

N° 343  
SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 avril 1994.

---

**RAPPORT D'INFORMATION**

FAIT

*au nom de la mission d'information (1) chargée d'étudier les problèmes de l'aménagement du territoire et de définir les éléments d'une politique de reconquête de l'espace rural et urbain.*

*Président*

M. Jean FRANÇOIS-PONCET,

*Rapporteurs*

MM. Gérard LARCHER,

Jean HUCHON,

Roland du LUART,

Louis PERREIN,

Sénateurs

TOME I

**LES PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION SUR  
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

---

*(1) Cette mission commune d'information désignée par la commission des Affaires culturelles, la commission des Affaires économiques et du Plan, la commission des Affaires sociales, la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation et la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; François Gerbaud, Ambroise Dupont, Louis Moinard, William Chervy, vice présidents ; Félix Leyzour, Alain Vasselle, secrétaires ; Gérard Larcher, Jean Huchon, Roland du Luart, Louis Perrein, rapporteurs ; Claude Belot, François Blazot, Marcel Bony, Jean-Paul Delevoye, André Égu, André Fosset, Jean-Marie Girault, Adrien Gouteyron, Jean Grandon, Pierre Laffitte, Lucien Lanier, Pierre Louvot, Paul Masson, Jean Peyrafitte, René-Pierre Signé, Jacques Sourdille, Fernand Tardy, René Trégouët, Marcel Vidal.*

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Les 27 et 28 février 1991, le Sénat présentait aux deux mille participants de la Convention Nationale qu'il organisait à Bordeaux en liaison avec l'Assemblée des Présidents de Conseils généraux et l'Association des Maires de France, les conclusions de sa Mission d'Information sur l'Avenir de l'Espace Rural Français. Conclusions préoccupantes qui mettaient l'accent sur la menace de désertification qui pèse sur près de 40 % du territoire et qui suscitaient un vaste débat national, auquel les gouvernements successifs furent de plus en plus attentifs.

Mme Edith CRESSON, Premier Ministre, créa un Groupe d'Etudes et de Mobilisation consacré à l'étude du problème. M. Pierre BÉRÉGOVOY eut le projet -auquel les circonstances l'amènèrent à renoncer- d'organiser des «Assises du Monde Rural». Enfin, le Gouvernement de M. Edouard BALLADUR a inscrit l'aménagement du territoire en tête de ses priorités.

Parallèlement, le Sénateur Gérard LARCHER présentait à la Haute Assemblée, à l'automne de 1992, un rapport d'information relatif à l'application de la loi d'orientation sur la ville, dans lequel il proposait un arsenal de mesures destinées à relever le terrible défi des banlieues.

Il revenait au Sénat de rassembler et de développer, dans un rapport de synthèse sur l'aménagement du territoire, l'ensemble de ses travaux antérieurs. Telle fut la tâche confiée à la Mission d'information créée en décembre 1992 pour «étudier les problèmes de l'aménagement du territoire et définir les éléments d'une reconquête de l'espace rural et urbain».

Forte de 30 membres représentant l'ensemble des groupes politiques du Sénat, la Mission a poursuivi ses investigations pendant toute l'année 1993 sous la présidence du Sénateur Jean FRANÇOIS-PONCET, assisté de quatre rapporteurs, les Sénateurs Gérard LARCHER, Jean HUCHON, Roland du LUART et Louis PERREIN. Elle a entendu plus d'une centaine de responsables et d'experts et effectué plusieurs déplacements à l'étranger, notamment en Allemagne et en Italie.

Les travaux de la Mission étaient déjà largement avancés lorsque le Gouvernement annonça, en mai 1993, que l'aménagement du territoire constituerait un des points forts de son action et ferait l'objet d'une loi d'orientation soumise au Parlement à sa session du printemps 1994.

La Mission sénatoriale apporte, ainsi, au débat national sur l'aménagement du territoire une contribution qu'elle soumet au Gouvernement en espérant qu'il y trouvera des éléments susceptibles d'enrichir sa réflexion et d'orienter ses propositions.

La Mission a volontairement concentré ses efforts sur la politique d'un des acteurs de l'aménagement du territoire : l'Etat. Celui-ci n'est plus, depuis que la décentralisation a confié de larges responsabilités aux collectivités territoriales et que la Communauté Européenne a développé une politique régionale soutenue par d'importants moyens financiers, le seul intervenant de l'aménagement du territoire. Mais il aurait dû en rester l'acteur principal. Or, après avoir dans les années 1960 conduit une politique particulièrement active, il s'est, à partir du milieu des années 1970, détourné de l'aménagement du territoire qui est peu à peu devenu, en France, une préoccupation de deuxième ordre.

L'action de l'Etat est, ainsi, devenue le maillon manquant d'une politique, dont les chaînons européen et local se sont, au contraire, considérablement renforcés.

C'est à la reconstitution de ce maillon que la Mission a entendu consacrer l'essentiel de ses travaux et de ses propositions.

Le rapport qu'elle présente au Sénat comporte cinq parties.

La première partie met en évidence les raisons qui expliquent le déclin de l'aménagement du territoire en France et décrit les graves déséquilibres qui en ont résulté : concentration parisienne, désertification rurale, mal des banlieues.

La seconde partie définit les éléments d'une stratégie de reconquête du territoire, qui prend en compte les chances et les

contraintes découlant de l'intégration de la France dans un espace européen sans frontières. Elle formule, d'autre part, des recommandations relatives à la répartition des compétences entre les instances -européennes, nationales, régionales, départementales et communales- qui seront appelées à mettre en oeuvre la stratégie proposée.

**La troisième partie traite des trois instruments-clés à disposition de l'Etat dont l'incidence sur l'aménagement du territoire est déterminante :**

- l'infrastructure financière : sans péréquation des moyens entre collectivités territoriales, il n'y aura pas d'aménagement du territoire ;

- les infrastructures de transport et de communication : sans désenclavement, il n'y aura pas de développement ;

- les infrastructures intellectuelles : sans une meilleure répartition de la « matière grise », il n'y aura pas de croissance économique équilibrée.

**La quatrième partie est consacrée aux trois principaux défis territoriaux auquel l'Etat est confronté en France : la congestion de la région parisienne, la désertification de l'espace rural, le drame des banlieues.**

**La cinquième partie présente des recommandations concernant les structures ministérielles et administratives nationales dont l'Etat doit se doter s'il entend ressusciter l'aménagement du territoire.**

La Mission a tenu, au delà d'analyses générales, à faire des propositions concrètes. Certaines d'entre elles sont audacieuses, voire provocantes. Ce sont, par exemple, la péréquation des ressources, la révision du schéma « Université 2000 » ou la défiscalisation des zones rurales fragiles. Ces propositions permettront de mesurer si, au-delà des positions de principe, la politique proposée au Parlement se donne les moyens d'un aménagement en profondeur du territoire.

Consciente de n'avoir pas épuisé le sujet et désireuse d'ouvrir son rapport à la discussion pour en compléter et, si nécessaire, en amender le texte avant de l'adopter dans sa version définitive, la Mission a organisé au Futuroscope de Poitiers, sous la présidence de M. René Monory, Président du Sénat, une Convention Nationale à laquelle ses propositions ont été soumises. Plusieurs d'entre elles ont été revues à la suite des observations faites à Poitiers en atelier ou en séance plénière. La Mission estime que ses

propositions, ainsi enrichies et précisées, forment un projet global et cohérent qui, s'il était mis en oeuvre, serait de nature à corriger les déséquilibres qui portent si gravement atteinte à la cohésion du pays.

Elle tient à remercier tous ceux qui l'ont aidée dans sa tâche : les grands témoins dont elle a entendu les dépositions, l'Ingénieur général des Ponts et Chaussées Jacques BOURDILLON, le professeur Yves MADIOT, de l'Université de Poitiers, et le Directeur de l'ESSEC, M. Serge BOISIVON, dont les conseils et les travaux lui ont été d'une particulière utilité dans la rédaction de son rapport.

**PREMIERE PARTIE**

**L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE :  
DU VOLONTARISME AU DÉLABREMENT**

La politique d'aménagement du territoire n'a pas connu, depuis son origine, un développement linéaire. C'est, au contraire, une histoire «syncopée» faite d'avancées rapides et de reculs, de certitudes et de doutes. Une histoire qui, dans une large mesure, explique la situation actuelle.

## CHAPITRE PREMIER

### GRANDEUR ET DÉCADENCE D'UNE POLITIQUE

Des origines à nos jours, l'aménagement du territoire a connu trois phases bien distinctes. La première commence à partir de 1945 et va se caractériser par un dynamisme sans cesse plus affirmé. La seconde débute vers 1973 : comme frappé d'anémie et de paralysie, l'aménagement du territoire décline. C'est seulement en 1990, dans un contexte marqué par de nombreuses difficultés, qu'il semble renaître, que le débat d'idées s'affine et amorce une « montée en puissance » qui n'a pas encore débouché sur une véritable politique d'aménagement.

#### I. UN GRAND DESSEIN (1947 - 1973)

L'aménagement du territoire est né, aux lendemains de la seconde guerre mondiale, d'un constat bien mis en évidence en 1947, par l'ouvrage de Jean-François GRAVIER « Paris et le désert français ». Selon l'auteur, à partir de 1850, « l'agglomération parisienne s'est comportée, non pas comme une métropole vivifiant son arrière pays, mais comme un groupe monopoleur dévorant la substance nationale ». Les causes de cette situation sont très anciennes. Elles plongent leurs racines dans l'Ancien Régime. Dès le XVI<sup>e</sup>, c'est en ville que résideront les organes de gouvernement et d'administration, les écoles, en un mot les centres de savoir et de pouvoir. Aussi bien au XVII<sup>e</sup>, n'y aura-t-il plus d'activité intellectuelle en milieu rural cette dégénérescence s'étendant bientôt à la province tout entière. Le point final sera la réorganisation administrative de la France en 1789, faisant de la principale ville de chaque département le centre de toute l'activité administrative et, de Paris, le cerveau qui commande celle-ci et pratiquement le seul lieu où soit rassemblé « tout ce qui fait une civilisation digne de ce nom ».

Corriger cet «*effort multiséculaire de centralisation*» (Général de GAULLE) exigeait une vaste ambition. A l'origine, l'aménagement du territoire se présente comme une politique de décentralisation industrielle dont les moyens vont être progressivement mis en place à partir de 1949 (moyens administratifs : création d'une direction de l'aménagement du territoire -en 1949- au ministère de la reconstruction et de l'urbanisme ; moyens de prévision : publication d'un plan national d'aménagement du territoire en 1950 et, la même année, moyens financiers : création d'un fonds national d'aménagement du territoire). En 1955, est institué l'agrément préalable pour la construction et l'extension de bâtiments industriels en région parisienne (décret du 5 janvier 1955) et, surtout, par un train de décrets du 30 juin 1955, l'administration se dote de techniques modernes d'intervention. Ces décrets préparent la planification régionale, créent le fonds de développement économique et social (FDES) et les sociétés de développement régional (SDR) et autorisent l'utilisation de mécanismes d'incitation au service de l'aménagement du territoire (garantie de l'Etat, bonification d'intérêts, subventions et allègements fiscaux).

Mais c'est seulement au début des années 1960, avec la création du CIAT (comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire : décret du 19 novembre 1960) et de la DATAR (délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale : décret du 14 février 1963) que l'aménagement du territoire connaît un véritable essor. Il déborde la décentralisation des activités industrielles pour couvrir les activités tertiaires, administratives et de recherche. Des politiques ambitieuses sont lancées pour remodeler le territoire : politiques des villes, des espaces ruraux, du littoral, de la montagne et des parcs naturels. La DATAR tente de peser sur les décisions nationales concernant l'éducation, le commerce et l'artisanat (en zones rurales, notamment), l'informatique et les grands réseaux de communication. Elle s'efforce également, en utilisant des moyens principalement financiers, d'amener les collectivités locales et les entreprises à suivre les objectifs d'aménagement du territoire (pour leurs décisions d'investissement pour les premières et leurs décisions de localisation géographique pour les secondes).

Il est généralement admis que cette politique fut efficace. Pour la commission «GUICHARD» en 1986 et notamment en Bretagne, le bilan fut «largement positif». Il se caractérisa par des créations d'emplois industriels, liées à des opérations de décentralisation, par un développement de l'ouest, de certaines zones rurales et de quelques grandes villes de province et par un



ralentissement de la croissance de la région parisienne. Une efficacité qui apparaissait directement liée au volontarisme.

**Il convient toutefois de remarquer que nous ne disposons pas d'une évaluation globale de l'efficacité de la politique d'aménagement du territoire.** En d'autres termes, l'affirmation du caractère «largement positif» de cette politique repose sur un postulat. L'évaluation de cette efficacité supposerait que l'on puisse mesurer le «plus» apporté par la politique d'aménagement du territoire au développement économique spontané du territoire. Une telle mesure n'a jamais été réalisée. Elle serait pourtant nécessaire : elle éviterait sans doute des querelles inutiles (qu'en est-il, par exemple, de l'efficacité des primes et subventions ?) et permettrait de mieux opérer les ajustements indispensables. Il n'en reste pas moins que, outre de nombreuses opérations qu'il serait absurde de ne pas mettre à l'actif de la politique d'aménagement du territoire, la DATAR eût une incontestable fonction «pédagogique» tant auprès des administrations que du secteur privé. C'est dire que l'impératif d'un développement équilibré du territoire est devenu une composante de l'action politique et économique globale.

De cette période (1947 - 1973), trois caractères se dégagent clairement :

- l'aménagement du territoire est né et s'est développé dans un **contexte de croissance économique** ;
- il a été porté par une **ferme volonté politique** ;
- ce fut une **politique d'Etat, conduite par l'Etat, mais à laquelle le Parlement ne fut guère associé.**

## **II. LE DÉCLIN (1973 - 1990)**

L'aménagement du territoire, comme les autres politiques de l'Etat mais plus qu'elles, va subir le contre coup de la «crise». Face à la montée des difficultés et à la progression du chômage, toutes les régions réclament une aide et un traitement adapté. La mécanique conduisant à la dislocation de la politique d'aménagement du territoire est alors enclenchée. Mais le déclin sera d'autant plus accentué qu'à la crise, s'ajoutent d'autres facteurs de remise en cause dont certains, propres à la France, vont conduire notre pays à l'abandon de fait d'une politique cohérente et ambitieuse d'aménagement du territoire.

## **A. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EFFACÉ PAR DE NOUVELLES PRIORITÉS : CHRONIQUE D'UN DÉCLIN ANNONCÉ**

Diverses, les causes du déclin se sont additionnées à partir de 1973 - 1975 pour conduire à une dégradation qui s'est fortement accélérée dans la décennie 1980. Bien connaître ces causes est indispensable car elles sont toutes de nature structurelle et non conjoncturelle : c'est dire qu'elles correspondent à une situation durable qui affecte en profondeur notre société.

### **1. La crise idéologique**

Ce fut une cause majeure de la dérive de l'aménagement du territoire. Cette crise idéologique, alimentée, notamment, par les thèses de l'économiste austro-américain F.A. HAYEK et du néo-libéralisme, aboutit, en effet, à une remise en cause des fonctions et des missions interventionnistes de l'Etat.

L'Etat doit s'effacer pour laisser la place au marché chargé d'assurer, dans tous les secteurs de la vie nationale, la régulation des intérêts publics et privés. Cette thèse a pris d'autant plus de force qu'elle ne constituait pas seulement une théorie économique de plus. Elle était un véritable système d'organisation et de fonctionnement social, dont les effets se sont manifestés dans le monde entier (plus particulièrement, dans les politiques de dérégulation et de privatisation) et qui reçut une sorte de consécration avec l'effondrement des régimes communistes de l'est européen.

L'aménagement du territoire a subi de plein fouet les conséquences de cette réorientation idéologique. Cette politique d'Etat devenait «anachronique» : l'idée de compétition tendait à se substituer à celle de solidarité et le volontarisme public reculait devant l'ordre spontané du marché.

L'aménagement du territoire s'est ainsi trouvé «pris» entre deux tendances «lourdes». La première, héritage de ses origines, est étatique et ne conduit guère à confier à des collectivités locales (souvent considérées comme «secondaires»), et encore moins au secteur privé, la responsabilité d'aménager le territoire. Une telle responsabilité suppose, en effet, une unicité de direction, une homogénéité de la politique engagée et un volontarisme «gaullien». La seconde tendance, à l'inverse, conduit au pluralisme dans la conception et l'exécution de la politique d'aménagement du territoire,

augmente l'intensité des forces centrifuges, accentue les risques d'écartèlement et de dislocation des territoires en privilégiant les zones de croissance et aboutit à la suppression ou à la limitation des systèmes d'aides et de péréquation. Dans sa logique interne, cette orientation mène à un abandon de la politique d'aménagement du territoire, c'est-à-dire à l'abandon des mécanismes correcteurs mis en place par les collectivités publiques pour remédier aux déséquilibres du territoire. L'aménagement solidaire s'efface au profit de l'aménagement concurrentiel du territoire.

## 2. La crise industrielle

A partir des années 1973-1974 et plus nettement au cours de la décennie 1980, l'aménagement du territoire va se trouver relégué au second plan sous l'effet d'une double crise, toujours présente et dont les conséquences apparaissent particulièrement dangereuses pour la société française : la crise industrielle, d'une part, et celle des banlieues, d'autre part.

La crise industrielle a provoqué un déclin et une réorientation de l'aménagement du territoire à partir des années 1973-1974 et plus nettement au cours de la décennie 1980.

Cette crise va ravager des pans entiers de l'industrie nationale ( la sidérurgie ou les chantiers navals, par exemple) et de vastes zones territoriales (Nord - Pas-de-Calais, Lorraine, ...). Avec le recul, on constate d'ailleurs que les «dégâts industriels» ont été plus prononcés en France que dans certains Etats de niveau économique comparable, aboutissant à un différentiel de chômage très marqué en notre défaveur. C'est ce qui ressort, notamment, d'une comparaison avec l'Allemagne dont le secteur industriel a été sensiblement moins touché que dans notre pays. Selon Jean BOUNINE et François DALLE, «la proportion des personnes âgées de 16 à 65 ans qui travaillent dans l'industrie est, chez nous, inférieure de 30 % à ce qu'elle est en Allemagne et de 25 % à ce qu'elle est au Japon. Cela représente, par rapport à l'Allemagne, un différentiel d'emplois industriels de l'ordre de 1,5 million de personnes» (1).

La crise industrielle a, beaucoup plus qu'on ne pouvait le percevoir dans ses débuts, accentué les cassures d'un territoire déjà fortement malmené par l'exode rural. De vastes zones du nord et de

---

(1) J. BOUNINE et F. DALLE «Contre le partage du travail». *Le Monde*, 21-22 mars 1993.

l'est, dont les traditions industrielles étaient bien établies, deviennent des territoires d'émigration. Au fur et à mesure qu'elle s'étend, cette crise va approfondir les déséquilibres territoriaux, augmenter les inégalités et renforcer l'isolement des territoires sinistrés.

Cette crise va aussi provoquer une croissance rapide du chômage, avec son cortège de drames et de misères. Mais l'augmentation globale, traduite par les taux nationaux de chômage en moyenne annuelle cache de profondes disparités selon les territoires. Tous sont touchés mais ils ne le sont pas tous au même degré. C'est là un facteur supplémentaire de dislocation territoriale. Les tableaux suivants permettent de mesurer les différences affectant, en fonction du taux de chômage, les régions d'abord et les départements ensuite (1).

#### DIFFÉRENCES DES TAUX DE CHÔMAGE PAR RÉGIONS

RÉGIONS LES MOINS TOUCHÉES	RÉGIONS LES PLUS TOUCHÉES
Alsace : 6,7	Languedoc-Roussillon : 14,6
Franche-Comté et Limousin : 8,7	Provence-Côte d'Azur : 13,6
Ile-de-France et Lorraine : 9,5	Nord-Pas-de-Calais : 13,4
Basse-Normandie : 10	Haute-Normandie : 12,2

#### DIFFÉRENCE DES TAUX DE CHÔMAGE PAR DÉPARTEMENTS

DÉPARTEMENTS LES MOINS TOUCHÉS	DÉPARTEMENTS LES PLUS TOUCHÉS
Lozère : 5,3	Hérault : 16
Aveyron : 5,7	Bouches-du-Rhône : 15
Haut-Rhin : 6,5	Pyrénées-Orientales : 14,9
Mayenne : 6,7	Var et Gard : 14,7

Le taux de chômage, comme indice d'élaboration d'une politique d'aménagement du territoire, doit être utilisé avec précaution et l'exemple de la Lozère le montre bien. En effet, à la

---

(1) Source : INSEE, mars 1993.

limite, un département vidé de sa population, connaîtrait un taux de chômage égal à zéro.

La crise industrielle n'a pas seulement provoqué un déplacement des priorités : de l'aménagement du territoire vers la résorption du chômage. Elle a provoqué une interrogation sur l'intérêt d'une politique d'aménagement du territoire et, ensuite, une profonde transformation du sens même de cette politique.

L'interrogation sur l'intérêt de l'aménagement du territoire se situe dans la logique de la progression du chômage. Elle peut se résumer dans les questions suivantes : l'aménagement du territoire, qui est né et qui s'est développé dans une période de croissance économique, n'est-il pas une politique de «luxe» qui doit être abandonnée lorsque les «surplus» de la croissance tendent à disparaître ? Plutôt que de consacrer des crédits publics en baisse à des zones qui s'effondrent, ne convient-il pas de renforcer les pôles de développement dont on peut espérer qu'ils exerceront, sur le reste du territoire, un effet d'entraînement ? Ces questions et ces débats conduisent à une nouvelle définition de l'aménagement du territoire. Il fut admis, notamment après la réunion -en novembre 1975- d'un conseil central de planification sous la présidence du Chef de l'Etat, que l'aménagement du territoire devait être, en période de crise, «une politique économique de développement global du pays» (1). L'aménagement du territoire perdait ainsi toute spécificité et devenait une politique de l'emploi, plus précisément de sauvegarde et de création d'emplois. Et la DATAR, selon le rapport «GUICHARD», «a servi de canot à des incendies sociaux dus à des situations économiques que la puissance publique n'avait ni prévues, ni aménagées et qu'elle n'a pu redresser».

### 3. La crise des banlieues

Quelques «rodéos» diffusés aux actualités télévisées ont attiré l'attention sur de nouveaux territoires confrontés à des difficultés d'une particulière gravité (2). Une insécurité permanente, une véritable «économie de la drogue», des taux de chômage très élevés (parfois supérieurs à 50 % en moyenne et à 60 % pour les

---

(1) Cf. Jean LECANUET. *La nouvelle donne de l'aménagement du territoire. Le Monde* 27-28 février 1977 ; *J.O. Débats Sénat*. 4 mai 1976 p. 824 et s.

(2) Cf. rapport d'information sur la politique de la ville n° 107 (Sénat 1992) et rapport d'information sur la violence des jeunes dans les banlieues n° 2832 (Assemblée nationale 1992).

femmes) et un système scolaire défaillant caractérisent ces zones et ont engendré un sentiment de désespérance qui se traduit dans une recherche de la violence.

Diverses mesures ont été prises : des lois (loi n° 96-449 du 31 mai 1990 relative au droit au logement et, surtout, la loi n° 91-661 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville), une structure gouvernementale nouvelle (le ministère de la ville), divers plans et programmes ainsi que des moyens financiers non négligeables (plus de 12 milliards de francs en 1992 de crédits d'Etat et des collectivités locales). A cet ensemble, il convient d'ajouter les actions spécifiques mises en oeuvre par certains ministères, comme celui de l'éducation nationale avec les zones d'éducation prioritaires (ZEP). La carte des ZEP regroupait, en 1990, plus de 6.000 établissements, écoles, collèges et lycées publics.

Pourtant, selon le rapport précité de notre collègue Gérard LARCHER, *« malgré beaucoup de bruit et de gesticulation, on ne peut pas être persuadé qu'une réelle politique de la ville ait été menée en France ces dernières années »*. Malgré une incontestable bonne volonté, l'échec est réel. On ne peut manquer de relever, au regard des crédits d'Etat, la différence entre les moyens consacrés à la politique de la ville et ceux dirigés, de façon spécifique, vers l'aménagement du territoire. La première, en 1992, mobilise 6,2 milliards de francs, alors que le second dépasse difficilement les 2 milliards de francs (2,05 milliards). Plus brutalement, l'aménagement du territoire est trois fois moins doté que la politique de la ville. L'ordre des priorités est ainsi clairement établi.

#### **4. La Décentralisation : atout et écueil**

La décentralisation a entraîné pour l'aménagement du territoire des conséquences heureuses, mais aussi -en raison de la façon dont elle a été conduite- malheureuses.

Les effets positifs découlent d'une constatation que chacun peut faire : en octroyant des compétences élargies et des moyens accrus aux collectivités territoriales et à leurs responsables, la décentralisation les a mobilisés au service du développement régional, départemental et local comme jamais auparavant. Plans, programmes, démarches, initiatives, projets, réalisations se sont multipliés aux quatre coins de l'Hexagone. La décentralisation a fait l'effet, notamment pour les Présidents de Conseils généraux et de Conseils régionaux (les maires n'avaient pas attendu) d'un véritable électrochoc. Ce surplus de motivation -

impossible à quantifier, mais décisif sur le terrain - est, du point de vue de l'aménagement du territoire, la principale retombée positive de la décentralisation.

Pour le reste, en effet, celle-ci a entraîné trois conséquences qui ont fortement accentué le déclin de l'aménagement du territoire.

*a) Les lois de décentralisation ont, à l'évidence, accentué le brouillage des compétences*

Elles affirment effectivement un principe : celui de la priorité régionale dans l'aménagement du territoire. Mais elles reconnaissent aussi (pouvaient-elles d'ailleurs faire autrement ?) des compétences d'intervention aux autres collectivités publiques.

La priorité régionale est inscrite dans l'article 4 de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire. Plus précisément, les alinéas 1,2 et 3 de cet article disposent : *«Les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les régions peuvent, lorsque leur intervention a pour objet la création ou l'extension d'activités économiques, accorder des aides directes ou indirectes à des entreprises, dans les conditions ci-après (...). Les aides directes revêtent la forme de primes régionales à la création d'entreprises, de primes régionales à l'emploi, de bonifications d'intérêt ou de prêts et avances à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. Les aides directes (...) sont attribuées par la région dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat... Ces différentes formes d'aides peuvent être complétées par les départements, les communes ou leurs groupements lorsque l'intervention de la région n'atteint pas le plafond fixé par le décret mentionné à l'alinéa précédent».*

Ce sont donc bien les régions qui, pour l'attribution des aides directes énumérées par la loi, disposent d'une priorité. C'est d'ailleurs cette interprétation qui a été retenue par le Conseil d'Etat dans plusieurs arrêts (1). Le dispositif était donc bien «verrouillé» : l'octroi d'une aide directe par une commune ou un département était subordonnée à sa mise en oeuvre par la région.

Mais cette priorité régionale dans l'aménagement du territoire était fragile, au moins pour trois raisons. Elle ne concernait, en premier lieu, que les aides directes aux entreprises (la distinction

---

(1) Cf. : C.E. 11 juillet 1991. *Préfet, commissaire de la République du département de la Haute-Saône* AJDA 1991 p. 822, note Claude DEVES.

faite dans la loi de 1982 entre les aides directes et indirectes étant d'ailleurs très floue et peu opérationnelle sur les plans juridiques et économiques), c'est-à-dire une petite partie de celles mises en œuvre par l'aménagement du territoire. Cette priorité, en second lieu, n'a pas survécu au IXème plan. Les dispositions de la loi du 7 janvier 1982 furent reprises dans la loi d'approbation du IXème plan. Mais elles ne le furent pas par celle du Xème plan et elles ne sont plus applicables. A quelques exceptions près, les régions, les départements et les communes sont soumis au même régime juridique pour leurs interventions économiques.

Les lois de décentralisation ne pouvaient, à vrai dire, ignorer les autres collectivités publiques pour l'exercice des compétences d'aménagement du territoire. L'auraient-elles fait qu'elles n'auraient sans doute pas été respectées.

L'Etat, responsable de la définition et de la conduite *«de la politique économique et sociale ainsi que de la défense de l'emploi»* (1), est investi d'une mission de conception générale, d'harmonisation et d'exécution de la politique d'aménagement du territoire. Disposant d'un personnel deux fois plus nombreux que celui de toutes les collectivités locales et d'un budget deux fois plus lourd que celui, cumulé, des autres collectivités, il possède évidemment un «poids» sans concurrence. Il convient d'ajouter que la loi du 7 juillet 1982 (article premier) dispose que *«les communes, les départements et les régions (...) concourent avec l'Etat à l'aménagement du territoire, au développement économique (...) ainsi qu'à la protection de l'environnement»*.

L'article L.110 du code de l'urbanisme accentue l'imprécision des compétences : il énonce, en effet, que *«le territoire français est le patrimoine commun de la Nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant en zones urbaines et rurales, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace»*. Les compétences d'aménagement du territoire ne sont pas ignorées par les institutions de regroupement de communes. De telles compétences sont ainsi exercées par certains syndicats et districts, par les communautés urbaines (à vrai dire très peu nombreuses : il n'en existe que neuf) et surtout par les communautés de communes et les communautés de villes créées par la loi n° 92-125 du 6 février 1992. Ces deux dernières institutions



---

(1) Art. 5 al. 1 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982.



assurent de plein droit les compétences relevant de «l'aménagement de l'espace» et «des actions de développement économique».

**Ces enchevêtrements, recoupements et chevauchements de compétences amènent inévitablement une question : qui fait quoi ?** Le problème est d'autant plus délicat à résoudre qu'il se pose dans un Etat unitaire et que chaque collectivité peut estimer avoir un titre pour aménager «son» territoire, territoire évidemment «emboîté» dans celui d'une autre collectivité.

*b) La décentralisation a incité l'Etat à se désengager progressivement des responsabilités qui avaient été les siennes en matière d'aménagement du territoire*

Réaction malencontreuse qui résulte d'une erreur d'analyse : un Etat décentralisé n'est pas un Etat qui se replie. Ce n'est pas un Etat qui se désengage ; c'est un Etat qui travaille autrement qu'un Etat centralisé, dans la mesure où la décentralisation est une forme de division du travail. Or, aux lendemains de la réforme décentralisatrice de 1982-1983, la DATAR -réorganisée- fut pratiquement mise en sommeil. La formule peut paraître caricaturale mais elle n'est pas éloignée de la réalité. Le respect de la décentralisation s'est transformé en une politique de non-intervention et de désengagement financier et en une politique d'assistance aux collectivités locales, lui faisant perdre de vue ses missions nationales. La disparition progressive de la prospective au cours de cette période est caractéristique de l'effacement de l'Etat. A une volonté d'aménagement global et national dans une perspective de transformation des équilibres du territoire, se substituent des actions d'aménagement «au coup par coup», sans vision d'ensemble. L'aménagement du territoire cesse d'être une politique d'Etat.

*c) La décentralisation n'a été accompagnée d'aucune péréquation des ressources entre collectivités territoriales*

**Les lois de 1981 et 1982 ont renvoyé les collectivités à leurs propres moyens, les riches à leur richesse, les pauvres à leur pauvreté. La Lozère à son dénuement, les Hauts-de-Seine à leur opulence.**

Avec le recul du temps, on ne peut être que surpris par une lacune d'une telle ampleur. Un pan entier de la construction a été omis et le déséquilibre qui en résulte est lourd de conséquences.

**Confier aux régions une responsabilité éminente en matière d'aménagement du territoire sans mettre en place des mécanismes sérieux de solidarité financière, ne pouvait, en effet, conduire qu'à l'accroissement des disparités de développement, à la désertification des uns et à la congestion des autres.**

## **5. L'ouverture des frontières : européanisation et internationalisation**

Voilà encore une tendance de fond dont l'imparfaite maîtrise par les gouvernements successifs a conduit au déclin de l'aménagement du territoire.

La « politique des années 1950 et 1960 » correspondait à un aménagement hexagonal du territoire, ou presque hexagonal : les actions dans les départements et territoires d'outre-mer étaient assez limitées. Il s'agissait d'orienter les hommes et les activités avec des programmes français, selon des décisions françaises et avec des crédits français.

Les premiers indices de changement apparaissent à partir de 1975, date de la création du fonds européen de développement régional (FEDER). A l'origine, ce fonds n'est qu'un instrument limité d'intervention : il ne représentait que 4,8 % du budget de la Communauté et, reflet fidèle de la loi du « juste retour », il remboursait les Etats membres de leurs propres dépenses de politique régionale. Mais l'action de la Communauté ne va pas tarder à s'alourdir au fil des réformes du FEDER en 1979, 1984 et 1988, de l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans le Marché Commun (deux Etats qui ont de très graves problèmes de développement régional), de l'Acte unique de 1986 et (dans un futur assez proche) du traité sur l'Union européenne (traité de Maastricht) de 1992. De cette évolution sur une quinzaine d'années environ, les tendances suivantes peuvent être dégagées.

### *a) La part accrue des fonds structurels*

Les dotations des fonds structurels (FEDER et FEOGA orientation) et des autres instruments financiers de la Communauté (BEI, fonds CECA pour la reconversion et « facilités ORTOII » ou nouvel instrument communautaire) en faveur de la politique régionale européenne, représentent une proportion de plus en plus importante du budget de la Communauté : 27,9 % fin 1992 et, sans doute, 33,4 % en 1997.

Entre 1989 et 1993, les régions éligibles aux aides communautaires auront ainsi bénéficié d'environ 60 milliards d'ECU, soit plus de 400 milliards de francs. Pour le Portugal, la Grèce et l'Irlande, principaux bénéficiaires, une telle masse correspond à des transferts financiers se situant entre 2,5 % et 3,5 % de leur produit intérieur brut et elle est comparable, en volume, à l'aide Marshall pour la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie entre 1948 et 1951.

*b) Les moyens financiers européens sont de plus en plus sélectifs et concentrés.*

La réforme opérée par le règlement du 24 juin 1988, réforme prévue par l'Acte unique, concentre les crédits européens sur cinq objectifs et, plus particulièrement, sur l'objectif n° 1 qui doit absorber 80 % des crédits du FEDER. Ces objectifs sont les suivants avec, mentionnés entre parenthèses, les crédits prévus pour 1993, en milliards d'écus :

- objectif n° 1 : promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement (9,2)
- objectif n° 2 : reconvertir les régions, régions frontalières ou parties de régions (y compris les bassins d'emploi et les communautés urbaines), gravement affectées par le déclin industriel (1,5)
- objectif n° 3 : combattre le chômage de longue durée (1,8)
- objectif n° 4 : faciliter l'insertion professionnelle des jeunes (1,8)
- objectif n° 5 a) accélérer l'adaptation des structures agricoles (0,7)
- objectif n° 5 b) : promouvoir le développement des zones rurales (0,9)

Cette concentration est renforcée par le principe «d'additionnalité» selon lequel les crédits européens doivent s'ajouter aux moyens financiers dégagés par les Etats et non intervenir à titre de remboursement.

*c) Les financements européens sont de plus en plus accordés sur programmes et de moins en moins sur projets.*

Cette évolution, manifeste au fil des réformes des fonds structurels, a culminé en 1988 lors de la refonte de la politique régionale européenne. Elaborés par les instances communautaires, les programmes (plans, cadres communautaires d'appui et programmes opérationnels) sont adoptés par les Etats en étroite partenariat avec les autorités locales concernées.

*d) La dernière tendance semble conduire, au-delà d'une simple politique régionale européenne, à un aménagement du territoire européen, décidé dans un cadre de plus en plus communautaire, sous le contrôle des Etats et appuyé sur les autorités locales*

C'est, pour l'aménagement du territoire français, un véritable bouleversement par rapport aux techniques antérieures de conception, de décision et d'exécution des actions d'aménagement. Plusieurs éléments accompagnent et nourrissent cette tendance.

La Commission des Communautés européennes, sans d'ailleurs qu'elle réussisse toujours bien dans cette mission à cause des immenses difficultés qu'elle rencontre, est chargée de contrôler et d'harmoniser les aides des Etats en faveur de développement régional. Les Etats ne sont donc libres, au regard notamment des aides en faveur des entreprises, ni de la nature de leurs interventions, ni de leur montant.

L'Acte unique (dans son titre V) et le traité sur l'Union politique (dans son titre X : articles 130 A à 130 E) mettent particulièrement l'accent sur «*le renforcement de la cohésion économique et sociale*». Cet objectif n'est pas le moins important. S'il y eût bien, sur la période 1960 - 1974, une convergence des économies des Etats membres, les écarts de développement entre les régions riches et pauvres, après une pause, ont continué de se creuser. Le rapport périodique de 1991 sur la situation et l'évolution socio-économique des régions de la Communauté souligne, en matière de revenus, «*la persistance de différences considérables entre les régions de la Communauté*», des différences qui se retrouvent également dans le domaine de l'emploi. Le rapport du taux moyen de chômage, entre les dix régions les moins touchées et les dix régions les plus frappées, était ainsi de 1 à 9 en 1990.

L'impact de la politique régionale européenne est resté, jusqu'en 1988, assez limité. Il n'est guère douteux que la construction économique de l'Europe a principalement profité aux régions développées qui ont pu intensifier les réseaux d'échanges déjà existants et en ouvrir de nouveaux. C'est dire que des choix politiques décisifs devront être faits. Les transferts en faveur des régions défavorisées doivent-ils être augmentés ? Doivent-ils emprunter des canaux nouveaux, tels ceux des prestations sociales ou de la formation, par exemple ? Le traité sur l'Union européenne tend à renforcer «*l'eupéanisation*» de l'aménagement du territoire. Il prévoit, en effet, la création d'un fonds de cohésion économique et sociale (qui pourrait être doté de 10 milliards d'écus sur la période

1993-1997), un renforcement des fonds structurels existants et l'élaboration, tous les trois ans, d'un rapport de la Commission sur l'état de la cohésion économique et sociale, rapport qui pourrait constituer l'amorce d'un plan d'aménagement du territoire communautaire. Le document de prospective «Europe 2000» établi par la Commission en 1991 va également dans le même sens.

Il convient d'ajouter que la perspective du marché unique sans frontières, puis sa mise en oeuvre à compter du 1er janvier 1993, ont constitué, pour les collectivités locales, une nouvelle donne. Elles se sont intégrées dans des mécanismes concurrentiels et de coopération qui les ont amenées à conclure de nombreux accords avec des collectivités décentralisées étrangères. Notamment sur les zones frontalières, des ensembles se constituent, de véritables «euro-régions» qui aboutissent à la création de nouveaux territoires et de nouveaux réseaux (par exemple : pôle européen de développement, dit «des trois frontières», créé en 1985 ; programme PACTE : pôle d'action et de coopération transfrontalier entre Nord-Pas-de-Calais et Hainaut ; programme PAMINA : Palatinat, Mittlerer Oberrhein et Nord Alsace ; programme Nord-Pas-de-Calais-Kent-Flandres-Wallonie-Bruxelles).

Ce phénomène n'est d'ailleurs pas propre à l'Europe communautaire. La coopération décentralisée a largement dépassé le stade du folklore touristique pour s'engager dans des programmes de développement et cette coopération a été encouragée par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (article 131 et suivants de la loi). Les entreprises de leur côté, développent une stratégie d'implantation qui ignore les frontières nationales. La mondialisation de l'économie et la prise en considération des coûts du travail les rendent moins sensibles aux incitations des Etats et à leurs objectifs d'aménagement du territoire.

#### **B. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE SANS CRÉDITS ET SANS AUTORITÉ : CHRONIQUE D'UN DÉCLIN CONFIRMÉ**

Le déclin de l'aménagement du territoire a affecté presque tous les aspects de cette politique. Trois d'entre eux sont particulièrement significatifs : les crédits qui baissent, les structures qui se délitent, les primes qui perdent leur caractère incitatif.

## **1. Le fléchissement des crédits**

Retracer l'évolution des crédits de l'aménagement du territoire sur une longue période est très utile : c'est un indicateur fiable de l'intérêt que l'Etat accorde à cette politique. Mais l'examen de ces masses budgétaires doit être effectué avec beaucoup de précautions. D'abord, ne sont présentés que les crédits spécifiquement affectés au budget de l'aménagement du territoire (crédits figurant au bleu «aménagement du territoire») sans prise en compte des crédits parfois considérables consacrés à des politiques d'Etat qui intéressent très directement l'aménagement du territoire (infrastructures routières, autoroutières, ferroviaires, crédits destinés à l'aménagement rural, aux zones de montagne...). Les crédits destinés aux contrats de plan ne sont que partiellement pris en considération. Ne sont également pas comptabilisés les crédits consacrés à l'aménagement du territoire par les budgets des collectivités locales.

L'article 132 de la loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 portant loi de finances pour 1992 avait imposé l'établissement d'un fascicule «jaune» retraçant, en annexe au projet de loi de finances (et à compter du projet pour 1993), l'ensemble des crédits affectés par l'Etat à l'aménagement du territoire. Mais ce «jaune» n'a été rendu public pour la première fois qu'à la fin du mois de novembre 1993.

En second lieu, le contenu du budget de l'aménagement du territoire varie d'une année à l'autre, rendant ainsi délicates les comparaisons. Ces modifications de structure budgétaire ne sont pas rares. Par exemple, pour 1993, les crédits destinés à la région Corse et relatifs à la mission interministérielle sont inscrits, non au budget de l'aménagement comme les années précédentes mais à celui de l'Intérieur.

En troisième lieu, la nature des crédits pris en considération peut entraîner des variations très sensibles dans les montants globaux. A titre d'illustration, pour 1993, selon que l'on ajoute aux dépenses ordinaires, les autorisations de programme ou les crédits de paiement des dépenses en capital, on observe, par rapport au budget de 1992 et en utilisant la même nature des dépenses, soit une hausse de 23 % (en autorisation de programme), soit de 2,8 % (en crédits de paiement), en francs courants dans les deux cas.

En tenant compte de ces importantes réserves, le tableau suivant retrace l'évolution du budget de l'aménagement du territoire sur treize années (en millions de francs, en francs courants et en francs constants) et en autorisations de programme.

Années	Montants en francs de 1990	% de variation année précédente
1980	1 862,81	
1981	1 462,19	- 21,5
1982	1 740,64	+ 19,04
1983	1 211,97	- 30,37
1984	1 499,27	+ 23,7
1985	1 479,8	- 1,3
1986	1 212,49	- 18,06
1987	1 172,36	- 3,3
1988	1 078,87	- 7,97
1989	1 060,8	- 1,67
1990	1 010,35	- 4,76
1991	1 103,86	+ 9,25
1992	1 149,72	+ 4,15
1993 (1)	1 381,36	+ 20,15

(1) Pour 1993, le calcul a été établi à partir d'une prévision d'augmentation de l'indice des prix de 2,5 %. Il convient de préciser que si l'augmentation est forte en autorisations de programme, les crédits de paiement enregistrent une baisse de 2,85 %.

Ce tableau illustre bien la crise de l'aménagement du territoire. Les crédits inscrits dans la loi de finances initiale pour 1993 sont, en francs constants, très éloignés de ceux prévus pour 1980. Le niveau global de ces crédits reste très faible : 0,17 % du budget de l'Etat en 1991 et 0,13 % en 1992. Une comparaison avec les crédits européens reçus pour la France au titre de la politique régionale européenne est, à la fois, éclairante et... inquiétante. Sur la période 1989-1993, la France devrait recevoir 2.508 millions d'ECU, soit environ 16 milliards francs. (objectif n° 1 : 888 millions d'écus ; objectif n° 2 : 700 millions et objectif n° 5 b) : 920 millions). Le budget français cumulé de l'aménagement du territoire pendant cette même période atteindra 10,7 milliards francs. La faiblesse de l'effort de notre pays pour l'aménagement de son territoire n'en apparaît que plus sensible.

## 2. Le nomadisme de la DATAR

L'une des marques les plus nettes des incertitudes se situe dans l'évolution des structures ministérielles chargées de l'aménagement du territoire. Le tableau suivant retrace cette évolution depuis l'origine (plus précisément depuis la création de la DATAR en 1963).

- 1963-1967	rattachement direct au Premier ministre
- 1967-1972	ministre délégué auprès du Premier ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire
- 1972-1974	ministère de l'aménagement du territoire, du logement, du tourisme (et des transports en 1974)
- 1974-1976	rattachement au ministère de l'intérieur
- 1976	ministère du plan et de l'aménagement du territoire
- 1977-1978	ministère de l'équipement et de l'aménagement du territoire
- 1978-1981	rattachement au Premier ministre
- 1981-1986	ministère d'Etat, chargé du plan et de l'aménagement du territoire
- 1986-1988	ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports
- 1988-1991	ministre délégué auprès du ministre de l'industrie, chargé de l'aménagement du territoire
- 1991-1992	ministre d'Etat chargé de la ville et de l'aménagement du territoire
- 1992	secrétariat d'Etat auprès du ministre de l'industrie et du commerce extérieur, chargé de l'aménagement du territoire
- 30 mars 1993	ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, ministre délégué chargé de l'aménagement du territoire et des collectivités locales



Chaque regroupement présente une certaine logique, plus ou moins nettement affirmée. Mais les changements successifs sont révélateurs de l'absence de politique. Non moins caractéristique est le fait qu'à partir de 1967, l'aménagement du territoire n'est plus que rarement une structure ayant autorité sur les autres ministères (Premier Ministre ou Ministère d'Etat), ce qui souligne que le sujet a cessé d'être prioritaire.

### 3. La disparition du caractère incitatif des aides

Il s'agit, là encore, d'un élément très révélateur de l'effacement de l'aménagement du territoire. Les primes, en effet, même si elles sont très controversées quant à leur efficacité, constituent un bon indice de l'intérêt qu'attache un Etat à l'aménagement de son territoire et au développement régional. Or, les réponses apportées, par les services chargés de la gestion de la prime d'aménagement du territoire (PAT), à un questionnaire émanant de la commission sénatoriale des affaires économiques et du plan, sont très révélatrices. Selon ces réponses <sup>(1)</sup>, «*la France est le seul pays de la CEE à ne pas se donner les moyens financiers d'attirer les projets industriels*». Les mêmes services estiment que «*l'incitativité entamée (de la PAT) induit des dysfonctionnements et nous donne une mauvaise image de marque*». La faiblesse des crédits incite, d'autre part, à les concentrer sur des projets «*internationalement mobiles*», c'est-à-dire les projets étrangers qui bénéficient ainsi d'une aide très sensiblement supérieure à celle accordée aux projets français (en 1991, 47.000 francs par emploi créé par un projet étranger et 23.000 francs par emploi pour les projets français).

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits de la PAT (en autorisations de programme et en millions de francs) :

---

<sup>(1)</sup> Cf. avis budgétaire de M. Jean PUECH, Aménagement du territoire, Sénat 1992, n° 58, tome X, p. 42.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA PAT

1986	600
1987	260
1988	280
1989	220
1990	300
1991	660
1992	519
1993	594 (dont 150 millions de francs pour le projet Peugeot à Valenciennes : décision prise en 1988)

Si l'analyse des dotations budgétaires françaises est délicate, on comprendra facilement que les comparaisons avec les moyens financiers mis en oeuvre par nos voisins, soient encore plus délicates. Certaines aides, parce qu'elles sont « opaques », sont difficiles à évaluer avec précision. D'autres transitent par des organismes soumis à des statuts très divers avant d'être versées aux entreprises. Malgré ces réserves, il est possible, à travers le tableau suivant, d'approcher la réalité.

### MONTANT MOYEN DES AIDES RÉGIONALES

France	indice 100
Belgique	300
Royaume-Uni	304
Allemagne	655
Italie	1.160
Moyenne CEE	538

Source : rapport KUCHEIDA, Doc. parl. Ass. nat. 1990, n° 1353, p.71.

On remarquera d'ailleurs que les Etats les plus libéraux ne sont pas les moins interventionnistes : les exemples du Royaume-Uni et de l'Allemagne sont, à cet égard, caractéristiques.

**La France est bien «lanterne rouge» en Europe et les conséquences, pour notre pays, sont graves. D'une part, les entreprises françaises ne sont pas suffisamment aidées et, d'autre part, la faiblesse des aides dissuade les entreprises étrangères de s'installer sur notre sol. Selon la DATAR, au cours des trois années 1986-1987-1988, sur onze projets importants non réalisés d'implantations étrangères, sept le furent en raison de l'insuffisance des aides financières. Environ 2 milliards d'investissements et près de 2.000 emplois furent ainsi orientés, par des entreprises américaines et japonaises, vers le Royaume-Uni, la Belgique et les Pays-Bas.**

**Le choix apparaît alors assez clair : soit la Commission européenne accentue fortement son contrôle afin de faire respecter la réglementation européenne relative aux aides et contribuer à établir une harmonisation des régimes nationaux, soit la France augmente très sensiblement le montant des primes accordées.**

### **III. UNE NOUVELLE PRISE DE CONSCIENCE (1990-1993)**

**Le réveil de l'aménagement du territoire se produit en 1990 : un réveil qui répond au choc provoqué par les premiers résultats du recensement effectué en 1990. La dégradation de la situation était, à vrai dire, déjà connue par les travaux régulièrement effectués par divers instituts et laboratoires de recherches (notamment par l'INSEE). Mais le recensement révèle l'ampleur des transformations à l'échelle nationale. C'est aussi en 1989 et 1990 que se produisent les bouleversements de l'Europe de l'Est et que se dessinent des orientations nouvelles pour l'aménagement du territoire à l'échelle de l'Europe.**

**Face à ce double constat, diverses réactions placées sous le signe d'un renouveau du volontarisme vont entraîner une renaissance du débat sur l'aménagement du territoire. Le Sénat joue dans cette renaissance un rôle de premier plan grâce à la mission d'information sur «l'Avenir de l'Espace Rural Français», constituée à la fin de 1989. Son rapport, présenté à la Convention de Bordeaux en 1991 reçoit un écho national et provoque une prise de conscience de la gravité des problèmes et des solutions à leur apporter.**

**Mais cette prise de conscience ne débouchera pas sur la définition d'une nouvelle politique gouvernementale d'aménagement.**

## A. L'ACCENTUATION DES DÉSÉQUILIBRES TERRITORIAUX

Les résultats comparés des recensements de 1982 et 1990 montrent, d'abord, le dynamisme de quelques régions : l'Ile-de-France (qui gagne 587.000 habitants entre les deux recensements, soit une progression de 5,83 %), le Languedoc-Roussillon (+ 9,78 %), Provence-Alpes-Côte d'Azur (+ 7,38 %) et Rhône-Alpes (+6,67 %). Trois régions, en revanche, enregistrent un solde démographique négatif (toujours entre les deux recensements) : le Limousin (- 1,94%), l'Auvergne (-0,86 %) et la Lorraine (- 0,61 %).

La croissance de la région capitale, qui s'était un moment calmée, a repris. Les recensements de 1975 et 1982 avaient montré une diminution de la part de l'Ile-de-France dans l'ensemble national. Elle restait, certes, la région la plus puissante en France, mais cette puissance était due, dans une large mesure, aux acquis de son passé. Or, Paris et l'Ile-de-France caracolent, de nouveau, en tête dans presque toutes les séries statistiques issues du recensement de 1990.

A l'inverse, une « diagonale aride » traverse la France. Prenant naissance dans les Pyrénées, elle s'élargit dans le Massif Central pour mourir dans les Ardennes. Dans cette zone, la désertification n'est pas seulement redoutée : elle devient une réalité. La population baisse régulièrement et passe en dessous du seuil critique en deçà duquel il semble ne plus y avoir de remèdes.

L'accentuation des déséquilibres territoriaux n'est pas seulement due à des facteurs spécifiquement français. L'effondrement des régimes communistes et le gigantesque « appel d'air » ainsi créé, risquent de déséquilibrer encore plus notre territoire en « tirant » la croissance vers l'est. La déchirure risque alors d'affecter toute la partie ouest et périphérique de la France. De ce point de vue la mégalopole qui relie Londres à la Méditerranée fait courir, à notre pays, des risques graves de dislocation territoriale et d'aggravation des déséquilibres existants. Ces risques sont d'autant plus sérieux qu'un nouvel axe de développement pourrait se constituer à l'est. Appuyé sur Hambourg, Leipzig, Dresde, Prague, Vienne et Budapest il serait en mesure d'alimenter une nouvelle croissance européenne qui laisserait la France largement à l'écart.

Dans un contexte économique difficile, la décennie 1990 apparaît, pour notre territoire, comme étant celle de « tous les dangers ». Le sur-développement francilien, la dévitalisation de trop de zones rurales au bord du « coma profond », l'expansion de quelques grandes métropoles qui « assèchent » les territoires

avoisinants, composent un paysage chaotique qui est de moins en moins adapté à l'individu.

## B. DES ACTIONS PONCTUELLES PLUS QU'UNE POLITIQUE

Suscité par le Sénat, ce réveil gagne l'Assemblée Nationale, lors d'un débat engagé le 29 mai 1990 <sup>(1)</sup>, sur une déclaration du Gouvernement. Débat suivi par une «rafale» de CIAT <sup>(2)</sup> au cours desquels furent adoptées diverses mesures de relance de l'aménagement du territoire. Le plus important de ces CIAT, parce qu'il opérait une remise en perspective de l'aménagement du territoire fut sans doute celui du 5 novembre 1990. Il fut suivi de quatre CIAT d'application les 3 octobre, 7 novembre 1991, 29 janvier et 23 juillet 1992.

Les mesures de relance arrêtées par ces CIAT ne dessinent pas, toutefois, une politique ambitieuse d'aménagement du territoire. Elles sont, en effet, ponctuelles même si certaines d'entre elles (la reprise des travaux de prospective, par exemple) sont bienvenues. Par ailleurs, elles ne sont pas accompagnées par un effort budgétaire significatif.

Les décisions ponctuelles sont nombreuses et variées. Elles visent, tout d'abord, à définir sept grands «chantiers territoriaux», chacun d'entre eux ayant une certaine homogénéité du fait de la nature des difficultés à traiter. Il s'agit de l'arc du nord de la France, du bassin parisien, de l'est, du centre, de l'arc atlantique, de l'axe Rhône-Alpes et de la façade méditerranéenne. Ces décisions tendent, ensuite, à réactiver les zones rurales fragiles. Mais, dispersées et de portée limitée, leur nombre (20 mesures retenues lors du CIAT du 28 novembre 1991) ne parvient pas à pallier la faiblesse de l'ambition affichée. Trois séries de décisions méritent toutefois de retenir l'attention : elles concernent les délocalisations, les schémas directeurs d'infrastructures et la politique en faveur de la ville.

---

(1) Cf. JO débats Assemblée Nationale, 29 mai 1990, p. 1711.

(2) Comité interministériel d'aménagement du territoire.

## 1. Les délocalisations

La décentralisation tertiaire, activée dans les années 1955, n'avait donné que des résultats fort minces et l'Etat, malgré quelques opérations réussies, n'avait guère donné l'exemple. Le secteur tertiaire représente pourtant une part importante de l'emploi total en France. Le tableau suivant indique cette part, en pourcentage, comparée à celle de certains de nos voisins européens <sup>(1)</sup> :

PART DE L'EMPLOI TERTIAIRE

France	61,9
Pays-Bas	68,1
Luxembourg	65,6
Danemark	65,5
Belgique	65,2
Royaume-Uni	64,9
Moyenne CEE	57,7

Source : projet de loi de finances pour 1991.

Les raisons de l'échec de cette décentralisation sont nombreuses. Mais la plus importante tient sans doute à la structure centralisée de l'Etat qui bloque la diffusion du tertiaire public comme du tertiaire privé.

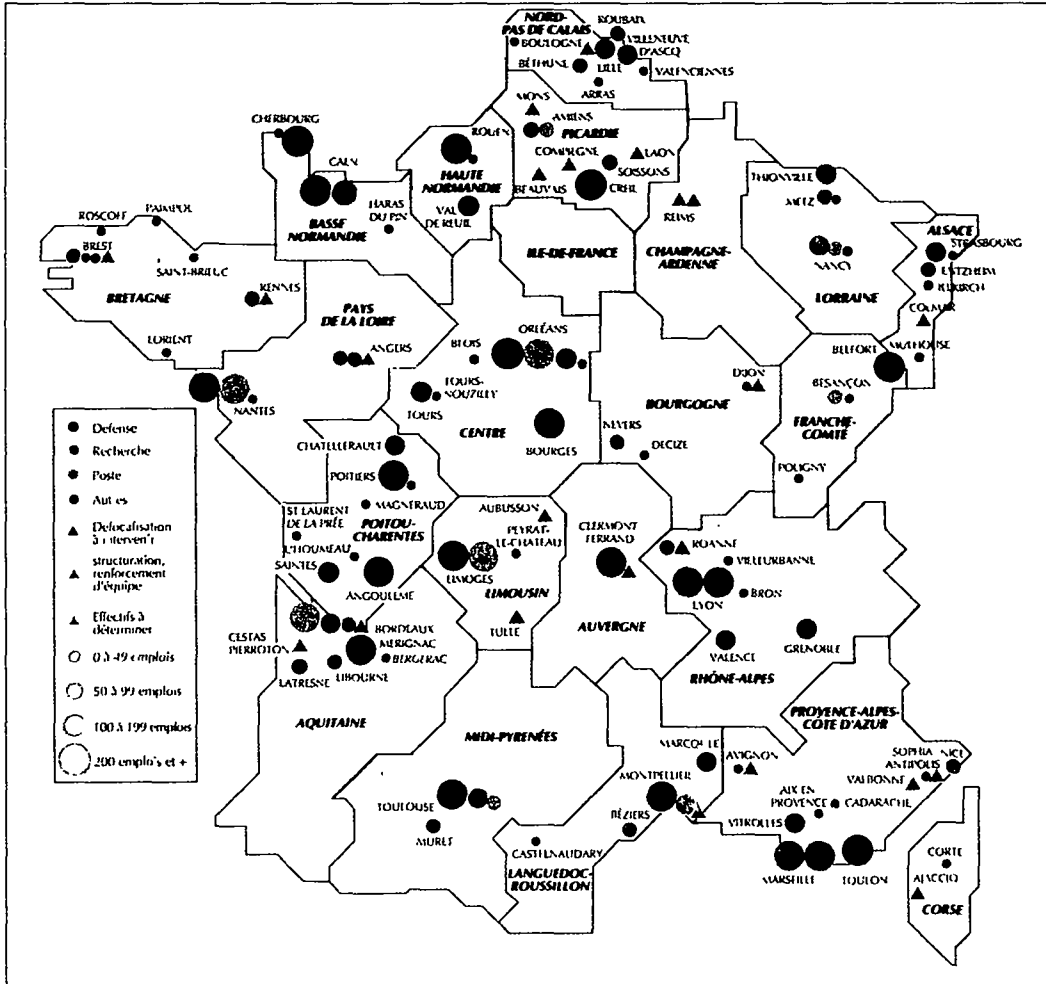
Le CIAT du 5 novembre 1990 a décidé de créer un « choc » en annonçant un objectif ambitieux : le transfert, hors Ile-de-France, de 15.000 emplois au minimum en trois ans. Les trois CIAT qui ont suivi (fin 1991, début 1992) ont annoncé trois vagues de « délocalisations » touchant plus de 14.000 emplois. Un nouvel objectif de 15.000 transferts était prévu, à réaliser d'ici la fin du siècle : soit un total de 30.000 emplois à déplacer. Une « délocalisation-symbole » était même annoncée afin de renforcer l'effet médiatique : celle de l'ENA à Strasbourg. La carte suivante <sup>(2)</sup> indique les nouvelles

---

<sup>(1)</sup> Cf. statistiques et indicateurs de régions françaises - SIRF - annexe au projet de loi de finances pour 1991.

<sup>(2)</sup> Extraits de la « Lettre de la DATAR », mars 1992, n° 137, p. 6.

localisations, leur nature et le nombre des emplois concernés :



Entre l'annonce d'un transfert et sa réalisation effective, il peut s'écouler beaucoup de temps. Il a ainsi fallu vingt ans pour l'installation complète de la météorologie nationale à Toulouse. Les

personnels mutés rencontrent de réels problèmes qui ne sont que partiellement réglés par les aides fournies par les pouvoirs publics <sup>(1)</sup>. Des erreurs juridiques graves, finalement très révélatrices d'une certaine conception de l'Etat, ont même conduit le Conseil d'Etat à annuler la décision de transfert de la SEITA de Paris à Angoulême, de l'ENA à Strasbourg et de l'UGAP à Melun-Sénart.

Des mesures ont également été prises en faveur de transferts touchant des services d'entreprises publiques (France-Télécom, SNCF, EDF, UAP, Thomson CSF, Groupe Air-France) ou concernant des entreprises privées (à certaines conditions, les salariés de ces entreprises peuvent bénéficier d'une prime maximale de 80.000 francs et l'entreprise elle-même d'une aide plafonnée à 25.000 francs par salarié recruté localement).

## **2. Les schémas directeurs d'infrastructure**

Les prévisions, à moyen ou long terme, concernant les tracés autoroutiers et le TGV ou l'implantation des universités constituent évidemment des axes déterminants pour l'aménagement du territoire. Les schémas directeurs sont, de ce point de vue, des instruments tout à fait essentiels pour corriger les déséquilibres territoriaux. De tels documents ne peuvent et ne doivent pas être simplement l'oeuvre du ministère responsable (celui de l'équipement pour les autoroutes, par exemple) ou de l'entreprise concernée. En posant le principe que les schémas directeurs doivent être adoptés en CIAT, le Gouvernement a fixé une règle incontestablement utile. Cette procédure, qui doit également être employée pour les révisions des schémas, permet en effet de réaliser les arbitrages indispensables et d'imposer le respect des objectifs d'aménagement du territoire préalablement déterminés.

## **3. La politique de la ville**

Lancée au début des années 1980, la politique de développement social des quartiers (DSQ) tendait à améliorer le cadre de vie des populations vivant dans les quartiers défavorisés. Utile

---

*(1) Cf. circulaire Premier ministre du 11 juin 1992 relative à l'accompagnement social des localisations en province des services de l'Etat et des établissements assimilés : JO 12 juin 1992.*



mais trop limitée, cette politique fut complétée par la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991. Elle proclame un droit nouveau : *«le droit à la ville»*, défini comme le droit, pour les citoyens, *«à des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation»*. Ce droit est accompagné de mesures diverses visant à le mettre en oeuvre. L'aménagement du territoire prend ainsi une dimension nouvelle en pénétrant au coeur de la ville et en recevant, de l'urbanisme, un espace qui lui manquait.

La Délégation interministérielle à la ville (DIV) a joué, en ce domaine, un rôle non négligeable qu'il convient de souligner.

## CHAPITRE II

### L'ÉTAT DES LIEUX : DE LA SURCONCENTRATION À LA DÉSSERTIFICATION

**Surconcentration, dislocation et désertification : trois tendances de l'aménagement qui, pour caricaturales qu'elles puissent paraître, correspondent bien à la réalité. La surconcentration est, d'abord, un fait parisien, «le fait central du territoire français» (1). L'aménagement du territoire est né du problème parisien, un problème qui continue de se poser, avec une acuité renforcée, plus de quatre décennies après «Paris et le désert français» (2). Mais, à une autre échelle évidemment, la surconcentration affecte également certaines métropoles régionales et l'expression «Toulouse et le désert Midi-Pyrénéen», parfois employée, traduit aussi une réalité.**

Ce phénomène n'est pas récent. Pour Paris, le rôle de la Seine, fleuve déjà utilisé par les Celtes, a été important à partir du XIXe siècle. Mais, plus encore, le centralisme, hérité de la monarchie absolue, des Jacobins et de Napoléon Ier, puis relayé par les ingénieurs issus de nos grandes écoles, a fait successivement converger, depuis le XVIIIème siècle, vers la capitale les routes, puis les chemins de fer et, pour finir, les lignes aériennes.

L'ampleur du phénomène ne manque, ainsi, pas d'impressionner. Des conséquences multiples en découlent. Les grandes agglomérations (mais les villes moyennes ne sont pas épargnées non plus) sont confrontées au drame des banlieues qui disloque littéralement le tissu urbain. Drame qu'elles sont dans l'incapacité de résoudre seules.

Aux villes en deshérence et aux banlieues entraînées dans une spirale d'asphyxie, s'ajoutent des espaces ruraux en voie de désertification. Ce sont les trois aspects d'une même réalité qu'il

---

(1) Cf. rapport -GUICHARD-, *La Documentation française*, p. 21.

(2) Jean-François GRAVIER.

importe de bien cerner avant de dégager les éléments d'une politique de sauvetage.

## I. L'HYPERTROPHIE DE LA RÉGION D'ILE-DE-FRANCE

Que pensent les lycéens de 16 à 18 ans de leur région, l'Ile-de-France ? Que veulent-ils en faire pour les années 2015, c'est-à-dire lorsqu'ils auront environ 30 ans ? L'opération «Avenir et territoires», pilotée par la DATAR et destinée à ce que les jeunes des 26 régions françaises prennent conscience de l'importance de l'aménagement du territoire, est, à cet égard, utile et révélatrice. Pour les jeunes de l'Ile-de-France, leur région est prestigieuse, d'une grande vitalité culturelle, centre du pouvoir politique et de la majorité des sièges sociaux français. Mais la région «paie un lourd tribut à cette réussite. Les revers de la médaille sont bien tristes et la région souffre de multiples dysfonctionnements». Les lycéens en distinguent cinq :

1 - Inadéquation entre l'offre et la demande d'emplois et une masse importante de chômeurs.

2 - Logements en nombre insuffisant, mal adaptés aux besoins, trop chers, une ségrégation entre quartiers riches et quartiers pauvres, parfois insalubres et violents.

3 - Espace rural grignoté par l'étalement de l'espace urbain.

4 - Transports multiples, longs, coûteux en temps et en carburants, trop de fatigue et de pollution.

5 - Ségrégation à l'intérieur de la région : emplois mal répartis, multiplicité de construction de bureaux enrichissant certaines zones alors que d'autres sont dépourvues de ressources et ne peuvent financer les infrastructures nécessaires à la population.

Et les lycéens concluent en soulignant que «ces difficultés nous paraissent provenir d'une organisation qui n'est plus valable : un centre trop développé s'asphyxie et perd ses atouts alors que son hyper-développement même vide la périphérie de sa substance et de son dynamisme». Une conclusion qui ne manque pas de lucidité : en 2015, l'Ile-de-France pourrait, si rien n'est fait, dépasser les 12 millions d'habitants.

Écoutons, enfin, les lycéens de Haute-Normandie qui s'interrogent sur leur région en 2015 : «**Rêvons un peu. Nous ne sommes pas devenus des grands banlieusards et nous n'avons pas disparu dans une vaste mégalopole traversée par la Seine et bordée de terres en friche ou de champs de colza**» (1).

La surconcentration parisienne a deux sens différents et complémentaires. Elle signifie, tout d'abord, une concentration de population sur un espace restreint du territoire national : 10,6 millions d'habitants, soit 18,8 % de la population française, sur 2,5 % du territoire (densité en Ile-de-France : 867,5 habitants /km<sup>2</sup> ; densité moyenne en France : 104). Elle signifie ensuite -et c'est sans doute l'aspect le plus important- une puissance économique dominante. L'Ile-de-France apparaît comme une étoile de première grandeur autour de laquelle, à des distances variables, tournent des satellites régionaux. Le problème peut alors être brutalement posé : l'Ile-de-France diffuse-t-elle sa croissance et alimente-t-elle le développement national ou, au contraire, sa croissance est-elle soutenue, voire générée par la province ? Est-elle le banquier de la France ou fonctionne-t-elle comme un «**aspirateur**» de la richesse nationale ? Au-delà des accusations non fondées et des discours incantatoires, est-il possible, à travers les études réalisées, de trouver une ou des vérités ?

#### A. FAITS, CHIFFRES ET TENDANCES : TABLEAU DE BORD DE L'ILE-DE-FRANCE

Avec 10,6 millions d'habitants, l'Ile-de-France bénéficie d'un «réservoir» considérable de population. Mais certains grands bassins d'emploi, en Europe, sont de taille à peu près comparable. Le tableau suivant permet d'établir d'utiles comparaisons (2) :

---

(1) Cf. *Avenir et territoires. Forum national du 27 janvier 1993 - Doc. DATAR.*

(2) *Tableau extrait de : l'économie de l'Ile-de-France dans l'économie française : Club capitale économique - novembre 1992, p. 5.*

	Population 1989 (en millions d'habitants)	Densité 1989 : hab./km <sup>2</sup>
Londres-Métropolitan Area	12.510	1.383,5
Paris-Ile-de-France	10.421	867,5
Köln-Düsseldorf	9.015	712,3
Milan-Lombardie	8.899	372,9
Randstadt	6.570	780,6
Barcelone-Catalogne	5.998	187,8
Madrid	4.852	606,8

Source : Club capitale économique, novembre 1992, p. 5.

La puissance de l'Ile-de-France apparaît dans les quelques chiffres suivants. Elle représente (situation en 1990) 25 % des petites et moyennes entreprises, 26 % du revenu des ménages, 27,6 % de la valeur ajoutée nationale soit 1,6 fois le produit intérieur brut de la Belgique et 80 % du PIB de l'Espagne (le PIB du département des Hauts de Seine est égal à celui de la Grèce), 30 % des effectifs universitaires, 38 % des cadres, 40,6 % des cadres supérieurs, 42 % du parc des bureaux (20 % en 1977), 40 % de la recherche publique, 55 % des chercheurs privés, 68 % des crédits du ministère de la culture (dont 61 % pour Paris), 78 % des sièges sociaux des 200 plus grandes entreprises, 90 % de la dotation de l'Etat pour les transports collectifs urbains et 96 % des marchés boursiers. Si la région Ile-de-France a connu un sérieux recul de l'emploi industriel (-27 % des effectifs entre 1975 et 1988 contre - 19 %, en moyenne, dans les autres régions), elle contribue pour plus de 27 % à l'activité industrielle nationale, largement en tête devant la région Rhône-Alpes (11,1 %).

Mais l'Ile-de-France, c'est aussi 20 millions de déplacements par jour, 50 millions de voyageurs/kilomètre par jour, des «bouchons» qui augmentent de 10 % par an sur les voies rapides et qui représenteraient un coût annuel d'environ 5 milliards de francs (soit 2 fois le budget de l'Etat consacré à l'aménagement du territoire), une ségrégation sociale sans cesse plus marquée dans le domaine du logement, une consommation foncière annuelle très élevée (200 hectares), une augmentation rapide des valeurs immobilières (prix moyen du m<sup>2</sup> de logement, à Paris, au premier semestre 1990 = 20.000 francs ; à la même époque, 100.000 francs/m<sup>2</sup> pour l'immobilier d'entreprise dans le VIII<sup>ème</sup> arrondissement) et un coût

des loyers sensiblement plus élevé qu'en province (en 1992, le prix de la location au m<sup>2</sup> était de 36,50 francs dans la région Ile-de-France, 26 francs en moyenne pour la province et 20 francs dans les agglomérations de moins de 20.000 habitants).

Ces statistiques ne constituent qu'une photographie, à un instant «t», de la région Ile-de-France. C'est dire que leur valeur explicative est très limitée. Les évolutions et les comparaisons quand elles peuvent être retracées, sont plus éclairantes. A cet égard, plusieurs observations méritent d'être faites.

### 1. Evolution démographique

L'évolution démographique est favorable à l'Ile-de-France dont la population, de 1982 à 1990, a augmenté de 6 % contre 4 % pour l'ensemble du territoire. Durant la même période, la croissance de la population des 8 départements limitrophes a atteint 8 %. En 1992, le trafic de la gare de Creil est supérieur à celui de Lille et le transport de banlieue de longue distance augmente de 6 % par an. La croissance démographique multiplie les problèmes de la région capitale.

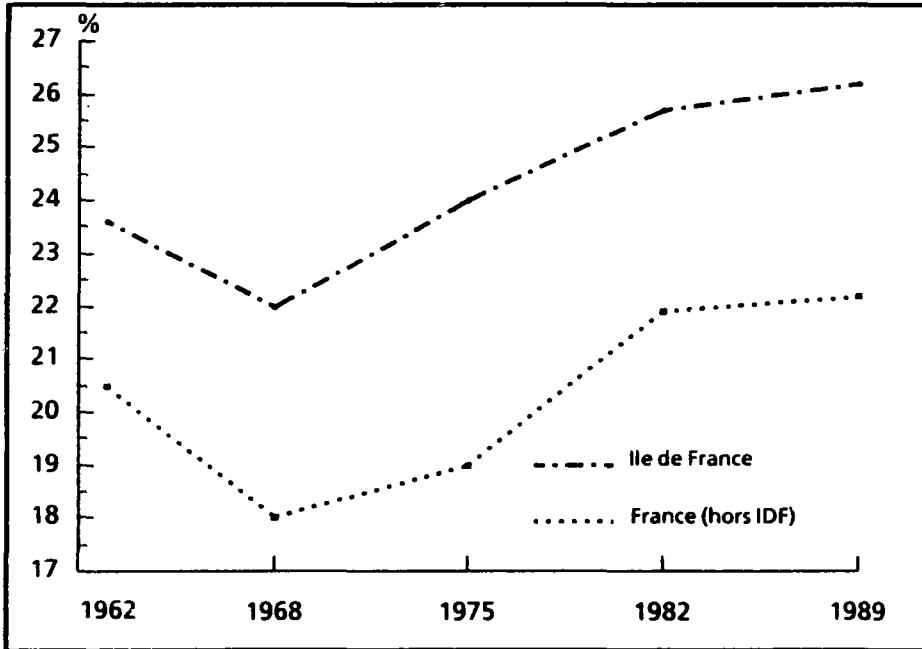
Les prix des terrains à bâtir éloignent de plus en plus les habitants de la «grande couronne» des lieux d'emplois. Dans les départements de cette «grande couronne», le ratio habitant/emploi est constamment négatif. En outre, il faut songer aux prix exorbitants de l'immobilier et des loyers à Paris et dans la proche banlieue.

Encore faudrait-il ajouter à ces données l'effet de l'immigration clandestine et du nomadisme, puisque, semble-t-il, 150.000 nomades -pour la plupart peu francophones, d'origine principalement roumaine et ex-yougoslave- sont rassemblés en Ile-de-France.

Surtout, il convient de remarquer que, même lorsque le solde migratoire de l'Ile-de-France était négatif, la région attirait les jeunes en âge de travailler (voir tableau ci-après). Le caractère attractif de la région n'est donc pas contestable : au fait que l'Ile-de-France propose des emplois, s'ajoutent de nombreux autres facteurs, y compris cet indéfinissable sentiment de «promotion» qui enveloppent celles et ceux qui «montent à Paris».

L'Ile-de-France draine les jeunes en âge de travailler au détriment des autres tranches d'âge.

**PART EN % DANS LA POPULATION TOTALE  
DE LA POPULATION ÂGÉE DE 25 À 39 ANS**



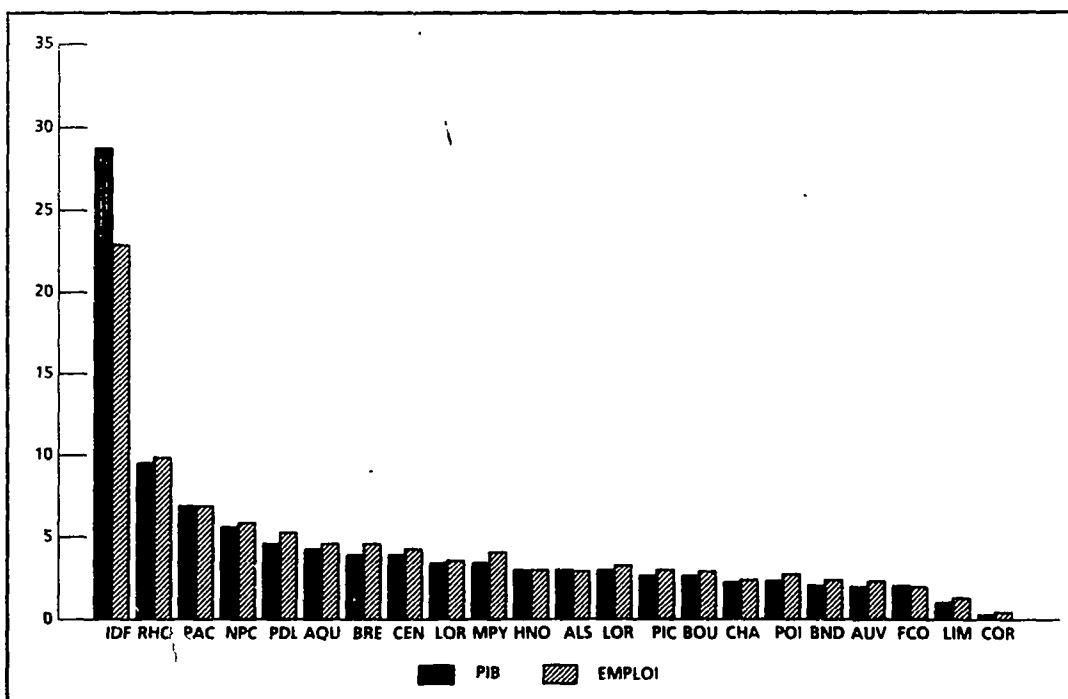
Source : GERI 1991

## 2. Poids économique comparé

Le poids économique de l'Ile-de-France, comparé à celui des autres régions françaises, est écrasant. Le tableau suivant le montre avec évidence :

### POIDS ÉCONOMIQUE DES RÉGIONS FRANÇAISES

#### EN PARTS DE L'EMPLOI - PIB NATIONAL



Source : Club capitale économique, novembre 1992, p. 19.



Selon une étude sur la croissance des régions, publiée par l'INSEE en janvier 1994, le poids économique de l'Ile-de-France a, d'ailleurs, eu tendance à s'accroître de 1982 à 1991. A cette dernière date, la région capitale participait «à hauteur de 29 % à la formation du produit intérieur brut français» contre 27,2 % en 1982.

Soulignons, toutefois, que les enseignements de cette étude mettent également en évidence que toute l'Ile-de-France n'est pas logée à la même enseigne, puisqu'il est précisé que «*Les départements de Paris et des Hauts-de-Seine (...) tiennent, dans ce domaine, une place particulière, avec respectivement 10,6 % et 8,2 % du PIB*». Ce qui conduit à ce que, dans ces deux départements, le PIB par habitant soit trois fois plus élevé -en moyenne- que celui constaté en province..., mais aussi en Seine-et-Marne ou dans le Val d'Oise.

### **3. Paris : place internationale**

La place internationale de Paris Ile-de-France est nettement affirmée et reconnue. L'étude réalisée par le GIP - Reclus sur les villes européennes le montre clairement (1). Elle porte sur 165 agglomérations de plus de 200.000 habitants (les «Douze» de la Communauté européenne, plus la Suisse et l'Autriche). En fonction d'une large «batterie» d'indicateurs, ces villes ont été réparties en six classes. Mais deux agglomérations apparaissent «hors normes» : Londres et Paris. Elles sont «fortes» dans tous les secteurs et, quel que soit l'indicateur retenu, elles ne quittent jamais la première ou la seconde place.

Il n'en demeure pas moins que la France n'est qu'au cinquième rang pour la localisation des quartiers généraux d'entreprises. Le tableau suivant indique le nombre de ces quartiers généraux d'entreprises étrangères installées dans un Etat, en octobre 1989 (2) :

---

(1) «*Les Villes européennes*», sous la direction de Roger BRUNET - DATAR et Reclus - La documentation française, 1989 - 80 p.

(2) Cf. rapport sur l'aménagement du territoire - Doc. parl. Ass. Nat. 1990, n° 1353, p. 72.

ETAT	NOMBRE DE QUARTIERS GÉNÉRAUX
Royaume-Uni	332
Belgique	196
Pays-Bas	11
Allemagne	102
France	99

Le tableau suivant indique l'évolution des implantations de quartiers généraux des sociétés américaines et japonaises :

	IMPLANTATION 1989	CRÉATION 1984-1989	TAUX DE SATISFACTION EN %	MEILLEURE LOCALISATION APRÈS 1992
Belgique	196	23	84	49
Pays-Bas	111	27	92	33
Royaume-Uni	332	37	89	40
Allemagne	103	20	80	17
France	99	14	72	14

La situation internationale de Paris n'est pas un fait définitivement acquis. L'évolution est réversible. Dans les Etats voisins du nôtre, en effet, (Allemagne, Pays-Bas par exemple), les grandes entreprises ont le choix entre plusieurs sites d'implantations, c'est-à-dire plusieurs grandes agglomérations attractives. En France, Paris est pratiquement la seule ville à assumer, pour les états-majors d'entreprises étrangères, cette fonction économique.

## B. L'ILE-DE-FRANCE EN FRANCE : VAMPIRE OU CORNE D'ABONDANCE ?

Voilà un débat essentiel pour l'aménagement du territoire ! Un débat qui, longtemps, reposa sur des affirmations non démontrées, des études partielles et limitées.

Depuis le milieu des années 1980, la réflexion a beaucoup progressé du fait de travaux importants émanant principalement du GERI <sup>(1)</sup>, de la centrale de bilans de la Banque de France, de l'IAURIF <sup>(2)</sup>, de l'OEIL <sup>(3)</sup>, du Conseil régional de l'Ile-de-France et du Club capitale économique.

Ces études fondées sur d'impressionnantes séries statistiques, des calculs, des courbes et des diagrammes aboutissent à deux thèses bien opposées. Selon la première, la région de l'Ile-de-France est un Centre puissant, mais qui est largement alimenté par la collectivité nationale et dont l'impact sur le reste du pays est anémiant. Selon la seconde, le développement francilien est la « locomotive » économique de l'ensemble du pays.

### 1. Une région « pieuvre », nourrie par la collectivité nationale ?

*a) Une région bénéficiaire d'un exceptionnel processus d'accumulation des richesses*

Le processus d'accumulation des richesses est lié à de très nombreux facteurs.

---

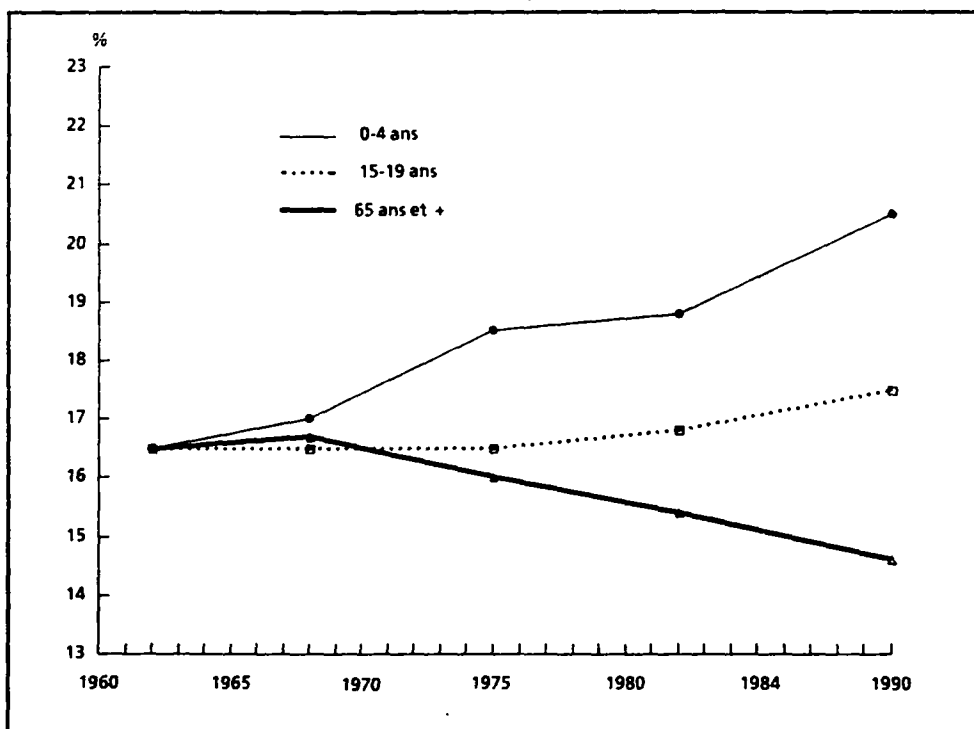
(1) Groupe d'Etude et de Réflexion Interrégional, présidé par Jacques VOISARD, président du Comité de décentralisation.

(2) Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France.

(3) Observatoire de l'Economie et des Institutions Locales. Université de Paris XII - Créteil.

Il s'agit, tout d'abord du facteur démographique qui tient à la jeunesse et à la qualification professionnelle de la population (1).

L'Ile de France, depuis 1962, concentre une part croissante des jeunes. A l'inverse, elle accueille une part de plus en plus faible de personnes âgées de 65 ans et plus. Le graphique suivant retrace l'évolution, entre 1962 et 1990, pour des tranches d'âges significatives.

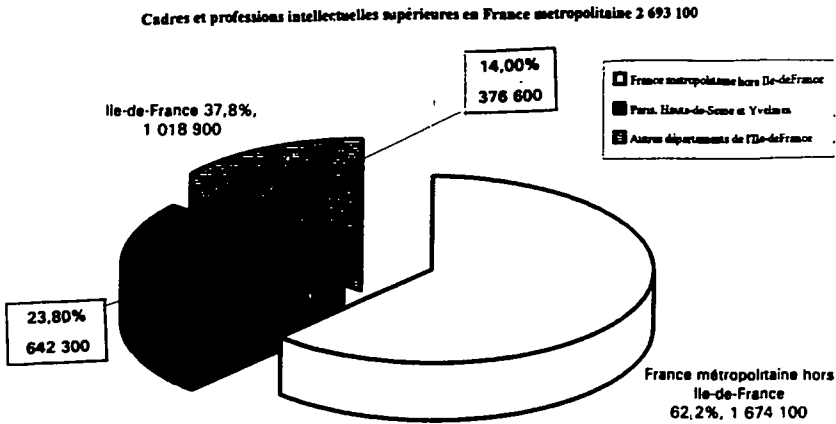


Source : INSEE - RGP 1962, 1968, 1975, 1982 et 1990 - GERI 1993

(1) Cf. rapport GERI 1993. Populations et emploi : trente ans de mutations à travers la France.

Elle attire 37,8 % des cadres et professions intellectuelles supérieures, ce qui lui donne un avantage «intellectuel» sur les autres régions. Si, comme on le dit parfois, l'aménagement du territoire c'est «des routes plus de l'intelligence», la région capitale apparaît, au moins pour le second élément, particulièrement bien pourvue.

### PART DES CADRES SUPÉRIEURS RÉSIDANT EN ILE-DE-FRANCE EN 1990



Source : INSEE - RGP 1990

Champ : Population active (à l'exception des chômeurs n'ayant jamais travaillé)

**Il s'agit, ensuite, du facteur politique et administratif.**

Non seulement la présence du pouvoir politique et de la haute fonction publique constitue pour l'Ile-de-France un atout décisif, mais le «taux d'administration» y est plus élevé qu'ailleurs <sup>(1)</sup>. Il atteint 5,4 % contre 5,13 % en Provence - Alpes-Côte d'Azur ; 4,17 % en Rhône-Alpes ; 3,57 % en Nord - Pas de Calais ; 5,02 % en Limousin et 4,52 % en Auvergne.

Les services de haut niveau aux entreprises (conseils en gestion, en informatique, publicité, cabinets d'audit...) et aux particuliers, y sont plus développés et concourent à renforcer la concentration des hommes et des activités.

Il en va de même des services publics.

Le niveau des télécommunications en offre un bon exemple <sup>(2)</sup>. L'Ile-de-France, c'est 21,81 % des lignes principales, et 22,44 % de l'augmentation annuelle des lignes principales, 25,46 % du parc de minitels et une position très favorable dans la géographie tarifaire nationale. La conclusion de l'étude précitée est claire : «le degré d'équipement de l'Ile-de-France en produits et services de télécommunication n'a fait que renforcer le poids de cette région vis-à-vis des autres régions françaises».

On remarque également que si le niveau de construction de bâtiments industriels est assez faible en Ile-de-France, celui de la construction de bureaux est très élevé <sup>(3)</sup>. Jusqu'en 1984, la DATAR a interdit la construction de bâtiments industriels. Cela a abouti à une multiplication des bureaux. Le tableau suivant retrace l'évolution pour les locaux de bureaux :

---

<sup>(1)</sup> Cf. Dominique QUARRÉ. *Les agents de l'Etat au 31 décembre 1988 - INSEE 1992.*

<sup>(2)</sup> Cf. Gilles PANNETIER. *Les télécommunications en Ile-de-France, in -les nouveaux dynamismes régionaux - Région Ile-de-France», juillet 1992, p. 9.*

<sup>(3)</sup> v. GERI, *La dynamique de l'immobilier d'entreprise et du logement à travers la France de 1969 à 1991.*

	1969-1973	1974-1983	1984-1991
France hors Ile-de-France	+ 76 %	- 35 %	+ 161 %
Ile-de-France	+ 141 %	- 61 %	+ 384 %

La rupture constatée sur la période 1974-1983 correspond aux deux «chocs» pétroliers de 1973-1974 et de 1979-1980.

Enfin l'activité de l'Ile-de-France est favorisée par une fiscalité directe locale particulièrement avantageuse, ainsi que le montre le tableau suivant pour la taxe professionnelle.

#### TAUX MOYEN D'IMPOSITION À LA TAXE PROFESSIONNELLE EN 1991

(France : base 100)

Ile-de-France	79,9
Champagne-Ardennes	83,5
Picardie	88,5
Bourgogne	88,6
Lorraine	91,3
Franche-Comté	94,1
Haute-Normandie	95,3
Bretagne	97,6
Centre	98,8
Auvergne	99,8
Basse-Normandie	101,7
Pays de Loire	102,5
Poitou-Charentes	103,1
Rhône-Alpes	109,3
Alsace	115,2
Limousin	115,7
Nord-Pas-de-Calais	117,7
Aquitaine	123,6
Midi-Pyrénées	132,5
Provence-Alpes-Côte d'Azur	137,3
Languedoc-Roussillon	138

A base d'imposition égale, une entreprise implantée en Languedoc-Roussillon supportait, en 1991 et en moyenne, une taxe professionnelle supérieure de 78 % à celle supportée par une entreprise localisée en Ile-de-France.

Cet environnement économique favorable explique que les organisations du tertiaire supérieur soient principalement installées dans l'Ile-de-France et que les transferts de sièges sociaux et d'établissements de recherche publics ou privés hors de l'Ile-de-France soient extrêmement rares (1). Sur la période 1986-1990, 63 % des déplacements identifiés, toujours selon les études du GERI, ont été réalisés au profit de l'Ile-de-France. Il en résulte qu'*« en vingt ans, l'immobilisme n'a pas fléchi ; il ne s'est même pas altéré. Pour les activités de production, les entreprises n'hésitent pas à délocaliser leurs usines en Afrique du Nord ou dans le sud-est asiatique qui offrent des coûts salariaux réduits. S'agissant des activités du tertiaire supérieur, les surcoûts d'exploitation liés notamment à une implantation en Ile-de-France sont traités comme des "non-facteurs" »* (2).

*b) Une région « dopée » par les pouvoirs publics*

Deux études récentes du GERI permettent d'apporter, à un dossier déjà riche et flatteur sur le plan économique, un éclairage particulier. La première (3) démontre que l'Etat, par la répartition régionale de ses crédits d'investissement, a largement favorisé l'Ile-de-France. La seconde (4) fait ressortir que les collectivités locales de l'Ile-de-France, bénéficiaires des aides de l'Etat, ont moins investi elles-mêmes, que celles du reste de la France. *Une telle conclusion, dans ses deux branches, ne signifie-t-elle pas que l'Etat, sous couvert d'aménagement du territoire, a, en réalité, renforcé l'Ile-de-France ?*

La première étude porte sur l'évolution des dépenses civiles d'investissement de l'Etat de 1976 à 1989, c'est-à-dire sur une période suffisamment longue pour que des conclusions d'ensemble, et non pas seulement ponctuelles, puissent être faites. Les crédits pris en compte sont des crédits de paiement tirés des états de la Direction de la comptabilité publique du ministère des finances. Les travaux effectués portent, d'une part sur la localisation géographique des crédits et, d'autre part, sur la répartition par grandes fonctions de ces crédits.

---

(1) Cf. GERI *Localisation des organisations du tertiaire supérieur en France, étude réalisée par l'Institut de recherche de l'entreprise - ESC Lyon - Juin 1992 - p. 61 et s.*

(2) *Rapport GERI op. cit. p.1.*

(3) *Dynamique de l'investissement public à travers la France : évolution des crédits d'investissements de l'Etat, sous la direction de Jacques VOISARD, Pierre DEBOS et Françoise LAVALLARD - Doc. fr. 1992.*

(4) *Evolution des crédits d'investissement des collectivités locales : mêmes auteurs que la première Doc fr. 1992.*



Sept fonctions ont été retenues : enseignement-formation ; culture-vie sociale ; santé ; interventions sociales ; développement urbain ; développement rural et aménagement de l'espace naturel ; transports, postes et télécommunications. Les crédits utilisés ont été convertis en francs constants en 1980. Cette étude est limitée (les auteurs le reconnaissent explicitement) : elle ne porte, environ (selon les années) que sur 5 % du budget général de l'Etat.

Les séries statistiques ainsi examinées montrent que la région Ile-de-France a bénéficié, en proportion, d'investissement sensiblement plus élevés que les autres régions. Entre 1980 et 1989, avec 18,6 % de la population, elle absorbe 28 % des investissements culturels, 38 % des investissements en faveur du développement urbain, 25 % des dépenses de santé et 24 % de celles relatives à l'enseignement et la formation. Trois conclusions importantes sont relevées par le GERI. En premier lieu, depuis 1976, les crédits d'investissement de l'Etat baissent. Mais la décroissance a beaucoup moins affecté l'Ile de-France que les autres régions : - 53 % pour la France métropolitaine hors Corse et Ile-de-France et - 39 % en Ile-de-France. En second lieu, le montant des crédits d'investissement par habitant s'est toujours maintenu, en Ile-de-France, à un niveau supérieur à ce qu'il a été ailleurs, avec un écart moyen de 94 francs par habitant et par an. Enfin, la part de l'Ile-de-France, sur la période 1976-1989, par rapport aux autres régions, a tendance à augmenter : elle s'est maintenue constamment à un niveau supérieur (24,04 % en part cumulée sur la période considérée) à celui de la part de la population francilienne dans la population française.

La carte suivante (1) permet de mieux «visualiser» la part de l'Ile-de-France dans l'ensemble français. Ils montrent que c'est le Limousin qui, avec l'Ile-de-France, est la région qui bénéficie du montant le plus élevé de crédits d'investissement de l'Etat. C'est une illustration claire du coût social de la surconcentration et de la désertification.

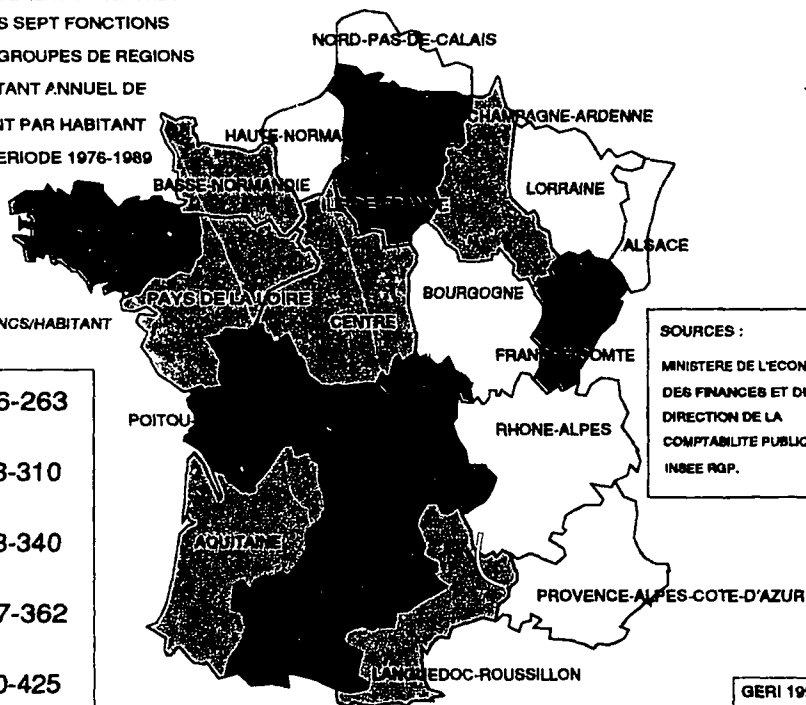
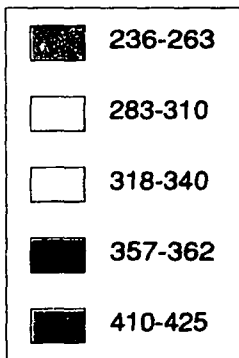
---

(1) GERI - Evolution des crédits d'investissement de l'Etat - La Documentation française - 1992 p. 46.

- ETAT -

CREDITS D'INVESTISSEMENT CONSACRES  
A L'ENSEMBLE DES SEPT FONCTIONS  
IDENTIFICATION DE GROUPES DE REGIONS  
SELON LE MONTANT ANNUEL DE  
L'INVESTISSEMENT PAR HABITANT  
AU COURS DE LA PERIODE 1976-1989

MONTANT EN FRANCS/HABITANT  
(FRANCS 1980)



SOURCES :

MINISTERE DE L'ECONOMIE,  
DES FINANCES ET DU BUDGET,  
DIRECTION DE LA  
COMPTABILITE PUBLIQUE,  
INSEE POP.

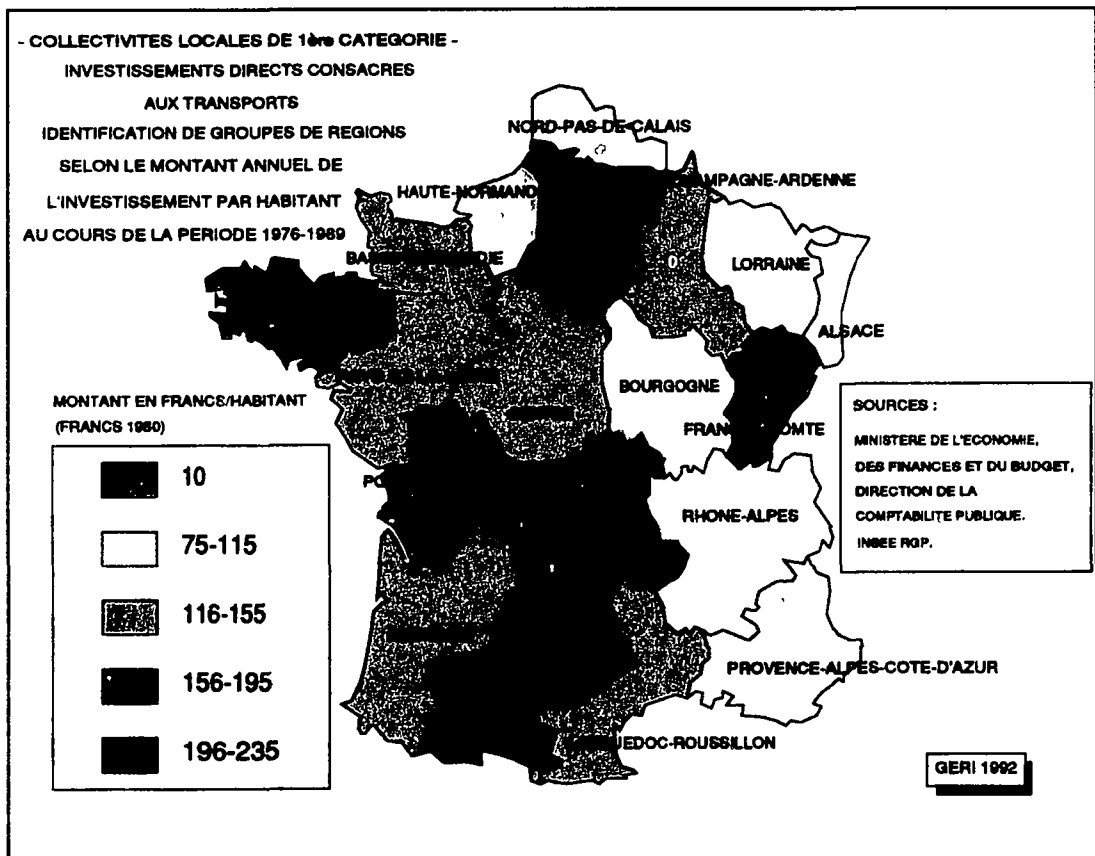
GERI 1992

L'étude sur les investissements des collectivités locales de première catégorie (régions, départements, communes, établissements publics de regroupement, bureaux d'aide sociale, caisses des écoles, services départementaux d'incendie, offices publics d'HLM et établissements hospitaliers) est également riche d'enseignements. Sur la période 1971-1989, ces crédits augmentent très sensiblement à partir de 1987 (conséquence de la mise en oeuvre des lois de décentralisation). La part de l'Ile-de-France est faible (encore faut-il préciser, afin de relativiser cette appréciation, qu'elle porte sur des masses financières considérables) : 15 % des investissements directs pris en compte (rappel de la part de la population francilienne dans la population totale : 18,6 %). Par habitant, le montant annuel moyen d'investissement s'élève à :

- 1.430 francs pour la France métropolitaine, hors Corse et Ile-de-France

- 1.084 francs en Ile-de-France

La fonction « transports », si importante en Ile-de-France, mérite un examen particulier. On constate sur la carte suivante que, paradoxalement, ce poste n'a pas fait l'objet d'investissements importants de la part des collectivités locales de la région capitale sauf (sur la période 1982-1989) pour les transports collectifs urbains et la voirie urbaine qui augmentent de 86 %. Le tableau doit donc être interprété avec une certaine prudence car les chiffres qu'il indique dépendent de deux éléments : le contenu de la fonction « transports et autres » (1) d'une part et, d'autre part, les choix d'investissement effectués par les élus au sein de la fonction transport.



(1) Sur ce contenu : GERI - Evolution des crédits d'investissement des collectivités locales - La Documentation française - 1992 p. 124.

On constate ainsi que le budget de l'Etat vient largement en aide à la région Ile-de-France. On peut ajouter que l'Etat «éponge», à hauteur d'environ 25 %, une partie du fonctionnement des transports parisiens (4,6 milliards de francs en 1993), alors que l'Etat n'intervient nullement à ce titre dans les agglomérations de province dont les contribuables sont doublement sollicités, au titre de la fiscalité locale pour équilibrer l'exploitation de leur propre réseau et au titre de la fiscalité nationale pour participer à la couverture du déficit des transports parisiens.

La région Ile-de-France semble donc bien avoir été «dopée» par les pouvoirs publics. C'est une situation qui paraît devoir se prolonger si l'on en croit la projection, au-delà de l'an 2000, de la répartition géographique des grands projets d'infrastructures (1). Cette projection, dans la méthodologie retenue, n'est certes pas à l'abri de toute critique. Mais elle montre un renforcement de la situation de l'Ile-de-France qui devrait bénéficier approximativement du tiers des investissements. Elle montre également le développement de la France de l'est et le recul relatif de la France de l'ouest.

## **2. Le développement francilien, force motrice de la collectivité nationale**

Cette thèse privilégie le rôle de l'Ile-de-France dans le développement économique de la France. Plus exactement, elle s'articule autour de deux propositions : la puissance de l'Ile-de-France n'est pas aussi totale qu'on veut bien le dire et sa force, réelle dans de nombreux secteurs, profite à l'ensemble du pays (2).

---

(1) CNERP : «Les 1000 projets de l'an 2000» (étude réalisée par Atlanconsult).

(2) Sur cette thèse, voir : Laurent DAVEZIES. *La redistribution interdépartementale des revenus induite par le budget de l'Etat 1984*. L'OEIL 1989 ; même auteur : *la redistribution des revenus entre Paris et la province : étude du budget de l'Etat et des systèmes de sécurité sociale*. L'OEIL 1992, avec une bibliographie p. 38 ; Conseil Régional Ile-de-France : *Ile de-France et la France : neuf réponses à des idées reçues* ; Club capitale économique : *étude du BIPE Conseil sur : l'économie de l'Ile-de-France dans l'économie française* ; Rémy Prud'homme. *Les bénéfices de la concentration parisienne*. Le Monde les 14-15 mars 1993, synthèse d'une étude réalisée par l'OEIL : novembre 1992.

