

N° 62

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 1975.

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 1976, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. René MONORY,

Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 23

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*; Yves Durand, Roger Gaudon, Joseph Raybaud, Modeste Legouez, *secrétaires*; René Monory, *rapporteur général*; Auguste Amic, Maurice Blin, Roland Boscary-Monsservin, Jacques Boyer-Andrivet, Pierre Brousse, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Yvon Coudé du Foresto, Marcel Fortier, André Fosset, Gustave Héon, Paul Jargot, Michel Kistler, Robert Lacoste, Fernand Lefort, Georges Lombard, Josy-Auguste Moinet, Mlle Odette Pagani, Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauvageot, François Schleiter, Robert Schmitt, Maurice Schumann.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1880 et annexes, 1916 (tomes I à III et annexe 23), 1921 (tome XVI) et in-8° 360.

Sénat 61 (1975-1976).

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

SOMMAIRE

	Pages
	—
PREMIÈRE PARTIE. — Les crédits prévus en 1976 pour l'aménagement du territoire	9
I. — Les dépenses ordinaires de fonctionnement	9
• de la D.A.T.A.R.	9
• des missions interministérielles d'aménagement	11
II. — Les dépenses en capital	12
• les fonds d'aménagement	14
• les autres dépenses en capital	16
DEUXIÈME PARTIE. — Bilan et perspectives de la politique d'aménagement du territoire	23
I. — La localisation des activités économiques	26
II. — L'urbanisation dans la politique d'aménagement du territoire	32
III. — L'aménagement des espaces fragiles	37
Examen en Commission	45
Annexes	47

Mesdames, Messieurs,

Un budget de huit-cent-quarante-six millions de francs (à peine trois pour mille des dépenses de l'Etat), et qui n'a pas augmenté en francs constants ; un effectif de quelque soixante-dix personnes, le même que l'année dernière, voilà ce qui peut apparaître comme caractéristique d'une administration paisible, et semblerait devoir ne susciter que peu de commentaires de votre Rapporteur.

Certains ont voulu voir dans cette stagnation l'effet d'une « résignation » devant une conjoncture qui pousse à s'occuper davantage de qualité de vie que de croissance économique, d'un renoncement aux grandes ambitions qui avaient fait naître les Métropoles d'équilibre pour s'attacher désormais aux petites villes, d'une sorte de lassitude devant les difficultés d'une entreprise où la moindre action déclenche des réticences ou des appétits imprévus.

Mais d'autres, au contraire, découvrent en la D.A.T.A.R. l'interlocuteur inespéré, l'initié qui prépare l'arcane du Pouvoir, le dispensateur d'emplois, le traceur de routes, le répartiteur de croissance, le rénovateur rural, le propagateur de la conversion industrielle et le libérateur des régions enclavées, qu'elles soient d'ailleurs frontalières, minières, maritimes, montagnardes, concentrées ou périphériques... et de fait, nombre de journaux quotidiens lui consacrent chaque jour des colonnes entières au point qu'une revue de presse exhaustive pourrait faire croire à un budget fabuleux géré par une administration pléthorique.

Serions-nous de ceux qui réclament plus de moyens pour une tâche si imposante ? Convient-il de souhaiter au contraire une limitation des initiatives qui, moins nombreuses, devraient avoir une efficacité plus facilement contrôlable ?

Votre Commission a estimé qu'une équipe cohérente et un budget limité sont les caractères essentiels d'une administration de mission ; un accroissement du personnel nuirait aux étroits rapports qui doivent unir, dans une même synthèse, des fonctionnaires aptes à saisir toutes sortes de problèmes particuliers ; quant aux autorisations de programme, et notamment au F.I.A.T., elles doivent demeurer dans des limites raisonnables, faute de quoi les « relais » que constituent les divers départements ministériels, les Régions, les Chambres de commerce, etc. (nécessairement associés à toute incitation) perdraient de leur importance relative, surtout en ce qui

concerne les risques et les responsabilités indispensables au succès de toute entreprise.

Que répondre alors à ceux qui estiment que la D.A.T.A.R. « en fait trop » avec les petits moyens dont elle dispose ?

Certes, à trop tirer à tous vents, les munitions se gaspillent. Bien des exemples qui pourraient servir d'arguments aux contempteurs apparaissent au fil des pages qui suivent. L'histoire de la D.A.T.A.R. elle-même le montre. On se limitait hier aux grands schémas régionaux et le nombre des opérations ponctuelles était relativement faible. On constate aujourd'hui qu'une sorte de laxisme général multiplie les objectifs ; telle décision déclenche des obligations nouvelles ; il peut arriver qu'on creuse un trou pour en boucher un autre ; des priorités, devenues soudain trop nombreuses, obligent à définir des « super-priorités ». Ajoutons que la conjoncture délicate impose à la Délégation, de plus en plus fréquemment, un rôle de « pompier » pour lequel elle n'est pas faite, contre quoi elle se défend, mais qu'elle joue cependant puisqu'il faut bien articuler des actions particulières dans un ensemble.

Le résultat est qu'il devient de plus en plus difficile à votre Rapporteur de suivre les opérations menées grâce aux incitations du F.I.A.T., et votre Commission a fermement demandé qu'un commentaire chiffré soit fourni désormais chaque année, indiquant les relais de tous ordres qui ont été pris, ainsi, bien entendu, que l'état d'avancement des programmes. Comment rapporter, sans ces indications, un budget dont la particularité est d'être voté sans justification préalable ?

Cette diversité des objectifs ne permet pas à votre Commission de connaître, d'autre part, avec la précision qui lui est cependant nécessaire, l'activité des Missions régionales, étroitement liées à l'Aménagement du territoire, et notamment sur le plan des méthodes. Plus on s'éloigne des concepts généraux et se rapproche du travail sur le terrain, plus les relations humaines prennent en effet de l'importance. Cette évidence est manifeste dans tous les domaines. Mais on pourrait limiter le propos, à titre d'exemple, à la politique nouvelle des « contrats de pays » (appelés parfois de façon impropre « petites villes » si l'on admet qu'un « Pays » est une zone culturelle homogène dans lequel il peut exister plusieurs petites villes, ou aucune), on concevra facilement que la participation de la population est essentielle pour compléter l'action des élus locaux. Or, le Président de la République, dans une lettre au Premier Ministre du 25 février 1975, préconisait une collaboration plus étroite des groupements d'usagers et associations avec les collectivités publiques. Ne peut-on souhaiter que la D.A.T.A.R. fasse connaître désormais, pour marquer son rôle

interministériel, les résultats d'une telle politique à laquelle s'attachent particulièrement le Premier Ministre dans son Rapport sur les orientations du VII^e Plan et le Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de la Santé par ses nombreuses déclarations.

*
**

Ces quelques considérations n'ont pour but que de faire ressortir l'urgente nécessité de prendre un certain nombre de précautions. Si l'on n'y prend garde, les actions de la Délégation pour « équilibrer » le territoire français seront de plus en plus diffuses et de plus en plus générales, les dossiers s'épaissiront, les Chargés de mission ne trouveront plus le temps de la réflexion, ni de l'indispensable lecture, les mesures d'incitation deviendront trop faibles ; aux relais, les « témoins » risqueront d'échapper ; la D.A.T.A.R. deviendra moins crédible parce qu'on y aura trop cru.

Qui se risquerait cependant à nier l'impérieuse nécessité d'un tel organisme ? Qui ne voit la cause profonde de ces dangers dans la nature des événements, c'est-à-dire dans l'évolution naturelle de notre pays au milieu d'un monde en crise ? Qui ne sent que le problème est désormais plus vaste qu'il n'a jamais été et ne se pose plus seulement en termes de régionalisation et de déconcentration, car « l'équilibre » ne se limite pas aux répartitions géographiques ?

Pourquoi ne pas imaginer que la D.A.T.A.R., demeurant ce qu'elle est, outillée comme elle est, sera demain l'instrument de réflexion et d'engagement privilégié du Premier Ministre pour tous les aspects de la politique intérieure de la France, aussi bien matériels que culturels, d'où procédera la définition, en constante évolution, de l'*aménagement de la vie* dans le territoire ?

Si tel devait être le cas, l'extension des responsabilités et la limitation — que nous avons vue souhaitable — des moyens imposeraient certes une vision plus élargie, c'est-à-dire plus haute ; la méthode, en conséquence, devrait être simplifiée. La rigueur des directives, la fermeté des définitions relatives aux décisions d'ordre national, la doctrine en un mot, devraient s'accompagner de possibilités d'action suffisamment souples pour que la réalisation à l'échelon local, d'une part, soit en même temps le reflet des aspirations de la population concernée et l'expression de l'intérêt général, pour être d'autre part, sans contre-ordre néfaste, constamment adaptée aux aléas conjoncturels.

*
**

L'intérêt général, l'aménagement de la vie dans le territoire — la Justice — ne peuvent se réaliser que dans une prospérité relative (par rapport aux autres pays) ; cette prospérité ne saurait résulter que du bon usage de nos capacités.

Aussi convient-il de définir les grands objectifs ou, si l'on veut, les grands schémas de cette politique rigoureuse désirée plus haut.

Si le rôle de votre Rapporteur n'est pas d'aborder les domaines réservés à l'Exécutif, il n'en a pas moins le devoir de réfléchir sur les *moyens d'incitation* qui pourraient améliorer les positions économiques et donc la situation financière de la France sur le plan international.

Le plus vieux pays moderne du monde qu'est la France possède, de ce simple fait, des capacités technologiques exceptionnelles. Elle, qui n'a pratiquement d'autres matières premières (au sens où on l'entend dans notre monde présent) que ses mains et ses cerveaux, a toujours établi sa fortune sur les « manières de faire » de ses habitants. Et l'image qui l'a imposée à travers le monde a toujours été celle de la qualité c'est-à-dire de l'application élaborée. Y déroger marquait chaque fois sa perte (1).

Sans qu'on veuille s'étendre sur le thème nouveau mais déjà rabâché de « la mauvaise qualité, source d'inflation », (et maintenant de « stagflation »), et puisque nous ne pouvons guère vendre à l'étranger que de la « valeur ajoutée », ne conviendrait-il pas alors de porter l'accent sur une définition de la politique de l'emploi qui nous permettrait peut-être d'échapper au « coup par coup » actuel dont chacun sait qu'il conduit à des différences d'appréciation parfois étonnantes ?

Aux spécialistes de proposer des solutions qui permettraient peut-être à la D.A.T.A.R. de répartir avec une plus grande efficacité des primes de développement.

Mais si l'on s'interroge sur les axes des recherches qui pourraient être menées, ne pourrait-on se pencher, de prime abord, sur certaines anomalies qui peuvent paraître à certains comme autant de déficiences ?

L'indemnité de chômage, par exemple, n'est en aucun pays du monde, quel que soit son régime politique, considérée comme une rente de situation. C'est cependant ce qui se produira inmanquablement en France pour peu que la situation économique se dégrade encore. La Communauté nationale, à laquelle appartient les chô-

(1) Notre textile mécanique, tant qu'il était une industrie de pointe, a fait nos beaux jours... Qu'advient-il aujourd'hui qu'il est devenu banal ?

meurs, ne saurait tolérer à terme qu'on les abandonne à leur sort sans leur avoir donné, *en même temps* que le soutien financier parfaitement normal, la formation nécessaire à l'acquisition d'un nouvel emploi, si possible supérieur.

Autre exemple : il existe souvent une frontière infranchissable entre les offres et les demandes d'emploi, peut-être parce qu'il existe une différence de langage, d'interprétation entre les unes et les autres. Ne conviendrait-il pas d'aider, en ce sens, les efforts de l'Agence nationale pour l'emploi ?

