millions de francs au lieu de 4,2 millions cette année.

Votre Rapporteur ayant demandé la justification de cette augmentation a obtenu la réponse suivante :

« Cette augmentation substantielle traduit la volonté du Gouvernement de mettre à la disposition des préfets de région les moyens que nécessite l'application de la réforme régionale.

« La répartition des crédits entre les différents paragraphes de l'article 10 n'est pour l'instant qu'une simple prévision indicative, la répartition définitive devant être connue à la fin de 1975. Cette situation tient au fait que les autorisations de programme du chapitre 57.03 financent des investissements déconcentrés d'intérêt régional ; elles sont déléguées globalement au niveau de l'article aux préfets de région qui sont désormais seuls compétents pour individualiser les opérations et donc imputer les dépenses sur les paragraphes appropriés. »

Dans cet esprit, la dotation du paragraphe 70 correspond aux besoins des préfets de région tels qu'ils sont actuellement connus pour 1975 sans préjudice d'une éventuelle évolution. »

Comme c'est le cas pour la plupart des chapitres de dépenses inscrits au budget des services généraux du Premier ministre au titre de l'aménagement du territoire, votre rapporteur n'obtient pas de justification a priori sur l'évolution des crédits et comme il éprouve également de grandes difficultés pour connaître a posteriori de leur utilisation, l'exercice du contrôle parlementaire ne s'en trouve pas facilité.

2. LES FONDS D'INTERVENTION EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT.

A cet égard, l'examen des crédits des fonds d'intervention (qu'il s'agisse du FIAT, du fonds d'aide à la décentralisation ou du fonds de rénovation rurale) montre bien les difficultés qu'on peut éprouver à analyser leur utilisation.

a) *Le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT - Chapitre 65-01).*

Instrument principal et original de la politique d'aménagement du territoire, le FIAT intervient dans les secteurs les plus divers pour financer des opérations complémentaires d'équipement dont le financement principal est assuré, sur leurs crédits, par les autres ministères. En autorisations de programme, la dotation du FIAT atteindra 286,5 millions de francs en 1975, soit seulement 5,5 millions

de plus qu'en 1974. Depuis plusieurs années, les crédits du FIAT sont en stagnation puisque en 1971 la dotation s'élevait à 270 millions de francs, soit un accroissement de 6 % en francs courants sur quatre années. Il est vrai qu'en contrepartie le FIAT a été déchargé, depuis 1972, du financement de certaines opérations qui ont reçu un financement spécifique : la rénovation rurale, les études des missions régionales et une partie des missions d'aménagement touristique.

Néanmoins, cette année, la restriction des crédits devient évidente d'autant plus que les crédits de paiement du FIAT sont en diminution sensible : 250 millions de francs en 1975 au lieu de 270 millions cette année.

Entre juillet 1973 et juillet 1974, les interventions du FIAT ont porté sur des opérations d'aménagements routiers qui se sont élevées à 97,1 millions de francs. Elles permettent de financer 37 opérations, dont les deux plus importantes sont consacrées aux zones de rénovation rurale du Limousin et de l'Auvergne (20,75 millions de francs) et aux liaisons entre Marseille et le complexe de Fos (10 millions de francs).

38 millions de francs ont été attribués à des opérations d'aménagement et d'équipement urbain.

Pour financer la réalisation d'équipement de services publics, 9,3 millions de francs ont été attribués, la plus large part servant à l'équipement en milieu rural (programme d'alimentation en eau potable).

Le secteur de l'enseignement a reçu 5,7 millions de francs, celui des Affaires culturelles, 11,4 millions de francs. Ces dernières subventions ont été consacrées en particulier à des opérations de décentralisation culturelle (aménagement de théâtres et de musées).

Les interventions en faveur des équipements touristiques s'élèvent à 19 millions de francs. Enfin, le secteur de l'environnement et de la protection de la nature a reçu 10,3 millions de francs.

b) *Le fonds d'aide à la décentralisation (F.A.D. — chapitre 65-02).*

Depuis 1972, le FIAT se trouve complété par le Fonds d'aide à la décentralisation dont les crédits figurent au chapitre 65-02 des Services généraux sous l'intitulé « Actions en vue de faciliter l'implantation d'activités industrielles ou tertiaires hors de la région parisienne ».

Comme pour le FIAT, l'utilisation des crédits du fonds de décentralisation est décidée en cours d'année par le comité interministériel mais la dotation n'est pas fixée par la loi de finances. Le chapitre 65-02 est, en effet, inscrit pour mémoire dans le budget des Services généraux. En application de la loi modifiée 60-790 du 2 août 1960,

il est doté en cours d'année, par voie de fonds de concours, de la moitié du produit des redevances sur les constructions de bureaux et de locaux industriels dans la région parisienne, l'autre moitié revenant au district de la région parisienne.

Le fonds intervient pour le financement des études nécessaires à la réalisation des zones industrielles, des équipements et des accès des centres d'activités. Il contribue à améliorer la qualité des zones industrielles, à faciliter l'implantation d'entreprises nouvelles grâce aux interventions destinées à réduire le prix des terrains industriels.

Le FAD contribue également au redéploiement des activités industrielles mais aussi tertiaires. Il est un des instruments de la décentralisation administrative et de la décentralisation de la recherche. Il participe enfin au financement de certaines opérations ponctuelles définies au coup par coup, notamment en matière de transport et de liaisons interrégionales.

De juillet 1973 à juillet 1974, les Comités interministériels d'aménagement du territoire ont autorisé plusieurs transferts du FAD qui ont été consacrés aux opérations suivantes :

Pour les zones industrielles et industrialo-portuaires, le montant total des interventions du FAD s'est élevé à 102 millions de francs. En outre des transferts d'environ 10 millions de francs ont été autorisés pour des opérations destinées à aider au développement industriel et tertiaire.

Enfin des contributions du FAD ont été approuvées pour diverses opérations ponctuelles, telles que le financement de la construction du navire destiné à améliorer la desserte maritime de la Corse (5 millions de francs), la réduction du péage sur l'autoroute A. 43, afin de favoriser le développement de l'Isle d'Abeau (2,3 millions de francs).

c) *Le fonds de rénovation rurale* (chapitre 65-03).

Il constitue l'instrument principal de la politique de développement menée dans les trois zones de rénovation rurale de Bretagne, du Limousin, de l'Auvergne et dans les zones de montagne sous l'autorité des commissaires à la rénovation rurale.

Le fonds de rénovation comporte deux lignes, l'une figurant au budget du Ministère de l'Agriculture pour les interventions de caractère agricole, l'autre constituée par le chapitre 65-03 du budget des Services généraux du Premier Ministre pour le financement des équipements collectifs généraux en milieu rural. La dotation de ce chapitre passera de 1974 à 1975, en autorisations de programme de 50,8 à 51 millions de francs et en crédits de paiement de 50 à

45 millions de francs. Comme pour le FIAT et le fonds d'aide à la décentralisation, les crédits du fonds à la rénovation rurale sont affectés en cours d'année par le comité interministériel.

Soucieux de remplir la mission de contrôle dont l'a investi la Commission, votre Rapporteur a posé à la DATAR diverses questions sur l'évolution des crédits des fonds d'intervention et leur utilisation.

Il a été d'abord demandé à la DATAR de justifier l'évolution des autorisations de programme et des crédits de programme tant du FIAT que du fonds de rénovation rurale et d'indiquer pour chacun de ces fonds comment se développe le rythme de consommation des crédits. La réponse a été la suivante :

« Le montant des crédits de paiement retenus pour 1975 en ce qui concerne le fonds d'intervention d'aménagement du territoire et le fonds de rénovation rurale ont été fixés en tenant compte de deux impératifs :

- tenir compte de l'effort général de modération des dépenses publiques qui inspirent le projet de loi de finances pour 1975 ;*
- ajuster avec précision le montant des crédits de paiement nécessaires au rythme de réalisation des opérations retenues par le comité interministériel d'aménagement du territoire.*

Il est apparu qu'un certain nombre d'opérations retenues en 1973 et 1974 justifiaient un financement pluriannuel ce qui diminue à due concurrence le montant des crédits de paiement nécessaires pour une année déterminée. »

Au sujet du FAD, votre Rapporteur avait demandé le montant des crédits inscrits chaque année sous forme de fonds de concours depuis la création du fonds et la justification de l'important solde disponible à la fin de 1973. La réponse a d'abord été la suivante :

« En raison de la nature particulière du chapitre 65-02, il n'existe pas d'inscription annuelle de crédits à ce chapitre. Les ressources y sont inscrites à l'issue de périodes variables, car elles dépendent du rythme de versement de la redevance par les assujettis. La notion de solde disponible à la clôture d'un exercice budgétaire n'a donc guère de signification, la programmation des dépenses imputées sur le chapitre 65-02 ne pouvant être entreprise qu'une fois les opérations de rattachement définitivement terminées. »

Votre Rapporteur, soucieux d'en apprendre davantage, a obtenu un complément de réponse ainsi présenté :

« Le montant des crédits inscrits sous forme de fonds de concours du chapitre 65-02 depuis sa création est de : 332.539.414 F.