*a) Une puissance régionale exagérée*

L'argumentation qui tend à démontrer que la puissance francilienne est exagérée s'appuie sur les mêmes statistiques, mais, en choisissant d'autres périodes de référence, en tire d'autres conclusions. Ainsi en est-il, par exemple, pour le chiffre-choc selon lequel l'Ile-de-France crée 40 % des emplois en France. Cette statistique, souligne-t-on, est exacte sur la période 1985-1989, mais elle tombe à 29 % sur la période 1975-1989 et même 21 % si l'on ne prend en compte que les seules créations d'emplois salariés (alors qu'elle dispose de 21,33 % des actifs). Si l'on étire encore la période de référence (1967-1991), on constate alors que la part de l'Ile-de-France dans l'emploi national semble entrer dans une phase de décroissance. Sur la même période <sup>(1)</sup>, la région Ile-de-France apparaît fragile dans un certain nombre de secteurs industriels et de services marchands, des secteurs qui enregistrent une baisse au profit d'autres régions (Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, notamment). Le domaine des télécommunications montrerait, aussi, cette « fragilité » francilienne : le parc des lignes principales de la région, qui représentait 28,97 % du parc national en 1975, tombe à 21,82 % en 1990 et le trafic téléphonique est passé de 35,4 % en 1975 à 29,7 % en 1989 (part du trafic de la région dans l'ensemble national).

En réalité, ce phénomène est lié au fait qu'à partir du plan «SEGARD» de 1977, l'équipement du réseau national a cru à un rythme sans précédent. Il ne faut donc pas exagérer cette prétendue fragilité francilienne.

*b) Une région au coeur de la solidarité nationale*

Les statistiques sur l'Ile-de-France doivent donc, afin de serrer la réalité au plus près, être «remises en perspective» sur des périodes plus longues. Même ainsi corrigées, la région possède un «poids économique» évident et déterminant. Mais cette puissance, loin de constituer un handicap pour la France, serait un atout essentiel pour les raisons suivantes.

- En premier lieu, l'Ile-de-France est un fantastique centre de synergies qui explique, dans une large mesure, la part de la région (28 %) dans le PIB, une part qui excède largement celle de la population employée. Un effet «économies d'agglomération» serait ici

---

(1) Selon une étude de BIPE, réalisée pour le compte du «Club Capitale Economique».

manifeste dans des proportions qui ne se retrouvent nulle part ailleurs qu'en France. <sup>1)</sup>

- L'Ile-de-France, en deuxième lieu, ne retient pas l'innovation mais la diffuse sur le territoire national <sup>(1)</sup>. C'est dire que les autres régions bénéficient des retombées industrielles des innovations technologiques et de créations d'emplois par le biais de la sous-traitance et des relations clients-fournisseurs. A la diffusion de l'innovation, l'Ile-de-France ajouterait donc une diffusion de la croissance.

- Le budget de l'Etat, en troisième lieu, permet d'assurer une redistribution des revenus sur l'ensemble du territoire. Cette observation est bien connue. Appliquée à la région Ile-de-France et aux autres régions françaises, dans le cadre d'une régionalisation du budget, elle permet de montrer que la région capitale alimente largement le budget de l'Etat. En 1984, elle contribuait à hauteur de 27 % du montant total des prélèvements de l'Etat. En 1987, selon l'INSEE, la contribution de l'Ile-de-France aux recettes fiscales statiques est évaluée à 41,2 %. En 1989, la part de la région dans le recouvrement de la TVA s'est élevée à 47 %, à 56 % dans le recouvrement de l'impôt sur les sociétés et à 34 % pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Cette même année, les sommes transférées de l'Ile-de-France à la province auraient été comprises entre 70 et 95 milliards francs.

L'INSEE, à partir des CRAPUC <sup>(2)</sup>, a défini trois groupes de régions en fonction des transferts réalisés. L'Ile-de-France figure dans le groupe des régions défavorisées : son déficit, calculé à partir des budgets 1982 et 1984, représenterait un flux négatif estimé à 70 milliards francs (la région la plus favorisée, le Languedoc-Roussillon, aurait bénéficié d'un flux positif s'élevant à 10 milliards de francs).

Le même mécanisme jouerait également pour les transferts sociaux, l'Ile-de-France alimentant, par sa richesse, les circuits de financement de la sécurité sociale au profit de la province. Pour 1987, le flux négatif de ces transferts, au détriment de l'Ile-de-France, aurait atteint 7,1 % (correspondant à la différence entre le montant des cotisations perçues et des prestations versées dans la région).

- Si, en quatrième lieu, l'Ile-de-France apporte beaucoup à la province, elle recevrait beaucoup moins que certaines statistiques pourraient le faire penser. Le pourcentage des dépenses d'investissement de l'Etat en Ile-de-France varie, en effet, considérablement selon que l'on prend ou non en compte les dépenses

---

<sup>(1)</sup> Cf. étude BIPE Conseil précitée.

<sup>(2)</sup> Comptes Régionaux des Administrations Publiques Centrales.

liées à la présence des pouvoirs publics dans la capitale (dépenses du poste «services généraux»). En 1990, les dépenses d'investissements dans la région capitale atteignaient 28 % du total incluant les services généraux et 21 % hors services généraux. Dans le même sens, la part de l'Ile-de-France dans les dotations de l'Etat aux administrations publiques locales (DGF, DGE,...) n'atteindrait, en 1989, que 10,9 % du montant total des dotations, soit un pourcentage correspondant à la part de la population francilienne dans la population française.

- Les contrats de plan, en cinquième lieu, constituent un autre indicateur intéressant de l'effort de l'Etat envers les différentes régions. Instruments d'aménagement du territoire, ces contrats portent, sur la période 1989-1993, sur plus de 100 milliards de francs de crédits d'Etat et des collectivités publiques locales. L'analyse de la contribution moyenne de l'Etat par habitant montre, pour les contrats de la première génération (1984-1988), une relative égalité entre l'Ile-de-France (713 francs/habitant) et les autres régions (716 francs/habitant). Pour les contrats de la seconde génération (1989-1993), en revanche, l'effort de l'Etat est sensiblement moins élevé dans la région-capitale que dans les autres régions : 720 francs/habitant contre 1000 francs/habitant en moyenne.

En dernier lieu, l'Ile-de-France serait «surproductive». Elle rapporterait beaucoup plus qu'elle ne coûte. Cette surproductivité représenterait un bénéfice pour la collectivité de 400 milliards de francs soit environ 7 % du PIB en 1991.

### **3. Vers une croissance qualitative de l'Ile-de-France ?**

**Que conclure d'un débat qui, à force de rebondir, ressemble de plus en plus à un dialogue de sourds ?**

**a) D'abord, que de sérieuses précautions méthodologiques s'imposent. Pour quatre raisons :**

Les statistiques utilisées ne sont pas toujours fiables. Un chiffre fourni pour une année n'a pas une grande signification : il peut être le reflet d'une situation conjoncturelle qui ne correspond en rien à une évolution de longue durée. L'incertitude peut également tenir à la multitude des sources de crédits qui doivent être prises en considération. Une bonne illustration est fournie par le montant total des crédits mobilisés par les contrats de plan sur la période 1989-1993. Le montant couramment avancé s'élève à 100,5 milliards de francs. Mais il s'élèverait, selon

une étude du service régional et local du commissariat général au plan, à 141 milliards de francs. Dans un domaine différent, les comparaisons entre budgets sont difficiles, y compris pour les budgets d'une même collectivité : les structures budgétaires se modifient et peuvent induire, d'une année à l'autre, des erreurs graves d'interprétation. C'est ainsi que les dotations versées par l'Etat aux régions et départements pour les lycées et collèges à titre de compensation des transferts de charge n'apparaissent plus comme des investissements dans le budget de l'Etat.

La présentation des statistiques, ensuite, peut entraîner des interprétations divergentes. Dire que la contribution de l'Etat, dans les contrats de plan de la seconde génération, s'établit à 1.000 francs/habitant en moyenne et qu'elle s'abaisse à 720 francs/habitant en Ile-de-France est exact. Encore faudrait-il ajouter qu'elle tombe à 695 francs dans le centre, 690 francs en Provence-Alpes-Côte d'Azur, 680 francs dans les Pays de Loire et 610 francs en Rhône-Alpes. La région capitale ne fut pas, loin s'en faut, la plus maltraitée. Le montant de la participation de l'Etat est d'ailleurs fonction de nombreux facteurs (notamment, l'effort propre de la région) qui rendent hasardeuse toute explication globale et simplificatrice. Ainsi, dans les contrats de plan 1989-1993, la participation de l'Ile-de-France augmente-t-elle de 68,9 % par rapport aux contrats de plan de la première génération. Cette augmentation est très forte mais elle est loin de celle consentie par l'Alsace (+ 190,3), Champagne-Ardennes (+ 191,1 %), la Basse-Normandie (+ 165 %) ou la Haute-Normandie (+ 156 %).

Les statistiques, en troisième lieu, peuvent être sensiblement modifiées par des situations particulières qui ne sont pas toujours faciles à isoler. L'effet «pouvoirs publics», dans un Etat unitaire comme la France, joue comme un coefficient multiplicateur pour l'Ile de France. Mais un coefficient qu'il est impossible de chiffrer. N'est-il pas artificiel, dans ces conditions de défalquer les dépenses des services généraux pour calculer l'effort d'investissement de l'Etat dans l'Ile-de-France et obtenir, par là même, un pourcentage nettement plus faible que celui qui résulterait d'un calcul les intégrant (21 % au lieu de 28 % en 1990).

- Il faudrait, enfin, pour avoir une vue globale des relations Ile-de-France/Province, identifier et quantifier la multitude des transferts qui sont opérés par des voies très diverses : par exemple, dotations de l'Etat aux collectivités locales (dont les bases varient selon la situation de certaines collectivités : villes nouvelles ou communes de montagne, par exemple), systèmes de péréquation (dotations de solidarité urbaine, fonds de correction des déséquilibres régionaux...), mécanismes de surtaxation (taxe sur les bureaux en Ile-de-France) ou d'exonération dans certaines zones. C'est l'ensemble de l'aménagement du territoire qui serait ainsi passé en revue.

**b) Il convient, d'autre part, d'écarter certaines affirmations dont l'inexactitude a été clairement démontrée. Il en est ainsi de la prétendue «surproductivité» de l'Ile-de-France.**



La Centrale des bilans de la Banque de France a réalisé des études sur l'influence de la localisation géographique sur les performances des entreprises. La méthodologie suivie est très précise : notamment, afin d'éviter l'effet «siège social» qui a pour conséquence d'attribuer à l'Ile-de-France des opérations réalisées par des établissements situés en province, les entreprises dont le siège diffère du lieu de l'activité productive ont été écartées des études. L'échantillon a donc été très soigneusement établi. La conclusion de ces études (conclusion corroborée par des travaux du GERI de novembre 1992) montre qu'il n'existe pas de déterminisme pour les performances des entreprises situées en Ile-de-France. Leur rentabilité économique est légèrement supérieure à celles localisées dans des départements urbains ou ruraux : mais l'écart est très faible. La localisation d'une entreprise en Ile-de-France ne lui apporte pas un «plus» déterminant.

c) Il convient, ensuite, de relever le caractère ambivalent de certaines démonstrations. Il en est, ainsi, de l'argument tiré de ce que la contribution de la région parisienne au budget de l'Etat est très largement supérieure, par tête d'habitant, à celle des autres régions. Le fait est indiscutable. Mais on peut en déduire deux conclusions contraires. L'une met l'accent sur le bénéfice que le reste de la France tire de la prospérité parisienne et sur la solidarité qui s'exerce à partir de l'Ile-de-France en direction du reste du pays. L'autre y voit, au contraire, le signe d'un accaparement de la richesse nationale dont le montant des impôts payés donne l'exacte mais excessive mesure.

**Autant dire que personne ne convaincra personne et que les choix à opérer sont essentiellement politiques. Ils relèvent, en définitive, du simple bon sens. On peut les résumer en quelque brèves propositions.**

● *Première proposition* : qu'on cesse de polémiquer tant le débat est stérile et paralysant.

● *Deuxième proposition* : Paris, en tant que «capitale économique» est un atout pour la France, en Europe et dans le monde ; il faudrait être aveugle pour ne pas le voir et fou pour le négliger.

● *Troisième proposition* : cet atout n'a pas besoin pour être joué, d'une croissance quantitative de la région parisienne. Le sur-dimensionnement de Paris a atteint un seuil critique qu'il ne faut plus dépasser. Or, pendant plus de quatre décennies, derrière le paravent élégant du discours sur le rééquilibrage du territoire, l'hypertrophie parisienne n'a cessé de progresser. Il importe d'y mettre un terme.

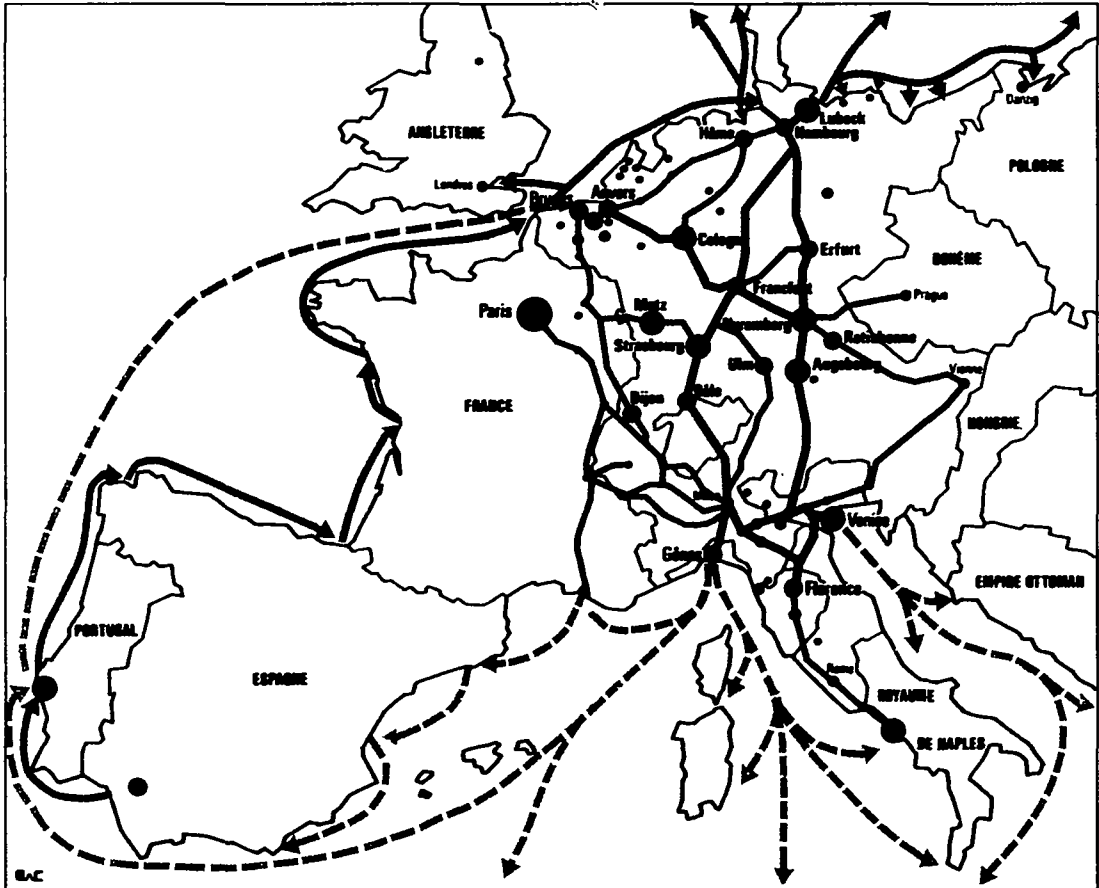
● *Quatrième proposition* : les données économiques ne constituent qu'un aspect du problème parisien. Les chiffres fournis ne prennent pas en considération l'aggravation de l'insécurité et la transformation de certaines banlieues en zones «hors-la-loi». Dans leur globalité, ces chiffres cachent que certaines zones de la région d'Ile-de-France ont un revenu par habitant inférieur de 20 % à celui de la Corse du Sud. Ils ne prennent pas non plus en compte des problèmes de transport quasiment insolubles et l'émergence d'un environnement de plus en plus agressif. Un raisonnement «mécaniste» et «froid» pourrait effectivement conduire à vouloir développer l'Ile-de-France s'il devait en résulter une «efficacité» prouvée. Mais ce n'est pas le cas. Et, même si cette efficacité était démontrée, la conclusion qui en découle devrait être rejetée. Elle devrait l'être parce que la croissance d'une région ne doit pas se faire au détriment des autres zones du territoire et parce qu'il est possible, par une politique d'aménagement du territoire énergique et volontaire, de concilier les impératifs du développement et l'amélioration des conditions de vie de nos populations, y compris celle de la région d'Ile-de-France.

## II. L'ÉBAUCHE D'UNE POLITIQUE DES VILLES

Au début des années 1960, avec la création de la DATAR, une ambitieuse politique des villes est mise en oeuvre. Avec le recul, On s'aperçoit qu'elle n'a pas été suivie avec suffisamment de tenacité, sans doute à cause des incertitudes sur le fondement qu'il convenait de lui donner. Cette politique reposait sur trois séries d'actions : l'une était dirigée vers les métropoles, l'autre vers les villes nouvelles et la troisième vers les villes moyennes.

En guise d'illustration, la carte suivante mérite quelques instants de réflexion : elle retrace l'Europe urbaine et commerçante vers 1500.

### L'EUROPE URBAINE ET COMMERÇANTE VERS 1500



- Villes libres du Saint-Empire romain germanique
- Républiques urbaines italiennes et Confédération suisse

- Itinéraire principal
- Itinéraire secondaire
- Commerce hanséatique
- - - Flottes vénitienne et génoises

Source : Atlas de l'Aménagement du territoire

## A. LES MÉTROPOLES

La politique des métropoles d'équilibre fut fondée sur les thèses de François PERROUX pour qui *«le fait grossier mais solide est celui-ci : la croissance n'apparaît pas partout à la fois. Elle se manifeste en des points ou des pôles de croissance avec des intensités variables : elle se répand par divers canaux et avec des effets terminaux variable pour l'ensemble de l'économie»*. Les grandes agglomérations devaient donc constituer les centres du développement économique et de sa diffusion.

La maîtrise du phénomène urbain a été recherchée, dans une très large mesure, par rapport à Paris. Dès 1960, d'ailleurs, est mis en place l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne (IAURP) qui deviendra par la suite l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France (IAURIF). Le problème est alors posé dans les termes suivants : comment «équilibrer» Paris ? Certains, dans une sorte de délire technocratique, avaient rêvé de «ponctuer» la vallée de la Loire de villes «millionnaires» en habitants, en oubliant que l'aménagement du territoire ne se réalise pas par décret.

En 1963, les pouvoirs publics s'orientèrent vers la mise en oeuvre d'une politique des métropoles d'équilibre. Ces métropoles étaient investies d'une double mission : faire contre-poids à Paris, être les «moteurs» du développement régional. A partir d'une batterie de critères (poids démographique, étendue de la zone d'influence,...), huit métropoles furent retenues lors d'un CIAT du 2 juin 1964. Il s'agissait de Lille-Roubaix-Tourcoing ; Nancy-Metz ; Strasbourg ; Nantes-Saint-Nazaire ; Lyon-Saint-Etienne-Grenoble ; Marseille-Aix ; Toulouse ; Bordeaux.

Il n'existe pas de définition des métropoles d'équilibre, non plus d'ailleurs qu'un cadre législatif ou réglementaire. En clair, il n'y a jamais eu de «statut» pour ces métropoles. Simplement, elles étaient considérées par la DATAR comme des lieux privilégiés de décentralisation industrielle et tertiaire. Il s'agissait de faire en sorte que les directions des grandes entreprises et des administrations s'y installent, que ces métropoles disposent d'activités financières importantes (notamment que les directions régionales des banques et des organismes de crédit aient des pouvoirs suffisamment larges pour traiter sur place l'essentiel des dossiers) et qu'elles bénéficient de réseaux de transports (routiers, ferroviaires et aériens) performants entre elles, avec Paris et avec de grandes capitales étrangères. Pour atteindre ces objectifs, les subventions en faveur des localisations d'entreprises ont été sensiblement augmentées et d'importants travaux d'aménagement ont été entrepris (par exemple : la Part-Dieu à Lyon, Mériadeck à Bordeaux, équipements universitaires, liaisons autoroutières,...).

En 1975, une nouvelle action fut engagée à l'égard des régions urbaines et appliquée à Marseille-Aix, Lyon et Lille-Roubaix-Tourcoing. L'objectif était d'éviter un développement incontrôlé des banlieues. Dans ce but, la région urbaine devait regrouper toutes les communes comprises dans l'aire d'influence de la métropole, c'est-à-dire, environ, un rayon de 30 à 50 kilomètres. Elle devait avoir à sa tête un conseil composé d'élus locaux et compétent pour la politique d'aménagement, la localisation des activités, les espaces verts, les zones agricoles, la politique foncière et les transports. Une charte de région urbaine devait être élaborée et aurait pu déclencher des aides spécifiques de l'Etat ainsi que l'application des systèmes des redevances et de l'agrément d'installation déjà utilisés dans la région Ile-de-France. Cette politique, partiellement mise en oeuvre à Lyon, ne fut pas poursuivie.

**La crise économique, le ralentissement de la croissance urbaine et la décentralisation ont conduit l'Etat à se désengager des politiques urbaines. La «maîtrise du phénomène urbain» était pourtant l'un des objectifs majeurs d'aménagement du territoire dans le VIIe plan (1976-1981) : mais il ne fut guère concrétisé.**

Le rapport de la Commission «GUICHARD» en 1986 relança le débat en termes particulièrement nets : *«La meilleure façon de limiter ce que le point fort parisien peut avoir d'excessif par rapport au reste du territoire, c'est de mener une politique positive qui renforce les points forts non parisiens»*. Le rapport poursuivait en précisant (1) : *«Il ne s'agit pas d'un retour à la politique des métropoles d'équilibre, encore que celle-ci eût mérité d'être plus obstinément poursuivie. Il s'agit d'une politique plus différenciée, qui distingue plus nettement le plan démographique - et là, nombre de villes françaises ont déjà atteint ou dépassé la masse critique - et le plan des fonctions supérieures de l'économie à un niveau international ou du moins européen : et là, il n'est pas exagéré de dire qu'aucune ville française autre que Paris n'a atteint la masse critique»*.

Enfin, le rapport souligne, à juste titre, que *«ces points forts ne peuvent être déterminés par simple décret. La décision est avant tout entre les mains des acteurs locaux - publics ou privés - de la quinzaine de villes qui ont les atouts nécessaires (...). L'Etat devra faire des choix, pour y concentrer ses moyens et les maintenir avec la continuité indispensable»*.

Une quinzaine de villes auraient donc les atouts nécessaires. Parmi les nombreux critères à prendre en compte, le seuil démographique est évidemment l'un des plus marquants. Et de ce point de vue, la masse critique minimale semble se situer autour de

---

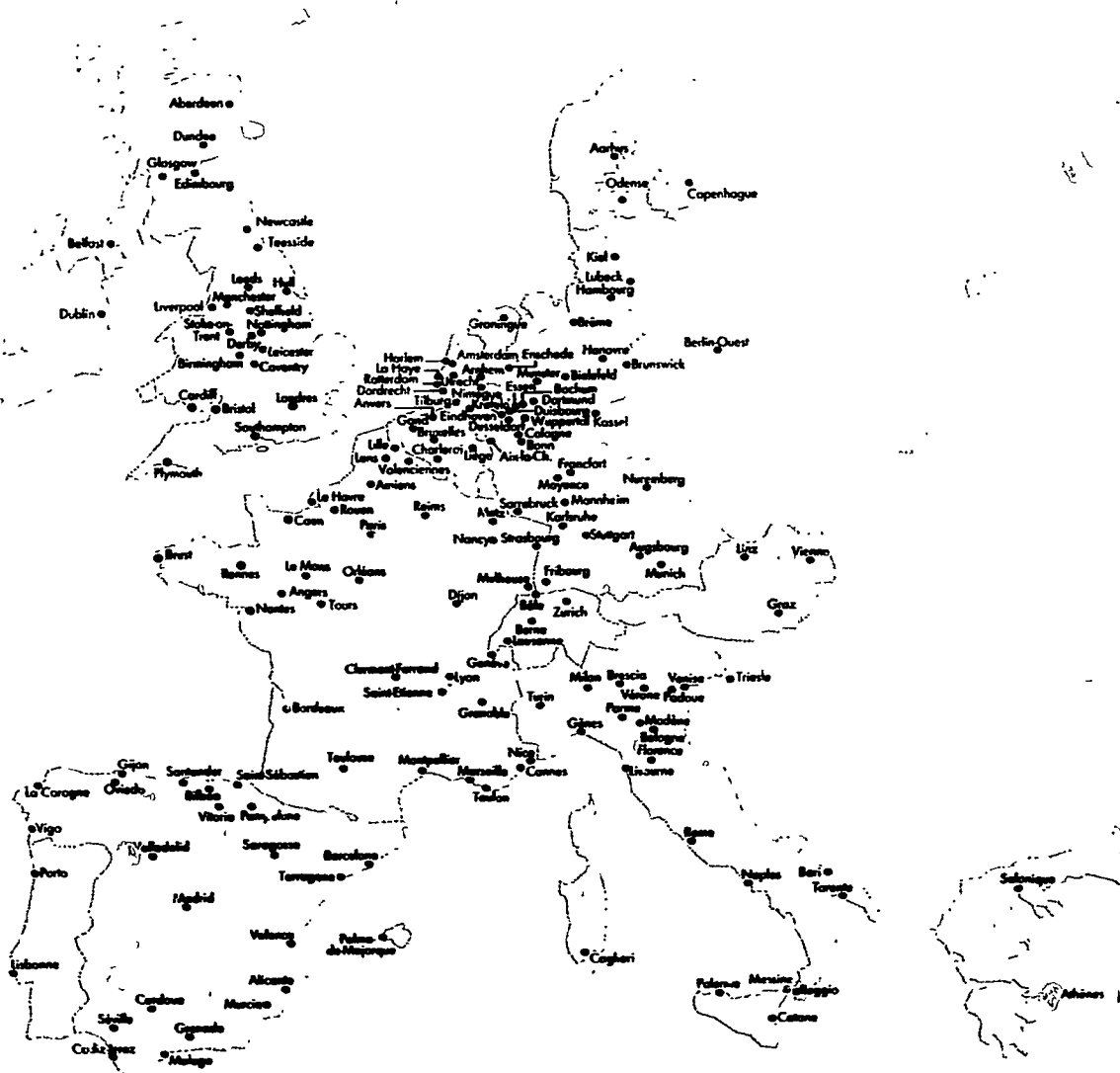
(1) Cf. *La Documentation française*, p. 23.

200.000 habitants. Le tableau suivant <sup>(1)</sup> dresse la liste des 29 agglomérations françaises de plus de 200.000 habitants en 1990 :

Agglomérations (limites de 1990)	Pop. 1982	Pop. 1990	Taux de variation annuel moyen en %
Paris	8.934.186	9.318.223	0,53
Lyon	1.220.844	1.262.233	0,42
Marseille - Aix-en-Provence	1.249.625	1.230.936	-0,19
Lille	944.556	959.234	0,19
Bordeaux	648.935	696.364	0,88
Toulouse	574.671	650.336	1,56
Nice	481.785	516.740	0,88
Nantes	468.082	496.078	0,73
Toulon	410.393	437.553	0,80
Grenoble	395.600	404.733	0,28
Strasbourg	373.470	388.483	0,49
Rouen	379.877	380.161	0,01
Valenciennes	351.414	338.392	-0,47
Grasse - Cannes - Antibes	295.525	335.647	1,60
Nancy	325.910	329.447	0,13
Lens	327.383	323.174	-0,16
Saint-Etienne	317.228	313.338	-0,15
Tours	271.086	282.152	0,50
Bethune	259.925	261.535	0,08
Clermont-Ferrand	256.189	254.416	-0,09
Le Havre	254.595	253.627	-0,05
Montpellier	227.081	248.303	1,12
Rennes	234.418	245.065	0,56
Orléans	220.478	243.153	1,23
Dijon	218.984	230.451	0,64
Mulhouse	220.613	223.856	0,18
Angers	197.640	208.282	0,66
Reims	199.474	206.437	0,43
Brest	201.145	201.480	0,02

(1) Source : INSEE.

La carte suivante (1) permet de situer les agglomérations françaises parmi les agglomérations de plus de 200.000 habitants de la Communauté européenne, de l'Autriche et de la Suisse :



(1) Extrait de : *Les villes européennes - DATAR et Reclus - La Documentation française - 1989 p. 2.*

Mais sur les 29 agglomérations françaises de plus de 200.000 habitants, bien peu ont une «envergure européenne». L'étude menée sur «Les Villes européennes» par le GIP Reclus, en retient 12 (il convient de noter, toutefois, que le GIP Reclus a sélectionné 32 agglomérations de plus de 200.000 habitants) dans les six premières classes sur les huit établies. Il s'agit des villes suivantes :

Classe 1 : Paris

Classe 2 : néant

Classe 3 : néant

Classe 4 : Lyon

Classe 5 : Marseille, Strasbourg, Toulouse

Classe 6 : Lille, Nice, Grenoble, Bordeaux, Montpellier, Nantes,

Rennes

.....Moyenne européenne.....

Classe 7 : Metz, Nancy, Rouen, Clermont-Ferrand, Orléans, Angers, Reims, Tours, Aix-en-Provence.

Classe 8 : Saint-Etienne, Le Havre, Caen, Dijon, Brest, Cannes, Amiens, Valenciennes, Le Mans, Lens.

Les auteurs de l'étude font remarquer, allant ainsi -d'une certaine façon- à l'encontre d'une idée reçue, que la France, au regard de ses villes de taille européenne, «est tout à fait dans la moyenne européenne». Ils ajoutent que les résultats obtenus ne sont «en rien surprenants». Le surdimensionnement de Paris est clairement reconnu : aucune ville française ne peut l'approcher et Lyon est loin derrière en classe 4 mais en très bonne compagnie avec Manchester, Hambourg, Stuttgart, Turin et Rotterdam. Les villes des six premières classes sont toutes situées à la périphérie du territoire national. C'est évidemment là un vieux problème, mais un problème, aussi, très grave dans la mesure où «l'on voit mal comment le territoire national pourrait être convenablement géré à partir de ces villes».

Le recensement de 1990 a mis en évidence le redémarrage des grandes agglomérations à l'exception de quelques unes qui, confrontées à des problèmes de reconversion industrielle, ont perdu des habitants. Le tableau suivant indique, en pourcentage, les gains et les pertes des agglomérations de plus de 200.000 habitants, entre les recensements de 1982 et 1990, dans un ordre décroissant (1) :

---

(1) Source : INSEE.



<b>AGGLOMÉRATIONS ENREGISTRANT UN GAIN</b>	<b>EVOLUTION 1982-1990 (en %)</b>
- Grasse-Cannes-Antibes	13,5
- Toulouse	12,4
- Montpellier	7,2
- Bordeaux	7
- Toulon	6,8
- Nice	6
- Nantes	5,8
- Angers	5,1
- Rennes	4,7
- Dijon	4,6
- Paris	4
- Strasbourg	4
- Reims	3,5
- Tours	3,4
- Lyon	3,3
- Grenoble	2
- Lille	1,5
- Nancy	1,3
- Mulhouse	1,3

<b>AGGLOMÉRATIONS ENREGISTRANT UNE PERTE</b>	<b>EVOLUTION 1982-1990 (en %)</b>
- Valenciennes	4,0
- Marseille	2,2
- Saint-Etienne	1,3
- Lens	1,2
- Douai	1,0
- Clermont-Ferrand	0,6
- Le Havre	0,4

Le tableau suivant donne une vue globale de l'évolution démographique.

**LA CROISSANCE DE LA POPULATION DES UNITÉS RURALES ET URBAINES SELON LA TAILLE**

TAILLE DES UNITÉS (EN MILLIERS D'HABITANTS)	TAUX ANNUEL (EN %)	
	1975-82	1982-90
<b>Communes rurales</b>	0,87	0,84
<b>Communes urbaines</b>	0,31	0,39
2 à 5	1,01	0,62
5 à 10	0,90	0,54
10 à 20	0,63	0,41
20 à 50	0,27	0,24
50 à 100	0,22	0,25
100 à 200	0,23	0,19
200 à 2 000	0,17	0,38
Agglomération de Paris (9,1 millions)	0,06	0,50

Source : INSEE-SEGESA

C'est dans le prolongement des métropoles d'équilibre que se situe la politique des agglomérations nouvelles qui fut lancée dans les années 1960.

L'objectif était, en effet, de contrôler le développement de vastes régions urbaines et d'offrir à la population, en un même lieu, des possibilités d'emploi et de logement. Cinq villes nouvelles furent prévues dans la région parisienne en 1965 (Evry, Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines, Marne-la-Vallée et Melun-Sénart) et quatre en province (Berre, l'Isle d'Abeau près de Lyon, Lille-Est et le Vaudreuil près de Rouen).

Cette politique fut extrêmement coûteuse pour l'Etat et les collectivités locales concernées. Les agglomérations nouvelles réunissent actuellement 700.000 habitants, dont 500.000 dans celles de l'Ile-de-France. L'équilibre entre les logements et les emplois n'a pas été atteint mais elles ont permis de «canaliser», dans certaines zones, la croissance urbaine.

**A partir de 1990, l'État a mis en place une politique nouvelle, celle des aires métropolitaines auxquelles il fut proposé (1) la signature de chartes d'objectifs. Ces chartes devaient permettre :**

- la recherche d'un petit nombre de vocations privilégiées et spécifiques assurant à quelques grandes agglomérations l'accès au meilleur niveau de compétence internationale,

- le choix d'objectifs ambitieux et à long terme,

- la sélection de projets économiques d'intérêt au moins européen,

- de déterminer les modes de réalisation des actions retenues (financement, contrat de plan,...).

La circulaire envisageait des chartes d'objectifs avec les aires métropolitaines de Lyon, Marseille, Lille, Strasbourg, Bordeaux, Rennes, Nancy-Metz, Nantes-Saint-Nazaire, Toulouse et *« compte-tenu de sa situation géographique particulière »*, Clermont-Ferrand.

## B. LES VILLES MOYENNES

A l'idée d'une hiérarchie de villes, idée qui fut à l'origine de la politique des métropoles d'équilibre, s'est progressivement substituée celle d'une complémentarité entre Paris, les grandes métropoles et les villes moyennes. Selon la formule de Lajugie (2), ces villes ne doivent pas rester de simples villes de transit des migrations rurales mais doivent devenir les véritables relais du développement régional *« afin d'assurer une diffusion équilibrée de la croissance urbaine »*.

La politique des villes moyennes est née en 1971. Nombreux sont alors ceux qui font valoir leurs atouts : des coûts d'installation moindres pour les entreprises et les particuliers, une meilleure qualité de vie, une prise en charge plus facile du milieu rural environnant. Par rapport au milieu rural, elles offrent les avantages de la vie urbaine, c'est-à-dire des services (formation, culture, santé, distraction,...) que les villages et bourgs ne sont pas en mesure de fournir. Surtout elles présentent le meilleur rapport

---

(1) Circulaire du Premier Ministre en date du 17 avril 1991.

(2) Rapport du Conseil économique et social, 1973, p. 554.

« qualité-prix » pour les équipements publics. Les analyses des coûts de la croissance urbaine montrent que la taille idéale des villes se situe entre 20.000 et 250.000 habitants. Les coûts s'accroissent au-dessous de 20.000 et, fortement, au dessus de 250.000. Selon certains experts, l'arrivée d'un habitant supplémentaire dans une ville millionnaire entraîne une dépense supérieure de moitié à celle exigée dans une ville de 20.000 à 50.000 habitants. Quant à Paris, tous les records sont évidemment battus : la première ligne du métro express régional a coûté aussi cher que l'autoroute Paris-Marseille et le boulevard périphérique autant que l'autoroute Paris-Bordeaux !

La définition des villes moyennes n'est guère précise. Selon l'administration (1), « il faut considérer comme ville moyenne, non pas toute agglomération urbaine comportant une population déterminée par des normes précises, mais plutôt toute une ville d'un poids démographique qui, sans être important, soit déjà appréciable par rapport à la population d'une région, exerçant des fonctions diversifiées au bénéfice et au service d'un arrière-pays suffisamment important, et dotée d'une qualité urbaine qui lui assure un rayonnement reconnu ». Plus simplement, une ville moyenne (que certains ont parfois proposé d'appeler « ville intermédiaire ») a une population comprise approximativement, entre 20.000 et 100.000 habitants. Il y a donc 376 villes moyennes en France, assez bien réparties sur l'ensemble du territoire.

La politique des villes moyennes eut un contenu précis, centré autour de trois thèmes importants. Ces villes furent, d'abord, prises en compte par le mécanisme des aides au développement régional (ce qui n'est plus le cas aujourd'hui dans le cadre de la prime d'aménagement du territoire). Elles furent, ensuite, l'objet de diverses mesures visant à maintenir un urbanisme adapté à leur taille (interdiction, par exemple, des constructions sous forme de « tours » ou de « barres », obligation de prévoir, dans les programmes de construction, un certain pourcentage de maison individuelles). L'Etat, enfin, leur a apporté un soutien financier en signant avec elles des contrats d'aménagement. Ces contrats, d'une durée de trois ans, avaient pour objet l'amélioration de la qualité de la vie urbaine (rocares, espaces verts, aménagement des centres villes, ...) et le développement économique. La subvention de l'Etat s'élevait, en moyenne, en 1981, à 6 millions de francs pour un montant moyen de travaux de 17 millions. Soixante-treize contrats furent signés et cette action, qui s'acheva en 1982, fut bien accueillie par les élus. Mais cette politique n'a pas été inscrite dans le long terme. Trois ans (durée d'un contrat de ville moyenne) est une durée trop brève pour espérer des résultats significatifs. Or, l'Etat souhaitait limiter les aides qu'il accordait. D'autre part, un certain nombre d'élus ont peut-être trop

---

(1) Réponse à une question écrite. JO. Sénat. 26 février 1975, p. 146.

privilegié les réalisations «visibles» au détriment d'actions de développement à réalisation lente.

**Conséquence :** le recensement de 1990 révèle que les villes moyennes stagnent sur le plan démographique. C'est un retournement de tendance qui apparait bien dans le tableau suivant :

Taille des unités urbaines (habitants)	Taux annuels			
	1962-1968	1968-1975	1975-1982	1982-1990
2.000 - 5.000	1,3	1,2	1,0	0,9
5.000 - 10.000	1,5	1,1	0,9	0,9
10.000 - 20.000	1,8	1,5	0,6	0,5
20.000 - 50.000	2,3	1,3	0,3	0,8
50.000 - 100.000	2,0	1,5	0,2	- 0,1
100.000 - 200.000	2,3	1,6	0,2	- 0,6
200.000 - 2.000.000	2,0	1,2	0,2	1,0
agglomération parisienne	1,3	0,5	0,1	0,9
Ensemble Unités urbaines	1,8	1,1	0,3	0,6

Source : *Perspective et territoires - Classeur DATAR, fiche 8.*

Pour la première fois depuis 1962, les unités urbaines de 20.000 à 200.000 habitants enregistrent les croissances les plus faibles. C'est même un recul dans la tranche des agglomérations de 50.000 à 200.000 habitants. Ce retournement est, sans doute, assez largement lié aux nouvelles tendances relatives à la localisation des entreprises. Elles se «métropolisent», recherchant, dans les grandes agglomérations un environnement économique, des sites de recherche - développement et des services de haut niveau que les villes moyennes ne sont pas en mesure d'offrir. Gérôme MONOD et Philippe de CASTELBAJAC ont donc raison d'écrire «qu'on ne peut pas dire que

*l'avenir des villes moyennes soit désormais assuré : trop de responsables continuent de considérer les grandes villes comme une fatalité et leurs besoins comme prioritaires» (1).*

Tirant la leçon de cet échec, l'Etat s'est orienté, à partir de 1990, vers la mise en place de réseaux. Une idée à la mode ? Peut-être. Mais pas seulement. Les réseaux de villes existent et sont bien vivants aux Pays-Bas et en Allemagne. Ils se présentent comme des ensembles d'agglomérations, intégrées dans des circuits d'échanges exerçant des fonctions complémentaires. Forgés par l'histoire, ils ne sont évidemment pas issus d'un phénomène spontané. Pour Fernand BRAUDEL, à la différence de l'Italie, de l'Allemagne ou des Pays-Bas, «il est clair que l'essor (...) le levain urbains n'ont pas travaillé à plein la lourde histoire de France (...). Privées des ambitions, des émulations et rivalités parfois féroces des cités qui ailleurs se sont constituées comme des États agressifs et conquérants, les villes françaises se sont réfugiées dans la pénombre de la tranquillité». C'est donc une longue tradition urbaine qui explique les réseaux de villes à l'étranger.

En France, l'idée est toute récente et un certain nombre d'expériences ont été lancées avec plus ou moins de succès : Aire 198 (Poitiers, Angoulême, La Rochelle et Niort), réseau ouest qui regroupe Nantes, Rennes, Brest et Angers, réseau midi-pyrénéen avec Toulouse comme «tête de réseau»,... La circulaire du Premier ministre en date du 17 avril 1991, affirme la volonté de l'Etat de soutenir des projets résultant d'une volonté locale et distingue trois cas de figure :

- les réseaux qui recherchent des complémentarités stratégiques entre des villes afin de mieux mettre en valeur leurs créneaux d'excellence respectifs (ex. : Nîmes-Montpellier ; Orléans- Blois-Tours ; Poitiers-Niort-La Rochelle-Angoulême) ;

- les réseaux qui se constituent en s'appuyant sur une aire métropolitaine pour identifier des vocations d'excellence profitables à tous (ex. : Lyon et les villes du Rhône-Alpes, Toulouse et les villes de Midi-Pyrénées) ;

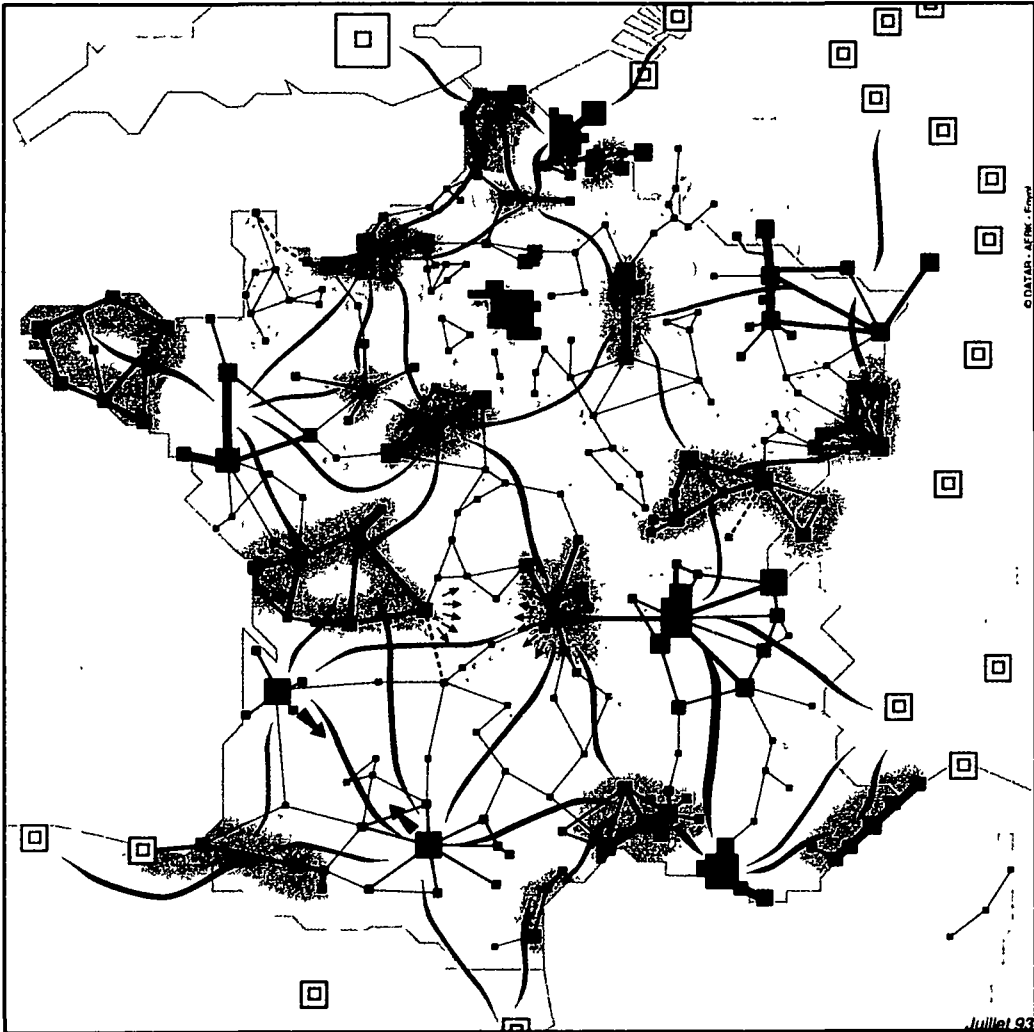
- les réseaux des villes plus petites qui veulent assurer une offre de services globale ou au contraire plus pointue pour favoriser l'aménagement du territoire régional auquel elles appartiennent.

La carte suivante indique le programme des réseaux de villes pour le bassin parisien.

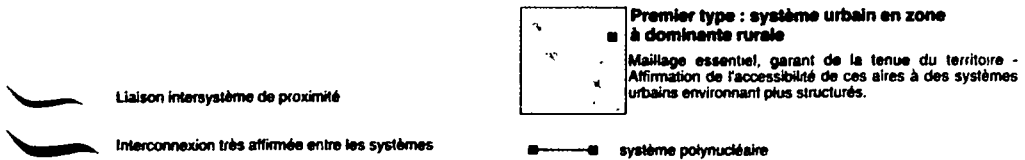
---

(1) Que sais-je ? n° 987 p. 70.

# Systemes urbains et territoires esquisse a long terme



L'organisation territoriale proposée s'appuie sur trois types de systèmes urbains qui répondent à la nécessité de mettre en cohérence les composantes géographique, sociale et économique de notre pays. Chaque système est intégré à l'aire géographique dans laquelle il s'inscrit et tous les systèmes sont interdépendants.



Source : DATAR, *Débat national pour l'aménagement du territoire, document introductif*, p. 52.

Cette orientation, comme celle des «aires métropolitaines», est inséparable des nouvelles possibilités de regroupement prévues par la loi du 6 février 1992. Les communautés de villes et les communautés de communes, en effet, constituent deux formules destinées à fortifier et renforcer le tissu urbain français.

\*

\* \*

La politique des villes, en France, fut conçue sur le modèle de nos institutions, c'est-à-dire selon un schéma centralisé et hiérarchique. De Paris au petit village, l'ensemble urbain devait être ordonné, chaque échelon se voyant attribuer une fonction spécifique. C'était une conception quasi-militaire de la structure urbaine. Et si l'idée de complémentarité est venue par la suite «adoucir» cette conception, elle ne l'a pas fondamentalement modifiée.

A vrai dire, il est difficile de parler de «politique des villes», même si l'expression est largement consacrée. Il s'agit plutôt d'actions ponctuelles, mal reliées entre elles et engagées sur des durées limitées.

Surtout, le contenu de ces actions est critiquable. La politique des métropoles d'équilibre constitue presque le type même de la «non-politique», la DATAR agitant d'autant plus le label «métropoles d'équilibre», qu'elle n'avait pratiquement rien à leur offrir. Sans doute, d'ailleurs, se seraient-elles développées sans que l'aménagement du territoire s'y intéresse. Les statistiques et prévisions de l'ONU montrent, pour tous les pays sur tous les continents, une croissance des grandes agglomérations, croissance évidemment variable selon les Etats.

En Europe de l'Ouest, ces agglomérations ont connu un «tassement» démographique au cours de la période 1970-1990 mais elles ont repris leur progression (à l'exception des grandes villes allemandes qui semblent devoir connaître une quasi-stagnation jusqu'en l'an 2000). Ne favoriser, en France, que nos grandes agglomérations (toutes situées, sauf Paris, à la périphérie de notre territoire) aboutirait à augmenter les risques de fractures territoriales en accélérant la désertification rurale et l'extension des banlieues.

Les villes nouvelles ont constitué une vraie politique, avec une forte dose de volontarisme, des moyens importants et une



continuité dans l'action. Mais cette politique n'a fait que renforcer le mouvement d'urbanisation et le sentiment selon lequel hors la ville, il n'y avait point de salut.

Quant à la politique des villes moyennes, elle n'a pas pris vraiment racine, car elle ne s'intègre pas dans une conception globale de l'aménagement du territoire.

Le second problème, directement lié au premier, concerne certains territoires qui, entraînés dans une spirale d'asphyxie, semblent voués à l'exclusion. Un aménagement du territoire global ne peut les ignorer sous peine de porter en lui-même son propre échec et d'engendrer, à terme, des phénomènes de violence autrement plus graves et dangereux pour notre société que ceux qu'elle a déjà connus.

### **III. L'ASPHYXIE DES BANLIEUES ET DE L'ESPACE RURAL**

C'est sans doute l'un des plus graves problèmes auquel l'aménagement du territoire soit confronté. Certains territoires rencontrent, en effet, des difficultés d'une ampleur décourageante. Décourageante pour l'analyse mais, aussi, pour les mesures à mettre en oeuvre pour opérer un redressement. Les difficultés rencontrées sont de nature diverse. Il peut s'agir, par exemple, des zones de reconversion industrielle, zones mono-industrielles du Nord et de l'Est, frappées par de très graves hémorragies d'emplois et, au sens propre du terme, «sinistrées». L'activité charbonnière a ainsi perdu plus de 200.000 emplois depuis 1950, le textile s'est vidé de 90.000 emplois depuis 1960 et la sidérurgie a enregistré une perte de 150.000 emplois depuis 1975. Des actions ont, certes, été engagées afin de corriger les effets dévastateurs de ces effondrements industriels. Dans les 15 pôles de conversion existants, 40.000 emplois nouveaux ont été aidés par les pouvoirs publics (rapport Jean-Pierre KUCHEIDA sur l'aménagement du territoire, Doc. Parl. Ass. nat. 1990, n° 1353, p. 104). Des actions particulières ont été également mises en oeuvre à l'égard des friches industrielles qui couvriraient plus de 20.000 hectares, dont 10.000 dans le Nord - Pas-de-Calais et 3.000 en Lorraine.

Mais deux catégories de zones rencontrent des difficultés d'une ampleur exceptionnelle : les banlieues, d'une part, et les zones rurales fragiles, d'autre part.

## A. LE DRAME DES BANLIEUES

Pour l'opinion publique, la crise des banlieues <sup>(1)</sup> est souvent synonyme de délinquance et de violence urbaine. Il est vrai que la fréquence et le nombre des atteintes à la sécurité des personnes et des biens, constatées dans les cités en difficulté, constituent le signe le plus manifeste, et en tout cas le plus inquiétant, de leur dérive hors de l'orbite sociale. Moins visible est le fait qu'entre leurs murs se trouve concentrée au plus haut degré la plupart des maux qui ébranlent aujourd'hui notre société. Or, c'est sans doute là que réside l'essentiel du problème.

### 1. Des quartiers en rupture sociale

#### a) La dérive la plus flagrante : l'insécurité

- D'une manière générale, la délinquance urbaine a considérablement progressé en France au cours des dix dernières années. Cette tendance nationale est beaucoup plus accentuée dans les zones dites difficiles. Elle s'y trouve, en outre, aggravée par des actions qui n'ont pas d'équivalent ailleurs : assauts collectifs à fin de pillage contre des centres commerciaux, agressions contre les biens ou les personnes incarnant l'autorité publique, développement de bandes de délinquants.... Evolution d'autant plus alarmante que les faits délictueux commis par des gamins de 12 à 15 ans ne cessent de croître et il n'est pas rare que des bandes de délinquants mineurs comptent dans leur rang des enfants encore en âge d'aller à l'école primaire.

La violence tend d'ailleurs à jouer un rôle central dans l'univers mental des jeunes des banlieues déshéritées : elle apparaît la valeur de référence autour de laquelle se structure leur vision du monde, le socle sur lequel ils appuient leur existence.

- Par ailleurs, l'usage des drogues dites dures (héroïne, cocaïne...) et les trafics qui l'accompagnent tendent à se répandre dans les quartiers en dérive de nos métropoles. Le phénomène est d'émergence récente. Pourtant, dans une trentaine d'entre eux,

---

*(1) L'analyse de cette crise a été effectuée, de manière fort complète, lors de la discussion au Sénat en 1991 du projet de loi d'orientation pour la ville et par le rapport d'information sur la politique de la ville, déposé à la fin de l'an dernier, par notre collègue Gérard LARCHER (rapport n° 107 ; 1992-1993).*

**l'économie de la drogue semble déjà avoir acquis une emprise considérable. Or, cette économie souterraine accentue les facteurs qui tendent déjà à soustraire ces lieux au jeu d'une sociabilité normale, car elle y favorise l'établissement de réseaux de type mafieux unissant les personnes qui consomment ces substances prohibées, celles qui les vendent et celles auxquelles les trafiquants distribuent une partie de leurs bénéfices (guetteurs, hommes de mains, parents, amis...).**

**Il convient aussi de ne pas oublier que la drogue contribue puissamment au développement du sentiment d'insécurité. Pour financer l'achat de leurs «doses», nombre de personnes «accrochées» recourent au vol : en France, plus de la moitié des petits délits est liée à l'usage des stupéfiants.**

**- L'ampleur prise par la délinquance dans certaines cités ne doit pas faire oublier l'essentiel : l'immense majorité de leurs habitants sont d'honnêtes citoyens qui n'aspirent qu'à vivre en paix et voir leurs enfants mener une existence normale. Cette aspiration est pourtant rarement satisfaite. L'insécurité ressentie est beaucoup plus importante que ce que pourraient laisser supposer les seules statistiques concernant les actes délictueux, en raison notamment de l'impunité dont, pendant longtemps, ont paru bénéficier les auteurs d'actes relevant de la petite criminalité.**

**En outre, il faut le souligner, police et justice sont encore largement impuissantes face au développement de la délinquance des mineurs, en raison du fait que dans notre droit -et c'est tout à son honneur- les peines d'enfermement ne peuvent être prononcées à leur encontre que dans des situations exceptionnelles et qu'il n'existe actuellement aucune alternative crédible à la prison.**

**Dans ces conditions, on peut comprendre que les gens qui vivent dans ces zones difficiles aient l'impression d'être enfermés dans «une poche de non droit» et qu'ils se sentent les victimes non seulement des voyous qui tiennent le haut du pavé, mais également d'une société qu'ils jugent incapable de les défendre.**

***b) Le problème central : une concentration des difficultés qui assaillent notre société***

**Les études de l'INSEE et de la Délégation interministérielle à la Ville (DIV) le démontrent clairement : les quelque 500 zones urbaines classées comme prioritaires souffrent fortement des défaillances de l'urbanisme et de l'architecture modernes. Cet élément ne doit toutefois pas monopoliser l'attention. La situation sociale, souvent dramatique, des quelque trois millions**

de personnes qui y vivent constitue, aux yeux des membres de votre Mission, un problème au moins aussi important, si ce n'est plus.

- **Premier enseignement des études effectuées** : les populations qui résident dans les quartiers difficiles sont beaucoup plus que dans le reste du pays composées de jeunes et d'étrangers et, à l'inverse, la proportion de personnes de plus de soixante-cinq ans y est nettement plus faible. De même, les familles nombreuses y sont près de 2,5 fois plus fréquentes que dans l'ensemble de la France métropolitaine.

Les situations locales peuvent d'ailleurs être fortement contrastées. Ainsi, selon les endroits, la proportion d'étrangers -en moyenne trois fois supérieure à celle de la France métropolitaine- varie de 6 % à 85 % du nombre total d'habitants et les moins de vingt ans représentent parfois la moitié de ce total.

- **Deuxième constatation** : les logements s'inscrivent assez souvent dans des grands ensembles marqués par l'architecture des barres et des tours. C'est notamment la règle générale en Ile-de-France, à l'exception de trois quartiers du centre parisien.

Cette situation n'est cependant pas répandue sur tout le territoire. Au total, en France, moins de la moitié des quartiers faisant l'objet d'un traitement social particulier sont agencés exclusivement autour des formes architecturales chères à l'école d'Athènes et sur les 6.000 grands ensembles construits en France à peine 6 % se trouvent situés dans lesdits quartiers.

Aussi, l'influence de ce qu'il est convenu d'appeler *« la maladie des grands ensembles »* dans le malaise des banlieues, si elle ne doit pas être négligée, ne doit pas pour autant être exagérée. La crise des banlieues n'est pas réductible aux problèmes posés par les grands ensembles.

- **En revanche**, les études précitées mettent nettement en évidence que les cités en déshérence sont souvent victimes des défauts de l'aménagement urbain. Un exemple parmi d'autres : sept sur dix sont installées à proximité d'une voie de chemin de fer, mais une gare ne les dessert que dans à peine quatre cas sur dix. En bref, elles connaissent davantage les nuisances phoniques de la SNCF qu'elles ne bénéficient de ses services.

De tels éléments ont des incidences sensibles, car ils renforcent les difficultés de la vie quotidienne des habitants et contribuent, vraisemblablement pour beaucoup, à leur faire éprouver ce sentiment d'exclusion qui, pour M. Jean-Marie DELARUE, ancien délégué interministériel à la ville, constitue ce qui, par delà la

**diversité des situations locales, unifie en profondeur tous les quartiers dits déshérités.**

**Pour la Mission, cette impression d'abandon si vivement ressentie s'explique, toutefois, moins par les défaillances de l'urbanisme que par l'ampleur des problèmes sociaux que connaissent les populations qui y résident.**

**- De fait, l'importance des taux de chômage se révèle une caractéristique majeure. En moyenne, deux fois supérieurs au chiffre national, ces taux sont même, dans certains endroits, six fois plus élevés. Cela ne signifie nullement que toutes les zones urbaines abritant un grand nombre de chômeurs répondent aux critères des procédures de «développement social des quartiers» ou assimilées, mais il est très rare -quoique l'on puisse citer quelques exemples en ce sens- qu'un quartier faisant l'objet de ces procédures ne connaisse pas un tel problème.**

**Le phénomène est d'autant plus préoccupant que plus qu'ailleurs, il frappe les jeunes (19,7 % en moyenne contre 10,8 % pour l'ensemble de la France métropolitaine).**

**- Par ailleurs, dans les pôles urbains en déshérence, même s'ils ne sont pas absents, les services publics sont -à l'exception, sans doute, de l'école- rarement suffisamment présents.**

**On l'a vu précédemment, si les lignes ferroviaires y passent fréquemment, les trains s'y arrêtent peu souvent. Plus révélateur encore : alors que les taux de chômage y sont beaucoup plus importants qu'ailleurs -cela vient d'être souligné-, 85 % des zones faisant l'objet d'un classement en procédure DSQ ne disposent pas de services permanents d'emploi ou de formation continue...**

**Trop souvent, à la périphérie des villes on ne trouve que l'ombre du service public : l'antenne, l'annexe, le bureau secondaire de l'administration installée au coeur de la grande métropole voisine. En cela, la situation des banlieues n'est pas sans rappeler celle des zones rurales en voie de dévitalisation.**

**- L'ampleur des entrées illégales d'immigrants qu'a connues notre pays au cours des 15 dernières années -à la fin de la dernière décennie, elles ont pu être estimées à 30.000 par an- emporte également des conséquences destabilisantes pour les quartiers défavorisés.**

En effet, comme le notait notre collègue M. Gérard LARCHER dans son rapport d'information sur la politique de la ville :

*«Les immigrants clandestins ont une propension très nette et parfaitement compréhensible à s'installer dans les lieux où résident déjà des parents, des amis, des personnes de leur village ou de leur pays. En France, terre d'asile, l'immigration acceptée alimente l'immigration inacceptée. Les quartiers défavorisés se trouvent donc, en quelque sorte, prédisposés à servir de havre d'accueil aux arrivants illégaux, puisqu'un grand nombre de résidents d'origine étrangère s'y trouve regroupé. (...)*

*(...) Dans un tel contexte, l'afflux continu de clandestins est extrêmement préoccupant, car il concourt à la constitution de véritables pôles d'exclusion. Une frange non négligeable de la population vivant dans l'illégalité, la marginalisation du quartier de "subie" peut devenir "souhaitée" dans la mesure où, d'une certaine manière, elle peut permettre d'échapper aux contraintes de la loi.»*

- Enfin, les jeunes des banlieues sont placés dans une situation où les structures familiales d'autorité ont tendance à disparaître, alors même que s'affaiblissent les repères sociaux traditionnels : écoles, syndicats, armée, partis politiques, églises.

La plupart des blessures dont souffre gravement notre société se trouvent ainsi creusées, avec une rare intensité, sur le territoire des cités en crise. C'est en cela que cette crise constitue un défi social majeur.

Pourtant, même si la politique dite de la ville a eu pour saine ambition de répondre à ce défi, elle n'a pas jusqu'à présent pu le surmonter en raison notamment de la manière désordonnée dont elle a été mise en oeuvre.

## **2. Une «politique de la ville» trop parcellaire**

La lente émergence, à partir du début des années 1980, de la politique dite de la ville explique, sans doute, la fragmentation des actions qu'elle a inspirées. Quoique cette politique ait eu le mérite d'exister et d'identifier les problèmes, quoique des moyens importants lui aient été consacrés, la dispersion de ses interventions a vraisemblablement contribué, en partie, à la persistance des problèmes.

*a) Des orientations pertinentes mais mal appliquées*

A l'origine, la politique de la ville avait, du moins en théorie, pour objectif de lier les opérations de réhabilitation de l'habitat avec les actions sociales en faveur des habitants. Les procédures de développement social des quartiers ont été l'illustration la plus courante de cette préoccupation. Or, dans ce cadre, les subventions versées par l'Etat, notamment dans le domaine du logement, de l'école et de la culture, ont toujours été distribuées par chacun des ministères compétents et non par un guichet unique.

C'est sans doute là que réside une des contradictions de la politique de la ville menée jusqu'à une date récente : nourrie de l'ambition -tout à fait nécessaire- de traiter globalement, dans le respect des compétences territoriales, les problèmes locaux, elle s'est heurtée à l'inertie des cloisonnements bureaucratiques et s'est enlisée dans une approche parcellaire des dossiers. Pourtant, les moyens financiers ne lui ont pas manqué.

*b) Des moyens financiers importants*

Comme le faisait remarquer M. Edouard BALLADUR, Premier ministre, lors du débat tenu au mois d'avril dernier, à l'Assemblée nationale, sur la ville et les banlieues : *« si la politique de la ville est encore peu efficace, les moyens qui lui sont consacrés - environ sept milliards de francs par an - sont importants »*.

Ils ont d'ailleurs été sensiblement accrus ces dernières années. Ainsi les «jaunes budgétaires» établis à l'occasion de l'examen des deux derniers budgets font apparaître une progression de 23 % des crédits prévus à ce titre en 1992 (6,34 milliards de francs contre 5,7 en 1991 et 2,9 en 1990) et, pour 1993, une progression de 14 % (7,47 milliards de francs).

*c) Un manque de cohérence dans l'action*

● L'ensemble de ceux qui luttent contre le déséquilibre urbain et toutes les analyses sérieuses formulées en la matière affirment la même évidence : **les problèmes de la ville ne peuvent être traités que globalement**. Il ne sert à rien de repeindre les cages d'escalier si celles-ci continuent à héberger les honteuses transactions des marchands de drogue.

Cette évidence a une telle force que, nous l'avons vu, elle a été l'antienne des discours officiels tout au long de la décennie

1980. Cette préoccupation affichée a pourtant été démentie par les faits. Malgré l'apparence trompeuse du vocabulaire, la politique de la ville n'a guère eu de consistance au cours des douze dernières années. Elle n'a été que l'accumulation d'actions dispersées.

● Ainsi, elle a adopté très largement la procédure des contrats territoriaux. Or, pour des motifs divers (simple changement de terminologie, modification d'objectif, lancement d'opérations expérimentales) ceux-ci se sont, au fil des ans, accumulés en strates successives qui se sont superposées de façon incohérente. Ce véritable foisonnement de procédures contractuelles a généré l'opacité et la confusion.

De 32 sites D.S.Q. à l'origine, on est passé à 296, pendant que dans le même temps étaient mises en oeuvre 156 conventions de quartiers, auxquelles il faut ajouter 128 conventions «ville habitat», plus d'une dizaine de «contrats de ville» et une vingtaine de «PACT urbains». L'année dernière, par exemple, 430 contrats d'actions visant à prévenir les «étés chauds» ont été conclus, 60 programmes locaux d'insertion par l'économique élaborés, 200 conventions «quartiers lumière» signées, sans oublier les programmes d'aménagement concertés de la Datar, les plans de déplacement urbain du ministère des transports, les sites pilotes d'intégration du fonds d'action sociale.

● La même confusion s'est peu à peu installée dans l'organigramme des structures administratives et ministérielles.

Jusqu'à une date récente, plus d'une dizaine de ministères intervenaient dans la gestion des villes et disposaient à cette fin de crédits budgétaires. En 1990, pour les seuls crédits contractualisés dans les contrats de plan Etat-régions, on dénombrait 10 ministères concernés et plus de 17 lignes budgétaires.

Afin d'inciter à la prise en compte des spécificités de la ville, des structures de coordination ont bien été créées : commission nationale pour le développement social des quartiers, conseil national de prévention de la délinquance, conseil national des villes, comité interministériel des villes et du développement social urbain, délégation interministérielle à la Ville (DIV). Mais leur multiplication a contribué à la paralysie d'un système de décision englué dans les pesanteurs administratives.

En outre, jamais la création de telles structures n'a été suivie des mesures assurant leur efficacité réelle. Au cours des quatre années qui ont suivi sa création, la DIV a continué à manquer des moyens et de l'autorité qui lui auraient permis de s'affirmer et les administrations traditionnelles ont conservé leurs anciennes compétences.



● A cela, s'ajoute que, durant la décennie écoulée, la politique de la ville a trop vécu d'effets d'annonce parfois tapageurs. Chaque année, ou presque, ceux qui en assumaient la responsabilité au plan gouvernemental ont annoncé -en mobilisant fortement les médias- une nouvelle stratégie, une relance, une impulsion forte.

Toutes les péripéties -d'aucuns diraient les avatars successifs- de la politique urbaine ont régulièrement fait l'objet d'un fort battage médiatique : de l'annonce du lancement des procédures de développement social des quartiers (1981) à la création de la Délégation interministérielle à la Ville (1989) en passant par le lancement de Banlieues 89 (1983).

Le souci médiatique semble toutefois avoir connu une accélération à compter de 1990 avec, notamment, la création du ministère d'Etat à la Ville et la présentation à la presse d'une succession de textes censés donner définitivement au Gouvernement les moyens de traiter définitivement le problème (logement des plus démunis, dotation de solidarité urbaine, loi d'orientation pour la ville...).

Il a, ensuite, indéniablement culminé au printemps 1992 : en six semaines, huit plans d'action différents ont été inaugurés, à grand renfort de conférences de presse, par autant de ministères ou secrétariats d'Etat distincts.

**Mais à force de trop promettre, on a surtout fait naître déceptions et désillusions lorsque la réalité du quotidien a repris le pas.** Les répercussions souvent faibles au plan local des mesures proclamées de façon triomphale au plan national ont, la plupart du temps, contribué à désabuser les habitants des cités tout en accentuant le découragement et l'exaspération des acteurs de terrain, contraints, à chaque nouveau plan, de reprendre études et démarches. Le découragement de ces derniers, leur amertume, sensibles à la fin de 1992, résultent en grande partie de ces discours officiels tapageurs qui leur ont donné le sentiment d'être seuls à répondre, dans l'indifférence générale, à la réalité de la crise sociale des cités.

Mme Simone VEIL, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, déclarait, au mois de mai dernier, qu'il lui paraissait *« indispensable et prioritaire de remettre de l'ordre dans la politique de la ville, dans le sens d'une plus grande efficacité »*. La Mission partage cette analyse.

## B. LA DÉRIVE DES ZONES RURALES FRAGILES

Une partie de la France peuplée de personnes âgées habitant des villages déserts, au milieu de champs envahis par les ronces : une image de cauchemar pour un certain nombre de maires ruraux. Mais une image qui, dans trop de cantons ruraux, correspond déjà à la réalité. A vrai dire, connaître cette réalité est difficile compte-tenu, ici encore, des incertitudes statistiques. Toutefois, des tendances de fond peuvent être dégagées et des catégories de territoires peuvent être isolées.

### 1. Campagnes vivantes et campagnes mourantes

Le rapport de la Mission sénatoriale sur l'Avenir de l'Espace rural (1991) distingue 4 catégories dans l'espace rural, des catégories dont les problèmes sont très différents.

- l'espace rural péri-urbain qui regroupe environ 12 millions d'habitants sur 10 % du territoire et qui se développe. Dans ces zones, les habitants ont une situation mixte, mi-rurale, mi-urbaine et un mode de vie qui les rapproche plus de la ville que de la campagne. L'espace agricole (3 millions d'hectares de surface agricole utile) y est menacé par l'extension de l'urbanisation ;

- l'espace rural en situation relativement favorable : ce sont des zones disposant d'une agriculture dynamique ou alors bien situées (raccordées à un couloir de communication) ou ayant réussi leur reconversion dans l'industrie ou les services ;

- l'espace rural dévitalisé qui couvre environ 15 % du territoire : le niveau de formation baisse, les emplois diminuent, les services offerts à la population se dégradent, la population vieillit et s'amorce le passage à la quatrième catégorie ;

- l'espace rural désertifié ou menacé de désertification qui englobe 25 % du territoire le long de la « diagonale aride » qui court des Vosges aux Cévennes.

Afin d'obtenir une structure plus fine, la SEGESA (1) a établi pour la DATAR une typologie socio-économique des cantons français. Cette typologie a été réalisée à partir de 25 critères permettant de distinguer 8 types de cantons (étude rendue publique

---

(1) Société d'Etudes Géographiques, Economiques et Sociologiques Appliquées.

en mai 1993) :

- type 1 : cantons ruraux en crise
- type 2 : cantons ruraux fragiles
- types 3 : cantons industrialisés et urbanisée en crise
- type 4 : cantons intermédiaires en stagnation
- type 5 : cantons à agriculture bien structurée
- type 6 : cantons ruraux touristiques
- type 7 : cantons en développement résidentiel
- type 8 : cantons en développement résidentiel
- type 8 : cantons péri-urbains.

Cette carte indique clairement l'espace rural en situation favorable et celui qui connaît une situation de crise. Les cantons de type 4 (en stagnation) ne régressent pas mais sont au bord de la dévitalisation (courbe démographique «plate», taux de chômage supérieur à la moyenne, fortes probabilités d'extension de la friche). Ceux du groupe 2 (cantons ruraux fragiles) couvrent une grande partie de la France de l'Ouest et de larges zones du nord-est. Ces cantons sont fortement dévitalisés : densité démographique faible (32 habitants/km<sup>2</sup>), diminution de la population active, faible attractivité résidentielle, peu de création d'activités nouvelles et difficile accessibilité aux équipements. Les cantons du groupe 1 correspondent au phénomène de désertification : la densité de population est inférieure à 17 habitants/km<sup>2</sup> et 13,4 % de cette population a plus de 75 ans. Leur perte démographique s'élève à 12 % entre 1975 et 1990.

Il convient donc d'être extrêmement prudent dans l'interprétation des résultats globaux du recensement de 1990. Les communes rurales présentent un bilan démographique positif qui apparaît dans les deux tableaux suivants (le second montrant l'évolution sur une longue période).

Nombre d'habitants des communes rurales	Taux de variation annuel (en %)	
	1968-1975	1982-1990
moins de 50	2,60	1,15
50 à 99	-1,93	-0,43
100 à 199	-1,57	-0,02
200 à 499	-0,94	+0,51
500 à 999	0,14	+0,84
1 000 à 1 999	+0,55	+0,90
2 000 ou plus	+0,99	+1,16
Ensemble des communes rurales	0,21	+0,73

COMMUNES RURALES	BILAN NATUREL	SOLDE MIGRATOIRE	TOTAL
1954-1962	+ 0,51	-0,96	- 0,45
1962-1968	+0,31	- 0,75	- 0,44
1968-1975	+0,01	- 0,22	- 0,21
1975-1982	- 0,14	+0,95	+0,81
1982-1990	+0,00	+0,73	+0,73

Ce bilan «globalement positif» cache des situations très contrastées.

Entre 1982 et 1990, dans 634 cantons ruraux, l'hémorragie atteint 330.000 habitants. Quatre régions ont un solde démographique nul (Champagne-Ardenne) ou négatif (Lorraine, Auvergne et Limousin). La Creuse a perdu la moitié de ses habitants en un siècle (1).

La population active agricole ne cesse de diminuer sous la pression combinée de l'augmentation de la productivité, de la logique d'entreprise et de la compétitivité ainsi que de la PAC (politique agricole commune). Une pression qui semble conduire à «la fin des paysans» (2).

Le tableau suivant retrace l'évolution de la population active agricole et du nombre des chefs d'exploitation depuis 1850, avec une projection sur l'an 2000.

---

(1) Cf. rapport n° 249 - Sénat (1990-1991).

(2) Jean-Pierre BALLIGAND et Daniel MACQUART. *La fin du territoire jacobin*, Albin Michel 1990, p. 61 et s..

POPULATION ACTIVE AGRICOLE		CHEFS D'EXPLOITATION	
	EN MILLIERS	EN % D'ACTIFS	EN MILLIERS
1850	14.300	64,4	5.200
1900	8.200	39,6	4.200
1955	5.600	26	2.300
1962	3.900	20	1.700
1968	3.000	15	1.500
1975	2.100	10	1.350
1980	1.900	8	1.200
1985	1.600	7	1.000
2000	- de 1.000	- de 5	350 à temps complet 300 à temps partiel

De façon plus globale, entre les recensements de 1982 et 1990, l'emploi connaît une chute importante : - 1,84 % par an. Le recul affecte toutes les régions, sans aucune exception, avec un «pic» en Alsace (-5,59 %). L'emploi tend à se concentrer dans les grandes villes (1).

Le tableau suivant indique, par région et par «tranches» territoriales et démographiques, le taux annuel de variation de l'emploi de 1982 à 1990 :

---

(1) Cf. Alain JACQUOT : «Entre la localisation des hommes et celle des emplois, le fossé s'agrandit». Lettre de la DATAR, Mai 1992, n° 138

Tableau n° 1	Rural profond	Rural péri urbain	Villes < 20.000 h.	Villes de 20.000 à 100.000 h.	Villes > 100.000 h.	Toutes tranches confondues
Ile-de-France	-1,98	+2,11	+1,24	+1,07	+0,77	+0,82
Champagne Ardenne	-1,27	0,56	-0,22	+0,21	+0,23	-0,15
Picardie	-2,01	-0,25	-0,09	+0,39	+0,40	+0,02
Haute Normandie	-1,30	-0,29	+0,89	+0,34	-0,29	+0,01
Centre	-2,21	-0,25	+0,19	+0,68	+0,81	+0,16
Basse Normandie	-2,34	+0,41	+0,20	+0,40	+0,65	-0,14
Bourgogne	-2,32	-0,72	-0,39	+0,26	+1,00	-0,24
Nord Pas de Calais	-2,27	-0,89	-0,47	-0,11	-0,46	-0,48
Lorraine	-3,15	-0,42	-0,73	-1,03	-0,26	-0,61
Alsace	-5,59	+0,03	+0,66	+0,78	+0,43	+0,48
Franche-Comté	-2,07	+0,10	+0,13	+0,32	-0,19	-0,11
Pays de la Loire	-2,02	-0,26	+0,74	+0,74	+0,72	+0,23
Bretagne	-2,58	+0,01	+0,51	+0,43	+1,05	+0,03
Poitou Charentes	-1,70	+0,22	+0,42	+0,54	+0,48	+0,04
Aquitaine	-1,33	+0,15	+0,24	+0,85	+1,00	+0,40
Midi Pyrénées	-1,75	-0,10	+0,45	+0,75	+2,58	+0,69
Limousin	-2,94	-1,31	+0,03	+0,51	-0,07	-0,82
Rhône Alpes	-1,63	+0,76	+0,96	+0,85	+0,81	+0,72
Auvergne	-2,53	-0,59	-0,27	-0,33	+0,03	-0,65
Languedoc-Roussillon	-0,99	+0,79	+1,74	+0,76	+1,74	+1,16
Prov. Alpes Côte d'Azur	-0,29	+1,37	+1,37	+0,98	+0,75	+0,86
Métropole (hors Corse)	-1,84	+0,18	+0,48	+0,63	+0,65	+0,39

Source : DATAR

Dans le prolongement de ce tableau, il est intéressant de relever la localisation géographique des créations d'entreprises non agricoles en zones rurales. Ces créations se sont élevées à environ 100.000 établissements industriels et tertiaires par an entre 1981 et 1988. Même si le taux de mortalité est important (50 % dans les 5 ans), elles ont généré à peu près 1,5 million d'emplois. Mais les créations d'entreprises sont très inégalement réparties : les implantations nouvelles se produisent principalement à proximité des zones de croissance et le déclin des zones fragiles ne cesse de s'approfondir.

Ce déclin est d'autant plus accentué que trois facteurs extérieurs accélèrent la destruction d'un monde agricole déjà fortement laminé : la réforme de la politique agricole commune en mai 1992 (même si des aides directes compensatoires sont versées aux agriculteurs), les négociations du GATT et, à moyen terme, l'élargissement de la Communauté européenne.

Les manifestations de ce déclin sont bien connues. Elles se caractérisent par le **départ de la population jeune**, notamment les jeunes femmes, le repli des services publics (la fermeture de l'école constituant souvent le « coup de grâce » pour un village, signe de l'abandon par la collectivité et sérieux obstacle à la réinstallation éventuelle d'une nouvelle population) et le départ des services privés, la dégradation des sols qui ne sont plus entretenus et un sous-équipement en services collectifs (services de transport, par exemple).

L'inventaire communal de 1988 fait apparaître (en rythme annuel) la chute des services privés sur la période 1980-1988 : le recul -largement lié à l'utilisation accrue de la voiture individuelle pour des courses hebdomadaires dans de grandes surfaces commerciales- touche les bureaux de tabac (- 5,2 %), l'alimentation générale (- 5 %), la distribution de carburant (-4,7 %), la réparation de machines agricoles (- 4,4 %), les cafés (-3,3 %), les points de vente de quotidiens (- 2,3 %), les cinémas (-3,9 %), les notaires (- 0,3 %) et les restaurants (- 0,2 %). Le rapport DELFAU sur la poste en milieu rural a montré également le repli des caisses d'épargne de l'Ecureuil en zones rurales (de 467 en 1983 à 200 en 1990) ainsi que celui des guichets du Crédit agricole et du Crédit mutuel (pour 1988, le bilan «ouvertures-fermetures» de ces deux établissements se traduit par un solde négatif de 92 guichets). Et 3.818 communes ont perdu leur équipement en guichets bancaires entre 1980 et 1988. Les progressions concernent principalement les équipements et les services mis en place par des collectivités locales (ou des groupements de collectivités locales) : ramassage des ordures ménagères (+ 18 %/an), aides ménagères pour personnes âgées (+ 14,8 %/an), salles des fêtes (+ 10,4 %/an) ou clubs du troisième âge (+ 8,6 %/an).

Pour nombre de bons esprits, le déclin rural fait partie de ces évolutions inexorables, de ces tendances «lourdes» de l'histoire qui restructurent nos sociétés et qui font, de toute politique d'aménagement rural, un combat d'arrière-garde perdu d'avance. Cette représentation du rural est largement admise dans des couches importantes de la haute fonction publique, parmi les chefs d'entreprises et parmi les experts qui s'intéressent au monde rural.

Si tel est le cas, les Etats étrangers voisins du nôtre et ayant à peu près le même niveau de développement devraient

connaître des difficultés identiques. Or ce n'est pas du tout ce que l'on peut constater en étudiant la situation des zones rurales de ces États.

La Mission sénatoriale sur l'avenir de l'espace rural français consacra près de 60 pages de son rapport déjà évoqué aux espaces ruraux allemand, suisse, italien et autrichien. Elle a constaté, d'une part, que les procédures mises en oeuvre sont largement décentralisées et multi-sectorielles (sans qu'il y ait, dans aucun Etat étudié, une politique globale du monde rural) et, d'autre part, que les moyens financiers consacrés à l'aménagement du territoire sont incomparablement plus élevés qu'en France. Surtout, le milieu rural (notamment en Suisse, en Autriche et en Allemagne) est loin de l'état de délabrement que connaissent de nombreuses zones françaises. En Autriche où la population active agricole est passée, comme en France, de 19 % à 8 % entre 1960 et 1980, la population rurale s'est maintenue à environ 40 %, alors qu'elle tombait en France de 37 % à 27 %. Les entreprises à la campagne sont une réalité en Bavière et en Suisse. De tels projets, qui provoquent le plus souvent en France, un sourire condescendant, débouchent chez nos voisins sur des établissements modernes et performants.

**Le déclin de l'espace rural n'est pas une fatalité et il n'est inscrit dans aucun sens de l'histoire. Il peut être enravé et une reconquête des espaces abandonnés ou en voie d'abandon est possible. Cela suppose la définition d'une politique cohérente de développement rural. Ce qui ne fut jamais réalisé. Cela suppose également une action de longue haleine sur les mentalités.**

## **2. Revitalisation rurale : un rendez-vous manqué**

Si la richesse de l'espace rural fragile devait être mesurée au nombre de discours qui lui sont consacrés depuis plus d'un quart de siècle, ses habitants devraient figurer parmi les plus nantis de notre pays. Pourtant, l'aménagement rural n'a pas été conduit, en France, avec suffisamment de moyens et suffisamment de ténacité. En bref, notre espace rural n'a pas fait l'objet d'une politique cohérente d'aménagement.

L'aménagement rural fut, à l'origine, inclus dans la politique d'aménagement du territoire. Il est caractérisé par la création, à partir de 1955, de sociétés d'aménagement régional chargées (en application d'une loi de 1951) de l'exécution de grands aménagements régionaux (ex. : la Compagnie nationale d'Aménagement du Bas-Rhône et du Languedoc). Sept, au total, furent créées sous la forme de sociétés d'économie mixte à capitaux publics fortement majoritaires. En 1960, furent délimitées les zones spéciales d'action rurale qui déclenchaient des systèmes d'aides. Par la suite, l'arsenal d'intervention s'est perfectionné avec la création de



la DATAR, de fonds spécialisés (FIDAR et FIAM : Fonds interministériel de Développement et d'Aménagement rural en 1979 et Fonds d'intervention pour l'auto-développement en Montagne en 1985), de mécanismes d'aides (à l'agriculture, à l'habitat rural, au tourisme «vert»,...) et de dotations spécifiques sur crédits de la Communauté européenne.

Mais il n'y jamais eu de politique intégrée ambitieuse, accompagnée de moyens importants, envers l'espace rural. Il ne s'agissait, le plus souvent, que d'actions ponctuelles, dispersées, des actions «de soutien» et d'appui à caractère social pour des zones dont beaucoup pensaient (et pensent encore) qu'elles étaient destinées à connaître une mort lente. A partir de 1975, au-delà des discours à caractère incantatoire, l'espace rural devra se contenter d'une sollicitude de façade. Les crédits du FIDAR baissent très sensiblement jusqu'en 1991 (en autorisations de programme et en millions de francs) :

1986 :	432
1987 :	439,01
1988 :	421
1989 :	387
1990 :	360
1991 :	350
1992 :	420 (projet du gouvernement : 315)
1993 :	530

Quant au FIAM, il végète avec une dotation, pour 1993, de 45 millions (40 millions en 1985).

Pourtant, les différents plans avaient fixé, pour l'espace rural, des objectifs ambitieux. Le VIème avait pour but *«l'amélioration sensible des conditions d'existence pour les populations qui continuent de vivre et de travailler en milieu rural, tout en facilitant la solution des problèmes qu'ont à résoudre ceux qui doivent quitter leur implantation d'origine»*. Le VIIème Plan voulait *«enrayer l'effondrement démographique de certaines zones rurales»*. Le VIIIème s'engageait à réaliser *«un aménagement des zones rurales défavorisées»*. Le IXème Plan avait pour objectif de *«rééquilibrer les activités en faveur des zones rurales fragiles sous-équipées et sous-industrialisées»*. Le Xème, enfin, se prononce en faveur *«d'une politique d'aménagement rural beaucoup plus active (...) reposant sur des programmes cohérents adaptés à la diversité des zones rurales en cause»*.

Les actions engagées ont été nombreuses. Une première catégorie concerne les services publics en zone rurale. Un deuxième ensemble vise les différents secteurs d'activités économiques.

L'action concernant le maintien des services publics en zone rurale fut décidée par le Premier Ministre, devant l'Assemblée Nationale, le 5 juin 1974 et elle se concrétisa dans une circulaire du 17 juillet 1974. L'efficacité de cette action se mesure au fait que, presque vingt ans plus tard, en avril 1993, le Premier ministre est obligé d'imposer un moratoire de six mois pour les fermetures de services publics. Afin d'améliorer la coordination, dans les 21 départements métropolitains éligibles à la DGF <sup>(1)</sup> minimale des départements, des schémas départementaux de services ont été élaborés par les Préfets et achevés en juin 1992. Toujours dans le même but, des services postaux polyvalents ont été, ici et là, mis en place (décret n° 79.889 du 16 octobre 1979). Le bilan n'est guère encourageant <sup>(2)</sup> : de 1980 à 1988, le chiffre d'affaires de ces bureaux ne s'élève qu'à 120 millions de francs et leur nombre ne cesse de diminuer.

Les actions de l'Etat concernant l'économie ont longtemps relevé d'une approche strictement sectorielle. Les aides accordées (prêts, subventions), l'ont été sur la base de dossiers individuels, avec -pour certaines- une modulation liée au zonage évoqué plus haut. On peut notamment citer :

- les PAM (Plan d'Amélioration Matérielle), pour les exploitations agricoles, comprenant des subventions en capital et des prêts bonifiés (Prêts Spéciaux de Modernisation) dont les montants et les taux sont plus intéressants dans les zones défavorisées ;

- les DJA (Dotation Jeunes Agriculteurs), conçues comme une aide à la trésorerie accordée aux jeunes agriculteurs lors de leur première installation, et dont le montant en zone de montagne approche 180.000 francs ;

- L'Aide à l'investissement en zone rurale, qui fut, en 1992-1993, une éphémère adaptation au milieu rural des PAT (Prime d'Aménagement du Territoire).

D'autres procédures ont, au contraire, privilégié une approche collective regroupant plusieurs bénéficiaires, mais limitée à un même secteur d'activités.

---

(1) Dotation Globale de Fonctionnement.

(2) v. rapport de la Mission de M. Gérard DELFAU, sénateur de l'Hérault, sur la Poste en milieu rural - Ministère des Postes, des télécommunications et de l'Espace - septembre 1990.

Il en va ainsi :

- des OGAF (Opération Groupée d'Aménagement Foncier), comprenant des opérations de drainage, de dessouchage, des améliorations pastorales, ... et nécessitant un regroupement des agriculteurs d'une même zone géographique ;

- des ORAC (Opération de Restructuration de l'Artisanat et du Commerce), permettant de moderniser l'appareil artisanal et commercial des pôles ruraux ;

- des OPAH (Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat), suivies de PST (Programmes Sociaux Thématiques), permettant de réhabiliter le patrimoine et ainsi de créer une dynamique locale.

La formule des **contrats de pays**, mise en place depuis 1975, a permis, pour la première fois, une approche territoriale. Sur des zones géographiques qui n'excèdent pas en général un ou deux cantons, des enveloppes financières utilisables à des fins très diverses, ont été mises à la disposition des communes. Mais la procédure s'est le plus souvent traduite par une juxtaposition d'opérations sans véritable cohérence économique. De sorte que le **bilan de ces contrats s'est révélé, à l'usage, décevant.**

C'est seulement avec les interventions de la CEE qu'est apparue la notion de programme intégré. Ces programmes regroupent un ensemble d'actions économiques complémentaires, concernant un territoire d'une dimension pertinente. Ils poursuivent des objectifs à long terme et mettent en oeuvre une stratégie clairement établie. Le prototype en fut le Programme de Développement Intégré de la Lozère, suivi bientôt de plusieurs OI (Opérations Intégrées de Développement), et plus récemment des GAL (Groupes d'Action Locale) de l'initiative LEADER.

Parallèlement à ces actions qui ne concernent que des territoires de dimension restreinte, la CEE a mis en place des programmes qui s'appliquent à des régions entières souffrant de handicaps communs. Il en a été ainsi du Programme Intégré Méditerranéen (PIM) mis en place pour faciliter l'adaptation des régions du Sud de la France (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse), à l'élargissement de la CEE à l'Espagne et au Portugal. Il en va de même des Plans de Développement des Zones Rurales (PDZR) destinées à soutenir les zones rurales fragiles délimitées en application du paragraphe 5b du règlement CEE du 24 juin 1988, portant réforme des fonds structurels européens. Le PIM et le PDZR intéressent tous les secteurs d'activités : agriculture, artisanat, commerce, industrie, tourisme, ressources humaines.

Les initiatives et programmes européens exigent des contreparties financières de la part de l'Etat et des collectivités territoriales. Ils ont, de ce fait, un effet de levier.

Dans les zones qui bénéficient des programmes européens, on constate que l'aide de la CEE est très supérieure et, à vrai dire, sans commune mesure, avec celle de l'Etat. Quant aux contreparties financières, elles émanent, pour l'essentiel, des régions et des départements.

**D'une façon plus générale, la multiplicité des aides de l'Etat ne doit pas faire illusion. Les masses financières en jeu sont faibles et sans commune mesure avec les moyens dégagés par nos voisins européens. A titre de comparaison, les aides mobilisées en Allemagne (par l'Etat fédéral, les Länder et les communes) en faveur du développement urbain en zone rurale (rénovation des villages, amélioration des infrastructures et des conditions de vie, soutien à l'activité économique locale) ont atteint, en 1988, 2 milliards de deutsche marks (soit plus de 6,5 milliards de francs ; la même année, l'ensemble des crédits français d'aménagement rural, FIDAR et FIAM compris, s'élevaient, pour l'Etat, à 1,81 milliard de francs).**

**Surtout, les actions mises en oeuvre manquent gravement de cohérence.** En d'autres termes, l'effet des aides accordées est souvent annihilé par des actions exactement contraires. Ainsi, l'isolement des zones rurales est-il accentué par un système de tarification téléphonique qui leur est très défavorable. Il aura fallu attendre le CIAT de juillet 1993 pour qu'on commence à y remédier. Quant à la DGF des communes, le mécanisme de répartition de cette dotation aboutit à privilégier les grandes villes. Plus précisément, l'habitant d'une ville de plus de 200.000 habitants «rapporte», au titre de la dotation de base, deux fois et demi plus que l'habitant d'une commune de moins de 500 habitants. Si l'on tient compte, toujours pour la DGF, des règles de redistribution des dotations de péréquation et de compensation, le rapport n'est plus de 2,5 : il est supérieur à 3 ! L'argumentation officielle justifiant une telle hiérarchisation se fonde sur le fait que les dépenses de fonctionnement d'une grande ville seraient supérieures à celles d'une petite commune. Argumentation qui n'est fondée qu'en apparence. Au nom de quel mystérieux principe les besoins des populations rurales seraient-ils moindres que ceux des citadins ? Ceci est d'autant plus vrai que le coût unitaire des services publics (coût de la voirie, de l'adduction d'eau, du ramassage scolaire, ...) par habitant est le plus souvent supérieur à la campagne. Le raisonnement officiel, en réalité, a toujours reposé sur un postulat inexprimé : le coeur du développement, les progrès de civilisation sont situés dans les grandes villes. L'espace rural peut être sacrifié.

Rappelons que c'est pour s'élever contre cet abandon que le Sénat, l'Association des Maires de France et l'Assemblée des Présidents de Conseils Généraux avaient réuni, les 28 février et 1er mars 1991, à Bordeaux, 2.000 personnes en une Convention nationale pour l'Avenir de l'espace rural français (1). Ce vaste rassemblement de responsables politiques de haut niveau, d'élus nationaux et locaux, de fonctionnaires, d'experts, d'hommes et de femmes «de terrain», n'avait auparavant jamais été réalisé en faveur du monde rural. Il ressort des travaux de cette Convention, trois conclusions. D'abord, la ferme volonté d'un renouveau de l'espace rural. Ensuite, de nombreuses propositions de réformes : des propositions concrètes, précises, dont beaucoup sont tirées de l'expérience quotidienne. Les participants à cette convention, enfin, ne l'ont pas considérée comme un moment isolé, un simple cri d'alarme destiné à rester sans écho.

---

(1) *Convention nationale pour l'Avenir de l'espace rural français. Bordeaux 1991-APCG. 405 p.*

## DEUXIÈME PARTIE

### LES GRANDS CHOIX STRATÉGIQUES

Le territoire est le patrimoine commun de la Nation. Cette formule, extraite de l'article L.110 du Code de l'Urbanisme, n'a pas de portée juridique précise. Mais son contenu politique ne peut être négligé. Parce qu'il est le patrimoine commun de la Nation, nous en sommes tous responsables. A l'égard de nous-mêmes et à l'égard de celles et ceux auxquels nous le transmettrons. Et cette responsabilité nous crée des obligations que nous ne pouvons écarter. Il ne serait pas admissible, en effet, que nous laissions se dégrader un patrimoine qui constitue le support essentiel de la vie et des activités de la population. D'où il suit que l'aménagement du territoire est un impératif.

Pourtant, la France s'est construite au fil des siècles sans que les monarchies, les empires ou les républiques aient défini et appliqué une politique d'aménagement du territoire. On pourrait, il est vrai, évoquer certaines réalisations du type « agglomérations nouvelles » (Versailles ou Rochefort-sur-Mer) ou les effets d'aménagement du territoire liés au développement de la poste royale sous l'ancien régime ou bien encore des opérations d'aménagement réalisées par des intendants ou des ingénieurs (le Canal du Midi, au XVII<sup>ème</sup> siècle, par exemple). Mais rien qui ressemble à une politique globale d'aménagement du territoire. Même notre siècle, pourtant si prolifique en création de services publics interventionnistes, est resté

vide dans ce domaine pendant ses cinquante premières années. Comment pourrait-on, dès lors, affirmer que l'aménagement du territoire et un impératif, s'il n'a été découvert qu'au lendemain de la seconde guerre mondiale ?

Même aujourd'hui, d'ailleurs, l'aménagement du territoire est loin d'avoir acquis un caractère d'évidence et les questions le remettant en cause sont nombreuses. Faut-il, dans une situation budgétaire «tendue», consacrer des crédits publics à une politique qui n'a pas, dans le passé, donné à notre pays un avantage décisif dans la concurrence internationale ? Une telle politique n'est-elle pas condamnée par avance dans un environnement international de plus en plus «fluide», où les frontières étatiques sont devenues perméables et poreuses ? L'aménagement du territoire, parce qu'il est interventionniste, n'appartient-il pas au passé, à une gamme de moyens d'action qui «a fait son temps», et qu'il serait vain de vouloir faire revivre ? Ne risque-t-il pas de diminuer la compétitivité de nos entreprises, de les inciter à se «délocaliser» sur des territoires plus ouverts et soumis à moins de contraintes ? N'est-ce pas, enfin, une politique qui s'inscrit à contre-courant du «sens de l'histoire» qui entraîne les sociétés contemporaines vers une «métropolisation» irrésistible, contre laquelle il est illusoire de réagir ?

L'aménagement du territoire ne deviendra la priorité nationale qu'il doit être qu'à deux conditions :

- ses fondements doivent être bien assurés et compris par la population ;

- ses objectifs doivent s'inscrire dans une stratégie claire, cohérente et acceptée par tous.

## CHAPITRE III

### UN IMPÉRATIF DEMOCRATIQUE

Les sociétés humaines, comme les sociétés animales, aménagent leur territoire. Cet aménagement peut être lié à des considérations très diverses : religieuses (la maison du dieu devient un foyer de vie rurale ou urbaine), militaires (choix d'un site en fonction des possibilités de défense), géographiques (voies naturelles de transport, par exemple), économiques (foires de Champagne, ports fluviaux ou de mer, présence de matières premières dans le sol,...). Un territoire s'aménage donc lentement, siècle après siècle, chaque génération recueillant l'héritage des générations précédentes. Il « vit » au sens propre du terme. Il se développe, se transforme et peut aussi mourir.

L'espace territorial constitue donc un capital dont on prend de plus en plus conscience, aujourd'hui, qu'il est fragile. Cette fragilité est évidemment liée aux agressions de toutes sortes dont il est victime. La Mission est sensible à ces préoccupations environnementales qui ne peuvent être détachées de l'aménagement du territoire, mais qui ne sont pas l'objet du présent rapport.

Cette fragilité est aussi liée aux mouvements de « dilatation » et de « contraction » qui affectent le territoire. Les évolutions techniques, notamment, modifient sa dimension. Il est vrai que, dans ce domaine, les prévisions sont difficiles. Ainsi, certains avaient-ils pensé que le développement de l'énergie électrique, au XIX<sup>ème</sup> siècle et au début du XX<sup>ème</sup>, allait entraîner la fin des concentrations industrielles et humaines, du fait que cette énergie était fractionnable et transportable sans considération de distance. C'est l'inverse qui s'est produit. En revanche, la remarque d'Elisée RECLUS, dans sa « Géographie de la France » en 1880, selon laquelle le progrès du chemin de fer aboutit à un rétrécissement du territoire, reste valable aujourd'hui. Il considérait que le territoire français, en 1880, ne représentait plus que le cinquantième de ce qu'il était à la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle. Qu'en est-il, en 1993, avec l'autoroute, le TGV et l'avion ? Qu'en est-il, également, avec les



technologies actuelles de télé-communications qui aboutissent à la constitution de réseaux ?

Mais le territoire n'est pas seulement un capital. Il porte en lui un ancrage idéologique plus profond. Il est une composante des droits et de la dignité de la personne humaine et doit recevoir, à ce titre, les garanties qu'il mérite. Il est un complément et correctif nécessaire du libéralisme et du marché, dans un système de frontières ouvertes. Enfin, il est assuré d'une permanence historique et aucune fatalité ne le voue à une inéluctable «métropolisation».

## I. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : UN DROIT FONDAMENTAL DE LA PERSONNE HUMAINE

Les progrès économiques et sociaux accomplis par les sociétés occidentales depuis 1945, l'ont été dans un cadre libéral et pluraliste, fondé sur le respect des droits fondamentaux de la personne. Parmi ces droits, il convient de ranger le droit de vivre et de travailler sur le territoire de son choix.

La prise en compte de l'aménagement du territoire dans le domaine des libertés avait été réalisée, dès 1977, par la commission spéciale de l'Assemblée nationale sur les libertés et les droits de l'Homme (commission présidée par Edgar FAURE). L'article 11 de la proposition de loi constitutionnelle qu'elle avait élaborée, disposait que *«le droit au logement est garanti par la loi dans des conditions qui favorisent l'épanouissement individuel, le développement des relations humaines et de la vie sociale. L'Etat, en excluant toute ségrégation de quelque nature qu'elle soit, assure par l'urbanisme, l'aménagement du territoire et les équipements appropriés, la dignité du cadre de vie»*. Dans cette proposition, l'aménagement du territoire est envisagé comme un moyen permettant d'atteindre un objectif : la dignité du cadre de vie. La loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 a, d'une certaine façon, partiellement concrétisé la proposition de loi constitutionnelle en reconnaissant «le droit à la ville».

En souhaitant que soit admis un véritable droit à l'aménagement du territoire, la Mission a la conviction d'apporter une dimension complémentaire essentielle à la dignité de la personne humaine. Cette dignité est fonction, traditionnellement, de quelques libertés fondamentales. La liberté individuelle, la sûreté, la liberté de l'information en sont quelques unes, consacrées par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Le préambule de la Constitution de 1946 a ajouté d'autres droits, de nature économique, sociale et culturelle (liberté syndicale, droit de grève, droit à la sécurité,

droit à la formation...). Le temps est venu de donner plus «d'épaisseur» à la dignité humaine et d'ajouter à la démocratie politique de 1789 et à la démocratie économique et sociale de 1946, une véritable démocratie territoriale. Elle signifie que l'attachement au sol, que le droit de vivre et de travailler au pays, sont des libertés qui doivent être protégées comme telles. Elle signifie aussi que l'espace rural ne doit pas être laissé à l'abandon et que celles et ceux qui y vivent et y travaillent ont droit à autre chose qu'à des sous-produits d'équipements et de services publics. Elle signifie également que les «sauvages urbains» (selon l'expression de Thierry GAUDIN) ne sont pas une fatalité et que les quartiers défavorisés doivent faire l'objet d'un «traitement» adapté, propre à les réintégrer dans la légalité républicaine.

Le droit à l'aménagement du territoire ne doit pas être simplement conçu comme un «noble idéal», une affirmation politique sans contenu juridique. Il s'agit, certes, d'un objectif que doit s'assigner la Nation. Mais cet objectif doit commander la mise en oeuvre des mécanismes juridiques permettant de l'atteindre. A cet égard, une future loi-cadre sur l'aménagement du territoire aura une importance toute particulière.

L'aménagement du territoire, parce qu'il est un droit fondamental et qu'il conditionne la réalisation d'autres droits essentiels, doit exclure les procédés de contrainte. Et il est vrai que ces procédés, dans notre pays comme chez nos voisins européens, sont très rares. L'agrément d'installation dans la région Ile-de-France s'en rapproche dans une certaine mesure. Toutefois, cet agrément, même si la DATAR fut parfois accusée de «chantage» par des entreprises (l'agrément n'étant accordé que si l'entreprise demanderesse développait ses établissements de province), est, en réalité, négocié : c'est une décision administrative unilatérale, certes, mais elle est concertée dans son élaboration et dans son exécution. Les autres techniques utilisées sont des techniques d'incitation qui tendent à orienter les décisions des acteurs économiques.

Considéré comme un droit fondamental de la personne, l'aménagement du territoire est un facteur essentiel de cohésion sociale. Un Etat, en effet, ne peut supporter longtemps de graves «cassures» territoriales comme celles qui sont apparues en France depuis quelques années. Les schémas d'une France «à deux vitesses», de la France «qui gagne» et de celle «qui perd» ne sont pas tolérables. Il n'est pas concevable de se borner à constater cette évolution, à distribuer quelques aides et subventions en sachant parfaitement que les espaces territoriaux touchés restent condamnés par des systèmes fiscaux et des mécanismes de péréquation injustes. Le pays, s'il l'acceptait, s'exposerait à des crises violentes ainsi qu'à la résurgence de revendications autonomistes.

Un indicateur, parmi d'autres, de ces cassures territoriales a été fourni par les résultats du référendum du 20 septembre 1992 portant sur la ratification du Traité de Maastricht. Le «non» l'emporte (parfois même fortement) dans les zones rurales, un «non» qui déborde très largement la catégorie des agriculteurs pour englober la population rurale. C'est le «non», par exemple, du Lot-et-Garonne, de la Dordogne, de la Creuse, de l'Allier ou de la Nièvre, c'est à dire de la «diagonale aride». Le «non» est aussi celui des zones gravement touchées par la crise industrielle (le «non» atteint 58,15 % dans le Nord-Pas-de-Calais), celui des villes qui ont le sentiment d'être oubliées par l'aménagement du territoire (Arles, Sète ou Amiens, par exemple) et celui des banlieues défavorisées (Mantes-la-Jolie ou Vénissieux).

Faire de l'aménagement du territoire un droit de la personne ne va évidemment pas, comme par magie, réduire les fractures territoriales et assurer le rééquilibrage attendu. Mais cette promotion n'est pas neutre. Elle est importante politiquement dans la mesure où elle «focalise» l'action des pouvoirs publics sur un domaine déterminé. Elle est importante sociologiquement par son effet mobilisateur à l'égard des partenaires publics et privés. Et elle est importante juridiquement car un tel droit, même si son contenu juridique est encore flou (comme le droit à la ville), peut servir de guide au pouvoir réglementaire et au juge.