Il est enfin un sujet qui touche très directement, dans ce domaine, l'aménagement du territoire et que certains appellent « la prolifération du tertiaire ». On a trop parlé, on parlera encore beaucoup de certains aspects de la Comptabilité nationale qui portent au Produit national brut des crédits qui sont en réalité des charges. Personne n'irait aujourd'hui dénoncer la volonté du Gouvernement de maintenir les services en zone rurale. Mais des mesures rigoureuses et immédiates devraient être prises pour que de tels services ne soient pas considérés comme une fin en soi, mais comme des facteurs d'induction d'emplois nouveaux. Il reste cependant que nombre d'activités viennent alourdir le prix de la vie alors qu'elles devraient l'alléger. Ne serait-il pas possible de lire un jour, parmi les documents officiels, tels ceux qui proviennent du Conseil économique et social, un rapport sur les « emplois productifs et emplois parasites, spécialement dans le domaine tertiaire » ?

**

Mesdames, Messieurs, ces considérations n'ont eu pour but, comme il est d'usage pour le Rapporteur de la Commission des Finances, que de vous présenter une sorte de rapport moral en exergue au rapport budgétaire et d'activité que vous allez lire.

Regrettant, dans son appréciation d'ensemble sur ce même budget « que la raréfaction des fruits disponibles de la croissance ne conduise la D.A.T.A.R. à ne promouvoir que des projets d'une ampleur limitée », notre excellent collègue Louis Sallé, rapporteur spécial du budget de l'Aménagement du Territoire à l'Assemblée Nationale, ne pensait pas que cette attitude fût du goût « d'une administration de commando » en période de crise.

Qu'il permette à son alter ego du Sénat de saisir la balle qu'il vient de lancer avec tant d'opportunité.

Oui, la D.A.T.A.R. est et doit demeurer une administration de commando ; mais en l'engageant à la lutte pour l'aménagement de la vie dans le territoire, il faut lui donner les deux armes qui lui sont nécessaires.

La première est le goût du risque, car le risque, comme le disait Louis de Broglie, est la condition du succès.

La seconde est notre confiance. Et notre confiance lui donnera le goût du risque.

PREMIÈRE PARTIE

LES CRÉDITS PRÉVUS POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN 1976

Le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, qui, depuis l'an dernier assume la responsabilité de l'Aménagement du territoire, ne dispose pas à ce titre d'un budget particulier, formellement individualisé dans un fascicule budgétaire, mais de crédits répartis dans divers budgets, principalement celui des Services généraux du Premier Ministre et celui des Charges communes du Ministère de l'Economie et des Finances. Pour leur quasi-totalité, ces crédits sont destinés au financement de dépenses d'investissement. Les dépenses de fonctionnement des Services ne concernent que la Délégation à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale (D.A.T.A.R.). On peut également y faire figurer les dépenses des missions interministérielles d'aménagement.

I. — Les dépenses ordinaires de fonctionnement et d'intervention.

A. — LES DÉPENSES ORDINAIRES DE LA D.A.T.A.R.

Inscrites au budget des Services généraux du Premier Ministre, elles passent de 7,2 millions de francs en 1975 à 8,2 millions de francs en 1976. La D.A.T.A.R. demeure l'administration de mission aux structures légères et aux effectifs réduits (70 personnes) qu'elle était dès son origine. L'accroissement des crédits correspond essentiellement aux mesures acquises au titre de la revalorisation des rémunérations publiques et, pour le reste, à un léger accroissement des crédits de travaux immobiliers. Le tableau ci-dessous récapitule l'évolution et la répartition des crédits de la D.A.T.A.R.

Dépenses de fonctionnement de la D.A.T.A.R.

(En millions de francs.)

	1975	1976		
		Services votés	nouvelles Mesures	Total
Dépenses de personnel	4,4	5	»	5
Matériel et fonctionnement divers .	2,3	2,4	+ 0,3	2,7
Subventions versées par le D.A.T.A.R. (chapitre 44-01)	0,5	0,5	»	0,5
Totaux	7,2	7,9	+ 0,3	8,2

La modestie de ces crédits est toutefois quelque peu tempérée par des transferts qui, en cours d'année, viennent abonder la dotation de certains chapitres et notamment du chapitre 44-01 où sont inscrits les crédits qui financent les subventions versées par la D.A.T.A.R. C'est une remarque que votre Rapporteur vous présente depuis plusieurs années. Pour 1975, selon ses calculs, les transferts avaient atteint au 30 septembre un montant de plus de 12 millions de francs, supérieurs donc de 50 % à l'ensemble de la dotation initiale de la D.A.T.A.R. Ces transferts proviennent essentiellement du Fonds d'intervention et d'aménagement du territoire (F.I.A.T.) et sont facilités du fait que les crédits de ce fonds relativement bien doté n'ont pas d'affectation initiale spécifique et que, comme nous le verrons un peu plus loin, le recensement de leur affectation effective en cours d'année n'est ni précis ni exhaustif. Pour cette raison, votre Rapporteur a déjà suggéré que la dotation du chapitre 44-01 reçoive un accroissement non pas symbolique (2.500 F en 1976) mais correspondant aux besoins réels et qu'en revanche, *il soit mis fin aux transferts répétés et chaque année plus importants.*

Les raisons de la procédure peu orthodoxe actuellement suivie paraissent tenir à la nature même des subventions versées sur les crédits du chapitre 44-01. Les unes, en effet, sont versées aux départements qui hébergent des commissaires à la rénovation rurale. Ces commissaires sont des agents de l'Etat et comme tels rémunérés sur son budget. Toutefois, les frais de fonctionnement courant de leur secrétariat demeurent à la charge du département où ils résident et les subventions de la D.A.T.A.R. lui permettent de rembourser cette charge d'ailleurs modeste. D'autres subventions sont versées à divers associations de développement économique régional, comités d'expansion économique, etc. Ces organismes entretiennent des services relative-

ment importants et fonctionnent en partie sur les cotisations qu'ils perçoivent complétées par les subventions versées par la D.A.T.A.R.

C'est précisément pour ne pas disperser ses moyens et pouvoir reconsidérer les aides qu'elle accorde en fonction des résultats obtenus que la D.A.T.A.R. utilise la procédure plus souple de financement par le F.I.A.T. de préférence aux formules traditionnelles des dépenses de fonctionnement qui, par le jeu des « services votés », favoriseraient la reconduction des crédits d'une année sur l'autre et finiraient presque par conférer un droit à subvention. Le Ministère de l'Economie et des Finances n'acceptant pas que des subventions de fonctionnement soient financées directement sur la dotation du F.I.A.T., il est donc nécessaire de transférer les crédits correspondants sur le chapitre 44-01.

**B. — DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT
DES MISSIONS INTERMINISTÉRIELLES**

	1975	1976
Espace naturel méditerranéen	565.000	607.000
Languedoc-Roussillon	900.000	982.000
Côte Aquitaine	1.036.000	1.142.000
Corse	489.000	728.600

Les crédits demandés pour 1976 correspondent à un simple ajustement tenant compte de l'évolution des conditions économiques et, pour la Corse, au recrutement des deux chargés de mission. Ces crédits sont inscrits au budget des Charges communes du Ministère de l'Economie et des Finances d'où ils sont d'ailleurs, semble-t-il, transférés en cours d'année au budget des Services généraux du Premier Ministre. Ayant posé une question sur l'objet d'un arrêté du 15 janvier 1975, transférant 1 million de francs et treize emplois à ce budget, votre Rapporteur a obtenu, en effet, la réponse suivante :

« Les crédits ouverts au budget des Charges communes ne peuvent donner lieu à des engagements de dépenses directes.

« C'est pourquoi, les missions interministérielles d'aménagement touristique transfèrent des crédits au budget des Services du Premier Ministre qui sert alors de support pour leurs dépenses d'investissement et de fonctionnement.

« Ainsi, le crédit de 998.650 F, transféré du chapitre 37-97 aux chapitres de fonctionnement des services du Premier Ministre, représente le budget de Fonctionnement de la mission Languedoc-Roussillon pour l'année 1975. »

Votre Rapporteur se demande s'il ne serait pas plus simple d'inscrire directement les crédits en cause au budget des Services généraux et de faire ainsi l'économie d'un transfert. Cet exemple illustre bien, en tout cas, les observations qui sont faites sur la présentation des crédits d'aménagement du territoire.

II. — Les dépenses en capital.

Les dépenses en capital concernant l'aménagement du territoire peuvent être rangées dans deux rubriques :

1. Les dépenses engagées directement à l'initiative du Ministre chargé de l'Aménagement du territoire. Elles figurent au budget des Services généraux du Premier Ministre et au budget des Charges communes du Ministère de l'Economie et des Finances.

2. Les dépenses à l'engagement desquelles le Ministre chargé de l'Aménagement du territoire est simplement associé généralement à travers une procédure interministérielle appropriée. Ces dépenses figurent au budget de divers Ministères et sont affectées à des actions bien déterminées, de caractère homogène (par exemple : actions de rénovation rurale du Ministère de l'Agriculture — Etudes et acquisitions foncières du Ministère de l'Equipement).

Sur ces dernières, les documents budgétaires n'offrent pas d'informations synthétiques. La récapitulation des crédits d'aménagement du territoire, qui figure à la fin du fascicule budgétaire des Services généraux du Premier Ministre depuis 1971, est, à cet égard, incomplète : on n'y trouve, par exemple, ni les crédits des villes nouvelles ni ceux qui financent les contrats de « villes moyennes ».

En ce qui concerne les crédits mis à la disposition directe du Ministre d'Etat chargé de l'Aménagement du territoire dans le cadre de la procédure interministérielle, ils passent de 1975 à 1976 :

— en autorisations de programme de 968 à 1.026 millions de francs (+ 6 %) ;

— en crédits de paiement de 793 à 834 millions de francs (+ 5 %).

Leur répartition et leur évolution figurent dans les deux tableaux ci-dessous :

A. — Budget des Services généraux du Premier Ministre.

(En millions de francs.)

NATURE DES DEPENSES	AUTORISATIONS de programme		CREDITS de paiement	
	1975	1976	1975	1976
Etudes des missions régionales	5,5	6,3	4,5	3,8
FIAT (a)	286,5	286,5	250	252
Fonds de décentralisation	mémoire (b)	mémoire	mémoire	mémoire
Fonds de rénovation rurale	51	55	45	50
Totaux	343	347,8	299,5	305,8

(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'activités industrielles et commerciales dans la région parisienne, soit environ 100 millions de francs en 1974 et 1975.

B. — Budget des charges communes du Ministère de l'Economie et des Finances.

(En millions de francs.)

NATURE DES DEPENSES	AUTORISATIONS de programme		CREDITS de paiement	
	1975	1976	1975	1976
Missions d'aménagement :				
— Languedoc-Roussillon	61	53	61	53
— Aquitaine	40,5	59	36	52
— Corse	23	28,8	20	26,5
— Espace naturel méditerranéen.	3,2	3,2	2,8	2,8
Décentralisation administrative	45	57	51	43
Primes d'équipement régional	450	475	320	348
Equipement des îles du Ponant	3	3	3	3
Totaux	622,7	679	493,8	528,3

Il faut remarquer qu'en 1975 la deuxième loi de Finances rectificative (loi du 29 mai 1975) a ouvert par anticipation sur la part des crédits du Fonds européen régional revenant à la France :

- 240 millions de francs en autorisations de programme ;
- 120 millions de francs en crédits de paiement,

dont :

	AUTORISATIONS de programme	CREDITS de paiement
Primes de décentralisation régionale	50	25
F.I.A.T.	166	83

Il est prévu qu'en 1976, la part de la France représentera 400 millions de francs en autorisations de programme sans qu'on sache encore comment ils seront affectés.

*

**

Par leur nature même, les crédits d'aménagement du territoire ne se prêtent pas à des explications détaillées sur l'usage qui en sera fait en 1976 et les indications fournies par la D.A.T.A.R. n'offrent guère à votre Rapporteur le moyen d'éclairer son propos.

