

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1977.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques
et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1978,*

ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME IX

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Par M. André BARROUX,

Senateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, *président* ; Robert Laccournet, Bernard Legrand, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, Jacques Eberhard, André Barroux, *secrétaires* ; Octave Bajeux, Charles Benipetit, Georges Betchet, Auguste Billiemaz, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Raymond Bouvier, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Puyard, Fernand Chodrin, Auguste Chupin, Jean Colin, Jacques Coudert, Raymond Courrière, Pierre Croze, Leon David, René Debesson, François Dubanchet, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Pierre Gaudin, Léon-Jean Gregory, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Labonde, France Lechenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Léandre Letoquart, Paul Malasagne, Pierre Marzin, Daniel Millaud, Paul Mistral, Jacques Mosson, Jean Natali, Pierre Noël, Henri Olivier, Louis Orvoen, Bernard Parmantier, Bernard Pellarin, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, Jean Proriot, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Roger Rinchet, Jules Roujon, Maurice Schumann, Michel Sordel, Pierre Tajan, René Travert, Raoul Vadepied, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 3120 et annexes, 3131 (tomes I à III et annexe 16), 3132 (tome XVI) et in-8° 770.

Sénat : 87 et 88 (tomes I, II et III, annexe 24) (1977-1978).

Loi de finances. — *Aménagement du territoire - Fonds européen de développement régional - Régions - Villes moyennes - Emploi - Contrats de pays.*

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I. La politique d'aménagement du territoire à l'épreuve des faits :	
A. L'analyse de la répartition géographique du développement met en évidence quelques changements positifs et des déséquilibres importants.	4
1° Des changements positifs	4
2° Des déséquilibres qui persistent ou s'aggravent	7
B. La politique d'aménagement du territoire dispose-t-elle de moyens adéquats ?	10
1° Les aides sont-elles efficaces ?	10
2° Peut-on attendre des progrès dans le cadre européen ?	13
II. Les remèdes proposés pour renforcer la politique d'aménagement du territoire :	
A. Industrialiser pour rétablir l'équilibre géographique de l'emploi	16
1° Poursuivre la décentralisation	16
2° Renforcer les aides au développement régional	19
B. La politique des contrats	22
1° Les contrats de villes moyennes	22
2° Les contrats de pays et les régions	23
Examen en Commission	28
Annexes	30

Mesdames, Messieurs,

Le ralentissement de la croissance est souvent considéré comme une entrave à l'aménagement du territoire. En effet, il remet en cause les créations d'emplois intervenues dans des zones d'industrialisation récente ; il rend plus difficiles les actions volontaires de développement régional ; l'augmentation restreinte des moyens budgétaires incite à sélectionner rigoureusement les projets bénéficiant d'aide au titre de l'aménagement du territoire.

Dans ces conditions, on aurait la tentation de privilégier les interventions urgentes et le court terme de préférence aux opérations structurantes présentant un intérêt à long terme. Cependant, il paraît indispensable de maintenir une politique d'aménagement du territoire volontariste en période de crise, celle-ci ayant tendance à aggraver les déséquilibres entre les régions. Il faut absolument éviter que les difficultés actuelles n'aboutissent à accentuer les inégalités régionales.

Malgré la conjoncture, il est indispensable que des objectifs cohérents d'aménagement du territoire soient définis et que des moyens adéquats soient mis en œuvre.

Dans le présent rapport, nous ferons d'abord le point de la politique d'aménagement du territoire avant d'analyser les moyens proposés pour renforcer les actions entreprises depuis quelques années.

I. — La politique d'aménagement du territoire à l'épreuve des faits.

A. — *L'analyse de la répartition géographique du développement met en évidence quelques changements positifs et des déséquilibres importants.*

En 1970, la D.A.T.A.R. élaborait « un scénario de l'inacceptable », étude **prospective de l'état de la France en l'an 2000** : il apparaissait, selon ces travaux de recherche, que les deux tiers de la population seraient concentrés sur le quart du territoire, le reste du pays, très peu industrialisé, étant occupé par une population faible.

En 1977, une nouvelle étude a été menée par la D.A.T.A.R. Au vu des résultats du recensement de 1975, on a analysé tout spécialement les évolutions régionales de la population et de l'emploi. D'après ce scénario mis à jour dont la presse s'est fait l'écho en juin dernier, il semble que la coupure de la France en deux persiste, mais selon des modalités quelque peu différentes du schéma de 1970. Cet important document n'était pas encore publié au moment où votre rapporteur a présenté son avis devant la Commission des Affaires Economiques et du Plan ; on est quelque peu étonné des délais de parution de cette étude très importante de la D.A.T.A.R.

1° *Des changements positifs.*

Un redressement partiel est constaté à l'Ouest.

Dans l'Ouest proprement dit, l'emploi industriel a augmenté pendant la période 1968-1975 au rythme de 3,6 % par an, alors qu'entre 1962 à 1968, il n'avait augmenté que de 3,1 % par an ; pour la période 1954-1962 on avait enregistré une augmentation de 1,5 % par an. L'industrialisation de l'Ouest s'est donc poursuivie dans des conditions satisfaisantes ; néanmoins, l'emploi total a diminué de 0,7 % par an. Malgré des progrès importants observés également dans le domaine de l'emploi tertiaire, on n'a pas totalement compensé les effets de l'exode rural. *Le solde des migrations intérieures d'actifs est négatif, mais beaucoup moins que pendant les périodes précédentes :*

— 4.250 par an pour la période 1968-1975, au lieu de — 15.000 par an entre 1954 et 1962.

On assiste donc à un renversement de tendances important ; la situation est cependant variable suivant les régions. Dans les Pays de la Loire, l'emploi total a augmenté de 0,5 ‰ par an entre 1968 et 1975, alors qu'il a diminué de 0,1 ‰ par an pendant la même période en Bretagne et en Poitou-Charente. Dans ces trois régions qui, seules en France, ont enregistré une croissance démographique plus rapide entre 1968 et 1975 qu'entre 1962 et 1968, on doit signaler un phénomène inquiétant : le départ de personnes de 20 à 29 ans, l'excédent démographique étant imputable principalement aux personnes âgées de 65 ans et plus.

Dans l'ensemble, l'évolution des migrations internes est donc apparemment favorable dans l'Ouest et, pour l'avenir, on peut espérer que l'attrait du cadre de vie contribuera au repeuplement de ces régions et au maintien des jeunes.

Dans le **Sud-Ouest**, la situation a évolué beaucoup moins favorablement, *le déficit du solde migratoire intérieur d'actifs a diminué moins que dans l'Ouest* : — 3.450 par an entre 1968 et 1975 ; — 6.050 par an entre 1962 et 1968 ; — 6.800 par an entre 1954 et 1962.

Dans ces régions qui, entre 1954 et 1962, avaient enregistré une diminution de l'emploi de 0,8 % par an, le mouvement d'industrialisation a été beaucoup moins rapide que dans l'Ouest, et les variations affectant le solde des actifs entre 1962 et 1968 sont imputables principalement à l'accueil des rapatriés.

Cependant, comme dans l'Ouest proprement dit, *le solde de la population totale est positif* entre 1968 et 1975 ; mais, là encore, la principale cause de cette évolution est le retour des personnes âgées de 65 ans et plus.

Pour l'ensemble de l'Ouest et du Sud-Ouest, l'évolution a donc été plutôt favorable, mais on doit nourrir quelque inquiétude pour l'avenir. *Ne s'agit-il pas d'une amélioration passagère ? La population vieillit et l'exode des jeunes continue.*

Le ralentissement de la croissance de la région parisienne est confirmé.

Le solde migratoire d'actifs est positif mais beaucoup plus réduit qu'il y a quelques années : pour la période 1968-1975, on

a recensé + 11.550 actifs par an (dont 80 % de femmes), alors que les résultats étaient de + 35.000 actifs par an entre 1954 et 1962, période au cours de laquelle l'emploi avait augmenté de + 1,4 % par an en moyenne, alors que pour le reste de la France il diminuait de 0,8 à 0,6 % par an.

Autre fait intéressant : l'évolution des soldes migratoires par âge. Si les jeunes de 20 à 29 ans continuent à venir en Ile-de-France (+ 27.100 par an), les personnes âgées de 30 à 64 ans quittent cette région (— 27.300 par an), et comme par le passé, les personnes âgées de 65 ans et plus partent en province (— 16.550 par an) mais à un rythme beaucoup plus important qu'il y a quelques années ; en effet, pour la période 1954-1962, le solde migratoire enregistré pour cette dernière classe d'âge était de — 5.300 par an.

On constate donc qu'une partie des actifs venus jeunes en région parisienne, ont tendance à repartir passé l'âge de 30 ans. Cependant, parmi les personnes de 30 à 64 ans qui partent en province, un certain nombre s'en vont en qualité « d'actifs » et arrivent « non actifs », car ils bénéficient d'une retraite à taux plein avant l'âge de 65 ans.

Pour la région parisienne, *le solde migratoire intérieur pour l'ensemble de la population est négatif*. Il s'établit, pour la période 1968-1975, à — 23.900 par an, au lieu de + 6.300 par an entre 1962 et 1968 et + 41.900 par an entre 1954 et 1962.