## **II. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, CORRECTEUR DU MARCHÉ**

La conjugaison de la pensée néo-libérale venue des Etats-Unis et de la chute des économies dirigées de l'est européen a fait du marché le régulateur, universellement reconnu, des économies modernes. Pour certains, il est aussi un mode de fonctionnement social qui assure en permanence l'ajustement des intérêts, sans intervention de la puissance publique, au meilleur coût pour l'ensemble de la collectivité. Le marché serait donc en mesure d'assurer une utilisation optimale du territoire, notamment une localisation des hommes et des activités conforme aux intérêts individuels comme à l'intérêt général. Et le marché devrait fournir les résultats les meilleurs dans un système de frontières ouvertes, chaque pays se «positionnant» naturellement sur les secteurs où il est le plus «performant».

Il est vrai que l'on peut écarter la mise en oeuvre d'une politique dirigiste. Le marché ayant acquis une dimension mondiale, une économie nationale dirigée condamnerait au déclin le pays qui s'y risquerait. Pour diverses raisons (sociales, notamment), un Etat peut éprouver le besoin de se protéger en élevant des barrières douanières autour de certaines de ses productions et en subventionnant ses secteurs économiques en crise. Cette politique est pratiquée par la Communauté

européenne (notamment pour le soutien des marchés agricoles) et par la France. Les subventions à l'industrie, dans notre pays, représentent 3 % du PIB contre 2,2 % en Allemagne, 1,1 % au Japon, 0,7 % aux États-Unis et une moyenne de 1,6 % pour les pays de l'OCDE. Ce type d'intervention n'est d'ailleurs pas sans danger car la croissance économique exige une adaptation permanente, un déplacement continu des capitaux et des hommes des secteurs en déclin vers les secteurs en croissance.

Mais la Mission est tout aussi convaincue qu'un libéralisme total est de nature à produire des effets dévastateurs sur le territoire. Faut-il rappeler, comme la Mission sur l'Avenir de l'espace rural l'avait déjà souligné, en 1991, que les États les plus libéraux (Royaume-Uni, Allemagne,...) sont aussi ceux qui maintiennent leurs aides régionales au niveau le plus élevé, incomparablement supérieur à celui de la France. Si Hoover quitte la France pour s'installer en Écosse, c'est dans le but, non pas de conquérir un marché, mais pour bénéficier de subventions élevées (5 millions de livres sterling) et de conditions de main d'œuvre plus favorables. Les entreprises n'hésitent pas à mettre les États en compétition afin d'obtenir un maximum d'aides. C'est parce que la Lorraine bénéficie de multiples systèmes d'aides, qu'elle a obtenu, en 1992, le plus grand nombre d'emplois créés par des investissements étrangers (2.556 sur un total de 14.148).

En réalité, le marché ne prend en compte que certains facteurs de localisation, délaissant les autres. Les chefs d'entreprises se fondent, certes, sur une pluralité de critères pour choisir la meilleure implantation : charges foncières et d'investissement, possibilités de transport, volume des aides, qualification et coût de la main d'œuvre, présence de laboratoires de recherches,... Mais, le plus souvent, ils ne prennent pas en considération le « coût » des équipements collectifs. Surtout, le territoire échappe en grande partie au fonctionnement du marché. Parce qu'il est le patrimoine commun de la Nation, c'est un bien collectif, largement soumis à l'économie publique. Les équilibres qui s'établissent sur le marché entre les intérêts des producteurs et ceux du consommateur, ne jouent pas pour le territoire. Faute d'une volonté politique, on ne peut qu'assister à la désertification des campagnes et au gonflement démographique des villes. Dans le même sens, la libre concurrence et le marché, au sein de la Communauté européenne, n'ont pas permis de résoudre les difficultés des régions en retard de développement : les écarts n'ont pas cessé de se creuser entre les régions riches et les régions pauvres. Alors que les fonds structurels représentent plusieurs points du PIB en Allemagne, Grèce, Portugal, une politique d'aménagement du territoire peut-elle lutter contre la logique du marché ?

L'économie de marché, d'autre part, n'a pas de vision à long terme. Les équilibres qui s'y réalisent sont immédiats et constamment remis en cause. Or, le territoire relève de tendances longues. C'est bien

la «myopie» du marché qui explique l'existence d'un stock de 4 millions de m<sup>2</sup> de bureaux dans la région Île-de-France.

Une politique d'aménagement du territoire constitue, donc, le complément nécessaire d'une économie de marché. Elle seule permet de briser la loi mécanique qui conduit à l'appauvrissement des zones pauvres et à l'enrichissement des zones riches. Elle correspond à une intervention publique sur les éléments extérieurs au système des prix et aux entreprises. Ce que les économistes appellent la «théorie des externalités» débouche sur l'idée que des investissements collectifs non rentables en eux-mêmes, doivent être appréciés en fonction du développement économique et de la rentabilité induite des entreprises qu'ils permettent. Il s'agit, par exemple, de la création de voies de communication, de l'amélioration de la formation ou de la mise en place de services publics, tous éléments qui constituent l'indispensable «environnement» du marché. En d'autres termes, *«l'aménagement du territoire apparaît comme une réponse intelligente au problème que pose la nécessité de concilier la croissance économique et le besoin de sécurité des sociétés modernes»* (1). Intelligent et nécessaire, un aménagement du territoire qui ne se limite pas à un «rapiéçage» du territoire renforce la compétitivité de l'économie nationale.

### III. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LE PRÉTENDU MOUVEMENT MONDIAL DE «MÉTROPOLISATION»

A quoi bon mettre en oeuvre une ambitieuse politique d'aménagement du territoire s'il apparaissait qu'elle est une réaction nostalgique et vaine contre une tendance «lourde» et mondiale qui entraîne toutes les sociétés contemporaines vers une concentration urbaine sans cesse accrue ? En tentant de s'opposer à l'inévitable, une telle politique n'aurait d'autre effet que de freiner la croissance du pays. La Mission ne pouvait écarter sans l'évaluer soigneusement une thèse qui ne manque pas d'adeptes.

Les statistiques démographiques publiées par l'ONU mettent, en effet, en évidence une croissance importante de la population urbaine dans le monde. Une croissance qui, de 1950 à 1990, a été sensiblement plus forte que l'augmentation de la population totale.

---

(1) Jérôme MONOD et Philippe de CASTELBAJAC. *Aménagement du Territoire. Que sais-je ? n° 987*, p. 5.

Mais une analyse plus fine de ces statistiques révèle d'autres tendances, dans les pays les plus avancés, notamment ceux d'Europe. Entre 1950 et 1990 on constate, en effet, une décélération progressive du taux de croissance de leurs plus grandes agglomérations et sur la période 1985-1990, la croissance de ces agglomérations devient sensiblement plus lente que celle de la population totale. Pour les villes allemandes de plus d'un million d'habitants, on constate même une diminution nette de leur population.

**ÉVOLUTION DES TAUX DE CROISSANCE MOYENS ANNUELS COMPARÉS  
DE LA POPULATION DES PLUS GRANDES AGGLOMÉRATIONS  
URBAINES ET DE LA POPULATION TOTALE DE QUATRE PRINCIPAUX  
PAYS EUROPÉENS  
1985 à 1990**

	PERIODE 1985-1990	
	Croissance annuelle de la population urbaine (en %)	Croissance annuelle de la population totale (en %)
<b>Grande-Bretagne</b> Birmingham Londres Manchester	- 0,05 - 0,05 - 0,05	+ 0,22
<b>France</b> Lyon Marseille Paris	+ 0,06 + 0,09 + 0,11	+ 0,35
<b>Allemagne (en R.F.A.)</b> Berlin-Ouest Francfort Hambourg Munich Stuttgart	- 0,15 - 1,01 - 0,77 - 0,31 - 0,44	+ 0,10
<b>Italie</b> Milan Naples Rome	+ 0,07 + 0,07 + 0,16	+ 0,25

Lorsqu'on examine la situation dans l'ensemble des pays du G7 et qu'on rapporte le taux de croissance de leurs plus grandes agglomérations au pourcentage d'augmentation de la population totale du pays de référence, on observe le même ralentissement. De 1950 à 1955, sur les 29 villes examinées, pour quatre d'entre elles seulement le nombre d'habitants augmentait moins vite que la population nationale. Or, de 1985 à 1990, 21 villes se trouvent dans cette situation.

Certes, on peut être tenté d'expliquer le tassement relatif de la croissance urbaine des pays les plus développés par le déclin démographique général. C'est presque un paradoxe, mais les campagnes ne peuvent alimenter la croissance urbaine que quand elles sont peuplées !

Cependant, l'examen des séries statistiques de l'ONU révèle que pour les pays du G7, à l'exception du Canada et du Japon - où cela ne se constate qu'à partir de 1980 -, le pourcentage de la population urbaine résidant dans des agglomérations de plus d'un million d'habitants a nettement décliné de 1950 à 1990 : de 35,2 % à 26,3 % au Royaume-Uni ; de 18,8 % à 14,8 % en Allemagne ; de 28,4 % à 25,8 % en France ; de 38 % à 36,7 % en Italie ; de 49 % à 48,9 % aux Etats-Unis.

Cette tendance se retrouve d'ailleurs dans plusieurs pays européens ayant atteint un niveau de développement comparable, tels l'Autriche (de 52,4 % à 47,3 %), les Pays-Bas (de 19 % à 15,8 %), l'Espagne (de 21,3 % à 18,21 %).

Certains analystes ont vu dans ces évolutions le signe de l'apparition d'un phénomène nouveau : la société post-urbaine, dans laquelle - à partir d'un certain niveau de développement économique - le phénomène urbain plafonnerait, puis reculerait. Un mouvement de désaffection à l'égard des villes serait en train de se manifester. Il apparaît, en premier lieu, dans les zones où les concentrations massives de populations entraînent les effets négatifs les plus importants en termes de pollution, de difficulté de déplacement et de taille des logements.

Dans une perspective mondiale, les phénomènes d'hyper-concentration urbaine seraient à relier au sous-développement, et non à une tendance macro-économique vers une taille critique, permettant de réaliser des gains de productivité. En effet, dans les pays du Tiers-monde, la démographie rurale continue à progresser fortement et, sous sa pression, d'importants flux de populations, qui ne trouvant ni travail, ni nourriture dans les campagnes, se dirigent vers les villes. Les conurbations de Mexico, du Caire ou de Kinshasa relèvent, à l'évidence, de cette explication

**Pour la Mission, la surconcentration urbaine ne doit donc pas être considérée comme une fatalité, mais, au contraire, comme une étape du développement économique qui trouve progressivement ses limites.**

La surconcentration est d'autant moins une fatalité, que l'évolution historique, depuis dix siècles environ, suggère la succession de grandes phases transformant profondément nos sociétés. Le temps médiéval est celui de la lente émergence de la ville dans une

organisation sociale ruralisée. Lui succède la période des « temps modernes », où s'accroît progressivement la domination économique des villes sur les campagnes. Dans la période contemporaine, les centres urbains se libèrent de tout lien avec la terre; ils deviennent les centres nerveux de la société, de l'économie, de la culture, de la politique; la population des villages et le nombre des agriculteurs régressent. C'est « la fin des paysans » (1). Mais une renaissance rurale est en train d'apparaître qui pourrait constituer une quatrième phase et caractériser le début du prochain siècle. Ce ne serait évidemment pas un retour en arrière, vers on ne sait quel « âge d'or » mais une nouvelle occupation de l'espace rural; qui est d'ores et déjà apparente aux États-Unis. Entre 1950 et 1970, la population rurale américaine s'est stabilisée autour de 54 millions de personnes. Mais, au cours de cette même période, la population agricole a enregistré une perte de 14,7 millions de personnes et la population non agricole en a gagné 14,1 millions. Et en 1980, la population rurale atteignait 60 millions de personnes (sans compter les villages situés dans les aires urbanisées). Le même phénomène a pu être constaté en Autriche.

**Plusieurs signes indiquent que ce renouveau de l'espace rural est appelé à s'amplifier.** Les modes de vie des citadins et des ruraux se sont rapprochés et il ne fait guère de doute que les nouvelles technologies de communication les rapprocheront encore. Jusqu'à présent, la tertiarisation de l'économie a favorisé la concentration urbaine. Mais, ici encore, il n'y a là pas de fatalité ! Le tertiaire « enveloppe » de plus en plus les secteurs agricoles et industriels. Les activités de communication et de traitement de l'information, organisées en réseaux, s'affranchissent des considérations de distance. C'est dire que la métropolisation ne répond à aucune nécessité et certainement pas à une nécessité économique. Telle est la conclusion à laquelle la Mission est parvenue. Mais elle est consciente des efforts pédagogiques et d'information qui devront être faits pour convaincre les administrations et les entreprises de l'évolution sociale qui est en cours. C'est, en effet, à un véritable « éclatement spatial » que l'on pourrait assister dans tous les domaines : enseignement (avec le télé-enseignement), économie (avec le télé-travail) ou santé (avec le télé-diagnostic et la télé-surveillance médicale).

Des évolutions d'une telle amplitude s'inscrivent dans la durée. L'aménagement du territoire, envisagé ainsi de façon globale, pourrait donner à notre pays une avance décisive. C'est avec cette conviction et cette ambition que la Mission présente ses propositions en faveur d'un aménagement « multipolaire » du territoire.

---

(1) Henri MENDRAS. *La fin des paysans. Futuribles. SEDEIS. Paris, 1967.*



## CHAPITRE IV

### UNE STRATÉGIE MULTIPOLAIRE

Pour nécessaire que soit l'aménagement du territoire, il ne s'inscrira dans la réalité que s'il exprime une stratégie claire, suscitant l'adhésion de tous les acteurs dont dépend sa mise en oeuvre et prenant en compte l'ensemble des données qui s'imposent à nous, à commencer par l'ouverture de notre économie à l'Europe des Douze.

La définition d'une telle stratégie est d'autant plus importante, que les automatismes en place débouchent sur trois écueils qui s'additionnent : la désertification d'une fraction importante de l'espace rural, la surconcentration et la dégradation du tissu urbain des grandes agglomérations, la dislocation du territoire national.

#### I. LES SCÉNARIOS DE L'INACCEPTABLE

En 1970, la DATAR avait publié une étude prospective intitulée : *«Une image de la France en l'an 2000 : scénario de l'inacceptable»*. Vingt cinq ans après, force est de reconnaître que notre pays «entre» de plus en plus dans ce scénario. Il décrit deux France : l'une, dynamique et puissante, bien intégrée dans un vaste ensemble européen, l'autre, faible, anémiée et découragée, qui vit des subsides attribués par l'Etat. Il décrit une France déséquilibrée sur le plan démographique, 70 % de la population étant regroupés dans les zones de Paris, du Nord-Est, du Sud-Est, de l'Alsace et de Toulouse, qui connaissent un taux d'urbanisation compris entre 90 % et 100 %. L'Etat central se renforce, les villes deviennent le théâtre d'affrontements et, conclut l'étude, *«au seuil du XXIème siècle, le libre jeu des tendances actuelles...aura conduit à une situation dramatique»*.

La relance de la prospective en 1990 a conduit à l'élaboration de trois scénarios nouveaux intégrant les tendances apparues depuis

vingt ans et qui aboutissent tous à la même conclusion : ils sont inacceptables pour notre pays (1).

① Le premier scénario prolonge les tendances actuelles : dépopulation d'un côté, surconcentration de l'autre. Si l'évolution actuelle se poursuit, en l'an 2000, 90 % des Français vivront sur 10 % du territoire. Or, il n'est pas douteux, comme le présent rapport l'a montré, que la surconcentration urbaine et la dépopulation des zones rurales soient génératrices d'importants surcoûts supportés par la collectivité nationale. Il ne s'agit pas seulement des coûts financiers à la charge des budgets publics. Il s'agit des coûts sociaux (difficiles ou impossibles à chiffrer) tels ceux qui sont liés à l'entassement des populations dans des banlieues en crise.

② Le second scénario conduit à une marginalisation de la France, liée à un déplacement du centre de gravité de l'Europe vers l'Est, qui est lui-même la conséquence de l'effondrement de l'empire soviétique. Trois facteurs, propres à la France, sont de nature à renforcer cette tendance.

Le premier est l'affaiblissement de la façade atlantique, dû, notamment, au déclin de l'activité maritime et portuaire.

Le second est l'existence, en Europe centrale, de fortes densités de population et de métropoles en passe de connaître, dans les années à venir, une montée en puissance, (notamment Berlin, Prague, et Vienne).

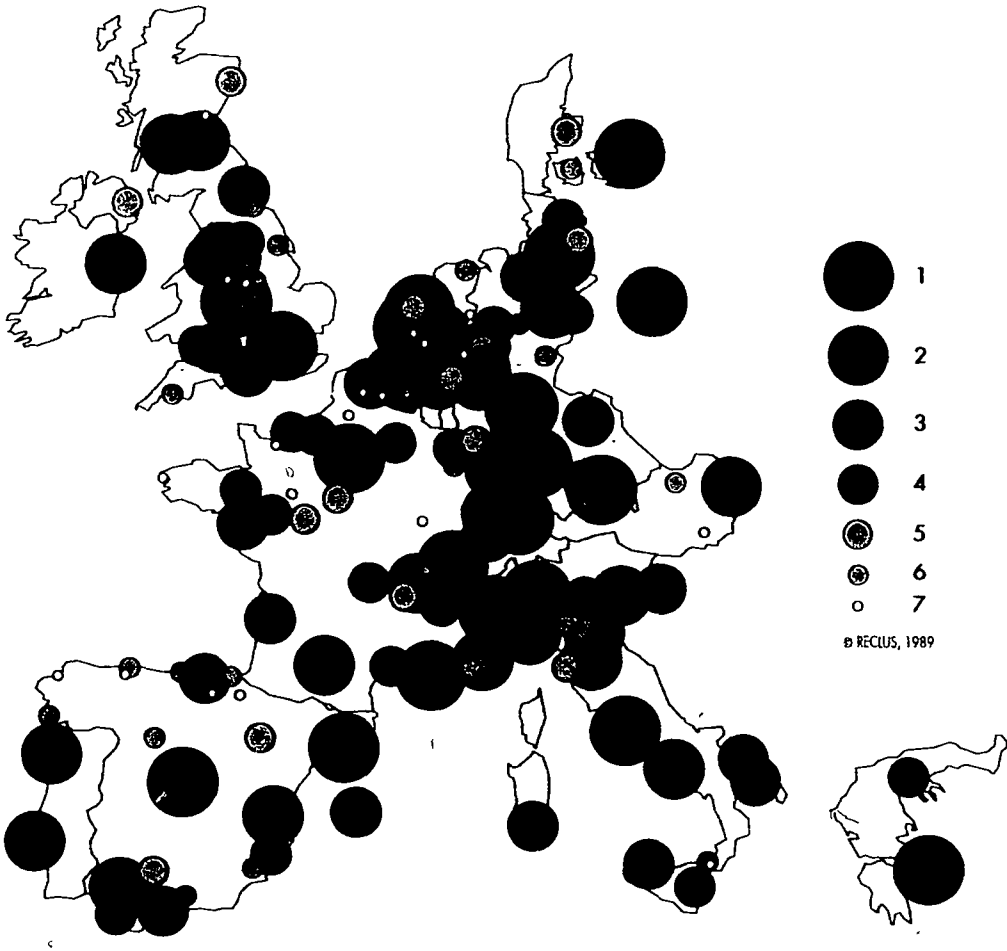
Le troisième facteur est constitué par la dorsale européenne qui court de Londres à la Lombardie en passant par la Belgique, les Pays-Bas, l'ouest de l'Allemagne et la Suisse. Cette zone de richesse, popularisée sous le nom de «banane bleue», regroupe 70 millions d'habitants sur 18 % du territoire de l'Europe et son produit intérieur brut s'élève à, environ, 900 milliards de dollars (soit plus que le PIB de la Chine et de l'Inde réunies). Or, cette zone dense et puissante contourne, pour l'essentiel, le territoire national et renforce l'attraction vers l'Est. Les deux cartes suivantes en fournissent une représentation claire.

0

---

(1) V. *Aménager le territoire : trois défis* Classeur DATAR. Prospective et territoire.

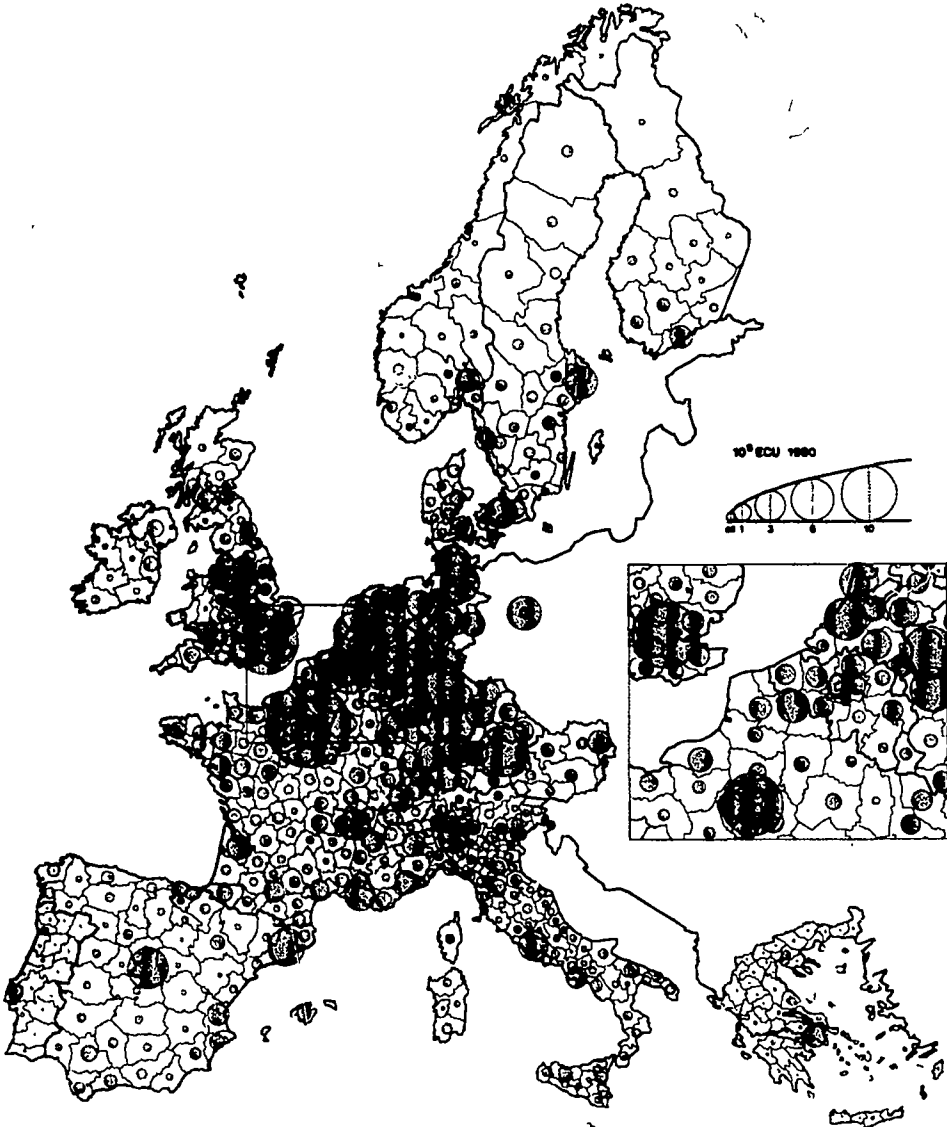
**Les relations internationales des villes (1).**



---

(1) Source : DATAR - Reclus- *Les villes -européennes- La Documentation française 1989 p. 61.*

Représentation, par des cercles (en milliards d'écus 1980), des valeurs ajoutées, toutes activités confondues (1).



(1) Source Atlas économique de l'Europe Sortia, Vandermotten, Vanlaer. Société royale belge de géographie. Bruxelles 1986.

③ Le troisième scénario aboutit à une dislocation du territoire. Les régions périphériques françaises se rapprochent des régions anglaises, belges, allemandes, suisses, italiennes et espagnoles. Le risque, pour notre pays, est d'autant plus grand que les zones frontières ne sont pas dominées par des villes françaises mais par Bruxelles, Stuttgart, Bâle, Genève, Milan, Turin et Barcelone. Le poids de Paris et le centralisme politique et administratif, en «stérilisant» le territoire français, ont créé, en effet, des «vides dangereux», qui pourraient faire resurgir des frontières culturelles et anthropologiques oubliées.

Ces scénarios ne correspondent pas à un destin écrit dans le marbre mais ils dessinent des avenir possibles qui appellent, de la façon la plus nette, une politique d'aménagement du territoire. S'en remettre à l'évolution spontanée des choses pour corriger les déséquilibres actuels, c'est courir le risque, ainsi qu'on l'a montré, de les voir s'approfondir pour aboutir à des déchirures irréparables.

## **II. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : LA NOUVELLE DONNE**

**L'aménagement «modèle 1990» ne peut pas ressembler à l'aménagement «modèle 1960».**

D'abord, le contexte institutionnel a changé et les acteurs ne sont plus tout à fait les mêmes : l'Etat doit composer avec des collectivités locales qui ne sont plus (comme elles étaient parfois qualifiées) «secondaires». Le contexte international, ensuite, s'est complètement transformé. L'Europe communautaire, balbutiante en 1960, s'est affermie et, à travers la politique régionale et l'objectif de cohésion économique et sociale qu'elle s'est assigné, elle a progressivement mis en oeuvre les premiers éléments d'un aménagement du territoire européen. Plus largement, la mondialisation de l'économie et la soumission du droit national à l'influence croissante du droit international érodent la souveraineté nationale et la maîtrise de l'Etat sur son territoire. Le contexte budgétaire a, lui aussi, beaucoup évolué. La croissance économique s'est ralentie, sinon éloignée, les budgets se sont resserrés, les surplus distribuables ont diminué et, comme l'écrivait Jacques SALLOIS, délégué à l'aménagement du territoire en 1987, *«le temps n'est plus où les chargés de mission de la DATAR parcouraient la France, les poches bourrées de millions».*

Pour ces diverses raisons, la stratégie mise en oeuvre au début des années 1960 est périmée aujourd'hui. Il en est une autre que

certains, notamment dans la région parisienne, souhaiteraient voir mettre en oeuvre, mais que la Mission rejette : elle consisterait à « accrocher » le développement territorial français à la dorsale européenne.

L'argument avancé pour justifier ce choix est lié au contraste entre la puissance de la « banane bleue » et la situation générale de notre pays. Regardons un instant la carte de l'Europe de nuit qui figure en tête de ce rapport. Les tâches blanches signalent les concentrations urbaines notables. Elles regroupent les Pays-Bas, la Belgique, les conurbations de l'Angleterre, la Ruhr, la Bavière, et vers le sud, au-delà des Alpes, le Milanais. Paris ressort, mais le reste de la France est peu éclairé.

Une conclusion pourrait, dès lors, s'imposer : la seule région française capable de peser en Europe face à l'axe Londres-Rhin-Milan étant l'Ile-de-France, c'est sur elle qu'il faut miser et, à travers elle, qu'il faut raccorder le reste du pays à l'Europe « utile ».

La stratégie ainsi proposée constituerait, par rapport à celle qui avait inspiré l'aménagement du territoire pendant vingt-cinq ans, un revirement complet : au lieu de limiter la croissance de l'agglomération parisienne, elle conduirait à la stimuler. Thèse éminemment contestable, mais qui n'en a pas moins prévalu en 1985 avec l'annulation du décret soumettant à autorisation la construction de bureaux en blanc dans l'agglomération parisienne. En décembre 1992, la chambre de commerce et d'industrie de Paris, dans un rapport de M. Pierre-Louis DOUCET, affirmait que « la vocation européenne de l'Ile-de-France doit constituer la véritable ligne directrice... »

Ce scénario, si on l'adoptait, tournerait le dos à l'ouest, au sud-ouest et au Massif central. Il a été bien qualifié par Roger BRUNET : c'est le scénario du désespoir. Il aboutirait inévitablement à une dislocation du territoire français et nous précipiterait dans la situation « inacceptable » décrite par la DATAR en 1970. La Mission est clairement opposée à une telle évolution. Elle souhaite proposer une autre ambition à la France.

### III. UNE RECONQUÊTE MULTIPOLAIRE DU TERRITOIRE

Dans une Europe sans frontières qui s'étend désormais à la péninsule ibérique, la France occupe une situation centrale. L'aménagement du territoire doit exploiter cette position stratégique. Rejetant une politique qui serait uni-polaire, centrée sur la région parisienne et orientée par priorité vers le Nord et l'Est, la Mission se prononce pour un développement multi-polaire, intégrant pleinement le

sud de l'Europe, et s'appliquant à faire éclore toutes les virtualités qu'offre aux différentes parties du territoire national son ouverture sur la Communauté. Point de passage obligé des échanges intra-européens, la France doit, sur l'ensemble de son territoire, devenir un site privilégié de développement économique. L'aménagement multipolaire proposé possède une double dimension, européenne et nationale, qui lui donne sa véritable portée.

#### A. LA DIMENSION EUROPÉENNE

Ignorer la «banane bleue» serait stupide. Mais en faire le coeur de l'aménagement du territoire serait dangereux. L'intérêt de notre pays, comme la réalité des choses, sont de situer notre territoire dans une Europe qui comprend plusieurs zones de développement, actuelles ou futures.

La dorsale européenne existe et doit donc être prise en compte. Mais l'axe méditerranéen, bien que parfois contesté, est une autre réalité économique qui s'affirme avec sans cesse plus de force. S'il est vrai que certaines zones de la «sun belt» européenne connaissent des difficultés, il est tout aussi vrai que cette nouvelle mégalopole, «réactive des bases anciennes, ... bénéficie des avantages du milieu écologique et social, ... et d'une solide tradition universitaire et de recherche qui assure le départ de la nouvelle révolution industrielle, celle des technologies avancées» (1). De Valence à Florence, une zone de croissance est en place, qui n'est pas un simple prolongement de la dorsale européenne.

L'arc atlantique n'est encore qu'un projet. Mais il porte la marque d'une démarche volontariste qui semblait avoir déserté l'aménagement du territoire depuis une quinzaine d'années. De l'Alentejo au Portugal aux Highlands d'Ecosse et à l'Irlande, 20 régions présentent, au-delà de sérieuses différences, des caractéristiques communes qui justifient la mise en oeuvre de projets communs.

La France est située au carrefour de ces zones existantes ou potentielles de développement. Elle en est, très directement, «partie prenante». Au sud, elle peut tirer partie du développement de l'Espagne et du Portugal et de leur volonté de communiquer avec le nord, le nord-est de l'Europe ainsi qu'avec l'Italie. Au nord et à l'est, notre pays doit se lier avec «les Europes» développées ou en développement. Ce qui

---

(1) Roger BRUNET *Ménager le territoire français dans l'espace européen* in *Annales des Mines*. Novembre 1991, p. 13.

suppose un réseau de communications pensé, beaucoup plus qu'il ne l'est actuellement, en fonction du continent européen.

34

## B. LA DIMENSION NATIONALE

L'aménagement multipolaire a aussi une signification nationale qui doit entraîner un changement dans la perception même de l'aménagement de notre territoire. Il faut, en effet, cesser de penser cet aménagement en terme d'opposition Ile-de-France/province et repartir sur des bases nouvelles. Dans cette conception, l'aménagement multipolaire signifie que l'Ile-de-France est une zone, dont la puissance constitue un atout essentiel pour la France en Europe et dans le monde. Mais elle n'en est pas moins une région parmi les autres. En d'autres termes, l'aménagement multipolaire repose sur la volonté de diffuser la croissance à partir, non pas d'un seul, mais de plusieurs pôles de croissance, pôles urbains et pôles ruraux.

Faire évoluer la France vers un équilibre multipolaire ne peut se concevoir à partir d'une seule action, si importante soit-elle. Il appartient à l'Etat d'utiliser l'ensemble des moyens à sa disposition et plus particulièrement trois d'entre eux, qui constituent le socle de toute politique d'aménagement du territoire. L'aménagement du territoire doit ainsi conduire :

- à une autre répartition des ressources publiques ;
- à une autre diffusion de la matière grise ;
- à un autre réseau de communications.

A défaut d'une action ferme et simultanée dans ces trois domaines, la décentralisation risque fort d'accentuer l'écart entre régions riches et régions pauvres et de conduire notre pays vers les scénarios déclarés inacceptables.

La péréquation «verticale» et «horizontale» des ressources mises à la disposition des régions, des départements et des communes est une exigence fondamentale de l'aménagement du territoire. Elle se heurte à des obstacles bien connus mais qu'il appartient à l'Etat de surmonter dans des délais raisonnables.

Il en va de même des infrastructures intellectuelles, dont la concentration dans la région parisienne et les métropoles régionales est à l'origine de la lente asphyxie du reste du pays. Une meilleure répartition territoriale de l'intelligence est une condition fondamentale



d'un nouvel équilibre du territoire, en un temps où la matière grise est le principal facteur de localisation de l'activité économique et de l'emploi.

Toutefois, ce double rééquilibrage ne produira de résultats tangibles que s'il s'appuie sur un réseau de communications qui doit être repensé et dont la réalisation doit être accélérée.

Plus précisément, l'objectif est la réalisation de deux faisceaux : l'un, méridional et l'autre, occidental <sup>(1)</sup>.

Le faisceau occidental va de la Scandinavie et des îles britanniques jusqu'en Espagne et au Portugal. Il n'est pas inexistant actuellement mais il connaît des ruptures et il est insuffisamment actif. Il est fragile entre Bordeaux et Bayonne et il est difficile au Pays Basque. Pourtant, ce faisceau, qui pourrait éviter Paris, est indispensable compte tenu du développement de la péninsule ibérique, des possibilités de l'ouest français et des potentialités de l'arc atlantique.

Le faisceau méridional est déjà bien constitué et même encombré. Il assure les liaisons de la péninsule ibérique, par Barcelone, avec l'Italie, la Suisse et l'Allemagne. Il est concentré sur un seul passage entre Perpignan et le Rhône et il s'ouvre vers le nord par Lyon et l'Alsace, vers le nord-est par la Suisse, vers l'Italie par la Savoie ou la Riviera. Vers le sud, il s'ouvre en Espagne vers Madrid et Séville, vers Valence et Malaga. C'est l'un des grands axes de la péninsule ibérique vers l'Europe continentale.

Ces deux artères sont vitales pour le sud et le sud-ouest de la France et elles permettent d'organiser l'espace de toute l'Europe du sud-ouest.

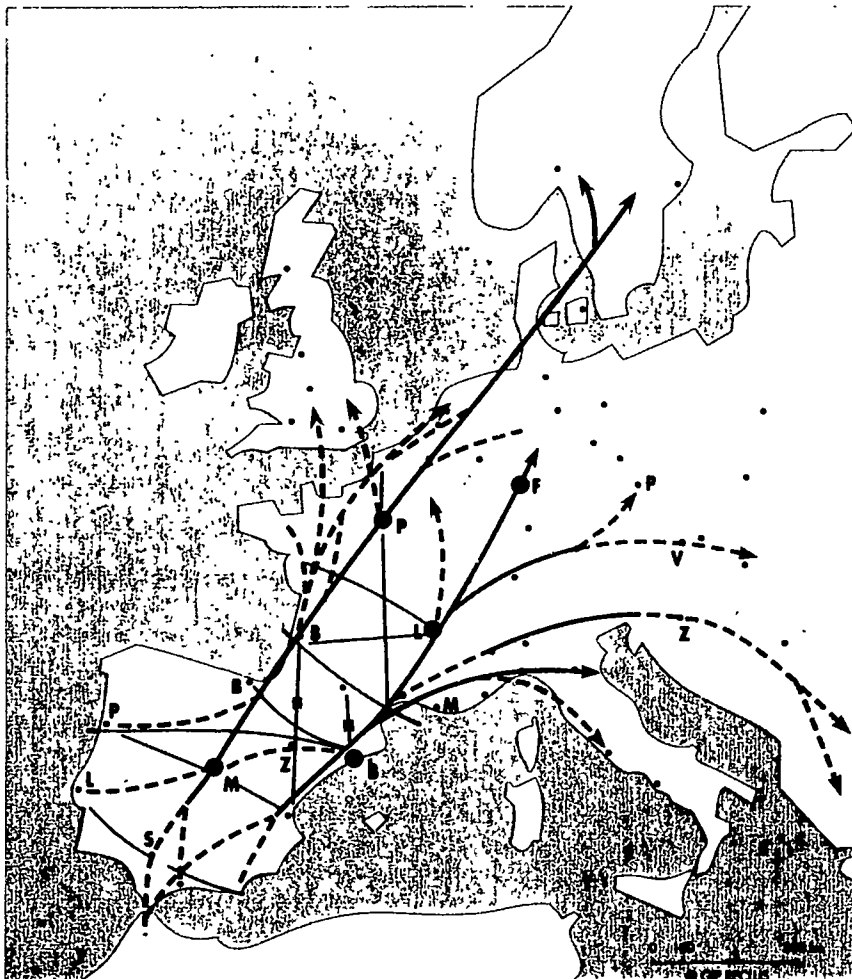
Mais, pour notre pays, elles ne doivent pas être simplement des liaisons rapides qui se borneraient à traverser les régions françaises. Elles doivent être aussi des canaux d'irrigation. Un «laçage» de ces réseaux est donc nécessaire. Ce laçage doit permettre de sortir de leur isolement les régions qui sont encore enclavées ou insuffisamment desservies. En ce sens, les liaisons Nantes-Lyon, Bordeaux-Lyon, Bordeaux-Languedoc et Barcelone, Limoges-Agen-Saragosse par le tunnel du Somport sont essentielles. C'est au nord, en France, sur les liaisons transversales Bayonne-Toulouse-Lyon, Bayonne-Toulouse-Clermont Ferrand, et Bayonne-Toulouse-Montpellier, mises à standard international que devraient s'effectuer les raccordements routiers conduisant produits et personnes de la péninsule ibérique vers les centres méditerranéens et ceux de la «décision belt».

---

(1) Roger BRUNET - *Vers des réseaux transeuropéens. GEM Réseaux et territoires - 1991.*

D'autres liaisons mériteraient d'être sérieusement examinées : la liaison fluviale Rhin-Rhône, le cabotage avec l'Europe de l'est par la Baltique et la Méditerranée, les liaisons aériennes à partir des aéroports de la France du sud-ouest (au lieu de compter sur les relais franciliens qui pourraient être, ainsi, décongestionnés) et les télétransmissions sur lesquelles la Mission fera des propositions.

La carte suivante, proposée par le GIP Reclus (1), fournit un exemple de laçage de l'Europe de l'ouest :



(1) Roger BRUNET - Vers des réseaux transeuropéens. GIP Reclus 1991, p. 13.

**C'est à partir de ce triple socle que l'Etat pourra relever les principaux défis territoriaux auxquels notre pays est confronté :**

- la réorientation de l'évolution de l'Ile-de-France vers une croissance qualitative ;
- la revitalisation de l'espace rural en voie de désertification ;
- la reconquête des banlieues défavorisées.

Les tâches ainsi proposées sont l'expression d'une grande ambition qui ne pourra s'inscrire dans la réalité que si, par un effet de synergie, toutes les collectivités y participent activement. C'est dire qu'une clarification des compétences s'impose. Clarification qui, pour la Mission, doit être fondée sur la libre décision des collectivités territoriales s'exprimant dans le cadre de procédures contractuelles et d'institutions organisant, à tous les niveaux, la concertation et la co-décision.

## CHAPITRE V

### UNE CLARIFICATION DES COMPÉTENCES

La clarification des compétences est une condition essentielle de réussite d'une politique nouvelle d'aménagement du territoire. La situation actuelle, étudiée par la Mission, n'est pas saine. Elle est source de dysfonctionnements, de chevauchements de compétences, de lenteurs dans les prises de décision. Elle constitue un exemple de «mal-administration». La clarification des compétences est donc un objectif qui ne peut être laissé à l'écart de la définition d'une politique d'aménagement du territoire. Elle fait l'objet d'un débat qui n'a jamais cessé, mais qui a pris des formes nouvelles depuis la mise en oeuvre de la décentralisation.

La Mission a décidé de laisser hors du champ de son rapport les interrogations relatives au morcellement communal et à la taille des régions. Le problème est connu. Il a fait l'objet de très nombreuses études et de nouvelles formes juridiques de l'intercommunalité et de «l'interrégionalité» ont été récemment définies par la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République. La Mission propose d'en rester là pour le moment. Elle est convaincue que les problèmes posés par l'émiettement de notre structure communale, par la superposition de trois, quatre, voire cinq niveaux d'administration ou par le faible poids des régions françaises face aux Länder allemands et aux provinces espagnoles ne trouveront leurs solutions ni dans une procédure de fusion dont on sait sur quels obstacles infranchissables elle bute, ni dans une énième réforme de l'intercommunalité. Rouvrir ces dossiers déclencherait de stériles polémiques dont le seul effet serait de détourner l'attention de l'objectif prioritaire qu'est l'aménagement du territoire.

La Mission est persuadée que cet objectif peut être atteint dans le cadre des structures territoriales actuelles, à condition de clarifier les compétences des différentes collectivités, d'affirmer et de circonscrire le rôle de l'Etat et de mettre en place des procédures nouvelles de concertation et de co-décision.

Les lois de décentralisation de 1982 et 1983, ont réparti les compétences, pour l'essentiel, par «blocs». L'Etat a conservé la responsabilité de la politique économique ainsi que de la défense de l'emploi. Des compétences subsidiaires et encadrées ont été reconnues aux collectivités locales, notamment aux régions pour l'aménagement du territoire. Mais, depuis lors, «toutes les collectivités locales, pas seulement les régions, se sont affranchies du cadre réglementaire initial, pour définir, à l'intérieur ou hors du cadre de la planification régionale, des politiques publiques de développement local» (1). D'où un problème de cohérence et donc d'efficacité des actions de l'Etat et des collectivités locales. Pour les entreprises, la décentralisation se traduit trop souvent par un «jeu de pistes», notamment pour l'obtention des aides qui dépendent des diverses collectivités.

Dans le choeur de la décentralisation, chacun doit jouer sa partition. Mais, comme dans un choeur, les fausses notes sont vite identifiées et chaque choriste est étroitement dépendant des autres. Une compétence ne peut pas être exclusivement exercée par une collectivité publique, dans l'indifférence ou l'ignorance des compétences des autres collectivités. Prenant acte de cette situation, la Mission propose une clarification dans l'attribution des compétences d'une part, et, d'autre part, dans leur exercice.

## I. CLARIFICATION DANS LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

La Mission demande que les grandes compétences d'intervention soient attribuées à une collectivité considérée comme «chef de file». Si l'on adopte cette orientation, il est alors possible de trouver, à chaque collectivité, un secteur de compétences presque «naturelles».

### A L'ETAT STRATÈGE DANS L'ORDRE NATIONAL ET DANS L'ORDRE COMMUNAUTAIRE

Le rôle de l'Etat est important et doit le rester ou le redevenir. La commission «Etat, administration et services publics de

---

(1) Pour un Etat stratège, garant de l'intérêt général. Rapport de préparation du XIème plan. La Documentation française 1993, p. 51.

l'An 2000» réunie pour la préparation du XIème plan, a envisagé trois scénarios d'évolution du rôle et de la position de l'Etat. Le premier aboutit à une réduction progressive de l'Etat à un rôle marginal, provoqué par le jeu des marchés et l'accroissement des compétences de l'Union européenne et des collectivités décentralisées. Le deuxième mène à un Etat moderne, fournisseur de services publics et régulateur de la vie économique. Le troisième, enfin, est celui d'une restauration de l'Etat centralisé.

Le troisième scénario ne manque pas d'adeptes avoués ou occultes. C'est pourquoi la Mission tient à préciser qu'elle le rejette formellement. Il est, à ses yeux, contraire aux aspirations du pays et déboucherait sur un échec économique caractérisé. La Mission se prononce pour le deuxième scénario dans lequel le rôle de l'Etat au regard de l'aménagement du territoire se situerait à trois niveaux : la définition d'une stratégie d'ensemble, la correction des déséquilibres financiers entre collectivités territoriales et la mise en place des grandes infrastructures intellectuelles et de communication. Le reste relèverait de la responsabilités des collectivités territoriales.

### **1. Le piège d'une re-centralisation.**

La re-centralisation est une dérive possible que l'on aurait tort de prendre à la légère en considérant que la décentralisation serait «irréversible». L'aggravation du chômage, les déséquilibres économiques et sociaux peuvent amener l'Etat à intervenir de plus en plus, aussi bien dans le champ économique que dans le champ social. Au regard de l'aménagement du territoire, la tentation centralisatrice peut être aussi très forte. Face aux chevauchements des compétences entre collectivités locales, face à ce que certains n'hésitent pas à appeler le «bazar» de la décentralisation, l'Etat peut être amené à reprendre progressivement, par des procédures multiples et plus ou moins «silencieuses», les compétences qu'il avait déléguées. Cette re-centralisation invoquerait toute sorte de «bons» prétextes : la cohérence de l'action administrative, l'homogénéité des politiques engagées, la nécessité du maintien de l'unité territoriale, la volonté d'éviter les gaspillages et les doubles emplois.

La Mission est convaincue qu'une telle re-centralisation serait, pour notre pays, un piège dont il risquerait de ne pas sortir. Elle provoquerait les mêmes blocages et les mêmes rigidités qu'il a connus. Elle tarirait la diversité des sources du développement local et les multiples initiatives d'aménagement qui se font jour dans le pays. La centralisation a suffisamment démontré qu'elle était stérilisante :

recentraliser serait un profond retour en arrière. Et la déconcentration n'améliorerait pas la situation. Les préfets «passent» sans pouvoir imprimer une véritable continuité à l'aménagement de leur circonscription.

Une France centralisée serait, en outre, bien isolée en Europe. Gérard MARCOU, lors de son audition par la Mission, avait distingué, à partir d'une étude portant sur sept Etats (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni), trois types différents d'organisation étatique. Dans les Etats unitaires à structure centralisée (dont la France est le prototype), l'aménagement du territoire est essentiellement un mode d'intervention du pouvoir central. Dans les Etats fédéraux, l'aménagement du territoire relève pour l'essentiel des collectivités fédérées (Allemagne, Belgique). En Allemagne, cette compétence a même été sensiblement renforcée depuis la ratification de l'Acte unique et la loi constitutionnelle du 21 décembre 1992. Enfin, dans les Etats unitaires à structure régionale (Italie, Espagne), les régions disposent d'importantes compétences d'aménagement.

La France est donc entourée d'Etats fédéraux ou d'Etats unitaires à structure régionale dans lesquels les compétences d'aménagement du territoire sont très largement assumées par les collectivités fédérées et les régions. En Allemagne, les dépenses fédérales représentent 41,3 % des dépenses publiques et celles des Länder s'élèvent à 40,3 %. En Espagne, les dépenses des communautés autonomes sont passées de 10 % en 1983 à 27,6 % en 1989, celles de l'Etat régressant, pendant la même période, de 80 % à 60 %. En Allemagne, en Espagne, en Suisse et en Autriche (Etat fédéral), la coordination et la concertation entre les divers niveaux d'administration sont assurées par des organes spécifiques. Cet environnement européen incite à un élargissement, plutôt qu'à une réduction des compétences d'aménagement des collectivités décentralisées.

## **2. L'Etat, acteur principal de l'aménagement multipolaire**

L'aménagement multipolaire, tel qu'il est proposé par la Mission, est un facteur décisif de cohésion sociale. Or, l'Etat est le principal garant de cette cohésion. Il est également le seul à pouvoir, après les concertations indispensables, arrêter les grands schémas nationaux d'infrastructures (autoroutes, TGV, par exemple). Seul l'Etat peut donner, à la politique d'aménagement du territoire, l'homogénéité qui lui est indispensable et seul il peut, par une réglementation

appropriée, maintenir les collectivités locales dans les limites d'une concurrence compatible avec l'unité territoriale du pays.

La Mission insistera, dans la suite de son rapport, sur l'insuffisance des systèmes actuels de péréquation des ressources entre collectivités locales et sur la nécessité de mettre en jeu des mécanismes de plus grande ampleur. Cette solidarité entre collectivités, ici encore, ne peut être assurée que par l'Etat.

L'abandon d'une politique nationale d'aménagement du territoire -décrite dans la première partie du présent rapport- procède avant tout d'une démission de l'Etat qui, prisonnier de son fonctionnement et accaparé par la mise en oeuvre d'actions secondaires et dispersées, n'a plus su définir un véritable projet à l'échelle nationale.

Le renouveau d'une telle politique passe donc nécessairement par l'affirmation, par l'Etat, d'un projet national qui assure la cohérence des choix d'aménagement et la solidarité entre les individus et les collectivités.

A cet effet, l'Etat doit se moderniser et s'alléger des tâches qui peuvent être plus efficacement prises en charge à d'autres niveaux. Son rôle ne saurait consister, comme c'est le cas aujourd'hui, à mener des interventions ponctuelles médiocrement financées par des fonds désargentés (FIDAR, FIAM...).

L'*«Etat stratège»*, décrit par la commission de préparation du XIème plan présidée par M. Christian BLANC, doit, comme garant de l'intérêt général et de la cohésion nationale, définir des objectifs qui prennent en compte les enjeux à moyen et long terme, afficher des priorités, élaborer des cadres d'action qui constituent pour les décisions des autres acteurs des références claires. Il doit, à ce titre, concevoir et réaliser les grands équipements structurants pour le territoire.

Ainsi recentré sur ses fonctions essentielles et porteur d'un projet national, l'Etat doit déléguer aux collectivités décentralisées l'essentiel des actions qu'exige sur le terrain l'aménagement du territoire. Cette délégation doit nécessairement s'accompagner d'un transfert des moyens financiers et humains. La cohérence entre financements et décisions permettra de simplifier l'ensemble des circuits administratifs et financiers.

Dans cette perspective, votre Mission estime que six fonctions essentielles doivent être exercées par l'Etat aménageur :

① assurer la péréquation financière et fiscale ;



② **promouvoir le désenclavement de régions isolées dans un cadre européen ;**

③ **mieux répartir "l'intelligence" sur le territoire national ;**

④ **maîtriser la croissance de la région parisienne ;**

⑤ **créer les conditions d'une revitalisation de l'espace rural ;**

⑥ **pacifier et revitaliser les banlieues.**

C'est à l'analyse de ces six fonctions essentielles de l'Etat que seront consacrées la troisième et la quatrième partie du présent rapport.

### **3. L'Etat, garant du territoire national dans l'ensemble communautaire**

La Mission a déjà eu l'occasion de signaler le renforcement de l'action de la Communauté européenne dans l'aménagement du territoire à travers, notamment, l'objectif de cohésion économique et sociale, la détermination par la commission des zones aidées au titre des objectifs n° 2 et n° 5 b), la coordination des aides nationales et la politique de concurrence. Le « poids » de Bruxelles dans l'aménagement du territoire est donc réel. Aussi est-il nécessaire d'adopter, sur les relations avec la CEE, une position claire.

*a) La Communauté européenne ne constitue pas un cinquième échelon d'administration se situant au-dessus de l'Etat*

Une présentation indûment hiérarchique de la place de la Communauté européenne serait contraire à la réalité et au principe de décentralisation. La Communauté est un échelon de coordination et de solidarité pour l'aménagement du territoire européen qui ne peut se substituer au niveau étatique.

***b) Le développement de l'action communautaire ne peut, en aucun cas, constituer un substitut à la politique nationale***

Comme il a été indiqué à la Mission lors de son déplacement au siège de la Commission européenne, une distinction doit être opérée entre l'aide à des territoires en difficulté, à laquelle la Communauté peut utilement contribuer, et l'aménagement d'un ensemble de territoires qui doit relever d'une logique nationale.

Le rôle de la Communauté n'est pas, non plus, de s'occuper de petits projets qui peuvent être pris en charge plus efficacement à d'autres niveaux. Il doit consister, d'une part, à favoriser la cohérence entre les actions structurelles menées par les Etats membres et, d'autre part, à apporter un soutien financier à ces actions.

S'agissant de la cohérence des actions menées par les Etats membres, la Mission s'est vue confirmer, lors de ses entretiens à la Commission européenne, l'intérêt des réunions périodiques informelles entre les ministres chargés de l'aménagement du territoire qui permettent de définir des sujets d'intérêt communautaire et de mettre en évidence les éventuelles incohérences entre les mesures arrêtées par les Etats membres.

S'agissant des interventions de la Communauté, la réforme des fonds structurels a mis en évidence la difficulté de définir un juste équilibre. Ainsi, le développement des possibilités ouvertes pour les programmes d'initiatives communautaires -qui pouvaient jusqu'à présent représenter 15 % des crédits du FEDER et qui désormais pourront s'élever à 10 % du total des ressources des différents fonds structurels (soit 100 milliards de francs pour la période 1994-1999)- a suscité de vifs débats.

**Le rôle de l'Etat auprès de la Communauté doit être nettement affirmé. Il ne saurait, toutefois, se traduire par un monopole interdisant aux collectivités décentralisées de venir à Bruxelles, s'informer des actions et des programmes européens. Les régions sont des partenaires privilégiés et des interlocuteurs naturels pour les responsables de la Commission.**

***c) Un véritable partenariat doit permettre la coordination des actions de l'Etat avec celles de la Communauté***

Ce partenariat est indispensable pour la gestion des fonds structurels, la détermination des zones aidées et le suivi des actions retenues ainsi que pour l'élaboration des schémas d'infrastructures.

C'est toute la cohérence des actions nationales et communautaires qui est ici en cause.

*d) Le contrôle communautaire des aides régionales ne doit pas entraver l'action de l'Etat en faveur des régions en difficulté*

Ce contrôle est, certes, nécessaire afin d'égaliser les conditions de la concurrence entre les Etats qui, par des aides diverses et parfois opaques, tentent d'attirer sur leur territoire les investissements étrangers. Mais un encadrement trop rigide risque d'étouffer les initiatives qui sont nécessaires pour réduire les disparités régionales. Devant la Mission, M. Eneko LANDABURU, Directeur général des politiques régionales à la Commission, a admis qu'une application par trop «idéologique» ou tatillonne des règles de concurrence pouvait empêcher la solution de problèmes économiques et sociaux dans certaines régions alors même que les grands principes de la concurrence n'étaient pas en cause. Il a précisé, que la Commission avait décidé de remédier à cette situation.

#### **B. LA RÉGION, CHEF DE FILE DE LA PROGRAMMATION ET DE LA COORDINATION INTERDÉPARTEMENTALE**

La loi, en 1982, avait reconnu un rôle «pilote» à la région dans le domaine de l'aménagement du territoire. Ce rôle, comme la Mission l'a souligné, s'est émoussé et les collectivités décentralisées disposent aujourd'hui, à quelques exceptions près, des mêmes possibilités d'intervention. Il convient donc de réaffirmer le rôle moteur de la région sans aboutir à un système rigide de répartition des compétences qui serait impraticable.

**La Mission est favorable à l'établissement, dans chaque région, d'un schéma régional d'aménagement, définissant les objectifs essentiels de valorisation du territoire régional, d'environnement et de transports. Ce schéma devrait être établi en accord avec les conseils généraux intéressés et les grandes agglomérations : les premiers, par leur fonction dans le développement rural et les secondes, par leur rôle dans la structuration de l'espace, doivent être associés à ce document et l'approuver. Sans eux, il resterait sans portée réelle.**

Au regard des compétences, il convient, non pas de bouleverser le système actuel mais, comme l'a souligné devant la

**Mission M. Jean-Pierre RAFFARIN** au nom de l'Association nationale des élus régionaux, de clarifier le partenariat de la Région avec l'Etat et l'Europe, notamment en ce qui concerne la réalisation des grandes infrastructures. C'est le cas pour les liaisons autoroutières, la voirie nationale et l'enseignement supérieur. Dans ces domaines, la participation des régions au financement est importante : elles doivent, en conséquence, être étroitement associées aux processus de décision.

Dans le domaine de l'action économique, c'est à la région qu'il incombe de coordonner les différentes initiatives locales : le schéma régional d'aménagement est un bon outil pour assurer cette fonction dans le respect des priorités définies par les autres collectivités.

### **C. LE COUPLE DÉPARTEMENT-COMMUNES, CHEF DE FILE DU DÉVELOPPEMENT RURAL**

Par sa taille, par la composition de son assemblée délibérante et parce qu'il est proche des communes rurales, le département est le mieux placé pour être, avec ces collectivités, le « chef de file » du développement rural. Ce n'est pas là une totale innovation dans la mesure où le législateur lui a déjà confié, dans ce domaine, des compétences importantes (aides à l'équipement rural).

La Mission estime que ce rôle doit être renforcé. A cette fin, un schéma départemental d'aménagement rural devrait constituer le cadre de cohérence et de coordination de toutes les actions menées, sur le plan local, en faveur de l'espace rural <sup>(1)</sup>. Elaboré par le Conseil général, il devrait être établi en concertation étroite avec les représentants des communes rurales et de leurs groupements. Le Conseil général doit également participer, avec le préfet, à l'élaboration du schéma départemental d'organisation des services publics.

Dans un certain nombre de domaines (transports, constructions scolaires, tourisme rural, environnement et logement social), des ajustements de compétences sont nécessaires afin que soient mieux prises en compte les fonctions du département.

La Mission insiste sur l'importance du partenariat entre les communes rurales et le département. A travers l'élaboration du schéma départemental d'aménagement rural, comportant si nécessaire un

---

<sup>(1)</sup> cf. proposition de loi de MM. Jean PUECH et Henri COLLARD - Sénat - 1992/1993 - n° 245.

découpage du département en zones économiques et le renforcement de la coopération intercommunale, les communes rurales doivent trouver, dans le Conseil général, un partenaire «naturel» qui coordonne leurs actions et les aide dans leur développement.

## II. CLARIFICATION DANS L'EXERCICE DES COMPÉTENCES

Il est évident que l'exercice solitaire des compétences par une collectivité publique est impossible. Et il n'est d'ailleurs pas souhaitable dans une démocratie. La Mission est donc favorable à une reconnaissance claire de ce fait, qui doit se traduire par un exercice partenarial des compétences. Afin que cette «mécanique» institutionnelle soit efficace, des organes spécifiques doivent être mis en place.

### A. LES PRINCIPES DU PARTENARIAT

Trois principes importants doivent gouverner cet exercice partenarial :

- la concertation ;
- la co-décision ;
- la contractualisation ;

#### 1. La concertation

Ce n'est certes pas une idée neuve mais il reste encore beaucoup à faire afin qu'elle soit effective. Cette concertation doit impliquer tous les acteurs de l'aménagement du territoire autour de la collectivité publique «chef de file» d'une compétence déterminée. L'élaboration des schémas d'aménagement constitue la procédure principale de mise en oeuvre d'une concertation renouvelée, plus active et plus globale. L'échelon régional, de ce point de vue, est un niveau tout à fait adapté de mise en oeuvre dans la mesure où il est le «lieu géographique» de rencontre des politiques étatiques, départementales et européennes. C'est le cas, notamment, pour la réalisation des

infrastructures de communication, pour l'implantation et la construction des universités, pour l'environnement et pour les actions économiques de portée régionale. Ceci implique que cette concertation soit à «géométrie variable», en fonction des compétences exercées.

## **2. La co-décision**

Se concerter est le fait de plusieurs, décider est le fait d'un seul. Cette formule, bien connue, n'est plus adaptée à un «Etat stratège» qui, dans la plupart des grands secteurs d'activités, sollicite le soutien financier des collectivités décentralisées. Le mécanisme de la co-décision est, il est vrai, peu répandu dans l'administration française, plus habituée à dicter qu'à partager. Mais la décentralisation implique de nombreux changements de comportements et la co-décision pourrait être l'un des plus importants.

Il est dans la logique de la participation financière croissante des régions à la voirie nationale, qu'elles soient associées à l'élaboration des schémas directeurs routiers et aux décisions de réalisation. Le même raisonnement est valable pour les universités ou pour les grands équipements d'infrastructures. La co-décision «responsabilise» les collectivités concernées qui, de simples figurants, accèdent au rang d'acteurs de l'aménagement de leur territoire.

## **3. La contractualisation**

La contractualisation s'est considérablement développée depuis le début des années 1960. Le contrat, par rapport à la décision unilatérale qui exprime le commandement de l'autorité, présente les avantages d'être élaboré en commun, d'être négocié, d'être plus facilement adaptable et mieux exécuté.

De ce point de vue, les contrats de plan, prévus par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, sont un bon instrument d'aménagement du territoire. Ils permettent de contribuer à la correction des déséquilibres régionaux et à la solidarité régionale. Ils permettent aussi de faire converger les initiatives de l'Etat, des collectivités locales et de la Communauté européenne sur des objectifs communs. Ils permettent, enfin, de corriger les incertitudes qui peuvent résulter des chevauchements de compétences et rendre ainsi plus

**harmonieuses l'articulation entre les différents niveaux d'administration.**

**Les contrats de plan sont perfectibles. Ils peuvent, beaucoup plus qu'actuellement, remédier aux déséquilibres régionaux. C'est d'ailleurs dans cette voie que s'est orienté le CIAT de Mende du 12 juillet 1993. La concertation devrait être renforcée et les collectivités décentralisées, notamment les régions, devraient pouvoir mieux faire valoir leurs priorités. Ainsi conçu, le contrat de plan peut être une très bonne illustration du mécanisme de la co-décision.**

**Instrument privilégié des rapports Etat-région, la technique des contrats de plan peut utilement servir dans la coopération région-département. De nombreux autres contrats peuvent être passés entre collectivités publiques (Etat/départements ou Etat/communes) ou entre des collectivités publiques et des établissements publics ou des entreprises publiques (ou privées). Ce «foisonnement» contractuel est signe de vitalité à condition que ces techniques parallèles ne «court-circuitent» pas le contrat Etat-région.**

## **B. LES ORGANES DU PARTENARIAT**

**Conséquences de la concertation et de la co-décision, des structures doivent être mises en place (comme en Allemagne ou en Suisse) afin que les collectivités concernées puissent faire valoir leurs points de vue, que l'Etat puisse arbitrer et que, selon les cas, des décisions soient prises.**

**• Au niveau national, devrait être créé un Conseil national d'aménagement du territoire. Présidé par le Premier Ministre, ce Conseil serait composé des ministres intéressés par l'aménagement du territoire, au premier rang desquels le Ministre d'Etat, et par les présidents de conseils régionaux. Les présidents des comités économiques et sociaux régionaux pourraient être associés à ses travaux, avec une fonction consultative.**

**Le Conseil aurait pour première fonction d'examiner les grands principes d'aménagement fixés par la loi d'orientation.**

**Il serait saisi des grands projets d'équipements de l'Etat -schémas d'infrastructures, plans- sur lesquels il rendrait un avis concernant à la fois leur contenu et leur programmation.**

**Le Conseil national d'aménagement du territoire devrait, en outre, être l'instance de détermination de la politique de l'Etat à l'égard des actions européennes intéressant l'aménagement du territoire : délimitation du zonage au titre des fonds structurels, schémas européens d'infrastructures, coordination des politiques d'aides.**

**En son sein, les régions pourraient rendre compte de leur coopération avec la CEE et d'autres régions d'Europe, permettant ainsi à l'Etat d'avoir une connaissance précise de la coopération transfrontalière.**

**Le Conseil national d'aménagement du territoire devrait par ailleurs être, en liaison avec le Comité des finances locales, un lieu de concertation sur la péréquation financière. Il pourrait établir un bilan du fonctionnement de cette péréquation, à partir des informations échangées, et proposer les ajustements nécessaires.**

**Le Conseil national devrait, en outre, permettre d'assurer la coordination et la cohérence entre les différents projets développés au niveau local.**

**Il serait, enfin, un lieu d'échanges et d'information :**

**- sur les données statistiques de l'aménagement du territoire ;**

**- sur l'insertion du territoire national dans l'ensemble européen et sur les effets des actions communautaires ;**

**- sur le bilan d'exécution des projets nationaux ayant des effets sur l'aménagement du territoire : schémas directeurs, plans... ;**

**- sur l'articulation des différents niveaux d'administration ;**

**- sur les délocalisations.**

**Doté d'une fonction consultative et d'un pouvoir de proposition, le Conseil national pourrait émettre des votes. Il devrait disposer de moyens mis à sa disposition par les ministères compétents et d'un secrétariat général suffisamment étoffé pour répondre aux demandes d'information de ses membres et assurer les coordinations nécessaires avec les instances européennes, les ministères et les collectivités locales. Le secrétariat général pourrait être assuré par une DATAR renforcée.**



● Au niveau régional, la Mission propose la création d'une **Conférence régionale d'aménagement du territoire.**

Une telle structure -qui ne ferait d'ailleurs que formaliser et renforcer les initiatives déjà prises par plusieurs régions- réunirait des représentants du Conseil régional, et les Présidents de Conseils généraux. Le président du Comité économique et social régional pourrait être associé à ses travaux à titre consultatif.

La Conférence régionale constituerait une instance de concertation et de proposition pour l'élaboration du schéma régional d'aménagement. Elle serait saisie des projets que la région entend développer -seule ou en liaison avec l'Etat- en ce qui concerne les infrastructures et l'environnement, et serait amenée à se prononcer sur eux.

La Conférence régionale pourrait également permettre d'établir un bilan et de recenser les demandes des collectivités en ce qui concerne les actions de la Communauté européenne, à charge pour le président du Conseil régional d'exprimer ces demandes au sein du Conseil national d'aménagement du territoire, ainsi qu'à Bruxelles.

Elle assurerait, par ailleurs, la coordination entre les différents projets locaux notamment à travers la préparation des contrats de plan.

La conférence serait, enfin, un lieu d'échanges et d'information sur les problèmes cruciaux de l'aménagement : désertification rurale, réseaux des villes, problèmes urbains, réseaux de transports...

Dotée, comme le Conseil national d'aménagement du territoire, d'une fonction consultative et de proposition, elle devrait être assistée d'un secrétariat général assuré par le Conseil régional. Elle devrait également pouvoir recourir aux ministères compétents, à la DATAR et au commissariat du Plan.

\* \*

\*

Les propositions de la Mission ont été établies «à volume constant». Il n'est donc demandé ni une modification de la structure d'ensemble des collectivités publiques, ni de transferts massifs de compétences d'une collectivité à une autre. L'objectif poursuivi est de rendre plus «lisibles» ces compétences et d'améliorer l'efficacité des politiques publiques. C'est dire que les modifications législatives demandées sont quantitativement limitées. Mais elles sont importantes car elles sont la condition d'une plus grande cohérence de l'aménagement du territoire.

**TROISIÈME PARTIE**  
**LES GRANDES INFRASTRUCTURES DE**  
**L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

Sur quelles infrastructures l'aménagement multipolaire du territoire doit-il s'appuyer ? Cette question est fondamentale et il ne faut pas se tromper sur la réponse. Cette réponse doit être « ciblée » et elle doit mettre en valeur le « socle » de l'aménagement du territoire. Plus précisément, pour la Mission, les infrastructures sont les canaux d'irrigation de la croissance. Elles doivent constituer le système nerveux du territoire, permettant de l'animer dans ses différentes parties.

De ce point de vue, trois catégories d'infrastructures doivent être privilégiées. La première regroupe les infrastructures financières auxquelles la Mission attache une particulière importance. L'objectif, à travers une péréquation énergique, est d'accompagner la décentralisation et de corriger des déséquilibres de ressources publiques qui sont devenus injustifiables. Sans cette péréquation, il doit être clair qu'il n'y aura pas d'aménagement du territoire. L'expression « infrastructures financières » est, il est vrai, inhabituelle. En l'employant, la Mission veut montrer qu'une autre répartition des ressources des collectivités publiques est indispensable et qu'il convient de ne se laisser arrêter ni par le poids du passé, ni par les habitudes acquises, ni par les risques de conflits d'intérêts, ni par de pseudo-arguments techniques qui ne sont que des alibis pour maintenir le système actuel en l'état.

La seconde catégorie d'infrastructures est relative aux communications. Il est nécessaire de combler le retard de la France dans ce domaine et de penser les réseaux de communication en fonction de l'aménagement du territoire français et européen. En d'autres termes, il est nécessaire de rompre avec «l'étoile de Legrand» et son centre parisien et d'aboutir à un façage territorial combinant les différents réseaux de communication.

Les infrastructures intellectuelles constituent le troisième pilier du socle. Ici encore, l'expression «infrastructure» est neuve. Elle traduit, comme celle retenue pour la péréquation, l'importance que la Mission attache à la diffusion et à la répartition du savoir. Il ne s'agit pas de concentrer la qualité dans les grands centres urbains et de répartir la médiocrité dans les villes moyennes. Cela a déjà été fait et on en connaît les résultats. Une autre politique de formation et de recherche est possible et la Mission en apportera la démonstration.

L'objectif est donc clair. Il est, dans les trois secteurs retenus, d'introduire une variable nouvelle et déterminante : celle de l'aménagement du territoire. Dans ces trois secteurs, la Mission a élaboré des propositions précises, concrètes et réalistes.

## CHAPITRE VI

### LES INFRASTRUCTURES FINANCIÈRES

Le déclin qui frappe des parties entières du Territoire national est un engrenage auquel il est difficile, sinon impossible, d'échapper. Il comporte trois éléments étroitement liés entre eux : la paupérisation des collectivités, l'insuffisance de leurs équipements et la sur-imposition. Le manque de ressources engendre le déficit d'équipements qui oblige les collectivités, pour rattraper leur retard, à accroître la pression fiscale. Celle-ci chasse les entreprises et aggrave la paupérisation. Pour sortir de ce cercle infernal, il n'y a qu'une voie : la redistribution des moyens publics.

La tradition administrative et politique de la France a longtemps voulu que celle-ci fût effectuée par l'Etat, garant de l'égalité devant l'impôt et devant les services publics. Or, sans être devenu négligeable, le rôle de l'Etat a diminué au profit d'autres intervenants, notamment les collectivités territoriales, dont le rôle et les moyens se sont accrus depuis la décentralisation.

Mais de considérables écarts de richesse séparent les collectivités dont les moyens d'action sont, souvent, inversement proportionnels à leurs besoins. Celles qui ont une économie dynamique trouvent, en leur sein, les ressources nécessaires pour construire des équipements de pointe et faire fonctionner des services publics performants, tout en maintenant une pression fiscale modérée. Ailleurs, la situation est inversée. Des processus cumulatifs s'enclenchent ; le fossé entre riches et pauvres s'élargit d'année en année.

Laisée à elle-même, sans réforme financière, la décentralisation risque ainsi d'institutionnaliser et d'amplifier d'insupportables disparités. L'expérience des pays européens où l'autonomie territoriale est, pourtant, beaucoup plus poussée qu'en France, comme en RFA et en Suisse, montre que des mécanismes

financiers énergiques peuvent corriger les inégalités spatiales, expliquant l'image d'équilibre qu'ils nous renvoient.

L'instrument de cette politique a un nom : la péréquation financière. Elle comporte deux modalités principales. Verticale, elle est une répartition vers les collectivités territoriales des deniers collectés par l'Etat au niveau national. Horizontale, elle est une redistribution des ressources des collectivités territoriales entre elles. Dans le premier cas, la solidarité nationale passe par le budget central ; dans l'autre, elle s'opère par des versements entre collectivités territoriales.

Deux principes complémentaires inspirent la péréquation.

Elle vise, tout d'abord, à assurer l'égalité de répartition des ressources entre les collectivités publiques, afin qu'elles soient capables de mettre leurs habitants en situation de profiter d'un même niveau de prestations publiques.

Elle est destinée, d'autre part, à réduire les différences de pression fiscale et à éviter la surimposition des contribuables des régions pauvres par rapport à ceux des régions les mieux pourvues.

La péréquation n'est pas totalement absente des lois de décentralisation, mais elle y tient une place très modeste. Elle n'a pas été traitée de manière globale et de front, de sorte que ses dispositions restent marginales et sont, souvent, confuses et contradictoires.

La Mission ne se dissimule pas les difficultés pour élargir la péréquation et améliorer le système en vigueur. Elle est consciente des conflits d'intérêts que suscitera toute proposition de réforme, car elle n'opposera pas seulement l'Etat aux collectivités locales prises dans leur ensemble, mais, davantage peut-être, celles-ci entre elles, comme on a déjà pu l'observer dans le passé.

Mais elle considère que, sans une péréquation financière, l'aménagement du territoire ne sera qu'un faux semblant. Les uns s'enrichissent et les autres continuent à s'appauvrir, la France irait à des fractures sociales dont les premiers signes sont, d'ores et déjà, visibles.

## **I. CENTRALISATION ET DÉCENTRALISATION : DES LOGIQUES FINANCIÈRES DIFFÉRENTES**

Centralisation et décentralisation peuvent revendiquer chacune des vertus spécifiques pour réussir un aménagement équilibré du territoire. Mais le passage d'un modèle à l'autre oblige à adapter le régime financier au régime institutionnel.

### **A. LA LOGIQUE FINANCIÈRE DE LA CENTRALISATION**

La centralisation était caractérisée par la concentration du pouvoir financier entre les mains de l'Etat. Le système trouvait sa justification dans l'égalité qu'il assurait aux citoyens. L'aptitude de l'Etat à utiliser son budget comme une gigantesque machine à redistribuer la richesse nationale, devait garantir à tous un traitement égal devant les charges et les services publics.

Le budget de l'Etat était un multiple des budgets locaux. Sa fiscalité, qui représentait l'essentiel des prélèvements obligatoires, était par définition identique sur l'ensemble du territoire, chaque contribuable étant taxé selon ses seules facultés contributives, conformément à l'article 13 de la Déclaration des Droits de 1789.

Avant même que ne fut formulée explicitement la politique d'aménagement du territoire, cela a permis d'en mener une. L'Etat satisfaisait l'intérêt général en répartissant spatialement les principaux services publics et les équipements collectifs, selon les besoins, indifféremment de la richesse de chaque circonscription (1).

Aussi bien, lorsque fut définie une politique délibérée d'aménagement du territoire s'appuya-t-elle largement sur le budget. La 1<sup>ère</sup> STAR fut chargée de la mettre en oeuvre. Les primes d'aménagement du territoire et les mesures d'incitation fiscale étaient supportées par le budget national. La mise en place des structures régionales eut pour principal objectif d'assurer une meilleure répartition spatiale des dividendes de la croissance

---

(1) A titre d'exemple, dans le Vème Plan (1966-1970), les objectifs de partage des charges financières entre l'Etat et les autres collectivités conduisaient encore à faire financer par le premier plus de 54 % des dépenses contre 38 % par les collectivités locales et 8 % par d'autres organismes, établissements publics notamment - Rapport de l'inter-groupe finances locales pour la péréquation du VIème Plan - La Documentation française - 1971).

économique : plans routiers, construction des nouvelles universités, implantations d'entreprises privées et publiques.

Il serait contraire à la réalité de nier que la France a tiré des profits de son organisation centralisée. Mais celle-ci a également démontré ses graves imperfections. La centralisation économique hypertrophiée, dont elle s'est accompagnée, a engendré plus d'inégalités territoriales, qu'elle n'en a, par ailleurs, corrigées. L'évolution des esprits, la crise économique, les difficultés budgétaires et le fléchissement des subventions ont conduit, à partir de la fin de la décennie 1970 et surtout au début des années 1980, aux grands changements que les lois de décentralisation ont inscrits dans le paysage politique et administratif français.

## B. LA LOGIQUE FINANCIÈRE DE LA DÉCENTRALISATION

La décentralisation est entrée en vigueur sans le complément d'une réforme financière d'envergure. La loi du 2 mars 1982 renvoie, dans son article premier, à des lois ultérieures qui détermineront *«la répartition des ressources publiques résultant des nouvelles règles de la fiscalité locale et des transferts de crédits aux collectivités territoriales»*.

Ces lois n'ont jamais vu le jour et, dans la mesure où certaines d'entre elles ont été soumises au Parlement, elles n'ont pas substantiellement modifié la répartition des ressources entre collectivités territoriales, telle qu'elle existait avant la décentralisation.

Or, ces ressources sont -on le verra plus loin- très inégalement réparties, soit parce qu'elles sont, comme la taxe professionnelle, en prise directe sur l'activité économique, soit parce que, comme la dotation globale de fonctionnement, elles pérennisent des *«droits acquis»* favorables aux communes et aux départements les plus riches.

L'impact de ces inégalités sur l'aménagement du territoire est considérable. En effet, la libération du pouvoir de décision des autorités locales, coïncidant avec l'aggravation de la crise économique, les a particulièrement orientées vers des actions de développement économique. Les compétences des collectivités sont essentiellement de celles que l'on peut qualifier de *«dépendantes»*, ou *«d'entrepreneuriales»*. En dehors de l'élaboration de règles d'urbanisme, elles ne disposent guère de compétences normatives. Leur seul moyen d'action est la mobilisation de ressources financières



pour créer des équipements ou des services publics, ou pour attribuer des concours financiers à des entreprises privées ou à d'autres organismes publics, afin de peser sur leurs décisions. Plus ces ressources sont importantes, plus leur effet de levier sur le développement local est grand. Plus elles sont modestes, plus le déclin économique prend la forme d'un cercle vicieux : les collectivités qui ont un potentiel fiscal faible sont poussées à accroître leur effort fiscal, dissuadant ainsi les entreprises et les particuliers de s'installer chez elles, en raison même de la pression fiscale.

Il est vrai que le budget de l'Etat reste très sensiblement supérieur à l'ensemble des budgets locaux, le rapport étant en ordre de grandeur de 2 à 1. L'Etat conserve, donc, les moyens de corriger les inégalités de ressources existant entre collectivités territoriales et de veiller à une juste répartition spatiale de la dépense publique. Encore faut-il qu'il le fasse ! Tel n'est pas toujours le cas, tant s'en faut. Non seulement les investissements de l'Etat privilégient, comme les études du GERI l'ont montré, la région d'Ile-de-France, mais les ministères, mis à la portion congrue par les restrictions budgétaires, obligent les collectivités territoriales à contribuer à des équipements dont le financement incombe, en vertu des lois de décentralisation, à l'Etat. Celui-ci met en concurrence les collectivités publiques et a tendance à attribuer les équipements dont il a la maîtrise aux plus offrantes.

Le Plan «*Université 2000*» constitue un bon exemple de cette pratique. L'Etat le fait financer à 50 % par les régions, les départements et les villes qu'il a, pour ce faire, mis en concurrence. Ce comportement, qui tend à se généraliser (France Télécom a suivi le mouvement) ne peut que renforcer la concentration des équipements dans les collectivités les plus florissantes, sauf à imposer aux autres un effort disproportionné.

Autant dire que sans une péréquation «*horizontale*» entre collectivités territoriales, complétée par une péréquation «*verticale*» à travers le budget de l'Etat, l'aménagement du territoire restera un voeu pieux, un thème de discours sans prise sur la réalité.

## II. LE PAYSAGE FINANCIER LOCAL

Avec un volume global de 675 milliards de francs en 1993, les budgets locaux représentent près de la moitié du budget de l'Etat (1.400 milliards de francs), soit 9,5 % du PIB.

Sur ce total, que se partagent l'ensemble des collectivités locales, 413 milliards sont affectés à des dépenses de fonctionnement et 262 milliards à des dépenses d'investissement.

Pour alimenter leurs budgets, les collectivités locales disposent principalement de trois grandes catégories de ressources :

- le produit de la fiscalité locale, directe et indirecte, soit 352 milliards de francs, hors fiscalité transférée au titre des lois de décentralisation ;

- les transferts provenant du budget de l'Etat, y compris la compensation financière des transferts de compétence, soit 258,5 milliards de francs, dont 96,2 milliards au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ;

- l'emprunt dont le montant tourne autour de 70 milliards de francs (1).

Des ressources aussi considérables ne peuvent avoir qu'un très gros impact sur les chances de développement des collectivités qui en disposent. Egalement distribuées, elles constitueraient un puissant facteur d'équilibre territorial. Or tel n'est pas le cas. Ce qui caractérise les finances locales c'est, au contraire, l'extrême inégalité de leur répartition spatiale. Une inégalité qui affecte aussi bien les ressources propres des collectivités, notamment la taxe professionnelle, que les dotations de l'Etat, à commencer par la DGF. Les écarts se cumulent. Ils constituent, en s'additionnant, un obstacle majeur à une répartition harmonieuse de l'activité économique sur le territoire national.

Le législateur a, il est vrai, mis en place, au fil du temps, de multiples mécanismes péréquateurs. Mais l'analyse montre que si ces dispositifs ont considérablement accru la complexité du système, il n'en ont pas sensiblement réduit l'injustice.

De sorte que l'atténuation ou l'élimination des disparités existantes constituent, par la force des choses, un des principaux objectifs sinon un des préalables de toute politique d'aménagement du territoire.

---

(1) A cela, il convient d'ajouter les ressources diverses provenant des produits du domaine, des services rendus.

## **A. L'INÉGALITÉ ORIGINELLE DU SYSTÈME**

### **1. La dotation globale de fonctionnement : l'inégalité des mécanismes de répartition**

Avec 96,2 milliards de francs en 1993, la dotation globale de fonctionnement représente à elle seule la quasi-totalité de l'aide de l'Etat aux dépenses de fonctionnement des collectivités locales (105 milliards de francs). Elle est, après la taxe professionnelle, la deuxième grande ressource des communes et des départements. Pour un très grand nombre de communes rurales, qui ne possèdent pas d'établissements industriels et commerciaux, elle est même la seule rentrée significative.

Instituée en 1979, la dotation globale de fonctionnement est l'héritière de concours financiers précédemment versés par l'Etat en compensation de ressources locales supprimées, principalement la taxe locale sur le chiffre d'affaires, puis la taxe sur les salaires.

Dès l'origine, on a assigné à la DGF la poursuite d'objectifs contradictoires : d'une part, garantir aux communes le maintien de leur niveau de ressources acquis au moment de sa création, et d'autre part assurer une certaine péréquation entre les collectivités bénéficiaires.

La loi de 1979 tendait à faire prévaloir à terme ce second objectif. Mais, pour répondre au premier, il a simultanément été acquis que les communes percevraient une garantie pérennisant leur niveau de ressources par rapport à celui d'avant 1979, ce qui a atténué, sinon annulé, les effets de la péréquation qui était initialement recherchée.

La réforme de 1985 a restructuré la DGF, en portant de deux à trois le nombre de ses composantes principales : dotation de base, dotation de péréquation et dotation de compensation, mais elle n'a pas remis en cause le mécanisme de la garantie.

**La DGF comporte quatre régimes territoriaux.**

*a) La dotation globale de fonctionnement des communes  
(76,5 milliards de francs)*

Le mode de calcul des différentes composantes de la DGF pénalise l'espace rural et pérennise les déséquilibres territoriaux.

*La dotation de base* qui représente 40 % de l'ensemble (après prélèvement des concours particuliers) est calculée en fonction du nombre d'habitants de la commune, mais est pondérée par un coefficient qui augmente avec l'importance de la commune. Ainsi l'habitant d'une grande métropole «vaut» au titre de la dotation de base deux fois et demie plus que l'habitant d'une petite commune rurale.

**Cette architecture «stratifiée» introduit une discrimination majeure entre les communes, dont l'origine est historique et dont on justifie habituellement le maintien en faisant valoir que les charges incombant aux communes croissent avec leur importance.**

La Mission considère que le coût unitaire des services est d'autant plus élevé que les communes ont une population plus faible répartie sur un territoire plus vaste. Elle constate que ni les dépenses de voirie, ni les coûts comparés d'une adduction d'eau ou d'une école, ne justifient le maintien des quinze «strates» démographiques de la DGF.

*La dotation de péréquation*, qui représente 37,5 % de la DGF, voit son effet péréquisiteur atténué, sinon annulé par le fait que l'insuffisance de potentiel fiscal est appréciée non par rapport à la moyenne nationale, mais à l'intérieur de chaque strate de population.

*La dotation de compensation* (22,5 % du total) a pour vocation d'aider certaines catégories de communes à assumer les charges spécifiques qui leur incombent. Elle est répartie en fonction de trois critères : nombre de logements sociaux (60 % de la dotation) ; nombre d'élèves scolarisables (20 %), longueur de la voirie (20 %), multipliée par deux en zone de montagne.

La pondération entre ces trois critères est défavorable aux collectivités rurales qui ont le plus souvent une voirie importante et peu de logements sociaux.

*b) La DGF des groupements de communes (3,4 milliards de francs)*

Prélevée sur le montant global de la DGF, la dotation octroyée aux groupements de communes a été conçue comme une incitation à la coopération intercommunale. Seuls les groupements de communes à fiscalité propre peuvent y prétendre. Elle est composée de deux éléments : une dotation de base calculée en fonction de la population du groupement et une dotation de péréquation fondée sur le potentiel fiscal. Ce que perçoit chaque groupement est fonction de son degré d'intégration fiscale.

La loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République a prévu d'ouvrir le bénéfice de cette dotation (sans majoration corrélative de la DGF globale) aux deux nouvelles catégories de groupement qu'elle a instituées. L'incitation financière a, semble-t-il, suscité quelques vocations, puisque 190 communautés de communes -mais seulement trois communautés de villes- se sont mises en place avant la fin de 1992.

Aussi la DGF des groupements a-t-elle explosé en 1993, passant de 2,3 à 3,4 milliards de francs (+35 %). Cette ponction supplémentaire sur l'ensemble de la DGF des communes et groupements a encore réduit la marge disponible pour la péréquation qui n'a été, rappelons le, que de 235 millions de francs cette année, sur une enveloppe totale de 96 milliards de francs.

*c) La DGF des départements (15,1 milliards de francs)*

La manne à répartir entre les départements est beaucoup moins importante que celle dont bénéficient les communes.

Mais la péréquation y joue un rôle plus significatif.

Si la première de ses composantes, la *dotation forfaitaire*, est proportionnelle à celle de l'année précédente, la seconde -la *dotation de péréquation*-, calculée en fonction de l'impôt sur les ménages et du potentiel fiscal, est la plus importante (55 % du total).

Le mécanisme est simple et avantage notamment les départements ruraux les moins bien pourvus.

Chaque département a également droit à une *garantie d'évolution minimale*, égale à 55 % du taux de progression annuel de

la DGF, dont le montant est prélevé sur l'enveloppe globale, avant mise en répartition des deux dotations principales.

*d) La dotation de l'Ile-de-France (1,2 milliard de francs)*

La région Ile-de-France est la seule parmi les régions à bénéficier d'une DGF, bien que tous les départements la composant en perçoivent une également. Elle évolue aujourd'hui au même rythme que la garantie d'évolution minimale (+ 2,38 % en 1993). Ce taux est supérieur à celui qui s'applique aux communes contributrices à la dotation de solidarité urbaine (+ 10 % du taux de progression annuelle de la DGF, soit + 0,43 %).

Il convient de rappeler que le régime spécifique dont bénéficie, en matière de DGF, la région Ile-de-France est un produit de l'histoire. La dotation Ile-de-France est, en effet, représentative de certaines taxes anciennement perçues au profit du district de la région parisienne (loi n° 64-707 du 10 juillet 1964).

La Mission, éclairée par les travaux de la Convention de Poitiers de février 1994, s'interroge sur le bien-fondé de cette dotation. Elle juge cependant sa suppression difficilement envisageable à terme, compte tenu des propositions faites par ailleurs par le rapport concernant la prise en charge progressive par la région, et non plus par l'Etat, de la subvention de fonctionnement aux transports collectifs parisiens.

## **2. La taxe professionnelle : l'inégalité cumulative de l'assiette et des taux**

La taxe professionnelle (TP) est le seul impôt local assis sur l'activité économique et de loin le plus productif. Avec un montant de 129 milliards de francs perçus en 1993 par les collectivités locales <sup>(1)</sup>, elle représente environ la moitié du produit de la fiscalité directe locale (248 milliards de francs en 1993).

Ressource fondamentale pour les collectivités locales, elle est aussi la principale source des disparités de ressources entre collectivités, notamment entre communes.

---

<sup>(1)</sup> Au sens large : ce montant inclut la taxe perçue au profit des organismes consulaires.

a) L'inégalité de la matière imposable

Rien n'est plus inégalement réparti sur le territoire que l'activité économique.

Les bases d'imposition de la taxe professionnelle par habitant connaissent ainsi des écarts allant de 1 à 6,2. Il n'est pas surprenant, en effet, que les « bases » auxquelles s'applique la taxe professionnelle soient les plus faibles dans les communes de moins de 700 habitants (3.188 francs en 1992) et les plus fortes dans les communes de 50.000 à 100.000 habitants (10.631 francs en 1992).

S'il existe d'importantes disparités de potentiel fiscal d'une commune à l'autre, on retrouve aussi des différences notables dans la valeur moyenne des bases selon les régions.

LES BASES D'IMPOSITION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE PAR HABITANT

(en francs par habitant)

Communes en nombre d'habitants	< 700 hab.	de 700 à 2000 hab.	de 2000 à 5000 hab.	de 5000 à 10000 hab.	de 10000 à 20000 hab.	de 20000 à 50000 hab.	de 50000 à 100000 hab.	de 100000 à 300000 hab.	300000 hab. et plus	Total
France entière	3 188	5 450	7 970	8 979	8 771	9 311	10 631	9 733	15 834	8 397
Île-de-France	3 185	5 459	8 028	9 196	9 141	9 478	10 936	9 923	15 834	8 514
Alsace	2 963	7 306	13 560	13 435	10 406	15 224	12 296	11 174	-	10 208
Aquitaine	2 570	4 197	5 934	9 197	8 581	6 682	8 675	11 778	-	6 371
Bretagne	2 472	3 886	7 410	8 206	10 657	6 786	-	13 786	-	6 653
Centre	3 030	5 896	9 002	13 039	8 694	10 314	13 819	8 396	-	7 714
Champagne	2 389	3 235	4 924	7 663	9 448	7 946	8 903	6 706	-	5 822
Île-de-France	3 045	5 596	8 165	11 134	10 718	11 225	10 238	8 070	-	7 840
Champagne-Ardenne	3 687	8 725	9 454	9 424	11 607	9 983	8 252	9 845	-	7 966
Alsace	2 560	4 310	6 854	6 135	-	4 164	6 598	-	-	5 150
Bretagne	4 019	7 365	11 357	8 656	9 112	14 754	9 852	8 419	-	7 977
Île-de-France	5 813	6 455	11 437	8 100	6 966	10 321	12 748	35 752	21 988	12 633
Alsace	2 335	2 715	5 237	4 733	7 006	6 732	7 227	7 379	-	5 264
Alsace	2 293	3 438	5 552	6 028	8 353	-	10 079	9 431	-	5 671
Alsace	3 100	6 365	9 121	8 703	10 558	7 602	-	10 592	-	7 753
Alsace	2 690	4 976	5 848	6 611	7 432	9 615	7 470	-	11 859	6 556
Alsace	3 174	4 771	7 454	8 117	7 714	8 907	10 717	12 146	-	7 854
Alsace	2 720	5 476	7 325	12 643	7 631	11 645	-	7 374	-	6 552
Alsace	3 038	7 956	9 750	15 110	13 353	9 130	15 111	10 117	-	9 391
Alsace	2 566	3 809	6 666	8 939	9 577	8 721	11 157	9 790	-	7 232
Alsace	3 371	7 661	9 639	10 684	12 038	9 377	10 179	10 976	-	8 043
Alsace	2 203	4 250	7 991	7 795	9 255	9 919	8 315	-	-	6 191
Alsace	4 939	4 110	5 221	6 192	9 634	8 077	7 436	5 899	6 834	6 945
Alsace	5 022	7 759	11 297	12 624	12 227	9 555	14 155	9 968	12 163	10 226
Alsace	12 549	2 159	1 913	1 791	2 401	5 664	3 386	5 712	-	3 860

Source : DGCL, guide statistique de la fiscalité directe locale.

Les «bases» de la TP par habitant sont plus encore que le produit de la taxe lui-même, révélatrices de la richesse ou de la pauvreté des régions : avec 12.633 francs pour l'Ile-de-France, 10.208 francs pour l'Alsace, 10.226 pour Rhône-Alpes, mais seulement 5.150 francs pour la Corse.

#### *b) La dispersion des taux*

La très grande inégalité dans la répartition de la matière imposable a conduit à une non moins grande disparité de taux, les collectivités locales étant libres d'arrêter celui-ci -dans les limites assignées par la loi-

Plus les «bases» des communes sont élevées, plus les taux ont tendance à être modérés. A l'inverse, les communes disposant d'une assiette faible sont souvent conduites à fixer des taux élevés pour accroître le produit perçu, au risque de dissuader les investisseurs de s'installer sur leur territoire.

Il est révélateur, par exemple, que le taux communal de TP soit de 2,84 % à Neuilly sur Seine (92) et de 24 % à Villejuif (94), de 26,10 % à Beausoleil (06) et de 25,27 % à Rive de Gier (42), alors que le taux moyen national est de 12,07 % (1).

Cette dérive que la crise risque d'aggraver est, cependant, contenue pour les entreprises par le plafonnement de la cotisation due par chacune d'elle à 3,5 % de la valeur ajoutée qu'elles produisent (2).

Pour les départements, la dispersion des taux entre départements (comprise entre 4,14 % pour le Rhône et 11,74 % pour le Vaucluse en 1992) est, elle aussi, importante même si elle n'atteint pas les extrêmes qu'on observe pour les communes. Elle varie, en

---

(1) Le taux moyen s'élève à 13,65 % pour l'ensemble des communes et de leurs groupements (chiffres 1992).

(2) La cotisation de chaque entreprise fait l'objet d'un plafonnement qui a été fixé à 6 % de la valeur ajoutée par la loi du 10 janvier 1980, puis ramené successivement à 4,5 % pour 1989, à 4 % pour 1990 (loi n° 89-935 de finances pour 1990) et, enfin, à 3,5 % de la valeur ajoutée par la loi n° 90-1168 de finances pour 1991, pour les impositions établies au titre de 1991 et des années suivantes (article 1647 B sexies du code général des impôts).

La compensation par l'Etat et le FNPTP du manque à gagner, résultant du plafonnement, permet à la collectivité de percevoir le montant du produit voté, tout en allégeant le carcan qui pèse sur les redevables (16.630 millions de francs en 1993).



effet, de 1 à 3. Il en va de même pour les régions dont les taux vont de 0,75 % pour l'Ile-de-France à 3 % pour la Corse. La faible pression fiscale exercée par la Région capitale ne surprendra pas.

Les écarts si criants dans la répartition entre collectivités des ressources provenant de la DGF et de la TP, affectent également de manière plus globale la distribution entre les régions des recettes provenant des quatre taxes directes locales (toutes collectivités confondues), ainsi que le fait ressortir le tableau ci-après :

**DISPARITÉS DES RECETTES PAR RÉGION**  
**PRODUIT DES QUATRE TAXES DIRECTES LOCALES**  
**(ANNÉE 1992)**

de 3.000 à 3.250 F/hab	Auvergne - Bretagne - Champagne-Ardennes - Lorraine
de 3.250 à 3.350 F/hab	Alsace - Corse - Franche Comté - Poitou Charentes
de 3.350 à 3.500 F/hab	Bourgogne - Limousin - Nord Pas de Calais - Picardie - Basse Normandie - Pays de Loire
de 3.500 à 4.000 F/hab	Aquitaine - Centre - Midi Pyrénées - Haute Normandie
de 4.000 à 4.500 F/hab	Ile-de-France - Provence, Alpes et Côte d'Azur - Languedoc-Roussillon - Rhône- Alpes

Source : DGCL, 1993.

Encore, ces importantes inégalités se situent-elles à l'échelon régional, ce qui «gomme» les disparités encore plus grandes existant aux niveaux départemental et communal.

Quelles réponses apporte le système financier local pour corriger l'ensemble de ces inégalités dans la répartition des ressources locales, qui elles-mêmes ne font qu'amplifier les inégalités spatiales préexistantes ?

## B. DES PÉRÉQUATIONS EN TROMPE-L'OEIL.

La péréquation financière consiste à redistribuer les ressources publiques entre collectivités de façon inversement proportionnelle à leurs richesses.

Cette démarche, de nombreuses institutions et procédures la mettent en oeuvre en France. Mais la multiplicité de celles-ci ne saurait dissimuler leur portée limitée, comparée à l'efficacité des mécanismes existant à l'étranger, dans des pays comme l'Allemagne ou la Suisse.

### 1. La péréquation indirecte : le rôle redistributeur des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales remplissent, dans l'exercice de leurs compétences, et sans que cette mission leur ait été spécifiquement assignée, une «fonction redistributrice» dans les limites géographiques qui sont les leurs. Tel est le cas des départements depuis le siècle dernier, ainsi que des autres structures territoriales (groupements intercommunaux, établissements publics régionaux...) qui se sont développés au fil du temps et qui, chargés de réaliser des équipements ou de gérer des services publics, participent, elles aussi, à une répartition plus équilibrée des ressources publiques. Cette péréquation qu'on pourrait qualifier «d'institutionnelle» ne doit pas être négligée.

#### *a) Le département : une péréquation en vraie grandeur*

Très tôt, le Conseil général s'est vu confier des responsabilités en matière de voirie départementale, d'adduction d'eau, d'électrification, d'assainissement, et, plus généralement d'équipement rural.

Par ses interventions, il a modelé le territoire et favorisé la transformation en profondeur de la société française. En outre, il apporte, depuis longtemps, aux communes et à leurs groupements des concours significatifs dans presque tous les domaines : écoles, installations sportives, bâtiments communaux, chemins, etc...

Grâce à la fiscalité qu'ils lèvent, les Conseils généraux contribuent à un certain lissage des inégalités de richesse dans leur département. La plupart d'entre eux font appel aux critères du potentiel fiscal, donc de la richesse relative dans la détermination des aides qu'ils allouent aux communes.

Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, gérés par les Conseils généraux, relèvent plus directement de la péréquation financière et seront évoqués plus loin.

Mais observons, d'ores et déjà, que le rôle redistributeur des départements, pour significatif qu'il soit dans les limites géographiques où il s'exerce, ne corrige en rien la disparité principale : celle qui creuse des écarts considérables entre les potentiels fiscaux des départements.

*b) L'intercommunalité : une péréquation « à la marge »*

Remontant au siècle dernier, l'intercommunalité a été réactivée au début de la Vème république, dans une double perspective de cohérence administrative et d'aménagement du territoire. Conçue comme un remède au morcellement communal, elle favorise la rationalité dans la réalisation des équipements et l'exploitation des services.

L'intercommunalité fournit, de plus, un moyen privilégié pour drainer vers les communes l'aide financière des régions et des départements, soucieux de ne pas diluer leur effort en saupoudrant leurs aides.

Mais la solidarité financière entre communes riches et communes pauvres ne va pas de soi. Peu de groupements acceptent spontanément d'organiser un véritable partage des ressources fiscales, notamment de la taxe professionnelle.

Quoiqu'il en soit, il n'y a péréquation que s'il existe une richesse à distribuer. L'addition des communes démunies ne fera jamais surgir un gisement de taxes professionnelles là où il n'en existe pas. Pour rendre effective la redistribution, il faut atteindre une masse financière critique et réunir des collectivités de taille et de situation économique différentes. Remplir ces conditions n'est pas toujours possible. Là résident les limites de la péréquation intercommunale.

*c) La région : une fonction péréquatrice qui tend à disparaître*

**L'étendue géographique des régions en font un cadre privilégié pour la redistribution des ressources.**

**Inscrite, dès 1972, dans le texte fondateur des établissements publics régionaux, cette fonction redistributrice a été la première confiée aux régions en matière d'aménagement du territoire. La loi du 5 juillet 1972 a même confiné le rôle des régions à l'attribution d'aides financières aux autres collectivités publiques, leur refusant toute compétence pour créer leurs propres équipements, ou assumer des dépenses de fonctionnement.**

**Véritable «caisse à subventions», la Région était alimentée par quelques impôts indirects et par la perception d'une taxe régionale additionnelle aux quatre impôts directs locaux.**

**Mais, avec la décentralisation, l'institution régionale a changé de nature. Elle est devenue une collectivité territoriale à part entière, dotée d'attributions propres relativement étendues : économie, aménagement du territoire, lycées, formation professionnelle, etc... Désormais ses ressources sont utilisées prioritairement au financement des équipements nécessaires à l'exercice de ses responsabilités, ainsi qu'au fonctionnement des services de la collectivité régionale. Parallèlement, la fonction péréquatrice initiale a tendu à s'estomper.**

**Dans quelle mesure l'action des collectivités territoriales - syndicats de communes, départements, régions - corrige-t-elle les disparités de ressources entre les collectivités qui les composent ? En l'absence de données chiffrées et synthétiques, il est impossible de le préciser. Mais ce qui est certain, en revanche, c'est qu'elles n'agissent qu'à l'intérieur de limites géographiques qui sont les leurs, et qu'en conséquence elles ne pallient pas la principale des inégalités : celle qui sépare les régions riches des régions pauvres.**

## **2. La péréquation directe**

**Conscient des inégalités criantes qui caractérisent la répartition, tant de la DGF et des autres dotations de l'Etat, que des recettes fiscales des collectivités, le législateur a créé de multiples mécanismes de péréquation. Ceux-ci sont, au fil du temps, devenus si**

nombreux et si complexes qu'ils ont rendu le système des finances locales opaque et inintelligible en particulier pour le contribuable qui serait pourtant en droit de réclamer que ces péréquations figurent sur sa feuille d'impôt.

L'inégalité congénitale du système n'a, en outre, pas été sensiblement atténuée. C'est ce que montre une rapide analyse des deux principales ressources des collectivités : la DGF et la taxe professionnelle.

*a) La dotation globale de fonctionnement et les autres dotations de l'Etat*

**① La dotation de péréquation de la DGF**

Depuis la réforme de 1985, 37,5 % des crédits de la DGF des communes (hors concours particuliers) sont affectés à cette dotation (contre 55 % pour les départements).

Plusieurs critères servent au calcul de la dotation de péréquation attribuée à chaque département. Au premier rang de ceux-ci figure l'insuffisance de potentiel fiscal, notion clé, qui même si elle ne reflète plus très exactement la richesse locale, n'en constitue pas moins un assez bon instrument de péréquation.

Toutefois, ce qui limite radicalement l'effet péréquateur du potentiel fiscal, c'est qu'il est apprécié pour chaque commune, non par rapport à la moyenne nationale, mais par rapport à la moyenne de la «strate démographique», à laquelle appartient la commune en question. Ceci exclut toute péréquation entre les petites collectivités rurales qui sont mal dotées et les grandes villes qui disposent d'un important potentiel fiscal.

Les autres critères introduits par la réforme de 1985 - notamment la prise en compte des logements sociaux - avantagent, là encore, les villes par rapport aux communes rurales.

## **② Les dotations spécifiques**

Reculant devant les difficultés d'une réforme d'ensemble de la DGF, les gouvernements successifs se sont lancés dans la voie «d'aides ciblées», orientées, d'une part, vers les communes urbaines défavorisées et, d'autre part, vers les communes rurales.

### **► Dispositions en faveur des communes urbaines**

- La réforme de 1985 avait institué un concours particulier aux villes centres, en compensation des charges qui leur incombent et des services qu'elles assurent.

- Les lois de mai 1991 ont instauré trois dotations spécifiques destinées aux communes urbaines qui, en raison de leur situation économique, sociale et démographique, sont particulièrement défavorisées.

. La **dotación de solidarité urbaine (DSU)**, qui est financée par un prélèvement sur la «garantie de progression minimale» des communes de plus de 10.000 habitants, ce qui revient, pour la première fois, à remettre en cause les avantages acquis.

. La **dotación particulière de solidarité urbaine (DPSU)**, qui a vocation à compléter la précédente au profit des communes de plus de 10.000 habitants les plus défavorisées. Le financement de la DPSU est assuré par une ponction sur la DGF des départements.

. Un **dispositif de solidarité interne à la région d'Ile-de-France** et destiné aux communes ayant un faible potentiel fiscal et un fort taux de logements sociaux, le financement étant assuré par un prélèvement (530 millions de francs) sur les recettes fiscales des communes les mieux pourvues.