1. FONDS D'INTERVENTION POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Qu'il s'agisse du F.I.A.T. (chap. 65-01 des Services généraux), du Fonds d'aide à la décentralisation (F.A.D. - chap. 65-02) ou du Fonds de rénovation rurale (chap. 65-03), l'affectation des crédits n'est pas connue à priori lors du vote de la loi de finances.

a) *Pour le F.I.A.T.*, dont la dotation en autorisations de programme sera de 286,5 millions de francs en 1976 comme en 1975 alors qu'elle était de 279 millions en 1973 et 281 millions en 1974, ses interventions font l'objet de décisions prises en cours d'année lors

des réunions que le Comité interministériel d'aménagement du territoire tient habituellement en avril, en juillet et en décembre. Elles permettent au Gouvernement d'infléchir les priorités et les choix définis par les départements ministériels dans le sens d'une meilleure prise en considération des orientations de l'aménagement du territoire. Le F.I.A.T. intervient ainsi pour amorcer ou accélérer l'engagement d'opérations qui seront prises en compte par l'administration compétente ou pour compléter le financement d'opérations complexes faisant appel à des formes de financement diverses, ceci dans les secteurs les plus variés.

b) *Les conditions d'emploi du F.A.D.* sont analogues à celles du F.I.A.T. avec toutefois deux légères différences. D'une part, le chapitre doté en cours d'année, par voie de fonds de concours, de la moitié du produit des redevances perçues sur les implantations d'activités en région parisienne est inscrit pour mémoire au budget et le montant de sa dotation n'est pas connu à l'avance. Les crédits ouverts au 31 décembre 1974 s'élevaient à 241 millions de francs pour les opérations en cours dont 135 millions n'étaient pas consommés. Les dotations annuelles sont d'environ 100 millions de francs. Les interventions du F.A.D. sont, d'autre part, moins diversifiées que celles du F.I.A.T.. Elles ont pour objet de financer des études pour la réalisation de zones d'activités, d'améliorer l'environnement et la desserte de ces zones et d'en réduire le prix des terrains. Le F.A.D. participe également au financement d'opérations ponctuelles en matière de transport et de liaisons inter-régionales.

En réponse à une question de votre Rapporteur sur l'utilisation des crédits du F.A.D., la D.A.T.A.R. a présenté la réponse suivante :

« De juillet 1974 à juillet 1975, le comité interministériel a décidé d'utiliser les crédits du F.A.D. pour les opérations suivantes :

« Pour les zones industrielles et industrialo-portuaires, le montant des interventions du F.A.D. s'est élevé à environ 100 millions de francs.

« De plus, 38 millions ont été utilisés à des opérations destinées à l'aide du développement industriel et tertiaire.

« Enfin, des contributions du F.A.D. ont été approuvées pour diverses opérations telles que l'amélioration de la desserte en lignes aériennes régionales (11 millions) et l'amélioration des liaisons ferroviaires (3,4 millions).

« Conformément aux décisions du Comité interministériel prises en juillet 1974 et en avril 1975, un crédit d'un montant de 12 millions a été attribué pour l'aménagement du Plateau de Valbonne. »

c) *Les crédits du Fonds de rénovation rurale*, qu'il s'agisse de la ligne inscrite au budget des Services généraux du Premier Ministre pour un montant de 55 millions de francs en 1976 ou de celle qui figure pour 138 millions de francs au budget 1976 du Ministère de l'Agriculture, font l'objet de décisions prises en conseil interministériel. La répartition par zone et par secteur des crédits spécifiques affectés au programme de rénovation rurale est faite chaque année dans le courant de l'automne et approuvée par le comité interministériel qui se réunit en décembre, c'est-à-dire trop tard pour que le Parlement puisse en avoir connaissance avant le vote du budget. Votre Rapporteur déplore cette situation et il estime un aménagement du calendrier de préparation du budget d'autant plus souhaitable que les délais de délégation de crédits en matière de rénovation rurale sont longs (plus de six mois en moyenne) et ne permettent pas ainsi à l'action mise en œuvre de s'exercer dans les meilleures conditions.

Toujours est-il que, selon la D.A.T.A.R., l'accroissement des autorisations de programme et des crédits de paiement consacrés en 1976 à la rénovation rurale correspond :

— d'une part, à la nécessité d'accentuer l'effort public en faveur des zones les plus déshéritées dont le déclin, comme l'indique le recensement de 1975, est de plus en plus prononcé ;

— d'autre part, d'infléchir les interventions vers les secteurs non agricoles en particulier le développement de l'artisanat et des services publics.

2. LES AUTRES DÉPENSES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Sur l'emploi de ces crédits en 1976, votre Rapporteur a recueilli des informations assez fragmentaires.

a) Sur l'évolution des **crédits d'études des missions régionales** (chap. 57-03 des services généraux) qui augmentent en autorisations de programme et diminuent en crédits de paiement, les indications fournies par la D.A.T.A.R. sont les suivantes :

« *C'est sur la base des constatations opérées pour les années 1974 et 1975 qu'ont été fixés les montants respectifs en autorisations de programme et crédits de paiement des crédits d'études des missions régionales pour 1976. Il apparaît ainsi qu'un effort sera entrepris en 1976 pour accroître les interventions des missions régionales grâce*

à une augmentation de leurs moyens d'action (autorisations de programme), mais que cette augmentation reste parfaitement compatible avec la nécessité de respecter les règles générales de l'équilibre budgétaire et donc de fixer les ressources nécessaires en paiement d'une façon conforme à la réalité des besoins. »

Cette réponse semble signifier que l'accroissement des autorisations de programme permet aux missions régionales d'engager les études nécessaires au développement de leur action et que la réduction des crédits de paiement est justifiée par le niveau des crédits non consommés. En revanche, elle n'apporte pas d'indication sur l'orientation et l'objet des études poursuivies.

b) La dotation destinée au financement **des primes de développement régional** (chap. 64-00 du budget des Charges communes) passe en autorisations de programme de 450 millions de francs en 1975 à 475 millions en 1976. Elle sera utilisée selon des modalités nouvelles puisque le régime des aides actuellement en vigueur arrive à expiration à la fin de 1975. Sur le régime qui le remplacera à partir du 1^{er} janvier 1976 votre Rapporteur n'a pas obtenu d'informations précises sinon qu'il ne bouleversera pas la situation actuelle. Les infléchissements qui seront décidés par le C.I.A.T., en principe lors de la réunion du mois de décembre, répondront aux objectifs suivants :

- favoriser plus nettement les petites villes et les zones rurales ;
- permettre une plus grande sélectivité des aides en fonction des conditions locales et de l'intérêt des investissements (« surprime qualitative »).

La nouvelle carte des aides renforcera par ailleurs les priorités de l'Ouest, du Sud-Ouest et des zones d'industrie ancienne en conversion (Nord, Lorraine notamment).

c) **Pour la décentralisation administrative** (chap. 57-00 des Charges communes), la dotation 1975 avec 45 millions de francs a permis principalement de couvrir les participations imputées à la D.A.T.A.R., pour les principales grandes opérations décidées antérieurement : Météorologie nationale à Toulouse (33,4 millions de francs en 1975 sur 64 millions de francs imputés au total au chapitre 57-00), et O.N.E.R.A. à Toulouse (9 millions de francs en 1975 sur 15 millions de francs imputés au total sur le chapitre 57-00).

La dotation 1976, dont la répartition précise n'est pas encore établie, permettra très vraisemblablement :

— de solder la participation du Fonds de décentralisation administrative à la décentralisation de la Météorologie nationale à Toulouse (reste à couvrir 8 millions de francs sur 64 millions de francs au total imputés au chapitre 57-00) ;

— de participer à hauteur de 30 à 40 millions de francs à certaines des opérations décidées dans le cadre du programme de localisation des Télécommunications (établissements d'enseignement supérieur à Brest et Lannion — Direction centrale du matériel d'équipement à Bordeaux et Morlaix — Sous-direction de la Téléinformatique à Rennes) ;

— de participer à la décentralisation à Valbonne de l'Institut d'informatique d'entreprise du Conservatoire des arts et métiers, à celle du service des Pensions du Ministère de l'Intérieur à Draguignan, et à diverses autres opérations encore à l'étude avec plusieurs départements ministériels (Agriculture, Equipement...).

d) Utilisation des crédits prévus en 1976 au titre **des missions interministérielles d'aménagement.**

La mission du Languedoc-Roussillon a établi, en janvier 1975, la liste des grandes opérations d'infrastructure qu'elle considère indispensable pour finir l'opération et sur la base de ces prévisions elle a envisagé un programme de trois ans pour terminer le projet approuvé en 1963. Ses besoins se divisent en deux chapitres.

1. *Des actions permanentes* qu'il faudra continuer en tout état de cause pendant plusieurs années. Elles comportent :

- le contrôle de l'urbanisme et de l'architecture et la promotion générale de la région ;
- l'entretien des ports maritimes et le dragage des étangs ;
- la démoustication ;
- l'entretien des boisements.

Pour l'ensemble de ces opérations, il est nécessaire de prévoir environ 10 millions par an.

2. *La finition des investissements en cours* :

- routes (80 millions restent à financer) ;
- ports (24 millions à financer) ;
- terminaisons des boisements (8 millions) ;
- équipement des stations nouvelles ou anciennes (8 millions) ;

soit au total 120 millions.

C'est sur la base de ces prévisions (150 millions en trois ans) que les autorisations de programme et les crédits de paiement ont été demandés pour 1976.

Les propositions soumises à l'approbation de la Mission Interministérielle pourraient, en autorisations de programme et en crédits de paiement, d'un montant de 53 millions se répartir comme suit :

— contrôle de l'urbanisme de l'architecture, promotion générale de la région	3,5 millions
— démoustication et remblaiement	3,3 millions
— routes nationales et départementales	29 millions
— ports : finition des ports d'Agde et de Gruissan, de port Camargue, de Carnon, d'Argelès	7,9 millions
— entretien des boisements et boisements nouveaux	5,5 millions
— équipement des stations anciennes et nouvelles	3,8 millions

La Mission se réunira au cours du mois de novembre pour définir les opérations particulières à financer sous chacune de ces rubriques.

Pour l'aménagement de la côte aquitaine, la participation de l'Etat est ainsi prévue :

Zones d'aménagement concerté de :

Lacanau	7,3 millions de francs
Capbreton	1 million de francs
Port d'Albret	4,3 millions de francs

Parallèlement, d'autres Z.A.C. sont à l'étude et seront créées dans les mois qui viennent à Hourtin (5.000 lits), à Carcans-Maubuisson (5.500 lits), à Claouey (5.000 lits) et à Moliets (7.500 lits).

Le lancement de ces quatre nouvelles opérations justifie en 1976 une participation de l'Etat de 2.600.000 F pour Hourtin, de 1.800.000 F pour Carcans-Maubuisson, de 3.000.000 de F pour Claouey et de 2,5 millions de francs pour Moliets.

Enfin, en 1976, le Pays Basque recevra 5 millions au titre des opérations concertées (Hendaye et Ilbaritz-Mouriscot).

La préparation des opérations engagées implique la poursuite du programme général d'infrastructures (voirie, génie sanitaire), de prospection commerciale et de réserve foncière sans lesquels ne pourrait pas être respecté le plan assigné à la mission pour 1980.

Les crédits suivants seront affectés à ces opérations :

— Voirie	6.000.000 F
— Génie sanitaire	3.500.000 F
— Protection et réserve foncière	4.800.000 F
— Ports	2.500.000 F
— Prospection commerciale ..	2.000.000 F
— Tourisme social	1.200.000 F

Le fonctionnement de l'O.R.E.A.M., les études et prestations de services (études de marché, d'urbanisme, levés topographiques, études hydrauliques) liés aux Z.A.C. et aux opérations hors Z.A.C. nécessiteront les crédits suivants :

— O.R.E.A.M.	3.500.000 F
— Etudes de marché et prestations de services	3.000.000 F
— Etudes techniques et prestations de services pré-opérationnelles	5.000.000 F

Pour en terminer avec l'examen des crédits, il convient de noter l'ouverture d'un chapitre 55-06 au budget des Charges communes comportant une dotation de 12 millions de francs en autorisations de programme et de 6 millions de francs en crédits de paiement en faveur **du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres**. Tant que ne seront pas publiés les textes d'application de la loi du 10 juillet 1975 qui a créé cet organisme, il n'est pas possible de connaître les conditions dans lesquelles seront utilisés ces crédits destinés à des opérations foncières de sauvegarde de l'espace littoral.