La répartition des emplois met en évidence que la *désindustrialisation de la région parisienne a été ralentie*. En effet, l'emploi industriel a diminué de 0,3 % entre 1968 et 1975, au lieu de 0,8 % entre 1962 et 1968.

A ce propos, il faut noter que certains départements de la petite couronne de Paris ont le souci de conserver un certain nombre d'établissements industriels afin d'offrir des emplois aux résidents. Le nombre d'agrément accordés pour des constructions ou pour l'utilisation des locaux industriels existants pour Paris et la petite couronne, constitue 28 % de l'ensemble des autorisations délivrées en 1976, au lieu de 11 % en 1975.

L'emploi tertiaire salarié a augmenté moins rapidement que la moyenne française : 2,5 % par an, au lieu de 3 % par an. Les objectifs de développement du tertiaire dans la région parisienne ont été remis en cause, tant en raison de l'action des pouvoirs

publics que de la conjoncture économique responsable d'une très mauvaise situation du marché des bureaux. Ceci a conduit à réviser en baisse les objectifs de développement du tertiaire notamment dans les villes nouvelles.

Pour l'Ile-de-France, on a donc assisté pendant la période 1968-1975 à un ralentissement de la croissance mais celui-ci ne peut être assimilé à une véritable décentralisation lorsqu'on sait que le solde intérieur des migrations d'actifs reste très largement positif.

L'évolution relativement satisfaisante du Bassin parisien.

Dans le Bassin parisien, malgré un fort exode rural, les effectifs agricoles demeurent supérieurs à ceux de l'ensemble de la France. L'emploi total a progressé entre 1968 et 1975 au même rythme que dans l'ensemble du territoire ; l'augmentation de l'emploi industriel et tertiaire a été importante. Cependant, le solde des migrations intérieures d'actifs entre 1968 et 1975 a été négatif : — 3.100 par an, au lieu de — 5.650 par an entre 1962 et 1968, — 11.150 par an entre 1954 et 1962.

Pour la période 1968-1975, le solde des migrations de la population totale a été positif : + 2.700 par an ; mais là aussi, les personnes âgées de 65 ans et plus sont en grande partie responsables de cette évolution.

2° Des déséquilibres qui persistent ou s'aggravent.

La position des régions Rhône-Alpes et Provence-Côte d'Azur s'améliore contrairement à ce que l'on observe en Auvergne et en Languedoc-Roussillon.

Malgré une certaine diminution du solde migratoire positif d'actifs dans la région **Rhône-Alpes**, le nombre des emplois augmente nettement entre 1968 et 1975 : + 5.100 par an, au lieu de + 5.500 par an entre 1962 et 1968.

Au niveau des soldes migratoires intérieurs de population totale, une évolution comparable est observée : + 10.250 par an entre 1968 et 1975 au lieu de + 13.100 par an entre 1962 et 1968. Dans le même temps, malgré une augmentation de l'emploi industriel supérieure à celle de la région Rhône-Alpes, l'**Auvergne** connaît une diminution de l'emploi total de — 0,2 % par an entre 1968 et 1975, imputable principalement à l'évolution de l'emploi agricole.

Un fait inquiétant doit être signalé : le solde migratoire intérieur d'actifs s'est détérioré, passant de — 1.550 par an entre 1962 et 1968 à — 1.700 par an entre 1968 et 1975. Certes, ces chiffres sont moins négatifs que ceux enregistrés pour la période 1954-1962, mais le renversement de tendance observé entre 1962 et 1968 est infirmé. Il en est de même pour le solde migratoire intérieur de la population totale : — 2.100 par an entre 1968 et 1975 ; — 1.550 par an entre 1962 et 1968 ; — 2.500 par an entre 1954 et 1962.

La région **Provence-Côte d'Azur** connaît le plus fort apport d'actifs après la région parisienne : + 9.700 par an, soit *2,5 fois plus qu'entre 1962 et 1968*. Cette évolution résulte essentiellement d'une forte augmentation de l'emploi tertiaire, alors que l'emploi agricole, déjà réduit, a encore diminué.

Pour la population totale, on relève un solde migratoire intérieur de + 30.200 par an ; + 14.000 par an pour les personnes âgées de moins de 30 ans, et seulement + 4.550 par an pour les personnes âgées de 65 ans et plus. Ces chiffres mettent en évidence un renforcement des tendances observées déjà lors des précédents recensements.

Simultanément, le **Languedoc-Roussillon** est déficitaire en actifs et excédentaire en population totale. Certes, la tendance est moins forte qu'au cours des périodes précédentes : pour les actifs, le solde migratoire est de — 900 par an, au lieu de — 1.850 par an pendant la période 1962-1968. Pour la population totale, au lieu de + 200 par an entre 1962 et 1968, c'est un solde positif de + 4.100 par an qui est enregistré entre 1962 et 1975 ; mais pour 32 %, ce dernier solde résulte de mouvements de personnes âgées de 65 ans et plus.

La forte diminution de l'emploi agricole (crise de la viticulture) n'a pas été compensée, malgré le développement du tertiaire qui, en 1975, représentait 55,8 % des emplois. En dépit du développement du tourisme, on n'a pas trouvé de solution adéquate aux problèmes locaux de l'emploi.

Le Languedoc-Roussillon a enregistré une amélioration très limitée qui apparaît dérisoire, si on la compare à l'enrichissement de la région Provence-Côte d'Azur.

Dans le Nord et l'Est, le solde migratoire intérieur brut se détériore nettement, sauf en Alsace. Alors que ces régions indus-

trialisées depuis longtemps connaissaient une tradition d'excédent de la population et d'accueil de nombreux actifs étrangers, on constate aujourd'hui une situation de crise.

C'est dans le Nord que l'évolution est la plus grave : le déficit d'actifs de — 8.450 par an est le plus fort de toutes les régions françaises malgré une stabilisation de la baisse de l'emploi industriel (— 0,1 % par an). Pour la population totale, le Nord vient en deuxième position après l'Ile-de-France avec un déficit de — 19.000 par an.

En Lorraine, on observe une évolution similaire, le déficit de la population active étant de — 4.650 par an, malgré une relative stabilisation de l'emploi industriel qui a augmenté de 0,5 % par an entre 1968 et 1975. Pour la population totale, la situation est également inquiétante ; le solde de — 11.900 par an pour la période 1968-1975 place la Lorraine au troisième rang des régions qui se dépeuplent.

En Franche-Comté, le déficit du solde migratoire intérieur d'actifs a presque triplé pour la période 1968-1975, par rapport à la période précédente, alors que l'emploi salarié industrialisé augmente plus vite que pour l'ensemble de la France. Dans cette région, la part du tertiaire demeure inférieure à la moyenne nationale. L'évolution de la population totale, avec un solde de — 3.350 par an fait apparaître une accélération de la tendance au dépeuplement déjà enregistré entre 1962 et 1968. *Seule l'Alsace améliore sa position*. Le nombre d'actifs a augmenté (+ 1.600 par an) et la population totale également, la moitié du solde migratoire positif de celle-ci étant imputable aux personnes âgées de 20 à 29 ans.

∴

Ce tableau de la répartition de la population et des emplois sur le territoire national comporte des points très inquiétants pour l'avenir. Certes, les évolutions montrent que des changements sont possibles, par exemple dans l'Ouest qui s'est industrialisé ; mais cela est-il suffisant pour renverser radicalement des tendances ?

D'autre part, il faut souligner que le phénomène de concentration vers les grandes villes et leur périphérie s'est poursuivi ; que si les petites villes de 5.000 à 20.000 habitants se développent plus rapidement que la moyenne nationale, une petite ville sur

cinq se dépeuple et sur 533 petites villes, près de 500 vivent d'une seule activité.

Si la population rurale s'est stabilisée entre 1968 et 1975, elle a beaucoup vieilli : *l'amélioration apparente résultant d'une augmentation des soldes migratoires de la population totale ne saurait cacher les risques démographiques à venir*. En effet, on ne peut être assuré d'un renouvellement des générations sur l'ensemble du territoire, alors que dans certaines régions des personnes âgées remplacent les jeunes qui partent.

B. — La politique d'aménagement du territoire dispose-t-elle de moyens adéquats ?

Alors que depuis de nombreuses années, la France mène une politique d'aménagement du territoire, on peut s'interroger sur l'efficacité de celle-ci, après avoir analysé la répartition actuelle du développement régional et des emplois.

1° Les aides sont-elles efficaces ?

Des systèmes d'aides très divers ont été mis au point en vue de favoriser le développement régional. On s'attachera ici principalement à une analyse ponctuelle rétrospective concernant le rôle des primes de développement régional et leur utilité pour la création d'emplois.

Une étude a été menée dans les Pays de la Loire par l'I.N.S.E.E., afin de mettre en évidence le rôle des primes de développement régional pendant la période 1962-1972. Le nombre des emplois effectivement créés dans quatre départements « primables » — Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Mayenne, Vendée — a été comparé à l'évolution observée dans la Sarthe exclue du bénéfice des primes. Cette étude précise les résultats obtenus en matière d'emploi et d'investissements et met en évidence le nombre de primes accordées et effectivement distribuées.