L'important solde disponible en 1973 s'explique par le fait que les procès-verbaux des derniers comités interministériels de l'année ayant paru avec beaucoup de retard, une partie des dépenses 1973 a été engagée seulement en 1974. »

En ce qui concerne l'utilisation des crédits du FIAT et du fonds d'aide à la décentralisation au cours des années 1973 et 1974, des questions précises avaient été posées notamment sur la liste des opérations financées, les montants des investissements correspondants et la nature des autres sources de financement. Au lieu de la liste demandée, votre Rapporteur n'a obtenu, tout comme d'ailleurs l'Assemblée Nationale, qu'une énumération vague et imprécise des secteurs d'interventions. Il a constaté en outre que cette liste qui, jusqu'à l'an dernier, était publiée avec, il est vrai, un retard de deux années, dans l'annexe au projet de loi de finances intitulée « Régionalisation du budget d'équipement et aménagement du territoire » Tome II — « Les équipements collectifs et la régionalisation du budget » n'y figure pas cette année. Votre Rapporteur déplore cet état de choses qui rend inopérant le contrôle du Parlement et qui, comme l'a fait observer M. Pierre Brousse, lors de l'audition par la Commission du Ministre d'Etat chargé de l'Aménagement du territoire, fait peser sur l'utilisation des crédits des soupçons sans doute mal fondés, mais que votre Rapporteur ne se trouve pas en état de réfuter. **Il est absolument nécessaire de porter remède à cette situation et de présenter en toute clarté les dotations affectées à l'aménagement du territoire et l'utilisation qui en est faite par secteur d'intervention ou par fonction. L'établissement, même a posteriori, d'une présentation des crédits d'aménagement du territoire sous forme de budget de programme, comme certains ministères le font déjà, serait à cet égard très appréciable.** Votre Rapporteur souhaite que le renforcement des moyens en informatique de la DATAR que le Ministre d'Etat a annoncé pour 1975 à la Commission, permette d'aboutir à ce résultat dès le budget de 1976.

Au total, et sans tenir compte de la dotation du fonds d'aide à la décentralisation, les crédits d'aménagement du territoire inscrits au budget des services généraux du Premier Ministre sont en légère augmentation pour les autorisations de programme qui passent de 335,8 millions de francs à 343 millions de francs en 1975 et en régression pour les crédits de paiement qui, de 324,2 millions de francs en 1974, tombent à 299,5 millions en 1975.

C. — Les crédits d'aménagement inscrits à divers budgets.

Il existe dans divers budgets des moyens financiers spécifiques consacrés à l'aménagement du territoire. Leur récapitulation figure à la fin du fascicule budgétaire des services généraux du Premier Ministre.

La majeure partie de ces crédits se trouvent au budget des charges communes du Ministère de l'Economie et des Finances et évoluent de la façon suivante de 1974 à 1975 :

	1974	1975
	(En millions de francs.)	
Missions interministérielles :		
— Languedoc-Roussillon	61	61
— Aquitaine	45	40,45
— Corse	23	23
Protection de l'espace méditerranéen	3	3,2
Décentralisation administrative	50	45
Primes de développement régional	400	450
Totaux	582	622,65

1. L'emploi des crédits des missions interministérielles et des crédits de décentralisation administrative est décidé en cours d'année par le comité interministériel d'aménagement du territoire sur proposition de la DATAR.

Les crédits demandés en 1975 :

- demeurent stables, en francs courants, pour les missions de protection de l'espace méditerranéen, de la Corse et du Languedoc-Roussillon où les réalisations se poursuivront avec un retard accru ;
- diminuent de 10 %, en francs courants, pour le fonds de décentralisation administrative et pour la mission d'Aquitaine qui, après avoir accumulé les études pendant des années éprouve, semble-t-il, des difficultés à passer aux réalisations.

2. En ce qui concerne les primes de développement régional, la délimitation des zones d'aide et les conditions d'attribution des primes sont décidées par le comité interministériel sur proposition de la DATAR. En revanche, la décision d'attribution des primes cas par cas appartient, selon l'importance des investissements en cause, soit au Ministre de l'Economie et des Finances après avis du comité n° 1 *ter* du FDES, soit au préfet de région après avis de la conférence administrative régionale. L'accroissement de 400 à 450 millions de francs des crédits pour les primes de développement régional tient notamment compte des modifications que le comité interministériel d'aménagement du territoire, réuni le 30 juillet 1974, a décidées d'apporter au régime des aides.

3. Figurent également dans les crédits concernant l'aménagement du territoire :

- d'une part, les crédits d'aménagement foncier et urbain inscrits au chapitre 55.40 du budget de l'Equipement qui sont consacrés à l'acquisition de terrains et à la constitution de réserves foncières pour l'urbanisation nouvelle ou la restructuration du tissu urbain existant (201 millions de francs en 1974, 196 millions de francs en 1975) ;
- d'autre part, les crédits du fonds de rénovation rurale inscrits au budget du Ministère de l'Agriculture (chapitre 61-67) qui financent les interventions de caractère agricole dans les zones de rénovation (112,2 millions de francs en 1974, 130,2 millions de francs en 1975).

*
**

La récapitulation d'ensemble des autorisations de programme consacrées par l'Etat à l'aménagement du territoire figure dans le tableau ci-après :

Tableau récapitulatif des autorisations de programme
concernant l'aménagement du territoire.

	1974	1975
	(En millions de francs.)	
I. — A la disposition directe du Ministre chargé de l'aménagement du territoire :		
Services généraux du Premier Ministre	335,8	343
Charges communes :		
Missions interministérielles :	(582)	(622,65)
— Languedoc-Roussillon	61	61
— Aquitaine	45	40,45
— Corse	23	23
Protection de l'espace méditerranéen	3	3,2
Décentralisation administrative	50	45
Primes de développement régional ..	400	450
II. — Concernant l'aménagement du territoire :		
Agriculture :		
Fonds de rénovation rurale	112,2	130,2
Equipement et logement :		
Aménagement foncier et urbanisme ..	201	196
	1.231	1.291,85

Au total, les crédits d'aménagement du territoire passent de 1.231 millions de francs en 1974 à 1.292 millions en 1975, soit une progression apparente de 5 % qui s'analyse en fait, compte tenu de la dépréciation monétaire, comme une réduction assez sensible en francs constants. Réserve faite des crédits du fonds d'aide à la décentralisation dont on ignore l'évolution en 1975, on constate que seules la rénovation rurale et l'industrialisation régionale font l'objet d'un effort relatif. Dans tous les autres cas, c'est la stagnation ou la restriction, or ces cas concernent en majeure partie le financement des équipements publics, qu'il s'agisse du FIAT, de la décentralisation administrative ou des missions. Dans une période de ralentissement économique, les entreprises industrielles et tertiaires hésiteront à se

lancer dans des investissements, même pour s'installer dans les zones d'aide, si bien que les crédits de prime risquent d'excéder une demande qui paraît déjà s'être ralentie au cours du deuxième semestre 1974. En revanche, une politique vigoureuse d'équipements publics limiterait l'écart entre les régions qui, dans les circonstances actuelles, risque de s'aggraver) et favoriserait ainsi le développement régional.

CHAPITRE II

LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT

Les difficultés économiques actuelles ont eu des conséquences plus marquées sur l'évolution des crédits que sur celle des orientations de l'aménagement du territoire. Il est vrai, comme le fait observer la DATAR, que « les priorités de la politique d'aménagement restent, quant à leur contenu géographique, permanentes » et que s'agissant « d'objectifs à long terme, elles ne peuvent être modifiées par des restrictions de politique à court terme ». On peut néanmoins considérer que le renchérissement des matières premières et de l'énergie, l'apparition des nouvelles conceptions de la croissance et même le développement de l'inflation dans les pays occidentaux ne sont pas des phénomènes exclusivement inscrits dans le court terme.

I. — Les objectifs de la politique d'aménagement du territoire en 1975.

Ils ont été schématiquement exposés par le Ministre d'Etat chargé de l'Aménagement du territoire lors de son audition le 14 novembre 1974 par la Commission des Finances. On peut résumer les objectifs prioritaires en distinguant le rééquilibrage économique entre les régions françaises et l'organisation de l'espace et des villes.

A. — LE RÉÉQUILIBRAGE DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES ENTRE LES RÉGIONS FRANÇAISES.

Le bilan 1974, encore imparfaitement connu, paraît satisfaisant. Les primes de développement régional seront sans doute à l'origine de la création d'un nombre d'emplois aussi important qu'en 1973 (47.000).

— *Dans l'Ouest* : 8.000 emplois ont été créés pendant le premier semestre 1974. Les objectifs sont de mieux répartir l'industrialisation dans la Bretagne intérieure, de développer les industries agro-alimentaires et les activités de sous-traitance, enfin de renforcer la façade atlantique (réparation navale, activités de grandes dimensions).

— *En Lorraine*, le solde migratoire s'est renversé en 1973 et un salarié sur trois travaille dans une entreprise créée depuis 1958.

— *Dans le Nord*, 30.000 emplois nouveaux ont été primés en cinq ans et 3.000 s'y ajoutent dans le premier semestre 1974. Le pôle Calais-Dunkerque continue à se renforcer.

— *A Fos*, où 20.000 emplois ont été créés, il faut maintenant diversifier les emplois (davantage de tertiaire) et améliorer les équipements routiers et scolaires.

D'une façon plus générale, les objectifs assignés à la DATAR en matière de décentralisation des emplois sont les suivants :

- *limiter plus rigoureusement la croissance de la région parisienne* (maximum de 950.000 m² de bureaux par an dont 20 % dans les villes nouvelles) ;
- *décentraliser davantage les emplois tertiaires* notamment les institutions financières et sociales, l'informatique et la recherche en engageant de nouvelles procédures de contrat avec les compagnies d'assurance et les banques. 45 millions de F, en outre, seront consacrés à la décentralisation des administrations centrales ;
- *accroître les emplois féminins* dont le secteur tertiaire est particulièrement créateur ;
- *enfin, profiter des implantations nouvelles décentralisées pour améliorer les conditions sociales du travail.*

B. — L'ORGANISATION DE L'ESPACE ET DES VILLES.

Dans ce domaine, trois actions seront traitées en priorité :

- la maîtrise du développement des villes,
- la revitalisation des zones rurales,
- la protection des espaces fragiles, littoral en particulier.

1. *La maîtrise du développement des villes.*

L'aménagement des métropoles d'équilibre doit être poursuivi, mais il importe de ne pas reconstituer à leur niveau les phénomènes d'engorgement de l'agglomération parisienne.

Aussi, la politique des villes moyennes fondée sur les contrats discutés entre l'Etat et les municipalités doit être amplifiée. Le budget qui lui sera consacré atteindra, en 1975, 66 millions de F. Sept contrats ont été approuvés en 1974, sept à huit devraient l'être d'ici à la fin de l'année et vingt-trois villes élaborent actuellement leur plan.