*
**

En conclusion de cette première partie du rapport, votre rapporteur présentera quelques observations et suggestions sur la présentation des crédits et l'information du Parlement en matière d'aménagement du territoire.

La présentation des crédits :

La répartition des crédits mis à la disposition directe du Ministre chargé de l'Aménagement du territoire entre le budget des Services généraux du Premier Ministre et celui des Charges communes du

Ministre de l'Economie et des Finances ne correspond plus tellement à la réalité. Elle ne traduit pas, surtout, le renforcement croissant du caractère cohérent et homogène du budget de l'Aménagement du territoire. En outre, la récapitulation de l'ensemble des crédits d'aménagement du territoire, présentée depuis 1971 dans le fascicule budgétaire des Services généraux, n'est pas complète et ne permet guère d'évaluer dans son ensemble l'importance de l'effort public consacré à l'aménagement du territoire. **Aussi serait-il souhaitable que soit étudiée une présentation plus homogène et unifiée, plus exhaustive également des différentes sources de financement de l'aménagement du territoire.**

L'information du Parlement :

Votre Rapporteur souhaite être mieux éclairé de l'utilisation des crédits grâce à une information plus complète et plus synthétique.

S'il n'est pas possible de connaître par avance l'affectation précise des crédits des fonds d'intervention en matière d'aménagement du territoire, **au moins l'information à posteriori sur leur emploi devrait-elle être complète.** Jusqu'en 1973 d'ailleurs, l'annexe au projet de loi de finances intitulé « régionalisation du budget d'équipement et aménagement du territoire » présentait un compte rendu exhaustif de l'emploi des crédits du F.I.A.T. avec leur répartition sectorielle et régionale et la liste des opérations financées dans chaque région. *Il est regrettable que ce document ne soit plus publié et que paradoxalement les crédits d'aménagement du territoire soient les seuls sur la répartition desquels on n'ait aucune indication alors qu'un document de trois cents pages donne chapitre par chapitre la répartition régionale des crédits d'équipement collectif. Cette présentation d'ailleurs gagnerait à être complétée par une synthèse fournissant par secteur la répartition régionale des crédits d'équipement.*

Une telle amélioration devrait pouvoir être assurée sans attendre l'informatisation des fonds affectés à l'aménagement du territoire, opération annoncée l'an dernier au Sénat par le Ministre d'Etat mais qui représente un travail assez lourd actuellement en cours d'achèvement. Une fois réalisé, cet instrument de gestion financière moderne permettra de suivre en cours d'année de façon beaucoup plus rapide qu'actuellement l'état exact d'avancement de chaque opération ayant bénéficié d'un engagement financier sur un fonds dépendant du budget de l'aménagement du territoire et donc de mesurer mieux l'impact de ce budget. Nul doute que l'information du Parlement ne s'en trouvera sensiblement améliorée.

DEUXIÈME PARTIE

BILAN ET PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Depuis 1973, la politique d'aménagement du territoire n'a pas connu de modifications fondamentales dans ses orientations. Les grands objectifs définissant traditionnellement cette politique — développement des régions de l'Ouest, action sur les zones de conversion, décentralisation — ont été poursuivis. En ce qui concerne les secteurs industriel et tertiaire, la nature et le volume des moyens mis en œuvre ont été comparables à ceux des années précédentes.

Dans la mesure où des changements sont intervenus, il sont, pour l'essentiel, la conséquence de l'évolution de la conjoncture depuis l'automne 1974. Trois phénomènes ont alors joué en même temps et dans un même sens négatif par rapport aux nécessités du développement régional : le nombre des projets nouveaux soumis à l'administration à l'appui des demandes de primes s'est réduit ; un certain nombre de programmes en cours de réalisation ont été ralentis ; un nombre accru d'entreprises ont rencontré des difficultés de gestion menaçant le maintien de leurs effectifs.

L'augmentation du nombre des entreprises en difficulté a conduit l'administration à mettre en place un dispositif léger : le « comité de restructuration industrielle » qui s'efforce de faciliter les restructurations d'entreprises et la reprise des activités sur l'ensemble du territoire.

- *Bilan de la politique d'aménagement du territoire :*

Au-delà de la conjoncture, les premiers résultats du recensement général de la population ont fait apparaître le déclin des zones rurales, dont certaines sont en voie de désertification progressive, et l'accroissement du phénomène d'urbanisation :

— près de la moitié de l'accroissement de la population est le fait de trois régions : région parisienne, Provence-Côte d'Azur et Rhône-Alpes ;

— bien qu'aucune région ne voie sa population diminuer, le dépeuplement d'un certain nombre de départements dans le Nord, l'Est et surtout le Massif central et le Sud-Ouest fait apparaître une zone de population stagnante ou décroissante qui traverse la France du Nord-Est au Sud-Ouest ;

— en revanche, la croissance de la population s'est améliorée dans les régions de l'Ouest (pays de la Loire, Bretagne, Poitou-Charentes) du fait, notamment, d'arrivées plus nombreuses que les départs (au moins dans les deux premières régions).

Les tendances constatées au niveau national se retrouvent au sein de chaque région : dépérissement accentué des zones rurales, concentration de la population dans les zones urbaines.

Le rapport d'exécution du VI^e Plan, présenté en annexe du projet de loi de Finances, signale en revanche que « la croissance rapide de l'industrie s'est maintenue jusqu'à la fin de 1973 contribuant, de façon déterminante, à l'amorce d'un rééquilibrage géographique du peuplement et des activités ». Il met en particulier l'accent sur l'amélioration très sensible du rythme de croissance de l'emploi industriel dans l'Ouest et le Sud-Ouest jusqu'en 1974. Le rapport corrige, toutefois, ces appréciations optimistes en indiquant :

« La fin du VI^e Plan est marquée, du point de vue de l'aménagement du territoire, non seulement par une interrogation sur les possibilités de maintenir à l'avenir dans les régions prioritaires le rythme de création d'emplois obtenu au cours de la dernière décennie, mais par la volonté de ne pas voir compromis les résultats fragiles mais non négligeables obtenus par la conjonction, pendant une décennie, d'une croissance industrielle forte et d'un effort de rééquilibrage territorial qui a trouvé dans cette croissance même le plus puissant de ses moyens. »

• *Les objectifs de la politique d'aménagement du territoire :*

Dessinés dans le rapport sur l'orientation préliminaire du VII^e Plan, les objectifs de la politique d'aménagement du territoire ont été repris dans une lettre adressée le 22 juillet par le Président de la République au Premier Ministre.

En se fondant sur une participation plus active des régions et des collectivités décentralisées, en favorisant l'exercice des soli-

darités locales, la politique d'aménagement du territoire doit avoir pour triple objectif :

— d'éviter les migrations de population et de réduire à cet effet les déséquilibres régionaux, notamment entre l'Est et l'Ouest du pays ;

— de favoriser le dynamisme des villes moyennes et petites et, parallèlement, de réduire la congestion des zones urbaines ;

— enfin, de stabiliser la population dans les zones rurales les plus touchées par la diminution de la population agricole.

La réalisation de ces objectifs suppose un réexamen des orientations en matière de localisation des activités industrielles et tertiaires et des choix concernant les grandes infrastructures à mettre en place pendant le VII^e Plan. Sur ces différents points, les décisions principales devraient être arrêtées au cours d'un conseil restreint qui se tiendra cet automne. Ces orientations se sont déjà concrétisées partiellement dans les décisions prises en conseil interministériel en 1975.

*
**

Les développements qui suivent exposent les aspects de la politique d'aménagement du territoire selon trois thèmes principaux :

— la politique de localisation des activités économiques ;

— les aspects urbains de l'aménagement du territoire ;

— les actions menées en faveur des zones fragiles.

Ils ne constituent pas un bilan exhaustif de la politique d'aménagement du territoire auquel la D.A.T.A.R. consacre un rapport présenté en annexe du projet de loi de finances sous l'intitulé « Principaux éléments de la politique suivie pour l'aménagement du territoire et l'action régionale ». Ils constituent des éléments de réflexion qui voudraient éclairer le contenu de ce document.

I. — La localisation des activités économiques.

Cette action demeure l'un des éléments majeurs de la politique d'aménagement car c'est d'abord dans la mesure où l'on crée, dans les régions où la situation économique est défavorable, des emplois de toute nature qu'on peut espérer y maintenir la population et une vie active. Pour orienter la répartition des activités et des emplois les Pouvoirs Publics (et au premier rang la D.A.T.A.R. et ses correspondants), disposent, d'un mécanisme de dissuasion pour la région parisienne (qui sera examiné dans la section II), et d'un dispositif d'incitations qui s'est diversifié au cours des années. De plus, pour s'adapter aux conditions particulières du secteur tertiaire, la D.A.T.A.R. a développé depuis quelques années une politique de contrats et de programmes de décentralisation.

1. BILAN DE LA POLITIQUE DE LOCALISATION DES ACTIVITÉS INDUSTRIELLES ET TERTIAIRES

La mise en œuvre des divers instruments dont elle dispose a permis à la D.A.T.A.R. d'obtenir des résultats très positifs dans la répartition et le rééquilibrage des activités et des emplois par région. Le rapport d'exécution du VI^e Plan en fait foi, même si sur certains points ses conclusions peuvent paraître optimistes :

« Les créations d'emplois industriels se sont développées à un rythme supérieur à l'objectif moyen du Plan jusqu'au milieu de 1974 et, grâce au desserrement de la région parisienne, la moyenne annuelle des créations d'emplois a atteint 92.000 pour les trois premières années du Plan, contre 72.000 pour les trois années antérieures et 43.000 pour la période 1962-68. Ces créations se sont développées dans le sens des objectifs d'aménagement du territoire : ainsi, l'Ouest de la France, qui n'occupait en 1968 que le quart des salaires de l'industrie, a bénéficié de 1971 à 1974 d'environ 60 % de l'accroissement des effectifs salariés de l'industrie.

« De façon plus précise, les rythmes de croissance de l'emploi industriel ont été, conformément aux objectifs du Plan, amplifiés par rapport aux périodes antérieures dans le Bassin parisien (+ 3,5 %

par an de 1971 à 1974 contre + 2,3 % de 1962 à 1968) et sur la façade méditerranéenne (+ 1,7 % contre 0,6 % respectivement sur les mêmes périodes).

« Le taux annuel observé de 1971 à 1974 dans le Centre-Est a été conformément au Plan, voisin de 1 %. Enfin l'Ouest et le Sud-Ouest ont connu une accélération très sensible du même taux par rapport à la période 1962-1968, à savoir respectivement, 4,4 % contre 3,2 % d'une part, 2,1 % contre 1,4 % d'autre part. Ces deux grandes zones considérées dans leur ensemble ont également atteint avant la fin du Plan l'objectif de 80 % de population active employée dans l'industrie et les services.

« L'augmentation nette des emplois industriels visée par le Plan dans les deux grandes régions de conversion a pu être obtenue plus facilement en Lorraine et que dans le Nord. Dans l'ensemble du Nord et de l'Est, qui devaient bénéficier de 30 % au moins de la croissance des industries de la mécanique, de la chimie et de l'automobile, le résultat n'était atteint en 1974 que pour cette dernière branche et semblait fort éloigné pour la mécanique et plus encore pour la chimie. »

2. LE DISPOSITIF D'INCITATIONS AU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Ce dispositif comporte un arsenal qui s'est diversifié au fil des années : prime de développement régional pour les activités industrielles, primes de localisation tertiaire différenciées selon la nature des services décentralisés avec des régimes spéciaux pour l'informatique et la recherche ; enfin, prêts et avantages fiscaux divers.

Le régime d'aide au développement régional, pour lequel 475 millions de francs sont prévus en 1976, n'a pas été sensiblement modifié en 1975. Un arrêté du 24 juillet 1975 a apporté quelques modifications à la carte des zones à l'intérieur desquelles peut être accordée une prime de développement régional afin de résoudre ponctuellement certains problèmes spécifiques. Un autre arrêté en date du 16 juin 1975 a modifié le champ d'application des allègements fiscaux prévus en faveur du développement régional et de l'aménagement des structures des entreprises.