Il apparaît que 99 % des emplois prévus ont été créés et 89 % des investissements réalisés. Cependant 20 % des entreprises ont créé tous les emplois sans effectuer la totalité des investissements annoncés ; 8 % ont réalisé l'ensemble des investissements prévus sans atteindre les objectifs d'emplois ; 20 %

n'ont atteint les prévisions ni dans le domaine de l'emploi, ni dans celui de l'investissement, enfin 5 % n'ont pas créé d'emplois et n'ont pas investi.

La prime n'a été versée intégralement que si les objectifs du projet ont été totalement atteints pour l'emploi et l'investissement.

Lorsque le programme prévu n'a pas été respecté pour les emplois ou pour les investissements, l'industriel n'a rien reçu quatre fois sur dix et, dans les cas où l'Etat a alloué la prime, le montant de celle-ci correspondait à la partie la moins réalisée du projet initial. Cependant, un programme sur dix imparfaitement exécuté, a donné lieu au paiement de la totalité de la prime accordée. En général, le montant de la prime effectivement versée a été d'autant plus restreinte que les prévisions d'emploi n'étaient pas réalisées.

Deux emplois nouveaux sur trois sont issus du développement ou de la restructuration d'établissements existants. D'autre part, le département le plus industrialisé, la Loire-Atlantique, a beaucoup plus profité des primes que les trois autres : 41 % de l'aide a été concentrée sur ce département, l'essentiel ayant été affecté à la région de Nantes-Saint-Nazaire. Il est évident que les primes de développement, en particulier en Loire-Atlantique et en Maine-et-Loire ont accentué les phénomènes d'urbanisation et les créations d'emplois industriels dans les grandes villes. D'autre part, sauf en Vendée, les grands établissements ont exécuté les projets dans de meilleures conditions que les entreprises de taille moyenne, tant au niveau de l'emploi que de l'investissement.

Les primes ont favorisé dans certains départements la création d'établissements nouveaux et importants qui, de toute façon, devaient aboutir, tandis qu'ailleurs ce sont des établissements moyens qui souhaitaient s'agrandir qui ont bénéficié des subventions. Dans le premier cas, la prime a accompagné plutôt que suscité l'implantation de grandes entreprises ; dans le second, la prime a joué le rôle d'incitation plus évident. Encore faut-il souligner que, *seuls, 40 à 60 % du total des emplois créés dans les départements considérés ont été des emplois primés.* C'est dire qu'il existe une certaine dynamique du développement indépendante du système de primes.

Pour certaines branches industrielles, la prime a permis la création d'établissements nouveaux. C'est le cas pour l'activité chimie-caoutchouc par exemple, qui a été particulièrement aidée dans les quatre départements considérés. En revanche, la construction électrique et électronique qui a beaucoup progressé dans la Mayenne est peu bénéficiaire des primes de développement. La Sarthe, exclue du bénéfice des primes, a conservé la part qu'elle avait dans l'industrie de la région de 1962 à 1975, mais cette stabilité mérite d'être analysée plus précisément : en effet, l'emploi salarié industriel a augmenté en Maine-et-Loire plus qu'en Sarthe, et la branche chimie-caoutchouc a très peu progressé dans ce dernier département.

En définitive, les primes de développement peuvent provoquer ou accompagner un développement naissant — comme ce fut le cas dans la Mayenne — mais elles apparaissent cependant suffisantes pour maintenir l'avance industrielle des départements anciennement développés tels que la Loire-Atlantique. Il semblerait enfin qu'elles favorisent modestement les départements déjà développés, mais ne possédant pas une forte structure industrielle. Certes, les décisions des chefs d'entreprises ne résultent pas exclusivement des primes de développement, mais tiennent compte de l'ensemble des avantages offerts par une région : possibilité de financement, état du marché du travail, communications, aménagements locaux, etc. Dans ces conditions, la prime de développement versée au bout de trois ans est considérée plutôt comme une mesure d'accompagnement qui constitue un allègement de trésorerie, et il semble que c'est seulement dans ce cadre qu'on peut lui attribuer une certaine efficacité.

Il est très difficile de mesurer précisément les effets des mécanismes d'aide à l'aménagement du territoire qui, d'ailleurs, ne peuvent être appréciés pleinement qu'au bout de quelques années. Il faudrait savoir combien de temps les emplois primés survivent aux primes, quelques études ponctuelles sont commencées, mais aucune analyse d'ensemble n'est menée systématiquement : ceci est très regrettable.

La multiplicité des types d'actions créés au fur et à mesure des besoins pour faire face à des nouveaux problèmes incite à s'interroger sur l'efficacité de l'ensemble de la politique d'aménagement du territoire. Après les missions d'aménagement tra-

ditionnelles et les aides à la décentralisation et au développement régional, on a assisté à l'institution de missions spécialisées pour des zones en difficulté ou des problèmes particuliers. Aujourd'hui les formes d'aides sont multiples et variées et on peut se demander si la coordination est convenablement assurée entre les nombreux services agissant dans le domaine de l'aménagement du territoire.

2° Peut-on attendre des progrès dans le cadre européen ?

Les déséquilibres régionaux ne sont pas le seul fait du territoire français ; ils affectent également les autres pays membres de la C.E.E.

Pour résoudre ces difficultés, on a institué un Fonds Européen de Développement Régional (F.E.D.E.R.) qui impliquait normalement une amélioration de l'aide au développement régional. L'objectif du Fonds est non seulement d'accroître les aides distribuées à des investisseurs, mais d'augmenter globalement la masse financière utilisable pour encourager les investissements nouveaux et la création d'emplois supplémentaires, tels sont les termes employés par la Commission Européenne à propos du F.E.D.E.R.

Or, il apparaît qu'en dépit de l'institution du F.E.D.E.R., les dotations budgétaires affectées à l'aménagement du territoire en France diminuent depuis l'année dernière. L'ensemble des crédits affecté à l'aménagement du territoire a évolué comme suit depuis 1973.

**Évolution des dotations du budget de l'État
intéressant l'aménagement du territoire.**
(Autorisations de programme, en millions de francs.)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978
I	856,7	917,8	965,65	1 027,30	939	975,73
II	228	313,2	326,2	414	326	247
	1 084,7	1 231,0	1 291,85	1 441,30	1 265	1 222,73
III			255	420	420	420

I. Moyens financiers à la disposition directe du Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire.

II. Autres moyens financiers intéressant l'aménagement du territoire.

III. Remboursements du F.E.D.E.R.

On note qu'après une substantielle revalorisation en 1976, c'est une évolution inverse qui est observée pour 1977 et dans le projet de loi de finances qui nous est présenté. Certes, nous savons que la procédure du F.E.D.E.R. prévoit un préfinancement par le budget de l'Etat avant que les crédits européens soient versés au gouvernement concerné. Certes, nous savons également que la France doit contribuer au financement du F.E.D.E.R. et que ce ne sont donc pas des moyens financiers supplémentaires globaux qui sont mis à notre disposition, il est néanmoins très étonnant que, contrairement au but affiché de la politique régionale européenne, on constate une diminution des moyens affectés à l'aménagement du territoire, alors que celui-ci a été défini comme un objectif essentiel pour la période du VII^e Plan.

Il faut rappeler ici qu'à partir de l'année prochaine, l'aide du F.E.D.E.R. ne sera accordée qu'aux régions qui présentent un programme de développement global, et que cette procédure devrait permettre aux intéressés de mieux appréhender les problèmes de développement régional.

Les principes adoptés à l'échelon européen devraient conduire la Commission à établir elle-même une priorité parmi les projets appelés à bénéficier des aides financières des fonds européens.

On doit souligner l'intérêt d'une coordination des aides publiques au niveau communautaire, celle-là permettant d'exercer un certain contrôle sur l'implantation géographique des entreprises. En effet, il n'est pas souhaitable que des investissements qui sont « découragés » dans des régions très industrialisées soient effectués dans une région industrialisée d'un autre pays, et non orientés vers des zones plus pauvres.

Une divergence très nette apparaît entre les objectifs de la politique régionale communautaire et la position du gouvernement français. En effet, contrairement au principe adopté d'un développement du caractère propre de l'intervention communautaire par la mise en œuvre d'actions spécifiques, le Ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire a déclaré devant votre Commission qu'il n'était pas question de limiter la liberté de choix du gouvernement dans le domaine de l'aménagement du territoire.

En juin dernier, la Commission des Communautés a présenté au Conseil des Ministres de nouvelles propositions intéressant la politique régionale et tendant à diminuer les déséquilibres existants et à prévenir les risques de nouveaux déséquilibres. La Commission a notamment proposé d'instituer des actions spécifiques communautaires selon un système hors quota qui compléterait le régime actuel de soutien des politiques régionales des Etats membres, selon lequel la France est habilitée à obtenir 15 % des ressources du F.E.D.E.R.