Peu à peu, on s'efforcera d'étendre aux petites villes cette procédure.

2. *L'aménagement de l'espace rural.*

Les zones de rénovation rurale bénéficieront de 181 millions de F de crédits (Ministère de l'Agriculture compris) au lieu de 163 millions de F en 1974. Les industries agro-alimentaires seront développées et le Ministre veille — et il a donné des instructions en ce sens — à ce que la qualité des services publics ne se dégrade pas dans les zones rurales.

Ceci est particulièrement nécessaire dans les zones de montagne où, par ailleurs, vont être définis, en liaison avec les élus, des schémas d'orientation pour chaque massif.

3. *Les espaces fragiles.*

Il s'agit avant tout du littoral déjà si dégradé.

Les missions interministérielles (Languedoc-Roussillon, espace naturel méditerranéen, Corse, Aquitaine) dont le bilan est jusqu'à présent positif recevront les moyens de consolider leur action.

D'autre part, des schémas d'aménagement, comportant plusieurs hypothèses, des littoraux de Basse Normandie, Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charente seront soumis à l'avis des Conseils régionaux. Les Assemblées délibéreront également sur les sites à choisir sur l'ensemble du territoire pour les centrales nucléaires.

Enfin, le Parlement doit se prononcer prochainement sur le projet de Conservatoire de l'espace littoral qui donnera aux collectivités publiques des moyens efficaces de préservation des zones les plus menacées.

II. — Le développement régional industriel et tertiaire.

Cette politique s'est poursuivie dans le sens des orientations dégagées les années précédentes avec certains correctifs tenant compte de l'évolution de la conjoncture, des résultats déjà obtenus et des améliorations souhaitées.

A. — LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL RÉGIONAL.

1. *Le régime des aides au développement régional.*

a) *Modification de la carte des zones d'aide.*

Ce régime a fait l'objet d'adaptations décidées le 30 juillet 1974 par le Comité interministériel d'aménagement du territoire.

Les zones à l'intérieur desquelles peut être accordée la prime de développement régional comprennent depuis le 1^{er} janvier 1972 :

- les zones classées par décret pour la durée du VI^e Plan, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 1975 ;
- les zones classées par arrêté pour une période de dix-huit mois.

Le classement de ces dernières, après deux prorogations successives, arrivait à expiration le 30 juin 1974.

Après examen des résultats obtenus et de leur situation économique, le Comité a donc pris la décision de modifier le régime applicable à certaines d'entre elles.

Il a décidé de ramener en zone B (zone d'allègements fiscaux) l'ensemble des régions classées provisoirement, jusqu'au 30 juin 1974 en zone A (zone de primes) à l'exception de certaines d'entre elles où la situation de l'emploi n'a pas connu d'amélioration sensible et où le classement en zone A est prorogé jusqu'au 31 décembre 1975 ; jusqu'à la même date les deux cantons d'Annonay sont classés en zone A.

Le classement provisoire en zone B d'allègements fiscaux des régions qui en ont bénéficié jusqu'au 30 juin 1974 a été supprimé sauf pour Honfleur et Lisieux.

Le comité interministériel a décidé également la modification du taux des primes accordées dans certaines régions.

b) L'utilisation des primes de développement régional.

La répartition régionale des décisions de primes accordées en 1973 et durant le premier semestre 1974 figure dans le tableau ci-dessous :

REGIONS	1973			1974 (Premier semestre)		
	Nombre de primes	Montant millions de F.	Emplois prévus	Nombre de primes	Montant millions de F.	Emplois prévus
Alsace	27	18,75	2.123	13	14,14	883
Aquitaine	53	35,47	3.823	21	15,84	1.796
Auvergne	46	12,70	1.509	9	1,13	191
Bourgogne	10	10,24	807	3	1,15	107
Bretagne	82	24,46	3.740	26	14,22	1.871
Centre	5	2,10	395	3	3,27	339
Champagne	9	25,17	1.848	4	3,42	308
Languedoc	11	8,22	1.006	3	4,81	379
Limousin	37	14,85	2.023	17	18,49	1.537
Lorraine	40	31,28	3.404	17	26,49	2.381
Midi-Pyrénées	71	34,42	3.589	24	18,48	1.502
Nord	29	70,30	6.701	16	26,76	1.893
Normandie-Haute	7	10,99	1.117	8	11,24	799
Normandie-Basse	34	16,80	2.010	1	0,71	60
Franche-Comté	2	0,13	50	2	0,88	72
Pays Loire	67	49,57	6.425	36	18,63	2.136
Picardie	6	6,03	739	7	3,33	385
Poitou	43	20,01	2.756	36	14,07	2.055
Rhône-Alpes	39	32,40	2.814	11	7,54	1.187
Provence	4	1,58	335	3	1,71	494
Corse	2	0,61	55	0	0	0
Totaux	624	426,08	47.271	260	206,31	20.375

En 1973, on a accordé, pour un total de 426 millions de francs 624 primes de développement régional à des entreprises qui doivent ensemble créer 47.000 emplois. En 1972, le nombre des primes n'était que de 516 et leur montant de 279 millions, les emplois correspondants s'élevant à 38.400 environ.

Il y a donc eu un accroissement sensible du nombre des projets aidés.

Au cours du premier semestre de 1974, on a accordé 260 primes, pour un total de 206 millions, à des entreprises dont les programmes représentent ensemble la création de 20.100 emplois supplémentaires. Ces résultats sont comparables à ceux du premier semestre de 1973.

L'augmentation du prix de l'énergie, les difficultés d'approvisionnement en produits pétroliers, les mesures prises dans le domaine du crédit pour lutter contre les tensions inflationnistes peuvent à présent faire craindre un fléchissement des investissements nouveaux. Les premiers résultats connus du second semestre de 1974 marquent en effet une légère diminution dans le nombre des projets qui rend nécessaire un renforcement de l'effort d'aménagement du territoire et une plus grande sélectivité dans l'orientation des investissements industriels.

c) *Les aides complémentaires.*

Outre les diverses catégories de primes, il existe des aides complémentaires au développement industriel régional qui prennent soit la forme de prêts financiers soit celle d'avantages fiscaux. Des prêts à des conditions favorables sont accordés pour le développement régional par des organismes spécialisés, en particulier le fonds de développement économique et social (FDES) et les sociétés de développement régional (SDR). Bien que la DATAR affirme être associée de façon étroite aux décisions prises par ces organismes, elle ne dispose pas d'informations précises sur le nombre et le montant des prêts accordés, pas plus que sur les conséquences en ce domaine du renforcement de l'encadrement du crédit. Les avantages fiscaux consentis aux entreprises au titre du développement régional sont divers : exonération de patente pendant cinq années, réduction des droits de mutation, amortissement fiscal exceptionnel de 25 % pour les constructions nouvelles, réduction à 5 % de l'imposition sur les plus-values de cession de terrains à bâtir. Il serait très difficile d'évaluer le montant que représentent ces avantages fiscaux et, en la matière, le rôle de la DATAR se limite à la détermination des zones d'attribution de ces avantages fiscaux.

2. *Le bilan de l'industrialisation régionale.*

a) *Orientation géographique.*

Les points d'appui traditionnels de l'industrialisation régionale demeurent l'Ouest et la façade atlantique, les zones de conversion du Nord et de la Lorraine ; un nouvel axe apparaît, la façade méditerranéenne, où l'on s'efforce de diffuser les effets de la zone industrielle et portuaire de Fos.

Depuis juin 1971, l'association pour le développement de la façade méditerranéenne a engagé des négociations devant aboutir à la création dans cette région de 24.000 emplois industriels. Les décisions les plus

importantes, prises au cours des derniers mois, concernent les implantations suivantes : l'AOIP (1.500 emplois) à Béziers ; Saint-Gobain (500 emplois) à Beaucaire ; les Câbles de Lyon (700 emplois) à La Grand-Combe ; Rank-Xerox (centre de calcul, 250 emplois) et les laboratoires Searle (120 emplois de chercheurs) à Valbonne près d'Antibes.

Dans l'ouest atlantique, où près de 80.000 emplois se sont créés en trois ans, les primes accordées au premier semestre 1974 concernent encore 8.000 emplois. Mais il faut noter qu'une régression est probable au cours du second semestre 1974, notamment dans la petite et moyenne industrie où les projets ont nettement diminué. Les efforts porteront davantage à l'avenir sur le développement des activités de sous-traitance et des industries agro-alimentaires, la localisation de l'industrie lourde dans les estuaires de la Loire et de la Gironde et l'implantation d'activités de recherches.

En Lorraine, la diminution des emplois (36.000) dans les industries traditionnelles a été plus que compensée par la création de 46.000 emplois dans les secteurs mécaniques et électriques. Toutefois, cet effort doit être encore accentué pour apporter une réponse au problème frontalier qui revêt toujours une vive acuité.

b) *Les investissements étrangers.*

Le livre blanc publié cette année par la DATAR présente un bilan satisfaisant des investissements étrangers en France.

« Les implantations industrielles étrangères, est-il souligné, font apparaître une heureuse coïncidence entre les objectifs de l'Aménagement du territoire et les stratégies spatiales des firmes multinationales (...). Ce sont surtout elles qui contribuent à résoudre les problèmes des régions périphériques (façades atlantique et méditerranéenne) et qui contrecarrent le scénario d'un développement spatial de « la France aux frontières ».

Les avantages des investissements extérieurs sont nombreux : apport technologique, taux élevé d'exportation, rémunération supérieure à la moyenne régionale (5 à 10 % de plus). En revanche, les entreprises étrangères s'approvisionnent le plus souvent à l'extérieur, n'utilisant que très peu la sous-traitance, laissent à leur pays d'origine les travaux de recherche, et confient leur gestion à des centres de décision éloignés de plusieurs milliers de kilomètres.