La mise en œuvre du dispositif d'incitation au développement régional a donné globalement les résultats (donnés dans les tableaux placés en annexe I à ce rapport) dont voici l'essentiel.

En ce qui concerne les **primes de développement régional**, on constate un ralentissement sensible, en particulier pour le premier

semestre 1975, du nombre des demandes de primes ayant fait l'objet d'un avis favorable au niveau central (comité 1^{er} du F.D.E.S.) ou régional : 187 au lieu de 260 pour la même période en 1974.

	1973	1974	1975 (1 ^{er} semestre)
Nombre de primes accordées	623	532	187
Montant (millions de francs)	427	459	267
Créations d'emplois prévues	47.500	45.200	20.800

Pour les **primes de localisation des activités** tertiaires, alors que onze demandes représentant 18,5 millions de francs et la création de 1.529 emplois ont été satisfaites en 1974, aucune prime n'a été accordée durant le premier semestre 1975.

Enfin, vingt-sept **indemnités de décentralisation** pour un total de 5,8 millions de francs ont été attribuées en 1974 au lieu de 26 en 1973 pour 2,9 millions de francs.

Le régime actuel des aides au développement régional arrive à expiration à la fin de l'année et un nouveau dispositif devrait lui être substitué, dont l'élaboration est en cours.

Les résultats qui précèdent conduisent à deux points.

Premier point : sans être négligeables, les résultats de la politique de décentralisation tertiaire demeurent limités : de 1970 à 1975, 80 opérations représentant 18.000 emplois ont été réalisées. Une étude de l'I.N.S.E.E. très intéressante parue dans la revue « Economie et statistique » (n° 62, décembre 1974) sous le titre « la décentralisation des emplois est surtout le fait de l'industrie » confirme ces résultats et en tire des enseignements utiles pour l'orientation future de la décentralisation tertiaire.

Deuxième point : le développement de la crise économique depuis la fin de 1973 est de nature, non seulement à freiner l'action de la D.A.T.A.R. pour l'avenir, mais encore à remettre en cause les résultats déjà obtenus. Telle est du moins l'avis des auteurs du rapport d'exécution du VI^e Plan qui indiquent :

« Il ne semble pas que l'évolution très nettement défavorable de l'emploi au niveau national, qui se manifeste d'ailleurs dans l'ensemble du pays, remette en question les résultats structurels obtenus

en matière de développement régional. Les équipements productifs créés restent en effet en place ; ils modifient la répartition territoriale de l'appareil productif national et non seulement celle de l'emploi. Cependant les difficultés auxquelles sont soumises les entreprises peuvent mettre en question leur survie et donc le fonctionnement de ces équipements. Ce risque serait d'autant plus dommageable qu'il toucherait plus gravement les régions d'industrialisation récente dont les investissements ont été aidés par les Pouvoirs publics. C'est l'une des raisons de la création du Comité d'Aménagement des Structures Industrielles. Le nombre des dossiers soumis à ce Comité a rapidement crû depuis quelques mois. Inversement, à en juger par le nombre des demandes d'aide pour créations ou extensions d'établissements au titre du développement régional, le mouvement positif des années antérieures serait très fortement ralenti. »

3. LES CONTRATS ET LES PROGRAMMES DE DÉCENTRALISATION TERTIAIRE

Le secteur tertiaire, on vient de le voir, ne participe encore que faiblement au mouvement de décentralisation et de développement régional et le mécanisme des primes de localisation tertiaire n'a pas eu le caractère incitatif escompté. Aussi le Gouvernement a-t-il eu recours à une politique contractuelle fondée sur des programmes de décentralisation négociés entre la D.A.T.A.R. d'une part, les entreprises ou les administrations concernées, d'autre part. Cette politique poursuit un double objectif :

— quantitatif : la décentralisation ou la création d'emplois tertiaires en province ;

— qualitatif : le renforcement du pouvoir de décision et de l'autonomie des établissements installés en province.

Elle a d'abord été mise en œuvre dans *le secteur des institutions financières* (banques et assurances) en raison du pouvoir d'attraction qu'il exerce sur les autres activités. Une quarantaine de programmes ont été déjà acceptés, portant sur 27.000 emplois à créer entre 1973 et 1982. On retiendra surtout pour 1975 les décisions prises par le Ministre de l'Economie et des Finances, ayant pour objet de décentraliser pour la région Rhône-Alpes, à dater du 1^{er} mai, certaines des procédures de financement du commerce extérieur.

D'autres activités du secteur tertiaire font l'objet d'interventions spécifiques de la D.A.T.A.R. C'est ainsi que des programmes de localisation des *institutions sociales* sont en cours de préparation. Dans le *secteur de l'informatique*, malgré l'instauration d'un système d'aide

spécialement conçu, le nombre des dossiers à l'étude reste très limité et les projets de décentralisation sont surtout le fait des administrations publiques. C'est le cas également dans le domaine de la *recherche scientifique* dont la concentration dans la région parisienne est particulièrement forte (60 à 70 % des emplois). Des moyens très divers sont mis en œuvre pour en favoriser la décentralisation en province : répartition géographique favorisant la province, des crédits d'investissements scientifiques et des créations d'emplois de chercheurs, bourses aux équipes de recherche qui se décentralisent, installation de correspondants inter-régionaux chargés des questions de recherche.

Le bilan de ces efforts est difficile à dresser dans la mesure où ils sont encore récents et n'ont pas pris toute leur ampleur. On doit toutefois y réserver une place spéciale à la décentralisation des administrations publiques pour laquelle les crédits inscrits au fonds de décentralisation administrative passent de 45 millions de francs en 1975 à 57 millions en 1976. Jusqu'à présent, la décentralisation administrative a surtout concerné, outre les organismes de recherche ainsi qu'on vient de le voir, les établissements à caractère industriel ou les établissements d'enseignement. Les programmes de localisation qui devaient être élaborés par chaque administration en liaison avec la D.A.T.A.R. ne paraissent pas avoir beaucoup progressé et les résultats, sans être négligeables, demeurent très partiels. On trouvera en annexe au rapport la liste des opérations envisagées depuis 1972 mais qui sont loin d'être toutes réalisées ou même simplement engagées.

*

**

En conclusion du développement qui précède, quelques observations s'imposent.

La révision du mécanisme des aides au développement régional ne devrait pas conduire à un bouleversement complet, car l'objet ne s'y prête pas, mais être l'occasion d'adapter les instruments à une situation nouvelle et aux priorités qui en résultent.

Il convient en premier lieu de ne pas disperser les efforts et les crédits et donc de définir des *priorités géographiques* très précises pour lesquelles les interventions seront renforcées grâce, notamment, aux moyens supplémentaires provenant du fonds de développement régional européen. Une meilleure adaptation de l'aide aux besoins locaux pourrait être obtenue par la délégation d'une partie de l'enveloppe des primes de développement aux régions qui l'utiliseraient selon leurs propres critères.

En même temps qu'une meilleure adaptation géographique des aides, il faut rechercher une *adaptation des critères*. Les travaux préparatoires du VII^e Plan ont eu notamment le mérite de mettre en évidence le poids des charges fiscales et sociales assises sur la main-d'œuvre et la substitution progressive de l'investissement au travail dans le processus de production avec ses conséquences sur le niveau global de l'emploi. Un moyen de renverser cette tendance serait, pour le calcul des aides au développement régional, de moins tenir compte du niveau des investissements réalisés et davantage du nombre des emplois créés. Un tel critère, en outre, paraît mieux adapté à la décentralisation des services, secteur dans lequel le montant de l'investissement par emploi créé est souvent relativement faible. La politique contractuelle de décentralisation tertiaire, quel qu'en soit l'intérêt, ne saurait entièrement se substituer au mécanisme des aides car elle n'en a pas la rigueur, ni du point de vue des critères, ni du point de vue des modalités. En outre, elle n'est adaptée qu'aux entreprises de dimensions importantes et donc aux grandes villes alors que le tertiaire qui sera le principal pourvoyeur d'emplois dans les prochaines années doit également irriguer les villes moyennes et les « pays ».

Il conviendra également, dans la détermination des critères d'aide à la décentralisation, d'insister sur la qualité des opérations et principalement sur les conditions de travail dans les entreprises décentralisées, car c'est en partie de l'effort pour lutter contre la désaffection à l'égard du travail manuel, notamment en usine, que dépend le succès de l'industrialisation régionale.

II. — L'urbanisation dans la politique d'aménagement du territoire.

Le phénomène d'urbanisation constitue l'une des tendances les plus marquantes de l'évolution actuelle de la structure économique et sociale de la France. La politique d'aménagement du territoire s'attache à la maîtriser en procédant par quatre approches principales.

1. LE CONTROLE DE LA CROISSANCE DE LA RÉGION PARISIENNE

L'effort qui tend à ramener à un niveau acceptable la croissance de la région parisienne commence à porter ses fruits. Toutefois, les résultats sont plus satisfaisants pris sous l'angle quantitatif que sous l'angle qualitatif.

Sous l'angle quantitatif, l'effort commence à faire sentir ses effets. Les premiers résultats du recensement de 1975 indiquent que de 1968 à 1970, la population a crû de 615.000 habitants pour atteindre 9.865.000 habitants. L'accroissement annuel, qui était de 1,5 % par an entre 1962 et 1968, n'est plus que de 0,9 % par an.

D'un point de vue qualitatif, les résultats sont moins satisfaisants puisque, si l'on constate que Paris a perdu 300.000 habitants depuis 1968 et que la croissance a été très modérée pour les départements de la petite couronne, elle demeure beaucoup plus forte pour ceux de la grande couronne où sont situées, il est vrai, les villes nouvelles de la région parisienne.

Le Gouvernement a tiré les enseignements de cette évolution lors du Conseil interministériel qui, le 17 avril, a pris une série de décisions concernant le développement futur de la région parisienne.

Brièvement retracé, le sens de ces décisions est le suivant :

— *du point de vue démographique*, les hypothèses de croissance ramènent le niveau de la population de 12 à 11 millions pour 1985, de 14 à 12 millions pour l'an 2000 ;

— *la priorité reconnue aux villes nouvelles est confirmée*. Elles devraient absorber la moitié de l'accroissement démographique de la région et leur financement devrait faire l'objet d'une priorité dans le VII^e Plan. D'ores et déjà, les infrastructures en cours de réalisation devraient d'ici 1980 améliorer leur desserte ;

— en ce qui concerne *la répartition des activités*, la surface des zones industrielles nouvelles serait limitée à 1.500 hectares d'ici à 1980 dont les deux tiers dans le périmètre des villes nouvelles. Pour les bureaux, le contingent annuel est ramené de 950.000 mètres carrés à 700.000 mètres carrés dont le tiers localisé dans les villes nouvelles ;

— enfin, pour la *préservation du cadre de vie*, 5 zones naturelles d'équilibre ont été délimitées et une agence régionale des espaces verts devrait voir le jour prochainement.

Toutes ces directives sont reprises dans le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme qui vient d'être mis à jour pour être substitué à la version 1965 qui, n'ayant jamais fait l'objet d'une approbation officielle, n'avait aucune valeur juridique. La procédure de consultation des élus préalable à l'approbation est actuellement engagée.

Le freinage des implantations d'activités industrielles et tertiaires en région parisienne apparaît très sensible en 1974 et 1975. Il est toutefois difficile d'apprécier dans quelle mesure ce freinage résulte d'une rigueur plus grande dans les décisions d'agrément ou simplement d'une réduction des demandes consécutive à la crise économique et, pour les bureaux, à la saturation du marché.

Ce qu'il ne faut en tout cas pas perdre de vue, c'est la nécessité non seulement de freiner mais surtout de réorienter la croissance de la région parisienne. Un développement encore trop anarchique a pour conséquence la prolifération des bureaux dans les quartiers qui se dépeuplent — c'est le cas de Paris et maintenant des Hauts-de-Seine — alors que dans les banlieues-dortoirs se créent des logements sans les emplois industriels et tertiaires correspondants, ce qui contraint leurs habitants à des déplacements quotidiens de plus en plus longs, nombreux et coûteux. Le développement des villes nouvelles peut, s'il est conduit avec vigueur, résoudre la question pour l'avenir ; mais dans l'immédiat, il faut favoriser l'implantation des activités à proximité des lieux de résidence et la contrôler plus sévèrement dans les zones déjà suréquipées.