## **FONDS DE SOLIDARITE DES COMMUNES DE L'ILE-DE-FRANCE**

### **1°) Ressources péréquées**

1992 : 501 millions de francs

1993 : 530 millions de francs

### **2°) Communes bénéficiaires (1993)**

● 96 communes dont 7 communes de moins de 10.000 habitants et 89 communes de plus de 10.000 habitants

● dotation moyenne : 191,85 francs/habitant

● dotation la plus forte : 319,82 francs/habitant

● dotation la plus faible : 43,15 francs/habitant

### **3°) Communes contributives (1993)**

● 55 communes dont 44 de moins de 10.000 habitants et 11 de plus de 10.000 habitants

### **► Dispositions en faveur des collectivités rurales**

Les mécanismes péréquateurs mis en place après 1985 opèrent tous dans un sens défavorable aux communes rurales. C'est pourquoi des dispositions ont été prises ultérieurement, en direction tant des communes que des départements ruraux pour tenter de rétablir un minimum d'équilibre.

#### *. Les communes rurales*

La loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a créé deux dotations nouvelles au profit des communes rurales.

#### **- La dotation de développement rural (DDR)**

Financée, en principe, par un prélèvement sur la progression annuelle que se partagent deux catégories de bénéficiaires :

. pour 40 % de son montant, les bourgs-centres de moins de 10.000 habitants, à faible potentiel fiscal, situés en milieu rural (2.517 communes bénéficiaires en 1993 pour 240 millions de francs) ;

. pour 60 % de son montant, les groupements de communes dont la population est inférieure à 35.000 habitants et dont la commune la plus peuplée n'a pas plus de 25.000 habitants (330 groupements en ont bénéficié en 1993 pour 360 millions de francs) ;

. alimentée, en principe, par un prélèvement sur la progression de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), elle-même indexée sur les recettes fiscales de l'Etat (300 millions de francs en 1992), la DDR a dû être financée par un crédit budgétaire de 600 millions de francs en 1993, en raison de la baisse des rentrées fiscales.

**- La majoration de la dotation de compensation de la DGF au profit des communes de moins de 2.000 habitants ayant des charges élevées au regard de leur population, mais seulement dans les départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale départementale ( 200 millions de francs en 1993).**

#### *. Les départements ruraux*

Depuis 1988, les 25 départements les plus pauvres perçoivent une **dotation de fonctionnement minimale** qui tient compte de l'insuffisance de potentiel fiscal par km<sup>2</sup>. Ce critère «superficiaire» a pour but de prendre compte les difficultés spécifiques que connaissent les départements ruraux. Mais son montant est modeste.

C'est pourquoi la loi du 13 mai 1991 a introduit un nouveau mécanisme de solidarité financière au profit de ces mêmes départements. Financé sur la DGF des départements, déjà mis à contribution pour la dotation particulière de solidarité urbaine, ce mécanisme a permis de redistribuer 225 millions de francs supplémentaires, en 1993, aux départements ruraux.



### © La péréquation interrégionale

A côté de ces formes de redistribution verticale, la loi d'orientation du 6 février 1992 a créé un mécanisme de péréquation horizontale : le fonds de correction des déséquilibres régionaux.

Le fonds, alimenté par un prélèvement sur les recettes fiscales des régions à fort potentiel fiscal (supérieur d'au moins 5 % à la moyenne) et à taux de chômage inférieur à la moyenne, a été doté de 289,1 millions de francs en 1993 et de 314,6 millions de francs en 1994. Trois régions sont contributrices : l'Ile-de-France, l'Alsace et Rhône-Alpes.

#### FONDS DE CORRECTION DES DÉSÉQUILIBRES RÉGIONAUX

RÉGIONS	1993		1994		ÉVOLUTION 1993/1994
	Montant	F/habitant	Montant	F/habitant	
<b>TOTAL</b>	<b>289.060.050</b>		<b>314.591.219</b>		<b>8,83 %</b>
<b>Prélèvements :</b>					
ALSACE	- 12.377.800	7,62	- 14.372.328	8,85	16,11 %
ILE-DE-FRANCE	- 219.220.940	20,56	- 236.690.033	22,20	7,97 %
RHONE-ALPES	- 57.461.310	10,74	- 63.528.858	11,87	10,56 %
<b>Attributions :</b>					
AUVERGNE	25.154.977	19,04	27.416.122	20,75	8,99 %
BRETAGNE	28.050.189	10,03	30.120.969	10,77	7,38 %
CORSE	34.497.714	137,79	36.816.357	147,05	6,72 %
LANGUEDOC-ROUSSILLON	23.928.955	11,31	25.802.244	12,20	7,83 %
LIMOUSIN	27.553.020	38,12	30.200.657	41,78	9,61 %
MIDI-PYRENEES	34.003.148	13,99	37.046.045	15,24	8,95 %
NORD-PAS-DE-CALAIS	39.557.404	9,98	44.881.091	11,32	13,46 %
PAYS-DE-LA-LOIRE	27.797.057	9,09	29.798.574	9,74	7,20 %
POITOU-CHARENTES	27.123.205	17,00	29.225.905	18,32	7,75 %
GUADELOUPE	3.375.783	8,72	4.518.286	11,68	33,84 %
GUYANE	1.802.904	15,72	2.599.172	22,66	44,17 %
MARTINIQUE	3.820.403	10,62	3.854.757	10,72	0,90 %
REUNION	12.395.291	20,73	12.311.038	20,59	- 0,68 %

13 régions (dont les 4 d'Outre-Mer), dont le potentiel fiscal est inférieur de 15 % à la moyenne, sont bénéficiaires. Les attributions versées à chaque région métropolitaine varient, en 1994, de 25,8 à 44,8 millions de francs.

**Le mécanisme ainsi créé peut, à très petite échelle, se comparer à ceux en vigueur Outre-Rhin.**

### **© Les limites étroites de la péréquation**

**La multiplicité des mécanismes de péréquation mis en place au cours des dernières années ne doit pas faire illusion. Le volume des transferts, qui constitue la seule mesure fiable de l'efficacité de la démarche péréquatrice demeure très faible. Ceci est vrai pour les dotations spécifiques qui viennent d'être évoquées et plus encore pour la dotation de péréquation de la DGF sensée être le mécanisme clé de la redistribution.**

#### **► La faiblesse relative des moyens mis en oeuvre par les dotations spécifiques**

**Si l'on additionne - non sans quelques artifices comptables - la dotation de solidarité urbaine (1 milliard de francs en 1993), la dotation particulière de solidarité urbaine (193 millions de francs), le concours particulier aux villes centres (771 millions de francs), le fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France (500 millions de francs), la dotation développement rural (600 millions de francs) et la majoration de la dotation de compensation versée aux communes de moins de 2.000 habitants (200 millions de francs), on arrive pour 1993 à un total d'environ 3,2 milliards de francs, soit 4 % des 80 milliards versés aux communes et à leur groupement au titre de la DGF.**

**Ces différentes dotations traduisent l'effort fait pour corriger les handicaps spécifiques, propres à diverses catégories de communes. Il convient, évidemment, d'y ajouter la dotation de péréquation de la DGF, qui s'inscrit dans une action d'ensemble relevant d'une démarche d'aménagement du territoire.**

► **La dotation de péréquation de la DGF vidée de son contenu par le jeu de la «garantie»**

**235 millions de francs sur 80 milliards : telle est la somme dérisoire disponible en 1993 pour permettre au mécanisme général de péréquation et de compensation de la DGF communale de jouer son rôle.**

S'il en est ainsi, c'est que l'objectif de la péréquation a été, dès l'origine, tenu en échec par la volonté de conserver aux collectivités qui en bénéficiaient des ressources équivalentes à celles auxquelles la DGF se substituait. Cette «garantie» présente deux caractéristiques.

D'une part, elle a un contenu «dynamique». Il ne s'agit pas seulement d'assurer aux collectivités bénéficiaires - il y en a 30.778 en 1993 - les mêmes dotations en francs constants, mais de leur assurer une «progression minimale», fixée à 55 % du taux annuel d'évolution de la DGF. Ainsi, en 1993 la progression des crédits affectés à la DGF étant de 4,33 %, chaque collectivité a eu l'assurance de voir sa dotation globale progresser d'au moins 2,38 %. La loi du 13 mai 1991 a bien prévu de réduire le taux de garantie à 20 %, voire à 10 % de la progression annuelle pour les communes les plus riches, en vue de financer la dotation de solidarité urbaine. Si ce système porte un premier accroc au mécanisme de la garantie, il n'assure qu'une redistribution limitée et interne au milieu urbain.

D'autre part, la garantie est prélevée sur la DGF par préciput, de sorte que les communes qui peuvent prétendre à une progression de leur DGF par application des critères d'attribution de celle-ci (démographie, péréquation, compensation) n'ont à se partager que ce qui reste, soit 235 millions de francs en 1993.

En effet, le tassement de la croissance annuelle a entraîné la montée irrésistible des sommes nécessaires pour honorer la garantie. Alors qu'en 1986 la garantie, prélevée sur la DGF, avant mise en répartition, ne «consommait» que 1,59 milliards de francs, elle a absorbé 7,76 milliards de francs en 1993 au profit de 30.778 communes.

**ÉVOLUTION DU MONTANT DE LA «GARANTIE» VERSÉE AUX COMMUNES**

*(milliards de francs courants)*

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
1,59	1,20	3,0	4,12	6,40	7,50	6,45	7,76

Certes, un très grand nombre de communes rurales bénéficient de la garantie. Mais on constate (cf. tableau ci-après) que si environ 80 % des communes comprises entre 500 et 7.500 habitants y ont droit cette année, 96 % des communes de 100.000 à 200.000 habitants en ont elles aussi bénéficié.

**SITUATION DES COMMUNES PAR RAPPORT À LA GARANTIE D'ÉVOLUTION MINIMALE**

Strates démographiques (nombre d'habitants)	Nombre de communes à la garantie	en %	Croissance de la DGF comprise entre :			
			2,38 et 4,33 %	4,33 et 9 %	9 et 15 %	supérieure à 15 %
0 à 499	17 904	(86,8 %)	1 480	858	202	179
500 à 999	5 794	(82,6 %)	712	388	59	60
1 000 à 1 999	3 310	(77,7 %)	569	290	51	41
2 000 à 3 499	1 595	(79,7 %)	265	115	17	10
3 500 à 4 999	604	(77,6 %)	111	51	3	9
5 000 à 7 499	529	(79,9 %)	88	34	1	10
7 500 à 9 999	268	(84,0 %)	34	15	1	1
10 000 à 14 999	245	(82,2 %)	34	14	1	4
15 000 à 19 999	158	(91,3 %)	11	4	-	-
20 000 à 34 999	194	(91,1 %)	13	7	1	1
35 000 à 49 999	77	(85,5 %)	9	4	-	-
50 000 à 74 999	46	(90,2 %)	5	-	-	-
75 000 à 99 999	20	(90,9 %)	2	-	-	-
100 000 à 199 999	24	(96,0 %)	1	-	-	-
200 000 et plus	10	(90,9 %)	1	-	-	-
<b>Total</b>	<b>30 778</b>	<b>(84,2 %)</b>	<b>3 335</b>	<b>1 780</b>	<b>336</b>	<b>315</b>

Source : Ministère de l'intérieur, DGCL.

De sorte que, contrairement à la perception qu'elles en ont, ce ne sont pas les petites communes qui seraient les plus pénalisées par la suppression de la garantie, mais les 774 communes de plus de 10.000 habitants qui se sont partagé, en 1993, les 4/5ème de la garantie. Si celle que reçoit Paris a vu sa progression stabilisée depuis 1991, elle n'en atteint pas moins 2 milliards de francs, soit environ la moitié du total de sa DGF.

**La très inégale répartition de la garantie entre les bénéficiaires ne fait donc qu'accroître l'injustice du système. Amputant de plus en plus lourdement la marge de manoeuvre qu'offre l'augmentation annuelle de la DGF, la garantie prive, en fait, les communes qui pourraient y prétendre de toute réelle redistribution. Aussi, toute réforme qui ne remettra pas en cause le principe sera-t-elle par avance vouée à l'échec.**

Notons qu'en comparaison de l'effort dérisoire fait pour la péréquation communale, les 3,38 milliards de francs destinés aux groupements de communes font bonne figure et témoignent une démarche plus volontariste en faveur de la coopération intercommunale. Constatons, d'autre part, pour nous en féliciter, que la DGF des départements assure une redistribution plus efficace, puisque 55 % des crédits sont versés à ce titre et que s'y ajoutent deux mécanismes privilégiant 25 départements à dominante rurale : la dotation minimale créée en 1988 (415 millions de francs en 1993) et le versement de solidarité institué en 1991 (133,6 millions en 1993).

#### *b) La taxe professionnelle*

**Le « blocage » des mécanismes redistributeurs de la DGF aurait moins d'inconvénients si l'autre grande ressource des collectivités territoriales, la taxe professionnelle, compensait, par les différences de sens contraire ou corrigeait par une répartition plus équitable, les graves inégalités qui marquent la DGF.**

**Or tel n'est pas le cas, tant s'en faut. On constate, en effet, le même décalage entre la lourdeur et la complexité des mécanismes chargés de redistribuer la taxe professionnelle et la faiblesse des sommes auxquelles ces dispositifs s'appliquent. De sorte que la répartition de la taxe professionnelle ne fait en définitive qu'accentuer les défauts de la DGF.**

**Sur les quelque 117 milliards de francs de TP qui seront encaissés en 1993 par les collectivités locales, la péréquation par le truchement du fonds national et des fonds départementaux ne portera que sur 5 milliards de francs. Ainsi, 4,2 % seulement de cette ressource clé, qui est la plus inéquitabement répartie de toutes, sont-ils redistribués. Encore s'est-on ingénié à multiplier les dispositions qui en atténuent l'effet péréquateur.**

► **Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP)**, dont les ressources sont relativement modestes (2,5 milliards de francs en 1992) doit, en effet, satisfaire à une pluralité de missions, d'où résulte une atomisation des crédits entre les bénéficiaires.

La part principale du fonds (1,9 milliard de francs) qui assure l'essentiel de la péréquation est versée à plus de 17.000 communes. Un saupoudrage qui nuit à l'efficacité. D'autant qu'une douzaine de grandes métropoles se partagent, avec 300 millions de francs, une part substantielle du gâteau.

La seconde part (512 millions de francs) joue le rôle d'un fonds de garantie contre les sinistres industriels. Elle est destinée à compenser les pertes de taxe professionnelle résultant des fermetures d'entreprises. 11.556 communes et deux districts à fiscalité propre en ont bénéficié en 1991, mais pour des montants évidemment fort minces.

Le fonds comprend une part résiduelle destinée à venir en aide aux communes rencontrant des difficultés financières particulièrement graves. Mais, compte tenu de la rigueur des critères d'attribution, le fonds est rarement mis à contribution.

A ces trois destinations initiales, le rattachement de la dotation de développement rural, au fonds, en ajoute formellement une nouvelle.

► **Les Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)**, alimentés pour l'essentiel par le produit de l'écrêtement de la TP communale des établissements dits « exceptionnels », tels que centrales nucléaires, grands barrages hydroélectriques, gros établissements industriels... n'opèrent qu'une ponction modeste sur les ressources fiscales des communes les plus riches. En 1992, alors que les communes et leurs groupements ont voté un produit de taxe professionnelle de 67,21 milliards de francs, le montant collecté par l'ensemble des fonds départementaux n'atteint que 1,9 million de francs.

On observe une grande disparité dans les dotations revenant aux différents départements au titre de la péréquation : 88 millions à la Moselle en 1992 et 134.926 francs au Maine-et-Loire. Certains départements qui n'ont pas « d'établissement exceptionnel »

ne bénéficient d'aucune dotation (la Creuse, le Lot-et-Garonne, le Var, Paris et les trois départements de la petite Couronne).

La péréquation réalisée par les fonds départementaux soulève une question clé :

Pourquoi la péréquation ne concerne-t-elle que les départements possédant des «établissements exceptionnels» ? Ne serait-il pas plus juste de prendre en considération l'ensemble des bases de taxe professionnelle rapportées au nombre d'habitants, pour apprécier la richesse fiscale des communes ?

De ces constatations et de ces questions, on peut en définitive tirer deux séries de conclusions :

- Premièrement, les mécanismes mis en oeuvre pour alimenter le fonds national et les fonds départementaux de péréquation sont en eux-même judicieux. Le FNPTP fait appel aux entreprises en leur imposant une cotisation supplémentaire perçue dans les communes où le taux de TP est inférieur à la moyenne nationale et où les entreprises disposent, en conséquence, d'une certaine capacité contributive non utilisée. Les FDPTP prélèvent leur ressources sur des communes bénéficiant d'un potentiel fiscal exceptionnel. Mais, il est clair que les moyens mobilisés pour corriger les inégalités de répartition de la TP sont très insuffisants.

Deuxièmement, ces deux modes de financement sont complémentaires, ce qui devrait inciter les pouvoirs publics, qui ne le font pas, à en coordonner les prélèvements et la répartition des ressources. Ne serait-ce que parce que les limites géographiques à l'intérieur desquelles joue l'un des mécanismes redistributeurs sont trop étroites.

Quant aux compensations versées par l'Etat en contrepartie des mesures d'allègement de la TP décidées par lui, elles sont reversées aux collectivités, en fonction du produit de taxe professionnelle antérieurement perçu par elles. Il a fallu attendre le financement, en 1992, de la dotation de développement rural par la hausse attendue de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, pour qu'une première brèche soit ouverte dans ce dispositif protecteur des droits acquis.

### III. L'EXEMPLE ALLEMAND

La péréquation des ressources entre collectivités locales est un élément fondamental du fonctionnement de tous les Etats fédéraux. Aussi ont-ils étudié les problèmes qu'elle pose, formulé des principes et imaginé des mécanismes qui méritent réflexion, même si les solutions retenues ne sont pas applicables telles quelles dans le cadre d'un Etat centralisé.

L'exemple le plus intéressant est celui de la République fédérale d'Allemagne.

#### A. L'ARTICLE 72 DE LA LOI FONDAMENTALE

En effet, une véritable «*constitution financière*» est incluse dans la loi fondamentale de 1949. Le principe-clef en est posé à l'article 72 de cette loi qui fait obligation à la Fédération d'assurer «*l'homogénéité des conditions de vie*» sur l'ensemble du territoire allemand et qui, à cette fin, prévoit la compensation (article 107) par voie législative des différences de capacité financière existant entre Länder.

La péréquation qui découle de ce principe est une des clefs de voûte de la démocratie allemande. Elle a puissamment contribué à l'harmonieuse répartition territoriale des activités et des richesses, qui est un des atouts de l'Allemagne dans l'Europe d'aujourd'hui. Les modalités du système ont, il est vrai, fait l'objet d'incessantes contestations, tant de la part des Länder contributeurs nets, qui en ont dénoncé la tendance au nivellement, que de la part des Länder bénéficiaires, qui se sont estimés lésés par telle ou telle de ses modalités. Mais personne, outre-Rhin, n'en critique le principe ou n'en demande l'abrogation.

Un principe, qui malgré la complexité actuelle du dispositif, est simple et terriblement contraignant : les ressources fiscales d'un Land, rapportées au nombre de ses habitants, ne peuvent être inférieures à 95 % de la moyenne constatée en RFA. Les Länder situés au-dessous de ce seuil ont droit à une compensation. Celle-ci est totale jusqu'à 92 % du même seuil et limitée à 37,5 % entre 92 et 100 %. A l'inverse, les Länder à potentiel fiscal élevé redistribuent intégralement tout ce qui excède 110 % du seuil et 70 % de ce qui se situe entre 110 et 102 %. La zone des 100-102 % est dite «*zone neutre*», où les excédents peuvent être conservés. Pour empêcher les



phénomènes de sur-compensation, il est stipulé qu'aucun Etat contributeur ne peut, après péréquation, se trouver plus démuné qu'un Etat bénéficiaire.

Au terme des calculs complexes auxquels ces règles conduisent, environ 4 milliards de DM ont été transférés en 1991. Sur les dix Etats de l'Allemagne occidentale, trois (Hesse, Hambourg et, surtout, Bade-Wurtemberg) sont contributeurs nets, deux (Bavière et Rhénanie du Nord-Westphalie) se situent dans la zone neutre. Les cinq autres sont bénéficiaires nets.

La péréquation «*horizontale*» entre Länder, telle qu'elle vient d'être décrite est complétée par d'importants transferts verticaux, émanant du Bund au bénéfice des Etats les moins bien pourvus. D'autres dispositions ont pour but de neutraliser les distorsions liées à la centralisation des paiements au siège des grandes entreprises ou au mouvement des salariés entre Land de résidence et Land d'embauche.

#### B. LA TRANSPOSITION DU SYSTÈME ALLEMAND

Il n'est pas difficile d'imaginer le séisme politique que provoquerait en France l'application du système allemand ! Qu'on songe à l'ampleur des transferts entre la Lozère et les Hauts-de-Seine !

Mais peut-on tirer du système allemand des leçons applicables en France ? La structure fédérale de la RFA, le partage des grands impôts nationaux (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés et TVA) entre la Fédération et les Länder, le caractère «*subsidaire*» de beaucoup de compétences qui restent étatiques en France, créent, outre-Rhin, une situation profondément différente de la nôtre. Aussi, la Mission n'a-t-elle pas cherché à emprunter au système allemand des solutions toutes faites.

En revanche, il lui a semblé que le principe qui est à la base de la «*constitution financière*» de la République fédérale, celui d'une stricte solidarité financière entre collectivités locales, ainsi que l'objectif d'assurer à tous, où qu'ils résident, des chances égales de développement, peuvent et doivent être intégrés dans la nouvelle politique d'aménagement du territoire que le Gouvernement élabore.

On objectera, peut-être, que si la RFA a pu mettre en oeuvre avec succès un système de péréquation aussi strict, c'est parce que les décalages de richesse entre Länder y sont beaucoup moins

prononcés qu'entre départements et régions françaises. L'observation est juste, mais elle se retourne. Plus les écarts de développement sont importants, plus la péréquation est, à l'évidence, nécessaire : M. de LA PALICE n'eut pas dit mieux ! A quoi il convient d'ajouter que, plus on attend, plus les obstacles deviendront insurmontables.

### C. PÉRÉQUATION ET RÉUNIFICATION

C'est bien ainsi que la RFA a réagi au formidable défi que constitue l'intégration, dans l'ensemble homogène formé par les dix Länder occidentaux, de cinq nouveaux Länder orientaux, qui souffrent d'un retard de développement immense, par rapport auquel les écarts existant entre régions françaises apparaissent relativement mineurs.

Constatant que l'application pure et simple des règles de solidarité financière en vigueur à l'Ouest était impossible dans l'immédiat, Bonn a créé, en juin 1990, à titre temporaire, un *«Fonds de l'Unité Allemande»*. Doté de 115 milliards de deutsche marks, ultérieurement porté à 135 milliards de deutsche marks, et financé à 50 % par la Fédération, à 30 % par les Länder occidentaux et à 20 % par les communes, ce Fonds assure depuis 1990 et réalisera jusqu'en 1995 les gigantesques transferts financiers engendrés par la réunification. Mais à compter du 1er janvier 1995, les nouveaux Länder seront inclus dans la péréquation de droit commun, maintenue malgré le traumatisme de la réunification.

Les règles de cette péréquation ont dû, toutefois, être sensiblement modifiées pour satisfaire aux exigences des Länder occidentaux. Le *«Pacte de solidarité»* conclu par le Chancelier KOHL en mars 1993 entre le Gouvernement, les 16 Länder et l'opposition sociale démocrate, fait, en effet, d'importantes concessions aux Länder. Ceux-ci ont obtenu le transfert de 7 % des recettes TVA, ce qui porte de 37 % à 44 % la part de cet impôt qui leur revient. La Fédération garantit, en outre, aux nouveaux Länder, d'importantes subventions directement prélevées sur le budget fédéral. Lequel se trouvera, de son côté, abondé d'une augmentation de 7,5 % de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés.

#### **D. LE DROIT À L'ÉGALITÉ DES CHANCES : PILIER DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

La péréquation, telle qu'elle est pratiquée outre-Rhin n'est qu'un exemple parmi d'autres.

Son principal mérite, aux yeux de la Mission, est d'avoir énoncé avec une absolue clarté le principe qui est la clef de toute politique d'aménagement du territoire : le droit à l'égalité des chances pour toutes les parties du territoire national.

Ce droit, la Mission demande qu'il soit solennellement reconnu et inscrit dans la loi d'orientation sur l'Aménagement du territoire et qu'il s'exprime par l'instauration d'un système général de péréquation des ressources des collectivités territoriales.

La Mission recommande au Gouvernement de fixer, dans la loi d'orientation, la «fourchette» à l'intérieur de laquelle devront, à l'expiration d'un délai à déterminer, se situer les ressources financières des collectivités territoriales. Il lui semble évident qu'un tel principe ne peut s'appliquer que sur une assise territoriale large, de façon à «lisser» l'ampleur des écarts à corriger. C'est pourquoi la Mission propose que la péréquation s'effectue au niveau régional, étant entendu qu'on procéderait, à cet échelon, à une sous-répartition entre collectivités départementales et communales, comme cela se pratique outre Rhin, dans le respect de critères définis nationalement.

Un tel système devra englober toutes les collectivités situées sur un même territoire régional. Il devra, en outre, s'appuyer sur une base suffisamment large et, en conséquence, prendre en compte toutes les ressources de ces collectivités : ressources directes et ressources transférées. Enfin, pour que la mesure des écarts de richesse soit fiable, le système devra impérativement reposer sur des valeurs locatives homogènes et révisées.

La Mission insiste sur le caractère fondamental que revêt, à ses yeux, la reconnaissance et la mise en oeuvre de ce principe.

Il s'agit, à côté des droits politiques et juridiques de la déclaration de 1789 et des droits économiques proclamés dans le préambule de la constitution de 1946, de poser un principe nouveau, le droit des territoires et de ceux qui y vivent, et d'en tirer, dans le corps de la loi d'orientation sur l'Aménagement du territoire et dans les textes d'application, les conséquences concrètes qu'il comporte.

Le caractère, sinon «*explosif*» du moins passablement radical de ce principe n'a pas échappé à la Mission. Elle est consciente que la mise en oeuvre d'une péréquation financière générale entre collectivités devra s'étaler dans le temps et dépendra, dans une large mesure, des marges financières que procurera la reprise de la croissance. Une application hâtive et brutale provoquerait des traumatismes que la Mission recommande d'éviter.

La Mission tient, d'autre part, à souligner que l'Etat conserve, sous le contrôle du Parlement, les deux tiers des ressources financières de la Nation. Il continue, de ce fait, de disposer des moyens lui permettant d'affirmer ses propres priorités et d'intervenir, au service d'objectifs qu'il a fixés dans l'intérêt de l'ensemble de la Nation.

#### **IV. VERS UNE NOUVELLE ÉQUITÉ FINANCIÈRE DES TERRITOIRES**

Le système financier local est devenu d'une complexité inextricable. A sans cesse vouloir corriger ses défauts sans jamais le remettre à plat, on en a rendu les mécanismes opaques et instables, tout en compromettant leur efficacité.

Plus grave encore, la concentration toujours accrue de la richesse fiscale, l'inégale répartition des concours de l'État et la montée des besoins sociaux constituent autant de facteurs d'aggravation des inégalités de richesse entre collectivités locales et des déséquilibres territoriaux qu'elles engendrent.

L'illisibilité, l'instabilité et l'inégalité du système appellent une réforme profonde dont le principe directeur doit être de porter remède à ces trois défauts majeurs.

**Premier objectif** : réduire les inégalités de ressources entre collectivités, c'est le plus impératif. Les écarts à corriger sont si importants qu'il faudra, en s'inspirant d'exemples étrangers, tels celui de la RFA, fixer les limites inférieures et supérieures des disparités jugées acceptables.

**Deuxième objectif** : établir une règle de jeu qui soit connue et reconnue de tous, adoptée après concertation et approbation du Parlement. Elle reposerait sur une clarification dans la répartition des ressources entre l'État et les collectivités décentralisées, conforme aux transferts de compétences.

**Troisième objectif** : faire en sorte que les règles qui auront été arrêtées soient stables. Les remises en cause incessantes des rapports financiers entre l'État et les collectivités locales portent atteinte aux principes mêmes de la décentralisation et de la démocratie.

Dans cette perspective de justice et de remise en ordre, les premières initiatives du Gouvernement vont dans le bon sens, mais elles sont insuffisantes (A). Au regard de l'objectif essentiel de l'équité territoriale, des réformes plus profondes sont nécessaires (B). Mais la diversification des ressources des collectivités locales aura aussi un rôle déterminant à jouer dans la mise en place d'un système rénové de financement local (C).

## **A. LES PREMIÈRES INITIATIVES DU GOUVERNEMENT BALLADUR : UN PAS DANS LA BONNE DIRECTION**

Dès son installation, le Gouvernement de M. BALLADUR a fait connaître sa volonté de donner un nouvel essor à la politique d'aménagement du territoire. Les premières mesures d'ordre financier qu'il a adoptées pour traduire cette priorité vont dans le bon sens, qu'il s'agisse de la nouvelle génération des contrats de plan, comme de la réforme de la dotation globale de fonctionnement. Cependant, ces mesures portent la marque d'une conjoncture financière particulièrement difficile et ne pourront à elles seules suffire.

### **1. La modulation des contrats de plan**

Le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) qui s'est tenu à Mende le 12 juillet dernier a décidé de donner un nouvel élan à la politique contractualisée, afin de soutenir de façon privilégiée le rééquilibrage entre l'Ile-de-France et la province d'une part, entre les régions, d'autre part.

Cet effort se traduit sur le plan financier par une revalorisation de l'enveloppe que l'Etat consacrera aux contrats de plan au cours des cinq prochaines années. Son montant s'élèvera à 67,5 milliards de francs contre 51,1 milliards de francs pour la période 1988-1993.

Il convient de souligner la décision-clé prise par le CIAT de moduler l'effort financier de l'Etat entre les régions. Cette modulation sera calculée en fonction du potentiel fiscal, du taux de chômage et de la variation de l'emploi. Les régions sont réparties en trois groupes :

- **Le groupe 1** des régions nécessitant un effort prioritaire de l'Etat (Auvergne, Bretagne, Limousin, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais et Poitou-Charentes). L'enveloppe globale qui leur sera attribuée sera majorée de 23,5 % par rapport à 1989 ;

- **Le groupe 2** constitué par les régions d'Aquitaine, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Languedoc-Roussillon, Basse-Normandie, Haute-

Normandie, Pays-de-Loire et Picardie, verra son enveloppe également revalorisée, mais seulement de 14,10 %.

• **Le groupe 3 des régions** Alsace, Centre, Franche-Comté, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rhône-Alpes et Corse, qui bénéficieront de la même dotation en francs constants qu'en 1989.

Enfin, pour traduire la volonté de rééquilibrage du territoire, la dotation réservée à l'Île-de-France sera réduite de 10 % en francs courants, par rapport au contrat de plan précédent.

Cette heureuse inflexion mérite d'autant plus d'être saluée qu'elle marque un renversement de tendance par rapport aux précédentes générations de contrats de plan qui reposaient sur le principe de la parité de financement entre l'Etat et les collectivités. Cette procédure avait, en fait, favorisé la réalisation des équipements publics structurants dans les régions riches, qui peuvent le plus aisément les cofinancer.

Les dotations financières de l'Etat pour les prochains contrats de plan et contrats de villes seront ainsi réparties :

RÉGIONS	CONTRATS DE PLAN (EN MF) 1994-1998	CONTRATS DE VILLE (EN MF)
ALSACE	2.082,02	169,53
AQUITAINE	2.724,87	206,74
AUVERGNE	1.758,47	96,59
BOURGOGNE	1.928,82	130,62
BRETAGNE	4.935,27	131,12
CENTRE	2.001,74	239,94
CHAMPAGNE-ARDENNE	1.559,77	119,86
CORSE	666,95	28,06
FRANCHE-COMTÉ	1.612,74	122,79
ILE-DE-FRANCE	8.922,30	2.237,14
LANGUEDOC-ROUSSILLON	3.517,01	143,18
LIMOUSIN	1.483,92	40,68
LORRAINE	4.275,61	224,76
MIDI-PYRÉNÉES	4.034,68	186,59
NORD-PAS DE CALAIS	7.392,64	878,60
BASSE-NORMANDIE	2.157,99	65,50
HAUTE-NORMANDIE	1.937,05	208,37
PAYS DE LA LOIRE	2.465,42	252,65
PICARDIE	2.126,84	187,53
POITOU CHARENTES	2.417,42	112,06
PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR	3.090,44	867,11
RHÔNE-ALPES	3.595,82	1.118,59
Réserve ministérielle	812,30	1.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>67.500,00</b>	<b>8.565,00</b>

Encore timide, l'évolution engagée doit être poursuivie, afin que les contrats de plan Etat-région puissent concrétiser la cohérence de l'ensemble des politiques publiques à moyen terme ayant pour cadre le territoire régional. Le lien établi entre les actions programmées dans les contrats de plan et les autres procédures, telles « Université 2000 » ou les contrats de ville, montre la voie à suivre : l'approche doit être géographique et non plus sectorielle.

Or, il semble que les mandats de négociation délivrés aux préfets de région n'aient pas tous tenu compte de ce changement de stratégie. En particulier, a été souligné le fait que le maintien d'une partie non négociable appelée « noyau dur », qui peut représenter jusqu'à 80 % du contrat de plan, tendait à renforcer les déséquilibres au sein d'une même région et à conforter les pôles régionaux les plus dynamiques (1).

D'une façon plus générale, il convient de mieux associer les différents niveaux territoriaux et d'assurer une répartition équitable des financements entre les départements, les zones et les villes qui appellent un traitement prioritaire.

## **2. La réforme de la DGF**

La récente réforme de la DGF repose sur un constat : le système marqué par le poids croissant de la garantie et par la multiplication de missions nouvelles et difficiles à concilier était menacé de paralysie. En 1993, la DGF avait épuisé ses capacités redistributives, puisque plus de 30.000 communes placées dans des situations financières très diverses voyaient progresser leur dotation au même rythme, par le jeu de la garantie.

En engageant sa réforme, le gouvernement a entendu satisfaire à deux objectifs : renforcer l'effort de solidarité, tout en assurant la stabilité des ressources des collectivités locales.

La loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement traduit l'une et l'autre de ces préoccupations.

---

(1) Cf. question posée par M. Serge LEPELTIER à l'Assemblée nationale le 13 octobre dernier - JO AN p. 4135.



**a) La recherche d'une solidarité renforcée**

La DGF des communes et des groupements sera dorénavant scindée en deux parts :

● La première, appelée «*dotation forfaitaire*» regroupera «*les composantes stables*» de la DGF <sup>(1)</sup>.

A ce titre, chaque commune recevra en 1994 une dotation forfaitaire égale, en francs courants, à la somme des dotations reçues en 1993.

A partir de 1995, cette *dotation forfaitaire* reprendra sa progression, à un rythme annuel égal à 50 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la DGF.

Elle pourra, en outre, être majorée afin de tenir compte des augmentations de population dont bénéficient certaines collectivités.

● La seconde part de la DGF, appelée «*dotation d'aménagement*» permettra d'assurer la solidarité au profit de trois catégories de bénéficiaires «*ciblés*» : des groupements de communes à fiscalité propre, les communes urbaines en difficulté et les communes rurales exposées au risque de désertification.

La quasi intégralité de la marge financière dégagée par la progression de la DGF en 1994 sera consacrée au financement de ces trois actions.

A celles-ci correspondent les trois composantes de la *dotation d'aménagement* :

- L'attribution destinée à l'intercommunalité qui s'élèvera en 1994 à un peu plus de 3,8 milliards de francs.

La forte progression des crédits destinés aux groupements à fiscalité propre depuis 1992, en raison de l'augmentation du nombre des groupements (337 nouvelles communautés de communes en 1993), a été l'une des causes principales de la paralysie de la DGF communale en 1993, le projet de loi entend favoriser «*l'intercommunalité de projet*», c'est-à-dire les groupements fondés sur de véritables projets communs. A cette fin,

---

(1) C'est-à-dire la dotation de base, la dotation de péréquation et la dotation de compensation (y compris la majoration de la compensation versée aux petites communes rurales), mais également la dotation villes-centres et les deux dotations touristiques, ainsi que les attributions de garantie.

elle prévoit de moduler les attributions en fonction du degré d'intégration fiscale du groupement. Certains groupements verront ainsi leur attribution diminuer en 1994.

- La dotation de solidarité urbaine (DSU) qui est maintenue, mais individualisée par rapport à la DGF, devrait progresser d'environ 10 % en 1994.

Afin d'éviter la brutalité des effets de seuils engendrés par les critères de sélection actuels, la loi met en place un indice synthétique faisant appel au potentiel fiscal, au niveau moyen du revenu par habitant, au nombre des logements sociaux (sans restriction) et à celui des bénéficiaires de prestations sociales.

Les communes de moins de 10.000 habitants ayant un nombre de logements sociaux supérieur à 1.100 et un faible potentiel fiscal pourront également en bénéficier.

La dotation particulière de solidarité urbaine (DPSU), financée par les départements, n'a plus de justification propre. C'est pourquoi elle sera supprimée en quatre étapes entre 1995 et 1998. Toutefois, son montant (200 millions de francs) viendra abonder la DSU en 1994.

- Une dotation de solidarité rurale (DSR) est, en outre, créée, instituant au profit des communes rurales une solidarité comparable à celle qu'avait mise en place la loi du 13 mai 1991 pour les communes urbaines. La DSR combinera deux dispositifs de péréquation destinés l'un aux bourgs-centres qui jouent un rôle structurant au sein de l'espace rural (première fraction) et l'autre aux communes rurales (seconde fraction).

Pourront prétendre à la première fraction -sous réserve de n'être pas situés dans une agglomération urbaine- les communes de moins de 10.000 habitants, les chefs-lieux de canton et les bourgs-centres réunissant au moins 15 % de la population du canton, ainsi que les chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20.000 habitants.

Pour 1994, la loi fixe à 420 millions de francs le montant des crédits alloués à cette fraction. A compter de 1995, il reviendra au Comité des finances locales (CFL) d'en fixer l'évolution à l'intérieur d'une fourchette comprise entre 5 % et 20 % de la croissance de la DSR.

La deuxième fraction sera attribuée aux communes de moins de 10.000 habitants à faible potentiel fiscal. A titre exceptionnel, cette fraction sera réservée en 1994 aux communes de moins de 3.500 habitants.

Cette fraction sera répartie en fonction de la population (mais pondérée par rapport au niveau du potentiel fiscal), de la longueur de la voirie, du nombre d'élèves et du potentiel fiscal par hectare.

En 1994, la dotation de solidarité rurale n'atteint que 978 millions de francs et ne représente que 43,7 % au sein de l'enveloppe consacrée à la solidarité. A partir de 1995, le partage entre la DSU et la DSR devra s'établir à l'intérieur d'un fourchette 45 % - 55 %.

Relevons que la réforme ne conduit pas à supprimer la **dotation de développement rural (DDR)**, mais seulement sa 2ème part, en conséquence de la création de la dotation bourgs-centres dans la DSR. Les sommes dégagées devraient permettre de financer, par un mécanisme déconcentré, les projets des petites communes rurales.

• Enfin, la réforme n'apporte que des modifications limitées au régime de la DGF des départements, qui a jusque-là permis une redistribution jugée satisfaisante.

Seule est prévue une majoration de la *dotation de fonctionnement minimale* des départements, mais au seul bénéfice des 21 départements défavorisés, déjà éligibles à cette dotation.

La Mission souscrit globalement à ces orientations, estimant que la réforme va dans le bon sens.

*b) Un impératif de stabilité qui risque de compromettre l'impact de la réforme*

Sans doute est-il essentiel, pour permettre aux collectivités locales d'assumer leurs responsabilités dans une conjoncture très difficile, de ne pas apporter de modifications majeures dans le montant des ressources des collectivités décentralisées.

Le maintien en 1994 et en 1995 du niveau de la DGF en francs courants, pour les communes ne bénéficiant pas des nouveaux mécanismes de solidarité trouve là sa justification. La dotation forfaitaire qui leur sera versée, inclut, en effet, les allocations précédemment versées au titre de la garantie.

Cependant, les différents mécanismes inclus dans la réforme incitent à craindre que l'objectif de stabilité ne vide de sa portée l'effort de solidarité, sans parler de l'objectif pourtant essentiel d'une péréquation véritable.

Il en va ainsi, en l'état actuel du projet, des villes-centres et des communes touristiques qui gardent l'avantage de leurs concours spécifiques (par inclusion dans la dotation forfaitaire).

. Si le système des strates n'est plus directement utilisé pour le calcul des dotations, il ne disparaît pas pour autant. D'une part, les communes continueront à être classées selon leur population entre les différentes strates préexistantes. D'autre part et surtout, le regroupement dans la dotation forfaitaire des dotations antérieurement calculées par strates, et leur gel au niveau de 1993, pérennise les injustices relevées dans le système précédent.

. Plus préoccupant pour l'avenir apparaît le nouvel article L.234-7 du code des communes, qui prévoit la reprise du système de progression annuelle uniforme des principales composantes de la DGF, à compter de 1995.

La garantie qui avait, jusqu'à présent, bloqué toute réforme, ne disparaît donc pas. Le taux de progression de la dotation forfaitaire est simplement gelé en 1994, et ramené de 55 % à 50 % de l'évolution annuelle, dès l'année suivante.

C'est pourquoi il apparaît encore plus indispensable que l'évolution de la DGF prenne appui sur la croissance, si l'on veut dégager des marges réellement significatives, au profit des collectivités défavorisées et faire jouer à la DGF un rôle crédible en matière d'aménagement du territoire.

La nouvelle orientation prise par les contrats de plan, de même que les mécanismes de solidarité introduits par la réforme de la DGF apportent une première réponse aux situations les plus graves. Inscrits dans un contexte budgétaire particulièrement difficile, ils ne peuvent cependant avoir qu'une portée encore trop limitée au regard des objectifs à atteindre.

## B. LES MÉCANISMES D'UNE PÉRÉQUATION VÉRITABLE

On ne peut espérer concrétiser le principe ambitieux de l'équité territoriale qu'en abordant de manière globale la réflexion et en engageant une réforme en profondeur de l'ensemble des mécanismes de péréquation.

Bien plus, on ne peut espérer mettre en oeuvre une véritable péréquation qu'en opérant une réforme en profondeur des ressources des collectivités territoriales.

## 1. Les principes

L'objectif de correction des disparités de ressources entre collectivités doit porter aussi bien sur la péréquation verticale que sur la péréquation horizontale.

Le résultat à atteindre est de réduire les écarts de ressources entre entités territoriales, à l'intérieur d'une fourchette de disparités considérées comme supportables.

La France pourrait se donner l'ambition d'une «fourchette» par rapport au niveau moyen des ressources locales par habitant, en appliquant cette fourchette à l'échelon territorial le plus vaste, c'est-à-dire la Région. L'écart devrait être resserré progressivement pour se fixer entre 110 % et 90 % de la moyenne en 2010.

Par ressources locales, il faudrait entendre, afin de disposer d'une base large, l'intégralité des ressources des collectivités territoriales situées sur le territoire d'une même région, c'est-à-dire outre celle-ci, les départements, les communes et leurs divers groupements.

Bien plus, il faudrait inclure dans ces ressources non seulement la fiscalité mais également les produits domaniaux, etc..

L'Etat procéderait à la répartition primaire entre régions, celles-là assureraient la redistribution secondaire entre les départements, à charge pour ceux-ci d'effectuer une redistribution entre les communes. Il va de soi que les modalités de la redistribution seraient fixées par le Parlement au niveau national.

Mais le succès de la péréquation est conditionné -la Convention tenue à Poitiers en février 1994 l'a bien montré- par la réalisation de trois conditions :

- d'une part, doivent être prises en compte des valeurs locatives rénovées par rapport à celles qui servent aux calculs actuels et qui sont vieilles de plus d'un quart de siècle ;

- d'autre part, la péréquation doit être transparente pour le contribuable : ses effets devraient, en conséquence, apparaître sur la feuille d'impôt ;

- enfin, pendant toute la phase transitoire, soit jusqu'en 2010, il conviendra que des mécanismes de garantie de ressources

soient mis en place, collectivité par collectivité jusqu'au niveau communal.

Les dotations de l'Etat sont au premier chef concernées par cette redistribution en cascade, à commencer par la dotation globale de fonctionnement. Mais la péréquation doit bien évidemment s'appliquer aussi aux ressources fiscales, principalement à la taxe professionnelle, dont la répartition actuelle est une cause déterminante de disparité des ressources entre collectivités.

## **2. Une péréquation réelle de la dotation globale de fonctionnement**

### *a) Une réforme totale est-elle réaliste ?*

La réforme engagée à l'automne 1993 a permis d'affirmer une certaine solidarité au profit des collectivités les plus défavorisées, solidarité d'autant plus impérieuse que le contexte économique et financier est difficile.

Au-delà de ces actions très ciblées, il importerait de lancer le chantier d'une véritable péréquation de la DGF.

Qu'attend fondamentalement l'espace rural ? Une réforme en profondeur qui éliminerait les strates démographiques et diminuerait progressivement la garantie. Est-ce réaliste ? Il importe de ne pas compromettre le financement des budgets locaux, dont l'inertie est très forte en raison de la part qu'y occupent les charges incompressibles.

S'il paraît possible de se fixer des objectifs, il est évident qu'ils ne pourront être atteints qu'au terme d'un processus lent.

### **Quels sont ces objectifs ?**

- En premier lieu, remettre en cause la garantie, qui jusqu'ici a bloqué toute tentative de réforme <sup>(1)</sup>. La stabilisation de la DGF en 1994 pour les collectivités ne bénéficiant pas de la solidarité ciblée, indique une piste. Mais pourra-t-on durablement poursuivre

---

*(1) Soulignons que si la garantie était supprimée, toutes les communes de moins de 10.000 habitants verraient croître leur DGF.*

dans cette voie ? A tout le moins, pourrait-on abaisser encore le niveau de progression garantie d'une année sur l'autre pour les collectivités les plus favorisées.

- En second lieu, dégager à terme des marges, grâce à une croissance annuelle plus substantielle de la DGF, à partir de 1995. Ces marges pourraient alors être utilisées pour corriger les injustices du système actuel.

Les corrections sont à entreprendre dans deux directions principales : la suppression des strates et l'appréciation plus exacte de la richesse relative des collectivités.

Pour parvenir à l'égalisation, pour toutes les communes, de l'allocation versée par tête d'habitant, il paraît indispensable d'en finir avec le système des strates qui sont une source essentielle d'injustice entre communes rurales et grandes villes. Pourra-t-on admettre enfin que les habitants de notre pays ont la même valeur sur quelque point du territoire qu'ils se situent ?

Si le potentiel fiscal apparaît à l'heure actuelle l'instrument le plus apte à déterminer le besoin de péréquation, il n'en comporte pas moins des défauts qu'il faudrait progressivement gommer.

Tout d'abord, le potentiel fiscal ne permet pas d'appréhender la richesse fiscale globale de la commune. Aussi, la démarche serait-elle plus rigoureuse encore si on faisait appel non plus au seul potentiel fiscal, calculé sur la base des quatre taxes directes locales, mais à l'ensemble des ressources de la collectivité concernée (y compris les impôts indirects et les recettes domaniales):

Ensuite, il repose sur des bases vieillies qu'il faudrait bien se décider à actualiser, sous réserve que les modalités de la révision de ces bases soient elles-mêmes revues pour tenir compte des critiques dont sont l'objet ses mécanismes de mise en oeuvre.

Enfin, le critère révisé du potentiel fiscal global devrait être apprécié par rapport à une moyenne nationale et non plus par rapport à des moyennes fixées à l'intérieur de chaque strate démographique. On a souligné, en effet, combien ce dernier mode de calcul était désavantageux par les communes de petite taille, particulièrement pour celles situées au-dessus de la moyenne de leur «strate» avec des effets de seuil très discutables.

A cet égard, la réforme de la DGF récemment adoptée amorce une heureuse évolution, en visant le potentiel fiscal moyen national par habitant, d'une part pour l'ensemble des communes de

plus de 10.000 habitants, d'autre part pour celles de moins de 10.000 habitants.

Mais, la loi réserve ces deux critères aux nouveaux mécanismes de solidarité. Notons, en revanche, que la création d'une dotation forfaitaire, qui regroupe les composantes antérieures de la DGF, tend à figer la part relative de chacune d'elles, dans les attributions communales. Il en est ainsi de la dotation de base calculée par habitant (mais pondérée par state), comme de la dotation de péréquation. Cela rend évidemment difficile la redistribution entre les communes, pourtant nécessaire du point de vue de l'équité.

Il reste que, si la «remise à plat» du système de base -condition de l'équité retrouvée entre collectivités- devait être poursuivie, elle exigerait une mise en oeuvre très progressive : sur cinq à dix ans, au moins.

Ainsi, la Mission s'est-elle interrogée sur le réalisme de sa démarche. Prenant en considération les obstacles déjà mis dans le passé à une remise en cause aussi radicale, elle a souhaité explorer, au préalable, la formule de régionalisation de la dotation.

#### *b) Vers une régionalisation de la dotation*

Plusieurs personnalités entendues par la Mission <sup>(1)</sup> ont suggéré de régionaliser la dotation globale de fonctionnement. Cette orientation a été reprise, en juillet dernier, dans une proposition de loi sénatoriale <sup>(2)</sup> qui a reçu le soutien de l'Assemblée permanente des Conseils généraux (APCG).

L'idée de base est que l'échelon régional serait plus adapté que le niveau national pour l'observation des situations spécifiques et permettrait d'ajuster la répartition de la dotation en fonction des besoins constatés localement.

Le système proposé par les auteurs de la proposition de loi consisterait :

- à garantir à chaque collectivité le versement d'une «attribution minimale» de DGF, sorte de «SMIC» indexé, qui serait

---

*(1) M. Pierre RICHARD, Président du Crédit local de France, notamment*

*(2) Proposition de loi n° 422 Sénat 1992/1993 tendant à la décentralisation de la péréquation financière entre les collectivités locales pour un meilleur aménagement du territoire, présentée par MM. Paul GIROD, Albert VECTEN et plusieurs de leurs collègues, présidents de conseil général*



assuré à toutes les collectivités et pourrait être inscrit dans les budgets d'avance ;

- à permettre une gestion déconcentrée du solde de la DGF par des comités régionaux des finances locales à partir de critères définis par le législateur.

Le Comité des finances locales effectuerait au niveau national une répartition des enveloppes régionales, tenant compte des concours particuliers. Il reviendrait aux comités régionaux des finances locales de répartir les crédits relatifs à ces concours particuliers et à la péréquation de la DGF, en ajustant les critères légaux aux réalités locales.

Pour sa part, la Mission, animée du souci de mettre en oeuvre une répartition équitable de la dotation globale de fonctionnement entre les régions, s'est interrogée sur l'incidence qu'aurait sur les enveloppes régionales l'application du seul critère de la dotation de péréquation, sans considération des strates de population.

Il est évident que l'ampleur des redistributions qui résulteraient de l'application pure et simple d'un tel calcul serait insupportable pour certaines régions, à commencer par l'Ile-de-France, mais aussi pour l'Alsace et Rhône-Alpes. Si une telle voie devait être explorée, il paraît donc indispensable qu'une réflexion approfondie, prenant en compte les charges spécifiques de ces régions, fixe des minima et des maxima limitant l'importance de la péréquation.

On notera que certains ont suggéré de regrouper l'ensemble des dotations nationales dans une enveloppe régionale <sup>(1)</sup>. Seraient concernés : la DGF (ainsi que la DSU), le Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France, le Fonds de correction des déséquilibres régionaux, le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, la Dotation de développement rural et la première part de la Dotation globale d'équipement.

Ainsi, les régions pourraient-elles gérer directement l'ensemble des concours de l'Etat ayant, ne fut-ce que partiellement, une vocation péréquatrice, ainsi que les fonds de péréquation horizontale.

---

(1) Cf. proposition de loi n° 422, Sénat 1992-1993.

*c) Un moyen additionnel : la création d'un Fonds national d'Aménagement du Territoire (FNAT)*

La Mission a, par ailleurs, examiné la proposition, faite de divers côtés, de supprimer sur cinq ou dix ans, la subvention versée par l'État pour financer le déficit des transports parisiens, environ 4,6 milliards de francs, et de transférer la charge de ce financement à la Région Ile-de-France, qui en prendrait alors la responsabilité avec les collectivités intéressées.

Cette proposition est directement inspirée par le souci de dégager des marges en faveur des régions défavorisées, grâce à l'économie budgétaire ainsi réalisée.

Deux solutions s'offraient à la Mission : soit demander que ces crédits soient destinés à soutenir les dépenses de transports en province, soit les consacrer plus globalement à la politique d'aménagement du territoire dans les régions.

Cette seconde solution paraîtrait préférable, tant parce qu'elle est conforme aux principes de la décentralisation et de l'autonomie des choix régionaux en la matière que parce qu'elle permet de rendre significative la péréquation interrégionale.

### **3. Une meilleure péréquation de la taxe professionnelle**

Diverses propositions ont été formulées pour renforcer la péréquation de la taxe professionnelle, dont chacun s'accorde à reconnaître l'insuffisance.

La Mission, qui est convaincue de la nécessité d'engager résolument un effort beaucoup plus significatif qu'il ne l'est aujourd'hui, estime cependant qu'il ne lui revient pas de trancher sur les modalités possibles, même si certaines d'entre elles méritent, à ses yeux, une attention plus particulière.

Force est de reconnaître qu'une action sur cette ressource essentielle pour les collectivités locales, même si on doit l'engager avec détermination, ne s'inscrit pas dans une conjoncture favorable, et cela pour deux raisons :

- d'une part, le repli de l'activité économique à partir de 1992, et l'évolution négative du PIB (- 0,8 %) en 1993, laisse prévoir dès 1994 une plongée des bases de taxe professionnelle, encore aggravée en 1995 ;

- d'autre part, les nouvelles règles de compensation par l'Etat des mesures d'allègement de taxe professionnelle, inscrites dans le projet de loi de finances pour 1994 vont provoquer des difficultés sérieuses pour les budgets locaux -et cela malgré l'amélioration apportée au dispositif initial par l'Assemblée nationale.

### Trois principes doivent guider toute réforme :

- veiller à ce que l'on n'assigne pas aux fonds de péréquation de taxe professionnelle des missions qui leur sont étrangères ;

- affirmer le rôle des départements en matière de péréquation de la taxe professionnelle ;

- renforcer la part de taxe professionnelle consacrée à la péréquation.

#### ① *Respecter la mission péréquatrice des fonds*

Le premier principe paraît une évidence. Pourtant il souffre de plusieurs atteintes auxquelles il conviendrait de mettre un terme.

Ainsi on ne devrait plus avoir à déplorer qu'une partie de la cotisation due par les entreprises pour alimenter le **Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP)** soit détournée de son objet, au profit de l'Etat, afin d'alléger pour celui-ci le coût du plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée.

De même, il serait souhaitable que l'on cesse d'imposer, aux **fonds départementaux de péréquation**, une mission nouvelle -et qui risque de devenir prépondérante- d'incitation à l'intercommunalité. Par le jeu du nouveau mécanisme institué par la loi de finances pour 1993 (1), en effet, l'affectation prioritaire, dont bénéficient les groupements nouvellement créés recèle à terme le

---

(1) *Paragraphe IV bis de l'article 1648 A du Code général des impôts.*

danger de faire disparaître la part de péréquation destinée aux communes, au mépris de l'objet même du fonds.

Cette réforme adoptée sans concertation et dont les conséquences sur l'intercommunalité sont difficiles à apprécier, paraît d'autant moins justifiée que les conseils généraux disposent déjà d'une marge de manoeuvre dans la gestion des fonds départementaux pour aider les structures intercommunales, en tant que de besoin.

*② Renforcer la vocation péréquatrice du département en matière de taxe professionnelle*

Cette affirmation du rôle des départements pourrait s'appuyer tant sur le fonds national que sur les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, comme le proposent les auteurs de la proposition de loi (n° 422 Sénat) déjà citée et comme l'ont demandé à leur tour les présidents de conseils généraux, lors de leur dernier congrès.

La part principale du fonds national destinée à la péréquation au profit des communes dont le potentiel fiscal est inférieur à celui de leur strate démographique (1,854 milliard de francs en 1993), pourrait ainsi être déléguée annuellement aux préfets, à partir d'une ventilation entre chaque département, effectuée après avis du Comité des finances locales. Cette proposition est intéressante, surtout si elle permet de s'affranchir du système des strates.

La Mission approuve cette orientation, mais elle a souhaité, au surplus, que la répartition entre départements obéisse à une logique de redistribution tenant compte de la richesse fiscale relative de chacun d'entre eux.

Cette part départementale du fonds national pourrait aussi, plutôt que d'être déconcentrée entre les mains du préfet, être gérée par le conseil général, après fusion avec les crédits du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle, dont il convient par ailleurs d'augmenter les moyens.



③ *Renforcer la part de taxe professionnelle consacrée à la péréquation.*

Les ressources destinées à la péréquation de la taxe professionnelle, qui représentent à peine 5 % du produit de la taxe sont notoirement insuffisantes.

Cette insuffisance est d'autant plus regrettable que les inégalités à corriger sont, en France, d'une ampleur exceptionnelle par rapport à celles d'autres pays comparables.

Ainsi, les bases de taxe professionnelle, en francs par habitant, peuvent varier de 1 à 100 au sein d'un même district urbain, c'est-à-dire entre communes proches. Mais, à l'échelle nationale, les disparités sont, bien sûr, encore beaucoup plus importantes. L'écart maximum entre communes des bases de taxe professionnelle par habitant est de 1 à 40.000 avant écrêtement et de 1 à 20.000 après écrêtement, ce qui reste considérable.

**Comment resserrer significativement ces écarts ?**

- S'agissant du **fonds national de péréquation**, la cotisation prélevée à son profit sur les entreprises situées dans les communes où le taux de taxe professionnelle est anormalement bas, repose sur un principe satisfaisant. Dans la conjoncture économique actuelle, il semble difficile d'en augmenter le taux. On pourrait, en revanche, envisager de revaloriser la contribution de l'Etat, pour lui faire atteindre la parité avec les cotisations versées par les entreprises.

- S'agissant des **fonds départementaux de péréquation**, il paraît possible d'améliorer leurs ressources grâce à une redéfinition des mécanismes d'écrêtement.

- En premier lieu, le seuil d'écrêtement des établissements exceptionnels pourrait être abaissé graduellement. Alors que l'écrêtement s'applique actuellement aux établissements dont les bases excèdent deux fois la moyenne nationale des bases de taxe professionnelle par habitant, ce seuil pourrait être ramené à une fois et demie la moyenne nationale.

- En second lieu, comme l'a observé, après d'autres, la Mission, la limitation de l'écrêtement, aux seuls établissements exceptionnels, ne permet pas une exacte prise en compte des facultés contributives qu'apportent aux communes leurs ressources de taxe professionnelle.

Ainsi que le préconisent les auteurs de la proposition de loi n° 422 précitée et l'APCG, l'écrêtement pourrait s'appliquer dans l'avenir dans tous les cas où l'ensemble des bases de taxe

professionnelle par habitant d'une commune ou d'un groupement, excède de manière significative la moyenne nationale.

La Mission estime que cette réforme d'importance est essentielle, mais qu'il convient d'en tester les effets au préalable, tant sur les budgets des collectivités contributrices, que sur les autres mécanismes de péréquation faisant appel au potentiel fiscal.

- Doit-on, en outre, comme l'envisage l'APCG, donner une définition plus exacte de la «richesse exceptionnelle», incluant non seulement les ressources de taxe professionnelle, mais également les autres ressources des collectivités locales ?

La Mission considère que la proposition mérite une très sérieuse attention. Elle n'a cependant pas souhaité trancher sur ce point, d'autant qu'elle propose déjà par ailleurs d'appliquer cette notion de richesse locale globale au calcul de la part péréquation de la DGF. En tout état de cause, il apparaît nécessaire de procéder par étape.

Au demeurant, la suggestion a été faite à la Mission d'organiser un «resserrement progressif» des ressources tirées de la taxe professionnelle en écrétant, par exemple, celles des collectivités locales qui tirent plus de 70 % de leurs ressources de cette taxe.

- De façon complémentaire à la révision des mécanismes de péréquation de la taxe professionnelle, une réflexion mériterait d'être engagée sur les mécanismes de compensation de la taxe professionnelle. A titre d'exemple, le groupe «Décentralisation» du XIème Plan a suggéré d'alléger la dotation des compensations de la taxe professionnelle de ses composantes les plus anciennes, dont l'effet de levier sur l'emploi lui a paru discutable.

Ces différentes mesures concernant tant la DGF que la taxe professionnelle devraient améliorer notablement la situation. Cependant, elles ne pourront être mises en oeuvre et par conséquent produire leurs effets que sur une période assez longue.

C'est pourquoi il est nécessaire, dans l'immédiat, d'explorer toutes les autres pistes qui s'offrent pour apporter aux collectivités locales les moyens financiers nécessaires à la revitalisation des territoires, là où l'urgence s'en fait le plus vivement sentir.

## C. LA DIVERSIFICATION DES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Plusieurs chantiers doivent être ouverts simultanément. La Mission n'a pas voulu éluder l'inévitable question de la réforme de la fiscalité locale, sans cesse réclamée, toujours ajournée, mais elle est consciente qu'il ne sera pas aisé de lever les obstacles politiques et techniques à sa mise en oeuvre.

C'est pourquoi, tout en réaffirmant la nécessité de cette réforme d'ensemble, elle a estimé souhaitable de s'attacher aussi à la recherche de solutions moins lointaines et d'explorer des voies plus originales pouvant servir d'appui au développement local.

La question est posée de savoir dans l'avenir si le poids actuel de la fiscalité pourra être maintenu dans les budgets locaux.

Dans le fil de travaux récents du Commissariat au Plan et des réflexions sénatoriales, il apparaît que deux voies méritent d'être étudiées en priorité : la recherche d'une relative spécialisation des impôts locaux, d'une part, un nouveau partage de l'impôt, d'autre part.

Mais cela n'empêche pas d'explorer les propositions qui ont été formulées ici ou là pour trouver des moyens complémentaires de financement des budgets locaux.

### 1. Faut-il spécialiser les impôts directs locaux ?

La spécialisation des impôts directs locaux par niveau de collectivité territoriale a été préconisée par plusieurs experts et tout dernièrement soumise à la réflexion du groupe « Décentralisation » du XI<sup>ème</sup> Plan.

Au cours de la Convention tenue à Poitiers, en février 1994, une spécialisation de la fiscalité par catégorie de collectivité locale est apparue à certains comme un moyen de simplifier la péréquation. La proposition a ainsi été faite de réserver la taxe professionnelle aux départements et aux régions, la taxe d'habitation et les taxes foncières étant destinées aux communes et à leurs groupements.

La Mission a étudié à son tour cette hypothèse, en faveur de laquelle militent plusieurs arguments.

La spécialisation présente tout d'abord un avantage évident de simplicité et de transparence.

En outre, elle a le mérite d'établir un lien direct entre les compétences exercées et les bases d'imposition retenues pour leur financement.

Ainsi, les communes qui assurent les services de proximité pourraient se voir attribuer la fiscalité sur les résidents (taxes d'habitation et taxes foncières) ;

- les départements pourraient prétendre, au titre de leur mission de redistribution sociale, à une part des impôts assis sur les ménages, et pour tenir compte de leur rôle en matière de développement économique, aux impôts assis sur les entreprises (taxe professionnelle).

- Les régions pourraient faire appel également aux ressources assises sur les entreprises (taxe professionnelle ou impôt nouveau), ce qui renvoie à leurs responsabilités dans la planification et le développement économique.

Du point de vue de l'efficacité économique et du rendement de l'impôt, ce système présente sans doute des avantages.

Mais, à l'examen, la Mission craint que les inconvénients de cette nouvelle répartition institutionnelle de la fiscalité locale ne l'emportent sur ses avantages.

Du fait de son caractère brutal, la spécialisation des impôts par niveau ne garantit pas une adéquation de la ressource aux besoins de financement de chaque collectivité. Les rigidités nouvelles qu'elle est susceptible d'entraîner, imposeraient des ajustements de recettes entre chaque niveau, rendant le dispositif encore plus complexe qu'il ne l'est aujourd'hui.

De plus, la spécialisation de l'impôt recèle le risque de distendre le lien entre le contribuable et l'élu et de conduire à une aggravation de la pression fiscale globale.

Enfin, le contexte des délocalisations internationales d'emplois voire de sièges sociaux et la mobilité accrue de la main d'oeuvre incitent à la prudence s'agissant d'un impôt dont la localisation pourrait se révéler, à l'expérience, volatile.



C'est pourquoi la Mission n'a pas retenu cette orientation. Elle n'est pas fermée, en revanche, à la perspective de créer des «dominantes» par niveau. Les communes et leurs groupements pourraient ainsi, par exemple, recueillir la plus large partie du produit des impôts sur les ménages, et une part résiduelle des impôts sur les entreprises ; les départements et les régions recevraient la part la plus importante des impôts assis sur l'activité économique et une part négligeable des impôts fonciers. Des simulations devraient bien entendu être effectuées avant toute réforme.

## **2. Faut-il de nouvelles ressources fiscales ?**

La question est posée de savoir si la structure actuelle des ressources fiscales locales permettra de couvrir durablement les besoins de financement des collectivités locales. Cela d'autant plus qu'une fraction croissante des impôts directs locaux ne provient plus des contribuables locaux, mais du budget l'Etat.

Les budgets locaux sont ainsi financés pour une part croissante par le contribuable national sur des critères tirés de la fiscalité locale. Cela n'est pas forcément choquant en soi, mais obéit à des mécanismes dont les effets sont mal connus.

Ne serait-il pas préférable de renoncer aux diverses compensations pour allègements fiscaux, pour les remplacer par de nouveaux impôts locaux ?

Cette voie a déjà été explorée de longue date. Ainsi, en 1976, le rapport de la Commission de développement des responsabilités locales avait proposé d'attribuer aux régions les taxes sur les carburants (1). L'idée d'un impôt régional sur l'énergie a été reprise par le rapport «GUICHARD» du 18 novembre 1986, puis dans de nombreux travaux.

La proposition de loi sénatoriale n° 422, déjà citée, prévoit pour sa part de créer au profit des départements ou des régions, de nouvelles ressources assises sur la consommation d'énergie (taxe sur les produits pétroliers ou sur l'électricité). La TIPP ou la TVA perçues actuellement au profit de l'Etat seraient minorées à due concurrence.

---

(1) Cf. rapport «Vivre ensemble», septembre 1976, la Documentation française, p. 324.

Une telle orientation nécessite que soient effectuées des simulations pour apprécier sa faisabilité. Pour séduisante que soit cette nouvelle forme de taxation, elle n'en risque pas moins de n'ouvrir que des perspectives limitées. De plus, le problème de sa modulation sur le territoire n'est pas réglé. Y aura-t-il adéquation entre les ressources auxquelles devront renoncer les collectivités locales (compensations versées par l'Etat à tous les échelons territoriaux...) et l'allocation du nouvel impôt ? Ne viendra-t-elle pas enfin en concurrence directe avec l'éventuelle taxe européenne sur l'énergie que l'Etat voudra sans doute -si elle est créée- affecter directement à des dépenses d'environnement ?

● La Mission s'est penchée sur d'autres hypothèses.

Les taxes locales sur l'électricité perçues par les départements et les communes sont assujetties à la TVA au profit de l'Etat.

En 1992, la taxe communale sur l'électricité a rapporté 5,611 milliards de francs, la taxe départementale s'élevant pour sa part à 2,477 milliards de francs.

Appliquée au taux de 18,60 %, la TVA sur ces taxes a ainsi rapporté à l'Etat 1,5 milliard de francs, à partir d'une assiette entièrement due à la politique fiscale des départements et des communes.

Plutôt que de créer de nouveaux impôts à la localisation aléatoire, ne serait-il pas plus simple et plus équitable de reverser aux collectivités, le produit de la TVA engendré par leurs taxes ?

L'affectation d'une part de la taxation sur les carburants aux régions garderait néanmoins dans ce contexte tout son intérêt.

● Par ailleurs, la Mission relève que, par application de l'article 21 de la loi du 2 juillet 1990 et par dérogation au droit commun, la taxe professionnelle acquittée par la Poste et France Télécom sera -à compter du 1er janvier 1994- perçue par l'Etat et non par les collectivités locales. La contribution versée, à ce titre, par les deux opérateurs publics devrait s'élever à 4,8 milliards de francs. Sans méconnaître la valeur du principe de l'universalité budgétaire, la Mission propose qu'à défaut d'être affectée au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, cette somme serve prioritairement à abonder les actions relevant de la politique d'aménagement du territoire au travers, notamment, du Fonds national d'aménagement du territoire dont la création est proposée par ailleurs.

Une telle réforme ne pourrait s'opérer qu'au prix d'une modification de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications et, bien entendu, après consultation de la commission supérieure du service public des postes et télécommunications.

- Rien n'interdit dans le même temps, d'engager une réflexion parallèle sur un possible partage de l'impôt sur le revenu entre l'Etat et les collectivités locales, en prenant pour sources d'inspiration le système en vigueur outre-Rhin, ainsi que la réforme qui vient d'être adoptée en ce sens, en Espagne.

- Enfin, la Convention tenue à Poitiers en février 1994 a été le cadre de suggestions relatives à des ressources comme la taxe intérieure sur les produits pétroliers ou les droits sur les tabacs et alcools.

La Mission observe que, si de nouvelles ressources fiscales devaient être attribuées aux collectivités locales, il conviendrait de veiller à ce que celles-ci ne soient pas -comme c'est le cas de la vignette automobile ou de la taxe sur les cartes grises- trop sensibles à la conjoncture économique.

### **3. Imaginer de nouveaux modes de financement**

Il convient de distinguer les moyens relevant de la solidarité nationale et ceux dont pourraient se doter directement les collectivités locales.

- Les actions de solidarité nationale

- a) Le lancement d'un emprunt national d'aménagement du territoire émis par l'Etat. L'idée d'un tel emprunt, lancée au Sénat dès 1989, a été évoquée lors du débat d'orientation sur la Ville à l'Assemblée nationale, le 27 avril 1993, par M. Gilles de ROBIEN, député. Cet emprunt serait plus particulièrement destiné à la réhabilitation des banlieues et pourrait être souscrit par les collectivités locales entre autres. Cette idée a d'ailleurs été reprise par M. Jacques VOISARD, directeur du groupe d'études et de réflexion interrégional (GERI), lors de son audition par la Mission. Dans le cadre du débat national sur l'aménagement du Territoire, le Premier Ministre a évoqué à son tour la possibilité pour les collectivités locales

de faire appel public à l'épargne régionale (1). Serait ainsi autorisée la collecte de l'épargne des particuliers, pour la mobiliser sur de grands projets d'intérêt régional. Le Ministre de l'Economie a été chargé de faire des propositions en ce sens.

La Mission estime que cet emprunt devrait être de longue durée (30 ans) et assorti d'avantages fiscaux à l'entrée : exonération des plus-values de cessions correspondant à l'investissement. Le niveau de l'encours des SICAV monétaires, qui reste encore élevé aujourd'hui, constitue un potentiel important de transformation de l'épargne court terme en épargne long terme. Ce mode de financement de l'emprunt apparaît d'autant plus justifié que l'aménagement du territoire repose en large partie sur des investissements de long terme. Le retour financier que l'on peut en escompter représenterait, de surcroît pour l'Etat une opération rentable.

b) La Mission a, en outre, réfléchi à la possibilité d'affecter une partie des recettes de privatisation à la politique d'aménagement du territoire. Cette idée avait été émise, dès 1992, par la Mission d'information sur la Ville et reprise par le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, ainsi que par le Président de l'Assemblée nationale.

Elle a déjà commencé à être mise en oeuvre au travers du plan d'urgence pour la Ville, arrêté par le Comité interministériel des Villes du 29 juillet 1993. Pour accélérer la réalisation des projets dans les quartiers difficiles, le Premier ministre a, en effet, décidé d'affecter 5 milliards de francs prélevés sur les ressources dégagées par l'emprunt national, qui porte son nom et qui est gagé sur les recettes de privatisation, au financement d'actions prioritaires relevant de la politique de la Ville (désenclavement des quartiers, réalisation d'équipements publics, grands projets urbains...).

Le produit de l'emprunt national d'aménagement du territoire et d'une partie des privatisations pourrait être regroupé dans un Fonds national d'aménagement du territoire, dont les ressources seraient réparties entre les régions, en vue de soutenir la revitalisation rurale et la réhabilitation urbaine.

● Au niveau des collectivités locales, ces actions pourraient être complétées par des produits financiers spécifiques.

---

(1) Poitiers, 20 octobre 1993.

a) Il convient, tout d'abord, de permettre aux sociétés de développement régional (SDR) d'intervenir dans les zones fragiles, en maintenant la garantie d'Etat à Finansder <sup>(1)</sup> et en assortissant leurs financements dans ces zones de toutes les garanties et avantages fiscaux correspondants.

b) La Mission propose, en outre, la création de «sociétés de crédit et d'aménagement du territoire». Ces sociétés de capital-risque d'un type nouveau pourraient être créées en partenariat avec les collectivités locales ou constituées en filiales de banques auraient vocation à prendre des participations minoritaires en fonds propres dans toute activité nouvelle s'implantant dans une zone fragile.

Par ces voies, une partie des flux d'épargne en fonds propres -qui ont spontanément tendance à s'investir dans les opérations les plus rentables-, pourraient être réorientées vers les zones rurales et urbaines fragiles qui en ont prioritairement besoin.

c) Enfin, pour compléter cette panoplie, la Mission soutient vivement la proposition de loi organique présentée par M. François GERBAUD et plusieurs de ses collègues, et tendant à accorder aux communes de moins de 5.000 habitants la possibilité de constituer un plan d'épargne d'investissement communal.

Afin de tester toutes ces réformes et de coordonner les initiatives pour les inscrire plus efficacement dans une politique d'aménagement du territoire, il lui est apparu nécessaire de se doter d'instruments d'analyse et de contrôle du système financier local et des modifications successives qui lui ont été apportées.

#### 4. Améliorer les aides à la décision

Malgré les premières initiatives du Gouvernement BALLADUR qui ont amélioré la répartition des ressources au profit des collectivités les plus défavorisées, l'équité est encore loin d'être devenue le principe de base de l'organisation financière locale. Tout en tendant à établir cette équité, un effort simultané doit être entrepris en vue de diversifier les ressources des collectivités locales.

---

*(1) FINANSDER est la société financière des sociétés de développement régional (SDR). Elle a été créée en 1983. Depuis 1987, elle émet directement sur le marché obligataire afin d'assurer à moindre coût le financement des SDR.*

**Le succès de cette double démarche suppose un effort de transparence et de lisibilité. Une exacte connaissance de l'ampleur des dysfonctionnements et de l'impact des réformes successives est, en effet, nécessaire si l'on veut clarifier les règles du jeu entre l'État et les collectivités locales en matière de ressources financières, comme on l'a fait en matière de compétences.**

**Il est, en effet, exclu d'imposer à certaines parties du territoire des mesures cumulées qui aboutiraient à les déséquilibrer financièrement.**

**Pour cela, il importe de se doter de meilleurs outils statistiques qui devront notamment permettre de mesurer avec certitude l'exacte influence des péréquations tout en apportant une meilleure connaissance de la répartition territoriale des aides publiques à l'investissement.**

**A cette fin, une commission des comptes des collectivités locales pourrait être mise en place comme l'a suggéré, récemment, le groupe «Décentralisation» du Commissariat général du Plan.**

**Dans la même perspective de clarification, la Mission regrette que l'état des crédits budgétaires affectés à l'aménagement du territoire qui devait, au terme de l'article 132 -de la loi de finances pour 1992-, comme l'avait demandé le Sénat, être annexé chaque année au projet de loi de finances n'ait toujours pas été présenté au Parlement. Ce document constituerait un précieux outil d'analyse. Son élaboration aurait pour premier mérite d'imposer aux administrations une démarche nouvelle : penser les crédits budgétaires en terme d'aménagement du territoire. Il est urgent de satisfaire à l'obligation inscrite dans la loi et sur laquelle un engagement gouvernemental avait été pris.**

**En outre, la Mission a, au cours de ses travaux, conclu à la nécessité de mettre en place un Observatoire de l'aménagement du territoire. Cette idée a été opportunément reprise par le Gouvernement.**

**Enfin, il revient au Parlement, qui a vocation à se prononcer sur les grands choix des finances publiques, de pouvoir exercer pleinement sa mission en ce domaine.**

**C'est pourquoi la Délégation parlementaire à l'aménagement du territoire, dont la Mission recommande la création, devrait jouer un rôle en matière d'expertise financière et de contrôle.**

**La mise en place de cette délégation sera l'une des conditions à l'encadrement démocratique des réformes financières préconisées par la Mission.**

\*

\* \*

**La Convention de Poitiers a confirmé la Mission dans une triple conviction.**

**a) Il n'y aura pas d'aménagement du territoire sans une péréquation financière véritable entre collectivités territoriales. Au même titre que la maîtrise de la croissance de l'Ile-de-France, la révision du schéma «Université 2000», l'adaptation du schéma directeur routier, et la défiscalisation des zones rurales et des banlieues défavorisées, la péréquation est un élément incontournable de la nouvelle donne territoriale à laquelle le Pays aspire.**

**b) Mais la Mission ne se fait aucune illusion : les résistances, auxquelles est certaine de se heurter toute remise en cause des droits acquis, seront considérables et exigeront, pour être surmontées, une volonté politique inébranlable.**

**c) Quelle que soit cette détermination, elle exigera, pour s'inscrire dans la réalité, un long délai. La Mission estime qu'une quinzaine d'années -l'équivalent de trois contrats de plan- sera nécessaire pour mettre en place un système nouveau, réellement péréquateur. Dans l'intervalle, des solutions transitoires devront être imaginées pour atténuer les inégalités les plus criantes et interrompre le déclin des territoires ruraux et urbains les plus menacés.**

**La Mission suggère que la loi d'orientation se contente de fixer les principes généraux de la péréquation à réaliser et laisse à des lois d'application ultérieures le soin de les mettre concrètement en oeuvre.**

Les principes en question devraient, selon elle, répondre aux objectifs suivants :

1. La péréquation s'effectuerait sur une base régionale.

2. Elle s'appuierait sur l'évaluation de la moyenne des ressources fiscales (potentiel fiscal), calculée par habitant et par région, rapprochée de la moyenne nationale par habitant.

La base à retenir devrait comprendre l'ensemble des ressources propres des collectivités territoriales (régions, départements, communes) et de leurs groupements. C'est-à-dire les quatre taxes, la fiscalité transférée (vignette, cartes grises, droits de mutation...) ainsi que les produits domaniaux nets, etc...

Seraient également prises en compte les recettes reçues d'autres collectivités territoriales extérieures à la région.

3. La loi d'orientation fixerait l'écart maximum admissible entre les ressources propres par habitant des régions les mieux pourvues et des régions les plus défavorisées.

4. C'est à l'Etat, à travers ses dotations aux collectivités territoriales, (DGF, DGE, budget de l'investissement de l'Etat, contrats de plan) qu'il incomberait de mettre en oeuvre progressivement la «fourchette» fixée par la loi d'orientation. En 2010, l'écart serait ramené à 90 % et 110 %.

Sur la période de quinze années évoquée plus haut, les lois de finances annuelles fixeraient des taux intermédiaires de péréquation. On réaliserait ainsi, un resserrement progressif des disparités qui caractérisent la situation actuelle.

5. Dans l'hypothèse où les objectifs de péréquation fixés par la loi d'orientation ne pourraient pas être atteints à l'aide des seules dotations de l'Etat, on procéderait à des péréquations «horizontales» entre collectivités.

6. La péréquation nationale entre régions devrait être complétée par une péréquation entre départements au sein de chaque région en fonction des critères analogues à ceux applicables entre régions.

7. La Mission est convaincue qu'aucune péréquation ne pourra être valablement mise en oeuvre :

- si l'évaluation des ressources des collectivités n'est pas très proche de la réalité économique, d'où la nécessité de prendre en compte la révision des bases des impôts directs locaux ;



**- si elle ne s'accompagne pas d'une réforme des principaux modes de financement des collectivités locales, notamment de la fiscalité directe locale ;**

**- si elle ne concerne pas une base très large comprenant, en plus de la DGF et de la DGE, l'ensemble des dotations de l'Etat y compris celles figurant aux contrats de plan.**

## CHAPITRE VII

### LES INFRASTRUCTURES DE COMMUNICATION

L'histoire et la géographie l'ont chaque fois démontré : il n'y a pas de développement économique sans réseaux de communications.

L'existence de ces réseaux favorisa, dès la plus haute antiquité, l'ascension de la Mésopotamie et de l'Égypte. Plus tard les Phéniciens bâtirent leur richesse sur le développement des premières routes maritimes en Méditerranée. C'est en tissant de telles liaisons et en construisant des routes royales que COLBERT et ses successeurs permirent la croissance de l'économie sous l'ancien régime. Quant aux ambitieux programmes de construction de chemins de fer, de canaux et de routes, lancés sous le Second Empire et la III<sup>ème</sup> République par les grands ministres que furent Louis MAGNE et Charles de FRECYNET, ils engendrèrent une prospérité qui est encore dans les mémoires.

Jamais, cependant, la relation entre transports et croissance, communications et développement n'a été aussi évidente et directe qu'en cette fin du XX<sup>ème</sup> Siècle. L'évolution de la production et de la distribution, l'économie des «flux tendus» et du «juste à temps», le rôle clef qui revient de plus en plus à la logistique, font de la rapidité, de la sécurité et de la commodité du transport des hommes et des marchandises un facteur décisif de la compétitivité des entreprises et donc de l'organisation des territoires. Le «plan routier breton» est un bon exemple de la contribution que les infrastructures peuvent apporter au développement d'une région. Les États-Unis illustrent, en sens inverse, l'impact négatif d'un retard des investissements publics sur l'économie d'un pays. On attribue, en partie, outre-atlantique, la baisse de la compétitivité américaine à la dégradation des grandes infrastructures du pays pendant les années 1960 et 1970. Une dégradation que le programme «Moving America», lancé par le Président BUSH et repris par son successeur, a pour but de corriger grâce à des investissements annuels de 150 milliards de dollars pendant cinq ans. La rentabilité «ex post» de telles opérations est, en général, supérieure à celle qui était attendue en raison des conséquences externes positives qu'elles engendrent et de l'effet d'entraînement des investissements publics sur les investissements privés.

## **I. LE RETARD FRANÇAIS**

**La Mission, quant à elle, est convaincue que désenclaver c'est déjà développer. Elle est persuadée que la résurrection de l'aménagement du territoire en France passe par un accroissement significatif de l'effort global consenti par le pays pour le développement de ses infrastructures de communication, mais aussi par une remise à jour des priorités régionales et modales, telles qu'elles ont été définies jusqu'ici.**

**La situation des transports en France se caractérise, en effet, par un paradoxe qui frappe tous les observateurs.**

**D'un côté notre pays possède des atouts qu'on lui envie :**

**- une avance technologique reconnue, que lui confèrent des réalisations telles que le TGV, le RER ou l'Airbus ;**

**- un savoir-faire recherché, acquis par nos grandes sociétés constructrices d'autoroutes, d'aéroports ou de métros ;**

**- enfin, une situation géographique, qui fait du territoire français un point de passage obligé entre l'Europe ibérique et la Grande-Bretagne, d'une part, l'Europe continentale d'autre part.**

**Or la France, malgré ces atouts, est mal placée dans la comparaison européenne en matière de transports.**

**- Elle vient au 9ème rang pour le kilométrage d'autoroutes rapporté à la superficie et au 7ème rang pour leur longueur rapportée à la population.**

**- La congestion constatée sur l'axe nord-sud, dans la région Ile de France et aux abords des métropoles régionales est parmi les plus critiques d'Europe.**

**- Nos ports déclinent et les fuites de trafic vers Anvers et Rotterdam atteignent 15 % de nos ventes à l'étranger.**

**- Ce qui reste de la navigation fluviale vaut à peine qu'on en parle.**

**- Nos grands opérateurs nationaux, la SNCF et Air France, sont en situation difficile pour le premier et franchement critique pour le second.**

Ainsi, les performances du TGV n'empêchent pas qu'il faille, sur une grande ligne traditionnelle, mettre seize minutes de plus aujourd'hui qu'il y a dix ans pour se rendre par le train de Paris à Aurillac !

- Enfin, et peut-être surtout, le contraste entre les parties du pays qui sont bien desservies et les régions qui restent enclavées est si marqué, qu'on peut, sans excès de langage, parler d'une France duale.

Le retard de la France par rapport à ses voisins les plus proches, Allemagne, Italie, Suisse, Belgique, etc..., remonte aux années 1950. Pour le combler la loi du 18 avril 1955 autorisa la construction de tronçons d'autoroutes à péage. La France s'engageait dans une voie -le financement des autoroutes par l'utilisateur- dont l'importance n'a pas cessé de croître. D'autant que la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs (la LOTI), adoptée en décembre 1992, permet de financer les tronçons à rentabilité différée grâce aux excédents dégagés par les tronçons les plus fréquentés.

**LA LOTI : LOI D'ORIENTATION DES TRANSPORTS INTÉRIEURS**  
(Loi n° 82-1153 du 30.12.82)

- C'est une loi libérale qui décrit les principaux objectifs de notre système de transport : besoins des usagers, unité et solidarité nationale, défense du pays, développement économique et social, aménagement équilibré du territoire, expansion des échanges internationaux, notamment européens.

- Elle affirme le droit aux transports, la concurrence et la complémentarité entre les modes.

- Elle fonde les choix d'investissement des infrastructures sur l'efficacité économique et sociale de l'opération.

Toutefois, comme plusieurs rapports récents (Bourdillon, Descouture, Le Plan) l'ont montré, les investissements «transport» qui avaient atteint 2 % du PIB dans la décennie 1970, retombèrent à 1,6 % et 1,2 % dans la décennie 1980, accentuant à nouveau le décalage entre la France et ses partenaires européens.

Il fallut attendre le schéma «Méhaignerie» pour que, à partir de 1987, un redressement s'amorce. Le mérite de ce schéma ne réside pas seulement dans l'accélération qu'il a imprimée à la mise en oeuvre du programme autoroutier, mais dans les innovations majeures qu'il a apportées à son tracé. Au système radial, hérité du passé, centré sur Paris, il a, en effet, ajouté plusieurs contournements

de l'Ile-de-France et des transversales à travers le Massif Central, destinés les uns et les autres à raccorder le territoire français à l'espace européen. Aussi constitue-t-il, du point de vue de l'aménagement du territoire, une avancée décisive, que les compléments apportés au schéma par ses successeurs eurent pour conséquence d'accentuer.

### **LE PLAN «MÉHAIGNERIE» POUR LES AUTOROUTES**

Ce plan, qui porte le nom de son auteur Pierre MEHAIGNERIE, a permis de passer d'une logique de tronçon explicitement prévue par la loi du 18 avril 1955 à une logique de réseau.

Il devient possible de financer une autoroute adjacente ou complémentaire dont la rentabilité apparaît comme différée grâce au péage d'une autoroute existante.

Ces dispositions ont permis de mettre en chantier la réalisation du schéma «MÉHAIGNERIE» enrichi ensuite par deux de ses successeurs Maurice FAURE et Michel DELEBARRE et approuvé finalement par le décret 92.379 du 2 avril 1992.

5

Il n'en demeure pas moins que la succession de coups d'accélérateur et de coups de frein illustre l'incapacité de la France à poursuivre avec continuité l'effort nécessaire pour atteindre la parité européenne. C'est pourquoi la Mission demande que l'effort de la Nation pour ses infrastructures de communication soit mis à niveau et poursuivi sans faiblir pendant toute la durée d'application de la loi d'orientation, faute de quoi l'aménagement du territoire resterait un vœu pieux, incapable de s'inscrire dans le concret.

## **II. LES ACTIONS À RÉALISER**

### **A. ACCROÎTRE L'EFFORT**

**La Mission estime que l'effort global consenti par le pays pour son appareil de transport doit être sensiblement accru.**

**Le rapport du Plan expose le danger d'une stagnation de cet effort au niveau actuel de 1,6 % du PIB. Les graves insuffisances qui en résulteraient dans le secteur routier, le transport combiné, les plates-formes multimodales ou la desserte de l'Île-de-France porteraient une atteinte sérieuse à la compétitivité du pays dans le contexte européen.**

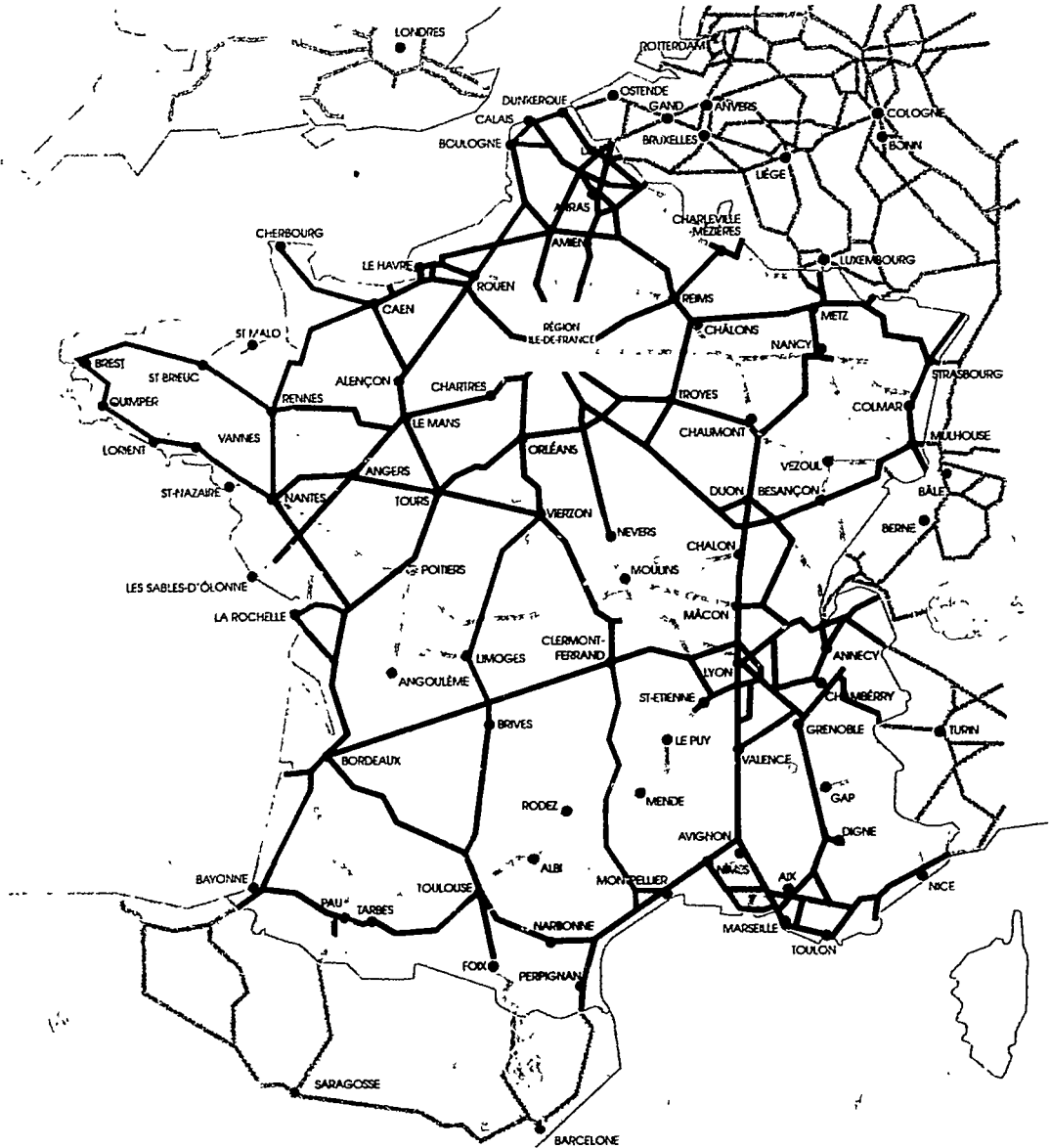
**L'objectif que la Mission juge à la fois nécessaire et réaliste rejoint celui proposé dans le récent rapport de M. Renaud ABORD de CHATILLON (rapporteur général au Commissariat général du Plan) au ministre des transports, M. Bernard BOSSON, à savoir un accroissement des investissements de 10 à 20 %. Ce qui impliquerait une dépense annuelle supplémentaire de l'ordre de 15 milliards, s'ajoutant aux 90 milliards annuellement investis par la France dans son système de transports.**

### **B. COMPLÉTER LES TRACÉS**

**La Mission estime indispensable, d'autre part, de revoir et surtout de compléter le schéma directeur routier national ainsi que le schéma de la grande vitesse ferroviaire pour en accentuer le caractère volontariste et pour les mettre en harmonie avec les objectifs d'aménagement du territoire, tels que la Mission les a exposés dans la deuxième partie du rapport.**

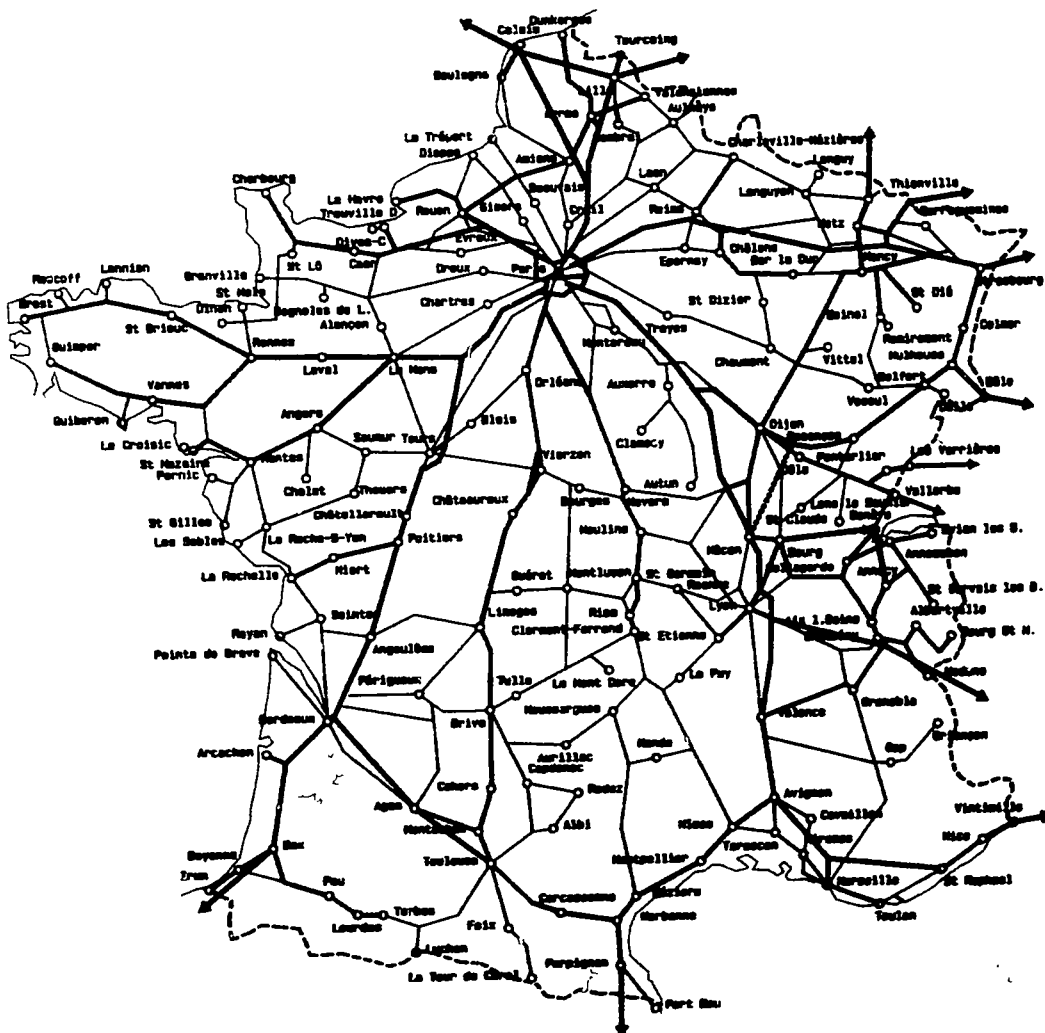
**Le premier de ces objectifs est d'empêcher la marginalisation du territoire national par rapport à la mégapole européenne, qui va de Londres à Milan en passant par le Bénélux, le sud de l'Allemagne et la Suisse.**

# Le Schéma Directeur routier National



# Schéma Directeur National des liaisons ferroviaires à grande vitesse

Comité interministériel d'Aménagement du  
Territoire, 14 mai 1991



- Lignes nouvelles ( - - - - Itinéraire non arrêté)
- Connexions nécessitant un accord international
- Lignes aménagées et lignes classiques empruntées par les trains à grande vitesse
- Autres lignes existantes empruntées par les trains rapides et express

Source : DATAR.



**Le second objectif consiste à mettre un terme à la coupure de la France en deux : d'un côté, le nord, l'est et le sud-est, bien desservis mais souvent congestionnés ; de l'autre, l'ouest, le sud-ouest et le centre, mal irrigués et souvent menacés de désertification.**

**Le troisième objectif consiste à faire évoluer la France «unipolaire» d'aujourd'hui, vers un modèle multipolaire, valorisant au maximum l'atout que constitue pour notre pays sa position centrale en Europe.**

**Pour atteindre ces objectifs il convient, en premier lieu, d'aligner l'échéance des schémas routier (2005) et ferroviaire sur l'échéance - 2015 - que le Gouvernement a fixée pour la loi d'orientation sur l'aménagement du territoire qu'il présentera au Parlement au printemps 1994. La Mission approuve la «vision longue» que le Gouvernement a retenue pour l'aménagement du territoire. Mais elle estime que la même vision doit s'imposer pour la politique des transports qui est un des principaux leviers de l'aménagement du territoire.**

**Cette projection jusqu'en 2015 permettra, sans céder à la démagogie, de compléter les tracés tels qu'ils ont été arrêtés par le schéma directeur routier national et le schéma directeur de la grande vitesse ferroviaire, adoptés l'un et l'autre par le Gouvernement le 2 avril 1992.**

**Les itinéraires suivants pourraient être notamment retenus :**

**- l'arc atlantique, comprenant notamment l'«autoroute des estuaires» ;**

**- l'arc méditerranéen, maillon français de l'itinéraire européen Valence-Gênes ;**

**- un faisceau de 4 itinéraires sud-ouest nord-est, reliant l'Espagne à l'Allemagne à travers les quatre percées pyrénéennes, Hendaye, le Somport, le Puymaurens, Perpignan ; ces itinéraires qui irrigueront le centre de la France constitueraient une véritable «colonne vertébrale» destinée à équilibrer la dorsale européenne Londres-Milan ;**

**- entre ces axes des «laçages» est-ouest devront être réalisés : Amiens-Metz (par Saint-Quentin et Reims) ; Nantes-Bâle (par Tours et Bourges) ; Bordeaux-Lyon (par Clermont-Ferrand) ;**

**- l'achèvement du grand contournement de Paris ;**

- l'axe nord-sud Lille-Marseille, comprenant l'itinéraire principal A1, A6, A7 et les itinéraires alternatifs A1 bis, A16 au nord de Paris, mais aussi A 75 (Massif Central) et A 5 (Alpes) avec leurs prolongements naturels ;

- quelques liaisons spécifiques, susceptibles de pallier des maillons manquants, tels que Marseille-Turin, sont également à prévoir.

**Autant dire que la France doit se donner un double objectif :**

- réaliser le schéma directeur routier à la date prévue, soit 2005 ;

- élargir ce schéma jusqu'à l'horizon 2015 pour y inclure les priorités de l'aménagement du territoire qui seront arrêtées par la loi d'orientation.

Quant au schéma de la grande vitesse ferroviaire, le décret du 2 avril 1992 qui l'approuve ne fixe aucun délai de réalisation. Il est temps de combler cette lacune. Ceci pourrait être fait en prévoyant pour l'an 2000 l'achèvement des TGV Méditerranée et Est et en programmant pour 2015 la réalisation des scénarios B et C du rapport du Plan « transports 2010 », soit : Tours-Bordeaux et Bordeaux-Toulouse, le grand sud, la Bretagne et Rhin-Rhône.

### C. REVOIR LES PRIORITÉS

Assurer, dans les meilleures conditions, les grandes liaisons interurbaines, raccorder le territoire national à l'espace européen, réaliser les pénétrantes qui serviront de levier au développement de l'espace rural fragile, décongestionner l'Ile-de-France, sont autant d'objectifs fondamentaux, qui font l'unanimité. Mais ils n'auront leur plein impact sur l'aménagement du territoire que s'ils irriguent la totalité du territoire et s'ils assurent une bonne coordination entre les différents modes de transports. Ce qui implique que plusieurs priorités, jusqu'ici négligées, soient prises en compte.

Il convient, d'une part, de mettre en place des « rabattements » à toutes les gares du TGV ainsi qu'aux échangeurs autoroutiers. Il est essentiel, en effet, de veiller soigneusement à la « continuité locale » des grands axes en assurant notamment une bonne complémentarité entre les modes (routes, avion, train) et

en veillant aux échangeurs entre ces modes. C'est une exigence absolue si l'on veut éviter que le développement des moyens de communication ne crée de nouvelles et redoutables inégalités entre Français. Or il est permis de penser que la SNCF, en concentrant ses investissements sur la grande vitesse, n'a pas fait d'effort suffisant sur le fret, les transports régionaux et les trains Corail, créant des déséquilibres qu'il convient de corriger.

- Il serait souhaitable, d'autre part, d'accroître le nombre des arrêts du TGV pour réduire, au moins dans une certaine mesure, les injustices créées par la grande vitesse ferroviaire. Mieux vaut desservir un plus grand nombre de villes plutôt que de se soumettre aveuglément à l'obsession des records de vitesse ; c'est le choix pragmatique fait par l'Allemagne.

- Mieux vaut, ensuite, pour décongestionner les axes les plus chargés, construire des itinéraires alternatifs plutôt que d'accroître systématiquement la capacité des itinéraires encombrés qui poussent à la concentration démographique.

- Enfin, la construction de plates-formes multimodales est indispensable à la vitalité du transport européen dans la compétition européenne.

Il n'y a pas lieu, en revanche, de faire figurer au nombre des priorités le projet d'autoroute ferroviaire, dont tout indique qu'il est prématuré, onéreux et d'une rentabilité douteuse.

### **III. LE FINANCEMENT : UN PROBLÈME DIFFICILE MAIS SOLUBLE**

En formulant ses propositions, la Mission a naturellement eu conscience des obstacles financiers auxquels se heurterait leur mise en oeuvre, dans le contexte budgétaire particulièrement difficile des années 1990 : des obstacles qui appellent, de la part de la Mission, deux séries d'observations.

#### **A. REVALORISER LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT**

D'une part, la Mission souhaite que les arbitrages budgétaires futurs fassent une plus juste place à l'aménagement du territoire et donc à l'impératif du désenclavement territorial. Les

90 milliards de francs que la collectivité nationale consacre actuellement à son système de transport se répartissent, en effet, comme suit :

Etat	8,4	moins de 10 %
Collectivités	45,9	plus de 50 %, dont 37 pour la voirie locale
Entreprises publiques	25,2	
Concessions	10,5	
Total	90,0	

La Mission jugerait normal que la participation à peine congrue, actuellement assumée par l'Etat dans le financement des infrastructures de transports, soit accrue et retrouve, en pourcentage, dans les budgets des années à venir, l'importance qui fut la sienne au cours des années 1970. Un exemple illustre ce glissement : celui du réseau autoroutier. En 1980, l'Etat assumait 42 % de son financement ; en 1990 il n'en supportait plus que 27 %. Pendant la même période la contribution des collectivités territoriales au financement routier a été multipliée par 5 ! Il paraîtrait logique de rechercher pour l'avenir un meilleur équilibre !

#### B. ROUVRIRE LE DOSSIER DE LA TARIFICATION

Toutefois, les dotations budgétaires de l'Etat, même augmentées, ne permettront pas de réaliser les objectifs jugés essentiels par la Mission. Aussi estime-t-elle indispensable de rouvrir le dossier de la tarification. En France, pour les grandes liaisons (autoroutes, TGV), c'est essentiellement l'usager qui paie. Il en va différemment ailleurs, en Allemagne par exemple. Mais le système français est bon. Il a surtout l'immense mérite d'être accepté. La Mission estime qu'il convient de le conserver. Mais elle demande qu'on en développe les potentialités dans trois directions.