C'est d'ailleurs pour pallier ces inconvénients que la DATAR a fait établir un rapport sur les quartiers généraux des firmes étrangères installées en France. L'objectif est de favoriser le développement d'une politique d'accueil de ces quartiers généraux, permettant ainsi

la promotion du rôle international de Paris et des grandes métropoles régionales. Mais cela suppose, comme le souligne le document établi par M. Roger Quercia, que soient surmontés un certain nombre d'obstacles qui vont du fonctionnement défectueux du téléphone à la fiscalité mal adaptée.

Reste un problème qui prend un tour préoccupant, celui de l'emploi qui risque de se poser dans des conditions beaucoup plus brutales avec les investisseurs étrangers, moins concernés par les conflits sociaux et leurs répercussions sur la vie politique intérieure.

A noter que la DATAR a décidé d'ouvrir prochainement un bureau au golfe persique, à Bahreïn, afin d'attirer en France des capitaux arabes, notamment dans l'immobilier, les bureaux, la location de bâtiments industriels et les grands projets d'aménagement touristique.

c) Les aspects sociaux de la politique de développement industriel régional.

Le développement industriel des régions connaît des limites et ne saurait se faire à n'importe quel prix au risque d'être remis en cause pour ceux-là même auxquels il est censé bénéficier, ainsi que divers conflits l'ont déjà montré. Dans la région parisienne, la réussite même de la décentralisation crée des difficultés aux salariés qui ne peuvent ou ne veulent pas suivre leur entreprise en province et qui, de toute façon, ne bénéficient pas à cet effet des mêmes incitations qu'elle. Même si leur reclassement en région parisienne demeure encore relativement facile, il se fait de plus en plus souvent au prix d'une déqualification et de longues migrations quotidiennes.

Sensible à ces difficultés que le ralentissement économique risque d'accroître, la DATAR s'est efforcée de donner à sa politique d'aménagement un accompagnement social qui a concerné deux secteurs en 1974 :

- l'amélioration des conditions de vie et des équipements sociaux sur les grands chantiers (zone Calais-Dunkerque, Eurodif à Tricastin) et dans les zones industrielles ;
- amélioration des conditions de travail dans les entreprises et de l'emploi industriel féminin qui font l'objet de clauses spéciales dans les contrats conclus avec les entreprises.

Le temps est passé en effet où la création d'emplois dans les régions déprimées était accueillie sans réserve. Il faut éviter que ne se renouvelle demain sur les chantiers de Calais-Dunkerque, du canal Rhin-Rhône ou du Tricastin, les difficultés qui ont surgi lors des opérations d'aménagement du complexe de Fos.

En même temps, donner un contenu social à l'aménagement du territoire, c'est se préoccuper des oubliés de la croissance. Le refus du travail industriel, surtout chez les jeunes et les femmes, provoque l'afflux d'immigrés, même dans les régions rurales excédentaires en main d'œuvre. Les responsables de la géographie volontaire ne peuvent plus se contenter de transférer des usines ou des services. Ils doivent s'interroger sur des formes originales du travail industriel, l'aménagement des horaires ou l'agencement rationnel des bureaux.

B. — LE DÉVELOPPEMENT TERTIAIRE RÉGIONAL.

Pendant longtemps, la politique d'aménagement du territoire s'est consacrée en priorité à la localisation des activités industrielles ; elle ne peut aujourd'hui méconnaître les problèmes liés à l'implantation des activités tertiaires car celles-ci connaissent un développement constant en France comme dans tous les pays à économie avancée : c'est ainsi que l'on compte 9 millions de personnes actives dans le tertiaire et plus de 6 millions de personnes actives dans des bureaux. Actuellement, 4 emplois nouveaux créés sur 5 sont des emplois tertiaires, définis généralement comme des emplois qui ne concourent pas directement aux tâches de production.

Ce développement du tertiaire, au sens le plus étendu du terme (qui comprend les activités de bureau du secteur industriel), se traduit incontestablement par une concentration excessive de ces activités au sein de l'agglomération parisienne, et plus particulièrement en certains secteurs privilégiés dans des conditions préjudiciables au bon fonctionnement des entreprises elles-mêmes. La DATAR s'est efforcée de lutter depuis plusieurs années contre ce processus de concentration. En 1974, la politique d'aménagement en faveur du secteur tertiaire a pu enregistrer les premiers résultats des mesures décidées les deux années précédentes et qui étaient, on le rappelle, de trois ordres :

1. *Le renforcement du contrôle des activités tertiaires en région parisienne.*

Ce renforcement du contrôle qu'avait rendu nécessaire le très rapide gonflement de la demande de 1967 à 1971, où le total des constructions agréées était passé de 300.000 mètres carrés en 1967 et

550.000 mètres carrés en 1968 à 1.600.000 mètres carrés en 1971 (dont 1,1 million de bureaux en blanc), se traduit maintenant dans les faits au niveau des agréments accordés par le Comité de Décentralisation. Ces derniers n'ont pas dépassé, pour les secteurs publics et privés confondus 1.250.000 mètres carrés en 1973 et en 1974 les surfaces agréées devaient être légèrement inférieures à 1 millions de mètres carrés.

Aux mesures prises en 1972 sont venus s'ajouter :

- l'examen des problèmes des institutions financières (avec la mise en place au sein du comité de décentralisation de la section des institutions financières et l'approbation des premiers programmes de développement des sociétés de ce secteur), de la recherche scientifique, des administrations centrales et des institutions sociales ;
- la création d'une « association bureaux province », chargée de promouvoir le développement des bureaux en province, de faire connaître les réalisations dans ce domaine et les conditions d'accueil pour les activités de bureaux ;
- de nouvelles directives prises en conseil des Ministres restreint consacré à la région parisienne le 6 décembre 1973 qui prévoient :
 - a) la limitation à 400.000 mètres carrés par an, non compris l'EPAD des agréments de construction de bureaux en blanc,
 - b) la limitation à 950.000 mètres carrés par an de l'ensemble des agréments accordés pour la construction de bureaux, secteur public et privé confondus, et la localisation d'au moins 20 % en villes nouvelles,
 - c) la limitation à 70.000 mètres carrés en moyenne annuelle des agréments de construction de bureaux à Paris dans les grandes opérations (hormis la cité financière).

Ce ralentissement n'a pas encore été totalement perçu en région parisienne car les immeubles qui y sont actuellement construits correspondent à des agréments délivrés avant 1973. Mais on peut escompter que l'effet de freinage, qui doit d'ailleurs permettre de mieux équilibrer l'offre excédentaire face à une demande qui n'est pas totalement solvable aux prix actuels du marché, sera sensible au niveau des constructions au cours des prochains mois. Il faut noter aussi qu'il est renforcé par les règles d'urbanisme plus strictes qui ont été posées en matière d'occupation des sols pour les bureaux en région parisienne.

Des indications statistiques sont fournies en annexe I à se rapport.

2. *Le dispositif d'incitation* (*primes de localisation aux activités tertiaires*).

Le dispositif d'incitation dont on notera qu'il différenciait déjà les taux d'aides suivant qu'il s'agit de décentralisation de simples services d'administration ou de gestion (10 %), de services de conception ou de direction (15 %) ou de sièges sociaux (20 %), a fait l'objet de nouvelles adaptations en 1974.

Il convient en effet, si l'on souhaite que la prime ait un véritable effet d'incitation, d'adapter son régime aux situations spécifiques du secteur tertiaire, qui sont fort variées.

C'est pourquoi deux décrets du 15 mai 1974 ont institué des régimes spéciaux en faveur de l'informatique et de la recherche, activités qui présentent toutes deux la caractéristique :

- d'être très concentrées en région parisienne (deux tiers des chercheurs y travaillent et les trois quarts des sociétés de service en informatique y sont installées) ;
- d'avoir un pouvoir d'entraînement et de rayonnement sur les autres activités tertiaires.

Le fait est clair pour la recherche : elle constitue un facteur d'entraînement appréciable pour l'industrie et un « corrolaire » indispensable de l'université. Quant aux activités de service en informatique, leur existence en province est de plus en plus souvent posée par les industriels comme condition d'une éventuelle décentralisation.

L'adaptation réalisée par les décrets de mai 1974 consiste en un abaissement du nombre d'emplois requis pour bénéficier de la prime : 20 emplois sont nécessaires (au lieu de 100 emplois dans le régime général), le taux étant fixé à 15 % dans les deux régimes, mais pouvant être porté à 20 % pour les activités de recherche qui se localiseront dans les agglomérations constituant des « pôles de recherche » dont le développement est jugé prioritaire.

3. *La politique contractuelle.*

En 1974, cette politique a fait l'objet de nouvelles applications dans le secteur des banques et des assurances dont la majeure partie est maintenant couverte par cette procédure et enfin dans celui des institutions sociales.

a) *Institutions financières.*

A ce jour 24 programmes ont été approuvés, ils concernent :

- 17 compagnies d'assurances effectuant 70 % du chiffre d'affaires et employant 75 % du personnel des 32 sociétés dont les effectifs dépassent 300 personnes ;
- 7 banques et établissements à statut légal spécial : 5 banques possédant 70 % du capital et employant 10 % du personnel des 48 sociétés dont les effectifs dépassent 300 personnes, la Caisse des dépôts et consignations et une banque populaire.

Les contrats approuvés se traduiront par une amélioration remarquable de la répartition géographique des activités : alors qu'actuellement la province n'accueille que 21 % des emplois d'administration, 68 % des emplois à créer en dix ans y seront localisés. Par ailleurs, la grande majorité des emplois à créer en région parisienne le seront hors de Paris.

b) *Les institutions sociales.*

Dans ce domaine aussi, le poids de la région parisienne est excessif : 235 sièges d'organismes sociaux, mutuelles exclues. Sur 207.000 personnes employées en France dans le tertiaire sociale, 67.000 travaillent dans la région parisienne (dont 82 % dans la capitale) et y occupent 1 million de mètres carrés. La croissance des effectifs atteint 4 % par an, celle des surfaces 60.000 mètres carrés alors que la banlieue, les villes nouvelles et la province souffrent d'un sous-équipement en ce domaine.