2. LES MÉTROPOLIS RÉGIONALES D'ÉQUILIBRE

La politique de développement de ces métropoles, qui est largement inspirée des schémas préparés par les organismes d'études et d'aménagement des aires métropolitaines (O.R.E.A.M.), a produit des résultats sensibles si l'on en juge par les premières données du recen-

sement de 1975, mais il faut désormais éviter, au moins pour les plus importantes, qu'elles ne deviennent, à l'exemple de la région parisienne, des zones de congestion urbaine excessive.

C'est dans ce souci que le comité interministériel d'aménagement du territoire a décidé, en juillet, de proposer aux collectivités situées dans l'aire d'influence des trois agglomérations de Lyon, Marseille et Lille-Roubaix-Tourcoing, **une politique concertée dite des « régions urbaines »**.

Cette concertation devrait déboucher sur un contrat entre partenaires locaux, ou « charte d'aménagement » qui constituerait, pour autant du moins que ses objectifs seraient conformes aux orientations nationales en matière d'aménagement du territoire et de politique urbaine, le document de référence pour les relations de la région urbaine et de l'Etat. Ceci signifie notamment que les pouvoirs publics, sans prendre d'engagement global à l'égard de la charte, accorderaient dans le cadre des procédures du Plan, une priorité à certaines des actions déterminantes pour l'application de la charte.

Les conditions de mise en œuvre des orientations générales ainsi définies par les Pouvoirs publics sont actuellement étudiées par un groupe de travail interministériel, en liaison avec les collectivités intéressées, et feront l'objet de propositions soumises au Gouvernement avant la fin de l'année.

Il n'est pas exclu que puisse être ultérieurement envisagée, compte tenu des premiers enseignements de l'expérience ainsi engagée, une extension de cette politique à d'autres « régions urbaines ».

3. LES VILLES NOUVELLES

Les villes nouvelles dont l'objectif était d'organiser le développement de la région parisienne et des agglomérations près desquelles elles sont implantées ont fait l'objet d'un programme finalisé dans le cadre du VI^e Plan au financement duquel la D.A.T.A.R. a participé au moyen des aides financières du F.I.A.T. et du F.A.D.

En matière d'emploi et de logement, malgré certains retards liés à l'ampleur des opérations et à la complexité de la mise en place des mécanismes d'intervention, la réalisation de l'ensemble des villes nouvelles paraît actuellement engagée dans d'assez bonnes conditions.

L'année 1976 sera importante pour l'évolution des villes nouvelles. Au terme du VI^e Plan un terrain d'accueil attractif aura été créé, au prix d'un effort budgétaire soutenu (acquisitions foncières, infrastructures, équipements publics) et d'un lourd endettement des établissements publics d'aménagement, anticipant sur les recettes commerciales à venir. Sur cette base les perspectives de développement des villes nouvelles au cours de l'année 1976 sont à la fois prometteuses et pleines d'aléas.

a) Les perspectives sont prometteuses compte tenu des deux données fondamentales que sont les récentes décisions gouvernementales d'avril 1975 concernant les villes nouvelles et les dotations budgétaires retenues par la plupart des administrations concernées pour l'année prochaine.

b) Ces perspectives encourageantes doivent néanmoins être tempérées par la prise en compte d'aléas préoccupants, de nature à mettre en cause le rythme de développement des villes nouvelles et, par voie de conséquence, l'équilibre financier des collectivités locales et des établissements publics d'aménagement, au moment où les conditions du succès sont en voie d'être réunies.

Il faut noter tout d'abord que la conjoncture économique se traduit en 1975 par un ralentissement brutal des décisions d'implantation d'emplois dans la plupart des villes nouvelles, qu'il s'agisse du secteur industriel ou, surtout du secteur tertiaire. Ce phénomène, certes momentané, est cependant lourd de conséquences psychologiques au niveau local. Il entraîne par ailleurs une réduction sensible des recettes commerciales des établissements publics susceptibles de poser certains problèmes de trésorerie. Il risque, s'il se poursuivait, de compromettre la réalisation des programmes de logements engagés.

Ceci n'est pas sans incidence sur les difficultés rencontrées dans plusieurs villes nouvelles au niveau des collectivités locales. Les inquiétudes concernant les implantations d'emplois, l'apparition des premiers problèmes de fonctionnement, le déséquilibre des finances locales, l'incertitude concernant le contenu du VII^e Plan et la portée des engagements futurs de l'Etat, ainsi que des raisons particulières, ont provoqué des difficultés sérieuses dans certains cas. C'est ainsi que deux syndicats communautaires ont décidé récemment de bloquer toute opération nouvelle dans l'attente d'assurances sur la position de l'Etat. Une telle situation, si elle devait se développer, serait de nature à justifier de très sérieuses préoccupations, notamment sur le plan financier.

4. LA POLITIQUE DES « VILLES MOYENNES »

L'intérêt que présente cette action, du point de vue de l'aménagement du territoire, réside dans le fait qu'elle privilégie les aspects qualitatifs et s'attache en ce sens à la diversification des activités, à l'amélioration des conditions de vie et de travail, à une meilleure insertion du lieu de travail dans la ville.

A ce jour, 21 contrats ont été conclus, une vingtaine sont à l'étude et 35 en cours de préparation.

Sur le plan du financement, la politique des villes moyennes s'appuie essentiellement sur la ligne spéciale ouverte sur le budget du ministère de l'Équipement (chap. 65-40, art. 60). Par ailleurs, l'ensemble des ministères participent à l'élaboration et au financement des contrats dans le cadre des financements traditionnels décidés au niveau national, régional ou départemental.

Cette coopération interministérielle est facilitée par l'étude, devant le Groupe interministériel des villes moyennes, des dossiers d'intention préparés par les villes et des projets de contrat avant leur approbation par le Comité interministériel d'aménagement du territoire.

En 1974, la ligne spéciale « ville moyenne » était dotée de 60 millions de francs ; en 1975 de 66 millions de francs.

Le coût moyen d'un contrat s'élevant à 5 millions de francs, il a été possible d'adapter le rythme de préparation des contrats aux disponibilités financières, le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire apportant le complément nécessaire pour traiter les 15 à 18 contrats qui seront conclus en 1975 (28 millions de francs de transfert).

Un rythme de conclusion de 15 à 18 contrats par an doit permettre de traiter d'une façon adaptée les villes actuellement retenues qui mettent près de deux ans au total pour préparer leur contrat.

Deux orientations nouvelles de la politique des villes moyennes sont actuellement poursuivies ou recherchées :

— la première, déjà engagée, conduit à moduler le taux de subvention en fonction de l'intérêt des propositions et des objectifs d'aménagement du territoire ;

— la seconde, conduit à suivre avec attention la régionalisation de la politique des villes moyennes qui se développe à l'initiative des établissements publics régionaux (huit d'entre eux ont inscrit pour 1975 des sommes significatives à leur budget).

III. — L'aménagement des espaces fragiles.

On regroupera sous ce terme les espaces dont l'équilibre traditionnel se trouve menacé ou perturbé à quelque titre que ce soit : démographique, économique, foncier ou culturel.

1. L'AMÉNAGEMENT RURAL

La politique de rénovation conduite dans cinq zones à économie rurale dominante a pour objectif de maintenir une occupation suffisante de l'espace, de diversifier les activités et de favoriser les capacités de l'agriculture. Le financement en est assuré sur les budgets des divers départements ministériels auxquels s'ajoute le Fonds de rénovation rurale.

En 1975, le montant total des programmes complémentaires d'équipement des zones de « rénovation rurale » et des zones périphériques des parcs nationaux s'est élevé à 257 millions de francs contre 235 millions de francs en 1974, soit une progression voisine de 9 %.

En ce qui concerne les financements, la part agricole a connu une progression sensible, passant de 112,2 millions de francs à 130,2 millions de francs, soit 16 %, ainsi que celle de l'Education s'établissant à 15,6 millions de francs contre 13,7 millions de francs et celle des P.T.T. à 23 millions de francs contre 20 millions de francs.

La priorité a été donnée aux Pyrénées et aux Massifs de l'Est, ainsi qu'au Massif Central pour bien marquer l'importance de la politique de la montagne.

Celle-ci, qui a été décidée en 1974, n'a pas connu de développement décisif en 1975, qu'il s'agisse de l'établissement des documents d'aménagement ou de l'amélioration des services publics.

On soulignera toutefois le rapport que M. Jean Brocard, parlementaire en mission, a consacré à l'aménagement de la montagne, et qui comporte de nombreuses propositions concrètes.

L'effort réalisé dans le cadre de la rénovation rurale, pour utile qu'il soit, n'est pas suffisant pour préserver du déclin les régions atteintes de lourds handicaps naturels. C'est pourquoi le Gouverne-

ment a arrêté à la fin du mois de septembre un **programme pluri-annuel de développement du Massif Central** pour faire face à la détérioration de plus en plus sérieuse de la démographie dans cette région.

De même, dans le cadre des délibérations du Conseil des ministres du 9 juillet, le Comité interministériel du 15 juillet a décidé la réalisation *d'un programme d'équipement de la Corse* portant sur cinq années.

En outre, un programme exceptionnel immédiat de 26,4 millions de francs, financé par le F.I.A.T. a été décidé qui permettra d'engager partiellement, dès 1975, la plupart de ces opérations prioritaires. Il porte notamment sur les points suivants : crédits d'étude pour la mise en place de l'Université (1,5 million de francs), effort spécial sur les voiries urbaines à Bastia et à Ajaccio (5 millions de francs), accélération du programme d'équipement hydraulique, des aéroports (2,9 millions de francs), désenclavement routier de la ville de Corte (2 millions de francs), choix de la ville d'Ajaccio pour un contrat de ville moyenne, etc.

Enfin, la **politique des petites villes et de leur « pays »** est une nouvelle action dont les principes ont été définis par le Comité interministériel du 11 avril 1975. Elle présente un intérêt sans commune mesure avec les sommes qu'il est prévu de mettre en œuvre. Comme M. Monory, Rapporteur général, a tenu à le souligner lors du débat en commission, il s'agit de favoriser un changement profond des mentalités en liant l'aide de l'Etat à la mise en œuvre d'une solidarité agissante entre collectivités locales appartenant à un même « pays » défini par ses caractéristiques géographiques, économiques et culturelles.

Cette politique a pour objectif de lutter contre la dévitalisation des zones rurales en leur assurant une armature solide, notamment en matière d'emploi et de services publics.

Son financement est d'origines variées : financement public classique, fonds provenant de la solidarité inter-communale, financements complémentaires du département ou de l'établissement public régional, enveloppes globales de prêts émanant de la Caisse des dépôts ou du Crédit agricole. S'y ajoute une dotation globale provenant d'un transfert du F.I.A.T. dont le montant serait d'environ un million de francs.

D'ores et déjà, une douzaine de contrats actuellement à l'instruction devraient faire l'objet d'une décision lors de la réunion du C.I.A.T. au mois de décembre. Le rythme de croisière pourrait atteindre ainsi quarante à cinquante contrats annuels pour le financement desquels il serait souhaitable de prévoir la création d'une ligne bud-

gétaire spéciale plutôt qu'une ponction répétée sur les crédits du F.I.A.T. En outre, comme pour les villes moyennes, il y aurait tout avantage à ce que les régions soient étroitement associées à cette politique et qu'elles bénéficient notamment d'une délégation de crédits de l'Etat pour financer elles-mêmes des opérations dont elles auraient instruit les dossiers.

2. LES ZONES MINIÈRES ET LES RÉGIONS FRONTALIÈRES

Tout comme l'espace rural et la montagne, ces zones voient leur vitalité menacée, dans un cas, par le déclin d'activités traditionnelles, dans l'autre, par la concurrence d'économies étrangères dynamiques.