- D'abord, en desserrant la contrainte financière, c'est-à-dire en libéralisant ou, à défaut, en contractualisant les tarifs, en prolongeant les concessions et en refaisant de l'autorité organisatrice des transports, c'est-à-dire de la Direction des routes du Ministère de l'Équipement, ce qu'elle n'aurait jamais dû cesser d'être : l'instance de contrôle des sociétés concessionnaires.

- Ensuite, en utilisant très largement la tarification pour tendre vers une meilleure gestion des flux de trafic dans le temps et dans l'espace.

- Enfin, en développant systématiquement la solidarité financière entre opérateurs, qu'ils soient publics ou privés, c'est à dire en reportant les excédents des liaisons les plus fréquentées sur la construction et l'exploitation des liaisons à rentabilité différée.

Le rôle de péréquateur de l'établissement public «Autoroutes de France» (ADF) serait ainsi appelé à évoluer.

Institué par l'article 29 de la loi de finances rectificative n° 82-1152 du 30 décembre 1982 complété par l'article 22 de la loi de finances rectificative pour 1984, ADF a pour mission d'assurer une péréquation des ressources des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (1) et de tunnels internationaux comme le Mont Blanc et le Fréjus.

Depuis 1987, le Gouvernement alloue, par l'intermédiaire d'ADF, une dotation en fonds propres aux sociétés.

Le mécanisme actuel de péréquation qui, selon les experts, pourrait devenir déficitaire en 1994-1995, pourrait opportunément être redéfini dans une optique d'aménagement du territoire.

Dans la conjoncture budgétaire actuelle, l'utilisation plus systématique des possibilités financières offertes par la tarification est, par ailleurs, indispensable si on veut rendre le système autoroutier plus dynamique. D'autres solutions ont, aussi, été avancées. Le rapport «ABORD de CHATILLON» suggère de corriger l'anomalie que constitue le fait, pour la région parisienne, d'être à la fois la plus riche et celle dont le réseau autoroutier ne comporte aucun péage, en instaurant une taxe additionnelle sur les carburants en Ile-de-France.

Pour sa part, la Mission suggère, pour la construction de nouvelles infrastructures, d'opérer une péréquation en utilisant le produit des péages qui seraient mis en place en Ile-de-France, ainsi que le propose la Mission (4ème partie, chapitre IX) pour financer des sections dans les régions moins favorisées.

---

(1) COFIROUTE, société privée, exclue.

### C. RECOURIR AU FINANCEMENT EUROPÉEN

La Mission estime, enfin, que le budget de la Communauté devrait être plus largement mis à contribution.

Il l'est d'ores et déjà, à travers les fonds dits «structurels» et notamment le fonds de cohésion créé par le Traité de Maastricht dans le cadre de l'Union Economique et Monétaire. Mais seules les régions les plus défavorisées (Péloponnèse, Algarve, etc...) ont accès aux ressources ainsi dégagées.

Aussi conviendrait-il de doter beaucoup plus largement la ligne du budget communautaire destinée à contribuer au développement d'infrastructures «d'intérêt européen». Ce fonds intéresse au premier chef la France en raison de sa position géographique centrale en Europe. La proposition avait été faite, il y a quelques années, de multiplier par 10 les ressources dont il est doté (100 millions d'écus à l'époque). Cette suggestion mériterait d'être reprise par le Gouvernement.

### IV. L'ENVIRONNEMENT : ATTEINTES MAÎTRISABLES ET AVANTAGES SIGNIFICATIFS

La Mission ne propose nullement de considérer comme négligeable les objections soulevées contre le développement des infrastructures de transports par les associations de défense de l'environnement.

Il est incontestable, en effet, que les transports ont des effets négatifs sur l'environnement : bruit, pollution de l'air, accroissement de l'effet de serre, atteintes portées aux paysages, etc...

Mais la Mission tient à souligner les progrès considérables faits, dans la période récente, pour atténuer ces inconvénients : diminution des émissions polluantes des moteurs à explosion et des réacteurs d'avions, murs anti-bruit, plantation, traitement de l'eau, continuité transversale, passages pour la faune sauvage, mise en valeur des sites archéologiques, etc...

Dispositions qui ne vont, d'ailleurs, pas sans entraîner de lourdes charges, puisque les dépenses pesant sur les autoroutes, au titre de l'environnement, évoluent entre 4 % et 8 % de l'investissement total.

On aurait tort, d'autre part, de passer sous silence les effets positifs des transports sur l'environnement. Les contournements autoroutiers des grandes agglomérations suppriment les congestions urbaines et réduisent les pollutions ; ils ont, de ce fait, un intérêt écologique évident. De même permettent-ils la création de zones d'activité à proximité des villes qui évitent le «mitage» des banlieues. Certains tracés permettent la découverte de paysages difficiles d'accès ou présentent des qualités architecturales unanimement reconnues.

Enfin, peut-on tenir pour négligeable le fait que la sécurité est quatre fois plus élevée sur les autoroutes que sur les routes nationales ?

L'environnement, à condition de traiter avec sérieux les problèmes qu'il pose, ne constitue donc pas un obstacle au développement des infrastructures que «l'aménagement économique» du territoire national exige.

Mais la Mission tient à souligner avec force -et elle y reviendra dans le chapitre consacré à l'espace rural- que les conséquences les plus néfastes pour l'environnement de la France sont celles que l'on peut attendre de la désertification.

## V. LES AUTRES MODES

La Mission ne sous-estime pas les problèmes posés, du point de vue de l'aménagement du territoire, par les autres modes de transport (liaisons aériennes, ports, canaux) ni leur importance, notamment dans la concurrence européenne.

### A. LA DESSERTE AÉRIENNE DU TERRITOIRE

S'agissant de la desserte aérienne du territoire, elle tient à attirer l'attention sur les graves dangers que comporte l'ouverture, à partir de 1997, de l'espace aérien français à la libre concurrence européenne. Celle-ci fera peser une très sérieuse menace sur l'équilibre financier de la desserte aérienne telle qu'Air Inter l'a mise en place au cours des 30 dernières années. Le moment est donc venu de définir la politique du transport aérien qui sera appliquée, en France, dans les prochaines années. Il s'agit, dans le respect des textes

communautaires intervenus récemment (1), d'assurer l'égalité de concurrence entre les compagnies étrangères et françaises, de permettre à Air Inter d'assurer sa rentabilité et de mettre en place des mécanismes de péréquation et de subventionnement, évitant de faire supporter le coût du soutien à une ligne d'intérêt régional aux seules collectivités locales concernées. Aussi, le comité de réflexion que le ministre des transports (2) a chargé d'analyser l'évolution des dessertes aériennes intérieures, devrait-il formuler des propositions permettant au Parlement d'approfondir ses réflexions sur ce dossier avant le dépôt du projet de loi d'orientation du territoire.

La Mission demande, d'autre part, au Gouvernement de développer les dessertes internationales directes à partir des grands aéroports de province. En annulant, en novembre 1990, près de 20 ans de coopération avec les collectivités locales pour atteindre cet objectif, Air France a porté à l'aménagement du territoire un coup très grave.

Est-il, enfin, besoin d'ajouter que la France ne résistera à la concurrence européenne que si ses deux grands opérateurs nationaux, la SNCF et Air France, retrouvent, par leur réorganisation interne, mais aussi grâce au soutien de l'Etat, le chemin de la santé financière ?

## B. LES PORTS

La France a-t-elle négligé ses ports ? On l'affirme souvent. Pourtant, les efforts consentis au long des siècles ont été considérables. François 1er fonda le Havre de Grâce. Richelieu créa la Marine française de guerre et de commerce. Vauban, sous Colbert, construisit les principaux ports de commerce et mit en défense les côtes. Le Premier Empire développa les ports militaires. Le XIXème siècle donna aux ports maritimes un remarquable essor, en partie lié aux conquêtes coloniales. Le XXème siècle n'a pas été moins dynamique. Des aménagements considérables ont adapté les ports français à la révolution que connaissait le trafic maritime. Super-pétroliers, minéraliers, porte-conteneurs ont nécessité de nouveaux quais en eau profonde, ainsi que des équipements lourds et coûteux : grues, portiques à conteneurs, tapis roulants, hangars spécialisés. Les

---

(1) Notamment le règlement du Conseil n° 2407/92 du 23 juillet 1992 concernant les licences des transporteurs aériens.

(2) Suite, notamment, à une demande de la commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat.



**équipements de Fos, d'Antifer au Havre et du port-ouest de Dunkerque sont relativement récents.**

**Pourtant, la flotte française de commerce a connu une désolante régression dans les années 1970 et 1980. De la 5ème place, elle est tombée à la 19ème place dans le monde.**

**Parallèlement, la part de marché détenue par les ports français, bien que croissante en valeur absolue, a considérablement diminué au profit des ports du Nord de l'Europe, essentiellement Anvers et Rotterdam. En 1990, sur les 13 premiers ports mondiaux, 8 étaient japonais et 3 seulement européens : Rotterdam, avec un trafic de 288 millions de tonnes, Anvers et Marseille à la 13ème place avec 90 millions de tonnes. La part de notre commerce extérieur empruntant les ports français a eu, d'autre part, tendance à régresser en tonnage et en valeur, tout en restant importante.**

**Cette crise des ports français a des causes bien connues.**

**En premier lieu, la mauvaise qualité et le coût élevé de la manutention, dus à l'archaïsme de la profession des dockers : en 1986, le taux de non-emploi des quelque 14.000 dockers atteignait 33 %. La loi du 9 janvier 1993 a heureusement mis fin à cette situation intenable.**

**En second lieu, le manque d'esprit entrepreneurial des principaux acteurs, trop enclins à faire transiter leur fret par les ports de la Mer du Nord.**

**De nombreux rapports ont traité de cette situation (Grégoire, Maurize, Lathiere, Dupuidauby, Chassagne, Broissier, la Cour des Comptes et, plus récemment, Jacques Brunier) dont on ne doit pas sous-estimer les conséquences négatives sur l'aménagement du territoire. En effet, chaque région, même située à l'intérieur du territoire, est importatrice et exportatrice et donc tributaire de la qualité des ports.**

**C'est 55 % du commerce extérieur français qui emprunte la voie maritime : autant dire que la performance du système portuaire retentit sur le territoire tout entier. D'autant que les ports sont des plates-formes logistiques qui attirent des implantations diverses, notamment industrielles, et alimentent le réseau des transports terrestres.**

**Le principal obstacle à une relance de l'activité portuaire française -le statut des dockers- ayant disparu, la Mission demande à l'Etat de mettre en oeuvre une politique portuaire d'ensemble, comportant quatre volets :**

① **Inciter les professionnels à reconquérir les parts de marché perdues depuis une dizaine d'années et à retrouver une compétitivité égale à celle de leurs concurrents européens.**

② **Préserver l'équilibre entre les grandes plates-formes portuaires à vocation européenne (Marseille-Etang-de-Berre, le Havre-vallée-de-la-Seine, Dunkerque, Nantes-Saint-Nazaire) et les autres ports, dont le rôle au service des économies régionales ou la spécialisation dans certaines filières (voyageurs, bois, céréales, aliments du bétail, etc.) constituent d'intéressants atouts pour le pays.**

③ **Réformer la domanialité portuaire. D'importantes réserves foncières existent, en effet, autour des ports. Elles font partie du domaine public et sont, en fait, des friches, qui pourraient accueillir de grandes zones industrielles propres à revitaliser les villes auxquelles les ports ont donné naissance et à dynamiser des régions entières.**

④ **Améliorer la desserte routière et ferroviaire des ports. Ceci implique que soient accélérés les raccordements nécessaires à une bonne liaison entre les ports et l'intérieur du pays. Les solutions de continuité entre nos principaux ports et les grandes infrastructures autoroutières, ferroviaires et fluviales sont, en effet, nombreuses. Le cas du port du Havre, qu'évite l'autoroute de Normandie, et celui de Marseille, pénalisé par le non-achèvement de la liaison Rhin-Rhône, en sont les illustrations. La Mission demande qu'il soit remédié à ces lacunes.**

### **C. LES VOIES NAVIGABLES**

**La modernisation du système des rivières et canaux et le développement du transport fluvial n'ont pas été une priorité pour la France au XXème siècle. Les avantages de ce mode de transport sont pourtant évidents : il est le meilleur marché, le plus économe en énergie et le mieux adapté aux transports des pondéreux et des matières dangereuses.**

La France du XIXème siècle l'avait compris et avait doté le pays d'un réseau de voies navigables relativement développé, au gabarit «Freycinet» de 250 tonnes.

Mais les gabarits modernes sont beaucoup plus importants : de 1.000 à 4.000 tonnes. Par rapport à cette exigence, le réseau français fait aujourd'hui pauvre figure dans la comparaison européenne.

Sa longueur, au gabarit moderne, ne dépasse pas 1.988 km contre 3.599 km en Allemagne et 2.391 km en Hollande.

Sa fragmentation en quatre bassins non raccordés entre eux (Rhône, Seine, Rhin et Moselle) est une faiblesse que ses partenaires ont su corriger, notamment l'Allemagne en opérant le raccordement Rhin-Main-Danube, qui relie la Mer du Nord à la Mer Noire.

A quoi il faut ajouter l'obsolescence de notre flotte fluviale, à l'exception de la flotte rhénane, qui, soumise à la concurrence des flottes européennes, s'est modernisée et se porte dans l'ensemble plutôt bien.

Deux types d'actions devraient être envisagés :

Premièrement, une action sur la profession qui ne sera en mesure d'affronter la concurrence que si elle se modernise profondément.

Deuxièmement, une action sur le réseau pour l'étendre et le moderniser. Trois projets (Seine-Nord, Seine-Est, Rhin-Rhône) ont été mis en avant pour raccorder nos bassins fluviaux. Un quatrième projet est destiné à moderniser notre réseau à grand gabarit pour le mettre à parité avec le réseau germano-belgo-hollandais.

Reste, évidemment, à dégager un financement, la création de l'Etablissement public «Voies Navigables de France» n'ayant pas apporté de recettes supplémentaires substantielles. Le problème n'est pas simple : les investissements actuels dans les voies navigables sont de l'ordre de 0,5 milliard de francs par an et la réalisation du programme ci-dessus exigerait une cinquantaine de milliards.

Aussi, le ministre de l'Equipement et des Transports, M. Bernard BOSSON, a-t-il déclaré devant le Sénat qu'au lieu de tenter, sans y parvenir, comme l'avaient fait ses prédécesseurs de réaliser simultanément, les quatre aménagements, il se proposait de n'en choisir qu'un -il est permis de penser qu'il s'agit du projet Seine-Nord- mais de l'achever en cinq ans.

Consciente des difficultés budgétaires auxquelles les pouvoirs publics se trouveront confrontés dans les années à venir, la Mission se borne à attirer l'attention du Gouvernement sur l'importance stratégique que revêt pour la France et l'aménagement du territoire, dans la concurrence européenne, la mise à niveau de notre réseau fluvial.

3

#### D. LES PLATES-FORMES MULTIMODALES

Nos voisins allemands, beneluxiens et surtout italiens, ont mis en oeuvre une politique de plates-formes logistiques dont la France doit s'inspirer si elle entend valoriser sa position stratégique au coeur de l'Europe occidentale. Or, on constate dans notre pays une tendance à la multiplication désordonnée de plates-formes de toutes sortes, dues à l'initiative de chambres de commerce, de SIVOM, de municipalités, de SEM ou du secteur privé. Beaucoup sont équipées par un transporteur, un distributeur ou un chargeur pour ses propres besoins. Certaines de ces plates-formes ne sont que des relais routiers améliorés.

Cette prolifération incontrôlée porte en elle un risque de gaspillage sans pour autant répondre aux exigences de la logistique moderne. Celle-ci attend des plates-formes qu'elles remplissent les fonctions suivantes :

- le changement de mode de transport : de la route au rail et, là où la géographie le permet, le transport aérien et maritime ;

- le stockage, avec entrepôts, installations spéciales, chaîne du froid, etc... ;

- le dégroupage et, si nécessaire, le regroupage ;

- le conditionnement et l'emballage ;

- le transit.

Les plates-formes, pour être pleinement compétitives, doivent être multimodales et offrir un grand nombre de services matériels et immatériels.

Le moment est venu de mettre un terme au désordre qui caractérise le secteur. Il appartient au ministre de l'Équipement en étroite liaison avec le ministre d'État à l'Aménagement du territoire,

la DATAR et le commissariat au Plan, de formuler un projet pour l'ensemble du pays comportant :

- un repérage géographique des points nodaux du territoire ;
- une hiérarchisation des plates-formes ;
- des priorités pour leur réalisation ;
- l'identification des équipements dont elles doivent être dotées ;
- des aides de l'Etat susceptibles d'influer sur les choix des autorités locales.

Le repérage devra s'appuyer sur des critères scientifiques et financiers rigoureux et prendre en compte deux préoccupations complémentaires :

- d'une part, celle de disposer de plates-formes possédant un rayonnement européen, telles qu'il s'en développe dans la région parisienne, la vallée du Rhône et le Pas-de-Calais ;

- d'autre part, la préoccupation d'assurer la solidarité territoriale, qui passe par l'équipement de l'Arc atlantique et de l'Arc méditerranéen, mais aussi par l'installation de plates-formes rail-route judicieusement réparties à l'intérieur du territoire. Le géographe Roger BRUNET a fait, à cet égard, d'intéressantes propositions dans le cadre des travaux du GIP Reclus.

## **VI. LES RÉSEAUX DE TÉLÉCOMMUNICATION**

Les télécommunications joueront dans l'avenir, pour l'aménagement du territoire, un rôle aussi important que les infrastructures de transport. Dès à présent, aucune entreprise ne peut survivre sans branchement téléphonique et peu nombreuses sont celles qui acceptent de s'installer sans être assurées d'un accès facile aux banques de données, aux fichiers informatisés ou à la transmission d'images fixes ou semi-animées.

De ce point de vue, la France dispose d'atouts.

Son réseau téléphonique compte parmi les plus modernes du monde (en 1992, la totalité des circuits téléphoniques locaux et 86 % des circuits interurbains étaient gérés par des commutateurs numériques). Transpac, son système public de communication à grande vitesse des données informatiques, est une référence internationale. Télétel, le réseau télématique bâti autour du Minitel -un terminal informatique maniable et peu coûteux-, Il est plus utilisé par les entreprises que par les particuliers.

**Enfin, avec Numéris, la France est actuellement le seul pays au monde à offrir, en tout point de son territoire métropolitain, un accès commode à un réseau numérique à intégration de services.**

*L'idée de Numéris est née, au début des années 1970, de la nécessité de mettre de l'ordre dans la multiplicité des services, des réseaux, des protocoles de raccordement et des matériels utilisés. D'où la construction d'un outil de communication véhiculant indifféremment voix, données informatiques, textes écrits, images fixes ou semi-animées et utilisant -contrainte fondamentale- les milliers de kilomètres de lignes d'abonnés déjà posées.*

*Autrement dit, Numéris n'est pas un réseau supplémentaire de télécommunication mais une façon d'accéder aux réseaux existants (téléphone, Transpac, liaisons spécialisées...) ou, plus exactement, aux services rendus par ces réseaux : communication vocale, télécopie, télétext, échange de données informatiques, vidéotex «classique» ou photographique, services d'aiguillage et de connexion, jusque-là réservés aux entreprises dotées de gros standards numériques.*

*Numéris a vocation à ouvrir l'accès à la totalité des services de télécommunication, à l'exception des transmissions de mobiles et d'images animées. De ce fait, il intéresse en premier lieu les entreprises et les professionnels. Dans l'immédiat, sa commercialisation dans le grand public n'est pas prévue avant la fin du siècle. A terme, grâce à un travail de normalisation soutenu, il devrait s'interconnecter avec les autres réseaux numériques à intégration de services (RNIS) en cours de construction ou d'achèvement chez nos partenaires européens.*

**Nos grands réseaux de télécommunication nationaux ne sont donc pas sujets aux reproches qui ont été formulés précédemment à l'encontre des infrastructures de transport : ils desservent, en effet, sans exception notable l'ensemble du territoire.**

**Il ne s'en suit pas que la situation réponde aux exigences actuelles et surtout futures de l'aménagement du territoire.**

**Les propositions de la Mission sont donc les suivantes :**

**① Dans l'immédiat, le problème à résoudre est celui de la facturation.**

**En effet, le prix des communications téléphoniques et de celles qui utilisent Numéris continuent de varier avec la distance (1).**

Ainsi, pour Numéris, selon que la communication effectuée soit locale (moins de 50 kilomètres), comprise entre 50 et 100 kilomètres ou qu'elle dépasse 100 kilomètres, ce sont quatre barèmes différents de tarification qui s'appliquent. La carte tarifaire du téléphone obéit aux mêmes principes : pour une durée identique, le coût d'une communication augmente avec la distance.

**Cette logique tarifaire privilégiée, à l'évidence, les grands centres urbains et les régions fortement peuplées. Elle désavantage, au contraire, les circonscriptions rurales et pénalise les départements isolés et peu peuplés puisque, pour un même prix, les communications locales donnent accès à un bien moins grand nombre de correspondants.**

L'instauration, depuis le début de 1994, des zones locales élargies glissantes (ZLEG) -prévues au contrat de plan entre l'Etat et France Télécom et définitivement entérinées au CIAT de Mende en juillet dernier- tend à corriger ce déséquilibre. La réforme permet d'étendre le champ d'application du tarif local aux circonscriptions limitrophes de celles du demandeur. La superficie des nouvelles zones locales et le nombre de correspondants pouvant être joints au tarif des communications locales s'en trouve, en moyenne, multipliés par 7.

**La Mission s'en félicite. Elle considère toutefois qu'il convient de poursuivre l'élargissement entamé parallèlement au rééquilibrage des tarifs de France Télécom, qui a également été engagé au CIAT de Mende.**

Ce rééquilibrage, autre motif de satisfaction pour la Mission, consiste à fonder la tarification sur la durée de la communication plus que sur la distance. Il est nécessaire de poursuivre dans cette voie pour assurer plus d'équité territoriale, mais aussi pour renforcer la compétitivité de France Télécom dans la perspective de l'ouverture du secteur à la libre concurrence européenne en 1998. Les prix pratiqués

---

*(1) Il n'en va pas de même de Transpac et de Télétel. Pour Transpac, la facturation dépend essentiellement du volume d'information transmis et de la durée de la connexion. S'agissant de Télétel, outre l'acquittement de la taxe téléphonique de base pour l'accès au commutateur, le coût de la prestation dépend du niveau de service choisi (3613, 3615, 3617) et de sa durée d'utilisation.*

par France Télécom sont, en effet, partiellement «déconnectés» des coûts de production réels : les communications locales sont «sous-facturées» et les communications interurbaines et internationales sont «sur-facturées». Cette situation, s'il n'y était pas porté remède, exposerait France Télécom à de sérieux risques «d'écrémage» du marché des appels «longue distance» par ses futurs concurrents.

La Mission estime, également, qu'il est impératif de modifier la grille tarifaire de Numéris, afin de rendre, à bref délai, l'utilisation de ce réseau indifférente à la distance.

② **A terme, le problème posé est celui du câblage de la France en fibre optique.**

Certes, les réseaux actuellement ouverts en France, en particulier «Numéris» et «Transpac», ont des niveaux de performance qui leur permettent de répondre à l'essentiel des demandes. Mais les câbles coaxiaux qu'ils utilisent comme support ne sont à même de gérer qu'un nombre limité d'informations/seconde, ce qui entraîne, par rapport à la fibre optique, une qualité sensiblement moindre dans la transmission des images.

Le câblage en fibre optique exige, il est vrai, des investissements considérables pour une utilisation encore relativement restreinte en milieu rural. Aussi, une approche réaliste conduit-elle à ne pas généraliser immédiatement un tel équipement à l'ensemble du territoire. La Mission ne préconise donc pas que les campagnes soient toutes équipées en fibre optique à l'horizon de quelques années.

Toutefois, elle fait remarquer que le programme en trois phases (1991-1997), d'un coût d'environ 5,5 milliards de francs, lancé par France Télécom pour relier en fibre optique toutes les villes de plus de 100.000 habitants néglige complètement l'espace rural. Elle demande donc que, dans le cadre de ce programme, une enveloppe complémentaire soit dégagée -au prix d'économies réalisées sur d'autres postes budgétaires- pour financer la desserte expérimentale en fibre optique des bourgs ruraux où des projets viables de téléseuices, nécessitant une telle infrastructure, sont envisagés.

Le même souci de réalisme conduit, en revanche, votre Mission à estimer indispensable le câblage optique de la totalité du territoire à l'horizon 2015/2020.

Plusieurs raisons de caractère technique -dont l'exposé complet trouverait difficilement sa place ici- l'amènent à prendre cette position que n'inspire aucune «technomanie».



Elle est, tout d'abord, convaincue que les métiers de demain exigeront qu'on mette à la disposition des professionnels des réseaux à très haut débit d'informations ; la plupart de ces métiers exigeront, en effet, la manipulation en temps réel d'images animées complexes.

Certes, la compression d'images permet de faire passer des informations de plus en plus « tassées » par le petit canal de communication (câbles en cuivre) du réseau « Numéris ». Le réseau couvrant déjà tout le territoire les investissements nécessaires peuvent se limiter à la fabrication des programmes et des matériels assurant une compression de plus en plus poussée des informations.

Cependant, votre Mission estime que si ce type de solution peut permettre de répondre aux besoins des cinq à dix prochaines années, elle se heurtera ensuite à deux obstacles :

① l'exigence d'une qualité d'images de plus en plus élevée ;

② la perspective d'investissements (et donc de coûts) sans cesse croissants dans les systèmes de compression, avec une efficacité marginale progressivement décroissante.

La fibre optique offre des débits physiques 10 millions de fois supérieurs à ceux du câble coaxial, débits qui peuvent être, eux mêmes, démultipliés par la compression de l'information.

La question, en définitive, est de savoir si, dans l'espace rural, l'information de demain transitera par des « chemins vicinaux » ou si elle empruntera les « autoroutes de l'information » de l'avenir. C'est parce que votre Mission estime que les disparités territoriales du XXIème siècle résulteront, dans une large mesure, des inégalités d'accès aux hauts débits d'information qu'elle se prononce clairement en faveur de la seconde solution.

Il est indispensable de prendre, dès aujourd'hui, les moyens d'inverser les tendances lourdes qui conduisent à la ségrégation territoriale. Les investissements coûteux qu'implique une telle ambition sont parfaitement supportables si on en étale le financement sur 20 à 25 ans.

C'est le choix fait par le Japon qui prévoit le câblage optique de la totalité de l'archipel pour 2015.

## **CHAPITRE VIII**

### **LES INFRASTRUCTURES INTELLECTUELLES**

**«Mieux répartir l'intelligence», telle est l'une des principales clés de l'aménagement du territoire.**

**Longtemps, la localisation des emplois fut essentiellement tributaire des sites d'exploitation des matières premières (mines, carrières, forêts) ou des voies naturelles de communication (cours d'eau, ports naturels, cols, gués).**

**Tel n'est plus le cas dans les sociétés qui sont entrées dans l'ère post-industrielle.**

**Désormais, les emplois naissent à proximité des grands rassemblements démographiques, des marchés économiques et financiers (type Hong Kong) ou sur des sites où se concentre le savoir (type Silicon Valley).**

**Les liens qui unissent l'emploi à l'enseignement supérieur et à la recherche se resserrent tous les jours.**

**Aux Etats-Unis, l'exemple de l'université de Princeton, implantée à l'origine dans une petite ville qui ne dépassait guère 10.000 habitants avant la Seconde Guerre mondiale, et qui se trouve aujourd'hui au centre d'une conurbation de 150.000 habitants, est caractéristique de ce lien. Sophia-Antipolis dans les Alpes-maritimes offre, sur une plus modeste échelle, un autre exemple.**

**Pour la Mission, l'aménagement du territoire implique que l'on mette en perspective, dans le souci du développement local :**

- l'enseignement supérieur ;**
- la recherche ;**

- l'action culturelle.

La relocalisation d'emplois tertiaires permet, en outre, d'amorcer un mouvement plus vaste.

## I. L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

### A. CONSTATS ET PERSPECTIVES

#### 1. Des disparités stérilisantes

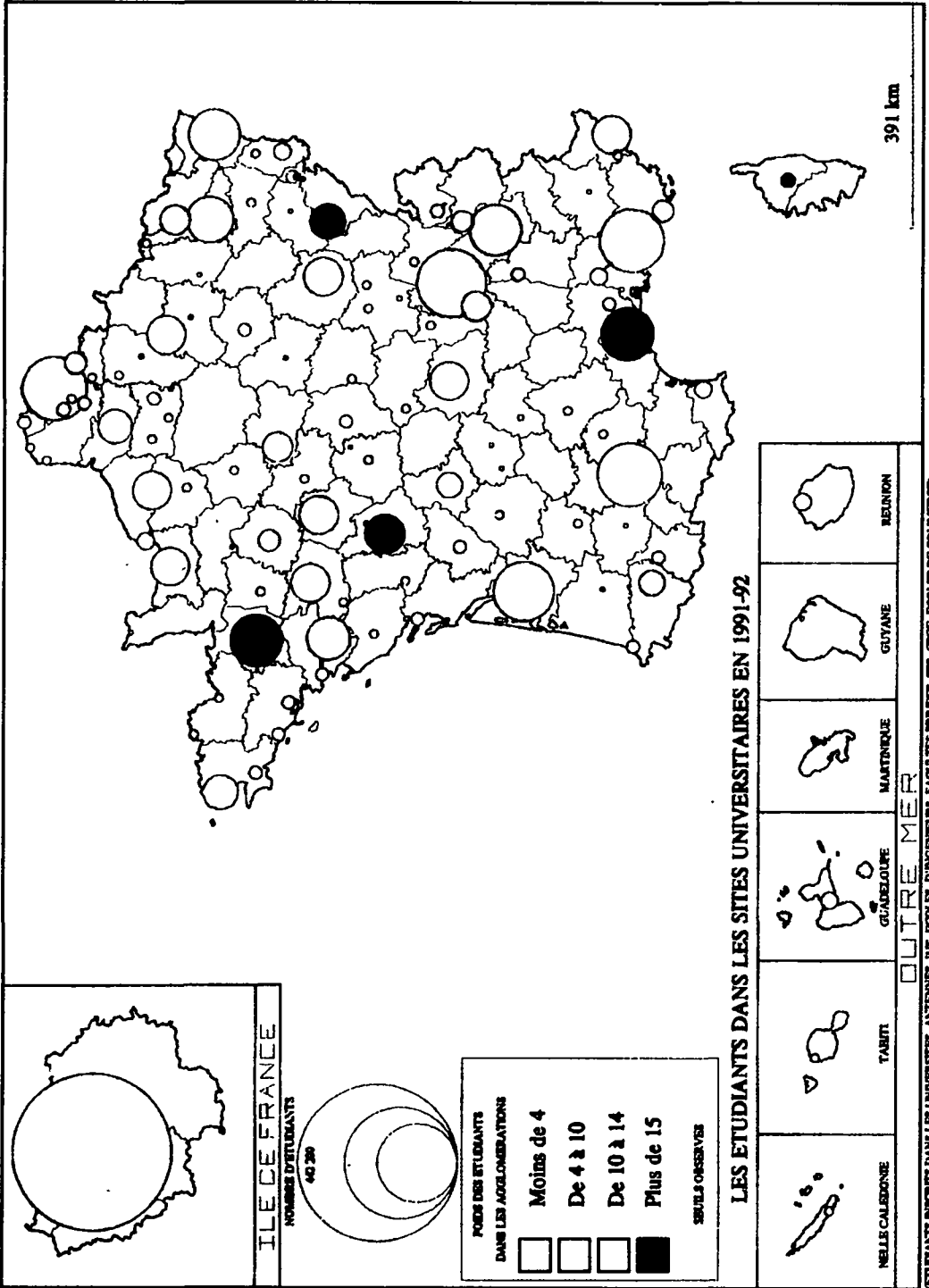
Si l'on s'attache à dresser un bilan de la décennie quatre-vingt, on est conduit à constater que la forte croissance des effectifs scolarisés dans l'enseignement supérieur n'a pas été mise à profit pour réduire les disparités existantes à l'origine. Celles-ci sont particulièrement perceptibles à trois niveaux.

Entre les régions où subsiste la double opposition déjà ancienne entre l'Ile-de-France -qui dispose de treize universités- et le reste de la France, d'une part, et entre la ceinture Est-Sud-Sud-Ouest et l'arc Centre-Ouest-Nord auquel il convient d'ajouter la périphérie du Bassin Parisien, d'autre part. Ce déséquilibre traduit, lui-même, l'existence de fortes disparités dans les taux de scolarisation dans le second degré. En effet, l'écart était encore de 20 points en 1987 entre le pourcentage d'une classe d'âge atteignant le niveau Bac + 4 dans l'académie de Toulouse et dans celle de Rouen. Il se réduit néanmoins fortement depuis 1987, les régions moins scolarisées progressant plus vite que la moyenne mais ce rattrapage a été mal anticipé par l'administration centrale et n'a pas été mis à profit pour compenser les handicaps d'origine.

Certes, la part des étudiants inscrits dans les académies de la région d'Ile-de-France est descendue de 35 % en 1962 à 27 % en 1990 -pour une population n'excédant pas 18 % de la population nationale-, mais 180.000 étudiants issus d'autres académies n'en continuent pas moins à venir étudier en Ile-de-France.

**POPULATION DES SITES UNIVERSITAIRES FRANÇAIS DE PLUS DE 10.000 ÉTUDIANTS (1991-1992)**

<b>● Plus de 100.000 étudiants</b>	
Paris-Ile-de-France	442.175
<b>● Plus de 60.000 étudiants</b>	
Lyon	83.807
Lille	78.247
Toulouse	76.843
Aix-Marseille	69.505
Bordeaux	60.543
<b>● Plus de 40.000 étudiants</b>	
Montpellier	49.368
Grenoble	45.719
Rennes	44.960
Strasbourg	40.835
<b>● Plus de 20.000 étudiants</b>	
Nancy	38.796
Nantes	33.547
Rouen	26.759
Clermont-Ferrand	26.524
Caen	26.362
Dijon	26.076
Tours	25.485
Nice	25.270
Reims	24.886
Poitiers	24.851
Angers	23.892
<b>● Plus de 10.000 étudiants</b>	
Amiens	19.593
Besançon	19.112
Brest	18.785
Saint-Etienne	15.422
Metz	14.618
Orléans	14.202
Limoges	13.902
Pau	11.496



Source : Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (DPDU) - Atlas régional 1991-1992.

En outre, sur les quelque 250.000 étudiants de troisième cycle que compte la France, plus du tiers sont inscrits en région d'Ile-de-France. Or, le troisième cycle est celui qui précède immédiatement l'accès à l'emploi et, par là, l'enracinement géographique futur des étudiants.

A ce déséquilibre entre grandes zones géographiques se superpose un déséquilibre entre les villes. En effet, les villes moyennes ont été largement maintenues à l'écart d'un mouvement de développement universitaire qui a prioritairement intéressé Paris et les métropoles régionales.

De ce point de vue, il est instructif de constater, par exemple, que, jusqu'à une date récente, aucune ville moyenne n'a été invitée à participer à la croissance des effectifs universitaires dans l'académie de Toulouse, alors même que celle-ci se situe parmi les plus favorisées de France du point de vue des taux de scolarisation.

Enfin un troisième type de déséquilibre apparaît au niveau des structures et des filières de formation, les régions défavorisées et les villes moyennes ayant principalement bénéficié de l'implantation de formations technologiques courtes ou de premiers cycles universitaires singulièrement dans des disciplines réputées «peu coûteuses».

Dans ces conditions, la carte universitaire de la France qui se dessine au début des années quatre-vingt-dix présente, certes, un maillage plus serré que dix ans auparavant mais elle conserve toujours trois caractéristiques majeures :

- elle laisse subsister des lacunes importantes, plus particulièrement au niveau des villes moyennes ;

- elle affiche un déséquilibre qualitatif accentué entre les sites voués aux premiers cycles généraux et technologiques et ceux qui accueillent des universités de plein-exercice ;

- elle gravite toujours autour du «trou noir» que constitue la nébuleuse parisienne importatrice nette d'étudiants et centre obligé des formations de prestige et de haut niveau. La plupart des grandes écoles y sont implantées, 40 % des effectifs inscrits en DEA et 30 % des élèves ingénieurs y poursuivent leur scolarité.

Cette situation peut être considérée comme le fruit d'une absence de politique au niveau de la carte universitaire, l'Etat n'étant intervenu, le plus souvent, que pour valider «a posteriori» des situations relevant du fait accompli (créations de nombreuses antennes universitaires) ou pour administrer, par l'ouverture d'un

département d'IUT ou d'une section de techniciens supérieurs, un anesthésique local propre à calmer provisoirement l'exaspération des élus.

## **2. «Université 2000» : un schéma à réviser**

De ce point de vue, le schéma «Université 2000» s'il représente un progrès dans la mesure où il constitue la traduction concrète de l'effort de réflexion conduit au ministère en 1990-1991, n'a pas vraiment cherché à corriger les disparités existantes et ne se situait pas dans une perspective d'aménagement du territoire.

### **«Université 2000»**

Le principe du schéma «Université 2000» a été arrêté le 23 mai 1990 en Conseil des ministres. Il a fait l'objet de concertations au niveau régional puis national.

Le schéma a été consacré par les CIAT des 3 octobre et 28 novembre 1991 ainsi que par celui du 29 janvier 1992.

#### **- Les buts affichés du schéma**

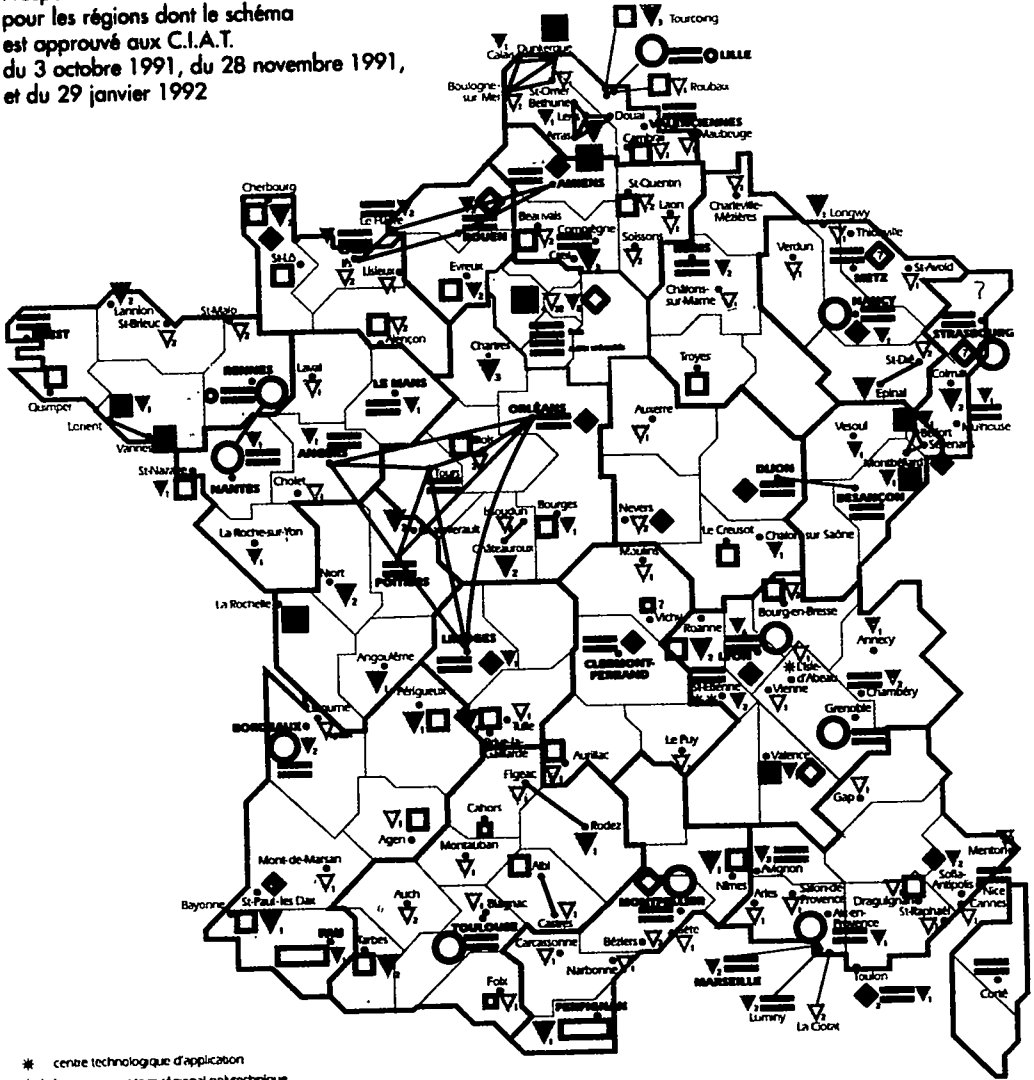
Une ambition était affichée : accueillir 300.000 étudiants supplémentaires dans de meilleures conditions, mieux adapter l'enseignement supérieur aux besoins de l'économie, réduire les inégalités territoriales en abaissant de 50.000 le nombre d'étudiants parisiens et préparer l'entrée de la France dans «l'Europe de l'intelligence».

#### **- Une démarche principalement quantitative**

Le schéma prévoit la création de 1,5 million de mètres carrés nouveaux de locaux universitaires, de 30.000 logements -soit une augmentation d'un quart par rapport à 1989-, de 50.000 places de restaurants universitaires- soit une croissance de 42 % par rapport à 1989.

32 milliards de francs seront nécessaires à la réalisation de ce schéma sur la période 1991-1995.

Prospective universitaire 1990 - 1995  
 pour les régions dont le schéma  
 est approuvé aux C.I.A.T.  
 du 3 octobre 1991, du 28 novembre 1991,  
 et du 29 janvier 1992



\* centre technologique d'application  
 \*\* institut universitaire régional polytechnique

- |   |                                       |  |
|---|---------------------------------------|--|
| ○ Pôle européen   | ■ Nouvelle université                 | ▭ Renforcement de l'université                           |
| ○ Pôle européen potentiel                                   | □ Antenne: extension de locaux        | ▬ Extension et / ou aménagement des sites universitaires |
| ▼ Nouvel I.U.T. de plein exercice (au moins 3 départements) | ■ Pôle de développement universitaire | ◇ Centre régional de l'E.N.S.A.M.                        |
| ▼ Nouveau département d'I.U.T. dans site existant           | □ Formation délocalisée               | ◆ Ecole d'ingénieur de l'université                      |
| ▼ Nouveau département d'I.U.T. dans nouveau site            | ▽ Réseau d'université à développer    | ● I.E.P. : Institut d'Études Politiques                  |



*a) Un schéma qui va renforcer certaines disparités territoriales*

Même s'il se propose de résorber des excès, notamment au niveau des universités parisiennes, le schéma «**Université 2000**» va contribuer à renforcer certaines des disparités traditionnelles de la carte universitaire de la France.

En effet, les sept créations d'universités nouvelles qu'il prévoit vont, certes, bénéficier aux régions déficitaires du Nord et de l'Ouest (3 universités) mais aussi à l'immédiate périphérie de Paris (4 universités dans les villes nouvelles de Cergy, St Quentin, Evry et Marne-la Vallée) dans le but de stopper la croissance des effectifs des universités parisiennes, voire de réduire sensiblement leurs effectifs. L'effort principal portera donc, une nouvelle fois, sur les universités d'Ile-de-France dont les conditions de fonctionnement interne pourront se trouver améliorées mais, le cas échéant, au détriment des équilibres fragiles qui s'élaborent à sa périphérie immédiate.

En outre, les départements d'IUT créés depuis 1992 l'ont trop souvent été au sein d'universités déjà nombreuses :

<b>DATE D'OUVERTURE</b>	<b>IUT - SIÈGE DU DÉPARTEMENT</b>	<b>DÉPARTEMENT</b>
1992	Lyon B	Maintenance industrielle
1992	Toulouse	Maintenance industrielle
1992	Aix	Carrières sociales
1992	Bordeaux	Gestion des entreprises et des administrations
1992	Villeurbanne	Gestion des entreprises et des administrations
1992	Lille C	Statistiques - Informatique
1993	Marseille	Génie thermique et énergie
1993	Paris VII	Mesures physiques
1993	Lyon III	Carrières juridiques
1993	Aix	Information-Communication
1993	Strasbourg I	Gestion des entreprises

*b) Un schéma qui limite les villes moyennes à la portion congrue*

Certes, plus de 200 départements seront créés dans les instituts universitaires de technologie (IUT) articulés aux universités, mais l'action en direction des villes moyennes va être doublement limitée :

- quantitativement, quant au nombre de sites concernés et au nombre de places ouvertes ; une quarantaine seulement de villes, dont la population universitaire est inférieure à 10.000 habitants, a ainsi pu bénéficier d'implantations de départements d'IUT ;

**VILLES DE MOINS DE 10.000 ÉTUDIANTS  
OÙ ONT ÉTÉ IMPLANTÉS DES DÉPARTEMENTS D'IUT  
EN 1992-1993**

<b>Castres Sète Le Havre Béthune Blois Mont-de-Marsan Lens Bourg-en-Bresse Annecy Chatelleraut Vesoul Montluçon</b>	<b>Evreux Le Mans Maubeuge Châlon-sur-Saône Chartres Toulon Lorient Agen Mulhouse Laon Perpignan</b>	<b>Narbonne Périgueux Gap Beauvais Aurillac Calais Brive Chateauroux Niort Vienne Alençon</b>	<b>Saint Malo Lannion Carcassonne Béziers Issoudun Belfort Lisieux Corte Auxerre Saint-Brieuc Saint-Nazaire</b>
---	--	---	---

- qualitativement car les villes moyennes seront renforcées dans leurs spécialisations sur les formations de premier cycle et notamment sur les IUT présentés comme «*l'équipement universitaire par excellence des villes moyennes*» (1). Seize créations d'IUT ont été décidées en 1992-1993 (2). Seuls quelques «*pôles de développement universitaire*» peu nombreux pourront préfigurer, «*dans un très petit nombre de cas*», les universités du XXI<sup>e</sup> siècle.

Or, si l'on doit se féliciter de l'abandon d'une politique de validation a posteriori de créations anarchiques d'antennes universitaires et de la tentative annoncée de sortir d'une gestion par trop politique de la carte des IUT, il convient d'attirer l'attention sur les risques que cette spécialisation fait courir aux villes moyennes. En effet :

- l'absence de perspectives de poursuite d'études jusqu'aux niveaux maîtrise et DESS, DEA incite les meilleurs bacheliers déjà captés par les classes préparatoires à émigrer, dès la première année, vers des universités de plein exercice ;

- l'absence d'enseignements de 3<sup>e</sup> cycles associés à des activités de recherche interdit, de fait, de fixer des enseignants universitaires de qualité ;

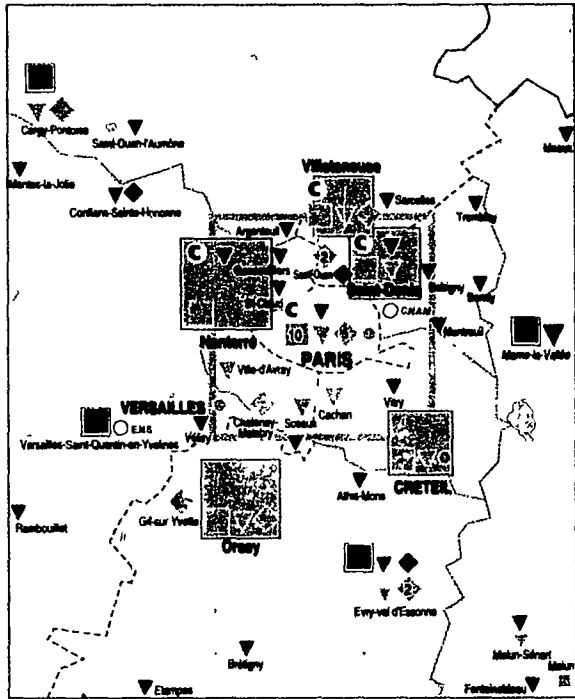
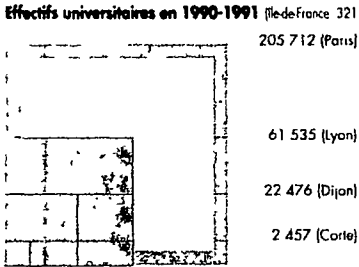
- le modèle français de formations technologiques courtes à Bac + 2 justifierait une réflexion critique que l'engouement actuel ne doit pas conduire à éluder. Il répond mal aux besoins des PME-PMI en cadres polyvalents et les grandes entreprises, elles-mêmes si friandes de diplômés de ce niveau, connaissent aujourd'hui des difficultés croissantes à leur assurer les déroulements de carrières auxquels ils aspirent. Or, après avoir multiplié par trois en dix ans les effectifs des STS, le schéma «*Université 2000*» se propose de multiplier par trois d'ici l'an 2000 celui des IUT.

---

(1) *Atlas universitaire de la France.*

(2) *A Angoulême, Bron (Lyon II), Chateauroux, Cherbourg, Colmar, Marne-la-Vallée, Nîmes, Roanne, Tremblay en France, Bayonne, Lens, Lyon, Longuy, Blois, Tarbes et Paris.*

## Le schéma «Université 2000» pour Paris et l'Île-de-France



Equipements potentiels ou en réalisation (C.I.A.T. des 3-10, 28-11 1991 et de 29-01-1992)

Implantations universitaires existantes en 1992

- ★☆☆ Pôle européen crée, en cours de création ou en projet
- Nouvelle université
- Renforcement et extension de l'université
- Pôle de développement universitaire
- Antenne universitaire, création ou extension de locaux
- ▽ Nouvel IUT de plein exercice
- ▽ Nouveaux département(s) d'IUT (dans un site existant 1 ou dans un nouveau site)
- ◆ Nouvelle école d'ingénieurs (autres E.N.S.A.M ou écoles et filières d'ingénieurs d'une université)
- Nouvel institut d'études politiques
- Autre formation nouvelle ou délocalisée
- Réseau d'universités nouvelles
- ✓ Réseau d'universités à promouvoir
- C Extension et aménagement des sites universitaires

- Universités (et leur nombre, s'il y en a plus d'une)
- Antenne universitaire et formations délocalisées
- ⊕ Ecoles d'ingénieurs M.E.N. (et leur nombre, s'il y en a plus d'une)
- ▽ IUT de plein exercice (et leur nombre, s'il y en a plus d'un)
- ▽ Département(s) d'IUT
- ⊙ Institut universitaire de formation des maîtres

CRETEIL Siège d'Académie

Extrait de la carte générale hors texte

© GIP RECLUS MEN D'FDU 1992

*c) Un schéma dont le financement tient de la - mise aux enchères -*

**PLAN DE FINANCEMENT «UNIVERSITE 2000»**

	Ministère de l'éducation nationale	Collectivités locales	Total du programme
Alsace	470	355	825
Antilles/Guyane	125	92	217
Aquitaine	476,5	460,25	936,75
Auvergne	260	341,35	601,35
Bourgogne	300	319	619
Bretagne	660	614,60	1 274,6
Centre	540	684	1 224
Champagne-Ardenne	210	210	420
Corse	60	63	123
Franche-Comté	300	426,45	726,45
Ile-de-France	4 000	4 090	8 090
Languedoc-Roussillon	540	540	1 080
La Réunion	214	140	354
Limousin	126,6	71,4	198
Lorraine	600	573,3	1 173,3
Midi-Pyrénées	600	913,28	1 513,28
Nord - Pas-de-Calais	1 120	926	2 046
Basse-Normandie	320	333,7	653,7
Haute-Normandie	360	1 000	1 360
Pacifique	105	100	205
Pays de la Loire	625	625	1 250
Picardie	435	603,9	1 038,9
Poitou-Charentes	370	550,94	920,94
Provence-Alpes-Côte d'Azur		1 255,2	2 075,2
Rhône Alpes	1 100	1 300	2 400
<b>TOTAL</b>	<b>14 737,1</b>	<b>16 588,37</b>	<b>31 325,7</b>
Réserve maintenance	600		600
Apports de l'Etat sous forme de biens immobiliers réaffectés à l'enseignement supérieur	862,9		862,9
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>16 200</b>	<b>16 588,37</b>	<b>32 788,37</b>

(1) D'après les décisions des CIAT des 3 octobre 1991, 28 novembre 1991 et 29 janvier 1992.

Le financement du schéma «Université 2000» a nécessité une forte mobilisation des finances des collectivités territoriales concernées, puisque l'Etat n'intervient guère –ainsi qu'en témoigne le tableau qui précède– que pour 16,2 milliards des francs sur les 32 que coûtera la réalisation du schéma.

De là à penser que le choix des implantations a été influencé par la capacité financière des collectivités locales, il n'y a qu'un pas.

Au cours des travaux de la Mission, l'expression de «mise aux enchères» a été employée par plusieurs intervenants. De telles pratiques, qui favorisent des collectivités riches au détriment de plus démunies, vont à l'encontre de l'aménagement du territoire.

### **3. Un fort développement quantitatif des universités à prévoir**

Pour autant, même s'ils laissent subsister des marges d'incertitude non négligeables, les différents scénarios, élaborés par la Direction de la Prévision au ministère de l'Education, à l'horizon 2000 font état de deux tendances lourdes.

Le système va de nouveau connaître un fort développement quantitatif même si son taux de croissance sera significativement inférieur à celui qu'il a connu entre 1987 et 1991. Le nombre des étudiants inscrits dans des formations situées à l'intérieur du périmètre «de consolidation» des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur pourra s'élever à 1.835.000, 2.170.000 ou 2.211.000 selon les hypothèses retenues contre 1.452.000 à la rentrée 1990. Ce sont donc des effectifs supérieurs de 30 % à 60 % à ceux de 1990-1991 qu'il faut s'apprêter à scolariser en sachant qu'une partie notable de cette croissance se fera au bénéfice du secteur dit «sélectif» et plus précisément des formations technologiques courtes, conformément à la volonté de développer les IUT.

Le secteur universitaire devrait connaître, de son côté, une déformation sensible, passant, selon les experts, d'une structure «pyramidale» à une structure plus «cylindrique». En effet, pour des raisons démographiques, les effectifs des premiers cycles s'accroîtront modérément alors que, compte tenu des hypothèses formulées sur la diminution des taux d'échec au DEUG et sur les comportements des

diplômés des IUT vis-à-vis des poursuites d'études, les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> cycles sont destinés à connaître une croissance rapide.

Il faut bien percevoir l'enjeu de ces scenari pour la politique d'aménagement du territoire et pour les villes moyennes. Dans moins de dix ans, même dans l'éventualité d'un retournement démographique majeur dont les effets sur l'enseignement supérieur ne se manifesteraient pas avant 2015 ou 2020, les perspectives de croissance s'infléchiront fortement. A la fin du siècle, avec 2/3 d'une génération entrant dans l'enseignement supérieur l'essentiel sera fait, les investissements seront réalisés, les équipes seront en place.

**S'il est encore temps d'agir, il ne le sera plus demain.** La question qui se pose donc avec urgence est bien celle-ci : existe-t-il une politique universitaire alternative, plus soucieuse des impératifs de l'aménagement du territoire ?

## B. IL EXISTE UNE POLITIQUE ALTERNATIVE

La politique universitaire de la France reste fortement imprégnée du syllogisme qui en assure la cohérence :

- il existe des seuils critiques en-deçà desquels on cumule les inconvénients résultant de coûts par étudiant élevés et d'une offre médiocre tant du point de vue de l'enseignement que de celui de la recherche ;

- une implantation universitaire est destinée, au moins aux niveaux des premiers et deuxièmes cycles, à assurer prioritairement l'accueil des étudiants provenant de son environnement immédiat ;

- dans ces conditions, il faut refuser de créer des universités de plein exercice hors des métropoles régionales susceptibles de drainer les étudiants issus d'un bassin démographique important.

Or, il existe de nombreux pays, en Amérique du Nord mais aussi en Europe, où des universités de plein exercice de taille moyenne (3.000 à 5.000 étudiants) sont implantées dans des villes moyennes, voire dans de petites villes parfois très éloignées des centres urbains importants. Ces universités fonctionnent selon les normes en vigueur dans ces pays, qu'il s'agisse de leurs coûts de fonctionnement, de la qualité des enseignements qu'elles proposent

ou des activités de recherche qu'elles mettent en oeuvre. Certaines ont même atteint une notoriété internationale.

En témoigne l'implantation dans des villes moyennes de certaines des plus prestigieuses parmi les universités étrangères : Princeton (Etats-Unis) dans une ville de 12.300 habitants ; Tübingen (Allemagne) dans une ville de 76.000 habitants ; Cambridge et Oxford (Grande-Bretagne) dans des villes d'une centaine de milliers d'habitants.

Ce constat justifie pour le moins qu'on se livre à un réexamen des prémisses qui fondent la politique de l'Etat. De ce point de vue, deux remarques méritent d'être formulées.

La première est relative à la notion de seuils critiques. En effet, s'il n'est pas contestable qu'il existe des seuils en-deçà desquels les coûts par étudiant deviennent prohibitifs, l'offre pédagogique s'appauvrit et la recherche ne trouve pas le terrain nécessaire pour se développer, ces seuils doivent être précisés et évalués pour acquérir un contenu opératoire et servir de référence à une politique. Or, si les services de l'administration centrale ne s'y sont jamais aventurés, c'est que, loin d'être en présence d'un seuil unique et général, on est confronté à des seuils multiples et relatifs aux différents secteurs de l'activité universitaire. En tout état de cause, ces seuils ne se situent pas à des niveaux tels qu'ils justifient l'exclusive décrétée en direction des universités de taille moyenne.

Ainsi en est-il des charges de gestion administratives dont l'optimum est atteint dès que l'effectif inscrit atteint 2.000 à 3.000 étudiants (1), ou encore du coût de l'immobilier (2) qui n'est pas pris en compte dans les évaluations de la dépense moyenne par élève réalisées par la Direction de la Prévision du ministère de l'Education, mais dont on sait que la composante représentée par la charge foncière croît de manière quasi-exponentielle avec le niveau d'urbanisation.

De la même manière, les dépenses d'enseignement par étudiant dépendent essentiellement de deux facteurs, indépendants de la taille de l'université : le taux d'encadrement et le statut des personnels qui détermine à la fois leur niveau de rémunération et leurs obligations de service.

---

(1) En revanche, les IUT que l'on se propose d'ouvrir en grand nombre sont très en-deçà de l'optimum et, a fortiori, la plupart des grandes écoles d'ingénieurs et de gestion.

(2) Que représenterait, pour telle école prestigieuse, rapporté à chacun de ses 300 élèves, le coût d'usage d'un ensemble immobilier situé sous les frondaisons du Luxembourg ?



Les coûts relatifs à l'équipement et au fonctionnement des services pédagogiques (bibliothèque, laboratoire, centre de traitement de l'information ...) sont ceux qui présentent les seuils les plus élevés. Mais ce sont également ceux qui sont les plus sensibles aux gains de productivité résultant de la mise en oeuvre des nouvelles technologies de l'information (mise en réseau, communication à distance...) et d'une utilisation plus intensive.

Enfin un examen un peu attentif de la réalité conduit à nuancer l'affirmation selon laquelle il ne pourrait se développer une véritable activité de recherche hors de quelques grands sites (les «pôles européens» du schéma «Université 2000»). En effet :

- la recherche se situe rarement au niveau de l'université. Elle est le plus souvent l'affaire d'équipes de dimensions variables mais fréquemment peu nombreuses, notamment en sciences humaines. C'est l'activité de ces équipes que l'on attribue, dans une certaine mesure abusivement, à l'université ;

- ces équipes, lorsqu'elles existent établissent peu de relations de synergie à l'intérieur de leur université d'appartenance. Elles sont davantage et de plus en plus fréquemment avec les facilités croissantes des communications, en contact avec d'autres équipes opérant dans d'autres universités françaises ou étrangères sur des sujets communs ou connexes.

- La seconde remarque a trait à la mobilité des étudiants : la mobilité géographique des étudiants existe en France autant qu'à l'étranger. Elle est particulièrement manifeste pour les élèves des grandes écoles : la plupart des grandes écoles parisiennes comptent environ 50 % de leur effectif d'étrangers à l'Ile-de-France et cette proportion peut dépasser 80 % relativement à leur académie d'appartenance pour les grandes écoles établies en province. Elle existe également pour les étudiants inscrits à l'université. Limitée pour les premiers cycles, elle devient significative au niveau des seconds cycles et elle représente un phénomène important pour les 3<sup>e</sup> cycles et les études doctorales.

En réalité, la mobilité des étudiants apparaît dès que se manifeste une offre pédagogique originale et de qualité.

En définitive, les raisons invoquées pour s'opposer à l'implantation d'universités dans des villes moyennes ne semblent pas déterminantes. Il apparaît, au contraire, que des unités économiquement viables peuvent être constituées si elles se révèlent suffisamment attractives pour «importer» des étudiants au-delà de leur zone de recrutement naturelle.

Le problème est essentiellement un problème de qualité et de notoriété. Parmi les antennes universitaires créées ces dernières années, peu ont accompli ce saut qualitatif. Au contraire, la majorité d'entre elles se sont, dès l'origine, enfermées dans un processus de paupérisation pédagogique et scientifique. Ce sont donc des stratégies de rupture avec le modèle antérieur qu'il convient de mettre en oeuvre.

### C. LES TERMES D'UNE STRATÉGIE DE RUPTURE

Les échecs des tentatives de développement d'antennes universitaires sont davantage imputables à l'absence d'une stratégie adéquate qu'à une défaillance de la volonté de leurs promoteurs ou qu'à l'insuffisance des moyens financiers rassemblés. Or, toutes ces tentatives ont, à quelques variantes près, été conduites selon une stratégie identique entraînant les mêmes conséquences : ouverture d'un premier cycle le plus souvent après un long combat avec le ministère qui renforçait le sentiment d'incertitude sur l'ouverture d'un éventuel second cycle ; quête désespérée et parfois coûteuse des enseignants nécessaires pour en assurer le fonctionnement ; sentiment d'abandon d'étudiants livrés à eux-mêmes et aux «turbo-profs»...

Sauf à s'exposer à reproduire ce même schéma à l'infini, il faut s'interroger sur les termes d'une stratégie de rupture. Elle peut s'organiser autour de trois axes.

#### 1. Piloter le système «de l'aval» et non «de l'amont»

Pour inciter les étudiants à entrer dans une filière de formation, il faut expliciter les conditions de la sortie. L'inscription en première année, lorsqu'elle résulte d'un libre choix, est commandée par les perspectives de sortie au niveau bac+4 (maîtrise) ou bac+5 (DEA, DESS) dans la mesure où les niveaux intermédiaires sont dénués de signification vis-à-vis du marché du travail.

De la même façon, pour attirer et fixer durablement des enseignants chercheurs de qualité, il faut leur assurer la possibilité de développer des enseignements dans des domaines proches de leurs préoccupations de recherche.

**En d'autres termes, une stratégie d'implantation et de développement d'un pôle universitaire se construit à partir des troisièmes cycles. C'est en ouvrant dès le départ des formations de ce niveau que l'on peut espérer échapper aux processus cumulatifs qui se sont manifestés à l'occasion de la plupart des tentatives récentes. De la même manière, c'est en maîtrisant la carte des 3<sup>e</sup> cycles que le ministère des enseignements supérieurs peut apporter une contribution décisive à la naissance de nouvelles universités.**

## **2. S'affranchir des contraintes d'accès aux ressources rares**

**La très grande difficulté de mobiliser des enseignants de qualité constitue la difficulté majeure à laquelle sont confrontés les centres universitaires de création récente. Qu'il s'agisse d'une affectation administrative ou d'une mise à disposition de la part d'une université régionale voisine, les enseignants établissent rarement leur résidence dans la ville siège de l'antenne universitaire et leur temps de présence est le plus souvent limité à leur temps d'enseignement. De ce fait, leur disponibilité vis-à-vis des étudiants est faible.**

**Compte tenu de la pénurie d'enseignants chercheurs dans un grand nombre de disciplines, il est illusoire de prétendre bâtir, aujourd'hui, un projet universitaire ambitieux sur l'hypothèse de la constitution d'un corps professoral résident. En revanche, les possibilités offertes par l'enseignement à distance permettent de contourner cette difficulté.**

**En effet, les expériences concluantes, conduites tant en France qu'à l'étranger, permettent de soutenir que, pour la première fois depuis que l'enseignement existe sous une forme organisée, on se trouve, à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, devant la perspective de transformer radicalement la relation traditionnelle entre le maître et l'élève.**

**Trois dimensions fondamentales ont enrichi l'enseignement à distance (EAD) depuis une vingtaine d'années : l'audio, le visuel et l'interactivité qui est, elle-même, indissociable d'une quatrième dimension représentée par le temps réel. Dans ces conditions, l'enseignement à distance qui a été jusqu'à présent utilisé pour scolariser des élèves dispersés peut devenir un outil puissant propre à compléter l'offre pédagogique chaque fois que les ressources disponibles font défaut ou chaque fois qu'elles ne pourraient être mises en oeuvre qu'à un coût excessif.**

**Trois conditions paraissent déterminantes pour assurer le succès d'un enseignement à distance dans un contexte universitaire : la qualité pédagogique, l'interactivité et l'organisation de sessions de regroupement des étudiants.**

**L'EAD permet d'accéder aux meilleurs spécialistes, dans chaque discipline, indépendamment de leur lieu d'exercice principal. En réalité, le recours à l'EAD permet d'aller au-delà en introduisant dans la production du service d'enseignement une spécialisation des fonctions qui s'est révélée une source d'efficacité accrue dans la plupart des activités humaines et qui n'a pas encore réellement touché le process éducatif. L'EAD permet en effet de dissocier :**

**- la fonction académique d'élaboration du savoir à transmettre qui est celle du professeur de rang magistral ;**

**- la fonction pédagogique de mise en forme de ce savoir pour en assurer la transmission la plus efficace qui est celle du technicien de la pédagogie ;**

**- la fonction d'encadrement méthodologique qui est celle de l'enseignant tuteur assurant un suivi personnalisé des étudiants.**

**Ces trois fonctions, différentes dans les qualités qu'elles requièrent sont assurées aujourd'hui par la même personne qui les maîtrise rarement simultanément. A l'inverse, en les dissociant, l'EAD permettrait à des universités de focaliser leurs ressources sur un encadrement de tutorat établi localement tout en accédant à un enseignement magistral au plus haut niveau. Il apporterait ainsi une réponse pertinente à la principale cause d'échec des étudiants de premier cycle dont près de la moitié quittent l'université sans diplôme.**

**L'interactivité, qui peut être mise en oeuvre commodément par téléphone ou par fax ou à l'occasion de sessions spéciales en visio-conférence, permet de maintenir un contact en temps réel entre les étudiants et les enseignants hors site. L'expérience a mis en évidence qu'elle est indispensable, tant du point de vue des élèves qui peuvent intervenir dans le déroulement du cours que de celui de l'enseignant dont l'exposé se nourrit de manière dynamique de ces interventions. Il n'est pas inutile de relever qu'une interactivité de ce type est mieux gérable et maîtrisable que celle, «naturelle», qui trouve difficilement à se manifester dans un amphithéâtre de quelques centaines d'étudiants.**

**L'organisation de sessions de regroupement des étudiants ou des enseignants tuteurs en présence de l'enseignant principal qui peut soulever des difficultés d'organisation et engendrer des coûts**

additionnels non négligeables lorsque l'enseignement s'adresse à des élèves dispersés est facilitée dès lors que les étudiants sont scolarisés sur un site universitaire. Le simple décalage des congés universitaires voire la réduction de leur durée permettraient aux universités concernées d'organiser ces phases «présentielles» pendant les périodes où les professeurs ne sont pas au contact des étudiants dans leur université d'affectation.

Même si le coût de l'enseignement à distance est aujourd'hui mieux maîtrisé notamment, en France, par le CNED, il est difficile d'aller au-delà de simples ordres de grandeur.

Une heure de vidéo transmission interactive utilisant le canal satellite Telecom 1 C revient globalement à 50.000 francs TTC.

Ce coût qui recouvre la création et la diffusion d'un produit original se décompose en trois postes principaux :

- la location de Canal Satellite : .....	13.000 francs
- des coûts directs récurrents : .....	15.000 francs
- des dépenses d'investissements non récurrentes : ..	22.000 francs

En estimant à 5.000 francs par an les dépenses de maintenance et d'amortissement (sur cinq ans) d'une heure de cours et en prenant en compte le fait que la commande ferme sur plusieurs années de plusieurs centaines d'heures de Canal Satellite permettrait une réduction significative des coûts, on peut considérer que le prix de revient de l'heure de cours devrait s'établir entre 25.000 francs et 30.000 francs TTC.

La constitution d'une structure commune à des universités implantées dans des villes moyennes, chargées de lancer les appels d'offre, de gérer les plateaux techniques ... permettrait de réaliser des économies d'échelle de nature à abaisser le coût de l'heure élève à un niveau compétitif. A titre d'illustration, le CNED estimait récemment à 20.000 francs par an le coût complet de la formation d'un étudiant de BTS par l'EAD contre 37.000 francs dans les structures classiques de l'Éducation nationale.

### **3. Développer des pôles d'excellence à partir de choix de spécialisation**

En recourant aux nouvelles technologies de l'information, une université moyenne ou petite peut formuler une offre pédagogique de grande qualité au niveau des enseignements banalisés de premier cycle, tant du point de vue des enseignements que du suivi des étudiants.

En revanche, dès que l'on aborde les formations de deuxième cycle (notamment à caractère professionnel) et de troisième cycle, il lui faut proposer des formations originales pour rester compétitive et conserver ou attirer de «bons» étudiants et des enseignements de haut niveau.

Dans ce contexte, les termes de l'équation à résoudre sont brutalement simples :

- dans un univers concurrentiel il faut être compétitif;

- pour être compétitif, quand on est petit, il faut se spécialiser;

- ceux qui refusent de le faire sont spécialisés par le «marché» sur le seul créneau qui reste disponible en permanence : celui de la médiocrité.

**Quelques expériences méritent d'être mises en lumière.**

***Une expérience originale en Italie :  
l'essaimage universitaire en Emilie-Romagne***

Au cours d'un déplacement en Italie, la Mission d'information a été amenée à prendre la mesure de la politique originale d'essaimage menée par l'Université de Bologne.

L'Université de Bologne, qui a fêté en octobre 1989 son neuvième centenaire, est, sans doute, la plus illustre d'Italie. Elle compte 93.000 étudiants -chiffre considérable si on le rapporte à la population de la commune de Bologne qui dépasse de peu les 390.000 habitants-. Ces étudiants sont regroupés au sein de trois facultés.

La Mission d'information a été particulièrement attentive à l'expérience de «*décentralisation territoriale universitaire*» -selon les propres termes du recteur Fabio ROVERSI MONACO- menée à Bologne depuis cinq années.

Cette décentralisation est d'autant plus intéressante qu'elle n'était -pour des Français- pas évidente, dès lors que l'université de Bologne était, a priori, concurrencée par d'autres comme l'Université catholique de Milan ou celle de Ferrare, toutes proches.

Mais la «*maturité régionale*» -toujours selon le recteur- a conduit à susciter dans trois villes d'importance moyenne, situées le long de la via Emilia qui constitue l'épine dorsale de la région d'Emilie-Romagne -Cesena (100.000 habitants), Forli (120.000 habitants) et Ravenne (130.000 habitants)- la formation d'implants universitaires.

Pour la Mission le fait essentiel à souligner est celui de la spécialisation. L'Université de Bologne a, en effet, décidé de créer dans ces implants des spécialités à identité forte, au besoin en y limitant le nombre d'étudiants par la technique du numerus clausus.

Ont ainsi été implantées :

- à Cesena :
  - . psychologie (800 étudiants)
  - . communication (informatique multimedias)
  - . ingénierie de premier niveau (informatique micro-électrique)
- à Forlì :
  - . économie (400 étudiants)
  - . sciences politiques (600 étudiants)
  - . traduction (250 étudiants)
- à Ravenne :
  - . sciences de l'environnement terrestre et maritime
  - . patrimoine culturel et conservation des archives

Lorsque ces implants auront achevé leur *-montée en puissance-*, ils regrouperont, au total, 11.000 étudiants, soit un peu plus de 3.000 étudiants par site. Pour la Mission, c'est une nouvelle preuve que la taille critique d'une unité universitaire n'est pas de 15.000 étudiants comme on veut le croire en France.

Il n'a pas échappé non plus à la Mission que la mise en place de ces spécialités s'est opérée pratiquement en dehors de toute intervention financière des collectivités locales, qu'il s'agisse des communes, de la province ou de la région. En revanche, il a été recouru à des financements d'économie mixte appuyés sur les caisses d'épargne et les chambres de commerce.

Enfin, la Mission a observé avec intérêt que le succès de la création de ces implants reposait :

- sur les facilités de logement dont les étudiants peuvent disposer dans les villes concernées ;
- sur une politique active de remboursement des frais de déplacement des professeurs, menée par l'université.

Pour la Mission, la France serait bien inspirée d'étudier ces exemples et de les adapter, si cela est possible, à notre pays.

L'expérience récente de l'université «éclatée» de Saint-Quentin-en-Yvelines, -quoiqu'elle soit menée en Ile-de-France ce qui, pour la Mission, en infléchit la signification- et l'implantation d'UT à Rambouillet et à Mantes-la-Jolie méritent également d'être méditées.

Les créneaux ouverts à des choix de spécialisation professionnels ou académiques existent. Ils peuvent permettre à des unités de taille moyenne qui y consacraient leurs ressources



**d'acquérir une notoriété nationale. Trois conditions, si elles étaient réunies seraient gage de succès :**

**- rechercher pour les formations initiales et continues à finalité professionnelle et pour la recherche, les synergies possibles avec le tissu économique local et régional ;**

**- développer des partenariats avec des institutions académiques de statut national ou international ;**

**- obtenir de l'autorité centrale une «protection» au moins temporaire pour amorcer la phase de développement.**

**L'avenir universitaire des villes moyennes se joue aujourd'hui. Dans quelques années, pour des raisons qui tiennent à la démographie étudiante, les cartes seront distribuées durablement. Elles le sont déjà partiellement et toutes les villes qui aspirent à figurer dans le tour de table n'y seront pas admises.**

**L'urgence et l'importance de l'enjeu justifient que des stratégies soient formulées et que les moyens nécessaires y soient consacrés. Ces stratégies doivent être claires, globales et concertées.**

**Elles doivent être claires car une ville moyenne doit faire des choix : choix entre la stratégie d'accueil qui lui était proposée jusqu'à présent par le ministère des universités, organisée autour des formations à Bac+2 mais dont l'expérience tend à établir qu'il est difficile de sortir ; entre la stratégie de prestige qui s'incarne dans la création de «grandes écoles» pour laquelle certaines ont déjà opté mais dont il est à craindre qu'elle réservera des désillusions à la mesure des coûts qu'elle engendre ; entre la stratégie susceptible de déboucher sur un développement autonome telle qu'elle a pu être esquissée ici mais qui oblige à former des paris audacieux.**

**Elles doivent être globales car une politique universitaire est partie intégrante de la politique de la ville et de son environnement.**

**Elles doivent être concertées dans la mesure où une ville moyenne ne peut pas réussir seule. Elle doit adhérer à des réseaux, rechercher des partenaires et participer à des structures collectives. Elle doit obtenir de l'Etat qu'il exerce efficacement son rôle de régulation pour protéger les structures naissantes : la concurrence n'est stimulante qu'entre égaux.**

\*

\* \*

Les propositions de la Mission ont été largement débattues tant à la Convention nationale de Poitiers les 3 et 4 février 1994, qu'à la Conférence des Présidents d'Universités de La Rochelle les 3 et 4 mars 1994, dans le cadre de la consultation nationale sur la recherche à Strasbourg le 8 mars et lors du colloque organisé à Paris le 23 mars par la Fondation Singer-Polignac.

La Mission s'est félicitée de l'intérêt que ses recommandations ont suscité et a pris bonne note des objections qui leur ont été opposées. Quatre d'entre elles ont, plus particulièrement, retenu son attention.

La première porte sur la «spécialisation» des universités de petite taille (5.000 étudiants) que la Mission juge nécessaire pour leur permettre d'atteindre à l'excellence nationale et européenne. Plusieurs intervenants ont soutenu que l'universalité du savoir dispensé était consubstantielle à la notion même d'université. Sans pluridisciplinarité, un établissement d'enseignement supérieur se transformerait, ont-ils affirmé, en une grande école et non une université au sens français du terme.

La deuxième objection concerne l'installation d'université de plein exercice dans des villes moyennes. Ces dernières n'offriraient pas le «terreau» intellectuel et culturel nécessaire à l'épanouissement et à la créativité d'une institution d'enseignement supérieur de plein exercice.

Troisième objection : l'exigence d'une liaison étroite entre la recherche et l'enseignement. Il ne saurait y avoir, souligne-t-on de tous côtés, d'universités vivantes sans une recherche scientifique de qualité. Or celle-ci exige une concentration de moyens humains et techniques, qui est hors de portée d'une université de taille moyenne.

Quatrième objection : la multiplication des structures universitaires débouche sur leur fragmentation d'où des doubles emplois et des gaspillages dont le pays n'a ni les moyens financiers ni les ressources humaines.

Ces arguments, aussi dignes d'intérêts qu'ils soient, n'ont pas convaincu la Mission.

Ils lui ont paru ignorer totalement les leçons qui se dégagent des expériences étrangères. Les exemples d'universités

moyennes, établies dans de petites agglomérations, et possédant un renom international, abondent, en effet, à travers le monde, notamment en Grande-Bretagne, en Allemagne et aux Etats-Unis. Si la réussite de Princeton, de Tübingen, d'Oxford ou de Cambridge peut être mise au compte d'une longue et prestigieuse histoire, il est difficile, en revanche, de récuser le précédent que constituent les dizaines de petites et moyennes universités américaines qui prospèrent dans des villes dont aucun Européen n'a jamais entendu parler. Un exemple parmi tant d'autres illustre ce phénomène : l'Université de Cornell, aux Etats-Unis, installée à Ithaca, petite agglomération de 35.000 habitants perdue dans le nord de l'État de New-York, et que fréquentent des étudiants du monde entier.

En France même, quelques expériences, comme celle de l'Université technologique de Compiègne, contredisent les canons du conservatisme universitaire. D'autres situations méritent, aussi, d'être mentionnées : celle de Paris II Assas, par exemple, qui n'accueille que des étudiants de droit et de sciences économiques ou celle de la faculté scientifique d'Orsay, intégrée à Paris XI, mais géographiquement séparée des autres facultés (droit, médecine, pharmacie), implantées à Sceaux, Chatenay-Malabry et au Kremlin-Bicêtre.

Aussi, les débats auxquels elle a participé, ont-ils confirmé la Mission dans le bien-fondé de ses conclusions. Certaines d'entre elles lui paraissent susceptibles de rassembler un consensus. D'autres, au contraire, débouchent sur des choix qu'il appartiendra à la loi d'orientation d'opérer.

#### ● LES ÉLÉMENTS D'UN CONSENSUS

① Personne ne conteste qu'une répartition plus équilibrée de la matière grise soit essentielle à la réussite de la politique d'aménagement du territoire que le Gouvernement se propose de mettre en oeuvre. D'où la nécessité absolue, si l'on veut donner sa chance au rééquilibrage du territoire, d'atténuer radicalement, d'une façon ou d'une autre, la concentration universitaire à Paris et dans quelques capitales régionales.

② Personne, en revanche, n'est prêt à accepter qu'une autre répartition de l'intelligence se fasse au détriment de la qualité de l'enseignement ; le piège de la médiocrité doit être à tout prix évité.

③ Tout le monde, d'autre part, admet qu'il n'y a pas d'enseignement supérieur de qualité sans recherche scientifique. La

Mission en est la première convaincue. Mais elle estime, contrairement à d'autres, que cette exigence peut être satisfaite dans le cadre d'universités de dimensions moyennes. Elle conteste l'argument selon lequel des chercheurs attachés à une université spécialisée, oeuvrant hors du contexte pluridisciplinaire des grands établissements, verraient leur créativité mise en danger. Le visage de la communauté scientifique internationale a changé ; les chercheurs d'aujourd'hui sont beaucoup plus tributaires des banques de données informatisées consultables à distance et des contacts qu'ils établissent, à travers les réseaux télématiques, avec leurs homologues installés aux quatre coins de la planète, que des échanges qu'ils entretiennent avec des collègues proches poursuivant leurs recherches dans d'autres disciplines. Et s'il est vrai que certaines spécialités, telle la recherche nucléaire, exigent des équipements lourds et coûteux réservés à de grands centres, on ne saurait ériger ces cas en règle générale. Aussi la Mission estime-t-elle que l'exigence, qu'elle ne conteste pas, d'une étroite liaison entre université et recherche ne constitue nullement un obstacle à la mise en oeuvre de ses propositions.

④ Ceux qui souhaitent voir l'université et la recherche contribuer à un meilleur équilibre du territoire soulignent l'extrême urgence d'un changement de politique. L'augmentation rapide des effectifs qui marque la conjoncture universitaire actuelle facilite les évolutions, mais elle se tarira à la fin du siècle. Il faut agir avant que la croissance ne s'achève et amender pendant qu'il en est temps, le schéma «Université 2000», qui n'a pas pris en compte l'impératif de l'aménagement du territoire.

④ Nul, enfin, ne conteste que la mise en oeuvre du nouveau schéma universitaire doive se faire sous la direction et le contrôle de l'Etat. La définition des spécialisations entre universités relève, en particulier, de décisions nationales, faute de quoi on assisterait à des doubles emplois et à des compétitions nuisibles à l'efficacité de l'université française dans son ensemble.

#### ● L'URGENCE D'UN CHOIX

Qu'on ne s'y trompe pas, cependant, de difficiles arbitrages s'imposent qu'on ne saurait longtemps éluder. La Mission estime, en effet, que la loi d'orientation devra choisir entre trois grandes orientations.

- La première consiste à poursuivre, sans modification majeure, dans la voie du schéma «Université 2000». Des antennes

universitaires continueraient d'être développées dans une quarantaine de villes moyennes. Elles accueilleraient des étudiants de première et deuxième année, originaires de leur propre bassin démographique, soulageant, ainsi, les grands centres universitaires régionaux de la congestion qui les menace, sans, pour autant, porter atteinte à l'équilibre actuel du système universitaire français.

La Mission rejette cette orientation qui, si elle peut faciliter l'accueil par l'université des milliers d'étudiants nouveaux qui affluent vers elle, n'apporte aucune contribution sérieuse à l'aménagement du territoire. Les meilleurs étudiants seront peu à peu incités à s'inscrire, dès leur entrée en faculté, dans les universités prestigieuses des grandes métropoles. Quant aux villes moyennes, elles se spécialiseraient dans un enseignement général de médiocre qualité, sans relation avec leurs caractéristiques économiques propres. Poursuivre dans cette voie reviendrait à enraciner un enseignement à deux vitesses, qui ne ferait qu'accentuer les écarts de développement qu'il s'agit de réduire.

- La deuxième orientation consiste à mettre en oeuvre les propositions de la Mission. Il s'agirait, à partir des collèges universitaires existants, de créer rapidement des enseignements de troisième cycle dans des spécialités choisies au plan national, en fonction des vocations économiques et des particularités locales, en les complétant par l'affectation de contrats de recherche et l'installation d'équipements susceptibles d'attirer des chercheurs de renom. On ferait, ainsi, peu à peu émerger des universités de plein exercice dont les effectifs tendraient vers 5.000 étudiants et dont l'excellence, dans leur spécialité, attirerait des étudiants de l'ensemble de la France.

- Une troisième orientation reste possible. Elle consisterait à suivre l'exemple de l'Université de Bologne, en Italie, qui a réinstallé des départements entiers de son cursus universitaire dans d'autres villes de l'Emilie-Romagne. Solution que plusieurs universités parisiennes ont été, elles aussi, comme il a été rappelé plus haut, conduites à mettre en oeuvre. On peut, toutefois, se demander comment les universités accueilleraient un tel «démantèlement».

Rien n'oblige, il est vrai, à appliquer la même formule sur l'ensemble du territoire. On peut parfaitement imaginer que coexistent des solutions différentes, adaptées aux caractéristiques particulières de chaque environnement régional. L'essentiel, aux yeux de la Mission, est de sortir, avant que l'irréversible ne s'accomplisse, de l'ornière qui conduit au sur-dimensionnement d'un nombre limité de sites universitaires et au sous-développement intellectuel et économique le reste du territoire international.

## II. LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

### A. LES LACUNES DE LA SITUATION ACTUELLE

#### 1. L'inégale répartition des activités de recherche

**Les dernières statistiques publiées par l'Observatoire des sciences et techniques soulignent la très forte concentration de la recherche publique française.**

En 1990, dernière année étudiée, la région Ile-de-France, qui accueille -rappelons-le- moins de 20 % de la population, concentre plus de 40 % des crédits civils alloués aux laboratoires publics (universités, CNRS, établissements spécialisés). Les autres régions bien dotées -Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon se classent nettement derrière avec chacune de 10 à 6 % du total. Les 17 régions les moins nanties (y compris les DOM) se partagent à elles toutes, 15 % de l'enveloppe globale. Aucune n'en mobilise plus de 2 %.

La répartition entre régions des 57.000 chercheurs, enseignants-chercheurs et ingénieurs participant à la recherche publique civile française se révèle le reflet assez fidèle de la répartition des ressources financières. 39,6 % des chercheurs publics (22.000) travaillent dans les laboratoires d'Ile-de-France. Seule Rhône-Alpes en compte plus de 5.000 et pas plus de quatre régions (PACA, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées et Bretagne) en totalise entre 2.000 et 4.000. En rapportant le nombre de chercheurs à la population régionale, l'avantage francilien ressort encore plus nettement. La densité du personnel de recherche est près de trois fois plus importante que la moyenne nationale et pas loin de deux fois plus forte dans la région capitale que dans les suivantes : 21 chercheurs pour 1.000 habitants, contre 13,8 en Midi-Pyrénées et 13,1 en Languedoc-Roussillon. Outre ces deux dernières, seules les régions PACA et Rhône-Alpes ont une densité supérieure à la moyenne nationale (7,3).

**La prédominance de la région parisienne est encore plus nette pour la recherche privée qualifiée le plus souvent d'industrielle.**

Toujours en 1990, 55 % des dépenses de recherche-développement (R-D) industrielle réalisées en France l'étaient dans la région capitale, le

département des Hauts-de-Seine en assurant à lui seul 22,7 %, soit trois fois plus que la région Rhône-Alpes la deuxième du classement. Parallèlement et en toute logique, la répartition territoriale des postes d'ingénieur et de chercheur de R-D industrielle rappelle celle des dépenses : 57 % en région Ile-de-France dont 24,2 % dans les Hauts-de-Seine et 11,2 % dans les Yvelines, ces deux départements devançant Rhône-Alpes (9,4 %) et PACA (7,4 %).

## **2. La concentration des moyens de recherche-développement des entreprises**

Tous les observateurs avertis en conviennent : la politique française de recherche tend à privilégier à l'excès les grandes entreprises. Les secteurs industriels qui, au travers notamment des grands programmes technologiques définis et lancés par l'Etat, bénéficient de la majorité des soutiens publics sont tenus à 60 % par ces grandes entreprises. Il en résulte que, très nettement centrée sur l'Ile-de-France, la recherche industrielle française est aussi trop focalisée sur quelques types d'activité et insuffisamment vivante dans le monde des petites et moyennes entreprises.

En 1991, cinq secteurs de production absorbaient à eux seuls plus des deux tiers des dépenses de R-D des entreprises : l'électronique (22,5 %), l'aéronautique (18,5 %), l'automobile (11,5 %), la chimie (8,9 %) et la pharmacie (7,7 %). Certes, dans la plupart de ces secteurs, l'impact de la R-D sur la valeur ajoutée est exceptionnellement élevé. Il n'en demeure pas moins qu'une telle hypertrophie ne peut que jouer au détriment de technologies moins ambitieuses, mais à même de diffuser dans l'ensemble de l'appareil productif des gains de productivité et de nouvelles capacités d'emplois.

Par ailleurs, toujours en 1991, les trois-quarts de l'effort de recherche industrielle et 90 % des financements publics -hors crédit d'impôt- se trouvaient concentrés sur moins de 200 entreprises, alors que près de 3.200 sociétés étaient répertoriées comme assurant, en propre, des activités de recherche.

Les PME qui pèsent d'un poids croissant dans l'industrie française -53 % de l'emploi, 42 % du chiffre d'affaires, 25 % des exportations, 15 % de l'effort de R-D- ne recueillent qu'environ 7 % du soutien public. De surcroît, deux PMI sur trois ne développent pas de R-D, alors que les corrélations entre leur effort de recherche, d'une part, et leur accès à l'exportation, l'importance de leur valeur ajoutée et leurs créations d'emplois sont de plus en plus nettement mises en évidence.

Or, le dynamisme de quelque 36.000 petites et moyennes entreprises que compte le pays se révèle, le plus souvent, essentiel à l'animation des tissus économiques locaux. L'inflexion de l'effort de recherche en direction des PME/PMI ne pourrait, en conséquence, que contribuer à la revitalisation des économies locales.

Une telle inflexion s'orienterait d'ailleurs dans le sens de l'intérêt général. Les statistiques internationales tendent, en effet, à démontrer qu'aujourd'hui, les emplois se créent dans les PME, que la compétitivité sur le marché mondial dépend de leurs performances et même -plus troublant encore pour un pays imprégné des principes du «colbertisme»- que la majorité des innovations (y compris celles qui sont très significatives) se font en leur sein.

### 3. L'insuffisante coordination des technopoles

Les technopoles, au sens strict du terme, ne résument pas, à elles seules, toutes les initiatives de développement local s'appuyant sur la haute technologie, qui ont vu le jour sur le territoire national au cours des vingt dernières années. Cependant, pour l'opinion publique peu sensible à la subtilité des distinctions terminologiques, le mot possède une dimension symbolique et fédératrice. Il englobe, de ce fait, un grand nombre d'expériences parfois éloignées les unes des autres. L'analyse de l'impact du mouvement technopolitain au sens large et la mise en évidence de ses difficultés sont, en conséquence, révélatrices des insuffisances des politiques menées, jusqu'à une date récente, dans le domaine du développement de l'innovation.

Les technopoles sont nées de l'idée de réunir en un même lieu entreprises de haute technologie, centres de recherche et universités afin de faciliter les échanges entre le monde de la connaissance et celui de la production. Pour beaucoup, elles constituent les cadres de l'économie du savoir vers lesquelles s'orientent aujourd'hui nos sociétés développées.

Créés initialement aux Etats-Unis au voisinage des grandes universités (Stanford en Californie, MIT à Boston) les parcs scientifiques se sont développés en France à partir de la fin des années 60 (1968 : Sophia-Antipolis, 1971 : ZIST de Grenoble) et jusque dans les années récentes (1992 : Ester à Limoges).



La réussite de Sophia-Antipolis - créée à l'initiative de notre collègue Pierre LAFITTE - a eu un effet d'entraînement. Aujourd'hui, une quarantaine de sites revendiquent le nom de technopole. Ils recouvrent une assez grande diversité d'expériences (1).

En regroupant enseignement, recherche et industrie dans un même espace, les promoteurs de ces projets ont toujours eu pour ambition de développer entre ces différents milieux des synergies, des interactions qui favorisent les innovations techniques, suscitent la création de nouvelles entreprises et enclenchent, en quelque sorte, le cercle vertueux du développement économique moderne.

Ainsi, la Zirst de Meylan à Grenoble, les technopoles de Nancy-Brabois, de Rennes-Atalante, d'Atlantapole à Nantes, de Lyon se sont constituées à partir des structures universitaires préexistantes. Sophia-Antipolis s'est appuyée, à l'origine, sur la délocalisation de plusieurs laboratoires de l'Ecole des Mines, ainsi que sur la déconcentration de l'Ecole de gestion de la Chambre de commerce et d'industrie de Nice.

La trop forte concentration, au profit de quelques villes seulement, des établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche ne permet toutefois pas toujours de disposer des conditions optimales de lancement. Dans ce cas, les technopoles dépendent d'une animation universitaire extérieure ou s'apparentent, tout au moins dans un premier temps, à des zones industrielles bénéficiant d'une appellation plus prestigieuse. C'est là une des fragilités majeures du « développement technopolitain » français et une des raisons qui justifient une réforme en profondeur de la carte universitaire.

En outre, l'Etat n'a pas encore élaboré de philosophie globale ni fixé un cadre à son intervention lorsque la naissance d'un pôle technologique résulte d'une initiative locale. Or, la dispersion des initiatives particulières peut être préjudiciable au développement harmonieux de l'ensemble. Déjà plusieurs projets à l'étude apparaissent concurrencer directement des réalisations existantes. Symbole de modernité, les zones de haute technologie sont parfois souhaitées sans véritable étude de faisabilité.

---

(1) Si les technopoles s'organisent fréquemment autour d'un seul centre, elles peuvent aussi se développer de façon multipolaire (Montpellier-Languedoc-Roussillon-Technopole). Beaucoup sont pluridisciplinaires, mais certaines orientent leur croissance sur une technologie (l'informatique, l'électronique et les télécommunications absorbent plus de 50 % des emplois à Sophia-Antipolis ; le parc scientifique de Labège Innopole, près de Toulouse, s'est construit autour de l'industrie aéronautique) ou un domaine d'activité (loisirs et téléport au Futuroscope de Poitiers ; agro-alimentaire à l'agropole d'Agen).

Il ne faut pas perdre de vue qu'à terme la prospérité des parcs scientifiques -et par delà celle du pays- dépendra de leur niveau d'excellence internationale et que, dans un secteur donné, il ne sera guère possible de prétendre à cette excellence si les moyens financiers, humains et techniques permettant de la construire sont éparpillés sur plusieurs points du territoire. Il est d'autant plus important d'avoir conscience de cette limite que, exemple type d'une greffe de modernité sur un tissu traditionnel, les technopoles restent fragiles, longtemps après leur création. Même les plus anciennes et les plus prestigieuses peuvent être menacées. Sophia-Antipolis qui repose largement sur des multinationales a vu récemment certaines entreprises disparaître (à la suite, par exemple, de l'absorption des laboratoires pharmaceutiques Searle par Monbanto Co., le géant mondial de l'industrie chimique). De même, la crise mondiale de l'informatique l'a secouée.

Aussi, pour éviter que le mouvement technopolitain ne prenne l'allure d'une compétition et s'enlise dans les surenchères à la subvention ou à l'avantage fiscal, il convient que l'Etat en harmonise le développement sans entraver son dynamisme. Il s'agit de refuser la confusion pour accroître la cohésion territoriale.

## B. L'ESSAIMAGE DE LA MATIÈRE GRISE

### 1. La relocalisation des centres de recherche et la mobilité des chercheurs

Les évolutions enregistrées au cours des dernières années de la précédente décennie semblent désormais donner quelques raisons d'espérer une distribution plus équitable des ressources de recherche sur l'ensemble du territoire national. On constate, en effet, une diminution de la part relative de la région parisienne et, dans une moindre mesure, des autres régions dominantes.

L'Ile-de-France qui représentait 45,6 % des dépenses publiques consacrées à la recherche civile en 1988 n'en totalisait plus que 41,5 % en 1990. La proportion d'enseignants-chercheurs installés dans les trois régions les mieux pourvues (Ile-de-France, Rhône-Alpes, PACA) a légèrement reculé entre 1986 et 1992 (1 point en région Ile-de-France, 3 en Rhône-Alpes, 5 en PACA) alors que leur nombre a augmenté de 30 % au plan national. Surtout, entre 1986 et 1990, la répartition des effectifs de la recherche publique non universitaire a enregistré des modifications très prononcées. Le poids de l'Ile-de-France diminue de 8 %, celui de Languedoc-Roussillon et de Provence-Alpes-Côte d'Azur de 14 et 3 %

respectivement. La même tendance s'observe en matière de recherche privée. De 1986 à 1990, pour ce qui concerne les dépenses de recherche industrielle, l'Ile-de-France et tous ces départements voient leur part relative diminuer (de 58,3 % du total français à 55 % pour l'ensemble de la région ; de 23,5 % à 22,7 % pour les Hauts-de-Seine).

La multiplication par 10 en 10 ans des crédits affectés à la recherche dans les budgets régionaux n'est sans doute pas étrangère à cette évolution positive. La reconnaissance par l'Etat de la nécessité d'une action en ce sens y a sans doute également contribué, notamment au travers des contrats de Plan Etat-région du Xe Plan.

Or, il faut avoir conscience que les chiffres qui viennent d'être cités reflètent une évolution antérieure à la priorité donnée à une meilleure régionalisation de la recherche par le CIAT de janvier 1992 et par celui tenu à Mende en juillet dernier. De ce fait, l'objectif de ramener, en 1997, de 50 % à 45 % le poids de la recherche publique en Ile-de-France, qui avait été fixé en 1992 et répété cette année, paraît déjà en passe d'être atteint.

A titre d'exemple, le schéma de développement régional du CNRS a déjà permis de porter de 46,5 % en 1989 à 50 % fin 1992, le taux de chercheurs employés hors Ile-de-France par cet organisme.

Aussi apparaît-il aujourd'hui à la fois raisonnable et souhaitable de nourrir des ambitions plus élevées et de prendre les moyens pour qu'à l'horizon 2005-2010 près des deux tiers des effectifs de chercheurs des laboratoires publics soient installés en province. Parallèlement, les dépenses publiques de recherche-développement devraient être réparties selon des proportions similaires à la même date. En outre, il n'apparaît pas impossible à la mission -en accroissant les mesures incitatives- de limiter, à la même échéance, à 40 % le nombre de chercheurs du secteur privé exerçant leurs compétences en Ile-de-France.

Signalons à ce propos que le CNRS a, dès à présent, décidé de poursuivre dans la voie dans laquelle il s'est engagé et d'accroître la part de ses effectifs installés en Province à 53,4 % fin 1994 et de tendre vers 60 % à l'horizon 2000.

Dans le même temps, la mobilité des chercheurs publics dans le secteur privé devrait être encore plus encouragée qu'actuellement, car il n'est pas sain que recherche fondamentale et recherche industrielle constituent deux mondes cloisonnés. Il est, bien au contraire, indispensable qu'ils s'enrichissent mutuellement. Les départs temporaires ou définitifs des personnels de recherche du secteur public vers les laboratoires d'entreprises auront donc à faire l'objet d'incitations renforcées (bonifications d'ancienneté, prise en

**compte de la mobilité pour l'avancement, primes au départ...)** pouvant, éventuellement, aller jusqu'à prévoir que l'accès à certains postes ou grades soit réservé à ceux ou celles ayant, au préalable, satisfait à une condition de mobilité .

Pour prendre conscience de l'ampleur des résistances, il suffit de rappeler qu'en 1991, les départs définitifs de chercheurs enregistrés au CNRS représentaient 0,1 % des effectifs et environ moitié moins à l'INRA.

**Il conviendrait, bien entendu, que ce dispositif incitatif soit étoffé lorsque la mobilité «public/privé» se doublerait d'un changement d'affectation géographique conduisant, entre autres, à un déménagement de Paris vers la province.**

Sans avoir arrêté de position définitive, la Mission se demande, notamment, si certains des plus hauts postes de responsabilité des organismes de recherche domiciliés en Ile-de-France ne pourraient pas être réservés à des personnes ayant effectué une partie de leur carrière hors de la région parisienne.

Elle a cependant tout à fait conscience qu'une telle exigence ne pourra être imposée que dans la mesure où seront résolus, de manière satisfaisante, les problèmes posés par l'emploi du conjoint d'une personne acceptant de telles mobilités.

**La création d'un organisme chargé, spécifiquement, de gérer la mobilité des chercheurs et lui donner une dimension régionale apparaît, en conséquence, nécessaire à la Mission.**

Cet organisme aurait plus particulièrement pour mission de centraliser les offres et les demandes des chercheurs publics, de verser les primes et autres aides individuelles attribuées à ceux décidant de sortir -fût-ce pour un temps- des laboratoires publics, de faciliter -en tant que de besoin- leur installation dans un nouveau lieu de résidence et d'organiser leur retour, en liaison avec leur employeur d'origine. Il va de soi, pour les membres de la Mission, qu'un tel organisme devrait reposer sur une structure largement décentralisée.

## **2. L'accentuation de l'effet d'entraînement sur le développement local**

### ***a) Un impératif : l'interaction avec le milieu économique local***

Pour la Mission, il ne s'agit nullement de réaliser de manière «mécanique» les objectifs qui viennent d'être dessinés. Ce n'est pas en dispersant, à l'aveugle, des laboratoires aux quatre coins du territoire que l'on fera naître des entreprises et des emplois dans les endroits où ils seront «plaqués». Bien au contraire, une vision purement institutionnelle des choses pourrait conduire à respecter les ambitions quantitatives annoncées, sans leur faire produire les effets souhaités en termes qualitatifs. Ainsi, l'implantation d'un centre de recherche sur la physique des matériaux dans une région viticole sans aucune tradition industrielle a, sans conteste, beaucoup moins de chances de «fertiliser» le «terreau» productif local que l'installation d'un laboratoire d'oenologie.

**C'est le plus grand effet d'entraînement possible sur le développement local qui doit constituer la première priorité d'une répartition plus équilibrée des moyens de recherche.**

Le principe de la plus large diffusion économique des technologies sur le territoire doit guider le choix d'implantation des laboratoires. Il faut construire les plans de relocalisation à partir des besoins ou des potentiels des lieux d'arrivée et non en fonction des considérations générales pouvant être formulées sur les lieux de départs.

Il ne saurait pour autant être question d'adopter, en ce domaine, une attitude timorée consistant à affirmer que le mouvement ne peut se créer qu'à partir de la réalité économique existante. Ceci constituerait également une erreur car le volontarisme paye. Les exemples de Sofia-Antipolis, du technopole de Metz, du Futuroscope de Poitiers et de quelques autres sont là pour le prouver : on peut impulser le développement sans disposer au départ de tous les atouts industriels.

Cependant, dans tous les cas, pour la Mission, la clef du succès de l'effort de relocalisation repose sur la construction de projets intégrés combinant de façon cohérente «matière grise» et production. L'élément déterminant est, en définitive, la capacité à construire, sur le terrain, des actions participant d'un projet global fondé sur une vision stratégique de l'avenir. Si cette capacité existe et

est inscrite dans la durée, il est possible d'aboutir à une modification radicale du tissu économique local.

Les collectivités locales ont à jouer un rôle déterminant dans l'élaboration de tels projets. Elles sont les mieux placées pour discerner les axes de développement sur lesquels les traditions productives locales permettent d'espérer le maximum de retombées en termes d'activités.

L'émergence, sous l'impulsion de la municipalité, d'un «pôle de l'or» à Saint-Amand-Montrond (Cher) -dont les traditions bijoutières (1) sont peu connues des administrations parisiennes- est un exemple récent et probant de cette aptitude créative des élus.

Cependant, leur imagination peut être prise en défaut par manque d'expertise. Dans cette hypothèse, c'est à l'Etat qu'il appartient de présenter aux instances compétentes des propositions assurant l'interaction d'un pôle de recherche avec le milieu socio-économique local.

*b) Une méthode : la modulation des choix en fonction du type de recherche*

La mise en oeuvre du principe énoncé précédemment devrait, en raison de la complexité du système de recherche français, conduire à ce que les modalités de la redistribution de ses différentes composantes soient déterminées en fonction du type de recherche qu'il s'agit de «greffer» sur le tissu économique local.

N'oublions pas, en effet, qu'on distingue habituellement trois types de recherche :

- la recherche de base dont l'objectif est essentiellement l'accroissement des connaissances et dont la seule vraie référence est la communauté scientifique internationale,

- la recherche finalisée destinée à soutenir certains secteurs économiques ou sociaux (défense, agriculture, santé, infrastructures, énergies diverses, environnement, etc...) dans lesquels la responsabilité de l'Etat est largement engagée,

---

(1) Plus de 10 % de la production nationale, ce qui place la commune au troisième rang des villes françaises après Paris et Lyon.

- la recherche industrielle qui, sous différentes formes n'excluant pas des partenariats avec l'Etat, est conduite par les entreprises et détermine pour une part leur compétitivité future.