Il convient donc d'infléchir sur ce plan la politique simultanée de contrôle des activités à Paris et de réanimation de la province. Au reste, il apparaît que les impératifs de service public social (multiplication des guichets et des organismes payeurs ou de conseil le plus près possible des lieux d'habitation) coïncident avec les buts de l'aménagement du territoire (maintenir dans la mesure du possible la population là où elle souhaite vivre en y créant des emplois et les conditions d'une vie sociale commode) et en facilitant les rapports avec l'administration.

Un rapport a été présenté à cet égard par la DATAR dont les conclusions approuvées par le Gouvernement proposent notamment :

- d'éliminer de la région parisienne toutes les opérations qui concernent des non-Parisiens : ainsi 25 % des retraités, gérés par la caisse régionale d'assurance vieillesse des travailleurs

salariés de Paris, sont actuellement domiciliés en dehors de cette région, ce qui représente deux cent cinquante mille personnes ;

- de rapprocher des usagers de la région parisienne les services qui les intéressent directement et alléger corrélativement le centre de la capitale des services généraux au profit des villes nouvelles. Ainsi pourrait-on, dans les dix ans à venir, décentraliser en province environ dix mille agents et en répartir quinze mille dans la banlieue et les villes nouvelles.



Sur cette partie consacrée au développement régional industriel et tertiaire, votre Rapporteur voudrait conclure en attirant l'attention du Gouvernement sur deux points :

- S'il est bon qu'une politique contractuelle s'instaure avec le secteur privé, il est encore plus nécessaire d'établir une concertation avec les collectivités locales qui permettrait d'assurer plus de cohérence aux décisions de l'administration. Dans la région parisienne, en particulier, on refuse des implantations de bureaux dans l'Est ou le Sud, pourtant déficitaires en emplois et ceci parce que le contingent prévu a été épuisé au profit de Paris et de sa banlieue Ouest. Dans le même temps, on cherche à imposer aux communes l'implantation de ZAC dont les habitants devront faire de longs trajets quotidiens pour trouver un emploi ;
- Le développement régional dépend moins de l'attribution de primes que de la réalisation d'une infrastructure d'accueil en province :
 - d'abord et avant tout, la mise en place d'un réseau de télécommunications satisfaisant sans lequel aucune implantation tertiaire n'est possible,
 - ensuite, l'amélioration des équipements de desserte, autoroutière, ferrée, aérienne, primordiale pour assurer les liaisons entre les établissements régionaux et les sièges sociaux, ainsi qu'avec les administrations, les banques, etc.,
 - enfin, la décentralisation des centres de décision administratifs et financiers qui doit favoriser l'attraction de la province ; la mise en œuvre de la réforme régionale doit être l'occasion d'opérer une large déconcentration des pouvoirs de décision au niveau de chacune des régions.

En outre, un certain nombre de services dépendant de l'Etat (administrations centrales, établissements et entreprises publics...) devraient faire l'objet du transfert en province. Il apparaît en effet nécessaire de repenser l'organisation et la localisation des différents services publics, non seulement à l'occasion de chaque projet d'implantation, mais globalement par l'élaboration de plans d'ensemble propres à chaque administration.

En 1973, le Gouvernement avait décidé que la localisation des services centraux des ministères ferait l'objet de programmes mis au point par les ministères concernés en liaison avec la DATAR. Un certain nombre de programmes sont actuellement à l'étude, un seul a, jusqu'à présent, abouti avec le Ministère de la Justice.

III. — Aménagement de l'espace et des villes.

Le cœur des villes menacé d'étouffement par l'automobile, les banlieues insuffisamment structurées, le littoral investi et accaparé, les montagnes envahies par le tourisme de masse, les campagnes repoussées par l'avance irrésistible de l'urbanisation, autant de points sensibles d'un espace dont la fragilité et la rareté apparaissent de plus en plus clairement.

L'attention que les responsables politiques et économiques, à chaque niveau, porteront aux espaces menacés par un progrès uniquement quantitatif sera le test de leur aptitude à conduire ou à s'associer à une politique d'aménagement dynamique. Toute la difficulté de cette politique d'aménagement du territoire est en effet contenue dans le dilemme permanent entre le souci de créer les conditions les meilleures du développement économique et celui de respecter les données de la géographie, qui résistent souvent aux ingénieurs et aux économistes. Répartir la croissance sans diffuser les nuisances, introduire l'industrie lourde sans étouffer les modèles de l'ancienne vie, équiper sans traumatiser, tel est le difficile enjeu.

A. — L'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE RURAL.

Initialement, l'espace rural a été l'objet d'une politique de développement engagée en 1968 dans certaines régions en difficulté, classées en zones de rénovation rurale. Cette action se poursuit, mais en même temps de nouvelles préoccupations se font jour dans les zones sensibles que sont la montagne, les zones rurales péri-urbaines et le littoral.

1. *La politique de rénovation rurale.*

Il s'agit d'une politique structurée avec des moyens financiers et en personnels spécifiques dans les quatre zones de rénovation rurale : l'Auvergne, la Bretagne, le Limousin et la montagne.

L'objectif est de redonner progressivement à ces régions, grâce notamment à un effort particulier d'équipements publics, les moyens d'assurer par elles-mêmes leur développement. Les priorités retenues en 1975 sont les suivantes :

- poursuite des efforts financiers particuliers sur les investissements publics ;
- poursuite de l'adaptation et de la modernisation du secteur agricole ;
- intensification du développement des secteurs secondaire et tertiaire pour diversifier les activités ;
- accent mis sur la formation des hommes.

Les programmes de rénovation rurale pour 1974 figurent dans le tableau placé en annexe III à ce rapport.

2. *La montagne.*

Dans le domaine agricole, deux décisions importantes avaient été prises en 1973 :

- 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 (ce qui 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 FORMA) ;
- 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 a défini le 20 décembre 1973 une politique globale de la montagne fondée sur trois objectifs :

- améliorer le niveau de vie des populations concernées ;
- 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.

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. Ces études comportent une phase d'enquête auprès des usagers et une autre auprès de l'administration.

Il a été décidé que l'application concrète de cette politique serait définie par des schémas d'orientation et d'aménagement établis pour chacun des grands massifs montagneux. Une instruction pour leur élaboration a été envoyée le 2 août 1974 aux préfets des régions concernées. Elle prévoit d'abord une 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 aura pour but de recueillir aussi directement que possible un certain nombre de renseignements et de faire de sorte que les personnes et organismes consultés se sentent concernés et partie prenante des schémas.

3. *Les espaces ruraux péri-urbains.*

Dans le cas d'une ville isolée, petite ou moyenne, l'extension de l'agglomération pose des problèmes qui peuvent être parfois difficiles, mais la campagne reste toujours proche et n'est pas menacée de disparition.

L'objectif est alors de concilier les intérêts agricoles et les besoins de l'urbanisation d'une part, d'assurer l'équilibre entre la croissance de l'agglomération et celle des villages environnants, d'autre part. Les principaux instruments sont les documents d'urbanisme, en particulier les schémas d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et les plans d'occupation des sols (POS), éventuellement les plans d'aménagement rural (PAR).

Deux remarques à ce sujet :

- les aspects paysagers ne sont pas toujours suffisamment pris en compte dans les SDAU.

— il pourrait être parfois intéressant de relier l'élaboration de SDAU et celle de PAR dans les cas où des migrations alternantes de travailleurs relient l'agglomération à des villages en compte dans les SDAU ;

Dans le cas de métropoles ou de régions urbaines, comme la région parisienne, la situation est très différente des pans entiers de campagne risquant d'être enclavés et menacés de disparition complète.

L'objectif primordial est d'éviter que ces zones péri-urbaines, véritables poumons des grandes agglomérations ne disparaissent purement et simplement, et de faire en sorte qu'elles gardent ou acquièrent un caractère attractif pour les loisirs. Le moteur principal de la disparition de ces zones est la différence considérable de valeur vénale entre la terre à usage agricole et celle à usage urbain, puisque le rapport entre ces valeurs atteint fréquemment 1 à 50, sinon 1 à 100. Dans l'état actuel des choses, les moyens existants apparaissent insuffisants pour atteindre les objectifs qui répondent à un désir sans cesse croissant de la population.

En ce qui concerne les documents d'aménagement et d'urbanisme, les SDAU commencent à être élaborés activement, mais leur approbation risque d'intervenir trop tard. En outre, ils ne sont pas opposables aux tiers.

Quant aux POS, ils sont faits à l'échelle de la commune ; or les zones péri-urbaines sont des unités qui dépassent largement le cadre communal. De plus, les POS sont revisables tous les cinq ans, ce qui limite fortement leur caractère protecteur dans le cas d'une forte pression urbaine.

Les parcs naturels régionaux, constitués à l'initiative des collectivités locales, concrétisent une prise de conscience des élus de la valeur de leur patrimoine et de la nécessité de le protéger. Toutefois, ils ne constituent pas un outil de maîtrise foncière et doivent être relayés à cet effet par des POS.

L'intervention des SAFER n'est pas conçue actuellement pour protéger une zone, sauf indirectement par l'aide à la constitution d'exploitations viables. Les terres achetées devant être rétrocédées, l'effet direct de protection est très faible puisque le délai moyen actuel de rétrocession est de dix-huit mois.

Quant aux opérations groupées d'aménagement foncier, il a été admis récemment par le Ministère de l'Agriculture, que des opérations de ce genre pourraient être décidées en vue d'aider à maintenir l'agriculture dans les zones péri-urbaines. Mais la dotation budgétaire est faible et la priorité actuelle porte sur les zones de montagne ou de vignobles. Elles ne constituent qu'un faible appoint indirect.