Les zones minières font l'objet d'une politique de reconversion concernant à la fois les activités économiques et les équipements publics. En ce qui concerne les activités, l'action des commissaires à la reconversion industrielle a permis de substituer progressivement des industries nouvelles aux activités traditionnelles en déclin. L'effort poursuivi a donné des résultats très positifs et les créations d'emplois nouveaux ont permis de pallier la régression rapide des secteurs traditionnels, aussi bien dans le Nord, qu'en Lorraine. Toutefois, en raison de la crise économique, le rythme des investissements et des créations d'emplois s'est ralenti dès 1974 et ce ralentissement s'est confirmé en 1975. En ce qui concerne les équipements publics, l'effort porte surtout sur la rénovation de l'habitat ancien, des voiries et réseaux divers dans les cités minières. Cette action est financée par une participation de divers ministères que la D.A.T.A.R. s'efforce de coordonner en intervenant notamment à l'aide des crédits du F.I.A.T. Pour 1976, il a été décidé, dans la présentation des crédits, de préciser ceux qui, dans les budgets des divers ministères concernés, sont consacrés à la restructuration des zones minières. C'est ainsi qu'un crédit de 24 millions de francs est affecté au sein du F.I.A.T. à cet usage. La participation du Ministère de la Qualité de la vie sera de 7,5 millions. **Pour améliorer la coordination des financements divers, il serait très souhaitable qu'à l'avenir soit ouvert, au titre de l'Aménagement du territoire, un chapitre spécialement destiné au financement des interventions dans les zones minières.**

En ce qui concerne les zones frontalières, elles présentent, en dépit de leur grande diversité, certaines caractéristiques communes. En particulier, bien qu'ayant pour la plupart un développement économique qui n'est pas inférieur à la moyenne nationale, les diffi-

cultés qu'elles supportent du fait de leur situation géographique particulière et du nombre important de travailleurs frontaliers, peuvent connaître une évolution préoccupante, si une politique spécifique n'est pas mise en œuvre en leur faveur dans un proche avenir. Dans cette optique, la D.A.T.A.R. a élaboré un programme de soutien des régions frontalières françaises avec des propositions concernant l'enseignement (notamment celui des langues vivantes), le développement des activités et l'amélioration des conditions de travail, les infrastructures de communication et les équipements collectifs, le développement des exportations, enfin la situation de la main-d'œuvre frontalière.

3. L'AMÉNAGEMENT DU LITTORAL

L'équilibre du littoral est soumis à des pressions multiples, notamment immobilières et touristiques, qui ont déjà contribué à modifier considérablement sa configuration. Pour favoriser sa mise en valeur et tenter d'assurer sa conservation, les pouvoirs publics ont mis en œuvre divers instruments.

a) Sur certaines parties du littoral ont été lancées de vastes *opérations d'aménagement touristique* dirigées par les missions interministérielles du Languedoc-Roussillon, de la Côte aquitaine et de la Corse. On ne reviendra pas sur cette dernière dont l'activité a été évoquée plus haut.

En ce qui concerne la *mission du Languedoc-Roussillon* dont la dotation est en diminution pour 1976, 53 millions de francs au lieu de 61 en 1975, les 8 stations nouvelles en construction doivent représenter une capacité de 162.000 lits dont 100.000 sont déjà réalisés (soit un taux moyen de réalisation de 61 %). Ces 100.000 lits comportent 12.000 places en villages de vacances, 16.500 dans les campings, 3.500 dans les hôtels et 68.000 en logements collectifs ou en accession à la propriété. L'effort doit désormais porter sur les zones de protection naturelle séparant les unités touristiques, sur le développement de l'arrière-pays et l'extension de la saison touristique.

L'aménagement de la *Côte aquitaine* porte sur deux régions :

— la région Gironde - Landes pour laquelle les besoins financiers, évalués en fonction des orientations prises lors du C.I.A.T. du 12 décembre 1974, s'élèvent pour la période 1976/1980 à 385 millions de francs dont l'engagement sera décidé dans le cadre des procédures du VII^e Plan.

— la partie Pyrénées-Atlantiques pour laquelle les besoins de financement s'élèveraient à 110 millions de francs pendant la période 1976/1980.

Afin de mettre en application les décisions prises depuis la fin de l'an dernier, la dotation prévue pour 1976 est en augmentation relativement forte : 59 millions de francs au lieu de 40,5 en 1975.

b) Sur la partie du littoral qui n'est pas couverte par les missions d'aménagement, le Gouvernement, qui a défini en 1973 les principes d'un aménagement en profondeur et adopté pour les mettre en œuvre des mesures réglementaires en décembre 1974, va disposer en 1976 d'un instrument nouveau : *le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres* créé par la loi du 10 juillet 1975. Les textes d'application n'étant pas parus, cet établissement public n'est pas encore en état de fonctionner. Une dotation de 12 millions de francs est prévue pour lui permettre de procéder en 1976 aux premières acquisitions foncières qui devraient compléter, sans s'y substituer, la politique réglementaire et législative de protection du littoral. Le Ministère de la Défense aurait proposé, pour sa part, la remise en dotation ou en gestion de certains terrains militaires en bord de mer dont il n'a plus l'utilisation directe.

c) *L'organisation des grands chantiers d'aménagement du territoire :*

Diverses grandes opérations d'aménagement du territoire visant à créer de nouveaux pôles industriels ont été lancées durant les dernières années. On trouvera sur leur déroulement des indications dans le rapport de la D.A.T.A.R. annexé au projet de loi de finances. L'aménagement de la zone de Fos est aujourd'hui pratiquement achevé, celui de Dunkerque-Calais se poursuit avec les difficultés inhérentes à la crise économique et au report de la construction du tunnel sous la Manche. Enfin, à la fin de 1974, a commencé l'édification du complexe nucléaire du Tricastin et de la centrale nucléaire de Paluel en Seine-Maritime.

A cette occasion, et pour éviter les inconvénients révélés par les précédentes opérations, le Comité interministériel réuni en juillet 1975 a défini certains principes pour l'organisation des grands chantiers qui pourront notamment s'appliquer à la construction des futures centrales nucléaires. On retiendra surtout les aspects financiers.

Lorsque la qualité de *grand chantier* aura été reconnue à une opération d'aménagement, le Gouvernement a décidé qu'un coordinateur sera immédiatement désigné pour mettre au point, avec les administrations intéressées et les maîtres d'ouvrage, un programme d'équipements d'accompagnement du chantier.

Le programme devra distinguer les logements, les équipements anticipés et les équipements spécifiques.

— les logements seront financés selon les mécanismes du Droit commun, tandis que les logements modulaires seront financés sur le 1 % patronal ;

— les équipements spécifiques, c'est-à-dire ceux qui n'ont d'utilité appréciable que pour les besoins du chantier, feront partie du devis de l'opération ;

— les équipements anticipés, qui eux correspondent à un besoin ultérieur permanent, seront financés par l'Etat et les collectivités locales suivant les procédures de Droit commun. Si, cependant, les ouvrages en construction sont générateurs de ressources fiscales élevées (c'est le cas des centrales nucléaires), il est prévu que les collectivités locales pourront emprunter et que le maître d'ouvrage fera l'avance des annuités pendant la durée du chantier, jusqu'à la mise en service des ouvrages.

Ces dispositions d'ensemble qui constituent en quelque sorte la charte financière des grands chantiers sont pour la plupart reprises des mesures adoptées pour le plus grand chantier de France actuel : le chantier d'édification du complexe nucléaire du Tricastin (8.000 travailleurs attendus sur le site). Sur le plan financier il faut faire en sorte que le chantier se déroule de façon exemplaire.

Un programme d'équipements spécifiques de 105 millions de francs a été décidé qui comprend principalement des routes de désenclavement du chantier, des zones d'habitations mobiles et de caravaning. Ce programme est entièrement pris en charge par l'Etat (60 millions de francs) et les maîtres d'ouvrage (45 millions de francs).

Un programme d'équipements anticipés (100 millions de francs) comprenant des routes, des écoles, des équipements sociaux et sportifs a également été défini. Il sera financé sur les budgets de 1976 et 1977 : la participation des collectivités locales a été plafonnée à 20 % du montant de chaque projet pour éviter une aggravation de leur situation financière. Les divers départements ministériels subventionneront les projets au taux maximum prévu par la réglementation. Le solde éventuel sera pris en charge par le F.I.A.T.

En outre, un programme de 600 logements H.L.M. a été prévu, dont 300 seront transformés en foyers pour travailleurs célibataires.

*
**

On ne saurait procéder à l'examen des crédits de l'aménagement du territoire sans évoquer les prolongements que constituent,

d'une part, la contribution du Fonds européen de développement régional et, d'autre part, l'intervention des établissements publics régionaux.

Le Fonds européen de développement régional doté de 1,3 milliard d'unités de compte, réparti sur trois ans de 1975 à 1977, est mis en œuvre pour la première fois cette année. En ce qui concerne la France, dont la part représente 15 % des aides, des crédits ont été ouverts par anticipation dans la loi de finances rectificative du 29 mai 1975 et devraient donner lieu, ultérieurement, à des remboursements du Fonds européen. Ils ont été affectés à raison de 50 millions de francs à l'augmentation du taux des primes de développement régional et de 166 millions de francs à l'accroissement de la dotation du F.I.A.T. Dans sa réponse à une question orale de M. Jean Cluzel, le Ministre d'Etat chargé de l'Aménagement du territoire avait indiqué simplement :

« Sur cette dotation globale, seule une répartition de principe a été, pour l'instant, arrêtée dont voici les grandes lignes : premièrement, un programme additionnel d'équipements pour l'Ouest et certaines régions de montagne — Pyrénées, Massif Central et Corse — doit être mis en œuvre ; deuxièmement, les primes de développement régional accordées aux créations d'établissements dans les zones de l'Ouest seront accrues de 5 % à titre conjoncturel, sans que cet accroissement soit édicté par la règle du plafond par l'emploi ; troisièmement, 10 % de ces crédits seront réservés aux départements d'outre-mer. »

Il avait en outre rappelé que le règlement communautaire définit un certain nombre de critères relatifs aux conditions de recevabilité des dossiers qui doivent être présentés à Bruxelles. Les autorités communautaires sont allées au-delà de la simple définition des critères d'aides, puisqu'elles viennent de publier une liste des régions susceptibles de bénéficier de la première tranche 1975 des crédits du Fonds.

Pour 1976, seul le montant des autorisations de programme est connu du fait qu'il a été fixé par le règlement communautaire. Il s'élèvera pour la France à *environ 400 millions de francs*. La fixation du montant des crédits de paiement fait actuellement l'objet d'une discussion au niveau du Conseil des Ministres des Communautés européennes.

Les conditions et procédures d'utilisation des crédits du Fonds européen en 1976 ne pourront être précisées qu'après que le Conseil des Ministres aura rendu sa décision. On peut penser que celle-ci sera prise prochainement ce qui permettrait au Comité de Politique

régionale ainsi qu'au Comité de gestion du Fonds, lesquels se réuniront avant la fin de décembre, de fournir aux Etats membres toutes précisions utiles à la définition des procédures et règles d'emploi pour 1976.

En ce qui concerne les **régions**, outre qu'elles sont associées à la préparation du plan et à l'exécution régionale de la loi de finances, la faculté de disposer de ressources propres leur permet de mettre en œuvre des politiques d'équipement qui ont une incidence directe sur l'aménagement du territoire. La D.A.T.A.R. a publié un document sur les budgets régionaux en 1975 qui est reproduit en annexe au rapport. On constate qu'ils représentent un montant de 1.200 millions de francs consacré pour près de la moitié (44 %) à l'amélioration des communications.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission des Finances a procédé à l'examen des crédits prévus en 1976 pour l'Aménagement du territoire, lors de la séance qu'elle a tenue dans la matinée du 5 novembre 1975.

Après l'exposé de votre Rapporteur un certain nombre d'observations ont été présentées par les membres de la Commission.