**L'idée qu'avance la Mission est donc de retenir des critères de relocalisation adaptés à la spécificité de ces différentes formes de recherche.**

● Ainsi, de façon générale, la recherche de base doit pouvoir, sur le plan local, s'appuyer sur un milieu universitaire suffisamment dense. Il s'agirait, en ce domaine, d'organiser un couplage étroit entre le schéma d'aménagement universitaire et celui des organismes concernés, à savoir le CNRS mais aussi certaines composantes du CEA ou d'instances telles l'INRA ou l'INSERM.

Naturellement, l'implantation de certains grands équipements à vocation internationale, tel un radiotélescope par exemple, peut obéir à des critères propres. Dans ce cas, l'interaction avec le milieu local peut se révéler très ténue (ex : radiotélescope de Nançay dans le Cher). Une telle situation, que l'on pourra rencontrer aussi pour des grands centres de recherche militaire, voire même pour des laboratoires centraux de grandes entreprises internationales, ne présentera pas nécessairement de graves inconvénients, à condition toutefois qu'une certaine taille critique soit dépassée pour éviter tout phénomène d'isolement et de repli sur soi. Cette condition doit être largement prise en compte chaque fois que l'on considère une possibilité de relocalisation.

● Pour la recherche publique finalisée, c'est la possibilité de rapprocher des hommes travaillant sur les mêmes sujets -les services hospitaliers les plus avancés dans un domaine clinique donné et leurs homologues de l'INSERM par exemple- qui devrait servir de critère premier à l'implantation.

● Pour la recherche industrielle les réponses sont plus complexes car, d'une part, elles ont à embrasser l'ensemble du champ économique et, d'autre part, le pouvoir d'impulsion de l'Etat est plus limité. Pour la Mission, les synergies en ce domaine paraissent pouvoir se construire autour de la notion de branche d'activité et c'est en ce sens que devraient être orientés les dispositifs incitatifs.

Toutes ces considérations, ne doivent pas faire oublier que, dans le domaine de la recherche comme en d'autres, ce sont *«les hommes qui font la différence»*. Ceci conduit à souligner que pour fixer ces nouveaux nomades que sont les hommes et les femmes -encore trop rares- qui savent faire naître l'innovation et gérer le

changement, il faut pouvoir leur proposer des infrastructures à même de répondre à leurs besoins. Ainsi l'installation d'un centre de recherche de dimension internationale -employant des chercheurs de plusieurs nationalités et amenés à se déplacer fréquemment à l'étranger- ne peut s'envisager que dans un lieu proche d'un lycée international, doté d'accès rapides à un aéroport et, bien entendu, pourvu de moyens de télécommunications suffisamment développés.

Pour cette raison, on ne peut pas envisager l'implantation d'un centre de recherche en chaque point du territoire. Aussi, la Mission préconise-t-elle, simplement, la construction d'un système décentralisé articulé autour d'un réseau de métropole pouvant rayonner sur l'ensemble du territoire.

*c) Deux procédures à privilégier : la concertation et l'incitation*

Pour réaliser ces ambitions, la Mission propose que, dans le domaine de la recherche publique, en 1995 -deux ans avant la fin des prochains contrats de plan au cours desquels la relocalisation en région de 140 équipes de recherche devrait être menée à bien-, soit engagée une vaste concertation au sein de chaque organisme de recherche, d'une part, et entre l'Etat, les collectivités locales, les chambres de commerce et d'industrie et les autres acteurs économiques, d'autre part.

Cette concertation -d'inspiration identique mais plus large que celle menée en 1990-1991 dans le cadre des Livres blancs pour la recherche et des schémas de localisation des organismes de recherche- aurait pour objet de relancer l'effort de déconcentration de la recherche française. Elle aurait vocation à être renouvelée en 1999. Sur le fondement des propositions ainsi obtenues, de nouveaux projets de délocalisation respectueux de la nécessaire cohérence scientifique des filières seraient élaborés et appliqués durant toute la durée de chacune des deux futures générations de contrats de plan. Les crédits publics de recherche civile, les affectations et les recrutements de chercheurs seraient orientés en conséquence et viseraient à satisfaire le rééquilibrage souhaité.

Pour la Mission, il va de soi que les programmes de recherche militaire devraient faire l'objet de redéploiements similaires.

Pour ce qui concerne la recherche privée sur laquelle l'Etat a -bien entendu- beaucoup moins d'influence, la Mission se déclare favorable à un « faisceau de mesures incitatives ».



**Celles-ci pourraient reposer sur :**

**une individualisation des aides aux chercheurs de laboratoires privés s'implantant dans des zones défavorisées. Ces aides pourraient prendre la forme de soutiens financiers au logement et de facilités matérielles à l'exercice d'activités à domicile (installation gratuite des réseaux et des équipements permettant de travailler à domicile pour des activités ne nécessitant pas un important appareillage expérimental) ;**

**des avantages accordés aux laboratoires déjà installés ou s'implantant dans des parties du territoire jugées prioritaires, tels par exemple qu'une modulation du taux du crédit d'impôt-recherche en fonction du lieu d'implantation du centre de recherche.**

**Parallèlement, une piste à ne pas négliger pour attirer des individualités de talent dans les nouveaux pôles de recherche consisterait à investir dans des étudiants de thèse, en leur procurant des conditions de recherche supérieures à celles qu'ils pourraient trouver dans de grands centres. N'étant pas, pour la plupart, encore stabilisés professionnellement et familialement ils pourraient être plus sensibles à des conditions de vie et de travail plus attrayantes - vie moins chère, meilleur logement, encadrement plus attentif de la part des directeurs de recherche-. Cet attrait pourrait être renforcé par des allocations de recherche d'un montant véritablement significatif, mais dont le coût global serait finalement peu important pour le budget de l'Etat par rapport aux effets attendus. Ceci pourrait permettre, à terme, au prix d'un effort budgétaire limité, de créer dans des universités récentes et dans les régions aux plus faibles ressources un vivier de jeunes chercheurs qui auraient, à leur tour, un effet d'entraînement sur les générations suivantes.**

**Mais, pour aller plus avant, il est nécessaire d'associer directement les entreprises à ce mouvement d'essaimage de la «matière grise», afin de lui permettre d'avoir le plus d'effet d'entraînement possible sur le tissu économique. Une politique nationale des technopoles prendrait ici toute sa place.**

### **3. La définition d'une politique nationale des technopoles**

**Comme pour d'autres types de «greffe scientifique», l'imagination et la liberté d'action des élus locaux sont essentielles à la réussite du lancement d'une technopole. Leur implication doit, d'ailleurs, être constante et ne pas se limiter aux décisions initiales. De nos jours, les technopoles qui résistent le mieux aux difficultés des temps sont celles dans lesquelles les élus sont fortement présents.**

Ainsi, à Lyon-Bron, après un an d'existence dans une conjoncture difficile, des implantations importantes ont été annoncées récemment, dont celle de Hewlett Packard.

Cependant, pour les raisons évoquées précédemment (dispersion et concurrence des initiatives), il est indispensable que l'Etat s'attache à organiser la hiérarchisation et la complémentarité des technopoles, les plus petites ayant à s'appuyer sur les plus grandes et celles intervenant dans un même secteur étant incitées à se coordonner. Une procédure de «labellisation» nationale des technopoles, établie par un organisme scientifique indépendant (à l'image, par exemple, de l'INAO pour les appellations d'origine) pourrait servir de cadre à cette intervention. Une telle procédure servirait notamment à orienter les programmes de délocalisation des laboratoires publics de recherche et les inflexions de la carte universitaire qui ont été préconisés précédemment.

• Cette action publique devrait, parallèlement, être relayée par une politique visant à attirer les capitaux à risque dans les technopoles.

Aux Etats-Unis, la croissance de zones de haute technologie a été largement soutenue par des investisseurs-prêts à prendre le risque de perdre la totalité de leur apport en capital à une jeune entreprise innovante pour pouvoir, en cas de succès de cette entreprise, multiplier dix fois, vingt fois ou plus leur mise initiale. En Californie, les sociétés auxquelles ces investisseurs confient leurs fonds -les sociétés de capital-risque- n'attendent pas d'être démarchées par des entrepreneurs audacieux en mal de financement. Elles recherchent l'inventeur qui leur paraissent à même de faire la fortune de leurs clients. Après avoir négocié leur participation à ses projets, elles lui dispensent conseils et soutiens. Elles l'aident à créer et à développer sa propre société.

En France, banques et établissements financiers sont souvent absents des technopoles. Le capital-risque existe peu : les investisseurs hésitent devant la prise de risques importants et les entrepreneurs rechignent à abandonner la maîtrise d'une partie du capital social de leur société à des opérateurs extérieurs. Du coup, les capitaux privés ne prenant que prudemment le relais des investissements opérés par les collectivités publiques, le pouvoir d'entraînement des technopoles reste souvent limité. Il convient, en conséquence, d'essayer de drainer des capitaux à risque vers les parcs technologiques et de favoriser l'éclosion en leur sein d'une «ingénierie financière» à même de favoriser et de soutenir l'éclosion de nouveaux projets.

Pour ce faire, la Mission propose que, sur chaque site de haute technologie, soient créées des sociétés de développement

**technologique (SDT) fondées, au départ, à l'aide de capitaux publics et ouvertes aux capitaux privés. Ces sociétés auraient vocation à participer aux dotations en capital des entreprises déjà installées ou désireuses de s'installer sur le site et à fournir à leurs dirigeants -à leur demande- des conseils en gestion ou en marketing. Les particuliers ou les intermédiaires financiers souhaitant investir dans des affaires à fort potentiel mais à l'avenir incertain pourraient alors, soit acquérir des parts de SDT afin de limiter les risques en répartissant leurs fonds entre l'ensemble des entreprises soutenues, soit -au travers des SDT et des informations fournies par leurs soins- concentrer leur investissement sur certaines de ces entreprises, voire une seule.**

● **Enfin, il faut prendre les moyens de créer autour des technopoles des synergies régionales, transrégionales et nationales. Pour ce faire, il faut les doter de puissantes structures de communication. Leur avenir passe par les réseaux de télécommunications à haut débit. Téléports et zones de télécommunications avancées doivent devenir indissociables de leur mise en oeuvre.**

Ainsi, le phénomène de *-fertilisation croisée-* pourra mieux jouer de technopole à technopole. Celles faiblement dotées en moyens de recherche pourront bénéficier par l'intermédiaire des réseaux, du soutien de laboratoires ou d'universités éloignés. Surtout, elles pourront aider à la croissance d'entreprises situées à grande distance car, grâce aux télécommunications et aux perspectives ouvertes par le télétravail, les spécialistes qui sont installés sur les sites de haute technologie seront en mesure de conseiller des entrepreneurs exerçant leurs activités au loin, notamment en milieu rural.

Une telle stratégie suppose le développement d'infrastructures adaptées. Avec le réseau Numéris, la France est bien placée. Mais il faut déjà commencer à équiper l'ensemble du territoire en *«réseaux à large bande»* (hertziens ou fibre optique), afin d'assurer, dans les meilleures conditions et sur l'ensemble du territoire, la circulation d'un flot croissant d'information numérisées. Pour favoriser le rayonnement des technopoles, il convient d'ores et déjà de prévoir la construction des *«autoroutes de l'information»* qui, demain, seront indispensables au fonctionnement des entreprises installées sur ces sites.

Ceci est particulièrement vrai dans les régions qui se sont dotées d'une organisation reliant entre elles diverses technopoles. Ainsi, en Provence-Alpes-Côte-d'Azur, pour *«la route des hautes technologies»*, qui relie Sophia-Antipolis à Toulon, Marseille, Avignon, Manosque, c'est un réseau ATM à large bande qui pourrait remplir ces fonctions *«d'autoroute de l'information»*. Bientôt, de telles autoroutes, reliées à Lyon, Grenoble, Strasbourg, Stuttgart, Milan, etc...

seront un élément essentiel de la construction d'une dynamique européenne puissante.

**La Mission formule plusieurs propositions permettant d'avancer, en ce sens, au sein des développements qu'elle consacre au télétravail et aux téléservices comme instruments de revitalisation de l'espace rural.**

#### **4. L'accès des PME à la recherche**

**Les PME représentent un enjeu majeur en termes d'aménagement du territoire puisque, présentes partout, elles sont souvent les derniers atouts économiques des régions industrielles en déclin et des zones rurales. Par ailleurs, cela est prouvé, les investissements dans le domaine de la recherche-développement entraînent d'importantes retombées positives pour de telles entreprises, tant au plan de la compétitivité que de l'aptitude à développer de nouveaux produits. Or, nous l'avons vu, l'effort consenti par les PME françaises en ce domaine est encore relativement limité, notamment en raison du jeu quelque peu discriminatoire des soutiens publics à la recherche.**

*Notons toutefois que cette situation tend actuellement à évoluer de façon positive. Alors qu'en 1983, il n'y avait que 900 entreprises employant moins de 10 chercheurs, elles sont plus de 2.400, en 1991, et réalisent 9 % de travaux de R-D des entreprises contre environ 7 % huit ans auparavant. En outre, la sous-traitance de programmes de recherche -solution retenue par nombre de PME innovantes- connaît des taux de croissance tout à fait significatifs. Elle représentait quelque 28 milliards de francs en 1990 contre 13,5 milliards en 1985, soit une progression moyenne de 8,8 % par an.*

**La relocalisation des organismes de recherche préconisée par la Mission devrait contribuer à familiariser les petites et moyennes industries avec les activités de recherche-développement. Mais cela ne saurait suffire. Il convient, également, de rééquilibrer le système de recherche publique français dans un sens favorisant davantage les PME. Ces entreprises ont des besoins spécifiques qui font que les procédures taillées sur mesure pour les grands groupes ne leur sont pas adaptées.**

La définition de la politique à mener en ce domaine excède manifestement le mandat de la Mission. Aussi, sans se hasarder à formuler un programme détaillé, se contentera-t-elle d'indiquer qu'il lui semble nécessaire de :

- simplifier au maximum les procédures d'aide publique, le mécanisme du crédit d'impôt-recherche lui paraissant, à cet égard, tout à fait excellent ;

- d'accroître l'action des Centres régionaux d'innovation et de transfert de technologie (CRITT), ainsi que celle de l'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR) ;

- de favoriser l'organisation en réseaux régionalisés des centres de recherche des organisations professionnelles ;

- de s'efforcer de regrouper toutes les procédures autour d'un « guichet unique » ouvert dans chaque département ;

- d'orienter la mobilité des chercheurs publics - dont la nécessité a été soulignée précédemment - vers la satisfaction des besoins des PME ;

- de réfléchir aux services qui pourraient être proposés - de manière simple et aisée d'emploi - par l'intermédiaire du Minitel, pour informer les entreprises sur les dispositifs existant et animer une sorte de « bourse des projets » où les demandes concrètes des PME pourraient rencontrer les offres de services ou de brevets des centres de recherche.

Surtout, la Mission estime que ce problème de l'accès des PME à l'appareil de recherche devrait être placé au centre du débat d'orientation sur la politique française de recherche, que prépare actuellement le ministère compétent. A cette fin, il lui paraîtrait judicieux qu'un volet entier du rapport sur lequel le Parlement sera amené à discuter à la prochaine session soit consacré à ce sujet - en parallèle du chapitre sur la régionalisation de la recherche qu'il serait surprenant de ne pas trouver dans un tel document - et que l'ensemble de ce rapport soit soumis, pour avis, aux chambres de commerce et d'industrie avant d'être examiné par le Sénat et l'Assemblée nationale.

De cette manière, le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche disposerait de tous les éléments lui permettant de bâtir un projet de loi d'orientation de la recherche, à même de répondre aux préoccupations de la Mission.

### III. L'ACTION CULTURELLE

La culture, c'est la respiration d'un pays. Et notre pays respire mal. Ce n'est d'ailleurs pas une surprise. Les distorsions territoriales constatées dans les domaines de l'enseignement, de la recherche ou de l'économie se retrouvent naturellement dans la vie culturelle. Mais elles s'y retrouvent sous une forme sensiblement accentuée. La centralisation culturelle est une réalité « visible » et la domination parisienne est une évidence dont le relief a été encore accentué, depuis une décennie, par la « politique des grands travaux ».

Pourtant, le préambule de la Constitution de 1946, dont la valeur constitutionnelle a été reconnue par le Conseil constitutionnel, proclame que *« la Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture »*. Or, les aspirations locales à une vie culturelle intense sont réelles, ainsi qu'en témoignent de nombreuses réalisations (festivals, troupes théâtrales, par exemple). Parfois, venant des profondeurs du milieu rural, des expressions culturelles variées et originales débouchent sur des expériences de qualité mais souvent fragiles. Dire que l'attente culturelle de notre pays est immense est une évidence. Ajouter qu'elle est encore peu prise en valeur en est une autre. Les déséquilibres culturels sont trop prononcés et ils appellent des corrections territoriales.

#### A. DES DÉSÉQUILIBRES CULTURELS TROP PRONONCÉS

Ces déséquilibres affectent naturellement les rapports Paris-province. Mais ils ne sont pas les seuls. Ceux qui concernent les collectivités territoriales ne sont guère moins graves.

## 1. Les déséquilibres Paris-province

Malgré d'incontestables efforts de la part de l'Etat au cours des dix dernières années, les disparités entre l'Ile-de-France et le reste de la France en matière culturelle restent criantes.

Hors «grands travaux», 51,2 % des crédits (dépenses ordinaires + crédits de paiement des dépenses en capital) du ministère de la Culture vont, en 1993, à la région d'Ile-de-France, Paris inclus, et 48,8 % seulement au reste de la France.

Si l'on inclut les «grands travaux», les déséquilibres sont encore plus nets. De 1986 à 1991, la part de l'Ile-de-France (Paris compris) est restée supérieure à 60 % des crédits de la Culture. Même si l'on a pu déceler une faible réduction de l'écart entre l'Ile-de-France et le reste de la France, celle-ci s'est opérée au détriment de l'Ile-de-France hors Paris qui continuait à concentrer, en 1991, 52,1 % des crédits de la Culture, grands travaux inclus.

### RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES DÉPENSES DU MINISTÈRE DE LA CULTURE EN POURCENTAGE DU BUDGET GLOBAL

(Dépenses ordinaires et crédits de paiement, grands travaux inclus)

(en %)

	PARIS	ILE-DE-FRANCE (HORS PARIS)	ILE-DE-FRANCE (PARIS INCLUS)	RESTE DE LA FRANCE
1986	53,2	11,82	65,02	34,98
1987	54,08	11,37	65,45	34,55
1988	54,16	10,8	64,96	35,04
1989	51,83	10,89	62,72	37,28
1990	50,9	10,06	60,96	39,04
1991	52,17	9,65	61,82	38,18

Il convient de noter le coût -grandissant- du fonctionnement des quatre institutions parisiennes : le Grand Louvre, l'Opéra de Paris, le Centre national d'art et de culture Georges Pompidou et la Bibliothèque de France. Selon les estimations citées par la commission des affaires culturelles du Sénat dans son avis sur

le projet de loi de finances pour 1993 (1), ces quatre institutions absorbent plus de 2,5 milliards de francs que l'on peut mettre en regard des 13,79 milliards de francs du budget du ministère de la Culture (si l'on s'en tient au montant énoncé par la loi de finances initiale pour 1993).

Mais l'Etat ne saurait être considéré comme le seul responsable de la disparité Paris-Province en matière culturelle. Cette disparité est confortée par l'attitude des artistes et créateurs qui continuent, comme cela a été confirmé à la Mission, à subir l'attraction du pouvoir central, prolongeant ainsi les réflexes acquis pendant plusieurs siècles de mécénat d'Etat, des monarques à la République. Les créateurs répugnent trop souvent, même si cela tend à s'estomper, à s'installer en province, fût-ce dans des métropoles régionales, car ils y sont loin du ministère de tutelle, de l'effet amplificateur des médias et des possibilités de rencontre avec des commanditaires ou courtiers internationaux.

## **2. Les déséquilibres entre collectivités territoriales**

Si l'effort des collectivités territoriales et de leurs groupements représente 75 % des sommes investies dans notre pays pour la culture, un écart important, résultat des moyens liés à leur démographie, leur richesse et leur développement, existe entre celles-ci. Pour les régions, il va de 1 à 11. Pour les départements, même s'il va en se réduisant, l'écart est de 1 à 17. Pour les communes de plus de 10.000 habitants, il est de 1 à 99. Pour les villes centres, de 1 à 4 seulement. Pour les villes de banlieue, de 1 à 22.

### **B DES CORRECTIONS TERRITORIALES INDISPENSABLES**

La Mission ne met nullement en cause, bien entendu, le rayonnement culturel de Paris. Mais elle estime que, parallèlement aux efforts déployés pour le renforcer, une autre politique culturelle peut être mise au service de l'objectif de reconquête du territoire. Déjà, l'Etat et les collectivités territoriales se sont engagés dans une politique conjointe de développement culturel qui a

---

(1) Avis présenté par M. Michel MIROUDOT n° 57 Tome I (Sénat 1992-1993) p. 12 et 13 - 31 pages.



permis de réaliser, hors Ile-de-France, près de quarante projets de dimension significative (musées d'art moderne, médiathèques ou centres culturels, par exemple). Cet effort doit être poursuivi et amplifié par un double renforcement : celui du partenariat, d'une part, et celui de la diffusion culturelle, d'autre part.

### **1. Le renforcement du partenariat culturel**

Même si la loi du 22 juillet 1983 a expressément confié certaines compétences aux collectivités territoriales (bibliothèques, archives, enseignement de la musique), le domaine culturel est caractérisé par de nombreux financements croisés.

Toutefois, la Mission n'a pas estimé que la culture devait faire l'objet d'une nouvelle répartition des compétences. Certains experts, comme René RIZZARDO, le proposent pourtant dans les domaines des formations artistiques et de l'enseignement musical, de même que pour la maîtrise d'ouvrage de certains monuments historiques. Il serait également possible de s'inspirer du modèle allemand dans lequel ce sont les Länder qui ont compétence dans le domaine de la culture. Mais la Mission suggère que l'on aménage progressivement les procédures et que le partenariat sous ses formes traditionnelles, comme sous des formes nouvelles, soit développé.

L'outil principal de ce partenariat pourrait être constitué par des schémas régionaux d'action culturelle, annexés aux contrats de plan Etat-régions. Ces schémas, élaborés, dans chaque région, en concertation entre l'Etat, la région, les départements et les grandes communes, prendraient en considération l'ensemble des aspects de la vie culturelle : musique, danse, patrimoine, musées, cinémas et théâtres, arts plastiques, bibliothèques et lecture publique, archéologie et archives.

Grâce à ces schémas pourraient être conçues de véritables stratégies culturelles régionales autour de pôles de développement.

L'Etat contribuerait à cette stratégie à travers sa participation au financement des contrats de plan.

Cohérents avec ces schémas régionaux, des schémas départementaux définiraient, dans chaque département, les priorités retenues et les moyens alloués par le département, l'Etat et, éventuellement la région, mais aussi -dans la mesure du possible- les

**communes concernées. Des réseaux de villes pourraient être formés, dans cette logique, sur des thèmes précis.**

**Les conventions de développement culturel avec les directions régionales de l'action culturelle (DRAC) constituent un autre instrument juridique utilisable.**

**Ces conventions, conclues par les départements mais aussi par des communes, pourraient porter sur des activités comme le cinéma, le théâtre, l'art lyrique, la musique, les musées.**

Le développement de ces conventions permettrait aussi une mise en réseau des différents types d'équipements culturels que toutes les communes ne peuvent posséder à un même niveau de qualité, dans le cadre des schémas régionaux et départementaux afin que n'existent pas de double emploi ou «*de déserts culturels*». Ce serait particulièrement nécessaire pour le secteur de l'enseignement musical pour lequel la carte des écoles de musique appelle une certaine harmonisation. Il existe des conservatoires nationaux de région à la charge des villes. Les 4.000 ou 5.000 élèves y restent parfois plus de dix ans et exercent des pratiques amateurs dans un cadre professionnel. Il serait donc souhaitable que les villes s'entendent et décident d'avoir un seul conservatoire pour les grands amateurs et les professionnels et que, dans les autres villes, soit mise en place une vraie politique d'éveil musical en liaison avec les services de l'Education nationale.

Le procédé conventionnel, par sa souplesse, est bien adapté à l'action culturelle décentralisée. Sous la forme de chartes culturelles, il permet de réunir deux ou plusieurs partenaires publics (Etat et collectivités locales, notamment), en vue de la réalisation d'un programme déterminé. De telles chartes doivent avoir une certaine durée pour être efficaces. Les spécialistes considèrent que trois ans constituent un minimum. Mais il ne semble pas nécessaire de fixer à l'avance une durée déterminée. Il est préférable de laisser celle-ci à la décision des parties, en fonction des projets à réaliser et de l'importance des programmes à mettre en oeuvre.

La convention n'est pas la seule technique utilisable. L'action culturelle pourrait être un excellent terrain d'application d'une autre technique proposée par la Mission : la co-décision. Elle permettrait d'unir les collectivités publiques dans une même responsabilité. Elle pourrait ainsi constituer un prolongement du procédé contractuel, conduisant ainsi à un processus décisionnel «*à double détente*» accentuant un renforcement des relations partenariales.

Le partenariat culturel passe également par l'intercommunalité qui doit entraîner une prise en charge plus juste des dépenses d'action culturelle et donc conduire à un approfondissement de la décentralisation. C'est la voie nécessaire à une correction des déséquilibres territoriaux entre collectivités

publiques. L'intercommunalité peut, d'ailleurs, emprunter des formes variables. Celles, traditionnelles, de l'établissement public ou celles, plus modernes, de réseaux de villes sont toutes utilisables. Les unes et les autres permettent d'établir une solidarité de zone «urbano-rurale», indispensable à un renforcement de la diffusion culturelle sur l'ensemble du territoire.

Il conviendrait de ne pas omettre la mise en place, par l'Etat, d'un système d'évaluation des actions culturelles, système auquel les collectivités locales pourraient recourir. A cette fin, un «état des lieux» au niveau régional pourrait être dressé à l'initiative de l'Etat. Il permettrait d'apprécier l'opportunité d'éventuels rééquilibrages de moyens entre régions ou départements.

## **2. Le renforcement de la diffusion culturelle**

Ce renforcement, pour être effectif, doit emprunter plusieurs voies : la formation de personnels de qualité, la recherche de nouveaux publics et la création, en province, de musées de rayonnement international.

### *a) La formation des personnels*

Sans une politique dynamique de l'Etat en direction des professionnels, il n'y a pas de politique culturelle possible. Cette affirmation de la Mission vise -il est vrai- d'abord ceux qui élaborent les politiques culturelles sur le «terrain». Or, il s'avère trop souvent que ces personnes ont des statuts, des formations, des rémunérations inégaux.

Il pourrait paraître souhaitable d'offrir à ces responsables de la politique culturelle au niveau local, non un statut homogène -auquel ils ne prétendent pas- mais des perspectives de carrière et une formation plus approfondie dans leur domaine de compétence. A un niveau moindre, l'effort doit également porter sur l'accroissement de la qualification des animateurs culturels qui s'est déjà grandement améliorée.

A cet égard, il apparaît opportun de revenir sur la tentative louable mais jugée par certains trop ambitieuse de l'Ecole nationale du patrimoine. Celle-ci a pour but de former l'ensemble des conservateurs français à des tâches multiples -musées, archives, archéologie, bibliothèques-. Il serait souhaitable de l'implanter en province plutôt qu'à Paris. De plus, alors que cette

école accueille seulement sa troisième promotion, il semble que l'enseignement qu'elle procure soit trop «généraliste» aux yeux des élus locaux. Les études qu'elle offre ne seraient pas orientées dans des spécialisations souhaitées par certains élus qui préféreraient embaucher des «attachés de conservation» peut-être moins diplômés mais correspondant davantage à leurs besoins. Il y a donc là un problème qui risque de remettre en cause l'avenir de cette école. Il serait souhaitable que les collectivités territoriales soient davantage consultées sur le contenu pédagogique des enseignements.

**L'amélioration de la formation des professionnels passe également par un accroissement de l'aide de l'Etat aux établissements d'enseignement comme ceux d'art plastique qui souffrent d'une insuffisance de crédits. C'est particulièrement le cas de l'Ecole Nationale Supérieure des Beaux-Arts (ENSBA) dont le budget n'a pas été significativement réévalué depuis plusieurs années.**

**Enfin, réussir une politique d'aménagement du territoire culturel c'est aussi attirer des professionnels reconnus assez durablement pour qu'ils impriment leur marque et fondent leur propre école. Or, dans l'esprit de la plupart des artistes, Paris reste encore le passage obligé de la réussite, et le lieu où l'on peut rencontrer les commanditaires dignes d'intérêt, même si certains «grands noms» commencent à s'installer et à rester en province. Pourtant, en offrant de meilleures conditions à certains artistes, dans le domaine du théâtre et de l'art lyrique notamment, du fait du nombre de salles prestigieuses de plus en plus restreintes à diriger à Paris, les métropoles régionales, relayant l'action de l'Etat, peuvent se forger un potentiel artistique de qualité.**

**Il convient d'ajouter que les ateliers d'artistes, extrêmement chers et difficiles à obtenir à Paris, sont beaucoup plus abordables en province. Certains artistes réputés ont d'ailleurs choisi de renoncer à Paris où pourtant sont concentrés galeries et critiques : Soulages à Nîmes, et Viollat à Nîmes. Les municipalités de province ne doivent pas négliger cet aspect : à école d'art plastique de bonne renommée doivent correspondre des ateliers d'artistes fonctionnels et de prix abordable. C'est la meilleure façon de retenir durablement professeurs et élèves de talent.**

**Il suffit, en effet, de rappeler les chiffres pour démontrer combien ce besoin est grand : 94 % des 1.000 ateliers qui sont la propriété de l'Etat se trouvent en région parisienne. A Paris, au total, il y a 2.000 ateliers pour 1.600 artistes recensés à la maison des artistes. De plus, à Paris comme en banlieue, ces ateliers correspondent rarement aux besoins des artistes d'aujourd'hui, reflétant en fait souvent la conception de l'art au XIXe siècle.**

**Afin d'attirer les artistes sur leur sol, les municipalités de province disposent d'un judicieux moyen par le biais**

de la construction d'ateliers réellement adaptés. C'est un moyen, d'un coût relativement modeste, qu'elles auraient tout intérêt à employer. L'Etat pourrait consentir des exonérations fiscales au profit de ces ateliers.

*b) La recherche de nouveaux publics*

L'accroissement de la déconcentration des crédits d'Etat et l'action sur les procédures et les structures doivent s'accompagner d'une politique ambitieuse d'aide à la diffusion.

Il n'est pas rare, notamment en matière théâtrale, que des spectacles d'une très grande qualité aient lieu dans des villes moyennes. Or, du fait de l'insuffisance de leurs moyens et de l'aide à la diffusion de la part des collectivités, ces spectacles ne peuvent circuler et trouver les publics qu'ils méritent.

● L'accent doit donc être mis sur l'aide à la diffusion, en particulier dans les zones rurales (salles de cinéma itinérantes, salles polyvalentes, bibliobus, vidéobus) mais également dans les banlieues et les quartiers défavorisés qui sont dénués de tout équipement culturel. Les publics à toucher sont de deux sortes : les touristes et les résidents qui n'éprouvent pas forcément les mêmes besoins en matière culturelle et n'ont donc pas les mêmes attentes. Les premiers sont plutôt attirés par des événements comme les festivals alors que, pour les seconds, la politique envisagée ne peut s'inscrire que dans la durée et la continuité.

En ce qui concerne les quartiers défavorisés et les zones rurales, l'action doit être menée d'abord grâce aux structures existantes comme celles de l'Education nationale.

L'objectif est de mettre en oeuvre une véritable éducation artistique par une initiation à la musique ou aux arts plastiques. Ainsi, la ville de Montluçon a-t-elle signé avec l'Education nationale un contrat réactualisé chaque année, afin de développer des initiatives d'éveil pour les enfants, initiatives ayant pour titres ces dernières années «l'enfant, l'Art et la culture», «la quinzaine du conte». Le partenariat avec l'Education nationale peut également s'orienter vers d'autres dimensions de la culture comme les archives. Ainsi, à Elbeuf, les archives accueillent des classes pour apprendre à celles-ci le travail sur documents, en accord avec les enseignants.

● L'aide à la diffusion va de pair avec l'encouragement des pratiques amateurs auxquelles la Mission est attachée car elles forment, sinon de futurs professionnels, du moins des connaisseurs. S'agissant du financement, il apparaîtrait logique

et équitable que les municipalités dont les enfants et adultes étudient dans des établissements situés dans d'autres communes participent au fonctionnement de ces établissements à due concurrence.

Pour attirer de nouveaux publics, les musées d'Etat pourraient, quant à eux, faire circuler davantage leurs collections qui restent trop souvent confinées dans les réserves. Il faudrait, bien entendu, adapter les normes de sécurité à cette nouvelle pratique.

Par ailleurs, un effort devrait être accompli en matière de lieux d'exposition aussi bien en qualité qu'en nombre, surtout dans les quartiers défavorisés. Quant aux fonds régionaux pour l'action culturelle (FRAC), leur activité pourrait s'orienter vers une action pédagogique auprès des municipalités, des écoles et centres d'art, action que certains ont déjà entreprise.

Enfin, d'autres actions pourraient être entreprises notamment dans le domaine de la protection et de la mise en valeur du patrimoine français reconnu comme l'un des plus riches du monde afin de promouvoir le tourisme culturel, encore trop peu développé dans notre pays.

Il faut rappeler, à cet égard, que le patrimoine monumental français appartient à 62 % aux collectivités locales, à 7 % à l'Etat, le restant étant aux mains de propriétaires privés. Au total, il existe 36.300 édifices protégés et 2.200 inscrits à l'inventaire des monuments historiques.

Il conviendrait, donc, afin de mieux assurer la protection de ce patrimoine de réaliser un véritable suivi avec les propriétaires privés concernés.

### *c) La création de musées de rayonnement international*

En dehors des musées classés dont la notoriété est déjà réelle, il conviendrait de faire émerger quelques équipements de niveau européen, dans les villes qui sont susceptibles de mettre en valeur un domaine particulier de notre culture de société. Divers projets sont actuellement à l'étude au Havre, à Valenciennes ou à Mulhouse. Ils devront être soutenus.

Il serait, en outre, nécessaire d'effectuer des redéploiements géographiques de collections qui contribueraient à tirer un meilleur parti des richesses dont dispose notre pays. Les dépôts et les échanges devraient être favorisés, afin de permettre à chaque musée de valoriser ses attraits particuliers par la constitution de collections complètes ou enrichies.

Il faudrait, bien entendu, adapter les normes de sécurité à cette nouvelle pratique.

#### **IV. LES RELOCALISATIONS D'EMPLOIS TERTIAIRES**

Il existe une autre piste à suivre par l'Etat pour mieux répartir l'intelligence sur le territoire : la relocalisation d'emplois tertiaires.

Il faut entendre par là le **déplacement organisé d'emplois publics depuis Paris et sa région vers d'autres villes et régions**. Le terme de «délocalisation», souvent employé, est mal venu. Celui de «relocalisation» situe mieux l'objectif poursuivi.

La Mission a rappelé, dans la première partie de ce rapport, la genèse des relocalisations depuis 1991 et décrit les obstacles auxquels elles se sont heurtées (1).

Les maladresses qui ont marqué certaines de ces opérations ont été, non sans raisons, dénoncées. Ces critiques ont porté leurs fruits. Le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) tenu à Mende, le 12 juillet 1993, en a tiré les conséquences en ce qui concerne les modalités, tout en décidant d'en relancer le mouvement.

Il a été décidé que les modalités de relocalisation des organismes suivants feraient l'objet d'un nouvel examen :

- le **Centre technique du bois et de l'ameublement** (180 emplois) dont le transfert à Bordeaux est envisagé ;

- l'**Institut national de la propriété industrielle** qui devra faire l'objet d'une proposition de relocalisation de la part de son ministère de tutelle, intégrant le transfert à Lille de 150 emplois ;

- le **Cemagref et l'Engref**, dont le transfert à Clermont-Ferrand avait été prévu ;

- les **laboratoires des ministères de l'Economie et du Budget**, dont les modalités de transfert devront être précisées afin de permettre leur insertion dans un projet d'ensemble :

---

(1) Cf Première partie - Chapitre premier III B. 1.

- la **Datar** (dont la destination éventuelle et la date de départ sont à préciser) ;

- le **Gip** social du ministère des P et T, qui devra faire l'objet de propositions complémentaires afin de permettre le transfert de 180 emplois en Lorraine.

Le même CIAT a décidé de modifier le site de ré-implantation :

- de l'**Office national des forêts (ONF)** dont le transfert était prévu à Bourges ;

- de l'**Ecole nationale supérieur d'horticulture**, qui devait être transférée de Versailles à Bergerac, mais rejoindra Angers pour constituer un pôle national d'horticulture ;

- de l'**ADEME** : la totalité des emplois des services centraux de l'**Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie** sera répartie entre Angers et Valbonne sur la base des propositions qui seront faites par les ministères de tutelle.

La Mission approuve ces mesures.

L'éventualité des relocalisations concernant des directions de ministères a, d'autre part, été envisagée, au niveau gouvernemental ; éventualité que la Mission juge intéressante et souhaite voir mise en oeuvre.

Elle estime surtout que les relocalisations n'atteindront leur objectif et ne réussiront qu'à certaines conditions très précises qu'il appartient à l'Etat de définir et que la Mission suggère d'ordonner autour de quatre grands principes.

#### A. LA COHÉRENCE DE LA STRATÉGIE TERRITORIALE

La Mission a, dans la deuxième partie du présent rapport, proposé les grandes lignes d'une stratégie destinée à rééquilibrer le territoire national et à donner à toutes ses parties les meilleures chances de développement dans le contexte européen.

Cette stratégie -ou celle que choisira l'Etat- doit servir de fil conducteur, non seulement pour la révision des schémas autoroutiers et universitaires, mais aussi pour les relocalisations. L'aménagement du territoire n'entrera dans les faits que si l'Etat



s'impose une stricte cohérence entre les différents volets de la politique qu'il met en oeuvre.

Dans cette perspective, les relocalisations devraient, sauf exception, s'effectuer hors du «*grand bassin parisien*», en direction des départements :

- de la «*diagonale aride*» : **Champagne-Ardenne, Centre, Limousin, Auvergne, Sud-Ouest** ;
- de la façade atlantique ;
- de la Corse.

#### B. LE RELAIS PAR LES RÉGIONS ET LES DÉPARTEMENTS

L'idée est simple : les relocalisations ne doivent pas être l'apanage exclusif de l'Etat. Les collectivités territoriales doivent y prendre leur part.

En effet, si l'Etat est seul à relocaliser et si ses décisions consistent à transférer des services ou des entreprises publics vers des capitales régionales (Marseille, Caen, Poitiers, Metz, Limoges, Amiens, Strasbourg) ou de grands chefs-lieux des départements (Belfort, Nancy, Angers), on assistera au renforcement de «*métropoles*» dont le développement est depuis longtemps très largement engagé et non à la revitalisation des zones ou des régions en déclin.

Aussi, la Mission estime-t-elle que les collectivités bénéficiaires de relocalisations décidées par l'Etat devraient être invitées par celui-ci à relocaliser un certain nombre d'emplois au profit des villes moyennes de leur région. On provoquerait ainsi une démultiplication du processus des relocalisations, qui irriguerait «*en cascade*» l'ensemble des zones fragiles.

C'est à l'Etat qu'il revient de provoquer et coordonner ces relocalisations successives, en fonction de programmes cohérents qui pourraient être établis à l'échelon régional, voire, dans certains cas, départemental.

### C. L'EXTENSION AUX EMPLOIS PRIVÉS

**Le secteur privé doit accompagner le mouvement et y prendre sa part.**

La DATAR favorise depuis longtemps les relocalisations d'emplois privés vers la province. Mais les crédits inscrits à son budget à cette fin sont d'une extrême modestie : 67,4 millions de crédits de paiement sur le chapitre 65-02 pour 1994.

La Mission suggère que la ligne budgétaire correspondante soit abondée pour permettre à la DATAR d'entreprendre des actions beaucoup plus significatives.

### D. L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL

S'installer en province constitue pour une personne travaillant à Paris un véritable traumatisme. Celui-ci appelle la mise en oeuvre, en faveur du personnel concerné par le transfert, d'un ensemble de mesures qui pourraient s'intégrer dans des «contrats de relocalisation». Ces contrats pourront prévoir essentiellement au profit des personnels, les obligations incombant :

- soit à l'autorité qui se relocalise ;
- soit à la collectivité qui accueille le service ou l'entreprise transférée.

#### 1. L'exigence de «plans sociaux»

Les autorités qui entreprennent une relocalisation doivent l'assortir d'un plan social dont les avantages soient tels que les personnels «suivent». La Mission n'a pas souhaité entrer dans le détail des dispositions à prendre, d'autant que celles-ci peuvent varier d'un cas à l'autre. Elle tient, toutefois, à souligner :

- que les relocalisations ne sauraient se limiter à des personnels d'exécution cependant que les échelons de commandement échapperaient au mouvement ;

- qu'elles entraînent nécessairement l'octroi d'avantages financiers substantiels. Les primes versées au personnel doivent être conséquentes, en même temps que libres de prélèvements fiscaux et sociaux.

Refuser ces avantages reviendrait à refuser les relocalisations.

## **2. Les responsabilités des collectivités d'accueil**

Le succès d'une relocalisation dépend, aussi, dans une large mesure, des dispositions prises par la collectivité locale bénéficiaire pour accueillir les personnels transférés.

La qualité du climat, la proximité de la mer ou de la montagne, la vitalité culturelle, la présence d'équipements sportifs, sont autant d'atouts qui facilitent l'insertion des nouveaux arrivants. Mais les collectivités locales doivent, en outre, se mettre en mesure de satisfaire aux attentes de leurs nouveaux concitoyens dans trois domaines clef :

- **l'emploi du conjoint.** C'est un élément important qui justifie la mobilisation de tous les chefs d'entreprises ou responsables de services publics des départements pour dégager des emplois susceptibles d'être offerts aux conjoints des personnels relocalisés ;

- **la scolarisation des enfants.** La présence d'établissements d'enseignement de bon niveau est un des critères dont dépend la décision des ménages pour le choix de leur résidence ; des spécialistes venus de l'étranger souhaiteront la présence de lycées internationaux ou de sections internationales ;

- **le logement.** Les collectivités d'accueil doivent -ce qui est assez rarement le cas- disposer d'un parc de logements locatifs de la qualité correspondant aux attentes des personnels relocalisés, c'est-à-dire adaptés à des personnes occupant souvent des emplois tertiaires ou tertiaires supérieurs.

**Un sérieux effort de préparation est donc à effectuer par les collectivités d'accueil candidates à des relocalisations.**

**L'Etat doit les aider :**

- par une adaptation des cartes scolaire et universitaire, pour mettre celles-ci en cohérence avec les décisions prises en matière de relocalisation ;

- en les mettant en mesure de construire des logements sociaux et de procéder aux réhabilitations d'immeubles anciens qui s'avèreraient nécessaires.

## QUATRIÈME PARTIE

### TROIS GRANDS DÉFIS TERRITORIAUX

Dans la partie précédente de ce rapport, la Mission a défini les fondations de l'aménagement du territoire. Les politiques proposées sont générales. Elles s'appliquent à l'ensemble du territoire et, par là même, elles ne suffisent pas à prendre en compte les problèmes spécifiques à certaines zones. Il appartenait, dès lors, à la Mission d'identifier les défis territoriaux auxquels notre pays est confronté.

Ils sont nombreux et l'énumération pourrait être longue. Mais il a semblé que **trois problèmes majeurs** se posaient et conditionnaient l'avenir de notre territoire : **il s'agit de la région Ile-de-France, de l'espace rural et des banlieues**. Ces trois défis soulèvent des difficultés différentes et appellent des traitements adaptés.

En procédant à une telle sélection, la Mission a conscience de ne pas traiter certains problèmes importants comme ceux relatifs aux villes moyennes. Mais cela ne signifie pas qu'elle les évacue. Ils forment, d'une certaine façon, la trame de ce rapport. La Mission, notamment, n'ignore pas que les villes petites et moyennes constituent l'ossature du territoire et qu'elles sont directement impliquées dans les actions de relocalisation, dans la politique universitaire et de recherche, ainsi que dans la mise en oeuvre de nouveaux réseaux de communication. Elles constituent aussi les

foyers indispensables du développement local et de la revitalisation de l'espace rural. De ce point de vue, on doit souligner l'importance des responsabilités que les métropoles régionales doivent assumer à l'égard de leur arrière-pays. A ces divers titres, les villes moyennes sont «en première ligne» sur le front de l'aménagement du territoire et elles sont donc parties prenantes dans les infrastructures financières. Mais elles ne constituent pas un défi territorial de l'ampleur de ceux retenus par la Mission. Le même raisonnement pourrait être appliqué aux zones de montagnes qui, si elles ne sont pas prises en compte spécifiquement dans ce rapport, relèvent des solutions proposées dans le chapitre sur l'espace rural. Pour ces zones particulières, le traitement proposé devra, toutefois, être, sur plusieurs points, renforcé.

## **CHAPITRE IX**

### **REDÉFINIR LA PLACE DE L'ILE-DE-FRANCE**

La concentration administrative et économique parisienne, qui caractérise l'organisation territoriale de la France, apparaît de moins en moins adaptée aux exigences de notre époque. Elle induit des coûts de fonctionnement très élevés et des nuisances qui ternissent l'image de la région et portent atteinte à son rayonnement international.

Le développement de la région doit désormais être rendu étroitement solidaire de celui des autres régions et le renforcement de pôles urbanisés répartis sur l'ensemble du territoire doit permettre d'équilibrer le poids excessif de la région capitale. Ce rééquilibrage ne signifie pas l'affaiblissement du rôle international de Paris et de l'Île-de-France : un rôle qui est essentiel à la prospérité et au rayonnement du pays et qu'il convient de conforter.

La Mission rejette l'idée selon laquelle la prospérité du reste du pays pourrait dépendre d'un appauvrissement de la région capitale. On ne renforcera pas la cohésion du territoire, en dressant les unes contre les autres les régions qui la composent, mais au contraire, en faisant ressortir leur complémentarité et en renforçant leur solidarité.

Une telle ambition suppose que la croissance «quantitative», tant démographique qu'urbaine, de l'Île-de-France soit maîtrisée, et que sa croissance «qualitative», gage d'une vie quotidienne plus facile, soit soutenue.

La réalisation d'un tel objectif impose une politique orientée autour de trois axes :

- maîtriser la croissance de l'Ile-de-France ;
- étendre les droits et les devoirs de l'Ile-de-France en matière d'aménagement régional ;
- conforter son rayonnement international, notamment en y améliorant la qualité de la vie.

## **I. MAÎTRISER LA CROISSANCE DE L'ILE-DE-FRANCE**

Faire du «rééquilibrage» du territoire l'objectif prioritaire de la loi d'orientation, resserrer les liens déjà tissés entre l'Ile-de-France et les régions voisines, prendre les moyens de maîtriser sa croissance quantitative, construire un nouveau schéma directeur cohérent avec les objectifs posés par la loi d'orientation : tels sont les chemins à suivre pour mieux impliquer la région capitale dans la reconquête du territoire.

### **A. LE RÉÉQUILIBRAGE DU TERRITOIRE : OBJECTIF PRIORITAIRE DE LA LOI D'ORIENTATION**

La Mission estime qu'il appartient à l'Etat de donner à toutes les régions les mêmes chances qu'à la région parisienne, en commençant par répartir équitablement les équipements et les infrastructures sur l'ensemble du territoire.

Pour ce faire, l'Etat doit cesser de favoriser la concentration de la matière grise en Ile-de-France au détriment du reste de l'Hexagone et rompre avec la structure en étoile du réseau de transport qui a favorisé la concentration économique et démographique parisienne. Ces problèmes ont fait l'objet de propositions précises dans la troisième partie du rapport.



## B. LE DÉVELOPPEMENT CONJUGUÉ DE LA RÉGION CAPITALE ET DES RÉGIONS DU BASSIN PARISIEN

### 1. Le nécessaire décloisonnement administratif du bassin parisien

Aucune frontière naturelle ne sépare l'Ile-de-France des sept régions qui l'entourent : la Picardie, Champagne-Ardenne, la Bourgogne, le Centre, les Pays de Loire, la Basse et la Haute-Normandie.

Bien plus, cette vaste zone (145.600 km<sup>2</sup>, environ 20 millions d'habitants et quelque 9 millions d'emplois) qui s'étend du Mont-Saint-Michel aux vignobles champenois et de la cathédrale de Beauvais à celle de Bourges s'intègre, pour sa plus large part, à cet ensemble homogène de terres que les géologues désignent sous le nom de «*Bassin Parisien*». Elle constitue une unité géographique et économique.

Aussi, les frontières administratives régionales ne doivent-elles pas constituer des obstacles au développement harmonieux de l'ensemble géographique ainsi formé.

En l'absence de moyens permettant de coordonner le développement des huit régions du bassin parisien, les lois du marché et l'attrait de Paris continueront de favoriser l'aspiration des forces vives des zones périphériques par le centre francilien.

Les chiffres sont là pour souligner le bien-fondé de cette crainte. Au début du Second Empire, le poids démographique du bassin parisien -hors Ile-de-France- était quatre fois supérieur à celui de la région parisienne. Aujourd'hui, les deux sont du même ordre. Et la tendance ne s'est pas atténuée ces dernières années. Bien au contraire : tandis que, par rapport à la moyenne nationale, l'Ile-de-France gagnait, tous les ans, 0,2 % de population et 0,3 % d'emplois, le reste du bassin parisien perdait 0,1 % de population et 0,2 % d'emplois.

Il est nécessaire qu'à l'avenir Paris et sa région ne puissent être accusés d'avoir un «*effet châtaigner*» (cet arbre à l'ombre duquel rien ne pousse) sur leur proche environnement.

Une organisation plus équilibrée du bassin parisien est un élément indispensable d'un meilleur aménagement du territoire. Elle doit, au moins en partie, s'appuyer sur un dépassement progressif des clivages régionaux et sur une répartition plus équitable des emplois et des logements.

## 2. Le développement des initiatives déjà prises

Un large bassin de solidarité, organisé autour des objectifs qui viennent d'être énoncés, ne se décrète pas. Il se construit avec persévérance et réalisme.

### *a) Une démarche déjà engagée*

Dans le cadre de la préparation du Livre blanc de la DATAR sur le bassin parisien et de la Conférence permanente du bassin parisien, la démarche inter-régionale a d'ores et déjà progressé. Aidée par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (IAURIF), la Conférence permanente a élaboré un plan de développement du bassin parisien qui, après deux ans d'études, a été publié - sous le titre de «*Scénario des huit*» - au début du mois de juillet 1993.

Pour les huit régions concernées, l'enjeu de ce scénario est celui de leur place et de leur poids économique en Europe et l'écueil qu'elles entendent éviter, celui de «*l'hyperconcentration parisienne*». Elles proposent un schéma de développement qui met l'accent sur l'équilibre entre l'Ile-de-France et les régions voisines, entre le milieu rural et le milieu urbain, entre l'habitat et l'emploi.

### *b) L'Etat peut agir sur les institutions et sur les infrastructures*

● Pour relayer l'impulsion donnée par la Conférence permanente des présidents de régions, l'Etat devrait instaurer une «*Conférence d'aménagement du bassin parisien*» à laquelle participeraient ses représentants et, ceux des régions - voire des départements - mais aussi les représentants des acteurs socio-économiques du développement local. Cette instance permettrait d'instaurer un dialogue interrégional. Elle aurait pour mission :

- de définir la contribution de l'Etat au développement global du bassin parisien sur la base d'un projet approuvé par chacune des parties, qui définirait et coordonnerait les programmes d'aménagement propres à l'Ile-de-France et aux régions voisines ;

- de servir de cadre à l'élaboration des contrats de plan liant, sur la base de ce projet accepté par tous, l'Etat et chacune des régions du bassin parisien ;

- de veiller à une mise en oeuvre cohérente de ces contrats de plan ainsi qu'à la coordination des autres actions menées par chacune des régions ;

- de promouvoir les territoires du bassin parisien auprès des investisseurs et décideurs internationaux.

**Les actions spécifiques à mener concernant le bassin parisien devraient, en outre, faire l'objet d'un volet particulier de la loi d'orientation réclamée par la Mission et dont le Gouvernement prévoit le dépôt au printemps 1994. Les objectifs retenus acquerraient ainsi une valeur juridique imposant leur prise en compte par les différents documents qui organiseront concrètement l'aménagement du bassin parisien : contrats de plan Etat/Régions ; schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de l'Ile-de-France ; schémas directeurs nationaux élaborés par l'Etat.**

● L'Etat devra, également, assumer ses responsabilités en matière d'infrastructures de communication.

**L'amélioration du réseau ferré et le renforcement des dessertes routières sont dans ce domaine, les deux priorités à retenir.**

L'Etat doit-il, pour autant, assumer l'intégralité des renforcements d'autoroutes ou de dessertes ferroviaires dans la région Ile-de-France proprement dite ? La réponse est négative. L'urgence du désenclavement de plusieurs autres régions exige que l'Etat concentre ses efforts sur leurs infrastructures. Aussi, les aménagements des voies de communication franciliennes, ne présentant pas un caractère d'intérêt national, devraient être financés par d'autres que l'Etat. La Mission présentera des propositions à ce sujet ci-après.

En outre, elle tient à rappeler les réserves que lui inspire l'idée de construire, de toutes pièces, dans le bassin parisien un troisième aéroport international renforçant ceux d'Orly et de Roissy. Elle estime qu'une meilleure desserte, notamment ferroviaire, de Roissy devra être assurée et les infrastructures prévues sur cette plate-forme achevées avant que ne soit envisagée la réalisation d'un tel projet. Il lui paraît, surtout, que le rôle que pourrait jouer un troisième aéroport international devrait - pour un coût nettement moindre - revenir aux aéroports de province déjà existants à la périphérie de cette vaste zone (Lille, Nantes, Strasbourg, Lyon...) et,

s'agissant du fret, aux plates-formes multimodales de province les mieux situées. A défaut, on risquerait d'accentuer, cette fois à l'échelle du bassin parisien, le phénomène de concentration contre lequel on entend lutter.

### C. L'ÉLABORATION D'UN NOUVEAU SCHÉMA DIRECTEUR D'AMÉNAGEMENT

#### 1. La nécessité d'un schéma directeur

L'Ile-de-France ne dispose pas aujourd'hui d'un schéma d'aménagement à même de répondre aux exigences de l'avenir.

Il est donc nécessaire d'établir un nouveau projet tirant la leçon des erreurs du passé, s'intégrant, contrairement aux propositions présentées à la fin de 1992, dans une vision d'ensemble du territoire et coordonnant le développement de la région parisienne avec celui du reste du pays.

#### 2. La cohérence entre le schéma directeur et la loi d'orientation

Lors du débat d'aménagement du territoire organisé au Sénat, au mois de mai dernier, le Gouvernement a annoncé l'élaboration d'une loi d'orientation du territoire, *« véritable schéma de notre pays à vingt ans »*, qui sera soumise au Parlement à la session de printemps 1994. La Mission se félicite d'une telle décision et demande qu'elle ne soit pas remise en cause par un examen préalable, par le Conseil d'Etat, du schéma directeur de l'Ile-de-France.

Il lui apparaît logique que le législateur détermine d'abord les critères qu'aura à respecter le futur schéma directeur d'aménagement de l'Ile-de-France.

Il reste que la subordination de la publication du schéma directeur de l'Ile-de-France à l'examen du projet de loi d'orientation met en question le rythme de réalisation de certaines opérations. Ceci conduit à s'interroger sur l'opportunité qu'il y aurait à déroger,

par la loi ou le décret, à cette subordination pour des réalisations déjà envisagées.

S'agissant du «grand stade», le problème semble en voie d'être résolu avec le dépôt d'un projet de loi qui en autorise la réalisation sans attendre la publication du nouveau schéma directeur.

Cependant, trois opérations méritent qu'on s'interroge sur leur degré d'urgence :

- **Le plateau de Saclay** - La constitution, sur le plateau de Saclay d'un «pôle tertiaire», appuyé sur l'ensemble École Polytechnique-CEA-IIEC, et impliquant le lotissement de vastes zones dont la vocation actuelle est agricole, mérite un nouvel examen. N'y aurait-il pas quelque absurdité à constituer, là, un pôle exceptionnellenent puissant qui risquerait de rendre illusoire l'objectif d'une meilleure répartition de la recherche publique et privée, entre la région parisienne et la province ?

- **La Défense** - Le projet que la presse a qualifié, sans doute de manière quelque peu excessive, de doublement de la Défense <sup>(1)</sup> le long de la grande perspective qui part de l'Etoile semble avoir été hâtivement décidé. La réalisation d'un tel projet alors qu'il existe dans la région Ile-de-France un important stock de bureaux inutilisés apparaît problématique du point de vue commercial. Il paraîtrait raisonnable que le projet fasse l'objet d'un nouvel examen et qu'à plus long terme, il soit envisagé, en priorité, de renforcer le parc de bureaux hors bassin parisien ou, à tout le moins, dans la «Grande Couronne» de Paris plutôt que dans la «Petite Couronne».

- **Roissy** - Le développement de l'aéroport de Roissy est dans la logique de la vocation européenne de Paris, qui doit pouvoir soutenir la compétition de ses rivales européennes. De ce point de vue, il ne paraît pas souhaitable de s'opposer au développement du trafic voyageurs à Roissy, dès lors que les problèmes environnementaux sont correctement traités et que l'expansion de la plate-forme est organisée de manière à entraîner des retombées positives sur l'ensemble des zones avoisinantes.

---

*(1) Ce projet décidé durant l'été 1991 par le Gouvernement prévoit une opération de restructuration urbaine emportant la construction de 1,2 million de m<sup>2</sup> de logements dans une zone qui en est relativement peu pourvue et de 250.000 m<sup>2</sup> de bureaux (soit environ 10 % du parc de bureaux déjà construits ou en cours de construction dans le coeur du quartier) auxquels s'ajouteraient quelque 300.000 m<sup>2</sup> d'équipements publics et de locaux universitaires.*

Parallèlement, l'idée d'une répartition réglementaire du trafic fret visant à favoriser l'émergence de nouveaux pôles de fret aérien en « grande région » parisienne paraît difficilement pouvoir être prise en compte. Il ne faut pas, en effet, oublier que les deux-tiers du fret aérien voyagent dans les soutes des avions transportant des passagers. Si les transitaires en douane installés sur les plates-formes parisiennes étaient obligés de doubler leurs installations pour capter simultanément ce trafic et celui des avions cargo, certains d'entre eux pourraient être tentés de transférer leurs activités sur des aéroports intégrant tous les trafics, tels Amsterdam ou Francfort. En revanche, le projet d'aéroport de fret de Châlons-Vatry, dont il est prévu que la réalisation soit financée par les collectivités locales et les entreprises désireuses de s'y installer, apparaît intéressant.

**Enfin, un dossier mérite un traitement d'urgence : celui des secteurs en deshérence, qui existent le long de la Seine ou dans le Val de Marne.** Frappés par la désindustrialisation, ils se caractérisent par des friches industrielles et un fort taux de chômage. Pour ces secteurs, il semble nécessaire d'agir sans attendre, au besoin par la procédure de la ZAC.

La soumission du prochain schéma directeur d'aménagement de la région Ile-de-France (SDAURIF) à la loi d'orientation ne doit d'ailleurs pas conduire à paralyser les réflexions menées actuellement à ce sujet par l'Etat et les collectivités territoriales d'Ile-de-France. Bien au contraire, la Mission considère qu'il est nécessaire que le futur SDAURIF fasse l'objet d'un débat au Conseil régional. Il est, en revanche, indispensable que ce soit le Parlement qui se prononce en dernier ressort.

**La Mission estime, d'autre part, qu'un plan inter-régional de développement du bassin parisien devrait être élaboré conjointement avec le schéma directeur de la région d'Ile-de-France.**

La solidarité -souhaitée par tous- de la région capitale avec son environnement immédiat et le reste du pays se trouverait ainsi nettement affirmée. Elle reposerait sur des règles juridiques claires garantissant la hiérarchie des priorités et leur articulation. Cette solidarité renforcée de l'Ile-de-France en direction des autres régions du territoire ne devrait pas dispenser les autres régions connaissant une prospérité et une croissance supérieures à la moyenne nationale d'un effort allant dans le même sens.

La loi d'orientation aura, sur ce point, à établir des règles précises et à mettre en cohérence les décisions à prendre en matière d'implantations universitaires, de voies de communication, de télécommunications, de centres de productions d'énergie ainsi que les dispositions réglementaires et fiscales en faveur des territoires défavorisés.

## D. LA MAÎTRISE DE LA CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE DE L'ÎLE-DE-FRANCE

L'Île-de-France ne veut pas être une mégapole : c'est (p. 16) la Charte de l'Île-de-France, publiée, en juin 1991 par l'exécutif régional qui l'affirme (1). C'est pourtant cette perspective et celle d'une désertification irréversible de pans entiers du territoire qui se dessinerait à l'horizon si la population et le nombre d'emplois de la région capitale continuaient à croître plus rapidement que le reste du pays.

**Il convient donc de modérer le rythme de croissance de l'Île-de-France.**

Cette exigence fondamentale a été prise en compte par le Gouvernement. Alors que le projet de SDAURIF, écarté par les élus franciliens, retenait un objectif de 12,2 millions d'habitants en Île-de-France à l'horizon de 2015, le CIAT de Mende du 12 juillet 1993 a ramené cet objectif à 11,8 millions d'habitants. La Mission, pour sa part, souhaite qu'on aille plus loin dans cette direction. Mais elle a pleinement conscience qu'il faut accepter, pour que de tels objectifs soient atteints, de restreindre, en partie et au moins un temps, la marge d'initiative des acteurs locaux.

### 1. Définir des objectifs réalistes

*a) Est-il raisonnable d'exclure toute expansion quantitative de l'Île-de-France ?*

Depuis 1975, la croissance démographique de la région parisienne est due, pour la plus large part, à l'excédent annuel des naissances (167.000) sur les décès (80.000), le solde migratoire avec la province étant depuis cette date devenu négatif (- 40.000 personnes par an en moyenne). De ce fait, il serait illusoire de proscrire toute croissance.

---

(1) En cela, elle reprend d'ailleurs un des objectifs retenus lors de la modification en 1976 du SDAU de 1965, puisque la révision effectuée avait, notamment, réduit de 16 à 10,5 millions d'habitants les prévisions démographiques à l'horizon 1990.

La seule poursuite des tendances enregistrées entre 1982 et 1990 conduit à estimer qu'en l'absence d'interventions correctrices, la population régionale avoisinerait 12,5 millions de personnes en 2015. Le Conseil économique et social régional a même estimé qu'un «scénario haut» correspondant à 13 millions d'habitants en 2015 n'était pas improbable. Au regard des 10,65 millions d'habitants recensés en 1990, l'objectif d'une «croissance zéro» obligerait à prévoir le départ de 1,85 millions à 2,35 millions de personnes vers la province au cours des 22 prochaines années. Le mouvement migratoire devrait atteindre de 84.000 à 106.000 par an au cours de la période, soit une multiplication 2 à 2,5 des chiffres actuels. Encore faut-il observer que la population régionale a augmenté en 1991 et 1992 (+ 88.000 personnes en 1992).

La province serait-elle en mesure -tout au moins dans les trois à quatre prochaines années, temps nécessaire à la mise en place de programmes adaptés- de disposer des équipements (logements, écoles, infrastructures de santé...) et emplois nécessaires à l'accueil de flux aussi importants ?

**Quant au tissu productif francilien, il ne manquerait pas d'être ébranlé par les conséquences d'un tel exode (rétractation du marché immobilier, gel des investissements productifs,...) qui perturberait gravement le fonctionnement de l'économie nationale.**

**Une telle perspective ne peut pas être retenue.** Comment oublier, au demeurant, que la région parisienne n'est que la troisième région européenne derrière le Grand Londres et la Rhénanie-Westfalie, juste devant la Bavière et la Lombardie.

*b) Il convient, cependant, de limiter la croissance démographique de l'Ile-de-France*

Pour les raisons qui viennent d'être évoquées, la Mission estime que si la limitation de la croissance démographique de la région parisienne est indispensable, elle ne peut pas ne pas tenir compte du rythme des migrations déjà observé dans le passé, mais qu'il convient d'en inverser le sens.



En 1990, la population de l'Île-de-France représentait 18,83 % de la population française. Si la croissance démographique nationale se maintient à son niveau actuel de 0,51 % par an, la population de l'Île-de-France atteindra le chiffre de 12,2 millions en 2015, annoncé par le projet de SDAURIF et entériné par le Gouvernement de M. Pierre BÉRÉGOVOY. Il portait à 19 % en 2015 le pourcentage de la population de l'Île-de-France par rapport à la population nationale (64,31 millions).

**La Mission propose de construire le futur SDAURIF autour d'un objectif de population tel qu'en 2015 - dans 22 ans - le poids démographique de l'Île-de-France au sein du pays se trouve ramené à ce qu'il était lors du recensement de 1962 - il y a 31 ans -, à savoir 18,2 % de la population totale.**

En retenant (avec la même hypothèse de croissance nationale) l'objectif d'une stabilisation en pourcentage de la population francilienne, celle-ci s'établirait à 11,7 millions de personnes en 2015. On s'orienterait alors vers une «**métropolisation douce**», qui laisserait à la région capitale une marge d'expansion démographique de 1,05 million d'habitants sur 25 ans (1990-2015).

Cette marge est nécessaire pour éviter les traumatismes qu'entraînerait une «**croissance zéro**». Toutefois, la Mission souhaite que le chiffre de 11,7 millions d'habitants soit maintenu même si la progression démographique nationale dépassait, au cours de la période, celle de la décennie 1980.

En revanche, pour que l'objectif d'une stabilisation en pourcentage continue d'être atteint si la progression démographique était moins rapide que prévu, il y aurait lieu d'ajuster en baisse le chiffre de 11,7 millions en fonction des résultats des recensements

Toutefois, pour laisser une marge suffisante d'expansion au dynamisme régional, le chiffre ne saurait **tomber en-dessous de 11,5 millions d'habitants**, c'est-à-dire à un niveau équivalent à celui qu'atteindrait la population francilienne si elle progressait au rythme des années 1975 à 1982 (0,3 % par an : le taux le plus bas enregistré durant le dernier demi-siècle).

**La «fourchette» de 11,5/11,7 millions d'habitants traduit une diminution de l'ordre de 40 % par rapport aux orientations retenues par le projet de SDAURIF tel qu'il avait été écarté.**

Respecter cette «fourchette» témoignerait de la solidarité vis-à-vis du reste du pays qui, quoique forte, n'apparaît pas hors d'atteinte.

En effet, le dynamisme démographique francilien résulte (en plus d'un taux de fécondité élevé) d'un solde migratoire largement positif avec l'étranger (+ 30.000 par an de 1982 à 1990). Or, la nouvelle réglementation de l'immigration permet raisonnablement de tabler sur une diminution de moitié de ces flux au cours des prochaines années. On peut, dès lors, à législation constante, prévoir une réduction du nombre des nouveaux arrivants de l'ordre de 330.000 personnes en 22 ans. La maîtrise de l'immigration facilitera la maîtrise de la croissance francilienne.

### *c) Encadrer les créations d'emplois*

La forte fécondité de la population régionale s'explique par le fait que l'Ile-de-France attire à elle des hommes et des femmes en âge de procréer, alors que les départs vers la province concernent le plus souvent des familles déjà constituées ou des personnes âgées partant à la retraite. Ce mouvement n'a rien de mystérieux : le marché du travail de la région attire les jeunes de toute la France ; 5,09 millions d'emplois sont actuellement domiciliés en Ile-de-France.

Le projet de SDAURIF du précédent gouvernement prévoyait la création de 860.000 emplois supplémentaires entre 1990 et 2015. Et, si le rythme de croissance de l'activité observé entre 1982 à 1990 se maintenait dans l'avenir, ce chiffre serait deux fois plus élevé : 1,66 million d'emplois supplémentaires en fin de période.

Pour infléchir dans le sens souhaité les courbes démographiques actuelles, il convient donc d'agir prioritairement sur l'emploi.

**Pour que la population francilienne ne dépasse pas 11,7 millions de personnes en 2015, il convient -sur la base des corrélations de l'ancien projet de SDAURIF- de limiter à 580.000 le nombre de nouveaux emplois pouvant être créés en Ile-de-France sur la période.**

Encore faut-il souligner qu'en raison du décalage dans le temps des évolutions démographiques, l'objectif en termes de population sera d'autant plus facilement atteint que les créations d'emplois seront moins nombreuses en début de période (1994-2005).

*d) Adapter les autres paramètres du schéma d'aménagement*

● La Mission d'information considère, qu'en matière d'infrastructures, les sources de financement doivent être clairement définies et elle estime que l'Etat ne doit supporter que les investissements présentant un caractère évident d'intérêt national. Dans cette perspective, la loi d'orientation devra préciser les critères permettant de déterminer les priorités d'intérêt national et les domaines d'engagement de l'Etat.

● La plupart des chiffres avancés antérieurement pour les équipements autres que les infrastructures devront être revus à la baisse.

Un objectif de 11,7 millions d'habitants et de 580.000 emplois nouveaux ramèneront :

- la surface de bureaux supplémentaires de 30 à 20,4 millions de m<sup>2</sup> ;

- les surfaces réservées à de nouvelles activités industrielles de 35 à 23,8 millions de m<sup>2</sup> ;

- la capacité supplémentaire des équipements de traitement des ordures de 3 millions de tonnes par an à 2,1 et le nombre des nouvelles usines de compostage de 9 à 7 ;

- le nombre de logements de 1,5 million à 1,02 million, soit 41.000 par an au lieu de 60.000 ;

- le nombre total d'hectares à urbaniser de 50.000 à 34.000 (20.000 restants + 14.000 nouveaux), soit 1.360 ha/an au lieu de 2.000.

● Il y aura lieu, par ailleurs, (voir chapitre VIII, troisième partie) de remettre en chantier le Plan « Universités 2000 » pour limiter à 20 % du total national la capacité d'accueil en Ile-de-France des étudiants de l'enseignement supérieur (28 % en 1992) - y compris pour les 3èmes cycles - et de relocaliser une partie de la recherche publique.

**Cet engagement volontariste de l'Ile-de-France au service de la reconquête du territoire devra être soutenu par les autres régions.**

Il conviendrait, par exemple, que la charge représentée par le logement social soit mieux répartie. Les 23.000 logements de ce type qu'il était prévu, tous secteurs confondus (logement localif social P.L.A ; logement intermédiaire : P.L.S ; accession sociale à la propriété : P.A.P), d'édifier chaque année à Paris et dans sa région, devraient se trouver réduits en proportion. Quelques 7.400 logements sociaux supplémentaires par an devront donc être construits en province.

## **2. Restreindre la libre initiative des acteurs locaux**

### *a) Un dispositif global et cohérent*

**Pour inverser les tendances qui favorisent la concentration parisienne, il faut d'abord établir la vérité des coûts franciliens, il faut ensuite en faire acquitter la charge par les intéressés, c'est-à-dire les entreprises et les usagers. Cet objectif ne peut être atteint qu'en redéfinissant les aides de l'Etat à la région. La Mission esquisse ci-après les éléments d'une solution, concernant la subvention de fonctionnement aux transports parisiens et les investissements autoroutiers.**

Mais ces dispositions, même combinées avec un régime d'aides à l'installation dans les zones défavorisées du pays, ne suffiront pas à rétablir l'équilibre territorial recherché. Elles ne produiront pleinement leurs effets que si elles sont accompagnées d'une politique de relocalisation d'emplois publics ainsi que de procédures d'autorisation administrative concernant la construction de grandes superficies de locaux professionnels et les nouvelles implantations en Ile-de-France. De telles mesures portent indéniablement atteinte à la liberté des entreprises et, par certains aspects, à celle des collectivités territoriales désireuses de les attirer sur leur sol. Elles peuvent également repousser hors de nos frontières certains projets. Aussi, ont-elles été très vivement critiquées.

Cependant, l'expérience l'a prouvé, sans cet instrument l'attraction de la région parisienne sur les entreprises principalement celles du secteur tertiaire- s'avère plus forte que les pénalisations financières. La jeunesse de province afflue et, en s'installant en Ile-de-France, vide les campagnes. Il est indéniable que la reprise de la croissance francilienne, révélée par le dernier

recensement, a été favorisée par la suppression, en 1985, de l'agrément administratif pour la construction de bureaux non affectés, dits «bureaux en blanc».

C'est pourquoi, la Mission considère que s'il existe une véritable volonté de maîtriser la croissance quantitative de l'Ile-de-France, elle doit se traduire par l'institution d'une nouvelle forme d'autorisation préalable. Le maintien de cette procédure devra, cependant, être réexaminé à l'échéance des prochains contrats de plan Etat/régions, au vu du prochain recensement de la population.

*b) Accentuer les relocalisations d'emplois publics au cours des dix prochaines années*

L'intérêt des délocalisations, les problèmes qu'elles posent, la façon de les surmonter et de mieux y associer les collectivités territoriales ont été examinés par la Mission dans la troisième partie (chapitre VIII) de son rapport. Elle n'y revient donc pas ici, si ce n'est pour rappeler l'importance qu'elle attache aux relocalisations et pour souligner que plus elles interviendront vite, plus leurs effets démographiques se feront sentir à l'horizon 2015.

C'est la raison pour laquelle votre Mission estime que l'Etat devrait se fixer un objectif ambitieux de relocalisations -par exemple 40.000 emplois publics en 2005- ce qui impliquerait la mobilisation des grandes entreprises nationales. Celles-ci -y compris celles qui seront privatisées- devraient être incitées à transférer en province certaines activités dans leurs sièges sociaux.

*c) Rétablir une autorisation administrative pour la construction de bureaux*

● **Les règles en vigueur**

Du point de vue des entrepreneurs et des professionnels de l'immobilier d'entreprise, Paris et sa région ont toujours constitué une sorte d'enclave juridique. Ailleurs, si un projet d'immeuble industriel ou commercial respecte les règles générales d'urbanisme (schéma directeur d'aménagement, plan d'occupation des sols, réglementation sur les immeubles de grande hauteur, permis de construire...), il peut être réalisé et occupé sans autre formalité. Tel n'est pas le cas en Ile-de-France où la procédure de l'agrément d'installation, instituée en 1955 et modifiée notamment en 1985, crée une situation plus complexe.

L'agrément d'installation, qui, ne vaut plus qu'en Ile-de-France, était applicable, lorsqu'il a été instauré par le décret n° 55-36 du 5 janvier 1955, à toutes les grandes agglomérations.

Son champ d'application s'étendait, à l'origine, à *« toute opération entreprise par toute personne physique ou morale de droit public ou de droit privé tendant à la construction, la reconstruction, la réhabilitation ou l'extension de tous locaux ou installations servant à des activités industrielles, commerciales, professionnelles, administratives, techniques, scientifiques ou d'enseignement ainsi qu'à tout changement d'utilisateur ou d'utilisation desdits locaux »*. La seule limite résultait des seuils de surface à partir desquels l'agrément jouait : 1.000 m<sup>2</sup> pour les bureaux ; 1.500 m<sup>2</sup> pour les locaux industriels ; 3.000 m<sup>2</sup> pour les entrepôts.

En Ile de-France, l'instruction des dossiers est assurée par la DATAR et la demande d'agrément est examinée par le comité de décentralisation. La décision d'agrément est prise par ce comité, lorsque l'opération doit être réalisée par une personne publique ou par un organisme contrôlé par une personne publique. Lorsque la demande émane d'une entreprise du secteur privé, la décision est prise par le ministre chargé de l'aménagement du territoire, après avis du comité.

Le dispositif de 1955 a, pendant longtemps, conduit à un **double système d'agrément**. D'un côté, existait *« l'agrément promoteur »*, pour les constructions. De l'autre, *« l'agrément utilisateur »*, pour les changements d'occupant ou d'affectation des locaux.

Depuis le champ d'application de ce dispositif s'est trouvé sensiblement réduit.

Les seuils de surface déclenchant le jeu de l'agrément ont été relevés. De plus, le décret n° 85-47 du 14 janvier 1985 a écarté du champ de *« l'agrément promoteur »* les opérations de *« construction de bureaux non affectés destinés à la vente ou à la location »*, lorsque ces opérations sont réalisées par des personnes privées ou par des établissements publics à caractère industriel et commercial (l'Etat et les établissements publics administratifs y restent soumis). Une restriction a cependant été apportée à cette exemption générale en 1990 : l'agrément a été rétabli pour les superficies importantes (2.000 m<sup>2</sup> pour les bureaux lorsqu'il s'agit des arrondissements de Paris, ainsi que d'un certain nombre de communes périphériques déjà largement pourvues en équipements professionnels).

Par ailleurs, quoiqu'il n'ait pas été supprimé, *« l'agrément utilisateur »* a été suspendu, pour 2 ans, par un décret en date du 24 mars 1993.

## • Les propositions de la Mission

**La Mission est favorable au rétablissement d'une autorisation administrative préalable pour les programmes de construction de locaux professionnels. Cette autorisation ne jouerait que pour les projets de grande envergure mais elle aurait à être demandée par toutes les personnes morales visées par le décret de 1955 et pour l'ensemble de la région parisienne, à l'exception des zones faisant l'objet d'un contrat de ville, au titre de la politique dite de la ville (1).**

L'autorisation administrative serait donnée par le comité de décentralisation. Les règles en vigueur jusqu'en 1985 devraient, toutefois, être modifiées de la manière suivante :

- les créations de bureaux seraient soumises à agrément pour des superficies supérieures à 1.000 m<sup>2</sup> (comme avant 1985), les locaux à usage commercial pour des superficies supérieures à 2.000 m<sup>2</sup> ;

- pour les locaux industriels et les entrepôts, les seuils seraient portés respectivement à 3.000 m<sup>2</sup> et 5.000 m<sup>2</sup> (chiffres actuellement retenus).

La région parisienne connaît une chute importante de ses emplois industriels : de 1,5 million en 1962, ils sont tombés à 725.000 en 1992. Dans la seule année 1992, 40.000 emplois industriels ont disparu. Ce phénomène de désindustrialisation n'est pas propre à la région parisienne. Mais il y revêt une ampleur particulière. Pour maintenir la diversité du tissu économique, il convient donc de veiller à ce que les mesures proposées ci-dessus n'interdisent pas de lutter contre ce phénomène qui préoccupe, à juste titre, les milieux professionnels.

Aussi, la Mission souhaite-t-elle que lorsqu'il statue sur des autorisations concernant des locaux industriels, le comité de décentralisation consulte obligatoirement le préfet de région et le président du conseil économique et social régional.

---

*(1) Il ne faut pas oublier, en effet, que l'Ile-de-France est la région la plus frappée par la crise des banlieues. Elle regroupe sur son territoire trois fois plus de sites urbains faisant l'objet de contrat de villes que Rhône Alpes et totalise, à elle seule, près du quart de l'ensemble des quartiers à problèmes.*

**La Mission se prononce également en faveur du maintien de «l'agrément utilisateur», dans les conditions qui viennent d'être exposées.**

**En outre, elle suggère qu'un système d'incitations fiscales à la transformation de bureaux en logements soit mis en place en région parisienne.**

**• Les motifs de ces propositions**

Plusieurs raisons justifient ces différentes prises de position.

En premier lieu, la surface de bureaux actuellement vacants dans la région est estimée à environ 4 millions de m<sup>2</sup>.

Pour résorber ce stock sans entraîner un développement des activités tertiaires en région parisienne, il convient :

- de freiner l'accroissement du stock par des mesures administratives (l'agrément «constructeur») qui joueront dans le même sens que les forces du marché et en renforceront l'impact ;

- de diversifier l'utilisation des surfaces disponibles pour répondre, à un coût moindre, à la demande particulièrement forte de logements d'habitation (des incitations fiscales à la transformation seront nécessaires).

En effet, à Paris, 50 m<sup>2</sup> de bureaux dits «haussmaniens» se louent environ 14.000 francs par mois, alors que la même surface affectée au logement se loue 4.000 francs. On comprend que les propriétaires, s'ils n'y sont pas autrement incités, préféreront attendre un hypothétique preneur professionnel, plutôt que d'opérer les transformations permettant la location de leur bien à des particuliers.

En deuxième lieu, une totale liberté de négociation des surfaces inoccupées entraverait, pendant plusieurs années, les efforts tendant au rééquilibrage interne de l'Ile-de-France, ainsi qu'à la diminution de son poids dans le pays. Dans la conjoncture actuelle, les entreprises recherchant des locaux dans les zones favorisées de la région les trouveraient sans difficulté. Sans intervention des pouvoirs publics, les propriétaires de bureaux préféreraient attendre que le



marché se retourne plutôt que de modifier la destination des locaux leur appartenant. D'où la nécessité de *«l'agrément utilisateur»*.

**Enfin**, ainsi qu'il a déjà été souligné, pour rééquilibrer tant le territoire national que celui de l'Ile-de-France à l'horizon de 2015, l'effort doit porter sur les premières années du plan. Or, les **contrôles administratifs permettent d'agir immédiatement** alors que la plupart des autres mesures concernant la péréquation financière, la relocalisation, les incitations fiscales à l'installation en province, etc... ne produisent leurs effets qu'à terme.

*d) Réexaminer les nouvelles règles à l'issue des prochains contrats de plan*

La Mission estime que les mesures qu'elle propose doivent être établies d'urgence (si nécessaire, avant le vote de la loi d'orientation), notamment en ce qui concerne l'autorisation préalable relative aux constructions importantes de bureaux, et faire l'objet d'une évaluation en 1998, au terme de l'actuel contrat de plan et à la lumière du prochain recensement.

Elles pourront, alors, être revues soit pour les assouplir (abandon de l'agrément administratif, par exemple), soit pour les renforcer. Dans cette dernière hypothèse, la Mission estime qu'il y aurait lieu d'envisager l'augmentation de la taxe sur les locaux à usage de bureaux en région parisienne. Le produit de cette augmentation devrait être affecté non au *«fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France»*, comme c'est actuellement le cas, mais à un *«Fonds de Solidarité pour l'Aménagement du Territoire»*, qu'il y aurait lieu de créer.

Cependant, conformément à ce que la Mission propose dans le chapitre de son rapport consacré à *«la reconquête des banlieues»*, la taxe ne s'appliquerait pas dans les quartiers considérés comme prioritaires au titre de la politique de la ville.

//

**La Mission recommande d'exclure les quartiers franciliens en difficulté des dispositifs contraignants qu'elle propose de mettre en oeuvre en Ile-de-France.**

Selon elle, il convient d'adopter envers ces quartiers la même attitude qu'à l'égard des cantons ruraux en voie de dévitalisation, car si ces derniers connaissent une «désertification d'hommes», les zones urbaines déshéritées sont victimes d'une «désertification d'âmes». C'est pourquoi, elles relèvent toutes -quelle que soit leur localisation- d'un traitement spécifique accordant la priorité aux créations d'emplois (voir chapitre XI dans la suite de la présente partie).

**Il n'y a pas d'unicité territoriale de la région parisienne. Bien au contraire, les terres franciliennes sont caractérisées par d'importants contrastes.**

**Il ne saurait donc être envisageable d'y appliquer partout et en toutes circonstances des règles uniformes. Il convient, au contraire, de privilégier la recherche de solutions adaptées aux situations concrètes.**

*e) Rééquilibrer l'Ile-de-France*

Pour toutes les raisons qui viennent d'être évoquées, la Mission estime nécessaire d'orienter la localisation d'activités et des emplois en «grande couronne» et dans les secteurs faisant l'objet d'un contrat de ville. En effet, il convient non seulement de rééquilibrer l'ensemble du territoire français mais aussi d'ouvrir la région capitale sur le grand bassin parisien, de mieux répartir les ressources productives sur le territoire francilien et de prendre les moyens de répondre à la crise des banlieues qui est tout particulièrement aiguë en Ile-de-France.

En conséquence, la Mission considère que si la «grande couronne» a vocation à devenir «l'anneau de rattachement» de l'Ile-de-France au reste du bassin parisien, elle doit également demeurer le «poumon vert» de la région capitale. C'est pourquoi, elle juge souhaitable qu'y soient préservés les espaces naturels et agricoles et que s'y développe une industrie agro-alimentaire, activité favorisant plus que d'autres la nécessaire conciliation de la création d'emplois et de la conservation du patrimoine paysager.

Dans le même ordre d'idées, il conviendrait de privilégier une réforme de l'architecture des réseaux de circulation, visant à diminuer la durée des déplacements domicile/travail et à faciliter les déplacements directs au sein de la grande et de la petite couronne.

La congestion des réseaux de transports franciliens résulte en effet, en grande partie, de leur organisation en étoile à partir de Paris, ce qui oblige à un passage par le centre pour toutes les liaisons de banlieue à banlieue, tant pour les transports collectifs que pour les voies routières (le «boulevard périphérique» étant, aujourd'hui encore, la seule rocade qui raccorde toutes les radiales d'Ile-de-France). La diffusion des emplois en banlieue entraîne donc un accroissement des passages dans la zone centrale qui conduit à sa saturation. Ceci doit être corrigé. Paris ne doit être plus être le pôle d'attraction exclusif de toute l'Ile-de-France et la circulation parisienne ne doit plus être noyée par la circulation francilienne. Là encore, le développement multipolaire devrait devenir la règle.

## II. ÉTENDRE LES DROITS ET LES DEVOIRS DE LA RÉGION D'ILE-DE-FRANCE EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT

L'écart entre l'Ile-de-France et la province n'existe pas seulement dans le domaine de la démographie ou de l'économie. Il est tout aussi patent sur le plan juridique. La région capitale ne dispose pas, en effet, de tous les moyens dont la loi a pourvu ses homologues provinciales pour maîtriser leur aménagement. Elle reste soumise à un régime dérogatoire du droit commun.

La loi d'orientation devrait mettre un terme à cette situation, notamment en conférant au Conseil régional une pleine responsabilité en matière de transports collectifs et en lui permettant de recourir, dans les conditions du droit commun, à la concession pour les infrastructures routières.

### A. CONFIER L'ÉLABORATION DU SCHÉMA DIRECTEUR AU CONSEIL RÉGIONAL

Les élus franciliens ont, à maintes reprises, souhaité qu'à l'instar du régime appliqué dans d'autres régions, le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (SDAURIF) soit élaboré et adopté par le conseil régional suivant une procédure conduite par son président.

A partir du moment où le schéma directeur s'inscrit dans le cadre de la loi d'orientation, plusieurs arguments peuvent être avancés en faveur de cette solution :

- Elle mettrait fin à l'anachronisme de la tutelle à laquelle la «*region capitale*» reste soumise et serait conforme à la logique de la décentralisation.

- Elle ne mettrait pas en cause les pouvoirs de l'État, dès lors que ses services régionaux seraient associés à l'élaboration du schéma et que l'État en contrôlerait la légalité en l'approuvant.

- Enfin, en soumettant le SDAURIF au droit commun, on l'assujettit par là même à une procédure d'approbation par décret, comme les schémas régionaux de la Corse et des régions d'outre-mer. Il devra donc être négocié avec l'État et, en définitive, approuvé par lui.

La Mission estime que ce nouveau régime devrait être défini dans la loi d'orientation qui précisera aussi les critères que devra respecter le prochain SDAURIF.

## B. ACCROÎTRE LES RESPONSABILITÉS DE LA RÉGION EN MATIÈRE DE TRANSPORTS COLLECTIFS

### 1. La prise en charge par la région du fonctionnement des transports parisiens

En France, seuls les transports collectifs parisiens bénéficient actuellement d'une subvention de fonctionnement versée par l'Etat.

La contribution versée par l'Etat aux transports parisiens s'élève à 4,9 milliards de francs en 1993. Elle inclut une aide au fonctionnement, dite «indemnité compensatrice», de 4,6 milliards de francs. Le reste se rapporte à des réductions de tarif consenties, par les entreprises de transport, à certains usagers sur la base de textes d'application générale.

«L'indemnité compensatrice» trouve son origine dans le refus du Syndicat des transports parisiens (STP) -en fait l'Etat- de fixer des prix de transports permettant d'équilibrer les comptes des entreprises concernés (RATP, SNCF). Il s'agit d'une subvention d'équilibre que les textes constitutifs du STP ont répartie entre l'Etat (pour 70 %) et les départements franciliens (30 %).

La Mission estime que cet avantage doit, progressivement, disparaître. Comme l'a déclaré, devant elle, M. Michel GIRAUD, Président du conseil régional d'Ile-de-France : «L'Etat ne doit pas payer plus pour les transports parisiens que pour les autres».

● Pour transférer la charge de 4,6 milliards de francs de la collectivité nationale à la collectivité régionale, la Mission propose de retenir deux principes :

- le transfert doit s'étaler dans le temps, afin de le rendre supportable (le budget de la région Ile-de-France pour 1993 ne dépasse pas 12,5 milliards de francs).

- la charge résultant du transfert doit être équitablement reportée entre les contribuables régionaux, d'une part, les usagers et les bénéficiaires (entreprises, administrations) des transports parisiens, d'autre part.

En effet :

- le report de la charge sur le seul budget régional conduirait à une hausse insupportable de la pression fiscale locale ;

- le report sur les seuls usagers favoriserait le transport individuel au détriment des transports collectifs, qu'il convient de promouvoir ;

- le report sur les seules entreprises qui sont à la fois des contribuables régionaux et des bénéficiaires du système de transport porterait atteinte à leur compétitivité.

● Les principes qui viennent d'être énoncés pourraient être mis en oeuvre de la manière suivante :

① De 1994 à 1998, -pendant le contrat de plan Etat/région- le transfert de l'indemnité compensatrice de l'Etat à la région, atteindrait 40 %, soit 8 % par an (c'est-à-dire 368 millions de francs 1993 ou 3 % de l'actuel budget régional) ;

② De 1999 à 2003, au cours du deuxième contrat de plan dans la période d'application du prochain SDAURIF, on procéderait au transfert d'une deuxième tranche de 40 %, au même rythme de 8 % par an ;

③ De 2004 à 2008, au cours du troisième contrat de plan, aurait lieu le transfert des 20 % restant, à raison de 4 % par an.

④ De 1994 à 2008, on augmenterait de 2,5 à 3 % par an le prix des titres de transports vendus aux usagers (au lieu des 0,9 % constatés en moyenne sur les quinze dernières années).

Sur la base d'un taux moyen de 2,7 %, l'accroissement de la contribution des voyageurs atteindrait environ 50 % (en francs courants) en quinze ans, ce qui est raisonnable au regard de ce qui sera demandé aux budgets publics régionaux. Par ailleurs, compte tenu des tarifs pratiqués actuellement, des augmentations de 2,5 à 3 % ne paraissent pas irréalistes. Le taux de 2,5 % est, d'ailleurs, appliqué depuis deux ans. **De telles augmentations pratiquées pendant une douzaine d'années rapprocheraient, en outre, le régime du centre de l'agglomération francilienne des tarifs en vigueur dans les grandes métropoles provinciales.**

Parallèlement, pour améliorer l'équilibre du système sans procéder forcément à des hausses générales, il sera sans doute nécessaire de refondre graduellement la structure tarifaire pour s'éloigner de la pratique actuelle des forfaits et se rapprocher du coût économique du service rendu.

© De 1994 à 2008, on augmenterait progressivement, de l'ordre de 0,3 à 0,4 % le taux du versement transport acquitté par les entreprises et les administrations.

En tout état de cause, dans le système proposé, la charge supportée par les finances régionales sera plus que proportionnelle à la charge découlant du transfert. En effet, le réseau s'étendant, la contribution de la région au fonctionnement des transports parisiens à l'horizon 2008/2010 sera nettement supérieure à la valeur actualisée de 4,6 milliards de francs 1993.

Une projection à l'horizon 2008, effectuée par le Conseil économique et social régional, estime à 9,4 milliards de francs (valeur 1993) le montant qu'atteindrait l'indemnité compensatrice de l'Etat, si la répartition des charges restait inchangée.

C'est pourquoi il est indispensable de donner à la région les moyens de définir elle-même la politique de transport francilienne. **Le payeur doit être décideur, ce qui signifie qu'il doit avoir le pouvoir de fixer les tarifs et de décider des charges d'exploitation des entreprises. La réforme institutionnelle doit accompagner la réforme financière.**

## **2. L'attribution à la région d'une place centrale dans l'organisation des transports parisiens**

### *a) Le problème institutionnel*

**La répartition des compétences en matière de transports collectifs en Ile-de-France révèle d'évidentes incohérences.**

● Pour l'investissement, les financeurs publics (hors entreprises de transport) sont essentiellement l'Etat et la région Ile-de-France. D'autres collectivités ou organismes publics interviennent, mais de façon ponctuelle et pour des montants sensiblement plus faibles. Or, en dernier ressort, l'Etat tranche seul, la décision appartient au Fonds de développement économique et social au sein duquel la région n'est pas représentée.

● Pour les charges d'exploitation, les intervenants publics sont l'Etat et les départements. La région, jusqu'à maintenant, n'intervient pas. Pourtant, il est clair que les décisions d'investissement ont de lourdes conséquences sur les charges d'exploitation.

● Enfin, la région, dont la part dans l'investissement tend à dépasser celle de l'Etat, ne siège pas au Syndicat des transports parisiens qui, en vertu de l'ordonnance du 7 janvier 1953 relative à l'organisation des transports parisiens, est chargé de l'organisation des transports en commun sur le territoire régional.

La réforme suggérée par la Mission débouche donc nécessairement sur une implication majeure de la région. Le législateur s'est d'ailleurs, à plusieurs reprises, exprimé dans le même sens, notamment dans le cadre de la loi du 6 mai 1976 (article 6), portant création de la région Ile-de-France sous la forme d'établissement public et de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (article 4, article 7 paragraphe II et article 46). Or, aucune des orientations n'a été, à ce jour, mise en oeuvre.

**Il est logique que cette situation cesse à partir du moment où les subventions d'équipement et de fonctionnement prises en charge par la région dépasseront celles versées par l'Etat.**

1  
45



*b) Les réponses à apporter*

Pour moderniser l'organisation des transports parisiens, la Mission propose un plan d'action en trois temps, dont la mise en oeuvre s'effectuerait parallèlement à l'accroissement des responsabilités financières de la région.

● **Création d'une autorité organisatrice unique des transports publics**

Dans un premier temps, on élargirait la composition et les attributions du Syndicat des Transports Parisiens (STP). Celui-ci continuerait à exercer les compétences rappelées plus haut mais, la région y serait représentée et il recevrait de nouvelles missions, notamment celles que la loi de 1976 a dévolues à la région concernant la définition de la politique régionale de circulation. Jusqu'en l'an 2000, l'Etat, qui assumerait encore la plus grande partie de la contribution financière, continuerait à présider le STP ainsi remodelé.

● **Transformation de l'autorité unique en établissement public régional**

A partir de l'an 2000, la contribution financière de la région dépasserait celle de l'Etat : la région assumerait, en effet, 56 % de l'indemnité compensatrice, tout en continuant de financer majoritairement les subventions d'équipement aux transports en commun (aujourd'hui 40 % du total, + 20 % en prêts spéciaux). En y ajoutant la contribution des départements (30 % de l'indemnité compensatrice), la contribution des collectivités territoriales l'emporterait alors nettement (69,2 % des subventions de fonctionnement) sur celle de l'Etat.

Il serait logique, dès lors, d'attribuer la présidence du STP à la région et de transformer celui-ci en établissement public régional. L'Etat participerait, bien entendu, à la nouvelle structure, en raison de son rôle éminent dans l'aménagement régional et de son apport significatif au budget d'équipement (40 %).

**• Vers un transfert progressif de la tutelle sur la RATP à la Région ?**

La Mission l'a déjà souligné : pour exercer pleinement ses responsabilités financières à l'égard des entreprises de transport qu'elle subventionne, la région Ile-de-France devrait pouvoir contrôler leur gestion.

En 1993, la SNCF ne recevra qu'une fraction (586,5 millions de francs) de l'indemnité compensatrice. La RATP en percevra l'essentiel, soit 4 milliards de francs. A réseau constant, de 1975 à 1992, les dépenses de fonctionnement de la SNCF/Ile-de-France et de la RATP ont progressé de 1,7 % en francs constants par an. A partir de ce chiffre et en intégrant les nouvelles infrastructures prévues dans l'ancien projet de SDAURIF, le Conseil économique et social d'Ile-de-France estime que la hausse des charges de fonctionnement des transports en commun parisiens atteindra 56 % en 2009 (soit + 3 % par an).

Il serait illogique que l'Ile-de-France, qui compensera automatiquement, à partir de l'an 2000, le déficit de gestion de l'entreprise la plus subventionnée, ne dispose pas des moyens d'agir sur ce déficit. Si son pouvoir se bornait à fixer les tarifs du ticket de métro et de la carte orange, elle ne pourrait qu'arbitrer entre les intérêts divergents des contribuables, des usagers et de l'opérateur déficitaire.

Or, il est indispensable qu'elle puisse influencer sur les choix stratégiques de cet opérateur et sur sa productivité. C'est pourquoi, la Mission est favorable à ce qu'à la fin du siècle, la région Ile-de-France, qui présiderait « l'autorité unique des transports collectifs franciliens », participe à la désignation du Président de la RATP.

**A l'horizon 2008-2010, la RATP pourrait, selon des modalités à étudier, être placée sous la tutelle de la région et non plus de l'Etat, le changement pouvant s'effectuer par une transformation de la Régie en EPIC régional.**

En effet, à l'échéance du processus préconisé, la Mission, les départements franciliens et la région financeraient la totalité des déficits d'exploitation des deux grandes entreprises publiques de transports en commun de l'Ile-de-France, à quoi il convient d'ajouter la plus grande partie de leurs budgets d'équipement. La participation financière de la région dépasserait alors celle que l'Etat assume aujourd'hui.

Il serait, bien entendu, indispensable que l'Etat ait apuré la situation de la RATP au moment de son transfert à la région, afin de ne pas faire supporter à celle-ci les conséquences de la gestion antérieure.

Enfin, la double réforme financière et institutionnelle ne saurait être menée qu'en étroite concertation avec les associations d'usagers des transports collectifs et les syndicats représentatifs des salariés des entreprises concernées. Pour la Mission, il va d'ailleurs de soi que ces entreprises conserveraient leur caractère public et que leurs agents continueraient à bénéficier de toutes les garanties statutaires dont ils disposent actuellement.

### C. DÉVELOPPER LE RECOURS AU PÉAGE POUR LES NOUVELLES INFRASTRUCTURES AUTOROUTIÈRES

Pour corriger l'inégalité qui caractérise la répartition des investissements de l'Etat sur le territoire, la Mission propose qu'au cours de la période couverte par le prochain SDAURIF, l'Etat réduise le soutien financier qu'il apporte à la réalisation des équipements publics en Ile-de-France.

La participation -hors politique de la ville- de l'Etat au prochain contrat de plan avec l'Ile-de-France ne devrait pas dépasser 80 % des sommes (en francs courants) mobilisées au cours de l'actuel contrat de plan (1989-1993).

Il s'agirait, en somme, de poursuivre dans le sens des décisions prises au CIAT de Mende, le 12 juillet dernier.

Cependant, les besoins en équipements -notamment routiers- de l'Ile-de-France, au cours des vingt prochaines années, demeurent considérables. De leur réalisation dépend sa place en Europe, ainsi que la qualité de vie de ses habitants. Dans les zones rurales et urbaines peu denses de la région, la route reste le mode de transport qui ouvre le plus large espace à la liberté individuelle, le plus grand «univers de choix». Aussi, l'orientation privilégiant les équipements collectifs (2/3 des investissements d'infrastructures) pris par l'Ile-de-France devrait-elle faire l'objet d'un nouvel examen. Non pour remettre en cause la priorité accordée aux transports en commun, mais pour veiller à ce que la route ne soit pas négligée. Cette préoccupation conduit à formuler deux dispositions :

- d'une part, dans le cadre du contrat de plan l'Etat devra prendre ses responsabilités en ce qui concerne les routes nationales.

Il ne serait pas admissible, par exemple, que les problèmes de sécurité, d'isolation phonique et de déviation qui se posent sur les RN 10, 12 et 13,

dans les départements de l'ouest parisien, ne soient pas traités dans le prochain contrat de plan.

- d'autre part, s'agissant des nouvelles autoroutes, et éventuellement, de certains transports collectifs en site propre (à l'image du Val), c'est par le recours à la concession que les problèmes de financement pourront être résolus. Le péage autoroutier doit être banalisé en Ile-de-France. Cette solution, pour être mise en oeuvre, devra, conformément à l'article L.152-2 du code de la voirie routière, faire l'objet d'une décision prise par l'Etat, seul habilité à concéder un réseau régional.

Les nouvelles concessions autoroutières qu'il est proposé d'ouvrir dans la région capitale devraient permettre de développer, à travers l'établissement public «Autoroutes de France» (1), la péréquation tarifaire en faveur des régions en difficulté, ce qui permettrait l'ouverture des pénétrantes autoroutières indispensables à leur désenclavement.

### III. CONFORTER LE RAYONNEMENT INTERNATIONAL DE LA RÉGION-CAPITALE

**Le rayonnement international de Paris et de sa région est un atout pour la France. Mais, dans une Europe où la concurrence inter-régionale ignore les frontières, la renommée passée n'est pas une garantie d'avenir. Aussi, convient-il de conforter la position de la région capitale dans sa compétition avec les autres métropoles européennes. C'est en misant sur la qualité dans tous les domaines, à commencer par la qualité de la vie, que Paris accroitra son avantage ou rattrapera son retard sur ses rivales.**

2)

---

(1) Cet établissement public assure la péréquation de trésorerie entre les sociétés d'économie mixte bénéficiaires de concessions autoroutières. La Caisse nationale des autoroutes (CNA) lève les emprunts des sociétés d'économie mixte.

## **A. LE RAYONNEMENT INTERNATIONAL DE LA RÉGION PARISIENNE EST UN ATOUT POUR LA FRANCE**

### **1. Une renommée prestigieuse**

Des qualificatifs dont, à l'étranger, on pare la capitale, à la suggestion qui y fut faite d'organiser un référendum international sur l'avenir des Halles lorsque le problème se posa, en passant par les cohortes de touristes qui, année par année, visitent Versailles ou la Tour Eiffel, les manifestations de la renommée internationale de la région parisienne abondent.

**Paris est, depuis dix ans, la capitale des congrès internationaux : elle accueille plus de 5 % des manifestations de ce type dans le monde.**

Son prestige a de multiples explications : un passé glorieux de deux mille ans, une architecture qui porte la marque du passé, un art de vivre typiquement français, une richesse culturelle exceptionnelle - 125 musées, 2 opéras, 150 théâtres et salles de concerts-.

Mais le succès de Paris est dû aussi à des séductions plus modernes. L'Ile-de-France est un carrefour de communication exceptionnel avec le reste du pays et avec le monde. Roissy-Charles-de-Gaule est le seul aéroport d'Europe à disposer de réserves foncières lui permettant de gérer sa croissance au XXIème siècle. L'interconnexion des TGV en périphérie parisienne devrait faire de la France le premier pays de transit européen pour les transports ferroviaires à grande vitesse.

### **2. Un atout majeur pour le pays**

Le marché d'intérêt national de Rungis, où s'approvisionnent en produits français les marchands de toute la Communauté, est un exemple du relais puissant que la région capitale offre au reste du pays.

Il y en a d'autres. Les arrivées de capitaux dues aux investissements étrangers constituent pour la balance des paiements un apport de plus en plus important. Or, si la France occupe la troisième place mondiale dans l'accueil des investissements directs

étrangers (60 milliards de francs en 1992), c'est à l'Ile-de-France qu'elle le doit.

L'installation en Ile-de-France du siège d'une entreprise étrangère entraîne souvent l'installation ultérieure d'autres établissements en province, comme l'exemple d'IBM-Europe le montre.

## B. DES FAIBLESSES À CORRIGER

Malgré les avantages qui viennent d'être rappelés, la France ne vient -avec 99 implantations, contre 322 en Grande-Bretagne, 196 en Belgique, 11 aux Pays-Bas, 103 en RFA- qu'en cinquième position pour l'installation des quartiers généraux d'entreprises américaines et japonaises en Europe.