Pour mettre en place ces actions, une nouvelle section serait créée au sein de ce fonds. Pour l'instant, le Conseil des Ministres des Communautés n'a pas statué sur ces propositions. Il s'est contenté de reconduire le montant des crédits de 1977.

Malgré des propositions communautaires ambitieuses, on constate que les réticences du gouvernement français ne permettent guère d'espérer une rénovation considérable de la politique de développement régional dans le cadre communautaire. Dans ces conditions, nous nous attacherons à faire le point de la politique nationale et de ses possibilités pour l'avenir.

II. — Les remèdes proposés pour renforcer la politique d'aménagement du territoire.

Sans brosser un panorama exhaustif des moyens proposés pour provoquer une répartition plus harmonieuse du développement économique sur le territoire, nous nous attacherons ici à quelques problèmes particuliers.

A. — *Industrialiser pour rétablir l'équilibre géographique de l'emploi.*

Cette volonté d'industrialiser les régions les moins favorisées a été réaffirmée il y a quelques mois par le Ministre chargé de l'aménagement du territoire. Elle implique deux types d'actions : la poursuite de la décentralisation, l'aide au développement régional.

1° *Poursuivre la décentralisation.*

La décentralisation comporte deux volets : favoriser les transferts en province, limiter les implantations en région parisienne.

Des instructions ont été données au Comité de décentralisation afin qu'il renforce ses interventions en faveur du déplacement en province de diverses entreprises.

On doit rappeler que les redevances perçues en 1976 au titre de l'installation en région parisienne ont atteint 92,2 millions de francs.

L'Ile-de-France dispose actuellement de 21 % des emplois industriels de l'ensemble du territoire. Il convient donc de limiter la croissance de l'emploi industriel pour l'orienter vers des zones prioritaires. La faible importance du nombre des agréments accordés pour des implantations d'activité en région parisienne est imputable à l'intervention des pouvoirs publics mais surtout à la crise économique. 438.000 m² ont fait l'objet d'un agrément, comme en 1975, alors qu'on avait autorisé des surfaces beaucoup plus importantes de locaux industriels en 1974 (1.015.000 m²) et en 1973 (939.000 m²).

Mais on note simultanément un ralentissement du mouvement de décentralisation industrielle. Au fil des ans, le nombre des opérations a diminué : 108 en 1972, 85 en 1973, 70 en 1974, 52 en 1975, 45 en 1976. Le nombre des indemnités de décentralisation a évolué comme suit : 26 en 1976, 27 en 1974 et en 1975, 22 en 1976. Il faut préciser que ces statistiques regroupent des opérations de nature différente correspondant à des transferts et à des extensions décentralisées.

Pour les locaux d'entrepôts, l'évolution a été parallèle ; la surface totale agréée est proche de celle en 1975, mais bien inférieure à celle autorisée en 1974 et 1973. La part de Paris et de la petite couronne est en diminution constante contrairement à ce qu'on observe pour les locaux industriels.

Pour les bureaux, 350.000 m² ont été agréés en 1976. On est donc loin des 1,5 million de m² autorisés en 1971.

Simultanément, les opérations de contrôle des implantations en région parisienne ont été accompagnées par des opérations de promotion de l'emploi tertiaire en province. Un marché des bureaux a été institué dans plusieurs grandes villes et dans quelques villes moyennes. Un certain nombre de communes ont mis en place des « laboratoires de bureaux » chargés de surveiller l'évolution locale de ce marché. L'association « Bureaux-province » développe l'information à l'adresse des chefs d'entreprise.

Si la décentralisation du tertiaire de l'industrie progresse peu, on doit signaler les programmes de décentralisation intéressant plusieurs secteurs, en particulier les banques.

En vertu d'un accord avec les pouvoirs publics, celles-ci se sont engagées à implanter en province les deux tiers de leurs effectifs supplémentaires pendant la période 1973-1982.

D'autre part, dans le cadre de l'opération « Lyon Place bancaire », lancée en 1974, on a entrepris de donner aux directeurs d'établissements bancaires de cette ville des pouvoirs permettant de satisfaire presque toutes les demandes locales.

D'autres institutions participent à l'effort de décentralisation. Il s'agit notamment des caisses de retraite, des sociétés mutuelles, même de taille moyenne, qui, grâce à la télé-informatique, peuvent envisager des transferts en province. La D.A.T.A.R. s'efforce d'inciter les grandes institutions à créer

des délégations régionales en province, dans les métropoles et les villes moyennes.

Dans le domaine de la *recherche*, plusieurs opérations ont été menées ces dernières années et la D.A.T.A.R., en collaboration avec la D.G.R.S.T., négocie des contrats de localisation qui devraient aboutir à de nouvelles implantations pour des services dépendant du Ministère de l'Équipement, de l'INRA (Institution Nationale de Recherche Agronomique) et de quelques services du C.N.R.S. (Centre National de Recherche Scientifique).

En 1977, une quinzaine d'allocations de décentralisation ont été accordées, à ce titre, le montant de celles-ci étant de 50.000 à 250.000 F.

Bien que quantitativement beaucoup plus réduite, la décentralisation des services publics prend valeur d'exemple. Les services des Ministères et des établissements publics nationaux n'emploient que 100.000 personnes environ dans la région parisienne, alors que les salariés du tertiaire privé sont 3 millions. En 1975, il a été décidé que les administrations centrales ne pourraient plus disposer de locaux supplémentaires en région parisienne sauf dans les villes nouvelles.

En conséquence, les Ministères ont été invités à présenter des programmes de décentralisation pour une partie de leurs services.

A ce jour, quatre Ministères n'ont pas encore présenté ce programme : la Défense, l'Économie et les Finances, la Santé et les Anciens Combattants.

Il nous paraît urgent que ces administrations se plient comme les autres à la règle de décentralisation d'un certain nombre de leurs services.

Parmi les opérations de décentralisation administrative effectuées récemment, on doit signaler les transferts intéressant les secteurs des télécommunications et de la télé-informatique vers la Bretagne et le Sud-Ouest, une installation nouvelle du Ministère des Affaires Étrangères à Nantes, des transferts de services du Ministère de l'Agriculture à Toulouse et à Dijon, ainsi que d'autres opérations concernant le Centre d'études supérieures de la Sécurité sociale, la Bibliothèque nationale et l'École Normale supérieure de Saint-Cloud.

Dans l'ensemble, la décentralisation ne progresse que fort lentement et le poids de la région parisienne dans les activités nationales demeure très important.

2° Renforcer les aides au développement régional.

Il s'agit d'abord de créer des emplois grâce à des procédures multiples : indemnités de décentralisation, avantages fiscaux, prêts du F.D.E.S. et, surtout, primes de développement régional, celles-ci constituant l'instrument privilégié de distribution des aides publiques.

Ces primes représentent en effet, pour 1978, 450 millions de francs en autorisations de programme sur un total de 977,7 millions de francs mis directement à la disposition de l'aménagement du territoire.

En 1976, les conditions d'attribution de ces primes ont été modifiées, en particulier pour la localisation d'activités tertiaires : les seuils relatifs au nombre d'emplois ont été abaissés et des surprimes instituées pour les industriels s'établissant dans les régions les plus défavorisées. Pour certaines zones, il a été décidé que la prime de développement régional peut être déplafonnée.

Pour faire face aux difficultés affectant des secteurs de plus en plus étendus du territoire, des aides nouvelles ont été instituées, notamment sous forme de primes destinées principalement aux petites et moyennes entreprises. Il faut rappeler ici les primes d'installation et de transfert en milieu rural pour les artisans, les primes de développement artisanal, enfin l'aide spéciale rurale créée en 1976 et qui semble recueillir un vif succès dans les zones où elle est applicable.

Ces modifications ont provoqué un grand nombre de demandes nouvelles de primes. Au 30 juin 1977, d'après les renseignements communiqués par les préfetures, 1.502 demandes de primes avaient été déposées, 936 intéressant des entreprises artisanales et 227 des entreprises industrielles. La totalité de ces demandes correspondaient à la création de 5.850 emplois salariés.

Parmi les modifications réglementaires intervenues en 1977, il faut signaler que Dieppe a été admis au bénéfice de la prime de développement régional, afin de compenser la dimi-

nation d'activité résultant de la conteneurisation du trafic bananier.

D'autre part, *la prime de localisation d'activités de recherche a fait l'objet d'un décret n° 77-843 du 22 juillet 1977.* Désormais, cette prime peut être accordée dans les zones où la prime de localisation d'activités tertiaires est applicable.

Pour l'obtenir il faut réaliser une création ou une extension d'activités. En cas de création, dix emplois permanents nouveaux doivent être mis en place ; en cas d'extension, l'effectif du personnel de recherche employé dans un même établissement doit augmenter d'au moins 30 %, ou d'au moins 50 personnes en cas d'agrandissement par transfert d'activités de la région parisienne ou création d'une activité nouvelle au sein de l'établissement ou s'il s'agit d'une première extension suivant la création de l'établissement. La prime de localisation d'activités de recherche ne peut être cumulée avec celle instituée en faveur des activités tertiaires, ni avec la prime de développement régional.