Enfin, les acquisitions foncières par l'Etat ou les collectivités publiques, sauf dans le cas des forêts, sont plutôt destinées à constituer des réserves de sol à urbaniser dans le futur que des zones de protection, elles ne résolvent que très partiellement le problème posé.

Pour l'avenir, diverses mesures peuvent s'envisager afin de compléter les moyens existants :

- instructions aux préfets et aux services de l'équipement pour la préparation et l'approbation de SDAU et POS ;
- mise en place de zones naturelles d'équilibre, gérées par des syndicats de collectivités locales. Les réflexions sur le contenu et l'usage de ces ZNE ont débuté, le but étant de faciliter aux communes les actions de préservation de leurs espaces.

4. *Le littoral.*

La DATAR a publié au début de cette année un rapport rassemblant les études faites depuis plusieurs mois sur la protection du littoral français. Après plusieurs examens consacrés à ce sujet, le Gouvernement a pris la décision de proposer la création d'un conservatoire du littoral, projet qui sera prochainement discuté par le Sénat.

Il est vrai que le littoral français, malgré ses 3.000 kilomètres de côtes, apparaît de plus en plus comme un patrimoine fragile et exigü, menacé à la fois par l'industrie lourde, un tourisme envahissant et une urbanisation intensive. Il est vrai aussi que les moyens actuels sans être inexistantes, n'ont pas été utilisés avec une grande efficacité. Les documents d'urbanisme, quelle que soit leur utilité, ne sont pas immuables et ne résistent pas à de fortes pressions comme on a déjà pu le constater. Les moyens financiers sont insignifiants ; ainsi le montant de la redevance d'espaces verts, fonction des constructions réalisées dans les départements où elle est appliquée, s'est élevé au total à 5,4 millions de francs en 1972, ce qui n'est pas à l'échelle des problèmes à résoudre.

Certains départements pourtant en ont fait usage comme les Alpes-Maritimes, d'autres sont demeurés inactifs. C'est ce qui a conduit le Gouvernement à proposer un organisme public national d'un type nouveau, le conservatoire du littoral, doté pour 1975 de crédits (environ 30 millions de francs) prélevés sur le FIAT, ce qui lui permettrait d'acquérir 800 à 1.200 hectares de terrains qui, sauf exception, ne pourraient pas être ultérieurement aliénés, mais dont la gestion sera confiée par voie de convention aux collectivités locales ou aux associations déclarées d'utilité publique. Six conseils de rivage,

composés exclusivement d'élus, seront consultés sur les opérations envisagées, mais la décision appartiendra au conseil d'administration. On peut regretter à cet égard que les régions ne se soient pas vu confier les moyens de conduire elles-mêmes une politique de protection de leurs côtes c'eût été l'occasion d'élargir le champ de leur compétence et de leur conférer un surplus de dynamisme comme paraît le souhaiter le Ministre d'Etat chargé de l'Aménagement du territoire.

B. — L'AMÉNAGEMENT URBAIN.

Il se poursuit sur un double plan :

- au plan national, la politique engagée depuis de nombreuses années a cherché à endiguer et à organiser la croissance de la région parisienne par le développement des métropoles régionales d'équilibre et la création des villes nouvelles. L'effort s'oriente maintenant vers les villes moyennes et les petites villes ;
- au niveau de chaque ville, les tentatives se multiplient pour mieux adapter les villes aux besoins de leurs habitants.

1. *Le renforcement de l'armature urbaine nationale.*

a) *Les métropoles d'équilibre.*

Aux huit agglomérations initialement désignées en 1964 cinq ont été par la suite assimilées ce qui porte à 13 le nombre des métropoles dont la vocation générale de « rééquilibrage » fournit aux pouvoirs publics un cadre d'intervention privilégié. Lieu d'élection de la politique de décentralisation tertiaire, comme on l'a vu précédemment, ces métropoles sont aussi l'objet d'actions concertées menées pour les équipements collectifs dans le cadre des schémas d'aménagement des aires métropolitaines élaborés par les organismes d'études d'aménagement (OREAM) et approuvés par le Comité interministériel de l'aménagement du territoire.

La réalisation des schémas a progressé en 1974 particulièrement à Lyon et Marseille-Fos. Ailleurs, les réalisations sont moins spectaculaires mais l'évolution demeure favorable notamment dans la région lilloise et dans la métropole lorraine. Elle est moins avancée dans l'ouest où les métropoles de Toulouse, Bordeaux et Nantes ont rencontré certaines difficultés pour affirmer leur rôle.

Au cours des dernières années, un certain nombre de points sensibles sont peu à peu apparus qui doivent susciter une action attentive des pouvoirs publics en liaison avec les instances locales, ce sont :

- la densification de l'urbanisation ;
- le problème des transports collectifs ;
- la tendance au « grignotage » des espaces verts.

On doit, à cet égard, tendre vers une situation permettant l'allègement d'un développement urbain parfois trop centré sur la « ville-centre ».

Dans ce sens, la politique des métropoles d'équilibre mettra à l'avenir l'accent, moins sur la croissance absolue de ces villes que sur le niveau des services qu'elles doivent offrir.

b) *Les villes nouvelles.*

A ce jour, la création de neuf villes nouvelles a été décidée et engagée : cinq en région parisienne et les quatre autres en province.

Le rapport général sur le VI^e Plan de développement économique et social mentionnait que « la forte priorité qui est réservée aux villes nouvelles dans le VI^e Plan se manifestera par la mise en œuvre d'un programme finalisé qui représentera un montant de dépenses d'équipement de l'ordre de 1 milliard de francs ». Les annexes au rapport général précisaient que :

« Ce programme a pour objectif d'organiser le développement des agglomérations en cause en créant des pôles d'emploi, d'habitat, d'équipement, de services qui constituent de véritables villes, et, par leur caractère novateur, des opérations témoins d'aménagement et d'urbanisme.

... Pour ces dernières, un effort particulier sera fait, dans le cadre de la politique nationale d'aménagement du territoire et de la politique de desserrement de l'agglomération parisienne, afin d'assurer l'implantation simultanée des logements et des emplois correspondants.

... L'Etat attribuera aux collectivités locales regroupées dans le cadre prévu par la loi du 10 juillet 1970 et aux divers établissements publics et missions d'études une aide de 400 millions de F. Il conduira les acquisitions foncières et assurera les financements nécessaires pour les voies, les réseaux d'eau et assainissement primaire, la collecte et le traitement des ordures ménagères et les espaces verts pour environ 1.110 millions de F dont 640 millions sont déjà couverts par d'autres déclarations de priorité. Il participera à la réalisation des équipements de superstructures d'accompagnement des logements (équipements

scolaires, sportifs et socio-éducatifs, sanitaires et sociaux) pour un montant de 900 millions de F environ correspondant à un programme de construction de 167.000 logements mis en chantier et de 142.000 logements achevés. »

L'état d'avancement des villes nouvelles par rapport aux prévisions du programme finalisé en matière d'emplois, de logements et d'équipements publics apparaît de manière détaillée dans les tableaux joints en annexe IV. D'une façon générale, on enregistre un retard certain dans les réalisations prévues puisque pour les logements le programme ne sera réalisé qu'à 57 % en moyenne et à 52 % seulement en région parisienne. Il faut toutefois souligner que l'équilibre habitat-emploi a pu être maintenu, ce qui est fondamental pour le développement harmonieux des nouvelles communautés.

En matière d'équipements publics, le taux d'exécution du programme finalisé avec une moyenne de 57,4 % fin 1974 « est cohérent avec les programmes de logements » c'est-à-dire qu'ils auront pris un retard identique, un peu moindre en ce qui concerne les acquisitions foncières et les infrastructures (voirie, réseaux), réalisés à 67 %, plus important en ce qui concerne les équipements éducatifs, sanitaires et culturels et les espaces verts.

c) Les villes moyennes.

En juillet 1974, les sept premiers contrats ont été approuvés avec les villes de Rodez, Angoulême, Saint-Omer, Autun, Auxerre, Chambéry et Rochefort.

Les dispositions des contrats sont garanties par l'engagement de la collectivité locale sous forme d'une délibération du conseil municipal, et par l'engagement de l'Etat sous forme d'un relevé de décision du Comité interministériel d'aménagement du territoire.

Le groupe interministériel des villes moyennes a d'autre part accepté 16 pré-dossiers dont 7 à 8 devaient aboutir à la conclusion d'un contrat d'ici à la fin de l'année 1974.

Ainsi une quinzaine de contrats auraient été conclus en décembre 1974. Quinze autres villes élaborent actuellement un pré-dossier qui sera soumis au Groupe interministériel des villes moyennes d'ici à la fin de l'année 1974 en vue de signer un contrat en 1975. Enfin 23 autres villes ont pris un contact avec le groupe opérationnel des villes moyennes et élaborent actuellement leur pré-dossier. Il semble toutefois qu'un certain ralentissement s'opère et conduit à l'étalement dans le temps des prochains contrats.

Au total, 60 villes sont actuellement retenues au titre de la politique définie par le Gouvernement en faveur des villes moyennes et

une vingtaine d'autres villes sont « en attente », c'est-à-dire que leur candidature ne pourra être retenue que si la mobilisation de nouveaux moyens actuellement à l'étude est mise en œuvre.

2. *Un nouvel urbanisme.*

L'une des conséquences de la crise de l'énergie est d'avoir remis en cause la politique menée jusqu'à ces dernières années avec ses grandes concentrations de bureaux et ses vastes opérations de rénovation qui favorisait en fin de compte la surdensité urbaine et la spéculation immobilière alors que les petites cités se vidaient progressivement. Adapter l'automobile à la ville et non plus l'inverse pourrait devenir l'un des objectifs de la nouvelle politique urbaine avec l'étude et la mise en œuvre progressive des plans de circulation et, d'autre part, la préparation, en vue du VII^e Plan, de plans d'investissements pour les transports urbains.