L'attrait de Paris et de sa région est, en effet, amoindri aux yeux des hommes d'affaires étrangers, par un certain nombre de handicaps mis en évidence par M. Jean-François CARREZ, ancien Délégué à l'aménagement du territoire, dans le rapport qu'il a remis au Gouvernement en 1990. L'étude sur la position concurrentielle de la région parisienne conduite, depuis lors, par le Conseil régional en partenariat avec l'Etat complète ce tableau <sup>(1)</sup>. Publiés dans les cahiers de l'IAURIF de mars 1992, les premiers résultats de cette étude rappellent les points forts de l'Ile-de-France : qualification de la main d'oeuvre ; maillage des transports en commun ; environnement culturel, touristique et de loisirs ; équipement hôtelier et capacité d'accueil de congrès internationaux ; haut niveau des structures de recherche et de développement. Mais ils mettent, aussi, en lumière, trois points faibles :

- la congestion de la circulation ;
- le coût des télécommunications internationales ;
- la maîtrise insuffisante des langues étrangères.

Il convient de tirer les conséquences de ce diagnostic lucide.

---

*(1) Au regard de six grandes métropoles européennes : Londres -dont le marché financier est cinq fois supérieur à celui de Paris-, Bruxelles -qui bénéficie, de plus en plus, de l'implantation du siège administratif des Communautés européennes-, la Randstad (Hollande), Francfort, Milan et Madrid.*

## **1. Développer la pratique des langues étrangères**

Renforcer le rôle international de la région capitale passe par des campagnes internationales d'information visant à **rectifier l'image** mise en évidence par le rapport CARREZ.

Mais une telle action n'a de sens que si elle s'accompagne d'un effort tendant à corriger les points faibles qui viennent d'être mentionnés.

Améliorer la pratique des langues en région parisienne est une oeuvre de longue haleine. L'effort à accomplir relève de l'Education nationale, mais il pourrait être relayé par les chambres de commerce et d'industrie, les entreprises et les collectivités.

Le lancement public par le Conseil régional d'une grande campagne sur le thème *«Ile-de-France apprend les langues de l'Europe et du monde»*, pourrait mobiliser imagination et initiatives. Les établissements publics et privés d'enseignement des langues devraient être financièrement incités à se faire mieux connaître et à réduire leurs tarifs, pour accroître leur clientèle. Les entreprises devraient, elles aussi, orienter leur effort de formation permanente vers l'enseignement des langues.

## **2. Simplifier le contrôle administratif des implantations étrangères**

C'est essentiel d'éviter que des obstacles administratifs n'entravent l'installation d'entreprises étrangères en région parisienne. Il y va de l'image de notre pays à l'étranger et, bien entendu, de l'efficacité de la stratégie proposée.

Lorsqu'une entreprise japonaise souhaite construire une succursale en Ile-de-France, mais part à Londres, parce qu'elle n'a été autorisée à s'installer qu'en province, nul n'y gagne. Tant l'Ile-de-France que le reste du pays y perdent en termes d'emplois et de revenus.

Dispenser les entreprises étrangères de tout agrément, alors que cette procédure s'applique aux entreprises françaises, constitue une discrimination dont ces dernières peuvent souffrir. Cependant, la Mission considère qu'en imposant un traitement identique aux unes et aux autres, on irait à l'encontre de l'objectif poursuivi : accroître l'attractivité de Paris.

C'est pourquoi, elle suggère que, pour les entreprises étrangères désireuses de s'installer en Ile-de-France,

**l'agrément fasse l'objet d'une procédure allégée. Celle-ci pourrait être enserrée dans des délais courts, adoptés à l'importance de l'opération envisagée. L'absence de décision du Comité de décentralisation dans le délai fixé vaudrait approbation.**

### **3. Renforcer le rôle de Paris comme place financière internationale**

**L'Etat ne doit pas perdre de vue l'importance stratégique du secteur financier pour l'avenir de l'Ile-de-France. A l'instar des télécommunications, l'ingénierie financière et l'accès aux marchés de capitaux constitueront, demain, un facteur déterminant dans les décisions d'implantation des grandes entreprises.**

**Or, les facteurs qui poussent au renforcement de la compétition entre centres financiers sont nombreux et puissants : libre circulation des capitaux, informatisation des cotations boursières, unification des conditions d'exercice des activités financières (harmonisation des ratios Cooke, uniformisation des techniques d'analyse des risques).**

**Sur le Vieux Continent, de l'avis des experts, il est vraisemblable que seules Londres, Paris et Francfort ont vocation à devenir de grands centres financiers internationaux. Ceci ne signifie pas que l'activité financière des villes de province soit appelée à décliner. Au contraire, l'expérience montre qu'un fort ancrage international exige une intermédiation locale de qualité qui bénéficie, elle-même, largement du développement national.**

**Paris ne manque pas d'atouts. Pourtant sa position, pour favorable qu'elle soit, est moins forte que celle de Francfort et surtout de Londres.**

**Sur le marché des actions, la place de Paris occupait le huitième rang mondial en 1992. Le nombre de transactions est 3,6 fois plus élevé à Francfort et 5 fois plus élevé à Londres, qui gère 19 % des actifs bancaires internationaux, contre 7 % en Allemagne et 4% en France.**

**Il est donc essentiel de renforcer la place de Paris. La suppression complète de l'impôt de bourse, la poursuite du mouvement de modernisation entrepris depuis plusieurs années, la valorisation accrue des placements en actions et une vigoureuse politique de privatisation contribueront à la réussite d'un tel projet. La réussite de Londres doit beaucoup aux ambitieuses réformes engagées dans les années 1980 (Big bang de 1986).**



## C. AMÉLIORER LA QUALITÉ DE LA VIE

L'Ile-de-France est, le rapport l'a souligné, une des parties du pays où les nuisances de la société moderne sont les plus fortes. Il est impératif de remédier à cet état de choses si l'on veut améliorer l'image internationale de la région.

### 1. Mieux préserver l'environnement et le patrimoine naturel

L'environnement est la seconde préoccupation des Franciliens, immédiatement après l'emploi. Tout plan d'aménagement de la région parisienne doit donc prendre résolument en compte l'exigence écologique. Une telle ambition passe par une meilleure protection des espaces agricoles, une gestion rationnelle des ressources en eaux, la diminution des nuisances sonores, mais aussi le refus d'une «urbanisation en tâche d'huile» et d'un «mitage du territoire».

La préservation des espaces naturels suppose le regroupement des activités et des hommes pour laisser à la disposition de ceux-ci une nature intacte. Le schéma directeur qui sera adopté, devra faire droit à cet objectif.

### 2. Favoriser le travail à distance

Le présent rapport souligne, dans le chapitre relatif à l'espace rural, l'impact des nouvelles techniques de télécommunication sur la vie sociale et la vie économique. Les transformations annoncées peuvent être un atout, non seulement pour l'espace rural, mais pour la région capitale.

Ainsi que l'a déclaré M. Michel GIRAUD, Président du Conseil régional, ces nouvelles formes de communication représentent, le «rêve accompli de tout aménageur : abolir la distance». Elles peuvent aider à combattre les embouteillages, points noirs de la vie quotidienne en région parisienne.

Il a été calculé que ceux-ci pourraient cesser à infrastructures identiques, si les déplacements diminuaient de 3,5%. Or, des expériences menées, en zone urbaine, aux Pays-Bas montrent que 37% des emplois peuvent être exercés à distance, ce qui représenterait au moins 20% du temps de travail. En Ile-de-France, 40.000 personnes pourraient être concernées du jour au lendemain.

A terme, le développement du télétravail permettrait d'organiser la région en «*bassin de vie*», le temps de déplacement de la résidence au lieu de travail n'excédant pas trente minutes. Le télétravail peut également favoriser la présence des adultes dans les cités où, trop souvent, les jeunes à la dérive sont laissés seuls.

Les moyens à mettre en oeuvre pour favoriser le développement du télétravail ont été analysés. Qu'il suffise de rappeler ici que la mise en place d'artères de télécommunications, modernes et aisément accessibles, est essentielle à la diffusion du télétravail.

### **3. Intégrer les banlieues**

Les banlieues de la région parisienne sont parmi les plus touchées par la crise. On ne reviendra pas ici sur les solutions avancées dans le présent rapport pour faire face à cette crise. En Ile-de-France, comme ailleurs, le mot d'ordre est clair : il faut que les banlieues se fondent dans la ville.

Toutefois, en observant les contrastes et la diversité qui caractérisent cette région riche de huit départements et de 1281 communes dont la plupart sont soudées par une même urbanisation, on se demande s'il ne serait pas temps de réfléchir à l'organisation d'un statut des agglomérations.

L'Ile-de-France, forte d'une intercommunalité sans nul doute inégalée dans le pays, ne pourrait-elle pas devenir le terrain d'expérimentation d'un tel statut dont la mise en oeuvre devrait, bien entendu, dépendre d'une adhésion librement consentie ?

## **CHAPITRE X**

### **REVITALISER L'ESPACE RURAL.**

**Le déclin économique et démographique du monde rural est un fait. La désertification de près du tiers du territoire sur laquelle il débouche est, avec le drame des banlieues, au coeur des déséquilibres que l'aménagement du territoire a pour but de corriger.**

**Il y a deux façons d'échouer dans cette tâche.**

**La première consiste à faire croire que des mesures ponctuelles, prises à intervalle régulier par des Comités interministériels bien intentionnés disposant de moyens financiers symboliques, suffiront à inverser le courant. C'est la politique suivie par tous les gouvernements depuis une quinzaine d'années. Elle vise à donner le change, à calmer les esprits, à soigner l'âme inquiète des ruraux, non à stopper le processus de dévitalisation qui n'a pas cessé de progresser.**

**La seconde est plus franche. Elle consiste à proclamer inéluctable la rétraction rurale, à invoquer «le sens de l'histoire» et l'évolution des sociétés dont l'urbanisation toujours plus poussée serait la loi d'airain, à démontrer que la productivité passe par la concentration des hommes et des machines. Revitaliser l'espace rural relèverait de la solidarité, de la fidélité ou de la nostalgie, non du calcul économique.**

**L'enquête conduite il y a deux ans par la Mission sénatoriale sur l'Avenir de l'Espace rural français a fait justice de ces deux approches.**

**Elle a constaté que le déclin rural n'était pas, tant s'en faut, un phénomène universel. Hors de nos frontières en Autriche, en Suisse, en Suède, en Allemagne, aux Etats-Unis, on assiste, grâce au développement de l'industrie et du secteur tertiaire dans des chefs lieux de cantons et des petites agglomérations, à une résurrection de l'espace rural. Frappée par ce renouveau, la Mission avait mis l'accent sur la singularité de la situation française et jugé que la**

méconnaissance par la France de l'atout que constitue pour elle, à notre époque, la ressource rare et recherchée qu'est l'espace rural confinaut à l'aveuglement.

Mais elle avait, d'autre part, souligné, en s'inspirant des mêmes exemples étrangers, que la revitalisation de l'espace rural exigeait la mise en oeuvre d'une action globale, dotée de moyens financiers importants, s'attaquant simultanément à l'ensemble des causes de la désertification : la crise agricole, l'enclavement géographique, l'exode des cerveaux, le retrait des services publics, l'insuffisance des moyens financiers, le chômage, etc. Sans une politique intégrée, poursuivie pendant plusieurs décennies, avec des moyens adaptés, l'espace rural continuera à s'étioler.

Deux évidences dominent le sujet.

Première évidence : il n'y a pas d'espace rural vivant sans une agriculture jeune et dynamique. Agriculture et sylviculture sont les seules activités capables de gérer «physiquement» l'espace ; ce sont aussi celles -on l'oublie trop souvent- qui créent l'essentiel des emplois existant en zone rurale.

Deuxième évidence : l'agriculture seule ne sauvera pas l'espace rural. Le nombre des actifs, agricoles continuera de décliner rendant indispensable la création d'emplois non agricoles dans l'espace rural. Une diversification nécessaire, qui passe par la mise en place d'équipements, de services, de privilèges fiscaux, de logements, etc... dont l'espace rural est à l'heure actuelle cruellement dépourvu.

Ces deux volets de la politique à conduire sont indissociables.

Sans une agriculture et une sylviculture vivantes, l'espace rural n'a d'attrait ni pour les hommes, ni pour les entreprises qui pourraient songer à s'y installer.

Sans diversification des activités, l'espace rural n'apportera pas aux agriculteurs et à leurs conjoints le milieu ouvert et porteur, ainsi que les revenus complémentaires, dont ils auront besoin pour progresser et retenir leurs jeunes.

Une troisième évidence, d'un autre ordre, mérite, sans doute, d'être rappelée : l'espace rural ne vivra que si l'ensemble des acteurs publics et privés travaillent en étroite symbiose. Parmi ces acteurs, les associations, notamment les associations familiales, ont un rôle éminent à jouer comme initiateurs de projets, comme gestionnaires et comme force de mobilisation de la population rurale.

## I. UNE AGRICULTURE VIVANTE ET OCCUPANT L'ESPACE

### A. AGRICULTURE ET SYLVICULTURE : GESTIONNAIRES DE L'ESPACE RURAL.

Les statistiques sont sans ambiguïté : l'agriculture et la sylviculture ne sont plus majoritaires en termes d'emplois dans l'espace rural. Moins d'un rural sur cinq est employé à la terre. Les ménages agricoles ne représentent plus, aujourd'hui, que 20 % de la population rurale.

#### ÉVOLUTION DE LA COMPOSITION DES MÉNAGES RURAUX 1962-1990 (EN %)

	1962	1990
Agriculteurs et salariés agricoles	33,8	9,9
Artisans, commerçants	8,8	6,9
Cadres moyens et supérieurs	3,9	14,9
Employés, ouvriers	25,0	27,6
Retraités agricoles	7,1	11,1
Autres retraités et inactifs	21,4	29,6
TOTAL	100	100

(1) Ménages des communes rurales au sens de l'INSEE ; elles regroupent les communes isolées de moins de 2.000 habitants.

Source : SEGESA, INSEE.

Les agriculteurs, qui constituaient encore 36 % de la population active en 1946, n'en représentaient plus, en 1992, que 5 %. Un pourcentage qui, s'il s'élève encore, il est vrai, à 18 %, en moyenne, dans l'espace rural, ne cesse là aussi de diminuer.

## ÉVOLUTION DE LA POPULATION AGRICOLE

en milliers

	1954	1962	1968	1975	1982	1990
Agriculteurs exploitants	3.984	3.011	2.460	1.652	1.448	982
Salariés agricoles	1.151	830	588	372	304	282
<b>Ensemble des actifs agricoles</b>	<b>5.135</b>	<b>3.841</b>	<b>3.048</b>	<b>2.024</b>	<b>1.752</b>	<b>1.264</b>
Population active totale (1)	19.151	19.164	20.439	21.771	23.525	25.033
Anciens agriculteurs	740	796	1.052	1.378	1.346	1.257
<b>Population agricole</b>	<b>5.875</b>	<b>4.637</b>	<b>4.100</b>	<b>3.402</b>	<b>3.098</b>	<b>2.521</b>
% des actifs :						
Agriculteurs exploitants	20,8	15,7	12,0	7,6	6,2	3,9
Salariés agricoles	6,0	4,3	2,9	1,7	1,3	1,1
<b>Actifs agricole</b>	<b>26,8</b>	<b>20,0</b>	<b>14,9</b>	<b>9,3</b>	<b>7,5</b>	<b>5,0</b>

(1) On a retenu ici l'ancienne définition de la population active qui exclut les militaires du contingent.

Source : Insee, recensements de la population.

Champ : jusqu'en 1982 ces résultats se réfèrent à l'ancienne nomenclature des catégories socioprofessionnelles (CSP). Pour 1990, on s'en est rapproché en restreignant la définition des exploitants agricoles de façon à sauvegarder la cohérence de la série.

Les organisations professionnelles l'ont bien compris qui mettent, aujourd'hui, l'accent non seulement sur des objectifs strictement agricoles, mais sur la défense du monde rural dans son ensemble, notamment par la pluriactivité.

L'agriculture et la sylviculture n'en constituent pas moins le « socle » irremplaçable de toute politique cohérente de développement rural. Ceci pour deux raisons.

Agriculture et sylviculture sont les seules activités capables d'entretenir et de gérer « physiquement » 85 % de notre territoire, soit 45 millions d'hectares. Cette fonction d'entretien de l'espace n'a été découverte qu'à contrario. C'est par le cortège de conséquences négatives dont s'accompagne la cessation de l'activité agricole qu'on en mesure le caractère irremplaçable : enrichissement puis boisement anarchique et fermeture des paysages ; réapparition de risques écologiques comme l'incendie, l'avalanche ou l'inondation ; perte totale d'attractivité d'un milieu rural non entretenu.

La production agricole reste, en deuxième lieu, l'activité essentielle de nombreux départements ruraux. Dans le Gers, par exemple, près de la moitié du PIB départemental provient de l'activité agricole et le pourcentage s'élève à 75 %, si l'on y inclut l'agro-alimentaire. Dans les cantons les plus fragiles identifiés par la SEGESA pour le compte de la DATAR, le taux des actifs agricoles s'élève jusqu'à 30 à 40 % de la population active. La conclusion s'impose : la dérive de l'agriculture entraînerait le déclin irréversible de ces départements.

Enfin, en amont et en aval de l'agriculture, de nombreux emplois ont été créés en marge de la production elle-même, qu'il s'agisse de la filière agro-alimentaire ou du tertiaire « agricole » : services bancaires, techniques, administratifs, d'enseignement ou de protection sociale. On estime que sur les 180.000 emplois du tertiaire agricole, 50 % restent localisés en milieu rural.

Le nombre total d'emplois, à temps partiel ou à plein temps, induits par l'agriculture a été évalué, par le Conseil économique et social, à 3,5 millions. C'est dire que le maintien de l'activité agricole conditionne celui de nombreuses autres activités étroitement dépendantes les unes des autres.

## B. LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE SUR L'ESPACE RURAL

La crise de la politique agricole commune (PAC) avait conduit à prendre, dès le début des années 1980, une série de dispositions destinées à endiguer les excédents de production et leur coût budgétaire. Ces mesures ont débouché, en 1992, sur une réforme globale de la PAC.

Celle-ci vise à réduire la production par la jachère, la baisse des prix garantis, et, dans certains cas, les quotas, compensés par le versement d'aides découplées des quantités produites.

Le Sénat a critiqué, à de nombreuses reprises, les conditions dans lesquelles la négociation a été conduite ainsi que le contenu de la réforme.

Il reste que celle-ci s'applique. Elle est, désormais, une donnée de fait, sans doute amendable et perfectible, mais qu'il serait irréaliste de tenir pour nulle et non avenue.

**L'effort entrepris pour en corriger les plus graves inconvénients doit être poursuivi. En dépit des aménagements qui lui ont déjà été apportés depuis son adoption, la réforme a, en effet, des conséquences qui paraissent, dans la mesure où le court laps de temps de sa mise en oeuvre permet d'en juger, dommageables pour l'agriculture et l'espace rural.**

### **1. La baisse du revenu et de l'emploi**

**Le première conséquence négative de la réforme est son impact sur le revenu et donc sur l'emploi agricole. Les aides directes sont censées compenser intégralement les pertes de revenu résultant de la baisse des prix. Mais, cette prétention paraît contestable.**

Selon une étude de l'INRA (1), le revenu agricole dans la Communauté baisserait, en termes réels, de 9,4 % entre 1993 et 1996. Cette baisse s'accompagnerait d'un maintien du revenu agricole par tête, due à une régression de 3 % par an de la population active agricole. A partir d'un modèle économétrique différent, l'INSEE (1) prévoit que le revenu brut agricole français baissera de 12 % entre 1992 et 1997. Dans le même temps, le revenu par exploitation augmenterait de 7 %. Si ces études conduisent à des appréciations divergentes concernant l'évolution du revenu individuel -quasi stabilisation pour l'INRA, progression de 7 % pour l'INSEE-, elles font, en revanche, apparaître une tendance semblable quant à l'évolution du revenu de l'agriculture dans son ensemble : - 9,4 % entre 1993 et 1996 (INRA) ; - 12 % en France, entre 1992 et 1997 (INSEE). Or le déclin du revenu agricole ne peut que compromettre la vitalité du monde rural.

**D'autant que la diminution des grands agrégats peut avoir des conséquences beaucoup plus négatives sur nombre de situations individuelles. Ainsi, pour des exploitations fortement endettées, la baisse de l'excédent d'exploitation résultant de la réforme de la PAC pourrait avoir des effets irréversibles, entraînant leur disparition.**

**La chute de la valeur des terres, conséquence de la baisse et de la précarité du revenu, handicapera les agriculteurs dans leur capacité de financement. On peut craindre que l'ensemble de ces facteurs n'accélèrent l'exode rural et n'entravent la reprise des exploitations. Aux conséquences sur l'agriculture elle-même s'ajoutent les effets sur l'aval et l'amont du secteur.**

---

(1) *Revue Economie et Statistiques* - mai-juin 1992.



En aval, les organismes de collecte-stockage et d'expédition de céréales paraissent d'ores et déjà sérieusement touchés. Un premier chiffre laisse prévoir la suppression de 30.000 emplois dans le secteur coopératif et 15.000 dans le secteur privé. L'amont sera également affecté. La baisse des consommations en matière de machinisme agricole, d'engrais, de produits phytosanitaires est déjà effective. Le milieu rural, où sont concentrés la plupart des emplois menacés, supportera l'essentiel des restructurations qui s'annoncent.

Les effets de la réforme de la PAC ne se mesurent pas seulement en courbes statistiques. La réforme entraîne des conséquences psychologiques graves. Le climat de pessimisme, voire de dépression pour certains, ne touche pas seulement la population agricole, mais l'ensemble de la population rurale. Redonner à l'agriculture des raisons d'espérer est un condition essentielle de toute politique de revitalisation rurale.

## 2. L'extension des jachères

Pour les grandes cultures, le bénéfice des aides compensatrices est subordonné à la mise en jachère d'une partie des surfaces (15 % aujourd'hui). C'est de ce mécanisme, ainsi que de la baisse des prix, qu'on attend la maîtrise de la production, objectif principal de la réforme. Un objectif dont il reste à démontrer qu'il pourra être atteint avec 15 % de superficie gelée.

Il faudrait, pour qu'il en soit ainsi, que les rendements ne «gommant» pas l'effet attendu du gel des terres.

Or, il semble que la progression des rendements se poursuivra. Certaines études estiment que 12 à 15 % de gel en moyenne ne se traduiront, d'ici 5 à 6 ans, que par une baisse de 2 à 4% de la production. Ce qui pourrait nécessiter une nouvelle baisse des prix ou l'augmentation des surfaces gelées.

Le territoire français sera, en Europe, le plus touché par le gel. Celui-ci épargne, en effet, les petites exploitations, proportionnellement moins nombreuses en France que chez nos partenaires. Selon les estimations du Commissariat général du Plan (1), le pourcentage d'exploitations françaises soumises à jachère est d'ores et déjà trois fois plus élevé que la moyenne communautaire : 1,7 million d'hectares en France sur, environ, 4 millions d'hectares pour l'ensemble de la Communauté Européenne.

La jachère porte une double atteinte à l'espace rural. Elle en compromet la qualité paysagère et nuit ainsi à l'attrait que l'espace rural exerce sur les touristes et les entreprises. Il suffit pour s'en convaincre de parcourir dès à présent la campagne française.

La jachère a, aussi, des conséquences agronomiques. La fixation de l'indemnité compensatrice de gel à un niveau qui ne couvre pas les charges de structure incite les agriculteurs à réduire au minimum les charges d'entretien. Ce qui entraîne des conséquences phytosanitaires négatives.

Le gel aura, d'autre part, des effets sur la localisation des productions et la structure des exploitations. Les cultures à plus faible marge disparaîtront des régions les moins bien placées - mais dans le Bassin parisien, colza ou blé tendre en Aquitaine - cependant que la taille des exploitations aura tendance à s'accroître.

On aurait tort, enfin, de sous-estimer l'effet psychologique du gel des terres, qui est, avec l'obligation de vivre de subventions, l'aspect le plus mal ressenti de la réforme.

Tout incite, par conséquent, à considérer le gel comme une obligation transitoire, à laquelle il faut trouver des solutions de remplacement, telles que le reboisement et le développement de cultures industrielles.

### **3. La délocalisation des productions**

La délocalisation des productions est la troisième menace que la réforme de la PAC fait peser sur l'agriculture.

En encadrant les grandes cultures, la nouvelle PAC incite les régions céréalières à s'orienter vers des productions «libres» de toute réglementation, notamment les fruits et les légumes.

La production la plus concernée est celle des légumes de plein champ : produire des carottes ou des pommes de terre ne représente pas pour les céréaliers un changement radical de métier. Il s'agit de productions facilement mécanisables pour lesquelles ils disposent des surfaces, des structures et du matériel nécessaires.

---

(1) «France rurale : vers un nouveau contrat», «Commission agriculture, alimentation et développement rural». Président M. Philippe Mangin. Documentation Française. Février 1993.

Dans les Landes ou le Bassin parisien, par exemple, des productions légumières de plein champ, pratiquées sur de très grandes surfaces, se sont d'ores et déjà développées. Les régions viticoles s'orientent plutôt, à cause de leur parcellaire, vers des productions légumières « haut de gamme » du type asperge. L'horticulture de plein champ ouvre d'autres voies à la diversification, dans les régions climatiquement favorables. C'est le cas de l'Aquitaine qui a développé la bulbiculture.

Le mouvement de diversification vers l'arboriculture fruitière est nettement moins perceptible. Plusieurs années s'écoulent, en effet, entre la plantation d'un verger et son entrée en production, ce qui tempère les ardeurs diversificatrices. Il est vrai que les accidents climatiques des trois dernières années ont peut-être masqué l'importance des transferts de production qui se sont produits.

Les délocalisations sont d'autant plus préoccupantes qu'elles ne paraissent aucunement maîtrisées et que leurs inconvénients sont multiples. Elles bouleversent les équilibres interrégionaux et déstabilisent les bassins traditionnels de production.

Les régions vouées aux productions fruitières, légumières et horticoles ne peuvent guère se tourner vers d'autres productions, ce qui peut entraîner, dans ces régions, la disparition de toute activité agricole et accélérer leur désertification.

Les délocalisations sont le plus souvent « à sens unique » : un céréalier ou un éleveur peut, sans entrave réglementaire, s'adonner au maraîchage. En revanche, l'existence de droits à produire (quotas laitiers et betteraviers, droit de plantation pour la vigne, quotas de prime pour l'élevage bovin et ovin) limite, dans la plupart des autres cultures, la liberté d'action des arboriculteurs, des maraîchers ou des horticulteurs.

Enfin, les délocalisations se font, le plus souvent, en dehors des filières existantes. Elles sont, en général, le fait d'agriculteurs ou de structures coopératives isolées. Souvent mal préparées, ces entrées en production, dans des secteurs fragiles et proches de la saturation, déséquilibrent les marchés et mettent en difficulté aussi bien les nouveaux venus que les producteurs traditionnels.

Encore les délocalisations ne menacent-elles pas seulement le secteur des fruits et légumes. Les céréaliers peuvent être tentés d'ajouter un élevage hors sol à leur activité traditionnelle, pour mieux valoriser leurs céréales, d'autant que l'application des normes

européennes en matière d'environnement posera moins de problèmes dans ces régions où l'élevage hors sol est peu développé.

La délocalisation des productions peut, à terme, induire celle de l'appareil de transformation, ajoutant à la fragilisation de l'agriculture celle de l'industrie agro-alimentaire.

#### 4. Les aspects positifs ?

Lors de son adoption, la réforme avait été présentée comme favorable aux agriculteurs des régions les moins favorisées et comme susceptible, pour cette raison, de maintenir une activité agricole sur l'ensemble du territoire.

Le fait est que les aides avantagent les agriculteurs les moins productifs, puisque le mode de calcul des rendements de référence pour les grandes cultures leur assure une compensation supérieure aux pertes de revenu résultant des baisses des prix.

De même, le maintien de quotas laitiers, la mise en place de «quotas» pour les bovins et les ovins, la limitation des primes en fonction du chargement à l'hectare, la majoration des aides en cas d'élevage extensif, la prime à l'herbe sont des atouts pour les éleveurs des régions difficiles et devraient contribuer à une meilleure occupation de l'espace dans ces régions.

D'une façon générale, la réforme pousse à l'extensification non seulement en matière d'élevage bovin et ovin, mais aussi pour les grandes cultures, par le versement d'aides forfaitaires découplées des quantités produites. Ce faisant, elle va dans le sens de l'entretien de l'environnement rural dans les zones non soumises à jachère.

Encore faudrait-il être assuré que les mécanismes mis en place auront les effets escomptés.

Ainsi, la reconquête de l'alimentation animale au bénéfice des céréales et des herbages et au détriment des produits de substitution n'aura-t-elle lieu que si ceux-ci perdent l'avantage compétitif que leur confèrent les droits nuls dont ils jouissent à l'entrée dans la Communauté.

Ajoutons que l'extensification n'est pas une panacée. Si elle permet de gérer physiquement l'espace et d'éviter l'extension des friches, elle s'accompagne d'une diminution de la population active agricole et donc d'une dévitalisation de l'espace rural.

### C. QUELLE POLITIQUE DANS LE CADRE DE LA RÉFORME ?

La réforme de la PAC ne doit pas, en dépit du traumatisme profond qu'elle a provoqué, inciter les producteurs et l'État à dieu sait quel repli chagrin de l'agriculture sur elle-même, bien au contraire. Il leur appartient d'analyser sans complaisance, mais sans esprit d'abandon, le contexte nouveau imposé à l'agriculture française et d'accompagner la réforme de la PAC par des politiques originales d'orientation et de soutien permettant à nos producteurs de rebondir et de reprendre leur marche en avant. La Mission demande à l'État de définir les éléments d'une stratégie agricole offensive. Les suggestions ci-dessous ne constituent -la Mission en a conscience- qu'une modeste et toute première contribution à l'effort de réflexion qui s'impose.

Au départ, une constatation : en matière agricole, la France bénéficie, en raison de son sol, de son climat et de son savoir faire, d'atouts « naturels » majeurs, qu'il appartient aux pouvoirs publics de valoriser. Conforter la vocation productrice et exportatrice de la France est un impératif, qu'il convient d'adapter aux conditions nouvelles créées par la réforme de la PAC et l'accord du GATT, mais qu'il ne faut en aucune façon abandonner.

#### 1. Gagner des parts de marché à l'intérieur de la Communauté


Les agriculteurs sont -ils le revendiquent- avant tout des producteurs. Le fait est qu'ils disposent de solides atouts pour affronter la concurrence communautaire et internationale : atouts que la réforme de la PAC ne remet pas nécessairement en cause.

Lors de son adoption, la réforme de la PAC a été, au contraire, présentée comme un moyen de faire jouer à plein la compétitivité de l'agriculture française au détriment de ses concurrentes à l'intérieur de la Communauté.

La baisse des prix fournirait le moyen de valoriser les avantages comparatifs dont dispose l'agriculture française, avantages que le système des prix garantis avait occultés. Deux conditions devront être remplies pour que ce pari optimiste se réalise : la reconquête du marché de l'alimentation animale par les céréales

produites en Europe et la réorientation des exportations françaises vers les pays de la CEE dont la production agricole avait été artificiellement stimulée par les hauts prix.

La crise agricole de la dernière décennie a, dans une certaine mesure, fait perdre de vue les cartes que l'agriculture française a dans son jeu pour relever ce double défi.



- Elle dispose, en effet, de grands atouts naturels. Avec 2,5 % des sols cultivés de la planète, elle détient le quart de la surface agricole utile de la Communauté et ses terres sont parmi les meilleures. Les caractéristiques pédo-climatiques dont elle jouit sont très favorables et se prêtent, par leur diversité, à des productions abondantes variées.

- Des progrès de productivité considérables, reflets du dynamisme des producteurs, ont été, d'autre part, accomplis au cours des quarante dernières années. Les résultats du dernier recensement général de l'agriculture témoignent avec éloquence de cette modernisation qui s'est, certes, traduite, par une diminution importante et régulière de la population active agricole, mais qui a beaucoup accru la capacité compétitive de notre agriculture.

- Tout indique que le déclin de la démographie agricole française se poursuivra dans les années qui viennent. Près de la moitié (41 %) des chefs d'exploitation agricole ont plus de 50 ans et nombreux sont ceux qui n'ont pas de successeur. Selon le service central d'études et d'enquête statistiques du ministère de l'Agriculture, le nombre des agriculteurs actifs passerait à 709.000 en 1999. Selon la division «Agriculture» de l'INSEE (1), ce nombre tomberait de 690.000 en 1998 à 520.000 en 2006. Cet exode aura deux conséquences contradictoires. D'un côté il accentuera la dévitalisation de l'espace rural. Mais de l'autre, il accélérera la restructuration de l'agriculture française, conduira à l'agrandissement des exploitations et permettra d'installer les jeunes sur des superficies plus vastes. Le ministère de l'Agriculture estime que 13 millions d'hectares devraient se libérer entre 1990 et 1999. 92 % seraient repris, dont 50 % pour des installations et 42 % pour des agrandissements. La superficie moyenne passerait de 30 hectares en 1990 à 38 hectares en 1999, soit une augmentation de 27 % en une décennie, ce qui aura sur

---

(1) Cf. *Economie et statistiques* n° 254-255 - mai-juin 1992.

la productivité et donc la capacité compétitive de l'agriculture française dans la CEE, un impact positif.

Encore faut-il, pour que le risque de déprise ne se matérialise pas, que départs, installations, agrandissements et extensification se conjuguent harmonieusement.

C'est à l'Etat qu'il appartient d'y veiller par l'élaboration de politiques appropriées. Nombreuses, en effet, sont les régions où, en raison de conditions défavorables de structure, de sol, de climat, d'endettement, etc..., le risque de déprise et d'enfrichement est réel.

D'une façon plus générale, la structure démographique très défavorable de l'agriculture appelle, de la part des pouvoirs publics, la mise en oeuvre de mesures énergiques, assorties des moyens financiers nécessaires, pour combattre la rétention foncière et favoriser la transmission des terres, en priorité vers des usages agricoles ou assimilés.

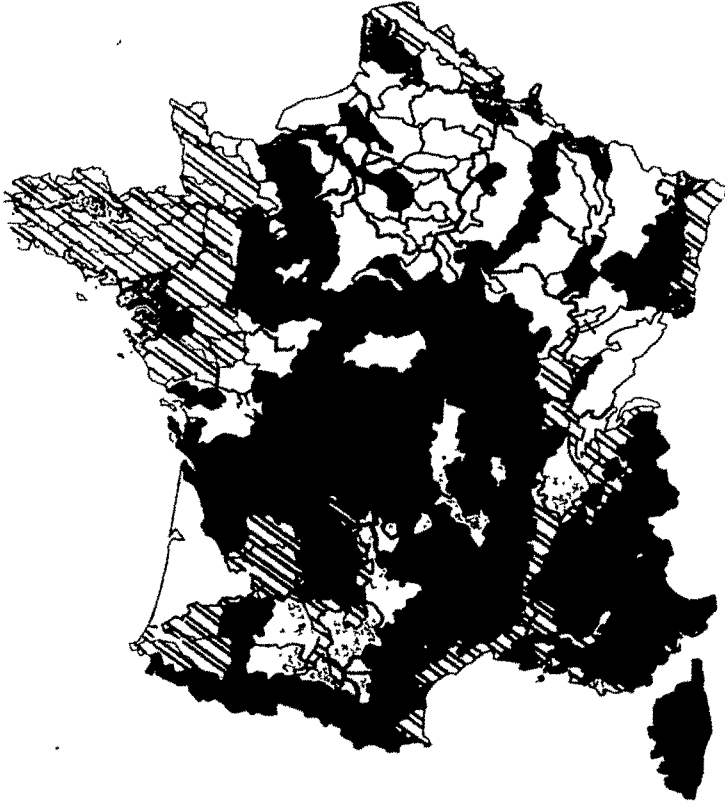
Un effort particulier doit être fait en direction de l'installation, afin de maintenir le flux des jeunes qui s'établissent au niveau jugé nécessaire, soit 12 à 15.000 par an.

Il serait vain, d'autre part, d'attendre du seul jeu des avantages comparatifs dont jouit l'agriculture française, une solution valable pour toutes les régions agricoles. Seules certaines d'entre elles, particulièrement bien placées, spécialisées dans un nombre limité de productions, seront capables de s'imposer par les quantités et les prix. Pour les autres, des stratégies différentes s'imposeront, notamment le développement de produits de qualité, labellisés ou d'origine contrôlée.

## **2. Développer une politique de qualité**

L'agriculture française dispose de productions de qualité, reconnues comme telles à l'étranger. Elle occupe, sur ce «créneau», une place privilégiée et dispose de ce fait d'un atout incontestable. Que l'on songe, par exemple, au succès de ses appellations viticoles et de ses fromages.

## LE DEVENIR DES RÉGIONS AGRICOLES



■ RÉGIONS SPECIALISÉES DANS  
LES PRODUITS DE LUXE

▨ RÉGIONS À POTENTIEL  
DE CROISSANCE DE LA PRODUCTION

□ RÉGIONS À BONNE  
RENTABILITÉ DES CAPITAUX

▣ RÉGIONS OÙ L'AGRICULTURE  
EST EN PÉRIL

*Source : A. NEVEU, Agriculture - Economie de l'agriculture française en Europe : forces et faiblesse - Dunod - Paris 1991.*



Les débouchés pour ce type de produits augmentent sans cesse. Il suffit, pour s'en convaincre, d'observer l'intérêt croissant que leur portent les grandes surfaces.

Ces produits présentent pour l'espace rural un double intérêt.

En échange des contraintes qu'ils imposent aux producteurs (limitation des rendements, définition stricte de l'alimentation animale, modes particuliers de fabrication, absence de traitements chimiques pour les produits biologiques), ils leur assurent une meilleure valorisation de la matière première et donc un meilleur revenu. L'économie rurale, toute entière, s'en trouve confortée.

Les produits d'appellation présentent, d'autre part, l'intérêt de lier le produit au terroir dont il est originaire, ce qui fixe l'activité agricole et interdit sa délocalisation vers des régions plus productives.

Les labels régionaux, les indications de provenance, le label «montagne», etc... présentent, à des degrés divers, des avantages comparables.

Encore faut-il qu'au niveau communautaire, la protection juridique des appellations d'origine, des indications de provenance et des attestations de spécificité soit efficace et respectée. Encore faut-il, également, se garder des excès : «*trop de labels tue le label*» !

Les productions de qualité et d'origine contrôlée pourraient selon un rapport du Commissariat Général du Plan concerner 150.000 agriculteurs.

### **3. Encourager la sylviculture**

La forêt constitue, pour l'espace rural, un atout à exploiter.

Deuxième «gestionnaire» du territoire, avec 15,2 millions d'hectares, soit 28 % du territoire national, la forêt assume de multiples fonctions : sociales, écologiques mais aussi économiques. On estime à 650.000 personnes et à 1,4 % du PIB le poids économique de la filière bois.

Plusieurs raisons militent en faveur d'une politique forestière dynamique.

D'une part, la place de la forêt française dans la Communauté est, d'ores et déjà, la première et pourrait connaître un développement important, du fait des surfaces qui pourraient lui être consacrées.

D'autre part, les quelque soixante millions d'hectares de forêt de la Communauté ne produisent annuellement que 115 millions de m<sup>3</sup> de bois, alors que la consommation s'élève à 230 millions de m<sup>3</sup>. Le déficit commercial des Douze, qui représentait 15 milliards d'écus en 1988, devrait s'accroître dans l'avenir. Les experts estiment qu'en l'an 2000, la consommation aura augmenté de 75 millions de m<sup>3</sup>, et la production de 30 millions de m<sup>3</sup> seulement. Encore faut-il tenir compte des variétés correspondant aux besoins des marchés. Ceux-ci sont beaucoup mieux approvisionnés en résineux qu'en feuillus.

Les conditions d'une stratégie offensive paraissent donc réunies, d'autant que la nouvelle PAC fait du reboisement qu'elle assortit de substantiels cofinancements communautaires, un des principaux instruments d'accompagnement de la réforme.

Enfin, face aux risques d'une déprise agricole accélérée, le boisement apparaît comme un moindre mal, notamment en France où en raison de l'importance de la surface agricole utile, la reconversion des terres délaissées risque de se poser avec le plus d'acuité.

Si la reforestation peut constituer une alternative intéressante au gel improductif ou à la déprise des terres, permettant de concilier la réduction de la production agricole avec une utilisation positive du sol, la création d'emplois et la réduction d'un déficit commercial important, il est essentiel qu'elle s'inscrive dans une politique strictement maîtrisée.

En effet, par rapport à la jachère ou à l'extensification ou aux bio-carburants, la forêt représente un choix moins facilement réversible.

Un boisement excessif ou désordonné déstructurerait ou « miterait » l'espace et fermerait les paysages. Un zonage réfléchi et rigoureux, assorti d'une action de remembrement forestier, s'impose, donc, région par région.

Il convient, d'autre part, que la France développe les stratégies et consacre les moyens nécessaires à sa filière bois, pour la faire sortir du délabrement où elle s'est enfoncée et offrir à la production forestière les débouchés dont elle aura besoin.

Ces précautions et ces mesures d'accompagnement étant prises, il appartiendra à la France de fixer ses aides nationales à un niveau permettant à ses forestiers de bénéficier à plein des cofinancements communautaires. La nécessité d'améliorer la gestion

de l'espace forestier français existant, dont les structures freinent souvent l'exploitation rationnelle, ne devra par elle non plus, être perdue de vue.

#### **4. Promouvoir les activités de chasse et de pêche**

La contribution que la chasse et la pêche, activités de loisirs, peuvent apporter à l'espace rural mérite d'être prise en compte et valorisée. Ces activités sont, d'ores et déjà, source de flux financiers importants.

Mais on s'accorde à reconnaître que la France n'utilise pas au mieux les atouts dont elle dispose dans le domaine du tourisme cynégétique et aquacole, dont les retombées, tant pour les agriculteurs que pour les commerçants, les restaurateurs et les hôteliers, peuvent être significatives.

● Le Sénat a mis en évidence les obstacles auxquels se heurte le développement de la pêche de loisir : organisation souvent inadaptée de la gestion, complexité du droit qui le régit, etc...

La Mission estime qu'un véritable programme de reconquête de la qualité du patrimoine halieutique français doit être élaboré en liaison étroite avec les Associations agréées de pêche et de pisciculture (AAPP) et leurs fédérations.

Il revient à l'Etat de mettre en place des dispositifs incitant les propriétaires riverains à mieux gérer les droits de pêche dont ils sont titulaires. Ces incitations pourraient comporter des dispositions fiscales et un aménagement de la loi «pêche».

S'agissant de l'aquaculture, un effort de diversification doit être engagé. Il y a là matière à créations d'emplois. L'Etat peut y contribuer en favorisant la recherche et en incitant la filière aquacole à mieux s'organiser.

● La chasse est le support d'une activité économique importante, créatrice d'emplois en zone rurale. Pour de multiples raisons, le loisir cynégétique en France ne semble pas faire l'objet d'une valorisation touristique comparable à ce qu'on peut observer à l'étranger, notamment en Espagne ou en Ecosse. Notre tradition démocratique et notre éthique exigeante ont leurs contraintes.

Toutefois, des formules adaptées aux besoins des citoyens se développent, qu'il s'agisse d'enclos, d'associations intercommunales ou de chasses accompagnées dans les forêts domaniales. De surcroît, le développement impressionnant de certaines espèces de grands gibiers et l'avenir prometteur des jachères faunistiques créent une ressource qu'il convient de gérer avec intelligence. La gestion rationnelle de cette ressource est de nature à permettre de nombreuses créations d'emplois en zone rurale, sous trois conditions :

- la révision d'un système fiscal (taxe foncière, charges déductibles de l'impôt sur les sociétés...) qui assimile la chasse à une activité de luxe un peu honteuse et conduit à la disparition progressive des gardes privés ;

- la stabilisation et la modernisation d'un droit d'inspiration anglosaxonne qui décourage les initiatives en multipliant les contraintes (régulation des espèces nuisibles, piégeage, modes de chasse...);

- l'évolution des esprits vers une conciliation entre chasse banale et chasse «mercantile» et entre les chasseurs locaux et les «citadins», à défaut de laquelle se multiplieront tant les enclos que les zones non gérées faute de chasseurs en nombre suffisant.

## **5. Développer les utilisations industrielles des produits agricoles**

Il existe, à côté des débouchés traditionnels de l'agriculture, des filières non alimentaires, susceptibles de fournir à la production agricole des débouchés nouveaux et prometteurs. Il s'agit des valorisations du bois et de la paille (énergie, pâte à papier, construction, chimie), du développement de filières sous-exploitées, telles que l'horticulture, les plantes médicinales et à parfum, les plantes à fibres, mais aussi de nouvelles utilisations industrielles des grandes productions agricoles telles que les betteraves, les céréales, les oléagineux, le lait, (carburants végétaux, amidon, sous-produits du lait).

Ces nouvelles utilisations constituent une chance pour l'aménagement du territoire qu'il est temps d'exploiter. Elles offrent, en effet, une alternative en vraie grandeur au gel improductif des terres, tout en assurant au pays une plus grande indépendance d'approvisionnement en matières premières et en énergie.

La piste la plus immédiate, celle qui fait l'objet du plus grand nombre d'études et d'expérimentations et qui offre les meilleures perspectives, est celle des carburants d'origine agricole, susceptibles d'être utilisés dans les moteurs à essence et les moteurs diesel. Deux filières sont aujourd'hui techniquement maîtrisées : le bio-éthanol et le «diester».

#### **a) Deux filières aujourd'hui maîtrisées**

Le bio-éthanol est un alcool éthylique obtenu à partir de la fermentation et de la distillation des produits sucrés et amylacés de la biomasse. Si toutes les plantes saccharifères (betteraves, cannes à sucre), amylacées (céréales, pommes de terre, topinambours...) ou ligno-cellulosiques (paille, bois...) sont utilisables pour la fabrication d'éthanol, en réalité deux productions sont aujourd'hui économiquement utilisables : la betterave et les céréales. L'éthanol peut être utilisé soit tel quel dans des moteurs adaptés, soit en mélange, soit comme additif, sous la forme d'ETBE.

L'autre filière, adaptée aux moteurs diesel, utilise les huiles végétales produites à partir des plantes oléagineuses (colza, tournesol, soja). Pour être employées telles quelles, ces huiles nécessitent la transformation des moteurs existants. En revanche, leurs dérivés sont directement utilisables dans le parc automobile existant. Ces dérivés -les esters- obtenus en faisant réagir les huiles végétales avec un alcool peuvent être utilisés comme carburant diesel en remplacement du gazole, sans modification des moteurs existants.

#### **b) Trois critères**

L'obstacle technique levé, l'intérêt des bio-carburants doit être mesuré à l'aune de trois critères : leur bilan énergétique ; leur apport pour l'environnement ; enfin, leur coût.

Produire des bio-carburants nécessite de l'énergie et il est bien évident que le bilan doit faire apparaître un apport d'énergie nette. Pour l'éthanol, les pétroliers ont longtemps soutenu que le bilan était quasiment nul : une tonne d'«équivalent-pétrole» (TEP) étant, selon eux, nécessaire pour produire une tonne d'éthanol. L'ADECA (Association pour le Développement des Carburants Agricoles) conteste cette affirmation. Elle estime à 0,6 TEP l'énergie utilisée à la production d'éthanol. Des études récentes font apparaître que le rendement est positif mais variable : 1,1 pour l'éthanol

provenant de la betterave ou des céréales, 1,3 pour l'éthanol produit à partir de pommes de terre, 1,9 pour l'ester de colza...

Le bilan écologique fait, lui aussi, l'objet d'interprétations divergentes. Tout indique, cependant, qu'il est positif en ce qui concerne l'émission de CO<sup>2</sup> et d'oxyde de carbone (puisqu'il ne s'agit pas d'énergie fossile) et donc l'effet de serre, et permet de diminuer l'utilisation des composés aromatiques en cas de substitution partielle.

On peut donc tenir, même s'ils font encore l'objet de controverses, les bilans énergétiques et environnementaux pour positifs. En revanche, le coût de production des bio-carburants fait l'objet de contestations plus sérieuses.

Au prix moyen actuel du baril, le coût de production des bio-carburants est trois fois plus élevé que celui des carburants fossiles. Produire un litre d'essence ou de gazole coûte grossièrement un franc alors que produire un litre d'éthanol revient à 2,50 francs/3,50 francs, selon les produits utilisés et les installations industrielles, et un litre d'ester d'huile de colza s'établit à 3 francs.

Toutefois, le surcoût de production des bio-carburants par rapport aux hydrocarbures a été sensiblement réduit à la suite des progrès technologiques intervenus récemment. Des scénarios prospectifs (usines nouvelles, prix réduits des matières premières, tendances à long terme du marché mondial) conduisent à des coûts de revient sensiblement inférieurs : 235 francs/hl pour l'éthanol-blé, 254 francs/hl pour l'ester d'huile de colza...

De même le développement du génie génétique permettra une amélioration des rendements en fournissant des hybrides mieux adaptés à la transformation industrielle, notamment pour le colza.

### **c) Le rapport LEVY**

Le regain d'intérêt manifesté à l'égard des bio-carburants avait conduit le Premier ministre en septembre 1992 à consulter M. Raymond LEVY, l'ancien président de Renault.

Remis le 10 février 1993, son rapport, qui comporte plusieurs centaines de pages et reprend les conclusions de 13 groupes de réflexion, mérite d'être soigneusement étudié.

Les conclusions du rapport sont contrastées. A court terme, le rapport considère que le bilan -en terme d'indépendance énergétique, d'effet de serre, de balance commerciale, d'emplois, de recettes fiscales- n'est pas favorable. Il reconnaît cependant que les bio-carburants ne présentent pas de difficulté technique d'utilisation

et estime que pour ménager l'avenir, l'effort de recherche et d'expérimentation doit être poursuivi. Enfin, le rapport privilégie l'ester de colza par rapport à l'éthanol, dont l'utilisation ne pourrait, selon lui, être envisagé que sous la forme ETBE.

Commandé en septembre 1992, le rapport LEVY a été remis au Premier Ministre le 10 février 1993.

Dans une note introductive, M. R. LEVY en présente la synthèse et les propositions.

### **1. Le constat à court terme**

#### **● Le bilan technique**

**L'utilisation des carburants agricoles ne pose pas de difficultés techniques.** L'ester méthylique de colza peut être incorporé sans difficulté au gazole. L'éthanol peut être utilisé comme releveur d'octane, sous la forme d'ETBE ; en revanche, le mélange direct doit être écarté.

#### **● Le bilan économique**

Le cycle de production de l'éthanol (qui mobilise un apport équivalent à 90 % de son pouvoir calorifique) ne lui procurerait pas davantage en matière d'indépendance énergétique ou de réduction de l'effet de serre.

En revanche, le bilan du colza (les énergies fossiles n'entrent que pour 50 % dans son cycle de production) est positif en terme d'indépendance énergétique, d'effet de serre et de balance commerciale.

Dans les deux cas, l'abandon de la totalité de la TIPP est nécessaire pour ramener le coût de ces produits au niveau de celui des produits fossiles. Un effort supplémentaire est, en outre, nécessaire pour l'ester.

Les conclusions à court terme sont les suivantes :

● La détaxation (exonération de la TIPP) s'analyse en une subvention et doit être apprécié comme telle.

● Dans un souci d'utilisation de la jachère, la solution des biocarburants n'est pas la meilleure. Mieux vaudrait s'orienter vers les biocombustibles (plantes ligneuses, taillis à courte rotation).

● En termes d'indépendance énergétique, d'effet de serre, de balance commerciale, d'emploi, de recettes fiscales, le bilan est faible voire nul, par rapport au coût de l'opération.

Par conséquent, l'utilisation des biocarburants ne pourrait se justifier que par son intérêt pour l'agriculture. Dans la mesure où le problème est strictement agricole, la question se pose de savoir si les sommes qui y seraient consacrées (5 milliards de francs pour une incorporation à 5 %) ne pourraient pas être utilisées de façon plus satisfaisante.

## 2. Le constat à plus long terme

Il n'est pas assuré dans l'avenir que la différence de coût entre carburants fossiles et carburants agricoles reste au niveau actuel -de 1 à 3 ou 4- Le renchérissement possible des produits pétroliers (doublement ?) d'une part, la diminution du prix de la ressource agricole, d'autre part, permettraient d'envisager une égalité de coût à long terme (40 ou 50 ans).

Ces perspectives nécessitent que l'effort de recherche soit poursuivi en n'excluant aucune utilisation possible de la ressource agricole et en évitant les soutiens assurés et généraux, qui ne permettent pas d'exercer sur les milieux agricoles et industriels -une pression constante vers le progrès ».

*-Imbattables aujourd'hui, le pétrole et le gaz naturel peuvent nous coûter cher dans quelques décennies, si entretemps nous n'avons pas su pourvoir, au moins partiellement, à leur remplacement à prix de revient équivalent-.*

La Mission estime que, pour critique qu'il soit, le rapport LEVY ne ferme pas la voie au développement des bio-carburants. Ses conclusions sont d'ailleurs discutables de plusieurs points de vue.

Tout d'abord, le dossier des bio-carburants n'est traité -comme il l'est en général- qu'en partant de l'hypothèse que la production de bio-carburants serait le principal, sinon le seul objectif, de la transformation des produits agricoles concernés. Un peu comme si l'industrie pétrolière se contentait de produire de l'essence, sans chercher à valoriser les co-produits. Cette approche conduit à majorer fortement les coûts de production : on impute, en effet, à la seule fabrication de bio-carburants le coût de l'ensemble du processus de



transformation. Or, dans les sucreries, par exemple, l'énergie nécessaire à la production de l'éthanol a déjà été utilisée aux différents stades de la transformation de la betterave.

A cette approche, il convient de substituer celle de la «raffinerie végétale» où la matière première agricole (matière première carbonée) passe successivement par plusieurs opérations de «craquage», conduisant à la production, dans des proportions qui peuvent varier avec l'évolution des marchés, d'un grand nombre de matières premières intermédiaires.

Ceci vaut pour la betterave, comme pour les céréales et les oléagineux. La production d'éthanol, par exemple, doit être considérée comme étant la valorisation ultime des molécules glucidiques, dégradées par la fermentation alcoolique. Il suffit de compléter l'hydrolyse directe d'une molécule d'amidon, nécessaire pour obtenir des sucres fermentescibles, par la fermentation des substrats les moins épurés (tels que les produits «en queue» de la raffinerie) pour obtenir de l'éthanol. Ce qui conduit à comparer l'éthanol au goudron d'une raffinerie de pétrole.

On améliore très sensiblement le bilan économique des bio-carburants en conduisant le raisonnement de cette façon.

On ne saurait, d'autre part, se cantonner au court terme : si elle l'avait fait, la France ne se serait pas dotée d'un parc de centrales électronucléaires. C'est ce que le rapport LEVY, lui-même, suggère et ce que l'exemple américain confirme puisque le lancement d'une production d'éthanol à grande échelle a eu pour effet d'en abaisser considérablement le coût de production : l'éthanol mais est ainsi passé aux Etats-Unis de 5,20 à 1,85 le litre en quelques années.

Les exigences en matière de réduction des émissions de gaz carbonique (taxation du CO<sub>2</sub>) conduiront d'ailleurs, fatalement, à pénaliser l'usage de carburants fossiles qui destockent, sans contrepartie, le carbone produit il y a des millions d'années.

#### **d) Les exemples étrangers**

Aux Etats-Unis, le développement de l'éthanol a d'abord été justifié, au début des années 1980, par son intérêt agricole. Aujourd'hui, il s'appuie sur les avantages écologiques des composés oxygénés.

## L'ETHANOL AUX ETATS-UNIS

### (Synthèse du rapport du groupe de travail de la Commission LÉVY)

#### ● Situation actuelle

- Le volume d'éthanol représente 0,8 % des essences commercialisées, soit 34 millions d'hectolitres, nécessitant 12,4 millions de tonnes de maïs et mobilisant 1,35 millions d'hectares.

- Si le même chiffre était atteint en France, le volume d'éthanol à produire serait de 607 millions d'hectolitres, soit environ 30.000 ha de betterave (65 hl/ha) ou 100.000 ha de maïs (18 hl/ha).

- Au cours de la période 1979/1986, la production est passée de 0,8 million d'hectolitres à 26 millions d'hectolitres et l'ensemble des aides (fédérales + États) a représenté 3,3 milliards de dollars.

#### ● Les mesures de soutien

A l'échelon fédéral :

- les producteurs d'éthanol (< 100.000 tonnes) bénéficient d'un crédit d'impôt de 0,14 francs/litre ;

- les opérateurs effectuant le mélange reçoivent une aide de 0,8 francs/l (crédit d'impôt ou exemption de la taxe fédérale sur les carburants). Cette exemption, décidée en 1978, est accordée jusqu'en 2000. Les pertes fiscales sont supportées par le fonds de construction et d'entretien des autoroutes.

- Le ministère de l'agriculture finance un programme de recherche développement sur l'éthanol (100 millions de dollars sur la période 1991/1995) ;

- Des prêts à taux préférentiel pour la construction de nouvelles unités et des dons de surplus de céréales (55 millions de dollars en 1987) peuvent être accordés.

Au niveau des États :

certains États accordent aux mélangeurs (Blenders) des exemptions de taxes qui peuvent atteindre 0,7 francs/litre et des aides directes aux producteurs (0,3 à 0,4 francs/litre).

L'aide totale peut ainsi représenter de 0,8 francs à 2 francs/litre.

● **Les perspectives ouvertes par le Clean air act**

On considère que le Clean air act pourrait avoir pour effet de doubler la production d'éthanol d'ici 1997.

Cette loi prévoit en effet :

de fixer une teneur minimale en oxygène (2,7 %) dans la quarantaine d'agglomérations où le taux de gaz carbonique dépasse un seuil critique en hiver.

- de fixer une teneur minimale en oxygène en hiver dans une dizaine d'agglomérations où la concentration d'ozone dépasse un seuil jugé admissible.

● **Le coût de production**

Aux Etats-Unis, le coût total de l'éthanol maïs s'élève à 185 F/hl, à comparer aux coûts retenus par le rapport LÉVY : 254-292 F/hl pour la betterave, 320 F/hl pour le blé.

L'industrie éthanolière américaine tire parti du faible coût de la matière première compte tenu de la bonne valorisation des coproduits (huile de maïs et PSC) et d'économies d'échelle très importantes, dues à la montée en puissance de l'appareil de transformation

Au cours des dernières années, le prix de revient de l'éthanol est ainsi passé de 5,20 F/litre à 1,85 F/litre. On estime que les coûts de transformation pourront être encore réduits de 7 à 15 % d'ici l'an 2000.

L'expérience américaine montre donc :

1) qu'il est possible, techniquement, d'incorporer directement de l'éthanol aux essences ;

2) que le passage à une production de masse a permis de réduire très fortement les coûts de production :

3) qu'une aide fiscale reste nécessaire (au minimum 0,80 F/l) ;

4) que les raisons justifiant le soutien à cette filière ont évolué : soutien à l'agriculture au début des années 1980 ; relèvement de l'indice d'octane dans les années 1985 ; avantages économiques des combines oxygénés au début des années 1990 (Clean air act).

Dans des conditions, il est vrai très différentes, le Brésil a également lancé un programme d'utilisation de l'éthanol sur une grande échelle, dicté par un souci d'indépendance énergétique et d'économie de devises et par l'existence d'une matière première abondante et bon marché.

### L'ÉTHANOL AU BRÉSIL

Le plan PROALCOOL, lancé dans les années 70, avait pour objectif de produire de l'éthanol à partir de canne à sucre, pour une utilisation pure dans des moteurs spécialement aménagés. Après un pic en 1985 (85 % des ventes totales de véhicules neufs), la vente de véhicules neufs à alcool ne représente plus aujourd'hui que 10 % du marché, (le prix d'éthanol étant insuffisant pour les producteurs, certains automobilistes craignent une pénurie de ce produit). Cependant, le parc de véhicules à alcool représente encore, avec 4,5 millions de véhicules, 45 % du parc total.

Il existe 350 distilleries, avec une capacité de production de 155 millions d'hectolitres, et une production, en 1990, de 118 millions d'hectolitres.

#### e) La situation en France

##### - L'indispensable défiscalisation

Les pouvoirs publics ont progressivement, mais finalement, admis que les biocarburants ne devaient pas être soumis à la TIPP applicable aux produits pétroliers auxquels ils se substituaient. En effet, en l'état actuel, sans détaxation, le coût de production des bio-carburants par rapport à celui des carburants fossiles les excluerait du marché.

L'article 17 de la loi de finances pour 1988 instaurait, pour l'éthanol élaboré à partir de céréales, de betteraves, de pommes de terre et le topinambours et incorporé à concurrence de 5 % dans les supercarburants ou essences, un taux de TIPP minoré, égal à celui applicable au gazole.

Un régime comparable a été mis en place en 1990 pour le diester produit en usine pilote, en appliquant à celui-ci la taxation du fuel domestique lorsqu'il est utilisé comme gazole, et en l'exonérant de TIPP lorsqu'il est utilisé comme combustible.

Enfin, l'article 32 de la loi de finances pour 1992 a exonéré jusqu'au 31 décembre 1996, de la TIPP, les biocarburants élaborés sous contrôle fiscal dans des unités pilotes en vue d'être utilisés comme carburant ou combustible dans le cadre de projets expérimentaux. Les modalités d'application de cet article ont été fixées par un arrêté en date du 27 mars 1992.

Dans le cadre des mesures d'accompagnement de la réforme de la politique agricole commune, le Premier ministre a décidé, le 20 juillet dernier, de pérenniser cette détaxation, ce que réalise l'article 66 du projet de loi de finances pour 1993.

L'exonération de la TIPP rend l'éthanol d'ores et déjà compétitif. Par ailleurs, le relèvement de la TIPP améliore la position relative des biocarburants par rapport aux produits pétroliers auxquels ils se substituent. En 1994, l'éthanol et le diester, compte tenu du relèvement du taux de la TIPP, devraient être compétitifs par rapport aux carburants fossiles.

Il faut souligner enfin, qu'au niveau communautaire, la proposition de directive SCRIVENER prévoit que le taux d'accise appliqué aux biocarburants ne pourra excéder 10 % du taux applicable, dans l'Etat-membre, au carburant qu'ils remplacent (c'est-à-dire l'essence sans plomb pour le bio-éthanol ou l'ETBE, le diesel pour le diester).

#### **f) Les perspectives ouvertes par la réforme de la PAC**

Les biocarburants sont pris en compte dans le cadre de la politique agricole commune (PAC).

La France avait obtenu que la Communauté européenne mette en place un règlement de jachère industrielle visant à favoriser la culture des céréales destinées à des débouchés nouveaux non alimentaires. Ce règlement avait permis une première expérimentation de production d'éthanol en France.

Avec la réforme de la PAC, ce règlement a été entièrement revu. Les modalités de mise en place de jachères industrielles ont été modifiées et le champ d'application en a été étendu, notamment aux oléagineux et aux betteraves. Les matières premières aujourd'hui autorisées à être produites sur les terres gelées sont les céréales, les oléagineux et les protéagineux (hors semences) ; les pommes de terre ; les taillis à courte rotation (en vue d'un gel fixe) ; les plantes utilisées en parfumerie, en médecine, les matières à tresser (rotin...) et à rembourer (crin...). La betterave a récemment été introduite dans la liste des cultures autorisées.

### g) Une utilisation encore marginale

#### - Les expériences de production

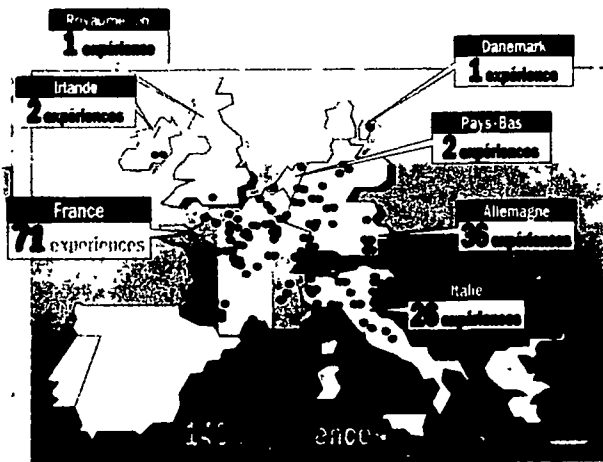
Elf France fabrique depuis 1988, dans sa raffinerie de Grandpuits, à titre expérimental, du carburant éthanolé à 5 %. Total a, de son côté, réalisé une opération du même type concernant une dizaine de stations-service.

En ce qui concerne l'ester de colza, trois unités existent en France :

- Robbe (SOFIPROTEOL), à Compiègne ;
- Novamont (Ferruzzi) à Péronne ;
- Sidobre-Sinova (Henkel) à Boussens.

#### - Les expériences de consommation

Avec 71 essais pilotes d'utilisation dans 55 localités, la France arrive largement en tête des pays de la CEE.



● Sites d'expériences d'utilisation des bio carburants  
Source : Institut Interreg/Eurogum 2000 - Opat

De nombreux programmes expérimentaux ont, en effet, été lancés par des villes sur leurs flottes municipales. Ils en est ainsi :

- à Orléans-Tours (éthanol) ,
- à Clermont-Ferrand, Mulhouse, Amiens, Compiègne (ester) ;
- à Rouen, Fécamp, Evreux, Caen, Rueil-Malmaison et Paris.

**Il apparaît ainsi que les collectivités locales ont un rôle important à jouer dans la promotion des biocarburants.**

**Il semble que les pétroliers, de leur côté, soient décidés à investir davantage dans ce secteur.**

Elf a récemment annoncé qu'il comptait distribuer un million d'hectolitres de biocarburants, à savoir 500.000 hectolitres d'éthanol et 500.000 hectolitres d'ester de colza, incorporé à hauteur de 10 % au gazole.

Deux unités de production d'ETBE, devant consommer chacune 320.000 hectolitres d'éthanol, devraient être réalisées par TOTAL en association avec ses fournisseurs.

Un protocole a été signé entre l'Etat, les pétroliers Elf, Antar France et Total et les industriels du secteur de la production d'ester. Cet accord vise à assurer à l'ester un débouché croissant : de 40.000 m3 entre la signature de l'accord et septembre 1994, de 140.000 m3 de septembre 1995 à septembre 1996.

D'ores et déjà, 130.000 hectares de colza industriel ont été ensemencés, ce qui permettra en 1994 la production de 140.000 tonnes d'ester.

Trois nouvelles unités entreront en service dans environ un an : l'usine agrandie de Robbe/Sofiprotéol à Compiègne, celles de Sidobre-Sinnova à Boussens près de Toulouse, et d'ICI à Baleyecourt près de Verdun avec Novamont, en reprenant des installations chimiques existantes. La première unité industrielle, d'une capacité de 100 à 150.000 tonnes d'ester, devrait être réalisée à Rouen pour un coût estimé à 120 millions de francs et être opérationnelle en 1995. L'opportunité de la création d'une unité supplémentaire dans l'Est de la France est en cours d'examen.

Enfin, un groupement d'intérêt public rassemblant les personnes morales et privées intéressées à la valorisation énergétique des productions agricoles est en cours de création sous le nom d'« Agence Nationale pour la Valorisation des Cultures Énergétiques ».

## **h) Les propositions de la Mission**

**La Mission estime que la production de bio-carburants constitue une des réponses les plus intéressantes aux problèmes posés par le recours massif à la jachère.**

Sur la base de la consommation nationale d'essence et de diesel en 1991, l'incorporation de 5 % de diester et de 5 % d'ETBE (soit 2,5 % d'éthanol) absorberaient pour l'éthanol la production de plus de 100.000 hectares de betteraves, ou de 325.000 hectares de blé ou de 260 000 hectares de maïs, et pour le diester de production de 780.000 hectares de colza. L'Institut national de la recherche agronomique (INRA) estime, de son côté, que l'éthanol pourrait mobiliser 300.000 hectares et le diester 700.000 hectares. Au total, de 900.000 à 1,1 million d'hectares, qui devront être répartis harmonieusement sur le territoire, pourraient être consacrés à l'approvisionnement du marché énergétique, à comparer avec une jachère rendue obligatoire par la réforme de la politique agricole commune estimée à 1,5 million d'hectares...

**Certes, des arbitrages difficiles devront être rendus. Faut-il privilégier la betterave qui, par sa forte productivité d'alcool à l'hectare, constitue la matière première la moins chère, ou bien le colza qui permet une occupation des hectares gelés dans des conditions plus favorables pour l'environnement et moins coûteuses pour les finances publiques (la dépense fiscale, compte tenu de la moindre productivité et du niveau de la TIPP, est sensiblement inférieure...) ? Tous les aspects du problème : énergétiques, agricoles, environnementaux, macro-économiques, d'aménagement du territoire, devront être pris en compte.**

**Le coût fiscal doit, également, être mesuré. Une incorporation à 5 % aurait coûté, en 1991, environ 5 milliards de francs au budget de l'Etat.**

**Cependant, la perte fiscale que constitue pour l'Etat l'exonération des biocarburants de la TIPP doit être relativisée. Faut-il rappeler que ces produits acquittent, aux différents stades de leur production, une « cascade de taxes » (TVA, taxes parafiscales, foncier non bâti, impôt sur le revenu ou le bénéfice, recettes pour les régimes sociaux...) qui justifie, en partie, leur exonération de la TIPP ? Sur la base d'une incorporation à 5 %, selon l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, les recettes aussi générées seraient de 3,6 milliards de francs. Comment ne pas évoquer, d'autre part, la perte fiscale résultant de la détaxe applicable au supercarburant sans plomb (2,6 milliards de francs en 1991, 3,8 milliards de francs en 1992). En 1992, le « sans plomb » aura coûté l'équivalent d'une incorporation à 3,5 % de bio-carburants.**



Pour toutes ces raisons, au premier rang desquelles le souci d'éviter la friche et de maintenir le plus grand nombre possible d'emplois agricoles figure en bonne place, des dispositions s'imposent, destinées à favoriser le développement, en France, de la filière des bio-carburants.

**La Mission demande qu'un taux d'incorporation de 5 %, soit fixé comme objectif par l'Etat dans la loi d'orientation sur l'aménagement du territoire.**

Ce taux est celui retenu dans le cadre de la réglementation communautaire pour l'utilisation «banalisée» du carburant éthanolé. C'est également celui retenu pour 2005 par le programme européen ALTENER de promotion des énergies renouvelables, afin de réduire les émissions de dioxyde de carbone.

**Cependant, pour l'atteindre, un certain nombre d'autres obstacles doivent être levés.**

Les uns tiennent au volet oléagineux de l'accord de Blair House qui conduit à limiter à 800.000 hectares dans la Communauté les superficies gelées, susceptibles de fournir du colza énergétique.

Les autres résultent de la réglementation de la jachère qui limite à moins de 50 % du chiffre d'affaires tiré de la production l'utilisation à des fins autres qu'industrielles, ce qui obèrerait la rentabilité des raffineries végétales en limitant la commercialisation des sous-produits.

Il convient également d'obtenir l'homologation communautaire de l'ester de colza en mélange à 5 % à la pompe, qui conditionne le passage du stade expérimental à celui d'une production industrielle.

Quoi qu'il en soit, il paraît souhaitable de mettre rapidement les biocarburants sur la voie d'une utilisation de masse.

Certes, la recherche restera, plus que jamais, nécessaire dans ce secteur. Mais il devient indispensable de lui assurer une base industrielle crédible, disposant d'une forte concentration capitalistique.

Dans ce cadre, des partenariats équilibrés entre transformateurs industriels et producteurs de matière première végétale devront être mis en place avec le souci d'implantations favorisant la revitalisation du monde rural fragile.

Deux catégories d'acteurs ont un rôle éminent à jouer :

- les groupes pétroliers qui doivent investir dans les bio-carburants ;

- les collectivités locales, auxquelles il revient d'être attentives aux lieux d'implantation des usines de trituration. Il est, en effet, souhaitable que celles-ci, pour contribuer à l'aménagement du territoire, se situent à proximité d'agropoles ou de plates-formes multi-modales dans des villes moyennes.

Sur le plan fiscal, l'exonération de TIPP dont bénéficient les bio-carburants doit être élargie. Il convient de dépasser la référence trop restrictive à l'unité pilote. La formule d'une réduction de taux de la TIPP s'appliquant au carburant final qui incorpore les bio-carburants serait préférable au système actuel.

Enfin, l'effort à consentir en faveur des biocarburants doit s'accompagner d'une politique d'ensemble tendant à développer les utilisations de la biomasse, notamment en direction des biocombustibles traditionnels comme le bois, ou d'autres produits ligno-cellulosiques : (taillis à courte rotation, céréales « plante entière » ou autres graminées)...

Les perspectives, là aussi, sont prometteuses : en 1991, la consommation de combustibles (fioul et gaz) pour le chauffage résidentiel, tertiaire ou industriel était du même ordre de grandeur que celle des carburants fossiles pour le transport (environ 40 millions de tonnes en équivalent pétrole). Il y a près de 15 ans dans le cadre du projet ALTER (alternative énergétique pour la France à l'horizon 2050 avec utilisation des énergies renouvelables), une étude évaluait le potentiel énergétique de la biomasse à 40 millions de TEP, soit environ 20 % de l'approvisionnement énergétique de la France.

## **6. Rémunérer la fonction d'entretien de l'espace**

La nécessité de prendre en compte le rôle de l'agriculture dans l'entretien de l'espace et de le rémunérer en tant que tel commence à être admise.

Il est incontestable que les agriculteurs satisfont une « demande sociale » d'aménagement de l'espace. Celle-ci se développe à mesure que la population se concentre dans les villes. A telle enseigne qu'aujourd'hui, cette demande -qui n'était jusqu'alors qu'implicite- s'exprime clairement et qu'il n'est plus possible de

**négliger le fait que les agriculteurs rendent à la collectivité un service essentiel pour lequel ils n'obtiennent aucune rémunération.**

**Si le constat est facile à établir, les propositions concrètes le sont beaucoup moins.**

**L'application du principe «pollueur-payeur» permet de prendre en compte et de facturer les atteintes à l'environnement. En revanche la réflexion concernant la façon de rémunérer le rôle positif joué par l'activité agricole dans l'aménagement de l'espace rural n'a guère progressé.**

**Ce rôle, pour décisif qu'il soit, n'a été jusqu'ici considéré que comme un sous-produit de l'acte de production, dont la rémunération était considérée comme assurée à travers le prix des produits.**

**La réforme de la politique agricole commune et la baisse des prix qu'elle induit justifie que la fonction «entretien de la nature» assurée par l'agriculture fasse l'objet d'une rémunération spécifique. D'autant qu'avec les mesures agri-environnementales, la réglementation communautaire fournit un cadre adapté.**

**L'aide de la collectivité au développement des bio-carburants pourrait être un moyen, pour le pays, de manifester son intérêt pour l'espace rural.**

**Les mesures d'accompagnement de la réforme de la politique agricole commune prévoient, en effet, un substantiel volet concernant les méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et l'entretien de l'espace naturel, dit volet-agri-environnemental. Ces mesures comportent des aides incitant à l'adoption de pratiques de production moins intensives et plus respectueuses de l'environnement. Les cofinancements communautaires sont substantiels et il est éminemment souhaitable que la France se saisisse de l'opportunité qu'ils lui offrent.**

*La Communauté européenne propose ainsi d'encourager :*

*- la réduction d'utilisation d'engrais et de pesticides et le recours à l'agriculture biologique ;*

*- l'extensification des productions végétales (y compris fourragères) ou la reconversion des terres arables en pâturages extensifs ;*

*- la diminution du cheptel bovin ou ovin par unité de surface fourragère ;*

- les autres pratiques compatibles avec l'environnement ainsi que l'élevage de races locales menacées de disparitions ;
- l'entretien des terres agricoles ou forestières abandonnées ;
- le gel des terres à long terme (vingt ans au moins) à des fins écologiques (pour créer, par exemple une réserve de biotope, un parc naturel ou une zone de protection des eaux) ;
- la gestion des terres pour l'accès au public et les loisirs ;
- la jachère faunistique.

Les mesures suggérées ci-dessus ont été conçues comme une contribution à la Loi d'Orientation Agricole dont la Mission juge l'adoption rapide indispensable pour permettre l'adaptation de l'agriculture française à la réforme de la PAC et aux changements profonds qui en découlent.

Toutefois, ce dispositif d'accompagnement par lui-même serait insuffisant s'il n'était pas complété par une diversification des activités économiques en milieu rural.

## **II. UNE DIVERSIFICATION DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES**

L'inexorable contraction de la population active agricole condamne l'espace rural à trouver dans la diversification de ses activités de nouveaux gisements d'emplois. C'est l'impératif absolu de la survie économique du monde rural.

Cette recherche n'a rien d'inédit, ni d'impossible. La campagne a de tout temps fait vivre un grand nombre d'artisans et de commerçants. Sabotiers et maréchaux-ferrants, charpentiers et maçons, couturières et boulangers ont, pendant des siècles, peuplé nos villages. C'est par la disparition de la plupart d'entre eux que débuta, au siècle dernier, sous le choc de la révolution industrielle, l'exode rural.

Pour autant l'espace rural n'est pas devenu un désert industriel, tant s'en faut. En 1981 et 1988, 475.000 établissements non agricoles sont nés en zone rurale, induisant la création d'1,5 million d'emplois. Le taux de créativité - défini comme le nombre d'établissements non agricoles créés pour 1.000 habitants - est, certes,

**nettement inférieur au niveau atteint en zone urbaine. Mais il est loin d'être négligeable.**

**Les entreprises créées sont, il est vrai, en grande majorité, de petite taille : l'effectif moyen des unités créées en 1982 et 1987 n'est que de 8 salariés. Mais ceci ne veut pas dire que leur vitalité soit faible. L'enquête réalisée par la Centrale des Bilans de la Banque de France sur 2.848 PME montre que les entreprises installées en milieu rural sont aussi performantes que les autres et souvent plus résistantes en période de crise.**

#### **A. RENDRE L'ESPACE RURAL ATTRACTIF**

**La diversification de l'emploi en milieu rural ne tient nullement de la gageure. Encore faut-il ne pas sous-estimer les nombreux et lourds handicaps dont souffre l'espace rural : son image, son éloignement des marchés, des universités et des centres de recherche, le manque de sous-traitants et de main d'oeuvre qualifiée, l'exode des jeunes les mieux formés, la préférence des femmes pour la ville, l'absence ou l'insuffisance de services publics et de services aux entreprises, etc.**

**L'espace rural ne soutiendra la concurrence de l'espace urbain auprès des investisseurs et des créateurs d'entreprises que si des mesures radicales sont prises pour le rendre attractif sur au moins deux plans :**

- celui des services publics et privés ;**
- celui des avantages financiers.**

##### **1. Le maillage des services publics et privés**

**Les élus sont unanimes : le maintien des services publics et privés est la condition «sine qua non» de la survie et du renouveau de l'espace rural. Mais on les accuse d'être «passésistes». On leur reproche d'être plus attachés au symbole que constitue un bureau de poste ou une perception, qu'à la réalité du service rendu. Le débat est ancien. Il est temps que le gouvernement le tranche. Les moratoires successifs, décrétés par des gouvernements de sensibilités politiques opposées, apportent un soulagement temporaire, mais ne font que**

reporter à plus tard une solution que le milieu rural attend avec impatience.

*a) Les arguments en faveur d'une restructuration des services publics*

Sociologues «branchés» et gestionnaires des grands services de l'Etat contraints à l'équilibre financier par les instructions qu'ils reçoivent, affirment, les uns et les autres, que le regroupement des installations aux chef-lieux des cantons, des arrondissements ou des départements, selon les cas, s'impose non seulement dans l'intérêt général mais dans celui de l'utilisateur.

Dans l'intérêt général, parce que le coût d'exploitation de services publics, dont le taux d'utilisation tend vers zéro, devient exorbitant et est donc, à la longue, insupportable. Le fait est, par exemple, que l'activité de nombreux bureaux de postes se mesure en minutes plutôt qu'en heures !

Dans l'intérêt de l'utilisateur rural, d'autre part, dont les besoins, sous l'effet des médias et de l'évolution des mœurs, se rapprochent de plus en plus de ceux de l'utilisateur urbain. Les ruraux, souligne-t-on, sont plus attentifs, désormais, à la qualité des services et à la faculté de choisir, qu'à la proximité, d'autant que leur mobilité s'est beaucoup accrue : le taux d'équipement en voitures, est, en effet, plus élevé à la campagne qu'à la ville.

Avant de porter un jugement sur une analyse qui ne manque pas de pertinence, mais qui débouche sur des restructurations, des transferts et des fermetures, dont l'effet psychologique sur le milieu rural est catastrophique, il est indispensable de procéder, d'abord, à un état des lieux.

*b) L'état des lieux*

Les services présents dans l'espace rural sont de plusieurs types. Il y a les services de l'Etat, les services publics locaux et les services privés. Les trois sont également nécessaires au maintien de la vie en milieu rural. Mais leur développement a connu des évolutions divergentes dues à de nombreux facteurs, y compris à l'installation de nouveaux ruraux retraités, jeunes ménages, etc-dont les besoins ne sont pas les mêmes que ceux des autochtones.

Les services publics locaux se sont, à l'initiative des Conseils généraux, des municipalités et des syndicats

intercommunaux, beaucoup développés, en milieu rural, dans la période récente. Il en est ainsi du ramassage scolaire, de la collecte et du traitement des déchets, de l'adduction d'eau et de la distribution d'électricité, de l'aide aux personnes âgées ; aides ménagères, soins à domicile, télésurveillance.

Les services privés ont évolué dans des sens divergents. Les services médicaux (médecins, infirmières, pharmacies) se sont densifiés. Les commerces traditionnels (épiceries, boulangeries, etc) et l'artisanat ont, au contraire, régressé : 12 % des communes ont perdu leur dernier magasin d'alimentation de 1982 à 1988 ; quant aux artisans, l'inventaire communal fait ressortir une baisse de 17 % de leur nombre entre 1981 et 1988.

S'agissant des services de l'Etat -poste, perception, école, chemin de fer-, ils ont uniformément régressé depuis 20 ans. Une évolution contre laquelle les élus s'insurgent avec force. La population aussi, même s'il est vrai que son «bassin de vie» tend de plus en plus à déborder du cadre de sa commune de résidence pour s'étendre aux communes limitrophes, quand ce n'est pas à l'arrondissement tout entier. Les administrations ont toutes fixé des seuils théoriques d'activité -nombres d'opérations par guichet postal, nombre d'élèves par classe, etc- au-dessous desquels elles procèdent à des fermetures, suivies de regroupements. En 1990, la Poste estimait à 850 le nombre des recettes rurales et à 1.000 le nombre des agences postales présentant un trafic inférieur à la norme. Les barèmes de fermeture ont été supprimés à l'éducation nationale en 1982, sauf pour les classes uniques pour lesquelles le seuil minimum de 9 élèves a été maintenu. Mais cette suppression n'a pas modifié la pratique du ministère qui, pour ouvrir de nouvelles classes en milieu urbain, s'est vu contraint d'en fermer en milieu rural. De même la Comptabilité Publique a-t-elle réduit de 10,9 % à 6,9 % le taux de couverture des guichets établis dans des communes situées en milieu rural profond.

Une des caractéristiques des restructurations auxquelles il a été procédé, c'est l'absence totale de concertation qui préside aux décisions, prises séparément par les ministères intéressés. De sorte que le sentiment au plan local est celui d'un «déménagement» inexorable et désordonné du territoire.

### *c) Le rôle structurant des services en milieu rural*

Même s'il est vrai qu'il existe une part de «fétichisme» dans l'attachement des élus au maintien en l'état des services publics traditionnels, il est indéniable que ceux-ci, étayés par les services modernes (télécommunications) et les services privés ont, en milieu

rural, un rôle structurant qu'il est essentiel de conforter pour les raisons suivantes :

- Le secteur tertiaire est celui qui est le plus susceptible de créer, en milieu rural, les emplois nouveaux qu'appelle la diminution des actifs agricoles.

- Les services sont à l'origine d'un développement économique cumulatif, comme le montrent diverses expériences conduites avec succès, comme celles du plateau picard.

- La présence de services valorise l'image du monde rural, fixe la population, attire les entreprises et représente un apport de dynamisme dont l'espace rural ne peut pas se passer.

- Enfin, le secteur secondaire lui-même est de plus en plus tributaire d'un ensemble de services : études de marché, recherche développement, ingénierie financière, logistique, etc.

Deux questions méritent, toutefois, d'être posées.

Les services suffisent-ils à engendrer le développement économique et l'emploi ? La réponse est, évidemment, non. L'exemple de la Lozère suffirait à le démontrer. La présence des services publics y a été très largement maintenue, à des coûts souvent très élevés, sans que le déclin économique ait été, pour autant, enrayé. Les services sont une condition nécessaire, mais jamais suffisante, de la revitalisation rurale. Personne ne le conteste.

De quels services le développement rural est-il le plus dépendant ? Il est clair qu'il n'a pas seulement besoin des services traditionnels -écoles, postes, chemins de fer, etc-, mais, de plus en plus, des services les plus modernes notamment des télécommunications, indispensables à son désenclavement et donc à l'installation d'entreprises en milieu rural.

#### *d) Propositions de la Mission*

La Mission estime que les services publics et privés jouent dans les zones rurales un rôle décisif :

- pour l'installation et le développement d'entreprises et donc pour le maintien et la création d'emplois ;

- pour le maintien de la qualité de vie et l'attractivité générale de l'espace rural ;



- pour les populations vulnérables -personnes âgées et enfants- qui ne peuvent recourir à un moyen de transport individuel.

En ce qui concerne les services publics locaux, dont l'exploitation dépend des communes, de leurs syndicats ou des conseils généraux, on assiste à un développement rapide et régulier qu'il convient d'encourager, tout en veillant à ce qu'il n'obère pas l'équilibre financier des collectivités territoriales. Il en va de même d'un certain nombre de services privés, notamment dans le secteur médical, dont la progression se poursuit.

Aussi la Mission a-t-elle concentré son attention sur les services publics de l'Etat qui connaissent une évolution inverse, temporairement stoppée par le moratoire décrété par le gouvernement au printemps de 1993, et sur les services publics et privés aux entreprises qui conditionnent l'emploi et donc la survie de l'espace rural.

Elle considère que le gel des services de l'Etat, qui a répondu au souhait de la plupart des élus locaux, n'est pas une solution durable et qu'il incombe donc à l'Etat de définir clairement, dans la loi d'orientation, la politique qu'il entend suivre et dont la Mission souhaite qu'elle s'inspire des principes suivants.

### ① Un schéma départemental des services publics

Un terme définitif doit être mis aux fermetures non concertées des services, telles qu'elles étaient pratiquées avant le moratoire. Ainsi que la décision en avait été prise par certains départements, il serait souhaitable de généraliser la procédure des schémas départementaux des services publics, ces schémas devraient être établis dans chaque département par une commission co-présidée par le Préfet et le Président du Conseil général et composée des directeurs des services intéressés, des organisations syndicales, des représentants des usagers ainsi que des élus, maires et conseillers généraux. Les schémas devraient être soumis pour avis au Conseil général et devraient, après adoption par les Ministres concernés, s'imposer aux ministères dont relèvent les services entrant dans le schéma.

### ② Des critères spécifiques de rentabilité

Les services publics ne peuvent pas ne pas obéir à des normes de rentabilité. Mais les critères utilisés pour l'espace rural ne

peuvent pas être ceux du milieu urbain. Dans ce domaine comme dans d'autres la spécificité de l'espace rural doit être admise et les critères de rentabilité adaptés aux particularités du milieu rural.

③ **Des incitations financières pour les affectations lointaines** }

Il arrive fréquemment que l'Etat ne parvienne pas à pourvoir aux postes administratifs situés dans des zones lointaines ou isolées. La revalorisation de ces emplois passe par des solutions d'intéressement financier que l'Etat doit être en mesure d'adopter, même si elles exigent un aménagement du statut de la fonction publique.

④ **La polyvalence des services publics et privés**

L'éventail des services publics et privés est forcément réduit en milieu rural et certains regroupements s'imposent aux chefs-lieux des cantons ou d'arrondissements. La polyvalence apparaît donc comme la seule solution pouvant maintenir un maillage minimum de services de proximité en milieu rural. C'est une solution prometteuse, qui doit être systématiquement explorée malgré les obstacles qu'elle peut rencontrer.

La polyvalence consiste à élargir la palette des activités. Elle consiste aussi à diversifier les revenus des salariés des secteurs publics et privés, les plus largement présents dans le milieu rural, mais dont le métier principal décline et ne justifie plus un emploi à plein temps. Tel est le cas des facteurs, des débitants de tabac ou des commerçants locaux, épiciers ou boulangers. On peut y ajouter les secrétaires de mairies, quand ils n'exercent pas simultanément dans plusieurs communes.

La polyvalence est assez couramment pratiquée dans les services privés. On peut citer les «Points Verts» du Crédit Agricole, qui confie par contrat à un commerçant local un service de caisse permettant aux habitants la remise de chèques ou le retrait de liquidités. On peut évoquer, aussi, le cas des débitants de tabac devenus correspondants locaux des impôts et habilités, à ce titre, à délivrer des timbres fiscaux et à recouvrer des contributions indirectes.

L'extension de ce concept se heurte, toutefois, à des obstacles. Les uns tiennent à la législation fiscale et sociale qui ne favorise pas, tant s'en faut, la pluriactivité. Les autres tiennent à la

résistance de certains lobbys, dont le plus puissant, celui des banques, s'oppose avec acharnement et, jusqu'ici, avec succès, à l'extension des activités financières de la Poste en milieu rural.

Or le facteur est, de tous les salariés, celui qui est le plus largement et le plus quotidiennement en contact avec la population rurale. C'est autour de lui, comme l'a montré le Sénateur DELFAU, dans son excellent rapport, que pourraient le plus facilement se constituer des ensembles polyvalents de services. Le concept de «Poste service» qui regrouperait, autour des agences postales, des espaces commerciaux de produits essentiels à la population (presse, tabac, carburant, tourisme, services financiers) mériterait d'être très sérieusement étudié. Il pourrait, dans certains cas, comporter un véritable service local, étendu à domicile par l'intermédiaire du facteur. De la même façon, l'idée des «boutiques de services» permet de regrouper en un même lieu, dans l'intérêt de la population, les services publics et privés qui lui sont indispensables !

#### ◎ La coopération intercommunale

Développée de longue date pour la gestion des services de viabilité (voirie, ordures, eau potable, activités scolaires et péri-scolaires), elle pourrait apporter une contribution intéressante au maintien des services publics et privés en milieu rural. Regroupant l'ensemble des communes situées dans la zone de chalandise d'un service (une agence postale, par exemple) elle pourrait contribuer au maintien voire au développement de ce service. Encore faudrait-il que les esprits aient suffisamment évolué pour que les communes soient prêtes à participer au soutien de services situés hors de leur territoire.

#### ◎ La contractualisation : une arme à double tranchant

La contractualisation figure en bonne place parmi les moyens mis en avant pour permettre le maintien des services publics en milieu rural.

Les accords qui lient la SNCF à de nombreux Conseils régionaux et qui permettent, moyennant l'intervention financière de ceux-ci, de maintenir en activité des dessertes déficitaires mais jugées importantes à l'équilibre économique des régions, sont un bon exemple de ce que la contractualisation peut faire.

On en trouverait d'autres exemples dans le secteur scolaire, où les regroupements pédagogiques, concentrés ou dispersés, font l'objet de quasi-contrats entre les collectivités et l'Inspection académique.

Le maintien d'agences postales fait, lui aussi, l'objet d'accords entre les communes concernées et la direction départementale de la Poste.

La Mission n'en a pas moins considéré que la contractualisation portait en elle un vice congénital : elle débouche, le plus souvent, sinon toujours, sur une participation financière des collectivités concernées, à laquelle est subordonné le maintien d'un service public essentiel. Or à quelles collectivités de telles contributions sont-elles imposées ? Aux plus pauvres et à elles seules ! La rentabilité des mêmes services en zone urbaine permet à ces dernières d'y échapper.

### ① L'importance clé des services aux entreprises

L'installation et le développement des entreprises dépendent de plus en plus de la qualité de leur environnement. «L'externalisation» de fonctions qui faisaient jadis partie intégrante des entreprises, renvoie celles-ci aux services accessibles dans le milieu où elles opèrent. Or le milieu rural est, à cet égard, le plus souvent démuné, ce qui constitue un de ses principaux handicaps par rapport au milieu urbain. D'où la nécessité de privilégier tout ce qui permet aux entreprises rurales d'accéder aux services de soutien dont dépend leur compétitivité : à commencer, dans toute la mesure du possible, par le désenclavement routier, aérien et électronique mais aussi l'installation dans les villes moyennes de sociétés de conseils, de pôles technologiques, d'universités et de centres de recherche. D'où l'importance, aussi, de veiller à ce que les services aux personnes (logement, écoles, vie culturelle et sociale, soins) soutiennent la comparaison avec ce qu'il est offert en milieu urbain. Le défi est difficile à relever mais il est essentiel d'y parvenir pour réussir la diversification économique de l'espace rural. Il exige la coopération étroite de l'Etat, de la Région et des collectivités locales.

## 2. L'attractivité financière et fiscale de l'espace rural

Le Groupe d'Etudes et de Mobilisation (GEM) créé par Mme Edith CRESSON en 1992 pour l'espace rural avait jugé que la

diversification économique du milieu rural exigeait la mise en place d'incitations financières fortes. Il avait proposé une réduction significative de la cotisation sociale employeur et suggéré de la financer par un relèvement de 0,5 % de la cotisation dans les zones urbaines. Partant du même postulat, la Mission sénatoriale sur l'Espace rural avait, dès 1991, proposé de créer des «Zones de Revitalisation Rurale» bénéficiant de privilèges fiscaux analogues à ceux des zones de reconversion industrielle : une exonération de l'impôt sur les sociétés pendant 10 ans pour les entreprises qui s'installent sur la zone dans les cinq ans suivant la création, et emploient au moins dix salariés après 3 ans de fonctionnement.

L'arsenal des aides susceptibles d'inciter les entreprises à s'installer dans l'espace rural comporte quatre têtes de chapitre principales :

*a) Les aides à la création d'entreprises et d'emplois*

Celles qui existent sont nombreuses, mais ne sont pas vraiment efficaces. D'une part, leurs mécanismes découragent, par leur extrême complexité, les créateurs et chefs d'entreprises. D'autre part, conçues par le milieu urbain, les aides ne créent pas au profit de l'espace rural la «discrimination positive» dont il a besoin. Mais aucune d'entre elles n'avantage l'espace rural par rapport au milieu urbain (ex : la prime d'aménagement du territoire) et leur nombre compose une trame si complexe qu'un effort de simplification et d'harmonisation est devenu indispensable et urgent.

*b) Les exonérations fiscales et sociales*

Rien de spécifique à l'espace rural n'a été mis en place. Or l'expérience montre que les exonérations sont beaucoup plus efficaces dans le choix des investisseurs que les aides à l'investissement.

La Mission est convaincue qu'un statut fiscal donnant à l'espace rural un avantage comparatif fort par rapport à l'espace urbain est indispensable pour y attirer des entreprises existantes, comme des entreprises en création.

Ce statut pourrait s'inspirer de celui qui a été mis en place dans les zones de reconversion industrielle. Il s'agirait d'exonérer, pour une durée à déterminer, les entreprises de l'impôt sur les sociétés. Mieux vaudrait, en effet, ne pas toucher à la fiscalité locale, afin de ne pas rendre le système existant encore plus complexe. Il va

de soi que le bénéfice de l'exonération devrait être réservé aux zones rurales reconnues, sur la base de critères objectifs et indiscutables, comme les plus fragiles. Cette incitation fiscale, qui constitue au yeux de la Mission un minimum, pourrait être complétée par deux autres mesures : d'une part, une exonération des droits de succession pour la transmission des PME-PMI et un allègement de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Il est évident, pour la Mission, qu'un tel régime doit obéir à des conditions rigoureuses et faire l'objet d'une révision périodique au vu des résultats obtenus. Il ne saurait être question, en effet, de créer des « paradis fiscaux ».

La Mission ne sous-estime pas les obstacles que susciteront les propositions qu'elle formule. En premier lieu de la part du ministère des Finances, dont les responsables du service de législation fiscale n'ont pas fait mystère, lors de leur audition devant la Mission, de leur hostilité à tout mécanisme conférant une quelconque attractivité fiscale à l'espace rural. La Mission s'est même vue conseiller de s'intéresser à d'autres sujets...! Le Gouvernement devra donc, s'il décide de s'engager sur la voie préconisée par la Mission, faire preuve d'une volonté politique affirmée.

Il convient, en deuxième lieu, de ne pas sous-estimer les réserves de la Commission de la CEE, plus soucieuse de ne pas perturber les conditions de la concurrence que de remédier, par des mesures énergiques, aux handicaps du monde rural.

La Mission n'en accorde pas moins une importance particulière à la mise en place d'un statut fiscal de l'espace rural fragile. Il s'agit, à ses yeux, d'un pilier fondamental de toute politique de revitalisation de l'espace rural et donc d'un test du sérieux de la nouvelle politique d'aménagement du territoire que le Gouvernement se propose de mettre en place.

#### *c) Les apports en capitaux propres*

Ils constituent notamment pour la création d'entreprises un levier très utile.

#### *d) Les fonds de garantie*

Leur impact est d'autant plus grand que la réticence des banques vis à vis des PME créées ou établies en milieu rural s'est beaucoup accentuée. De tels fonds, créés avec une dotation initiale de

**l'Etat, seraient de nature à faciliter l'accès aux crédits à long terme, mais aussi à des crédits permettant aux PME de constituer des fonds de roulements suffisants qui, le plus souvent, leur font défaut.**

## **B. DEVELOPPER LA FONCTION RÉSIDENTIELLE DE L'ESPACE RURAL**

**Une des vocations de l'espace rural est d'accueillir et d'héberger les citadins qui sont à la recherche d'un environnement calme et naturel ou, plus simplement, d'un logement bon marché. Mettre l'espace rural en mesure de remplir cette fonction résidentielle est une des façons de lutter contre sa désertification. Mieux vaudrait, certes, y installer, en même temps, des entreprises génératrices d'emplois et de taxes professionnelles. Mais on aurait tort de négliger l'apport de simples résidents en termes de réhabilitation du patrimoine, de clientèle pour le commerce et l'artisanat et, plus généralement, de vitalité. La disponibilité de logements locatifs à des prix abordables, mais dotés du confort moderne, apparaît donc essentielle à l'avenir de l'espace rural.**

### **1. L'état des lieux du logement rural**

**L'état des lieux fait apparaître :**

- l'existence d'un grand nombre de logements vacants qui ne viennent pas sur le marché,**
- le vieillissement, le mauvais entretien et l'inconfort du plus grand nombre de ceux-ci,**
- l'appropriation de ces logements par des ménages qui ne se soucient ni de les entretenir, ni de les louer.**

**Les conséquences de cette situation sont évidentes : les jeunes ménages et les personnes âgées à faible revenu sont rejetées vers le marché urbain ; les entreprises situées dans les zones rurales éprouvent des difficultés à recruter des salariés, ce qui freine les implantations d'activités nouvelles ; enfin, le patrimoine bâti de caractère, élément essentiel de la qualité de vie de l'espace rural, se dégrade faute d'être réhabilité.**

## **2. Les deux causes principales de la pénurie de logements locatifs**

D'une part, la répartition des aides favorise systématiquement les concentrations urbaines, à commencer par la région parisienne dont la part dans le parc ILLM est de 28 % pour une population de 19 % et dont le parc locatif représente 23 % des résidences principales, alors que la moyenne nationale est de 16 %.

D'autre part, il apparaît que les mesures favorisant l'accès au logement ont été conçues pour les zones urbaines et répondent mal aux besoins des zones rurales.

Des améliorations paraissent donc indispensables tant dans la répartition des aides que dans leurs conditions d'attribution.

## **3. Les propositions de la Mission concernant les aides existantes**

La Mission fait siennes les propositions d'aménagement des aides existantes formulées par la Fédération Nationale de l'Habitat Rural. Elle demande à l'Etat :

- de réserver une plus grande part des PIA à l'espace rural ;

- de relever le plafond d'éligibilité de la prime à l'amélioration de l'habitat qui est aujourd'hui de 56.500 F de revenu net imposable pour un couple double actif et de porter les travaux primables de 70.000 à 120.000 francs ;

- d'élargir le champ d'éligibilité des subventions de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) à tous les locaux vacants à destination locative avec un système plus souple et plus incitatif pour les zones rurales (on pourrait appliquer un coefficient supérieur à 1 pour les zones 5b) ;

- d'étendre le dispositif PALULOS aux catégories de locataires à revenu intermédiaire et de relever le plafond des travaux subventionnables de 70.000 à 120.000 francs ;

- de multiplier les dispositifs qui favorisent la structuration de l'offre par une approche collective : opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) et programme socio-thématique (PST). Menées en liaison avec des programmes de développement économique, ces opérations créent une véritable



dynamique locale des les zones rurales, encore trop peu nombreuses, qui en bénéficient.

#### **4. Les propositions concernant une politique du logement spécifique à l'espace rural**

La Mission estime qu'une politique d'aménagement du territoire ambitieuse devrait aller au-delà d'un aménagement des aides existantes et inclure un véritable projet, spécifique au logement dans l'espace rural. S'il était construit en synergie avec des initiatives prises en faveur du développement économique et de l'insertion sociale, un tel projet aurait un impact décisif sur la revitalisation de l'espace rural.

Aussi, la Mission propose-t-elle que soit mis en place dans chaque département un «cadre contractuel» entre l'Etat et le Conseil général, auquel d'autres collectivités territoriales pourraient se joindre.

La dotation annuelle des aides de l'Etat au logement locatif social serait rendue fongible dans ce cadre et les critères d'attribution (loyers plafonds, prix des références, plafonds de ressources, normes de réalisation) seraient modulés dans des limites fixées au plan national. On adapterait, ainsi, la politique suivie aux exigences changeantes des contextes locaux.

La prudence commanderait d'expérimenter, d'abord, le nouveau système dans un nombre limité de départements ruraux fragiles. Les départements classés en objectif 5b par la Communauté pourraient être retenus comme zones pilotes et faire l'objet, pour commencer, d'une évaluation qualitative et quantitative de la demande, sur la base d'un cahier des charges commun défini au plan national.

Des mesures incitatives supplémentaires s'avèreraient sans doute nécessaires pour renverser la tendance actuelle à la dégradation du bâti rural. On pourrait envisager la mise en place :

- d'un différentiel d'impôt avantageant les zones rurales en ce qui concerne les loyers perçus et les investissements locatifs ;

- d'un système de subvention plus favorable à la réhabilitation de logements anciens ;

- ainsi que l'affectation d'un tiers du 1 % logement des entreprises aux zones rurales (la proportion de population rurale étant actuellement de 27 %).

La Mission ne se dissimule pas le caractère « radical » des mesures proposées. Si elle les recommande néanmoins à l'attention du gouvernement, c'est parce qu'elle est convaincue de l'importance clé qui revient au logement dans la revitalisation rurale.

## C. CONDUIRE DES POLITIQUES SECTORIELLES ACTIVES

### 1. Miser sur l'industrie agro-alimentaire

L'industrie agro-alimentaire (IAA) est de tous les secteurs industriels, celui dont la répartition géographique reste la mieux équilibrée. Bien qu'une fraction significative des IAA soit localisée dans les grandes villes, les communes rurales demeurent bien représentées.

Les 370.000 salariés de la branche, la première en France, se répartissent en quatre parts, à peu près égales, entre communes rurales, villes de moins de 10.000 habitants, villes de 10 à 100.000 habitants, et agglomérations de plus de 100.000 habitants.

S'il en est ainsi, contrairement à ce qu'on observe dans la plupart des autres branches industrielles, c'est parce que l'articulation reste forte entre les industries agro-alimentaires et l'agriculture. Les IAA valorisent, dans de très nombreux cas, des produits originaires du milieu où elles sont implantées. Cette relation varie évidemment selon les produits : elle est étroite pour le lait et les grains, assez nette pour les conserves de fruits et de légumes. En revanche, la meunerie, la biscuiterie, la biscotterie, les boissons et alcools (à l'exception des vins, de la cidrerie et des eaux minérales) sont installées dans les grandes villes.