Pour les projets représentant un investissement inférieur à 10 millions de francs, chaque emploi créé donne droit en principe à 25.000 francs de subvention.

Simultanément, on s'efforce de *développer les financements régionaux.* En ce sens, la *réforme des sociétés de développement régional* intervenue en 1976 a permis de faciliter la prise de participation dans des petites entreprises, l'Etat pouvant désormais apporter aux S.D.R. (Sociétés de développement régional) des primes en capital représentant 25 % du montant de leur participation en cas d'extension et 50 % en cas de création d'entreprise. Au 1^{er} mar 1977, 152 opérations de ce type avaient été autorisées par le Trésor.

D'autre part, on doit noter la *création d'une prime régionale à la création d'entreprises industrielles que les établissements publics régionaux (E.P.R.) seront habilités à distribuer en application du décret n° 77-850 du 27 juillet 1977.* Le bénéfice de cette prime est réservé aux entreprises exerçant une activité industrielle à condition qu'elles créent au moins six emplois permanents dans un délai de trois ans à compter de la décision d'octroi de la prime.

Le montant maximum de la prime est de 50.000 francs, mais il peut être porté à 80.000 francs dans les zones les plus

défavorisées. Chaque E.P.R. fixe uniformément et forfaitairement pour toutes les entreprises bénéficiaires le montant de la prime qui peut être cumulée avec les aides accordées par l'Etat. C'est l'E.P.R. qui fixe les règles d'attribution, de liquidation et de versement de la prime dans la région. Chaque établissement peut décider du nombre minimum d'emplois à créer par entreprise, ce nombre devant être identique pour tous les bénéficiaires éventuels de la région. Le nombre de six emplois inscrit dans le décret constitue donc un plancher. Cette initiative intéressante donne partiellement satisfaction aux membres des conseils régionaux qui ont souvent regretté de ne pouvoir participer activement au développement industriel et au soutien des créations d'emploi.

L'aménagement des zones constitue également un type d'action en faveur de l'emploi, qu'il s'agisse des zones industrielles nouvelles telles que Fos-sur-Mer ou Dunkerque, ou des zones touristiques pour lesquelles ont été instituées les missions particulières : Languedoc-Roussillon, Aquitaine et Corse. Pour ces dernières, on doit s'étonner de la diminution des dotations budgétaires, en particulier pour l'Aquitaine où de nombreux équipements sont encore à réaliser.

Il faut noter la création d'une ligne budgétaire spéciale en faveur de l'aménagement du plateau de Valbonne et se féliciter de l'augmentation des crédits affectés au conservatoire du littoral qui, à ce jour, n'a accompli que très partiellement sa mission d'acquérir 10.000 hectares de terrains pendant le VII^e Plan.

Le maintien des emplois et le soutien des entreprises en difficulté nous paraissent un problème fondamental de l'aménagement du territoire. Cette question comporte deux aspects : il s'agit d'abord de conforter le développement dans les zones d'industrialisation récente où la fermeture d'une entreprise présente souvent un caractère catastrophique. Il s'agit, d'autre part, dans les zones de conversion industrielle telles que le Nord ou la Lorraine, d'aider l'adaptation des activités anciennes et de susciter la création d'entreprises nouvelles.

On rappellera ici les interventions du Comité Interministériel des Structures Industrielles (CIASI) qui, pendant ces deux premières années de fonctionnement, 1975-1976, a trouvé une solution aux problèmes présentés dans 377 dossiers, sur

les 578 dont il a été saisi. Au niveau local, les comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI) ont reçu la mission de connaître de l'ensemble des problèmes de financement des petites et moyennes entreprises tout en conservant leur rôle originel de soutien des entreprises en difficulté.

Enfin, on notera l'effort exceptionnel mis en œuvre en faveur de la Lorraine, pour laquelle a été débloqué un ensemble de prêts du F.D.E.S. d'un montant de 100 millions de francs qui accompagnent 20 millions de subventions destinées à créer de nouvelles petites entreprises ; mais il s'agit là d'une opération de sauvetage alors qu'une véritable politique d'aménagement du territoire devrait permettre de prévenir les crises régionales ou locales.

B. — *Développer la politique des contrats.*

Depuis quelques années, on a recherché de nouvelles formules permettant d'associer les villes et les régions à la politique d'aménagement du territoire. Des contrats ont ainsi été conclus entre l'Etat d'une part, et les villes moyennes ou les « pays » de l'autre. Ces procédures auraient l'avantage de favoriser une certaine dynamique du développement au niveau local, et d'associer étroitement l'Etat et les collectivités dans l'élaboration d'un programme de développement ; qu'en est-il en réalité ?

1° *Les contrats de villes moyennes.*

La politique engagée depuis quatre ans à l'égard des villes moyennes a été poursuivie en 1976 et 1977.

Au 1^{er} septembre dernier, on comptait 51 contrats approuvés par le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT). Cinq contrats ont été approuvés en mars dernier : ils concernent Avignon, Brive, Le Puy, Tulle et Valence. Quelques nouveaux contrats seront présentés au groupe interministériel des villes moyennes, puis au CIAT d'ici la fin de l'année. Ces contrats intéressent la mise en œuvre de programmes d'action globale destinés à améliorer le cadre et les conditions de vie de la population. L'exécution des contrats se poursuit régulièrement, malgré un certain retard lié au délai de mise en place des subventions. Il faut souligner que les investissements réa-

lisés au titre des contrats correspondent à un effort réel des collectivités locales et qu'ils sont parfois suivis d'efforts communaux ultérieurs destinés à prolonger l'action initiale.

Une ligne spéciale a été instituée dans le budget du Ministère de l'Équipement. On peut s'étonner que pour 1978, le montant des autorisations de programme soit en diminution par rapport à l'année précédente : 50 millions de francs au lieu de 75 millions de francs bien que cette ligne soit abondée par des crédits du FIAT. Cependant, cette procédure permet de répondre tout de suite à la demande résultant des contrats approuvés. D'autre part, l'aide de l'État aux villes moyennes fait l'objet d'une autorisation de programme unique pour l'ensemble du contrat. C'est donc une grande simplification par rapport aux procédés habituels et cela permet aux villes de dresser un programme cohérent à moyen terme.

On estime que pour la fin de l'année 1977 et pour l'exercice 1978, une trentaine de contrats de villes moyennes sera encore approuvée. Il faut signaler qu'un certain nombre d'établissements publics régionaux ont mis eux-mêmes en place des politiques régionales de villes moyennes.

Cependant, si le contrat de ville moyenne est un progrès du point de vue de la méthode — comme d'ailleurs le contrat de pays — il ne peut apporter que des palliatifs ponctuels aux problèmes d'aménagement du territoire ; d'autre part, il suppose de la part des collectivités locales un effort financier important.

2° Les contrats de pays et les régions.

En avril 1975, le comité interministériel d'aménagement du territoire a décidé d'engager une politique de contrats de pays destinés à enrayer la dévitalisation économique et démographique des zones rurales. Deux tranches de contrats nationaux et régionalisés ont été mis en œuvre à titre d'expérimentation. Les résultats obtenus ont mis en évidence l'intérêt de cette formule promise vraisemblablement à un développement important.

En 1977, les contrats de pays ont reçu des financements à hauteur de 40 millions de francs. Même si ces opérations ne constituent pas, du point de vue budgétaire des interventions

importantes, elles comportent — comme les contrats des villes moyennes — un changement d'attitude au niveau local et une transformation des procédures d'aide au développement régional.

En septembre 1977, une instruction ministérielle a fixé le cadre des contrats de pays à venir. On peut en rappeler ici les grandes lignes : un choix plus rigoureux des pays et une limitation plus stricte des candidatures aux zones rurales les plus défavorisées, la préférence étant accordée aux demandes soutenues par une solidarité intercommunale réelle et durable ; l'association et la participation plus active des élus et des services techniques, ainsi que des organisations économiques et professionnelles, doivent permettre une élaboration plus stricte des programmes et un contrôle plus précis de leur exécution. Dans cette instruction, le Ministre s'est proposé également de mettre à la disposition des élus qui le demanderont une instance technique permanente. Désormais les contrats de pays devront être le fruit d'une réflexion collective plus approfondie et mobiliser et coordonner plus étroitement tous les moyens financiers mis en œuvre. Pratiquement, les dossiers présentés devront être plus rigoureux et plus complets et l'action devra être continuée au-delà du contrat.

Il faut ici faire le point des contrats de pays.

Au 1^{er} juillet 1977, on comptait 12 contrats nationaux approuvés en 1976, 51 contrats nationaux dont la candidature avait été retenue en 1976 et qui étaient en cours d'élaboration. Ces contrats doivent être signés avant la fin de 1977 ou au début de 1978.

Quatre ensembles de *contrats régionalisés* sont entrés en applications en 1976 dans les régions Centre, Pays de la Loire, Lorraine et Poitou-Charentes. Ils ont été approuvés en 1976 et au début de 1977. Ces 4 programmes représentent un total de 30 contrats.