Dans une étude réalisée cette année, la DATAR a défini certaines orientations pour adapter la ville aux besoins des habitants :

- alléger Paris et la « petite couronne » en fixant dans les nouveaux plans d'urbanisme des coefficients d'occupation des sols (COS) très bas ;
- sauver les coupures vertes dans les grandes régions urbaines ;
- réexaminer les schémas directeurs de Lille, de Lyon et de Marseille pour alléger et aérer leur développement ;
- faire éclater davantage la région parisienne dans l'ensemble du bassin parisien ;
- aider les villes moyennes au niveau de la région ou du « pays » ;
- concevoir dans les petites villes un urbanisme qui efface « les séparations corporatives surannées » ;
- orienter la recherche sur le thème : ouverture et diversification de l'espace urbanisé.

*
**

Tout choix d'aménagement — route, aéroport, zone industrielle, ville nouvelle — a un caractère durable sinon irréversible et parce qu'il engage l'avenir de plusieurs générations, il serait inconcevable que l'Etat décide sans que tous les « réseaux de pouvoirs légitimes » (communes, départements, régions) aient leur avis à donner. Votre Commission a pu se rendre à cette évidence lorsque à l'invitation de votre

Rapporteur, elle a délégué certains de ses membres pour étudier en Seine-Maritime les aménagements industriels et portuaires de la Basse-Seine et du port autonome du Havre et notamment la réalisation du port pétrolier d'Antifer. De la plus spectaculaire à la plus modeste, les réalisations d'aménagement du territoire ne sauraient pleinement réussir sans associer étroitement les populations par l'intermédiaire de leurs représentants locaux à la prise des décisions. La création d'un complexe industriel sur la Basse-Seine, d'une ville nouvelle au Vaudreuil ou d'un port à Antifer pour spectaculaire qu'elle soit ne saurait négliger les aspirations de ceux dont la vie risque de s'en trouver bouleversée ni faire passer au second plan les efforts de tant de responsables locaux qui s'efforcent d'améliorer le cadre de vie quotidien des habitants.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission des finances a procédé le 14 novembre 1974 à l'audition du Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et à l'examen des crédits de l'Aménagement du territoire.

Après l'exposé du Ministre dont il a été rendu compte au début du chapitre II de ce rapport, votre Rapporteur spécial a présenté plusieurs questions sur la signification de la délégation de pouvoirs donnée au Ministre de l'Intérieur en matière d'aménagement du territoire, sur le contrôle par la DATAR de la suite donnée à ses interventions et sur les mesures prévues en faveur du personnel des entreprises qui se décentralisent.

M. Pierre Brousse a demandé des précisions sur les critères conduisant au choix des interventions de la DATAR. Il a insisté sur l'importance des moyens de communication auxquels la DATAR devrait consacrer une plus grande part de sa réflexion et dénoncé enfin le manque de cohérence dans la politique de décentralisation des administrations publiques.

M. Lombard a mis en garde les responsables de l'aménagement du territoire contre le processus qui tend à diviser la France en deux parties, l'une à l'Ouest, qui se vide, l'autre, qui se développe. Il a demandé que la priorité soit donnée aux équipements de base plutôt qu'aux aides particulières, qu'il soit tenu compte de la vocation naturelle des régions pour leur développement, qu'enfin la DATAR étudie les conséquences pour l'aménagement du territoire du projet de tunnel sous la Manche.

M. Amic a estimé que l'achat d'un seul appareil *Canadair* supplémentaire était insuffisant pour assurer la protection de la forêt méditerranéenne contre le feu. Il a demandé l'établissement d'un schéma cohérent d'aménagement du littoral Provence-Côte d'Azur et estimé que la décision de transfert de la préfecture du Var est en contradiction avec la politique d'aménagement en profondeur que préconise la DATAR. Enfin, il a demandé quels seraient le montant et le chapitre d'imputation des crédits prévus en 1975 pour le conservatoire du littoral.

M. Monory a souligné l'intérêt des petites régions naturelles d'aménagement fondées sur la solidarité de la ville et des campagnes environnantes qui s'exprime dans les syndicats à vocation multiple (SIVOM).

M. Legouez, enfin, a émis des réserves sur la capacité financière des petites communes pour réaliser un effort supplémentaire d'équipement dans le cadre des SIVOM.

En réponse, le Ministre d'Etat a notamment indiqué que le rattachement de l'Aménagement du territoire au Ministère de l'Intérieur a pour objet de mieux coordonner l'action de la direction des collectivités locales et celle de la DATAR et qu'il souhaite voir se développer activement le processus de régionalisation comme solution au problème psychologique actuel des relations entre les citoyens et l'Etat. A cet effet, un projet de loi est à l'étude pour favoriser une plus large décentralisation.

En ce qui concerne la DATAR, elle sera équipée en 1975 de moyens d'informatique qui lui permettront de mieux suivre l'évolution de ses interventions. Son rôle qui, depuis dix ans, consistait à accompagner le développement économique en l'orientant et en corrigeant certains défauts, va se modifier et la conduire à prendre en compte davantage les aspects qualitatifs et le progrès social dans les opérations d'aménagement.

L'action de la DATAR a permis d'arrêter le déclin des régions de l'Ouest. Elle va se poursuivre dans le secteur tertiaire, et notamment la recherche dont la moitié des postes de chercheurs et des crédits publics iront en province. Quant au projet du tunnel sous la Manche, des études sont en cours pour définir les moyens d'orienter le trafic vers la France, en particulier les régions de l'Ouest dont les liaisons avec le Nord et l'Espagne devront être terminées avant l'achèvement du tunnel.

Un schéma d'aménagement de la Provence-Côte d'Azur est à nouveau envisagé mais sa réussite dépend de la collaboration des collectivités locales qui, dans le passé, ont été réticentes.

La décision de transfert de la préfecture du Var se justifie par l'implantation de la population du département. La décentralisation de services administratifs à Draguignan devrait compenser en nombre d'emplois le déplacement de la préfecture. Pour la protection de la forêt méditerranéenne, s'il est fait acquisition d'un seul appareil *Canadair* c'est parce que le constructeur ne peut en fournir davantage en 1975. Enfin, le Ministre d'Etat a indiqué qu'un crédit de 20 à 30 millions de francs sera consacré en 1975 au conservatoire du littoral.



Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Finances soumet à l'appréciation du Sénat les crédits d'Aménagement du territoire inscrits en 1975 au budget des services du Premier Ministre, section I. — Services généraux.

ANNEXES

—

ANNEXE I

BILAN D'ACTIVITÉ DU COMITÉ DE DÉCENTRALISATION EN 1973 ET AU PREMIER SEMESTRE 1974

Secteur privé.

	ACCORD			REFUS	
	Nombre de décisions	Superficie des planchers (en m ²)		Nombre de décisions	Superficie (en m ²)
		Construc- tions	Locaux existants		
<i>Bureaux :</i>					
Année 1973	116	779.482	55.954	50	347.818
Premier semestre 1974 (1).	129	495.565	118.585	24	208.827
<i>Locaux industriels :</i>					
Année 1973	329	939.025	336.233	21	124.174
Premier semestre 1974 ...	156	644.970	76.363	11	49.902

(1) Pour le premier semestre 1974, figurent également dans la colonne « locaux existant » les agréments accordés pour l'utilisation de bureaux déjà agréés en blanc. Les agréments accordés pour la seule utilisation de locaux anciens existants ne s'élèvent qu'à 37.364 mètres carrés.

Secteur public.

a) *Les agréments ont porté sur :*

Année 1973	994.587 m ²
Premier semestre 1974	616.547 —
dont bureaux :	
1973	451.515 —
Premier semestre 1974	245.484 —
Locaux d'enseignement et de recherche :	
1973	152.151 —
Premier semestre 1974	74.970 —
Locaux industriels :	
1973	141.856 —
Premier semestre 1974	18.690 —
Locaux divers * :	
1973	249.065 —
Premier semestre 1974	277.403 —

b) *Les refus ont porté sur :*

Année 1973	19.116 —
Premier semestre 1974	5.550 —

* Les locaux divers comprennent :

— des palais de justice, maisons d'arrêt, hôpitaux, stations R.A.T.P....

ANNEXE II

PRIMES DE LOCALISATION DE CERTAINES ACTIVITÉS TERTIAIRES ACCORDÉES

Valeurs : millions de francs.

	NOMBRE de primes	MONTANT	EMPLOIS prévus
I. — En 1973 :			
— Bretagne	1	0,201	100
— Normandie-Basse	1	1,160	350
— Lorraine	2	2,375	260
— Bourgogne	1	0,226	112
— Provence	1	0,726	65
Total année 1973	6	4,688	887
II. — Pendant le premier semestre 1974 :			
— Aquitaine	1	0,246	50
— Bretagne	1	1,031	71
— Midi-Pyrénées	1	2,350	235
— Nord - Pas-de-Calais	2	1,314	160
— Provence	2	8,462	371
— Rhône-Alpes	1	1,180	250
Total premier semes- tre 1974	8	14,583	1.137

Indemnités de décentralisation accordées.

Valeurs : en millions de francs.

REGIONS	ANNEE 1973		PREMIER SEMESTRE 1974	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant
Aquitaine	1	0,126	4	2,855
Alsace	1	0,116	0	0
Auvergne	1	0,052	0	0
Bourgogne	3	0,471	1	0,157
Champagne	2	0,106	0	0
Centre	4	0,145	1	0,021
Franche-Comté	1	0,105	0	0
Languedoc	1	0,012	2	0,072
Limousin	0	0	0	0
Lorraine	1	0,220	0	0
Normandie-Basse	2	0,170	0	0
Normandie-Haute	0	0	1	1,602
Nord - Pas-de-Calais	0	0	1	0,096
Pays de la Loire	5	0,334	1	0,082
Picardie	2	0,963	1	0,080
Poitou	0	0	0	0
Provence	1	0,062	0	0
Corse	0	0	0	0
Rhône-Alpes	1	0,030	2	0,148
Totaux	26	2,912	14	5,113

(1) Il s'agit des indemnités ayant fait l'objet d'un avis favorable du Comité 1^{er}.