M. Monory, Rapporteur général, après avoir déploré que le projet de loi foncière ne contribue pas davantage à l'amélioration de l'aménagement du territoire, a insisté sur l'intérêt de la politique des « pays » qui offre le triple avantage d'habituer les gens à vivre et travailler ensemble, de les orienter vers un petit nombre de réalisations importantes et de canaliser des crédits vers les zones qui en ont le plus besoin. Cette action, qui a son origine au Sénat, représente un profond changement des mentalités et devrait connaître une ampleur considérable pour peu que les régions joignent leur intervention à celle de l'Etat. M. Edouard Bonnefous, Président, a posé diverses questions sur le montant de la dotation du fonds d'aide à la décentralisation, sur la réalisation de la liaison fluviale Rhin-Rhône et sur les conséquences en matière d'aménagement du territoire de la départementalisation envisagée de certains territoires d'outre-mer. Il a, en outre, estimé indispensable une présentation plus claire des crédits d'aménagement du territoire.

La Commission a définitivement adopté les crédits d'aménagement du territoire lors de sa réunion du 14 novembre 1975.

* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Finances a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat l'adoption des crédits prévus en 1976 pour l'Aménagement du territoire.

ANNEXES



ANNEXE I

**ATTRIBUTION DES PRIMES DE DEVELOPPEMENT REGIONAL
AU COURS DES ANNEES 1973-1974-1975**

	NOMBRE DE DOSSIERS			MONTANT DES PRIMES (En millions de francs.)			EMPLOIS PREVUS		
	1973	1974	1975 (1er sem.)	1973	1974	1975 (1er sem.)	1973	1974	1975 (1er sem.)
Alsace	27	17	»	18,8	16,3	»	2.123	1.153	»
Aquitaine	53	27	10	35,5	24,9	65,8	3.823	2.687	2.908
Auvergne	52	21	4	13,1	4,6	0,3	1.505	595	60
Bourgogne	10	5	1	10,2	2,9	0,06	807	440	30
Bretagne	82	63	25	24,5	24	11	3.740	3.031	986
Centre	5	4	3	2,1	3,6	0,6	395	389	165
Champagne	9	8	2	25,2	4,5	1,5	1.848	463	170
Franche-Comté	2	2	2	0,1	0,8	0,4	50	72	80
Languedoc	14	19	9	8,8	12	12,6	1.140	1.252	1.184
Limousin	37	38	13	14,8	27	4,5	2.023	2.370	406
Lorraine	40	43	19	31,3	48,4	56,4	3.404	4.045	3.185
Midi-Pyrénées	71	57	14	34,3	29,2	9,7	3.589	2.776	981
Nord	29	36	11	70,3	172,5	30,9	6.701	12.117	1.930
Normandie (Basse)	24	19	5	16,8	14,6	0,6	2.010	2.142	81
Normandie (Haute)	7	15	5	11	3,8	0,9	1.117	430	160
Pays de la Loire	67	71	32	49,6	33	28,8	6.425	5.693	3.276
Picardie	6	8	2	6	3,5	8	739	525	1.789
Poitou	43	57	20	20	17,7	19,1	2.758	2.717	1.850
Provence	4	2	»	1,6	1,5	»	335	464	»
Rhône-Alpes	39	30	9	32,4	14,4	15,7	2.814	1.851	1.552
Corse	2	»	1	0,6	»	0,1	55	»	9
Totaux	623	532	187	421	459,2	267,5	47.481	45.212	20.802

ANNEXE II

DECENTRALISATION ADMINISTRATIVE 1972-1975

MINISTERES

Ministère de l'Agriculture :

- Centre de traitement informatique à Toulouse.
- Direction des haras, service du répertoire des équidés à Pompadour.
- G.E.R.D.A.T. (Groupement d'études et de recherches pour le développement de l'agronomie tropicale) à Montpellier.
- E.S.I.T.P.A. (Ecole supérieure d'ingénieurs et techniciens pour l'agriculture) au Vaudreuil.
- Institut national de la recherche agronomique (I.N.R.A.), laboratoires à Orléans, Rennes et Nantes.

Ministère de la Défense :

- O.N.E.R.A. (Office national d'études et de recherches aérospatiales) à Toulouse.

Ministère de l'Education :

- O.F.R.A.T.E.M.E. (Office français des techniques modernes d'éducation) à Rennes.

Ministère de l'Equipement :

- Service des pensions à Draguignan.
- Ecole nationale des Ponts-et-Chaussées à Aix-en-Provence.
- Laboratoire central des Ponts-et-Chaussées à Nantes.

Ministère de l'Industrie et de la Recherche :

- C.N.E.X.O. (Centre national pour l'exploitation des océans), création de la base opérationnelle de Méditerranée à Toulon.
- C.N.E.S. (Centre national d'études spatiales) à Toulouse.
- Centre de recherche de l'école des mines à Valbonne.

Ministère de l'Intérieur :

- Service des pensions à Draguignan.

Ministère de la Justice :

- Département informatique à Nantes.
- Ecole de formation des éducateurs spécialisés à Lille.
- Ecole de formation des secrétariats à Dijon.

Secrétariat d'Etat aux Transports :

- Météorologie nationale à Toulouse.

Secrétariat d'Etat aux Postes et Télécommunications.

- E.N.S.T.T. (Ecole nationale supérieure des techniques de télécommunications) à Brest.

- Ecole d'ingénieurs post-DUT en télécommunications à Lannion.
- Instituts nationaux des cadres techniques à Bordeaux, l'Isle-d'Abeau.
- C.R.E.T. (Centre régional d'enseignement des télécommunications) à Nancy, l'Isle-d'Abeau, Marseille, Toulouse, Nantes, Bordeaux.
- Sous-direction de la téléinformatique à Rennes.
- Direction centrale des matériels d'équipement à Bordeaux, Morlaix.

Secrétariat d'Etat aux Universités :

- Bibliothèque nationale :
 - a) Bibliothèque nationale de prêts : Le Mans.
 - b) Centre de conservation des nouveaux médias : Redon.
 - c) Centre de restauration des documents anciens : Auxerre.
- Conservatoire national des arts et métiers :
Institut d'informatique d'entreprise à Valbonne.
- Direction des bibliothèques :
Centre de traitement informatique à l'Isle-d'Abeau.
- Ecole normale à Lyon.
- Ecole supérieure d'électricité à Rennes.
- Laboratoire national d'essais à Auxerre.
- Collège de France : création du laboratoire de sciences humaines à Toulouse.
- C.N.R.S. (Centre national scientifique) : laboratoires à Valbonne, Toulouse, Marseille, Orléans.
- Institut national de physique nucléaire : laboratoire des Hautes Energies à Annecy.
- Ecole nationale supérieure de céramique industrielle de Sèvres à Limoges.

Secrétariat d'Etat à la Culture.

- Fondation nationale de la photographie à Lyon.

-
- Décentralisation partielle.

Source : D.A.T.A.R. 1975.

ANNEXE III

**VENTILATION DES AIDES SUSCEPTIBLES D'ETRE ACCORDEES SUR LA PREMIERE TRANCHE
DU FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT REGIONAL EN 1975**

	I. — ACTIVITES INDUSTRIELLES ARTISANALES ET DE SERVICES				II. — INFRAS- STRUCTURES		III. — INFRAS- STRUCTURES rurales		IV. — TOTAUX	
	Nombre de projets	Aides (muc) (1)	Emplois créés	Emplois maintenus	Nombre de projets	Aides (muc)	Nombre de projets	Aides (muc)	Nombre de projets	Aides (muc)
FRANCE :										
Poitou-Charentes	4	0,250	602	»	»	»	»	»	4	0,250
Pays de la Loire	16	1,740	3.151	»	»	»	»	»	16	1,740
Basse-Normandie	7	1,380	1.393	720	»	»	»	»	7	1,380
Midi-Pyrénées	8	0,700	1.293	»	»	»	3	1,490	11	2,190
Bretagne	11	1,130	1.658	»	»	»	»	»	11	1,130
Languedoc-Roussillon .	9	0,760	1.233	»	»	»	1	0,320	10	1,080
Limousin	5	0,490	439	»	»	»	1	1,330	6	1,820
Auvergne	4	0,170	265	»	»	»	1	0,740	5	0,910
Aquitaine	8	1,510	2.515	»	»	»	»	»	8	1,510
Lorraine	18	2,750	2.887	»	»	»	»	»	18	2,750
Rhône-Alpes	10	1,540	2.022	»	»	»	»	»	10	1,540
Nord - Pas-de-Calais ..	11	0,830	2.011	»	»	»	»	»	11	0,830
Bourgogne	5	0,310	647	»	»	»	»	»	5	0,310
Picardie	1	0,003	70	»	»	»	»	»	1	0,003
Champagne - Ardennes.	4	0,590	614	»	»	»	»	»	4	0,590
Haute-Normandie	1	0,230	250	»	»	»	»	»	1	0,230
Alsace	6	0,510	804	»	»	»	»	»	6	0,510
Franche-Comté	1	0,007	30	»	»	»	»	»	1	0,007
Provence-Côte-d'Azur .	2	0,050	93	»	»	»	»	»	2	0,050
Corse	»	»	»	»	3	2,430	»	»	3	2,430
Guyane	»	»	»	»	1	0,220	»	»	1	0,220
Guadeloupe	»	»	»	»	6	0,440	»	»	6	0,440
Totaux	131	14,950	21.966	720	10	3,090	6	3,880	147	21,920

(1) m.u.c. : Millions d'unités de compte. 1 unité de compte = 5,50 francs.

LES BUDGETS REGIONAUX EN 1975

(En millions de francs.)

REGIONS	SECTION investissement		SECTION Fonctionnement		TOTAL du budget en millions de francs	RESSOURCES fiscales		EMPRUNTS		REMBOURSEMENT avances P.T.T. et report 1974	
	Montant	% du budget	Montant	% du budget		Montant	% du budget	Montant	% du budget	Montant	% du budget
Alsace	29,321	94,1	1,864	5,9	31,185	21,185	68	10	32	»	»
Aquitaine	109,620	98,4	2,683	1,6	112,303	61,503	55	50,8	45	»	»
Auvergne	44,601	96,7	1,509	3,3	46,110	26,643	55,7	17	36,8	2,467	5,5
Bourgogne	60,231	96,3	2,334	3,7	62,565	37,565	60	25	40	»	»
Bretagne	119,823	96,4	4,477	3,6	124,300	49,300	39,6	65	52,3	10	8
Centre	48,000	96,5	1,759	3,5	49,759	49,759	100	»	»	»	»
Champagne-Ardenne	39,684	94,6	2,250	5,4	41,934	31,984	76,2	9,9	23,8	»	»
Corse	»	»	0,630	100	0,630	0,630	100	»	»	»	»
Franche-Comté	37,215	96,7	1,229	3,1	38,504	23,982	62,2	14,3	37,3	0,152	0,5
Languedoc-Roussillon	25,280	90,8	2,320	9,2	27,600	25,600	92,72	2	7,3	»	»
Limousin	15,637	92,3	1,293	7,7	16,930	9,930	58,6	7	41,4	»	»
Lorraine	70,839	96,5	2,649	3,5	73,488	45,488	61,8	28	38,2	»	»
Midi-Pyrénées	29,310	90,4	3,100	9,6	32,410	26,410	81,4	5	15,4	1	3,2
Nord - Pas-de-Calais	40,605	88,9	5,115	11,1	45,720	45,720	100	»	»	»	»
Basse-Normandie	36,018	96,1	1,486	3,9	37,504	29,504	78,6	8	21,4	»	»
Haute-Normandie	29,213	97,5	0,733	2,4	29,946	29,946	100	10	(en projet)	»	»
Pays de la Loire	129,085	97,3	3,665	2,7	132,750	64,550	48,6	62,5	47	5,700	4,4
Picardie	67,412	98,7	1,074	1,3	68,486	39,486	57,6	29	42,4	»	»
Poitou-Charentes	47,816	97,5	1,217	2,5	49,033	37,033	75,5	12	24,5	»	»
Provence - Côte-d'Azur	69,800	95	3,700	5	73,500	45,400	61,7	25	34	3,100	4,3
Rhône-Alpes	127,972	97	4,028	3	132,000	110,000	83,3	22	16,7	»	»
Total	1.177,482	96	49,175	4	1.226,657	811,618	66,2	392,62	32	22,419	1,8