En 1977, les régions Nord-Pas-de-Calais, Aquitaine, Rhône-Alpes, Bretagne, Franche-Comté, Auvergne se sont engagées dans la procédure des contrats régionalisés. En définitive, on considère qu'à la fin de 1977, environ 120 projets de contrats auront été approuvés ou mis en œuvre depuis le début de la politique des contrats de pays commencés en 1975.

La phase expérimentale a permis de mettre en évidence les avantages et les faiblesses des contrats qui avaient été approuvés. Sur 50 contrats, 35 comportent en priorité des actions destinées à soutenir l'emploi et représentent en moyenne 35 % de la subvention du FIAT, et 30 % du montant total des investissements. Dans les 12 premiers contrats nationaux, 20 % de la dotation du FIAT étaient destinés au financement des zones industrielles dans des conditions qui ne semblent pas satisfaisantes.

Vingt-trois contrats contiennent des propositions originales répondant à la spécificité des besoins locaux, mais cela paraît encore insuffisant. Un tiers environ des projets ne contenaient que des opérations complétant des programmes d'équipement classiques ; ils ne répondaient donc pas à l'objectif recherché dans le cadre de contrats de pays.

Dans les deux tiers des contrats, la solidarité locale est apparue clairement et il semble que la politique ainsi menée ait renforcé les groupements intercommunaux.

Pour l'avenir, les critères suivants ont été définis pour l'établissement des contrats de pays.

En ce qui concerne la dimension, le pays ne devrait pas être plus restreint qu'un canton ni dépasser 5 cantons ; la moyenne devrait se situer autour de 3 cantons.

Le pays doit comporter des petites villes et leur environnement rural naturel.

Le support institutionnel doit être le reflet d'une solidarité réelle. Sur 93 pays pour lesquels des contrats sont approuvés ou en cours d'examen, 50 ont choisi la forme du syndicat intercommunal à vocations multiples, 9 ont créé un syndicat mixte, un pays s'est constitué en district, 17 pays ont réuni en association les syndicats existant au préalable, 16 pays n'ont pas encore choisi leur mode de coopération.

D'autre part, il apparaît que les zones concernées par un plan d'aménagement rural approuvé ou en cours d'élaboration devront être désormais considérées comme prioritaires pour préparer et obtenir un contrat.

Il faut se féliciter de l'effort de régionalisation des contrats de pays. Le caractère centralisé de la préparation des premiers

contrats nationaux semblait justifié par la nécessité de suivre l'expérimentation de cette nouvelle politique. Les premiers résultats ont permis d'envisager une régionalisation des contrats qui devrait être favorisée par les aides financières attribuées aux régions qui choisissent cette procédure. En effet, le montant annuel de l'aide reçue par les régions ayant adopté la procédure régionalisée seront de 3,5 millions de francs, alors que pour celles qui ont adopté les contrats nationaux, le montant annuel de l'aide n'est que de 2,5 millions de francs.

Cette procédure régionalisée devrait permettre de coordonner les contrats de pays avec les plans de développement et d'aménagement, ainsi que les plans d'aménagement rural.

Cependant, on doit regretter que la même démarche n'ait pas été suivie en ce qui concerne les programmes d'action prioritaires d'initiative régionale (PAPIR) prévus par le VII^e Plan. En effet, on perçoit là les limites de la volonté de l'Etat de faire participer les collectivités locales et les régions à leur destin. Sur un total de 20 milliards de francs qui devraient être distribués au titre des PAPIR pendant la période du Plan, seuls, 4,5 milliards ont été attribués pour quelque quarante PAPIR.

La lourdeur de la procédure d'élaboration des PAPIR ne suffit pas à justifier que moins du quart des dotations prévues soit affecté un an et demi après le vote du VII^e Plan, et presque deux ans après le début de la période d'application du VII^e Plan.

Ainsi, est-on étonné de lire parmi les réponses adressées par le Ministère chargé de l'aménagement du territoire la réponse suivante : « Cette politique contractuelle ne peut pas ne pas connaître certaines limites pratiques qui sont essentiellement l'inopportunité d'hypothéquer par des engagements trop importants la capacité d'initiatives de l'un et l'autre partenaire dans les années à venir. C'est ce qui explique que l'Etat ait tenu à faire preuve de prudence quantitative dans la conclusion de PAPIR. »

Il semble donc que l'on entend donner certaines initiatives aux collectivités locales et aux établissements publics régionaux à condition que celles-ci restent dans un cadre limité.

Ces ambiguïtés de la politique gouvernementale en matière d'aménagement du territoire ne sont-elles pas une des causes des limites de l'efficacité de cette politique, ainsi que pourrait le laisser entendre l'actualité du « scénario de l'inacceptable » qui devrait bientôt être publié.

La solution de la crise tant au niveau global qu'au niveau des régions les plus défavorisées réside dans le montant des aides, mais aussi et surtout dans la prise en charge par les intéressés eux-mêmes de leurs problèmes économiques, au niveau régional et local.

Une fois encore, se trouve donc posé le problème fondamental du rôle des établissements publics régionaux auxquels n'ont pas été conférés des compétences et des moyens financiers correspondant à leur mission réelle.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours du débat qui a suivi l'exposé de M. Barroux, **M. Debesson** a exprimé son désaccord avec le rapporteur : selon lui, le problème majeur de l'aménagement du territoire serait les difficultés des villes et non celles des campagnes, la situation économique des citadins serait beaucoup plus grave que celle des ruraux, l'objectif prioritaire devrait être de faire sortir les villes de la crise. Citant l'exemple du département du Nord, il a estimé tout à fait inefficaces le contrat de ville moyenne et le contrat de pays conclus pour des zones peu peuplées, alors qu'à Dunkerque plane une menace de diminution de l'emploi dans la sidérurgie et que 3.500 emplois disparaissent annuellement dans l'industrie textile.

M. Lenglet a estimé que chacun apprécie les résultats de l'aménagement du territoire dans son département et qu'il ne partageait pas le point de vue de M. Debesson sur la situation des zones rurales. Il a considéré que, pour la Picardie, la politique menée est un échec complet : alors qu'on a créé des équipements pour les jeunes de 20 à 29 ans, ceux-ci partent vers la région parisienne et sont remplacés par des personnes âgées disposant de revenus modestes. Selon cet orateur, la politique des villes nouvelles a échoué.

Contrairement à M. Debesson, **M. Malassagne** a indiqué que les communes rurales sont défavorisées : leur population augmente parfois de 50 % pendant les fins de semaine, elles doivent donc financer des équipements importants pour satisfaire les besoins de cette clientèle épisodique. Il a, d'autre part, estimé que les contrats de pays impliquent pour les communes une subvention restreinte pour des dépenses élevées.

M. Parmantier a considéré qu'en période de crise, on assistait plutôt à un « déménagement » du territoire, qu'il y avait simultanément excès de développement et de sous-déve-

loppement et que la politique d'aménagement du territoire ne comportait pas de grand dessein. Il s'est étonné que l'implantation d'usines produisant des camions soit prévue comme substitut à des activités industrielles en difficulté dans des régions différentes : la sidérurgie en Lo.raine, la construction navale en Loire-Atlantique, alors que cette nouvelle industrie risque d'être menacée à brève échéance. On ne peut considérer de tels projets comme raisonnables du point de vue de l'aménagement du territoire.

Selon M. **Eberhard**, un aménagement du territoire coordonné devrait être pensé par des institutions régionales élues, disposant de pouvoirs de décision dans le cadre d'un Plan national. Un tel système serait préférable au « saupoudrage ». La solution des problèmes actuels réside dans une décentralisation. Il a, d'autre part, noté que certains maires regrettaient d'avoir conclu des contrats de pays qui les amènent à financer des équipements beaucoup plus coûteux que les prévisions initiales.

Sur la proposition de MM. **Lenglet** et **Chauty**, la Commission a estimé que les moyens financiers mis à la disposition des régions devraient être fortement augmentés.

∴

Sous réserve des observations qui précèdent, votre commission des Affaires économiques et du Plan émet un avis favorable aux dispositions concernant l'aménagement du territoire dans le projet de loi de finances pour 1978, adopté par l'Assemblée Nationale.

ANNEXES

	Pages
I. Les principales décisions du Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (C.I.A.T.)	31
II. Les principales interventions du Fonds d'Aménagement du Territoire décidées par le C.I.A.T.	32
III. Agréments donnés aux implantations d'activité en région parisienne en 1976	34
IV. Les opérations de décentralisation administrative	35
V. Action de Bureaux-Province dans le domaine de la promotion	36
VI. Primes de développement régional : avis favorables en 1976 et pendant le premier semestre 1977	37
VII. Primes de localisation d'activités tertiaires : avis favorables en 1976 et pendant le premier semestre 1977	37

I. — LES PRINCIPALES DÉCISIONS DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

A. — C.I.A.T. de novembre 1976.

1° Ce C.I.A.T. a attaché une attention particulière aux problèmes économiques de la région de conversion du Nord-Pas-de-Calais. Les principales décisions en la matière portent sur :

- la conversion industrielle et la création d'activité ;
- les infrastructures économiques ;
- l'amélioration du cadre de vie.