ANNEXE III

PROGRAMME DE RÉNOVATION RURALE 1974

MINISTERES	BRETAGNE	LIMOUSIN	AUVERGNE	MONTAGNE Zones périphériques	TOTAL
Agriculture et développement rural	28,794	26,645	36,529	34,480	126,448
P.T.T.	2,820	5,680	8,044	3,850	20,394
Education nationale	0,365	1,676	6,800	9,980	18,821
Jeunesse, Sports et Loisirs	4,334	1,525	4,980	3,300	14,139
Intérieur	3,743	3,953	1,740	7,270	16,706
Equipement	>	1	0,075	2,380	3,455
Tourisme	1,887	1,080	1,650	>	4,617
Développement industriel et scientifique	2,121	>	0,260	>	2,381
Commerce et Artisanat	0,730	1,014	1,545	1,490	4,779
Affaires culturelles	2,440	0,200	0,540	0,560	3,740
Santé publique	>	>	0,250	1,790	2,040
Transports, aviation civile, marine marchande	1,456	>	0,290	>	1,746
Environnement	>	0,410	>	7,250	7,660
Travail	>	>	1	>	1
Crédits réservés, études DATAR ..	0,520	0,317	2,311	0,980	4,128
Iles du Ponant	3	>	>	>	3
Totaux généraux	52,210	43,500	66,014	73,330	235.054

ANNEXE IV

PROGRAMME FINALISÉ DES VILLES NOUVELLES

**Ensemble des villes nouvelles.
Récapitulation par sous-programme.
Autorisations de programme de l'Etat.**

SOUS-PROGRAMME (1)	PRO- GRAMME finalisé (2)	DOTATIONS 1971 (en francs 1970) (3)	DOTATIONS 1972 (en francs 1970) (4)	DOTATIONS 1973 (en francs 1970) (5)	DOTATIONS 1974 (en francs 1970) (6)	TOTAL 1971+1972 + 1973+1974 (en francs 1970) (7=3+4+ 5+6)	POURCENTAGE de réalisation du programme finalisé (8)
		(En millions de francs.)					
Villes nouvelles de la Région parisienne	1.370,797	141,382	197,087	198,471	181,178	718,119	52,39
Berre	317,795	9,495	78,187	65,408	63,837	216,928	67,63
Lille-Est	93,241	15,770	13,889	17,365	11,529	58,553	62,69
L'Isle d'Abeau	139,542	15,907	30,684	26,685	30,269	103,545	74,20
Le Vaudreuil	93,060	8,923	14,381	15,951	19,342	58,597	62,75
Totaux	2.014,435	191,477	334,228	323,850	306,155 + 0,075 *	1.155,742 + 0,075 *	57,38

Coefficients de réajustement :

1970/1971 1/1,031 = 0,9699

1970/1972 1/1,090 = 0,9174

1970/1973 1/1,150 = 0,8695

1970/1974 1/1,278 = 0,7824.

* Non régionalisés (0,096 francs courants).

PROGRAMME FINALISÉ DES VILLES NOUVELLES

Equipements publics d'infrastructure et de superstructure.

Autorisations de programme de l'Etat.

EQUIPEMENTS	DOTATIONS VI ^e Plan	TOTAL DES dotations budgétaires 1971 à 1974 inclus (valeur 1970)	POURCENTAGE de réalisation
(En millions de francs 1970.)			
Secteur I. — Education et formation :			
Enseignement du premier degré - Chapitre 66-31	253,059	143,017	56,52
Enseignement du second degré premier cycle - Chapitre 66-33	376,833	140,405	37,26
Secteur II. — Equipements sanitaires :			
Chapitre 66-11	95,938	44,427	46,31
Secteur III. — Equipements sociaux, culturels et administratifs :			
Equipements sociaux - Chapitre 66-20	39,506	15,484	39,19
Equipements sportifs - Chapitre 66-50	142,200	69,945	49,19
Secteur V. — Développement urbain :			
Voirie primaire des villes nou- velles - Chapitre 55-41	400,289	254,319	63,53
Voirie départementale et commu- nale - Chapitre 63-50	21,600	14,140	65,46
Réseaux - Chapitre 65-50	200,010	151,935	75,96
Acquisitions foncières - Chapi- tre 55-40 et FNAFU-Trésor, section A	450,000	309,006	68,67
Espaces verts - Chapitre 65-40 ..	35,000	13,139	37,54
Totaux	2.014,435	1.155,817	57,38

**PROGRAMME FINALISÉ DES VILLES NOUVELLES
DONNÉES RELATIVES AU LOGEMENT**

**Comparaison des dotations individualisées d'aide publique au logement
avec les objectifs de mises en chantier du programme finalisé.**

VILLES NOUVELLES	OBJECTIF du programme finalisé	DOTATIONS 1971	DOTATIONS 1972	DOTATIONS 1973	DOTATIONS 1974	CUMUL des dotations 1971 à 1974	POURCENTAGE du programme finalisé fin 1974
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7 = 6/1)
Cergy-Pontoise	23.800	1.421	2.748	3.031	3.360	10.560	44,4
Evry	17.740	2.755	2.577	2.753	3.244	11.329	63,9
Marne-la-Vallée	23.300	1.818	3.212	4.186	4.746	13.962	59,9
Melun-Sénart	23.000	525	2.313	2.633	2.327	7.798	33,9
Saint-Quentin-en-Yvelines ..	26.950	3.098	4.178	4.589	4.190	16.055	59,6
Totaux région pa- risienne	114.790	9.617	15.028	17.192	17.867	59.704	52
Berre	27.500	5.026	4.709	5.385	4.800	19.920	72,4
Lille-Est	6.150	900	1.320	1.280	1.270	4.770	77,6
L'Isle-d'Abeau	6.750	500	1.150	1.300	1.000	3.950	58,5
Le Vaudreuil	6.500	501	820	1.480	1.370	4.171	64,2
Totaux province.	46.900	6.927	7.999	9.445	8.440	32.811	70
Totaux généraux.	161.690	16.544	23.027	26.637	26.307	92.515	57,2

PROGRAMME FINALISÉ DES VILLES NOUVELLES
DONNÉES RELATIVES AUX EMPLOIS

Nombre d'emplois (1), y compris induits créés annuellement
dans les périmètres d'intervention des établissements publics d'aménagement des villes nouvelles.

VILLES NOUVELLES	1971		1972		1973		TOTAL GENERAL	
	Objectifs	Réalisations	Objectifs	Réalisations	Objectifs	Réalisations	Objectifs	Réalisations
Région parisienne :								
Cergy-Pontoise	4.000	1.570	6.000	3.070	7.000	4.770	17.000	9.410
Evry	1.000	700	3.500	2.200	9.500	2.300	14.000	5.200
Marne-la-Vallée	400	>	750	>	3.800	1.100	4.950	1.100
Melun-Sénart	600	1.700	2.200	1.600	3.500	1.500	6.300	4.800
(2)	(1.500)		(1.500)		(1.600)			
St-Quentin-en-Yvelines ...	1.950	1.750	3.750	2.200	5.400	4.700	11.100	8.650
Totaux région parisienne	7.950	5.720	16.200	9.070	29.200	14.370	53.350	29.160
Province :								
Berre { Ouest	2.600	3.390	5.400	4.050	9.000	7.010	17.000	14.450
Est	500	1.300	500	800	1.500	1.000	2.500	3.100
Lille-Est	>	>	490	626	1.170	710	1.660	1.336
L'Isle d'Abeau	250	300	750	650	1.400	500	2.400	1.450
Le Vaudreuil	>	>	220	20	750	400	970	420
Total province ..	3.350	4.990	7.360	6.146	13.820	9.620	24.530	20.756
Total général	11.300	10.710	23.560	15.216	43.020	23.990	77.880	49.916

(1) A l'exclusion des emplois de chantiers.

(2) () : objectifs rectifiés.

DISPOSITIONS SPÉCIALES

Article 56 (nouveau).

Financement des dépenses de fonctionnement des missions placées auprès des préfets de région.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale

Les dépenses de personnel et de fonctionnement des missions régionales, lorsque l'Etat n'en assume pas la charge qui devrait normalement lui incomber, ne pourront plus être financées, à compter du 1^{er} janvier 1975, par les budgets départementaux prévus par la loi modifiée du 10 août 1971 sur les conseils généraux.

Texte proposé par votre Commission

A compter du 1^{er} janvier 1975, aucune dépense de personnel ou de fonctionnement des missions régionales ne peut être inscrite aux budgets départementaux.

Commentaires. — Le texte de l'article 56 (nouveau) résulte d'un amendement lui-même sous-amendé adopté par l'Assemblée Nationale et tend à modifier la répartition du financement des frais de fonctionnement des missions placées auprès des préfets de région. Depuis 1964, année de création de ces missions, leur personnel est en effet payé par l'Etat, mais leurs frais de fonctionnement et de matériel courants sont supportés par les départements.

Dans certaines régions, la répartition de cette charge entre les départements fait naître des difficultés que l'Assemblée Nationale a résolues en adoptant l'article 56 (nouveau). Après un débat au cours duquel sont intervenus MM. Edouard Bonnefous, Président, Coudé du Foresto, Rapporteur général, Fortier, Monory, Chochoy et Jargot, votre Commission, estimant qu'il n'appartient pas aux départements de subvenir aux dépenses d'une administration de l'Etat, sur l'évolution desquelles ils n'ont au demeurant aucune prise, a décidé de se rallier au point de vue de l'Assemblée Nationale.

Elle vous propose toutefois d'adopter un amendement tendant à améliorer la rédaction de l'article 56 (nouveau) qui d'ailleurs comportait une inexactitude matérielle.

AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES

Article 56 (nouveau).

Amendement :

Rédiger comme suit cet article :

A compter du 1^{er} janvier 1975, aucune dépense de personnel ou de fonctionnement des missions régionales ne peut être inscrite aux budgets départementaux.