2° D'autres décisions y ont été prises quant :

a) à la politique des contrats de pays : choix de deux contrats de pays Bellac et Saint-Flour, et présentation de trois contrats régionalisés : Lorraine, Pays de la Loire et Poitou-Charente ;

b) à l'aménagement du Plateau de Valbonne ;

c) à la poursuite de la Mission Interministérielle d'Aménagement du Littoral Languedoc-Roussillon jusqu'à la fin du VII^e Plan ;

d) aux choix de neuf contrats de villes moyennes : Carcassonne, Carpentras, Douai, Laon, Libourne, Morlaix, Orange, Redon et Tarbes ;

e) aux opérations expérimentales de réhabilitation des grands ensembles (deux nouvelles opérations : la Résidence Sud à Lille et Frais Vallon à Marseille) ;

f) à la couverture des zones d'ombre de télévision : mise en œuvre d'une politique visant à résoudre le problème des zones d'ombres de télévision d'ici cinq ans sur l'ensemble du territoire en allégeant la charge incombant aux collectivités locales ;

g) à la seconde tranche du programme d'accueil du grand chantier de Paluel ;

h) à l'amélioration des transports terrestres et aériens ;

i) aux infrastructures industrielles notamment dans le Massif Central.

B. — C.I.A.T. de mars 1977.

1° Ce C.I.A.T. a porté essentiellement sur :

- les orientations nouvelles des O.R.E.A.M.S. ;
- la régionalisation des contrats de pays ;
- les liaisons aériennes régionales.

2° D'autres décisions ont été prises sur :

- le nouveau régime d'aides à la décentralisation de la recherche ;
- l'aménagement des zones industrielles portuaires du Verdon et de la Basse-Loire ;
- cinq contrats de villes moyennes : Avignon, Brive, Le Puy, Tulle et Valence ;
- l'installation près de Rennes du Centre de Recherche commun aux Télécommunications et à la Télédiffusion.

C. — C.I.A.T. de juin 1977.

Ce C.I.A.T. a approuvé :

- un renforcement de la politique de localisation des activités industrielles et tertiaires ;
- un programme autoroutier complétant le désenclavement de l'Ouest, du Sud-Ouest et du Massif Central et assurant les liaisons transversales ;

- le programme 1978 de restructuration des zones minières ;
- le programme de rénovation rurale pour l'année 1977 ;
- un schéma d'orientation et d'aménagement de l'Alsace ;
- le bilan du programme spécial de développement du Massif Central ;
- les contrats de Pays (Nogent-en-Bassigny et la Haute Vallée de la Thur).

**II. — LES PRINCIPALES INTERVENTIONS
DU FONDS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
décidées en Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (C.I.A.T.).**

A. — C.I.A.T. de novembre 1976.

- 1° *Amélioration du cadre de vie.*
Centre de gérontologie de Liévin : 3 MF.
- 2° *Contrat de Pays.*
Nationaux - Bellac et Saint-Flour : 2,295 MF.
Régionalisés - Lorraine et Pays de la Loire : 9 MF.
- 3° *Equipements.*
Restructuration des zones minières : 6 MF.
Equipements anticipés liés à la réalisation du complexe nucléaire du Tricastin : 2 MF.
Transports terrestres et aériens : 4,65 MF.
Couverture des zones d'ombre de télévision : 7,5 MF.
- 4° *Actions diverses.*
Aménagement rural : Langogne : 2,02 MF.
Deux-Sèvres : 0,5 MF.
Thiérache : 0,9 MF.

B. — C.I.A.T. de mars 1977.

- 1° *Contrats de Pays.*
Région Centre : 4 MF.
National : Maiche - Le Russey - Morteau : 1,05 MF.
- 2° *Schémas régionaux de transports* : 1,75 MF.
- 3° *Zones industrialo-portuaires de l'Atlantique.*
Verdon et Basse-Loire : 16 MF.
- 4° *Equipements.*
 - Aménagements routiers :
Aménagement de l'itinéraire Boulogne-Saint-Omer : 2 MF.
Aménagement du C.D. 924 entre Flers et Tinchebray : 1,5 MF.
Construction de la voie de dégagement de Saint-Dié : 0,7 MF.
Déviation de la R.N. 42 à Escœuilles : 2 MF.
Voirie communale de Roche-La-Molière : 0,4 MF.
 - Gare S.N.C.F. de la ville nouvelle du Vaudreuil : 3 MF.

5° *Actions diverses.*

- Développement rural :
 - Aménagement du Massif du Lubéron : 2 MF.
 - Aménagement de la zone du Verdon (Provence) : 1 MF.
- Actions culturelles :
 - Aménagement de la Corderie Royale de Rochefort : 2 MF.
 - Centre d'activités culturelles à Annemasse : 0,8 MF.
 - Site archéologique au jardin des Lices à Arles : 2,3 MF.
- Industrialisation du Massif Central : 2,07 MF.

C. — C.I.A.T. de juin 1977.

1° *Programme rénovation rurale* : 10 MF.

2° *Massif Central.*

- Développement des activités industrielles pour création d'emplois en milieu rural : 1 MF.
- Artisanat et commerce rural : 5 MF.
- Valorisation de la production forestière : 0,5 MF.
- Organisation économique de la production : 7 MF.
- Constitution d'un troupeau bovin de race Aubrac : 0,15 MF.
- Insitut de la viande à Clermont-Ferrand : 0,455 MF.
- Tourisme et thermalisme pour les stations de Nérès-les-Bains et Royat : 1 MF.
- Politique urbaine : 0,3 MF.

3° *Contrats de Pays nationaux.*

- Nogent-en-Bassigny et la Vallée de la Thur : 1,74 MF.

4° *Schéma d'orientation de l'Alsace* : 1,4 MF.

5° *Equipements.*

- Restructuration des zones minières 1978 : 6 MF.
- Aménagements routiers :
 - Aménagement à grand gabarit de la liaison routière Grenoble-Lyon : 2 MF.
 - Aménagement du C.D. 1 du département de la Gironde entre Bordeaux et le Verdon : 4 MF.
 - Réduction du péage poids lourds sur l'autoroute A 41 : 0,2 MF.
- Approfondissement du port de Port-Joinville : 1,5 MF.
- Alimentation de la Bretagne en gaz : 10 MF.
- Equipements anticipés liés à la réalisation du complexe nucléaire du Tricastin : 14,2 MF.

6° *Actions diverses.*

- Aménagement rural Poitou-Charente : 2 MF.
- Aménagement rural :
 - Promotion des équipements de salles polyvalentes en milieu rural dans le Tarn : 1 MF.
 - Réencépagement dans la Vallée du Cher : 0,5 MF.
 - Aménagement rural dans les Alpes du Sud : 1,365 MF.
- Aménagement du barrage de Villerest : 3,5 MF.
- Actions culturelles : 1 MF.
- Financement des schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer : 0,6 MF.

**III. — AGRÈMENTS DONNÉS AUX IMPLANTATIONS D'ACTIVITÉ
EN RÉGION PARISIENNE EN 1956**

1° Locaux industriels agréés.

LOCALISATION	NOMBRE DE DECISIONS	CONSTRUCTION (en m ²)	UTILISATION DE LOCAUX EXISTANTS (en m ²)
Région parisienne	9	27 865	2 700
Paris	7	1 160	8 767
Hauts-de-Seine	21	9 671	59 348
Seine-Saint-Denis	34	54 520	33 431
Val-de-Marne	28	52 571	33 010
Val-d'Oise	39	55 437	33 861
Essonne	30	34 818	14 588
Yvelines	30	59 059	45 439
Seine-et-Marne	49	94 828	15 845
Oise	11	49 048	—
Totaux	258	438 977	246 989

2° Locaux de bureaux agréés.

LOCALISATION	NOMBRE DE DECISIONS	CONSTRUCTION (en m ²)	UTILISATION DES LOCAUX EXISTANTS (en m ²)
Région parisienne	5	1 656	8 975
Paris	47	88 543	63 177
Hauts-de-Seine	30	19 972	56 375
Seine-Saint-Denis	9	24 154	8 220
Val-de-Marne	8	16 853	20 119
Val-d'Oise	3	568	2 850
Essonne	8	20 464	2 902
Yvelines	10	47 581	12 365
Seine-et-Marne	4	4 397	1 448
Oise	3	3 582	—
Totaux	127	221 770	176 431

3° Locaux d'entrepôts agréés.

LOCALISATION	NOMBRE DE DECISIONS	CONSTRUCTION (en m ²)	UTILISATION DE LOCAUX EXISTANTS (en m ²)
Région parisienne	6	44 430	7 700
Paris	2	—	5 198
Hauts-de-Seine	5	36 654	3 940
Seine-Saint-Denis	11	68 937	52 607
Val-de-Marne	17	79 172	5 740
Val-d'Oise	6	21 397	16 989
Essonne	5	28 158	620
Yvelines	6	38 520	—
Seine-et-Marne	5	108 550	—
Oise	1	2 000	—
Totaux	64	427 728	92 794

IV. — LES OPÉRATIONS DE DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE

1^o Opérations de décentralisation administrative en cours.

AGRICULTURE

- Centre de traitement informatique et centre d'exploitation statistique TOULOUSE
- Direction des haras, service du répertoire des équidés. POMPADOUR
- G.E.R.D.A.T. (groupement d'études, de recherches pour le développement de l'agronomie tropicale) MONTPELLIER
- Institut national de la recherche agronomique ORLEANS
RENNES
NANTES

ECONOMIE ET FINANCES

- Direction nationale de la statistique du commerce extérieur TOULOUSE

EQUIPEMENT

- Ecole nationale des Ponts et Chaussées (3^e année) .. AIX-EN-PROVENCE
- Ecole nationale des techniciens de l'équipement AIX-EN-PROVENCE
- Laboratoire central des ponts NANTES
- Service technique des routes et autoroutes : transfert partiel LE VAUDREUIL
- Service des pensions DRAGUIGNAN
- Météorologie nationale (transfert total) TOULOUSE

POSTES ET TELECOMMUNICATIONS

- E.N.S.T.B. (Ecole nationale supérieure des techniques de télécommunications) BREST
- Ecole d'ingénieurs post-D.U.T. en télécommunications. LANNION
- Instituts nationaux des cadres techniques BORDEAUX
L'ISLE-D'ABEAU
- C.R.E.T. (Centre régional d'enseignement des télécommunications) NANCY
L'ISLE-D'ABEAU
MARSEILLE
TOULOUSE
NANTES
BORDEAUX
- Sous-direction de la Télé-informatique RENNES
- Direction centrale des matériels d'équipement à BORDEAUX
MORLAIX

TRAVAIL

- Sous-direction des naturalisations NANTES
- Institut national du travail LYON

SANTE

- Centre d'études supérieures de sécurité sociale SAINT-ETIENNE

INDUSTRIE, COMMERCE ET ARTISANAT

- Service des statistiques (transfert partiel) CAEN

UNIVERSITES

- Ecole nationale supérieure de céramique industrielle de Sèvres LIMOGES
- C.N.R.S. : laboratoires à VALBONNE
TOULOUSE
MARSEILLE
ORLEANS

2° *Opérations ayant bénéficié d'une contribution du Fonds de décentralisation administrative en 1976 et 1977 (premier semestre).*

En 1976, le Fonds de Décentralisation Administrative, doté à hauteur de 55 millions, a contribué, suivant les décisions du C.I.A.T., au financement des opérations suivantes :

- construction de l'école nationale supérieure des télécommunications de Bretagne à Brest et de l'école d'ingénieurs post-D.U.T. en télécommunications à Lannion ;
- installation de la télé-informatique à Rennes et de la direction centrale des matériels d'équipement à Bordeaux et à Morlaix ;
- Installation nouvelle du ministère des Affaires étrangères à Nantes ;
- complément de dotation pour l'installation de la météorologie nationale à Toulouse ;
- transfert de divers services du ministère de l'Agriculture à Toulouse et à Dijon ;
- transfert à Saint-Etienne du centre d'études supérieures de sécurité sociale ;
- transfert au Mans de certains services de la bibliothèque nationale ;
- financement des études pour la décentralisation de l'école normale supérieure de Saint-Cloud à Lyon.

Au premier semestre 1977, le F.D.A. a porté une seconde contribution pour :

- *le transfert* :
 - du centre d'études supérieures de sécurité sociale à Saint-Etienne,
 - de la direction centrale des matériels d'équipement à Bordeaux et à Morlaix ;
- *la création* :
 - de l'école nationale supérieure des télécommunications de Bretagne.

V. — ACTION DE BUREAUX-PROVINCES DANS LE DOMAINE DE LA PROMOTION

— Publication d'un *bulletin trimestriel* de grande diffusion « Bureaux-Provinces Informations » tiré à 10 000 exemplaires et destiné pour l'essentiel aux responsables du secteur tertiaire des entreprises parisiennes. Ce bulletin rend compte à la fois des moyens d'accueil mis en place dans les régions et des expériences réalisées par les entreprises. Des dossiers techniques plus généraux complètent ces informations ponctuelles. A titre d'exemple, l'association a traité dans ses deux premiers numéros, d'une part, des « problèmes sociaux » posés par les transferts d'établissements, d'autre part, de l'informatique et de la décentralisation.

— Publication d'un *atlas des « Sites tertiaires en Province »* qui doit être tiré à 5 000 exemplaires et qui sera largement diffusé dans tous les milieux professionnels concernés par la construction nouvelle de bureaux (aménageurs, promoteurs, entreprises de bâtiments, responsables d'implantation, etc.). Ce document unique en son genre — par la richesse de sa cartographie et le rassemblement des données économiques (population, emploi) les plus actuelles sur les régions et la plupart des agglomérations urbaines de province — a le double mérite de focaliser l'attention du grand public sur les efforts déployés par les collectivités locales pour accueillir les activités tertiaires et de constituer un outil permanent de travail pour tous les spécialistes des problèmes d'aménagement.

— Réalisation d'une *cinquantaine de monographies sur les principaux établissements tertiaires décentralisés depuis quelques années* ; cette enquête réalisée avec le concours d'un groupe de géographes permettra de faire un bilan concret des résultats pratiques de la décentralisation, sur le plan économique et humain, au niveau de l'entreprise. Cette étude répond à la question posée par tous les candidats à la décentralisation de bénéficier de l'expérience des autres.

Des contacts directs avec les entreprises sous la forme notamment de voyages d'études (Valbonne, Le Vaudreuil, Rouen, Strasbourg et Bordeaux) et de réunions d'information sur les thèmes sectoriels (informatique, assurances) et géographiques (Lorraine et Massif Central) ont, par ailleurs, été maintenus. L'association organise dans le cadre du S.I.C.O.B. un colloque d'une journée sur la nouvelle politique urbaine et les implantations tertiaires qui réunira plus de deux cents personnes.

Elle réalisera à la fin de l'année, comme elle l'avait fait en 1976, avec succès, une manifestation grand public sur la société tertiaire et la localisation des centres de décision.

**VI. — AVIS FAVORABLES DONNÉS EN 1976
ET PENDANT LE PREMIER SEMESTRE 1977
AUX DEMANDES DE PRIMES DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL
(par régions)**

	1976			1977		
	Nombre	Montant (millions)	Emplois	Nombre	Montants (millions)	Emplois
Alsace	20	19,4	1 265	14	7,7	788
Aquitaine	43	27,9	2 287	50	18,1	1 611
Auvergne	43	47,7	2 089	38	18,9	991
Bourgogne	4	1,3	153	1	0	80
Bretagne	86	33,8	2 755	52	37,4	2 631
Centre	8	3,7	658	8	5,6	795
Champagne	5	1,7	312	4	1,0	163
Corse	13	4,7	309	0	0	0
Franche-Comté	4	1,2	233	4	1,3	210
Languedoc	17	7,1	624	11	3,5	469
Limousin	40	18,1	1 326	27	8,2	437
Lorraine	43	117,8	5 610	48	35,0	2 348
Midi-Pyrénées	56	25,9	1 995	40	29,3	2 170
Nord-Pas-de-Calais	24	71,1	4 273	14	43,5	2 718
Basse-Normandie	22	28,1	1 759	7	3,7	281
Haute-Normandie	3	1,6	333	0	0	0
Pays de la Loire	83	38,9	1 177	35	22,9	2 792
Picardie	9	9,2	520	6	2,5	368
Poitou	31	14,2	1 391	12	5,4	477
Provence	4	2,3	350	2	5,0	441
Rhône-Alpes	29	28,3	2 308	20	14,5	1 196
Total	585	501,1	35 548	393	264,0	20 966

**VII. — AVIS FAVORABLES DONNÉS EN 1976
ET DURANT LE PREMIER SEMESTRE 1977
AUX DEMANDES DE PRIMES DE LOCALISATION D'ACTIVITÉS TERTIAIRES
ET DE RECHERCHE
(par régions)**

REGIONS	1976			Premier semestre 1977		
	NOMBRE de primes accordées	MON-TANT des primes	NOMBRE d'emplois prévus	NOMBRE de primes accordées	MON-TANT des primes	NOMBRE d'emplois prévus
Rhône-Alpes	4	2 461 000	406	2	750 000	50
Midi-Pyrénées	2	661 000	36	5	6 035 000	250
Pays de la Loire	2	642 000	70	0	0	5
Aquitaine	2	3 750 000	150	2	1 750 000	70
Provence-Côte d'Azur	5	8 430 000	509	4	3 656 000	253
Auvergne	2	1 164 000	86	2	1 800 000	74
Languedoc	1	650 000	65	1	405 000	20
Alsace	1	2 400 000	160	4	3 600 000	184
Limousin	1	825 000	33	1	925 000	37
Bretagne	1	800 000	32	2	2 350 000	99
Nord-Pas-de-Calais	1	850 000	150	1	990 000	66
Poitou-Charente	1	3 780 000	257	1	750 000	30
Champagne	1	450 000	30	1	495 000	33
Basse-Normandie	—	—	—	2	2 175 000	145
Lorraine	—	—	—	1	450 000	30
Total	24	26 863 000	1 984	29	26 131 000	1 341