Bien que la concentration s'y soit beaucoup développée (les entreprises employant plus de 500 salariés représentaient 38,2 % de l'effectif total en 1990), les PME constituent, encore, dans l'agro-alimentaire, plus que dans tout autre secteur, une force déterminante : deux salariés sur trois travaillent dans des entreprises régionales.

Ces caractéristiques font des IAA un instrument privilégié de l'aménagement du territoire. De tous les secteurs, il est, avec la filière bois, celui qui a plus le plus clairement vocation à créer des emplois industriels en milieu rural. Encore faut-il que l'installation

des structures de transformation à proximité des lieux de production soit un objectif prioritaire que l'Etat et les Régions mettent systématiquement en oeuvre à travers les aides qu'ils accordent aux entreprises.

**Le Mission recommande à l'attention des pouvoirs publics les quatre grandes orientations suivantes.**

- **Premièrement, elle estime que le retard de la France par rapport à ses partenaires européens dans un secteur où elle dispose d'atouts évidents et d'une image particulièrement positive, appelle de sa part la définition et l'application d'une politique volontariste de développement, mobilisant d'importantes ressources humaines et financières.**

- **Deuxièmement l'Etat, lorsqu'il intervient -ce qui est souvent le cas- dans les concentrations rendues nécessaires par la pression de la grande distribution, l'internationalisation des marchés et les exigences de la recherche, doit s'assigner deux objectifs :**

**. utiliser les leviers dont il dispose pour assurer le maintien de l'appareil industriel sur les lieux de la production agricole ;**

**. veiller au maintien d'un tissu dense et vivant de PME à vocation régionale, engagées dans la fabrication de produits bien positionnés ou innovants.**

- **Troisièmement, il appartient à l'Etat de soutenir massivement l'effort de recherche de l'ensemble du secteur, qui ne représente actuellement que 0,35 % de son chiffre d'affaires et 1,1 % de sa valeur ajoutée. Ce faisant, il devra veiller à ce que les PME soient, elles aussi, en mesure de financer une activité de recherche et disposent d'un accès facile aux travaux spécialisés conduits dans les universités, les centres de recherches et les laboratoires publics. Peu de secteurs sont, autant que l'agro-alimentaire, tributaires de la recherche et des innovations sur lesquelles celle-ci débouche.**

- **Quatrièmement, il revient à l'Etat de promouvoir une politique de qualité, notamment en encourageant les investissements des entreprises qui mettent en place des systèmes formalisés de gestion de la qualité les liant à leurs clients.**

## **2. Professionnaliser le tourisme rural**

**Des différents secteurs susceptibles de créer des emplois en zone rurale, le tourisme est le plus souvent cité. Il est, aussi, celui dont l'apport au cours des dernières décennies a été le plus significatif. Il est, enfin, celui qui s'intègre le mieux à l'environnement agricole.**

**Encore ne faut-il pas se méprendre sur son poids économique. Celui-ci reste fort modeste. Il ne représente que 25 % de la fréquentation et 10 % du chiffre d'affaires du tourisme intérieur, qui n'est lui-même qu'une fraction du flux touristique total. 2 % seulement des agriculteurs le pratiquent, contre 10 % en Autriche et 20 % en Suède.**

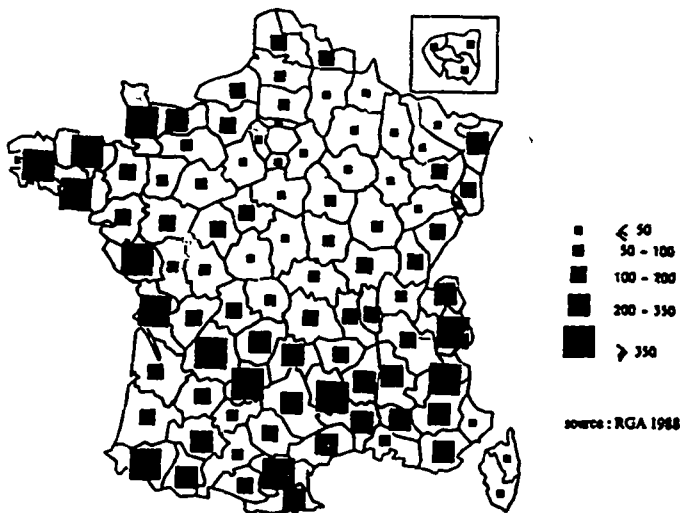
**Autant dire que l'avenir du tourisme rural est, pour l'essentiel, devant lui. Mais il y a de solides raisons de penser que cet avenir est prometteur.**

**La demande touristique est, en effet, en pleine évolution. La clientèle française et étrangère se détourne du tourisme «industriel» et de ses univers surpeuplés de la mer et de la montagne. Les destinations lointaines traditionnellement réceptrices du Moyen-Orient, de l'Asie du Sud-Est, du Maghreb, de l'Amérique Latine, souffrent de l'insécurité qui s'y développe et d'une situation sanitaire qui se dégrade. La crise économique accentue ces tendances et pousse à un recentrage touristique dont l'espace rural est le bénéficiaire naturel.**

**Face à cette évolution, la France rurale dispose d'atouts puissants : variété et beauté de paysages préservés, richesse du patrimoine monumental, gastronomie, etc...**

**Si le tourisme vert demeure, malgré ce potentiel, une activité relativement mineure, c'est parce qu'il est encore le domaine d'un amateurisme qui répond mal aux attentes de la clientèle, qu'elle soit française ou étrangère.**

### Nombre d'exploitations pratiquant le tourisme à la ferme selon les départements



#### *a) Un impératif absolu : la qualité*

**La qualité :** tel est le maître mot de l'effort à accomplir.

**Qualité des hébergements d'abord :** les capacités doivent s'adapter au tourisme de groupe et le confort se hisser au niveau des exigences modernes, ce qui commence à être le cas des gîtes, mais plus rarement de l'hôtellerie de campagne.

**Qualité de l'accueil :** le touriste rural a besoin de services quotidiens, indissociables de l'hébergement. Il s'attend à être conseillé dans le choix de ses loisirs, guidé, et même accompagné (le randonneur veut retrouver ses bagages à son point d'arrivée !).

**Qualité de l'animation :** elle doit être culturelle, ludique, voire agricole (visite de coopératives, de boutiques de produits du pays, d'élevage, etc...).

**Le tourisme rural est un tourisme de découverte. La meilleure façon de le promouvoir est de mettre en valeur tout ce qui le**

distingue du tourisme de masse pratiqué à la mer et à la montagne, de mettre l'accent sur l'authenticité, ce qui n'exclut ni la préparation, ni l'organisation.

*b) Une évolution nécessaire : du tourisme de cueillette au tourisme de marché*

Le tourisme ne prendra vraiment racine dans le milieu rural et n'attirera des investisseurs dont il a un impérieux besoin, que s'il réussit à allonger la saison des dix à douze semaines qui sont actuellement son lot, aux vingt semaines qui sont indispensables pour amortir ses équipements et mobiliser les bonnes volontés du milieu rural. Le tourisme vert n'y parviendra que s'il découvre le marketing dont il a tout à attendre. Ceci implique de sa part :

- un changement d'image ; longtemps considéré comme le tourisme du pauvre, il peut et doit devenir le tourisme des connaisseurs. La mutation est amorcée mais pas achevée ;

- l'identification et la conquête de clientèles diverses, sans le concours desquelles il n'échappera pas au carcan étroit des vacances scolaires. Au tourisme de loisir, doit, en effet, s'ajouter le tourisme d'affaire en pleine expansion : les séminaires se développent à tous les niveaux de l'entreprise et concernent de plus en plus, les sociétés de toutes dimensions. Les autres clientèles spécialisées doivent être toutes systématiquement prospectées : tourisme scolaire (classes vertes), tourisme sportif, tourisme de santé, tourisme de proximité et de week-end, etc... Chacun a sa propre saisonnalité. Additionnées, ces clientèles débouchent sur une exploitation des hébergements qui tend à devenir rentable.

La commercialisation rapprochée incombe, aux instances locales et départementales mais, lorsque la promotion s'adresse au public international, elle doit changer de dimension. Les départements français ne sont pas, à quelques exceptions près, visibles de New-York ou de Tokyo. Le Sud-Ouest, la Bretagne, l'Auvergne, la Gascogne peuvent le devenir. Ce qui signifie que la promotion du tourisme rural incombe aux Conseils régionaux, agissant si possible en groupe (ce qui n'est pratiquement jamais le cas actuellement) et à l'Etat dont la tâche est de vendre la destination France, et de favoriser l'émergence de quelques grandes inter-régions dans la conscience des publics étrangers intéressés.

*c) Tour opérateurs et grands professionnels : des partenaires incontournables*

Les acteurs départementaux, publics et privés, doivent s'y faire : les flux touristiques trans-frontaliers passent désormais, pour près des 2/3 par des «tours-opérateurs». Intermédiaires incontournables, ils ne se limitent plus, tant s'en faut, à l'organisation de voyages collectifs. Ils ont su s'adapter à la diversité de la demande. Ils commercialisent des locations individuelles ou familiales, des voyages à thème, des déplacements comportant randonnées pédestres, équestres ou cyclistes, tournées gastronomiques, historiques ou archéologiques, etc...

Ce qui est vrai de la mise en marché, l'est aussi de l'investissement. Les acteurs locaux n'y suffisent pas. Le tourisme local, s'il reste endogène, végètera. La mobilisation des grands professionnels nationaux est nécessaire. Encore ne doit-elle en aucun cas se traduire, comme sur le bord de mer ou la montagne, par une débauche de béton. Préserver jalousement l'intégrité de l'environnement rural est fondamental. Il faut amener les acteurs nationaux à adapter leurs formules aux caractéristiques, aux contraintes et aux atouts de l'environnement rural. Il faut les convaincre de s'intéresser à la réhabilitation de son habitat ancien, de ses villages de caractère et de ses bastides, à miser sur un habitat diffus couplé avec la mise en place de services modernes et centralisés que leurs clientèles attendent.

*d) Le rôle de l'Etat*

On pourrait développer longuement les différentes pistes que le tourisme rural doit emprunter pour devenir une activité à part entière. Tel n'est pas le propos de la Mission. Son objectif est principalement de mettre l'accent sur le potentiel qu'il représente et sur le rôle qui, dans son développement, revient à l'Etat.

**Celui-ci n'a pas à intervenir sur le terrain.** L'impulsion doit venir d'en bas et du secteur privé, associé aux instances régionales, départementales et locales. La tâche de l'Etat n'en est pas moins essentielle à trois niveaux : la connaissance, le financement et la promotion.

### ① *La connaissance*

Faute d'enquêtes systématiques et régulièrement menées, les évaluations communiquées par les pouvoirs publics et les associations manquent singulièrement de fiabilité, sinon d'objectivité. Ni les chiffres de fréquentation, ni le montant des investissements, ni le nombre des emplois ne sont connus avec précision. Lacune qu'il est urgent de combler si on veut faire passer le tourisme rural de l'amateurisme au professionnalisme, de l'ère de l'intuition à celle du calcul économique.

### ② *Le financement*

L'Etat doit s'impliquer dans la réalisation des grandes infrastructures nécessaires à la création de gisements touristiques nouveaux telles que :

- la remise en navigation des rivières anciennement éclusées et jadis naviguées.

- la réhabilitation et mise en valeur de patrimoines spécifiques pour orienter les flux touristiques vers des zones peu fréquentées (villes fortifiées du Nord, Bastides du Sud-Ouest, sites archéologiques, etc...).

- la création de nouvelles stations thermales là où elles se justifient, et de stations rurales afin de créer des points d'ancrage dont le tourisme rural diffus a besoin pour se structurer.

- l'amélioration des équipements routiers en liaison avec les Régions et les Départements.

### ③ *La promotion*

C'est à l'Etat qu'incombe la tâche de promouvoir l'espace rural français hors des frontières. La création de Maisons de France dans plusieurs grandes capitales étrangères, constitue, à cet égard, une initiative heureuse, qu'il convient de généraliser et d'amplifier.

Le «plan pour le tourisme rural» présenté par le ministre du Tourisme, Jean-Michel BAYLET, au début de 1993, mérite considération. Les orientations proposées sont intéressantes. Certaines des suggestions concrètes aussi. La création d'une Agence française de l'ingénierie touristique pourrait, notamment, fournir à



des communes rurales sans expérience touristique les conseils et les études dont elles ont besoin.

Le tourisme ne constituera pour l'agriculture et l'espace rural un complément significatif de ressources ainsi qu'un gisement d'emplois et une nouvelle source d'activités, que s'il fait l'objet d'une ambition nationale, soutenue par une logique cohérente de développement. Celles-ci sont un élément essentiel de la nouvelle politique d'aménagement du territoire que le pays attend.

### 3. Développer le télétravail

Le télétravail met en oeuvre deux technologies, l'informatique et les télécommunications, dont la combinaison permet le traitement d'informations à distance. Il offre aux entreprises et aux administrations la possibilité d'effectuer, ou de faire effectuer, certaines tâches dans des sites éloignés de leurs usines ou de leurs sièges sociaux.

L'importance de ces tâches s'accroît avec la «dématisation» des processus de production, à mesure que ceux-ci incorporent sans cesse plus d'informations.

Les mots «télétravail» ou «téléservice» désignent des réalités voisines. La différence de terminologie ne reflète qu'une différence de point de vue. Pour l'entreprise qui délocalise ses propres employés, il y a télétravail. Pour celle qui s'adresse à une société tierce travaillant à distance, il y a téléservice.

Le télétravail peut revêtir deux formes, selon que les télétravailleurs sont regroupés en un télécentre situé à proximité de leur lieu d'habitation, ou qu'ils opèrent à partir de terminaux situés à leur domicile.

Le télétravail débouche sur une mutation profonde de la structure de l'entreprise. Le postulat admis depuis le début de la révolution industrielle, selon lequel le regroupement en un même lieu des hommes et des machines est la condition d'une productivité élevée, tend à s'inverser. Les avantages d'une structure décentralisée, construite autour du télétravail, sont évidents : les coûts immobiliers et les charges salariales sont sensiblement réduits, les entreprises peuvent se recentrer sur leur métier de base et accroître leur souplesse de gestion en «externalisant» des fonctions qui ne font pas partie de ce métier, la productivité du personnel est accrue (les entreprises annoncent des augmentations de près de 40 %) par la

disparition du stress et des pertes de temps liés aux déplacements urbains.

*a) Un levier puissant au service de l'aménagement du territoire*

Ces caractéristiques font du télétravail un instrument puissant au service de l'aménagement du territoire, tant en zone urbaine qu'en milieu rural. C'est aux Etats-Unis que cette aptitude a été le mieux perçue et le plus rapidement exploitée. Conduisant à une réduction de la circulation automobile, le télétravail est considéré comme un moyen privilégié de lutte contre les embouteillages et la pollution dans les agglomérations urbaines. En Californie, les pouvoirs publics ont réalisé avec leurs employés plusieurs expériences concluantes de télétravail à domicile et ont imposé aux entreprises privées, par «le règlement n° 15», l'obligation, sous peine de lourdes amendes (25.000 dollars par an), de mettre en oeuvre des programmes incitant leurs salariés à une moindre utilisation de leurs automobiles. Utilisé pour lutter contre la congestion urbaine, le télétravail a été également mis au service du développement rural. Plusieurs Etats - le Kentucky, le Washington, le Wyoming - ont câblé leurs zones rurales en fibre optique pour y maintenir ou y créer, par télétravail, des emplois nouveaux. On évalue le nombre actuel des télé-travailleurs aux Etats-Unis à 5,5 millions. Chiffre dont on attend le doublement à l'horizon de 1995.

Tout indique que le télétravail peut devenir en France un levier puissant au service de l'espace rural dont il valorise les trois atouts naturels :

- la qualité de l'environnement et des conditions de vie : si la soif d'espace ne se trouve plus bridée par le besoin de travail, nombreux seront ceux qui s'installeront là où les biens devenus rares à la ville (environnement, taille des logements, proximité de la nature) existent en abondance ;

- la relative modestie des coûts immobiliers et salariaux ;

- la qualité de la main d'oeuvre, dont la fiabilité et la disponibilité ont été souvent soulignées. Une main d'oeuvre que les travaux de la terre ont habituée à ajuster sa peine à l'ouvrage : autant de caractéristiques qui ne manquent pas d'attraits pour l'investisseur.

Le développement des téléservices aura, en outre, pour conséquence, de créer un environnement culturel propre à attirer les professionnels de haut niveau (chercheurs, ingénieurs, créateurs,

entrepreneurs) qui exercent leur talent en milieu urbain et dont l'espace rural a besoin pour «décoller». Grâce au télé-enseignement et à l'accès au savoir par les multimédias, y compris le réseau téléphonique «Numéris», les enfants de ces catégories sociales pourront, dans le moindre village, suivre les cours des meilleurs professeurs dans les disciplines qui les intéressent. Au cabinet du médecin de campagne ils pourront, à l'aide des techniques de télé-diagnostic, bénéficier de tous les examens nécessaires et prendre l'avis des plus grands spécialistes. Leurs parents pourront non seulement exercer leur métier, mais aussi rester en contact avec leur cercle de relations professionnelles ou amicales en utilisant des systèmes de vidéo conférence, éventuellement à trois dimensions et accéder, pour un prix modique, par l'intermédiaire de bases de données culturelles, aux collections des musées, aux spectacles donnés dans les villes, ainsi qu'à n'importe quelle filmographie.

Mais les nouvelles techniques de télétravail et de téléservice ne permettront une véritable revitalisation des campagnes, qu'à deux conditions :

① Ces techniques doivent, sous la pression du marché, se généraliser et devenir un mode commun d'organisation de l'économie ; si elles ne dépassent pas le stade de l'expérimentation et n'impriment pas leur marque à l'évolution de nos sociétés, il serait vain d'en espérer des retombées significatives pour le monde rural ;

② Il importe, d'autre part, de veiller à ce que le télétravail ne bénéficie pas davantage aux métropoles régionales qu'aux bourgs ruraux. La main d'oeuvre disponible y est plus nombreuse qu'à la campagne et une délocalisation d'activité peut paraître plus facile à réaliser de Paris vers des capitales provinciales que vers des villages enclavés.

Pour faire du télétravail un instrument majeur de développement de l'espace rural, un programme d'envergure doit être mis en place. Il convient de multiplier les expériences, de former les hommes, de sensibiliser les entreprises, d'adapter le droit du travail à cette forme nouvelle d'activité, de doter l'espace rural d'infrastructures aussi performantes que celles en cours d'installation en milieu urbain, et d'organiser la diffusion des nouvelles technologies en milieu rural.

#### *b) Multiplier les expériences*

En matière de télétravail il convient, d'abord, de connaître, mieux qu'à l'heure actuelle, les facteurs qui en favorisent ou en freinent l'expansion. On manque d'information sur la manière

dont les structures économiques et sociales françaises réagissent à l'introduction des changements de tous ordres induits par le travail à distance. Aussi conviendrait-il que la DATAR procède, comme elle en a l'intention, à de nouveaux appels à projets, assortis d'aides publiques. On stimulera ainsi l'imagination des acteurs économiques et on suscitera des expériences qui pourront être reproduites, tout en manifestant clairement l'intérêt que les pouvoirs publics portent au développement du télétravail.

*c) Former les hommes*

Travailler à distance exige la maîtrise d'outils (ordinateurs, systèmes de communication, ...) dont l'usage tend à se généraliser. Mais il impose aussi à l'employeur et à ses salariés de nouvelles habitudes de travail, des relations de production différentes, un nouveau style de commandement. L'organisation même de l'entreprise devra être peu à peu adaptée à cette nouvelle forme de travail.

Or, très peu de personnes sont à même, aujourd'hui, de conseiller et d'accompagner les entrepreneurs dans la réalisation de leurs projets et la formation de leur personnel.

C'est pourquoi la Mission suggère que l'Etat apporte son soutien à des expériences pédagogiques qui permettront la mise en place ultérieure de formations de formateurs et le développement de nouveaux outils pédagogiques, en particulier les compacts disc interactifs (CDI). La Mission suggère d'inclure des enseignements adaptés à cette nouvelle organisation des tâches dans les cycles de formation professionnelle destinés aux activités les plus directement concernées par le télétravail. Ces enseignements devraient s'appuyer sur des CDI utilisés soit directement, soit à distance par voie de télé-enseignement. Ceci permettra à l'ensemble des jeunes suivant un cursus scolaire ou universitaire, de se familiariser avec ces nouvelles façons de travailler.

Enfin, il s'agit, dès maintenant, de s'interroger sur les filières à mettre en place pour préparer aux métiers de demain dont le plus grand nombre reposera sur l'utilisation d'images, combiné avec le maniement de mots et de chiffres, ainsi que sur l'interrogation à distance de bases de données associant son, images, chiffres, et données écrites.

Sur ce point, la Mission ne saurait trop insister sur l'importance des enjeux que représente l'accès au savoir au sens large : formation initiale, formation professionnelle, réinsertion. Face à l'ampleur des mutations qui s'annoncent et à l'importance des

enjeux qu'elle recèle pour la prospérité de nos économies, l'adaptation des hommes aux changements constituera un élément décisif pour le développement du travail à distance.

*d) Sensibiliser les entreprises*

Le télétravail ne se développera que si les entreprises s'y engagent activement. Les campagnes d'information, l'octroi d'avantages financiers, la réussite de concurrents pourront les y inciter.

Les entreprises publiques - à commencer par France Télécom- et les administrations d'Etat ont un rôle moteur à jouer. Elles doivent être fermement priées de donner l'exemple, notamment l'Education Nationale, la Défense et l'Intérieur qui s'y prêtent. Elles pourraient être mises en demeure de proposer chaque année la transformation d'un certain nombre de postes «fixes» en postes de travail alterné (domicile/locaux administratifs). L'occasion qu'offre la délocalisation en province d'emplois administratifs devrait être systématiquement saisie pour créer des postes de travail à distance.

Le moins qu'on puisse demander à France Télécom est que cette entreprise participe de façon active à ces expériences de télé-travail, en y impliquant ses propres agents, au prix des nécessaires réformes de structures ou de statuts.

*e) Elaborer un droit du travail adapté à la nouvelle organisation du travail à distance*

Le travail à domicile ou en bureau-relais rompt, en partie, le lien de dépendance qui unit employeurs et salariés. Par là il affecte un des éléments essentiels de la définition juridique du contrat de travail.

Les entrepreneurs qui recourent au télétravail affirment que les problèmes rencontrés sont solubles sur la base des règles juridiques existantes, moyennant l'adaptation de certaines d'entre elles (conventions collectives d'entreprises, contrats de travail spécifiques, ...). Mais l'ambiguïté juridique demeure et ne peut que renforcer les réticences du monde syndical face au télétravail. Comment, par exemple, régler les problèmes que pose le congé maladie d'un travailleur à domicile ? Si le médecin lui recommande de ne pas sortir de chez lui, est-il pour autant dispensé d'exercer son activité à domicile ?

Il convient que le Parlement étudie les problèmes posés, isole ceux auxquels le droit actuel n'apporte pas de réponse et propose les modifications de législation qui s'imposent.

*f) Doter l'espace rural des infrastructures nécessaires au développement du télétravail*

La tarification des télécommunications et les programmes d'équipements en fibre optique avantagent les agglomérations au détriment de l'espace rural. Il est essentiel d'égaliser progressivement les situations.

La Mission souhaite vivement l'unification graduelle des barèmes tarifaires du réseau « Numéris » qui, actuellement, varient avec la distance. Elle demande d'autre part que la décision de principe d'équiper les campagnes en fibre optique soit prise.

Ainsi qu'il est indiqué au chapitre X de son rapport, la Mission considère, qu'en raison du coût élevé du câblage du territoire en fibres optiques, une approche réaliste conduit à ne pas généraliser immédiatement un tel équipement. Toutefois, elle fait remarquer que le programme actuel de France Télécom ne concerne que le seul câblage des villes de plus de 100.000 habitants et néglige totalement l'espace rural. Elle demande donc que ce programme soit revu afin d'assurer la desserte expérimentale en fibres optiques des bourgs ruraux où des projets viables de téléservices, nécessitant une telle infrastructure, sont envisagés. Le même souci de réalisme la conduit, en revanche, à estimer indispensable le câblage optique de la totalité du territoire à l'horizon de 2015-2020.

*g) Organiser la diffusion des nouvelles technologies dans le monde rural*

Les élus locaux ont un rôle central à jouer dans cette diffusion. Les nombreuses initiatives qu'ils ont déjà prises en ce sens le démontrent. Leurs organisations représentatives (Association des Maires Ruraux, Assemblée Permanente des Présidents de Conseils Généraux) doivent veiller à l'information et se mettre en mesure de les aider en leur indiquant les organisations susceptibles de les conseiller et de les assister financièrement.

Les préfets et le ministère de l'Intérieur doivent agir dans le même sens, notamment en veillant à ce que la délocalisation de services administratifs de Paris vers les métropoles provinciales

s'accompagnent, pour les tâches pouvant être effectuées à distance, de transferts en direction de l'espace rural.

#### D. CRÉER UN CADRE LÉGISLATIF FAVORABLE À LA PLURIACTIVITÉ

Après avoir été longtemps critiquée et même rejetée par la profession agricole, qui entendait concentrer efforts et revendications sur les problèmes de la production et du revenu agricoles, la pluriactivité est, aujourd'hui, considérée par tous comme une voie d'avenir.

Elle ne permet pas seulement de compléter un revenu agricole qui ne cesse de décliner par des recettes provenant d'autres origines professionnelles.

Elle ouvre des horizons nouveaux à des agriculteurs qui souhaitent s'adapter à un environnement économique en pleine mutation et qui sont désireux de saisir les opportunités que peuvent leur offrir la transformation des produits de l'exploitation, le tourisme vert ou la pratique d'un métier d'appoint.

Aussi chacun s'accorde-t-il, aujourd'hui, à considérer que le développement de la pluriactivité doit être encouragé et les obstacles qui se dressent sur sa route éliminés par le législateur et l'administration.

Ces obstacles sont de deux ordres :

- ils tiennent, d'une part, au système français de protection sociale, fondé sur l'existence de régimes distincts, propres à chaque type d'activités et qui impose aux pluriactifs affiliations et cotisations multiples ;

- ils découlent, d'autre part, du système fiscal, qui comporte, lui aussi, des statuts différents selon les activités pratiquées.

#### 1. Des améliorations significatives

Les femmes d'agriculteurs qui exercent à titre principal une activité non agricole, ce qui était le cas pour 11 % d'entre elles en

1979 et pour 21 % en 1988, sont soumises aux seules règles de cette activité et ne sont donc pas considérées comme pluriactives.

C'est à la situation des chefs d'exploitations (personne physique) et à celle de l'entreprise agricole (personne morale) que le législateur s'est intéressé à travers plusieurs textes de loi successifs.

Les principales améliorations apportées ont été les suivantes :

- la loi du 23 janvier 1990 a permis le rattachement de l'agriculteur pluriactif à un seul régime de protection sociale lorsque les activités pratiquées peuvent être considérées comme un prolongement de la production agricole : il en est ainsi de la transformation des produits de l'exploitation ou de l'accueil à la ferme ;

- la loi de finances rectificative du 28 décembre 1991 a élargi la définition des activités «prolongeant la production» au commerce et à l'artisanat, mais dans la limite d'un plafond de recettes ;

- la loi de finances rectificative du 31 décembre 1992 a porté ce plafond à 150.000 francs ;

- enfin, les exploitations ne tirant de l'agriculture que 25 % de leur revenu, ont eu accès aux plans d'amélioration matérielle (PAM), lorsque leurs autres activités sont tournées vers la protection de l'environnement, la forêt, le tourisme ou l'artisanat.

A ces mesures, dont l'objet est de favoriser la diversification de l'exploitation agricole, a succédé une approche plus globale fondée sur :

- le rattachement à l'activité principale de toute activité secondaire, quelle qu'elle soit, à condition qu'elle ne dégage pas plus de 30 % du chiffre d'affaires de l'activité principale (CIAT de novembre 1991) ;

- l'adoption du principe de la «caisse-pivot», permettant aux pluriactifs de n'avoir qu'un seul interlocuteur pour la protection sociale (CIAT de février 1993).



## 2. Vers un statut de «l'actif rural»

Il s'agit, d'abord, de mettre concrètement en oeuvre le principe de la «caisse pivot» en matière de protection sociale. Ceci implique la réunion, au niveau national, d'un groupe de travail composé des administrations et des organismes concernés, faute de quoi la décision du CIAT restera lettre morte.

Encore l'avancée ainsi réalisée dans le domaine social doit-elle être complétée par un progrès analogue sur le plan de la fiscalité, l'obstacle en la matière, découlant, comme pour la protection sociale, de l'existence de règles particulières s'appliquant à l'agriculture.

Mais au-delà de ces mesures de simplification, se pose un problème plus général. Jusqu'ici, en effet, les décisions prises sont parties de l'agriculteur et de son exploitation, dont on a cherché à favoriser la diversification de l'activité et des revenus. Mais le problème doit, désormais, être posé autrement : ne conviendrait-il pas d'élargir la notion de pluriactivité en créant le concept «d'entreprise rurale». L'origine de celle-ci ne serait pas nécessairement une exploitation agricole, mais pourrait tout aussi bien être une entreprise artisanale ou commerciale, qui exercerait en milieu rural fragile une activité diversifiée, nécessaire à sa propre survie et utile à son environnement.

«L'actif rural» se verrait accorder un statut propre dépassant les clivages professionnels habituels et adapté aux caractéristiques propres de son activité. Le principe de la «caisse pivot» n'aurait fait, en somme, que marquer une étape dans une évolution tendant à dégager dans tous les domaines des solutions spécifiques à l'espace rural, différentes de celles élaborées pour le milieu urbain. Ce serait pour l'avenir de l'espace rural un progrès décisif.

### E - ORGANISER LES TRANSMISSIONS D'ENTREPRISES

La disparition des petites entreprises industrielles, commerciales ou artisanales crée, en zone rurale fragile, un vide difficile à combler. Les repreneurs sont, en effet, d'autant plus rares que, dans les dernières années de leur vie, les chefs d'entreprise ont tendance à éluder les décisions stratégiques et à reculer devant les investissements nécessaires. Le vieillissement du produit et du

portefeuille commercial, la stagnation et la perte de substance qui en résultent compromettent la viabilité de l'entreprise. Ce qui n'empêche pas le cédant d'en surévaluer le prix, rendant la reprise plus difficile encore.

Le problème est d'autant plus sérieux que 50 % des chefs d'entreprise actuellement en activité prendront, pour raison d'âge, leur retraite au cours de la décennie à venir.

La moitié des entreprises sont transmises par succession. Les autres se retrouvent sur le marché de la transmission. Pour les PME d'une certaine taille, il y a, en général, plus de demandes que d'offres. Pour les très petites entreprises, en revanche les plus nombreuses en milieu rural la situation est inverse.

D'où la nécessité d'une intervention des pouvoirs publics afin que les cessions ne s'effectuent pas, ce qui est souvent le cas, en catastrophe (dans 84 % des cas sans aucune organisation véritable et dans 40 % des cas sans réflexion préalable), mais soient préparées et rendues financièrement attractives pour les repreneurs.

L'Etat, depuis plusieurs années, a pris deux séries de mesures pour faciliter les reprises.

En premier lieu, il a mis en place une procédure d'Aide à la Transmission et à la Reprise dans le secteur de l'Artisanat et du Commerce (ATRAC), principalement centrée sur l'information des repreneurs. Elle prévoit le repérage des entreprises cessibles et l'établissement d'un diagnostic, qui fournit aux repreneurs des éléments chiffrés d'appréciation qui les sécurisent : évaluation de la valeur, besoin d'investissement, développement possible. Elle comporte, d'autre part, un effort de promotion tendant à porter l'offre locale à la connaissance des repreneurs potentiels extérieurs à la région. Les ATRAC n'ont été, jusqu'à présent, expérimentées que dans un nombre limité de régions. Elles mériteraient d'être généralisées et enrichies à partir des expériences innovantes lancées dans le massif des Pyrénées.

L'Etat a, en deuxième lieu, allégé les droits de mutation prélevés sur les cessions. Pour les actes passés après le 10 mai 1993, le seuil d'imposition des fonds de commerce a été relevé de 100.000 à 150.000 francs et la tranche d'imposition maximale (soumis au taux de 7 %) portée de 500.000 francs à 700.000 francs. La mesure est significative puisque la valeur de la majorité des commerces ruraux est inférieure à 700.000 francs.

Ces réformes, pour intéressantes qu'elles soient, sont incomplètes et la Mission propose, en raison de l'importance cruciale

**des reprises d'entreprises pour l'espace rural, de les compléter par les trois mesures suivantes :**

**- informer les dirigeants d'entreprises, qui le plus souvent les ignorent, des dispositions facilitant les mutations ;**

**- supprimer ou alléger les droits de succession pour les petites entreprises rurales ;**

**- assurer au repreneur une aide financière ayant deux objectifs : lui permettre de se familiariser avec l'entreprise aux côtés du cédant pendant un an, préalablement à la transmission, et alléger la charge des investissements qu'il est obligé de réaliser dans l'année suivant la transmission.**

## CHAPITRE XI

### RECONQUÉRIR LES BANLIEUES

La dérive de certains quartiers de nos villes est indissociable du traitement général des déséquilibres du territoire. C'est dire que la politique d'aménagement du territoire préconisée par la Mission (notamment, la péréquation financière entre collectivités territoriales et les mesures de désenclavement) ne peut que contribuer à la résorption de la crise urbaine.

Cela saurait-il suffire ? A l'évidence, non. La spécificité des difficultés que connaissent les zones urbaines en dérive impose la définition d'une politique adaptée et tout spécialement ciblée. Celle-ci doit avoir pour double ambition d'organiser la réinsertion des quartiers en crise dans l'espace national et de donner un nouvel élan à la politique de la ville.

#### I. RÉINSÉRER LES QUARTIERS EN CRISE

La réduction des fractures sociales qui font de certaines banlieues des « lieux à part » passe, d'abord, par une déclinaison particulière des politiques nationales d'affermissement de l'Etat républicain et de développement de l'emploi. Plus précisément, dans les quartiers en difficulté, il faut rétablir la sécurité, restaurer les valeurs de la République et créer des emplois de proximité.

## A. RÉTABLIR LA SÉCURITÉ

La sécurité est une aspiration fondamentale des habitants de ces quartiers. Elle est aussi une condition absolument nécessaire, même si elle n'est pas suffisante, à leur renaissance économique. Son rétablissement impose une plus grande affirmation de l'autorité publique.

### 1. Une exigence prioritaire

Bien que des observateurs avertis s'interrogent sur les motivations profondes de certains de leurs instigateurs, les mouvements populaires qualifiés par la presse de «*chasse aux dealers*» qui ont été enregistrés en 1993, tant dans le quartier de la Pierre-Plate à Bagneux en banlieue parisienne que dans celui des Biscottes à Lille, constituent une illustration parmi d'autres de l'intensité de la demande de sécurité des habitants des zones urbaines défavorisées. Ces réactions extrêmes ne sont pas acceptables dans un Etat de droit. Mais elles traduisent une désespérance qui doit être prise en compte et à laquelle l'Etat doit répondre. Il n'est absolument pas acceptable que se perpétuent dans notre pays des «*poches urbaines de non droit*» où, à certaines heures et dans certaines circonstances, se développent des agissements contraires à la légalité républicaine.

La sécurité est un droit dont le respect est une condition essentielle du bon fonctionnement de la démocratie. Sans une protection effective des personnes et des biens, il n'y a plus, en effet, de vie collective normale.

Bien plus, quand la loi n'est plus appliquée partout avec la même rigueur c'est l'unité du tissu social qui se fissure, c'est l'égalité entre les citoyens qui n'est plus assurée, c'est même, par certains aspects, le principe d'indivisibilité de la République qui se trouve atteint. C'est pourquoi, dans les quartiers difficiles de nos villes, l'aspiration à une vie dégagée de l'étau de la crainte constitue un impératif démocratique.

Cette donnée sociale est d'autant plus fondamentale que la sécurité est également un facteur indispensable à la revitalisation économique de ces quartiers. Aucune implantation

d'activité n'y est possible, aucun retour des entreprises commerciales et artisanales qui les ont fuies n'y est envisageable si l'intégrité des biens et la tranquillité des personnels n'y sont pas assurées. Entrepreneurs, acteurs de terrain, tous l'affirment avec la plus grande netteté.

## **2. Une plus grande affirmation de l'autorité publique**

### *a) L'obligation de sécurité ne doit pas peser seulement sur les pouvoirs publics*

● La satisfaction de la demande de sécurité dans les zones urbaines sensibles doit être une préoccupation partagée par tous ceux qui participent à leur vie quotidienne. C'est plus particulièrement vrai pour les bailleurs sociaux, les transporteurs et les sociétés de gardiennage.

Il est évident que si, dans un îlot à problème, un bailleur social n'embauche pas un nombre suffisant de gardiens, il concourt à l'insécurité du parc d'immeubles dont il a la charge. En revanche, la présence sur place de personnels immédiatement responsables et pouvant, en cas de problème, intervenir directement ou faire appel à une aide extérieure contribue puissamment à la bonne tenue des lieux et à la tranquillité des habitants. Les entreprises nationales ou locales de transport en commun doivent également être mises au premier rang de la lutte contre l'insécurité.

Augmentation des effectifs de surveillance, présence accrue des agents, installation de dispositifs d'alarme, mise en place d'écrans de protection dans les cabines de conduite, généralisation des liaisons directes entre les centres d'exploitation des réseaux et les salles de commandement des polices urbaines, toutes ces mesures doivent être renforcées.

De même, les sociétés de gardiennage, notamment celles qui assurent la protection des centres commerciaux, ont un rôle important à jouer. Les activités de ces sociétés sont actuellement encadrées par la loi du 12 juillet 1983. Il apparaît cependant, à votre Mission d'information que les recrutements qu'elles opèrent et leurs agissements devraient être mieux contrôlés, nombre d'entre elles engageant, pour de courtes périodes, des personnels sans aucune qualification, et ne présentant vraiment pas les qualités de fiabilité indispensables.

● La Mission, suivant en cela les propositions avancées par le rapport d'information de M. Gérard LARCHIER sur la politique de la ville, estime également nécessaire que les médias, sans abandonner la moindre parcelle de leur liberté, participent à la prévention de la délinquance en cherchant à moins valoriser la violence qu'ils ne le font actuellement et, surtout, en traitant d'une manière moins complaisante les incidents qui surviennent dans les quartiers dits en difficulté. L'exploitation démagogique des incidents qui surviennent dans ces quartiers tend, en effet, à amplifier la crainte qu'ils suscitent et accroît, de ce fait, l'isolement des quartiers au sein de la société. Elle peut aussi, surtout lorsqu'elle est exagérée et injustifiée, engendrer l'amertume des habitants et contribuer à ruiner les efforts entrepris pour améliorer la situation.

La Mission a été frappée, lors de la visite d'une des cités de Marseille, de la vivacité avec laquelle les mères de famille et les jeunes ont dénoncé l'attitude des médias. Ils ont, plus particulièrement, mis en cause des chaînes de télévision qui ne répondaient jamais aux invitations concernant certaines manifestations conviviales propres au quartier (semaines culturelles où chacune des différentes communautés représentées fait, à tour de rôle, découvrir aux autres ses traditions culinaires et festives), mais qui s'étaient déplacées - à l'occasion du débat sur la politique de la ville, organisée à l'Assemblée nationale - pour ... prendre des vues des seules parties de la cité (20 % de l'ensemble) qui n'avaient pas encore été réhabilitées (!).

Il est regrettable que les expériences urbaines qui réussissent ou les efforts déployés au quotidien pour assainir la situation n'attirent guère l'attention des organes de la presse écrite ou audiovisuelle. L'élaboration, entre ces organes et les instances chargées de la prévention de la délinquance, d'un code de déontologie sur la présentation de la violence urbaine contribuerait sans doute à atténuer les tensions sur le terrain.

*b) La sécurité ne pourra être assurée sans un renforcement des actions de maintien de l'ordre*

Dans les endroits particulièrement marqués par le développement de la délinquance, la nécessité de restaurer la sécurité - trop négligée pendant longtemps - a commencé à être prise en compte à la fin de la précédente législature, notamment au travers du plan Quilès pour la sécurité urbaine. Le Gouvernement de M. Edouard BALLADUR a, quant à lui, pleinement reconnu cette nécessité, puisqu'il a, entre autres, commencé à prendre les moyens de réaffirmer l'autorité publique dans les quartiers sensibles.

Pour la Mission, la mise en oeuvre d'une telle orientation suppose, à la fois, un renforcement de l'îlotage, l'éradication de la violence dans les établissements scolaires, une répression accentuée des noyaux durs de délinquants, une réforme de l'organisation des tâches de police et une amélioration des dispositifs permettant de traiter la délinquance des mineurs.

● **L'îlotage** consiste à spécialiser des policiers en uniforme dans la surveillance d'un quartier afin de leur permettre, par des rondes régulières, de nouer des contacts personnalisés avec les habitants et d'assurer une présence maximale sur la voie publique. C'est une forme ancienne de la police de proximité et un moyen efficace de rassurer la population. Pourtant, ainsi que le remarquait, en 1992, le Conseil national des villes et du développement social urbain : *«En dépit d'une extrême valorisation dans les discours, l'îlotage semble n'avoir connu qu'une croissance modérée»*.

C'est pourquoi, il apparaît **indispensable de renforcer ce mode particulier de présence policière et de prendre les moyens de lui donner sa pleine efficacité.**

● **Deux actes et demi de violence grave** sont commis chaque jour dans les écoles et la majorité d'entre eux concerne les établissements placés dans des zones d'éducation prioritaires. Un tel climat ne peut, à l'évidence, que perturber la vie et les repères moraux des enfants et des adolescents qui y sont inscrits.

Il faut donc poursuivre dans la voie tracée dans le plan d'actions pour la sécurité : **recourir en tant que de besoin aux appelés du service national**, mobilisés dans les banlieues, pour assurer la tranquillité des sorties d'école, **protéger physiquement** - par des murs ou des grilles adaptés- les centres d'enseignement des incursions des «bandes» avoisinantes, **créer les postes nécessaires d'appariteurs et de surveillants** pour que collèges et lycées redeviennent les lieux de paix et de tranquillité qu'ils doivent être.

● **L'instauration d'un climat d'insécurité** dans certaines cités résulte le plus souvent, des agissements d'un nombre limité de personnes : organisateurs de trafics illicites (drogue, recel) ou individus particulièrement agressifs ou violents. Sur ce point, la quasi-totalité des témoignages recueillis sur le terrain concordent. La Mission considère que, pour enrayer cette dérive, il est essentiel de dissuader les adolescents et les enfants en situation de fragilité



psychologique d'imiter ceux de leurs aînés qui se livrent au vol ou au trafic de stupéfiants. Or, pour montrer à ces jeunes que des actes illicites peuvent être sévèrement sanctionnés, il est indispensable de ne pas laisser en liberté ceux dont l'exemple peut être corrupteur.

La Mission estime, en conséquence, **nécessaire de donner la priorité à la répression des «noyaux durs» de délinquants et de trafiquants.**

Certes, cette répression ne suffira pas à régler la crise des banlieues, mais elle devrait au moins effacer le sentiment d'impunité générale qui a trop longtemps prévalu et qui a indéniablement joué un rôle dans le développement de la délinquance.

Bien entendu, pour être efficace une stratégie de répression accentuée doit être **accompagnée d'une amplification des politiques de prévention de la toxicomanie et d'encadrement social des quartiers violents.** Dans ces conditions, celles-ci pourront être réellement opérantes. Cette prévention renouvée devrait, notamment, reposer sur un partenariat entre les collectivités locales, les conseils communaux de prévention de la délinquance et les services des ministères de l'Intérieur et de la Justice. Par ailleurs, les résultats, apparemment très probants, des actions de prévention menées par des unités spécialisées de la police nationale amènent la Mission à préconiser un élargissement d'expériences de ce genre.

Enfin, pour ce qui concerne la lutte contre la drogue, la Mission juge que cette action nationale doit être complétée par **une action internationale déterminée, visant à réagir contre la production de stupéfiants dans les pays d'origine.** Sur cet aspect du dossier les propositions avancées par M. Gérard LARCHIER, dans son rapport d'information sur le trafic de drogue dans l'espace Schengen (rapport Sénat n° 72 / 1992-1993 du 1er décembre 1992), ouvrent un grand nombre de pistes qu'il conviendrait d'explorer plus avant.

● L'amélioration de l'ilotage des quartiers difficiles, de la protection des établissements scolaires contre la violence et de la lutte contre la délinquance devrait entraîner, dans ces quartiers, une installation plus permanente des forces de police. **Toutes choses égales par ailleurs et eu égard aux préoccupations de l'ensemble des Français, il semble toutefois fort improbable que les effectifs actuellement disponibles puissent permettre d'atteindre un tel objectif.**

Or, l'augmentation de ces effectifs -même si elle est justifiée- ne peut s'envisager que de manière très limitée dans le contexte budgétaire actuel, d'autant plus qu'avec 220.000 policiers et gendarmes notre pays n'est pas démunie de moyens. En revanche, ces moyens ne se trouvent pas toujours employés de façon optimale.

Ainsi, quelque neuf mille policiers sont affectés à des tâches administratives et ne peuvent de ce fait assurer de présence sur la voie publique. Un tel chiffre est manifestement excessif quand on sait que, par ailleurs, l'administration dont dépendent ces policiers emploie seulement onze mille fonctionnaires des cadres administratifs et techniques.

Il est, en conséquence, tout à fait judicieux de poursuivre dans la voie ouverte en 1992 et de **substituer progressivement des personnels administratifs de droit commun aux policiers occupant des emplois de bureau**. En outre, nombre d'observateurs avertis font remarquer que les conditions de fonctionnement du service public de police, ouvert vingt-quatre heures sur vingt-quatre, comme les avantages acquis au fil des ans, ont conduit à accorder des horaires de travail très privilégiés aux policiers.

A Paris, on estime à 180 jours par an le temps de travail effectif accompli par les policiers en tenue. En province, l'organisation du travail en cinq brigades de roulement a placé une grande partie de la police urbaine dans une situation pour le moins absurde puisque, pour les policiers assurant leurs tâches selon cette rotation, les récupérations peuvent représenter plus de deux jours et demi par semaine. S'appuyant sur ces chiffres, des études fiables concluent que les policiers travaillent en moyenne une trentaine d'heures par semaine. Cette moyenne recouvre, toutefois, des réalités très contrastées : les fonctionnaires qui sont affectés dans les services de police judiciaire effectuent *fréquemment* une soixantaine d'heures par semaine et la pénibilité du travail, notamment dans les brigades nocturnes, doit être soulignée.

Dans un tel contexte, il serait **opportun d'organiser l'extension aux policiers du système de compensation des heures supplémentaires actuellement appliqué aux CRS**. Ceux-ci bénéficient, en effet, d'une indemnisation financière et non d'une récupération horaire de leurs heures supplémentaires, ce qui leur assure une meilleure disponibilité opérationnelle. Appliquée aux policiers de manière expérimentale dans trois départements, cette mesure a été concluante (80 policiers supplémentaires sur le terrain). Sa généralisation devrait donc intervenir dans les meilleurs délais.

La Mission juge également souhaitable que soit engagée une réflexion nationale -exempte de tout corporatisme- sur l'organisation des missions de police dans notre pays.

Elle note, en effet, que la répartition des tâches entre gendarmes et policiers n'a guère évolué au cours des trente dernières années en dépit des mutations qu'a connues la société française : cent mille gendarmes sont affectés au maintien de l'ordre dans une France rurale de moins en moins peuplée, cent vingt mille policiers (20 % de plus qu'il y a vingt ans) sont chargés de faire respecter la légalité républicaine dans une France urbaine dont la population a plus que triplé depuis 1960.

**De même, le partenariat entre polices nationales et polices municipales devrait être développé.** Les polices municipales regroupent environ 10.000 hommes repartis dans plus de 2.500 communes. Ces forces pourraient permettre, en zone urbaine, d'alléger la police nationale de certaines de ses tâches pour lui permettre de se consacrer plus complètement à ses missions de maintien de l'ordre. Enfin, **un recours accru aux policiers ou gendarmes auxiliaires** (ces jeunes appelés qui effectuent leur service national dans les forces de l'ordre) apparaît souhaitable, mais ne saurait, à lui seul, constituer une solution viable (un «auxiliaire» doit être en permanence encadré par deux titulaires).

*c) Des moyens plus efficaces doivent être recherchés pour traiter la délinquance des mineurs*

Les inquiétudes que peuvent inspirer la croissance de la délinquance des mineurs, ainsi que le sentiment d'insécurité qui en résulte dans les quartiers en difficulté ont déjà été mis en évidence (cf. supra : première partie, chapitre II). Or, il faut le savoir, le dispositif pénal actuellement applicable aux mineurs de moins de seize ans se caractérise, à la fois, par l'interdiction -parfaitement justifiée- de leur infliger des peines de prison et par l'absence de toute alternative crédible à la prison.

Cette lacune crée chez le délinquant mineur un sentiment d'impunité d'autant plus redoutable que la clémence de la loi n'est que temporaire. En effet, le jour où son âge ne le met plus à l'abri des foudres du droit, les raisons de la sévérité des peines qui lui sont infligées échappent à sa compréhension puisque, quelque temps auparavant, pour des actes similaires, il ne recevait que des sanctions souvent considérées comme symboliques (placement en milieu éducatif ouvert, condamnation avec sursis, travaux d'intérêt général...). Entre temps, le vide légal existant n'aura pas permis de lui inculquer le nécessaire respect de l'autre qu'impose la vie sociale. Bien plus, ce vide légal aura même contribué à enraciner en lui le mépris d'un ordre social pouvant lui apparaître plus prompt à menacer qu'à sévir et, en définitive, bien plus doux que la loi des rues au contact de laquelle il a forgé sa morale. **Sans compter que cette particularité de notre système pénal peut être utilisée par des adultes, déjà endurcis dans l'action délictueuse ou criminelle, pour employer ces jeunes à de basses besognes**

dont l'exécution par d'autres que des mineurs serait passible de fortes sanctions.

Pour toutes ces raisons, la Mission estime indispensable de définir des solutions qui, tout en maintenant le refus -sauf cas très particuliers- de l'enfermement carcéral, seraient suffisamment dissuasives pour empêcher qu'une jeunesse vulnérable ne croit que l'acte délictueux est un acte sans conséquence.

## B. RESTAURER LES VALEURS DE LA RÉPUBLIQUE

Pour assurer une meilleure insertion des zones urbaines à problèmes dans la société, il convient également d'enrayer les divers processus qui contribuent à les déstabiliser. Il faut ainsi engager une lutte sans faille contre l'immigration clandestine, redonner vitalité à la politique d'intégration, refuser les pratiques contraires à nos principes fondamentaux et revivifier les instances locales de la démocratie.

### 1. Lutter contre l'immigration clandestine

La France doit rester fidèle à la notion de droit d'asile mais elle ne peut continuer à servir d'abri à ceux qui détournent ou bafouent ses procédures d'accueil et qui, souvent, s'installent dans ses banlieues déshéritées dont ils accentuent ainsi la marginalisation.

● La Mission approuve, en conséquence, les mesures que le Gouvernement a prises, au cours de l'année écoulée, notamment les lois adoptées pour maîtriser l'immigration et mieux organiser l'entrée, l'accueil et le séjour des étrangers en France.

● Elle considère également que pour décourager les candidats à l'immigration illégale, il est indispensable de leur faire clairement savoir qu'ils seront refoulés s'ils pénètrent en France et y sont appréhendés.

Parallèlement, des décisions concertées doivent être prises avec les autres pays de la CEE et une vigilance toute particulière observée dans la mise en place des mesures devant accompagner l'ouverture des frontières intérieures de la Communauté.

● Toutefois, on se bercerait d'illusions en imaginant qu'une démocratie respectant les Droits de l'Homme peut s'isoler durablement dans le confort de sa prospérité, en ignorant les souffrances des déshérités.

Aussi apparaît-il opportun d'envisager une amélioration des aides économiques versées par la France et les pays de la Communauté européenne, aux pays qui composent leurs bassins d'immigration traditionnels, en les adaptant pour éviter les échecs des décennies 70 et 80.

## **2. Redonner vitalité à la politique d'intégration**

La crise des banlieues en est une illustration : dans le contexte économique dégradé que nous connaissons, le système français d'intégration tend à atteindre ses limites de rupture. Il n'a pas perdu sa vitalité. Loïn s'en faut ! Dans leur très grande majorité, les enfants d'immigrés veulent être Français. Mais la volonté d'intégration des populations d'origine étrangère résidant régulièrement en France a besoin d'être affirmée avec davantage de conviction.

La réforme du code de la nationalité -proposée par le Sénat dès 1990 et adoptée cette année par le Parlement- va à l'évidence donner une vigueur nouvelle à notre tradition d'intégration. En revenant sur le principe de l'acquisition automatique de la nationalité, elle confèrera une plus grande valeur à l'obtention de la qualité de Français par les jeunes nés de parents immigrés.

C'est ce même souci de dessiner plus nettement les contours de l'identité nationale qui fait que la Mission souhaite que **soient renégociés les accords et conventions bilatéraux permettant l'accomplissement, par les doubles nationaux, des obligations du service national dans un autre pays que celui de la nationalité choisie.**

De même, la Mission estime nécessaire de remettre en cause la **politique des langues et cultures d'origine** suivie depuis une vingtaine d'années par le ministère de l'Education nationale.

En revanche, l'**instauration d'une réelle éducation civique dans tous les établissements scolaires inscrits en zone d'éducation prioritaire** lui apparaît essentielle.

Enfin, la nationalité française ne devrait plus, à l'avenir, pouvoir s'acquérir comme un vulgaire bien commercial. La **pratique des mariages de complaisance**, qui permet à un étranger d'acquérir la nationalité française avec la complicité rémunérée d'un Français qui accepte de l'épouser, **doit être combattue avec énergie**. Dans cette perspective, la Mission souhaite que la modification introduite par la réforme du code de la nationalité mette fin à cette pratique inacceptable.

### **3. Refuser les pratiques contraires à nos principes fondamentaux**

Sous l'influence des populations d'origine étrangère qui y sont sédentarisées et de la logique des règles juridiques qui régissent le statut personnel des immigrés, on constate dans beaucoup de nos cités en dérive des comportements sociaux qui sont non seulement profondément différents mais, aussi, contraires à certaines de nos traditions humanistes. De fait, il est notoire que la contrainte matrimoniale, ainsi que la polygamie y sont couramment pratiquées et que l'excision ou l'infibulation des fillettes sont coutumières dans certaines communautés.

L'action à engager -sans brutalité mais aussi sans faiblesse- ne peut s'envisager que dans la fidélité à nos engagements internationaux. Autant que l'interdiction, elle devrait viser à privilégier l'éducation et l'information.

Cependant, la Mission est favorable à ce que notre pays renégocie les conventions bilatérales comportant des **dispositions contraires à nos valeurs**.

De même, il apparaît souhaitable que soit débattue dans le pays la proposition avancée par certains mouvements associatifs de faire souscrire à toute personne ayant obtenu le droit d'effectuer un séjour de longue durée en France, une sorte de **contrat exposant clairement les droits qu'elle pourra exercer et**

**les obligations qu'elle devra respecter** tout au long de sa présence sur place.

#### **4. Vivifier les instances locales de la démocratie**

Le désintérêt pour les procédures démocratiques, constaté dans les quartiers déshérités, concourt à leur isolement, car il a pour effet de restreindre l'influence de leurs habitants sur les décisions des élus.

Connaissant la puissance irrépensible des mécanismes démocratiques, les membres de la Mission considèrent que si la mobilisation électorale y augmentait, les forces politiques en compétition aux différentes élections s'attacheraient à mieux prendre en compte les problèmes de ces quartiers en faisant, par exemple, une plus grande place à des candidats qui en sont issus ou en connaissent les problèmes.

**Pour favoriser ce changement, il convient donc que l'Etat et les collectivités territoriales engagent des moyens importants pour conduire des campagnes civiques spécifiques dans les zones urbaines en déshérence.** Le principe d'égalité voudrait d'ailleurs que ces campagnes se déroulent dans tous les endroits où, soit l'inscription sur les listes électorales, soit le taux de participation électorale est inférieur d'un pourcentage à déterminer aux moyennes nationales.

Dans les mêmes lieux, la restauration de l'instruction civique préconisée antérieurement pourrait également prendre des formes plus accentuées et plus adaptées aux caractéristiques des populations concernées

Les pouvoirs publics devraient accompagner ces efforts en développant une stratégie destinée à susciter, **dans nos banlieues en dérive, l'émergence d'interlocuteurs représentatifs et à renforcer la vie associative**, afin que l'expression des tensions y prenne des voies normales.

#### **C. CRÉER DES EMPLOIS DE PROXIMITÉ**

Dans les «*poches de pauvreté*» de nos villes, on n'entend plus le bruit du travail. Commerces et entreprises artisanales ont disparu. Nombre de firmes industrielles qui, il y a dix ans encore, y

offraient des emplois non qualifiés, ont fermé leurs portes, ont délocalisé leurs chaînes de production dans le Tiers-Monde ou, en automatisant leurs processus de fabrication, ont supprimé ces emplois. La récréation, sur place ou à proximité, d'emplois de préférence non qualifiés est donc la clef de tout. Sans réussite sur ce point, la situation actuelle -même si elle cessait de s'aggraver- risquerait de perdurer. C'est pourquoi, dans ces zones comme dans l'espace rural, il est indispensable d'alléger les charges obligatoires qui pèsent sur l'emploi, de multiplier les actions économiques spécifiques et de favoriser le développement de formes adaptées de travail, éventuellement en en organisant une nouvelle répartition.

### **1. Alléger les charges obligatoires pesant sur l'emploi**

- Le Gouvernement d'Edouard BALLADUR a engagé une politique d'allègement du poids des charges sociales qui pèsent sur le coût du travail et, en particulier, sur l'emploi peu qualifié. Il a décidé d'exonérer les employeurs du versement des cotisations familiales, pour les salaires mensuels inférieurs à 1,2 fois le SMIC. La Mission approuve cette mesure -dont le coût est estimé à 9 ou 10 milliards de francs-, car elle va permettre de diminuer le coût du travail de 4 % pour les salariés rémunérés au niveau du SMIC. Elle estime, toutefois, que la politique ainsi engagée qui vise, à terme, à transférer le financement de la branche famille de la Sécurité sociale des entreprises vers le budget de l'Etat devrait être mise en oeuvre de façon accélérée dans les quartiers prioritaires.

**Elle propose que, dès 1994, toutes les entreprises installées ou s'installant dans un quartier entrant dans cette catégorie soient exonérées de cotisations familiales et que le coût de cette mesure soit pris en charge par l'Etat.** Les incidences financières d'une telle mesure ne représenteraient qu'une très faible partie des quelque 125 milliards de francs qu'il est, à échéance plus ou moins éloignée, envisagé de faire supporter au budget général au titre du financement de la branche famille. En outre, cette mesure ayant vocation à être étendue progressivement à l'ensemble des entreprises, elle ne conférerait nullement un avantage excessif aux sites concernés tout en compensant leurs actuels handicaps.

- Par ailleurs, la Mission relève que les actuels dispositifs législatifs permettant aux collectivités locales d'exonérer de la taxe



**professionnelle** les entreprises qui s'établissent sur leur territoire sont, à la fois, insuffisants et fréquemment très difficiles à appliquer.

Ils sont insuffisants, car la loi d'orientation pour la ville (LOV) qui les a institués en limite l'effet aux seuls parts communales et départementales. Ils sont, de plus, difficilement applicables par les municipalités qui ont à gérer un quartier en dérive, lorsque cette gestion -et c'est souvent le cas- obère lourdement les finances locales.

C'est pourquoi, ainsi que le Sénat l'avait demandé lors de la discussion de la LOV, votre Mission propose **d'ouvrir le champ d'exonération à l'ensemble de la taxe professionnelle**, la décision concernant la part de l'Etat restant, bien entendu, subordonné à l'accord de son représentant dans le département. De même, la Mission juge nécessaire qu'à l'avenir, pour les situations les plus graves, la perte résultant, pour les finances communales, **d'une exonération de taxe professionnelle puisse, pendant les trois premières années au moins, être compensée en partie par l'Etat**. Ce partage n'interviendrait, en tout état de cause, que lorsque la faiblesse du potentiel fiscal ou l'importance des charges de la commune le justifierait. Il serait alors opéré selon des clefs de répartition à moduler en fonction de la situation locale.

Enfin, il est souhaitable -toujours pour les quartiers rencontrant les plus grandes difficultés- de réfléchir aux conditions dans lesquelles ces exonérations pourraient être étendues aux entreprises déjà installées, mais qui, en l'absence de soutien, risquent d'être amenées à fermer leurs portes.

● **Pour ce qui est de la région parisienne, une réflexion particulière devrait être menée afin de déterminer dans quelles conditions la taxe sur les bureaux -propre à l'Ile-de-France- pourrait, pour les entreprises déjà localisées dans cette région, être supprimée dans les quartiers déshérités.** Ceci pourrait, en effet, être de nature à favoriser le transfert d'activités tertiaires localisées dans des quartiers nantis.

Dans le même esprit, il est clair pour la Mission que l'autorisation administrative préalable à la construction et à l'affectation de grandes surfaces de locaux professionnels en Ile-de-France -dont le rétablissement est proposé par ailleurs- ne s'appliquerait pas dans les zones franciliennes faisant l'objet d'un contrat de ville.

● **Il reste que la mesure la plus efficace pour attirer des entreprises dans les quartiers les plus handicapés consisterait à**

leur adapter le système des «zones d'entreprise», créées en 1986, en proposant des allègements fiscaux conséquents et des formalités administratives réduites au minimum. Ces avantages devraient être consentis aux chefs d'entreprises qui s'implantent dans les quartiers ou y étendent leur activité et aux habitants de ces zones qui souhaitent créer sur place leur entreprise.

**Sur tous ces sujets, la Mission souhaite que le Gouvernement engage une action résolue auprès de la Communauté européenne pour résoudre les problèmes que pose la réglementation communautaire limitant strictement les avantages fiscaux pouvant être consentis dans des zones qui ne sont pas couvertes par le FEDER.**

L'inscription dans les programmes du FEDER des quartiers connaissant les plus graves difficultés pourrait, éventuellement, résoudre ce problème. Ceci souligne la nécessité pour l'Europe de s'impliquer dans les politiques urbaines et de mettre en place des aides spécifiques en faveur des quartiers prioritaires, afin de compléter les actions qu'elle mène déjà dans les zones industrielles en déclin et dans les zones rurales fragiles.

## **2. Multiplier les actions économiques spécifiques et développer les services publics**

Tous les membres de la Mission en sont convaincus : l'arrivée d'entreprises dans les zones urbaines à problèmes ne doit pas être passivement attendue, mais systématiquement organisée. Le rétablissement de la sécurité, ainsi que le rapport l'a déjà souligné, est un préalable essentiel. Les efforts doivent, toutefois, aller bien au-delà. Peut-on, en effet, croire que des entrepreneurs choisiront de s'installer dans des endroits réputés difficiles s'ils n'y trouvent pas des locaux disponibles à des loyers attractifs ? Peut-on espérer emporter leur décision si ces endroits sont mal desservis par les transports en commun et si les services publics nécessaires à l'activité économique (Poste, France Télécom ...) y sont absents ou mal représentés ?

● **Il faut inciter les offices d'HLM et les autres bailleurs sociaux à opérer des changements d'usage d'une partie de leurs bâtiments afin d'y héberger des activités commerciales et artisanales et modérer leurs éventuels appétits mercantiles en les encourageant à maintenir les loyers habituels des locaux transformés : telle est l'une des voies à suivre.**

● **Il faut aussi élaborer un plan de relocalisation des services publics dans chaque agglomération en privilégiant les quartiers en difficulté et en se dotant des moyens de le mettre en oeuvre.**

Tous les acteurs sociaux (Etat, collectivités locales, entreprises, chambres de commerce, offices d'I.L.M...) ont leur rôle à jouer dans cette reconquête économique, même si la responsabilité de l'impulsion et de la coordination incombe à l'Etat et aux communes.

● **En tant que de besoin, pour assurer ponctuellement le succès de cette reconquête, l'Etat devrait également être autorisé par le Parlement à octroyer des exonérations partielles et temporaires de l'impôt sur les sociétés et sur les bénéfices industriels et commerciaux pour les zones les plus durement touchées.**

Appliquées aux commerces s'implantant sur place un tel avantage pourrait donner lieu à des engagements de limitation de prix. Ce mécanisme permettrait de drainer davantage de clientèle vers ces magasins et, conforterait leur installation. Surtout, il éviterait que les prix locaux des biens de consommation courante soient -ainsi que cela risque d'être le cas dans un premier temps en raison par exemple de risques de vol excédant la moyenne- plus élevés que ceux pratiqués ailleurs et qu'il en résulte, soit une charge supplémentaire pour des populations défavorisées, soit une désertion des nouveaux centres commerciaux conduisant à leur fermeture. Pour redonner vie à la rue -et par là même aux quartiers- il faut y assurer la sécurité mais aussi y susciter l'animation commerciale.

● **La prise du contrôle de tous les commerces d'un quartier par les membres d'une même communauté traduit et amplifie les phénomènes de regroupement ethnique qui favorisent la marginalisation d'un quartier. Pour limiter de telles dérives, il serait utile d'engager des études visant à déterminer les conditions dans lesquelles pourrait être contrôlée -voire soumise à autorisation- la réouverture, par des étrangers, de commerces antérieurement tenus par des Français et fermés, sous une pression qu'on serait tenté d'appeler «ethnique».**

● **Le maintien d'un tissu économique diversifié dans les quartiers prioritaires pourrait aussi passer par la mise en place, soigneusement ciblée, d'un système de bonification des emprunts**

souscrits par des entrepreneurs s'engageant à s'installer dans les quartiers prioritaires ou à y demeurer.

2

### **3. Assurer l'intégration par des formes nouvelles de travail**

#### *a) Appuyer les entreprises d'insertion*

Chômeurs de longue durée, jeunes en dérive, toxicomanes, beaucoup de personnes résidant dans un quartier prioritaire se révèlent incapables à occuper un emploi normal dans une entreprise traditionnelle. Le développement des entreprises d'insertion est né de ce constat. Celles-ci offrent à des gens incapables de s'adapter aux contraintes d'un emploi classique, des postes peu productifs, subventionnés par les pouvoirs publics, afin de les mettre en situation de travail et de leur apprendre un métier.

Ce mouvement impulsé dans le courant des années 1980 par des travailleurs sociaux soucieux de sortir de la logique d'assistance est, aujourd'hui, soutenu par les dirigeants éclairés de grands groupes d'entreprises. On comptait, en 1992, environ 400 entreprises d'insertion (350 en 1991) réparties sur le territoire national et offrant au total 12.000 postes de travail. Le chiffre d'affaires moyen aurait été de deux millions de francs en 1990. A ces entreprises d'insertion proprement dites qui -tout en recevant des subventions destinées à pallier l'insuffisante productivité des personnes recrutées- utilisent les mêmes règles et la même rigueur que les entreprises classiques, on ajoute habituellement les régies de quartiers et les associations intermédiaires. Au total, les différents dispositifs d'insertion ont généré 450.000 contrats de travail en 1992, dont il est vrai un grand nombre de faible durée. Cela correspond à quelque 26.000 emplois à plein temps

**En définitive, le bilan des entreprises d'insertion démontre qu'elles constituent une réponse crédible au problème de l'exclusion de franges entières de la population. Deux personnes sur trois trouveraient un emploi à l'issue de leur passage dans une entreprise d'insertion.**

Cependant, ces résultats ne doivent pas dissimuler que l'impact de ces entreprises demeure encore restreint. Les chiffres (cités antérieurement) relatifs au nombre d'emplois qu'elles offrent le soulignent. Le rapport du Conseil national des villes publié l'an dernier remarquait d'ailleurs que *«l'ampleur des effets des expériences réussies sur le chômage local reste très faible»*.

**Au vu de cette situation, la Mission est amenée à préconiser une accentuation des soutiens publics aux entreprises d'insertion. Hormis les aspects financiers, tout à fait**

essentiels, ces soutiens devraient viser à favoriser la création et l'efficacité de telles entreprises en leur fournissant un certain nombre de moyens logistiques (assistance juridique et conseil à la création, mise à la disposition de locaux...) et en engageant administrations et entreprises publiques, mais aussi PMI et PME, à ne pas hésiter à recourir à leurs services. Il s'agirait également de mieux coordonner le suivi social des personnes ainsi embauchées avec les actions menées par les services sociaux des départements et des communes.

*b) Favoriser l'emploi des habitants lors d'opérations visant à la réhabilitation de leur quartier*

La priorité donnée à l'emploi dans les quartiers en dérive doit s'afficher concrètement sur le terrain. Les programmes de réhabilitation des cités qui mobilisent d'importants fonds publics doivent être l'occasion de fournir sur place du travail -fut-il temporaire- à ceux des résidents, jeunes ou moins jeunes, qui sont au chômage. Leur participation aux travaux ne peut d'ailleurs que contribuer à la pérennité des embellissements ou des réparations effectués. Cependant, au regard des règles posées par le code des marchés publics, une clause d'embauche imposée à une entreprise adjudicataire lors d'un appel d'offres n'a pas de valeur légale. L'entreprise qui obtient le marché peut donc ne pas respecter cette clause.

Pour diminuer cet obstacle, la Mission propose qu'une réforme dudit code permette, dans des limites raisonnables, d'imposer le respect de telles clauses.

*c) Poursuivre les réflexions sur une nouvelle répartition du travail*

Dans son rapport sur la politique de la ville, le sénateur Gérard LARCHER avait également suggéré de faciliter, par des mesures incitatives, une nouvelle répartition du travail.

Il se déclarait favorable à une réduction simultanée du temps de travail et du salaire, fondée sur le volontariat et négociée collectivement au sein de l'entreprise. Il préconisait, entre autres, d'encourager une telle solution par des mécanismes de solidarité collective -mis en oeuvre dans le cadre de l'intéressement des salariés aux résultats des entreprises, dès lors qu'elle permettait de sauver des emplois menacés ou d'en créer de nouveaux. Le retentissement des propositions avancées par le Sénat en faveur de l'expérimentation -dans des conditions très strictes- d'une réduction du temps de travail, négociée ponctuellement entreprise par entreprise, lors de la discussion de la loi quinquennale sur l'emploi, a démontré

que ces orientations rejoignent les préoccupations de l'opinion publique. La multiplication des accords d'entreprises passés en ce sens, ces derniers temps, malgré l'absence de toute compensation financière a, en outre, souligné l'intérêt d'une telle piste de réflexion.

La Mission estime, en conséquence, nécessaire d'examiner plus avant ces procédures en ayant le souci d'encadrer socialement les initiatives prises en ce sens par les dirigeants d'entreprises, afin d'éviter les excès qui ont pu être constatés ici ou là.

## **II. DONNER UN NOUVEL ÉLAN À LA POLITIQUE DE LA VILLE**

Nous l'avons vu, la politique de la ville s'est égarée dans un véritable labyrinthe bureaucratique. Il est urgent de l'en sortir !

Pour ce faire, il s'agit :

- de recadrer cette politique sur son objectif central, à savoir la reconstruction dans le monde urbain des solidarités humaines et géographiques aujourd'hui ébranlées ou rompues ;
- de l'appliquer avec un souci prioritaire d'efficacité ;
- et de dégager les moyens financiers nécessaires à sa réussite.

### **A. RECONSTRUIRE LES SOLIDARITÉS**

La tendance ségrégationniste dans l'habitat s'est fortement accentuée tout au long du dernier demi-siècle : c'est là une des causes profondes de la crise des villes. Les populations venant des campagnes qui ont afflué dans leurs murs et la force de la pression démographique naturelle ont eu un double effet : l'aire géographique des villes s'est étendue et leur marché immobilier a été rendu extrêmement sélectif. Creuset du brassage social depuis le Moyen-Age, le monde urbain est ainsi devenu un conglomérat de zones hétérogènes et fortement contrastées : quartiers-dortoirs, quartiers d'affaires, quartiers commerçants, quartiers résidentiels.

Dans l'hypothèse d'une ville gérée par une seule commune, cette situation peut être corrigée grâce aux instruments

existants de planification urbaine, en particulier le plan d'occupation des sols. Il n'en est pas de même dans le cas des grandes agglomérations où l'évolution historique a conduit à rejeter sur les communes limitrophes les activités les moins rentables et les populations les plus pauvres. Pour raccomoder le tissu urbain et reconstituer son harmonie, il est donc indispensable de promouvoir le brassage social des quartiers et de lutter contre le «*zonage fonctionnel*» des agglomérations.

Pour atteindre ces objectifs, il est nécessaire de favoriser institutionnellement une mixité bien comprise de l'habitat, d'agir concrètement sur l'urbanisme et le logement et d'améliorer les dispositifs sociaux existants. Aussi une telle politique se doit-elle d'être définie et coordonnée par l'Etat, même si sa mise en oeuvre doit reposer sur un partenariat avec les collectivités locales.

## **1. Favoriser institutionnellement la mixité de l'habitat**

### *a) Un objectif : abattre le zonage des agglomérations*

Compte tenu des caractéristiques de la population accueillie dans le logement social, une commune devient difficile à gérer de façon équilibrée, passée une certaine proportion de logements de ce type, que l'on peut évaluer à 40 %. Or, certaines communes classées en DSQ comptent parfois 90 % de logements sociaux par rapport au parc total de logements !

Quand, en outre, une logique absurde spécialise certains de ces quartiers dans l'accueil de populations étrangères déracinées, il faut bien avoir conscience de l'ampleur des problèmes sociaux entraînés : marginalisation des structures scolaires par départ des enfants des familles les plus favorisées, accroissement des difficultés d'intégration par l'école, tensions ethniques...

Pour critiquables qu'elles fussent dans leurs aspects pratiques, les initiatives prises, depuis 1991, en faveur d'une redistribution financière entre les communes «*riches*» et les communes «*pauvres*» ont eu le mérite de souligner l'indispensable solidarité qui doit exister entre les municipalités. Mais les mécanismes mis en place (dotation de solidarité urbaine et dotation de solidarité des communes d'Ile-de-France) n'ont traité que l'aspect purement financier de la solidarité et les programmes locaux de l'habitat créés par la loi d'orientation pour la ville souffrent de graves insuffisances

(absence de régionalisation des taux et oubli du cas des communes surchargées où continuent de s'implanter des HLM).

Dans ces conditions, nombre des membres de la Mission sont amenés à regretter l'insuffisante association des maires des quartiers difficiles à la répartition des logements sociaux, l'Etat, les offices d'habitation à loyers modérés et les organismes collecteurs du 1% patronal effectuant 90 % des attributions.

Sur ce délicat dossier, le dialogue -engagé au plan intercommunal- entre tous les partenaires (Etat, collectivités locales, bailleurs sociaux, réservataires) constitue vraisemblablement la solution à privilégier. Cela peut toutefois se révéler insuffisant. La Mission propose donc d'interdire toute construction nette de logements sociaux dans les communes dépassant 40 % de logements HLM.

Parallèlement, il s'agit aussi d'engager un débat sur la répartition des compétences en matière de logement entre l'Etat et les collectivités locales dans le but d'assurer à ces dernières une plus grande autonomie et une plus grande responsabilité.

*b) Un principe : développer, de manière pragmatique, la mixité de l'habitat*

Votre Mission en est convaincue : la mixité de l'habitat est une condition essentielle de l'harmonie sociale. Mais seule une volonté politique forte, exprimée au niveau national et au niveau local, peut en favoriser la restauration.

Ce retour à la mixité de l'habitat ne peut, toutefois, pas se concevoir dans le cadre limité du seul logement social de type HLM. En raison, d'une part, de la disparition à un rythme accéléré du patrimoine privé à vocation sociale (75.000 logements par an) et, d'autre part, de la chute de l'accession sociale à la propriété (le nombre des prêts d'accession à la propriété et des prêts conventionnés avec aide personnalisée au logement a diminué des 2/3 entre 1985 et 1991), les organismes HLM sont, en effet, submergés par une demande croissante. Actuellement, ils ne disposent pour ainsi dire plus de logements vacants, alors que le taux de rotation de ceux-ci dépasse à peine 10 % et que les demandes d'attribution ont plus que doublé au cours des dernières années.

De ce fait, une meilleure mixité de l'habitat implique de renverser les barrières qui existent entre logement dit social et secteur privé : il faut favoriser le parc locatif privé à vocation

?



**sociale et ouvrir le parc HLM aux classes moyennes.** Pour agir en ce sens, il conviendrait conjointement de :

① **développer le parc locatif social de fait**, en soutenant, par des allègements fiscaux, la construction de logements privés adaptés : logements intermédiaires ou à vocation sociale ;

② **favoriser l'accession sociale à la propriété** par des prêts, à taux supportables pour les ménages modestes et en nombre suffisant, en créant éventuellement un produit plus social que le prêt d'accession à la propriété (PAP) ;

③ **assouplir progressivement les règles applicables aux logements HLM**, afin d'y attirer de nouvelles catégories de population soit pour l'accession à la propriété (vente de logements HLM aux locataires), soit pour la location (augmentation progressive des plafonds de revenus), cet assouplissement pouvant être modulé régionalement pour tenir compte des circonstances locales ;

④ **conférer officiellement aux organismes du logement social le droit et la mission d'assurer une répartition équilibrée et harmonieuse des populations en liaison avec les élus locaux**, notamment dans le cadre d'une intercommunalité volontaire ;

*c) Un moyen : une nouvelle donne des responsabilités et des pouvoirs*

La réintégration sociale des quartiers difficiles, le rééquilibrage de la localisation des activités et des hommes sont des objectifs difficiles à atteindre par une commune isolée. La cohérence du développement urbain, la répartition équitable des coûts et des avantages de l'urbanisation nécessitent la coopération des différents niveaux de collectivités locales, notamment dans le cadre de schémas-cadres intercommunaux ou d'agglomération. Ceux-ci devraient viser à dégager des solutions harmonisant tant la localisation du logement social que celle des activités.

**Il est donc souhaitable que soient développées dans l'esprit de volontariat, traditionnellement défendu par le Sénat, les formes les plus achevées de l'intercommunalité.**

La planification urbaine, particulièrement dans les agglomérations, doit aujourd'hui être gérée non pas en termes de concurrence mais de complémentarité. Elle ne peut plus être dissociée du renforcement de la coopération intercommunale. Cette dernière constitue la seule alternative au retour de l'interventionnisme de

l'Etat. Mieux les collectivités locales assumeront effectivement leurs responsabilités et moins l'Etat sera tenté de reprendre d'une main ce qu'il a donné de l'autre.

## **2. Agir concrètement sur l'urbanisme et le logement**

● **Les démolitions d'immeubles**, telles celles qui ont eu lieu à Mantes-la-Jolie le 26 septembre 1992, présentent des avantages indéniables dans les quartiers meurtris par les erreurs d'urbanisme engendrées par les conceptions architecturales et les techniques de construction qui ont dominé les années soixante. Certains grands ensembles érigés à l'époque apparaissent irrécupérables tant, quand s'y ajoutent les difficultés liées au chômage et à la délinquance, ils suscitent de problèmes de gestion quotidienne quasi-insolubles, et tant les programmes de réhabilitation qui y sont développés tendent à devenir de véritables gouffres financiers (9 milliards de francs sur les 12 milliards de francs de crédits mobilisés, dans le cadre du IXème Plan, pour les actions de «développement social urbain».

Néanmoins, le coût des destructions n'est nullement négligeable. Faire exploser une barre de dimension moyenne revient à environ à 20 millions de francs. Par ailleurs, les populations concernées accueillent parfois assez mal la disparition de leur cadre de vie habituel et l'obligation de déménager qui l'accompagne. Surtout, à court terme, ces destructions massives ne peuvent s'envisager que de façon très restreinte. Même s'ils sont estimés seulement à une cinquantaine, les grands ensembles à l'origine des problèmes de certains quartiers représentent 100.000 logements sur les 3,5 millions que comptent le parc H.L.M. Dans le marasme actuel de l'immobilier et du logement social, ils sont donc indispensables à la satisfaction des besoins résidentiels des populations démunies.

En conséquence, par souci de réalisme, votre Mission préconise de ne recourir au démantèlement de lieux de vie dégradés que dans les seuls cas où cette dégradation est tout particulièrement prononcée et où ces lieux se trouvent dans des communes trop lourdement dotées en logements sociaux. Dans ces hypothèses, il ne faut alors pas hésiter à recourir à des méthodes radicales. Mais leur emploi doit devenir l'occasion d'engager un important programme spécifique de compensation immobilière des logements détruits. Celui-ci pourrait être assis sur un régime particulier d'incitation au relogement des personnes concernées et devrait, en tout état de cause, être le moyen de déplacer lesdites personnes dans des communes ne consentant qu'un faible effort en matière d'habitat social.

● Pour la Mission, il convient d'abord de **privilégier les opérations d'aménagement**, notamment celles permettant de panser les blessures causées aux quartiers en dérive (ouvrages d'art permettant leur franchissement et la liaison avec les quartiers voisins, dispositifs anti-bruit).

Il convient également **d'assurer une meilleure desserte** de ces zones. Les lignes de transports doivent y être aisément accessibles et non pas seulement les traverser ou s'arrêter à leurs portes. A Chanteloup-les-Vignes, en banlieue parisienne, beaucoup de choses ont changé avec l'ouverture de la gare. Les collectivités locales qui accordent une réelle priorité à la desserte des quartiers défavorisés et à l'amélioration de leur environnement devraient ainsi bénéficier d'une préférence dans le soutien financier accordé par l'État pour la réalisation ou la modernisation des infrastructures de communication.

Un régime s'inspirant du même principe devrait également être mis en oeuvre, en tant que de besoin, pour appuyer les efforts des communes visant à améliorer la qualité des espaces collectifs -trop souvent avilis- de ces quartiers.

Le plan d'urgence pour la ville, arrêté lors du comité interministériel des villes du 29 juillet dernier, s'oriente dans cette direction puisque, sur les 5 milliards de francs du grand emprunt national affectés à la ville, plus de la moitié sont orientés vers les équipements publics, le désenclavement et l'environnement.

● Faire que la ville offre à tous un cadre pour vivre en famille et facilite l'insertion par le logement des personnes en situation de pauvreté et de précarité passe, bien entendu, par une réhabilitation du parc HLM et une amélioration de leur qualité architecturale. Cela suppose également, et sans doute plus fondamentalement, une **relance de la construction de logements** dans le secteur libre et conventionné, afin d'assurer une augmentation de l'offre de logements sociaux et intermédiaires qui font cruellement défaut dans le centre des villes, mais aussi dans les bourgs ruraux.

- Une première solution consisterait à **augmenter, dans certaines conditions, le plafond fixé à l'imputation des déficits fonciers sur le revenu global des personnes physiques**, pour ce qui concerne les nouvelles opérations immobilières effectuées dans le cadre d'opérations groupées de restauration

**immobilière sur le fondement d'une autorisation spéciale de travaux (articles L.313-1 à L.313-15 du code de l'urbanisme). L'avantage fiscal serait subordonné à une condition de plafonnement des loyers pendant neuf ans, selon des barèmes pouvant être modulés localement par les municipalités sur le modèle des «*périmètres de restauration immobilière*».**

Soulignons pour préciser l'intérêt de cette proposition :

- que l'opération groupée permet les réhabilitations lourdes que nécessitent les immeubles vétustes ;

- que l'autorisation spéciale de travaux, instruite comme une demande de permis de construire, permet le contrôle de la conformité des travaux en même temps que le suivi social des opérations ;

- que le plafonnement des loyers est un puissant moyen de réponse aux besoins de logements sociaux et intermédiaires.

Contrairement à une imputation inconditionnelle des déficits fonciers sur le revenu global, le dispositif proposé garantit un résultat dès le premier franc dépensé, puisqu'il ne s'applique qu'à de nouveaux investissements. En outre, il ne devrait guère entraîner d'incidences sur le niveau global des recettes fiscales. Une étude documentée, réalisée en 1990, sur un parc de 15.000 m<sup>2</sup> de logements ayant fait l'objet de travaux déductibles, a montré que la perte de ressources au titre de l'IRPP se trouvait compensée au bout de trois ans par des gains de TVA sur les travaux et par des recettes accrues des impôts locaux.

- Le second axe de cette politique de relance de la construction consisterait à rénover et élargir le dispositif «**MÉHAIGNERIE-QUILÈS**» institué en faveur de l'investissement immobilier pour la location de logements neufs. En raison des règles adoptées, il a pour effet de favoriser l'offre de petits appartements, qui est aujourd'hui pléthorique. Il conviendrait donc, pour faire jouer ce dispositif en faveur de résidences mieux à même de satisfaire les attentes d'une famille ayant des enfants à charge, **d'appliquer un plafond à la réduction d'impôt et non au montant de l'investissement. Simultanément, la réduction d'impôt, calculée comme actuellement sur la base d'un pourcentage de cet investissement, serait échelonnée dans le temps sans limitation de durée.**

Ainsi, la déduction fiscale maximale continuerait à être fixée à 10 % de l'investissement total et le plafond de 15.000 francs par an pour un couple serait maintenu. En revanche, les plafonds d'investissement (600.000 francs en

secteur libre ; 800.000 francs dans le secteur social) seraient supprimés et le droit à réduction d'impôt deviendrait reportable d'année en année jusqu'à l'épuisement.

**Dans cette perspective, l'investissement dans le logement social serait favorisé par l'application d'un pourcentage plus élevé pour le calcul de la déduction fiscale. Enfin, le nouveau dispositif devrait s'appliquer aussi à la réhabilitation lourde concernant les logements considérés comme neufs, sous réserve qu'elle ait fait l'objet d'une autorisation spéciale de travaux.**

### **3. Améliorer les dispositifs sociaux existants**

● Sans doute en raison d'une présentation trop sommaire de la réalité par les médias, l'opinion publique a tendance à confondre les effets et les causes des problèmes de certaines cités. Pour elle, ces problèmes découlent uniquement des comportements asociaux des jeunes qui y vivent alors que, plus fondamentalement, pour la Mission, ce sont les difficultés de vie des jeunes qui sont à l'origine de nombre de comportements asociaux. En d'autres termes, elle estime que sans alternatives crédibles à la délinquance et à la toxicomanie, sans insertion sociale réussie des adolescents des banlieues, la crise actuelle risque de persister de manière endémique. Or, ainsi que le relève fort pertinemment le rapport commun -publié en février 1993- de l'Inspection générale des Finances et de l'Inspection générale des affaires sociales, examinant globalement les politiques publiques d'insertion des adolescents en difficulté : *«alors que les cas lourds sont ceux qui ont le plus besoin d'être pris en charge, on constate paradoxalement qu'ils sont trop souvent exclus des dispositifs».*

La Mission n'a nullement pour ambition de définir ici une politique sociale de lutte contre l'exclusion. Ce problème dépasse largement le cadre des seuls quartiers déshérités, même s'il s'y rencontre plus souvent qu'ailleurs. Il lui apparaît toutefois que les jeunes en difficulté se trouvant majoritairement dans les mêmes lieux (type d'habitat, quartiers), les politiques d'insertion devraient davantage s'ancrer dans la réalité territoriale. De même, trop exclusivement conçues pour satisfaire des besoins massifs, elles gagneraient à pouvoir fournir des réponses personnalisées à la multitude des besoins particuliers. C'est pourquoi, elle juge utile une réflexion visant à :

① **décentraliser les dispositifs d'insertion au niveau du bassin d'emploi, de la commune ou du quartier.**

② **départementaliser divers organismes gérés par l'Etat, notamment le Fonds d'action sociale, en confiant au préfet le pilotage de la politique et la répartition des crédits qui y sont liés ;**

③ **organiser le partenariat au sein d'une instance présidée par le maire, chargée de définir une stratégie locale d'insertion et d'évaluer régulièrement les actions menées ;**

④ **instituer -le plus souvent possible et surtout dans les cas les plus graves- un interlocuteur privilégié du jeune en difficulté, ayant pour mission de définir un projet personnalisé et de suivre le déroulement du processus d'insertion.**

● **Les mesures répressives qu'il importe de mettre en oeuvre à l'encontre du trafic de stupéfiants ne peuvent, à elles seules, suffire à traiter tous les problèmes posés par la toxicomanie dans les quartiers. Elles doivent être accompagnées d'actions sociales et médicales assurant l'accueil et l'accompagnement des drogués.**

Les dispositifs existants en ce domaine gagneraient, vraisemblablement, en efficacité si ceux qui s'adonnent à la consommation de drogues dures et qui, souvent, vivent dans la rue pouvaient appuyer une démarche de réinsertion sur des structures adaptées.

La vocation la plus courante des centres sociaux n'est pas, en effet, d'assurer un soutien psychologique aux toxicomanes et ces instances disposent rarement des moyens nécessaires (équipes médicales notamment). Par ailleurs, hors décision de justice, l'entrée dans un centre de désintoxication demande une démarche volontaire qui peut être difficile à entreprendre si la personne concernée évolue en permanence dans les milieux de la toxicomanie.

Sur la base de ce constat, des expériences sont actuellement menées -notamment à Marseille par l'association Transit- pour remédier à cette faiblesse du système. Elles consistent à mettre à la disposition de ceux qui s'adonnent à la consommation de drogues dures des lieux où ils peuvent rencontrer psychologues ou infirmiers, retrouver un cadre paisible et propre où se confier et utiliser certaines facilités (douches, laveries...). La Mission estime que de telles initiatives présentent un grand intérêt et qu'elles doivent être suivies avec attention afin, au vu de leurs résultats, de

pouvoir faire l'objet de mesures d'encouragement supplémentaires permettant leur multiplication.

● La nécessité de mener des actions d'animation sociale des quartiers défavorisés est généralement bien comprise sur le terrain. La richesse des idées et des projets mis en oeuvre au plan local est même, le plus souvent, tout à fait remarquable <sup>(1)</sup>.

Les problèmes rencontrés dans le domaine de l'action sociale sont, souvent, d'ordre financier. Ils peuvent aussi, ce que la Mission est amenée à regretter, résulter du manque de cohérence parfois constatée dans la mise en oeuvre des projets.

La multiplicité d'intervenants (caisses d'allocations familiales, associations, collectivités locales...), agissant de manière dispersée, peut même conduire à des situations absurdes. On a ainsi signalé le cas de centres sociaux ayant périclité, alors que, dans le quartier, des associations de jeunes bénéficiaient de subventions supérieures au budget du centre. Des structures privées, plus ou moins bien contrôlées, peuvent ainsi prendre le relais d'organismes officiels.

C'est pourquoi, la Mission est favorable à ce que soit entreprise une large réflexion, afin de déterminer les moyens d'assurer une plus grande complémentarité des équipements sociaux et une meilleure coordination des actions.

## B. ASSURER L'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Il serait presque inutile de réhabiliter les logements d'un quartier malade si on le laissait s'enfoncer dans le chômage. Il serait vain de croire que l'État, seul, ou les collectivités locales, livrées à elles-mêmes, pourrait remédier au mal urbain. Il serait absurde d'imaginer que le traitement des problèmes des cités puisse être effectué hors de leurs murs.

C'est pourquoi, la Mission en est persuadée : la politique de la ville doit être conçue globalement, déclinée contractuellement et mise en oeuvre localement.

Elle doit également concilier l'action à court terme et celle à long terme, car si la situation sociale nécessite souvent des mesures

---

<sup>(1)</sup> On peut citer, à ce sujet, les «antennes juridiques décentralisées», mises en place dans un grand nombre de quartiers prioritaires de Marseille.

urgentes, l'ampleur des difficultés à résoudre impose de se placer dans une perspective à long, voire très long terme. Enfin, et surtout, la politique de la ville doit être efficace. Il faut donc l'**débarrasser** de toutes les complexités byzantines dont l'accumulation, au fil des ans, a conduit à la paralyser.

Il s'agit, en conséquence, d'unifier les moyens d'intervention, de valoriser les postes administratifs les plus difficiles afin d'améliorer le fonctionnement des services publics et de renforcer le rôle du maire.

### **1. Unifier les moyens d'action**

● Unifier les moyens d'action, c'est d'abord **simplifier les procédures** et les engager dans un cadre territorial harmonisé. Il faut arrêter l'enchevêtrement anarchique des cartes d'intervention administrative.

C'est aussi rassembler toutes les dispositions qui existent et ont fait leurs preuves dans un protocole unique, associant l'Etat, la région et les communes concernées, mais aussi le conseil général -dont les compétences sociales sont essentielles pour l'établissement d'une stratégie cohérente-, ainsi que les associations et les partenaires privés ou publics souhaitant participer aux actions (bailleurs sociaux, entreprises d'insertion, organismes consulaires...).

En ce sens, la Mission se félicite de l'instauration des «contrats de ville» qui devraient être le protocole unique d'engagement entre l'Etat et les collectivités locales pour la politique dite de la ville. Elle souhaite simplement que ces contrats soient le plus souvent mis en oeuvre à un niveau intercommunal, afin que les problèmes puissent être traités de manière globale, notamment dans les agglomérations réunissant plusieurs municipalités sans, pour autant, disposer d'une représentation juridique commune.

Elle remarque, cependant, que certains dispositifs (contrats d'action-prévention ; ZEP...) échappent encore à cette unification et il conviendrait que ces exceptions puissent être réduites, afin d'éviter un retour aux errements du passé.

● Unifier les moyens d'action suppose également de **regrouper les interventions**. Dans cette logique, pour coordonner l'action de l'Etat dans les quartiers retenus, il serait souhaitable d'y



désigner un délégué unique de l'Etat -dont la nomination serait, dans certaines conditions, confiée au préfet- et de lui attribuer de véritables responsabilités.

Choisi parmi les sous-préfets territoriaux de droit commun, ce responsable unique de la politique de l'Etat en faveur de la ville devrait assurer -en étroite collaboration avec le préfet- la coordination de tous les services extérieurs intervenant en ce domaine et disposer d'une autorité sur ces services. De même, il devrait exercer un contrôle de l'affectation de l'ensemble des crédits d'Etat destinés à la politique urbaine, y compris les crédits d'aide à la construction. Il aurait, également, à jouer un rôle déterminant dans les négociations présidant à la définition et à la mise en oeuvre des orientations fixées par le protocole sus-mentionné.

Actuellement, les sous-préfets à la ville, qui s'ajoutent aux sous-préfets territoriaux de droit commun, restent trop dépourvus d'autorité face aux services déconcentrés et le temps consacré aux efforts de coordination est bien souvent perdu pour l'action.

● L'efficacité commande également, au niveau central, une réunion des lignes budgétaires affectées aux quartiers prioritaires dans un fonds unique d'intervention géré par une seule autorité interministérielle travaillant en étroite collaboration avec le comité interministériel à l'aménagement du territoire.

## 2. Valoriser les postes administratifs les plus difficiles

● Pour intervenir efficacement sur les quartiers, il faut y assurer le bon fonctionnement des services publics. Pour garantir ce bon fonctionnement, il faut y affecter, en raison de la dureté de la réalité quotidienne, des personnes compétentes et expérimentées. Et, pour attirer dans les quartiers ces hommes et ces femmes ayant fait leurs preuves, il faut les motiver et valoriser les postes proposés. Ce syllogisme a la force de l'évidence. Pourtant, il commence à peine à influencer sur les décisions concrètes.

Le rapport remis, en février 1991, par le directeur général de l'administration et de la fonction publique, M. Bernard PÉCHEUR, suggérait, entre autres mesures, des bonifications indiciaires et évaluait leurs incidences financières à un milliard de francs. Après les réticences à mettre en place cette réforme, réticences traduites par la circulaire du 9 décembre 1992, l'actuel Gouvernement semble s'être résolument engagé dans cette voie en décidant d'accorder des bonifications indiciaires pour les fonctionnaires de police et ceux de

l'Education nationale nommés dans les quartiers. Cet effort partiel paraît toutefois encore insuffisant.

**Une amélioration générale et significative des modalités de rémunération apparaît, en effet, nécessaire si l'on veut inciter des agents de qualité à demander leur affectation dans les quartiers difficiles et à y demeurer pour une durée suffisante.**

**Une autre mesure efficace consisterait à modifier les règles d'avancement de ces agents en assurant une accélération de leur carrière par des bonifications d'ancienneté et un traitement privilégié dans les promotions au choix, ainsi qu'en réservant une attention prioritaire à leur demande d'affectation après une durée minimum de service dans les quartiers.**

Par ailleurs, pour ce qui concerne plus spécifiquement les enseignants, des témoignages concordants affirment qu'un allègement des obligations de cours permettrait d'attirer davantage de candidatures en zones d'éducation prioritaire. Ces témoignages s'appuient sur le fait que la préparation de projets éducatifs particulièrement complexes y mobilisent plus de temps qu'ailleurs (concertation avec les autres enseignants et les partenaires extérieurs, entretiens avec les parents...) et que le manque de temps disponible pour assumer ces tâches de la meilleure manière est une source de frustration importante. Aussi, pour ces catégories de personnels, votre Mission estime utile que le ministère compétent étudie la possibilité de moduler les obligations horaires pour les postes les plus difficiles, ce qui impliquerait -il faut le souligner- des augmentations d'effectifs.

Parallèlement, il est indispensable de définir clairement le rôle de chaque agent public intervenant dans les quartiers et d'organiser -par exemple, sous l'autorité du délégué unique de l'Etat dans les zones défavorisées- une coopération approfondie des administrations.

● Le trop faible prestige dont jouissent actuellement les postes urbains difficiles dans l'administration s'explique, bien sûr, par les raisons évoquées ci-dessus mais, aussi, par l'absence d'accent mis sur leur spécificité et leur rôle essentiel dans la formation initiale des fonctionnaires de tous grades. Pour y remédier, il conviendrait donc, dans un premier temps, de moduler en ce sens les enseignements dispensés dans les instituts régionaux d'administration et dans les autres écoles de préparation aux tâches de la fonction publique d'Etat ou locale. Parallèlement, s'impose la nécessité de créer un environnement intellectuel porteur autour des problèmes urbains.

Celui-ci n'existe pas ou peu à l'heure actuelle. L'agitation d'idées, la formulation de propositions nouvelles sur le thème de la ville qui ont suscité un

bouillonnement intellectuel créatif, dans les années 1920, aux États-Unis, avec l'école de Chicago, ont cessé. Les recherches universitaires sur ce thème sont trop peu nombreuses et excessivement morcelées.

Le développement urbain contemporain répète des dessins qui ont déjà prouvé leurs inconvénients, alors qu'il faudrait déjà commencer à inventer des formules capables de répondre aux enjeux du XXI<sup>ème</sup> siècle et aux bouleversements qu'entraînera le développement des nouvelles technologies (domotique, télé-services, transports collectifs automatisés...) dans la ville. Un nouvel urbanisme devrait naître de l'utilisation rationnelle des technologies électroniques. L'informatique met à la portée des urbanistes la gestion intelligente des réseaux, la modulation des flux de circulation, les contrôles permanents de la qualité de l'air. Il devient donc urgent de constituer des pôles de réflexion sur ces sujets tant dans l'université que dans l'administration.

Cette politique pourrait prendre la forme de bourses d'études et de primes attribuées à des thèses de doctorat effectuées sur ces questions, voire de la création de filières spécialisées dans une ou deux universités. Surtout, une telle politique devrait avoir pour objectif de favoriser les échanges et les discussions entre les acteurs sociaux impliqués sur ces dossiers en différents points du territoire national, ainsi qu'entre ces acteurs sociaux et les chercheurs qui, de manière trop dispersée actuellement, réfléchissent à ces problèmes. Le développement au plan local d'une coopération administrative plus approfondie qu'actuellement - déjà souhaitée par la Mission - pourrait servir l'essor d'un tel mouvement. Celui-ci devrait, toutefois, pouvoir être encouragé par des soutiens publics et privés à des rencontres interprofessionnelles départementales et nationales ayant vocation à devenir progressivement des manifestations régulières.

### **3. Renforcer le rôle du maire**

Le renforcement du rôle du maire dans la gestion des quartiers à problèmes doit être une exigence prioritaire de la politique de la ville. Le maire est, en effet, celui qui est le mieux à même d'animer la cité et de favoriser le développement de la communication avec les habitants.

Conscient des difficultés et des tensions de sa commune, il doit être chargé, en liaison avec les organismes d'I.M.M., d'élaborer et de conduire une véritable politique de peuplement assurant la diversité et l'équilibre.

Les relations entre l'élu local et les acteurs sociaux mériteraient, aussi, d'être éclaircies. Responsable devant ses

**électeurs, le maire doit pouvoir exprimer une orientation à la politique de développement social des quartiers, en définir les priorités et en contrôler la mise en place.**

**Par ailleurs, il convient que l'ensemble des informations dont disposent les services de l'Etat sur les quartiers en crise soient transmises à l'élu local et que, dans le cadre d'une intercommunalité volontaire, celui-ci soit consulté systématiquement sur toute action entreprise dans ces quartiers.**

## **C. GARANTIR LA COHÉRENCE DE LA POLITIQUE PRACTIQUÉE**

### **1. Consolider l'effort budgétaire de l'Etat**

**Mettre en oeuvre la politique renouvelée des villes qui vient d'être définie, c'est aussi lui affecter des moyens financiers à la hauteur des enjeux. Les collectivités locales concernées sont, du fait de la faiblesse de leurs ressources, incapables d'y faire face. C'est donc au budget de l'Etat, instrument de la solidarité nationale et de la redistribution spatiale des ressources, de relever le défi. L'engagement sur cinq ans de 9,5 milliards de francs de dotation en faveur des contrats de ville démontre que le Gouvernement a totalement fait sienne cette préoccupation.**

**Deux catégories de dépenses doivent toutefois être distinguées. La première, indispensable aux yeux des habitants des quartiers défavorisés, concerne l'amélioration de la vie au quotidien et a vocation à être organisée par les contrats de ville. Elle doit être financée par un redéploiement des dépenses de l'Etat et non par une augmentation inconsidérée des dépenses publiques.**

**La seconde catégorie englobe les dépenses nécessaires à une restructuration en profondeur de nos espaces urbains en déshérence (démolition de certains grands ensembles, réalisation d'infrastructures nouvelles). Ces dépenses sont, par nature, exceptionnelles et non répétitives. Rien ne s'oppose donc, bien au contraire, à ce que leur soient affectées des ressources exceptionnelles.**

**Sur ce point, notre collègue M. Gérard LARCHER avait, au Sénat, préconisé, en décembre 1991, d'affecter une partie du produit des nouvelles privatisations d'entreprises publiques à des grandes opérations d'aménagement de l'espace urbain, à**

partir de projets élaborés par l'Etat en concertation avec les collectivités locales.

Lors de sa déclaration de politique générale, M. Edouard BALLADUR a annoncé que cette orientation serait celle du Gouvernement et les décisions relatives au plan d'urgence prises au comité interministériel des villes de juillet 1993 ont commencé à la traduire dans les faits. La Mission en prend acte. Elle tend toutefois, à considérer, en complément des mesures déjà arrêtées, qu'il serait également intéressant d'utiliser une fraction des recettes de privatisations au renforcement des dotations de l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat, afin de permettre à celle-ci de disposer d'une ligne de crédit spécifique pour soutenir des opérations menées dans les quartiers difficiles.

## **2. Utiliser l'arme fiscale et mobiliser l'emprunt**

L'implantation d'activités économiques dans les quartiers sensibles et les investissements immobiliers permettant de répondre aux importants besoins de logement doivent être favorisés par des allègements fiscaux. La Mission l'a déjà souligné précédemment.

Par ailleurs, il ne faudra pas hésiter à mobiliser une partie des ressources dégagées par le grand emprunt régionalisé d'aménagement du territoire, proposé dans la quatrième partie du présent rapport, pour accélérer les grands travaux nécessaires à une meilleure desserte des quartiers et à l'amélioration de leur environnement.

## CINQUIÈME PARTIE

### LA STRUCTURE GOUVERNEMENTALE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Quelle structure gouvernementale convient-il de mettre en place pour que les propositions de la Mission reçoivent leur plein effet ? Le problème est important : c'est toute l'efficacité de l'action qui est en cause. La Mission a déjà dénoncé le « nomadisme » gouvernemental de l'aménagement du territoire, « ballotté » d'un ministère à un autre au gré de la formation des gouvernements. Cette situation est, certes, une manifestation de la dégradation de l'aménagement du territoire. Elle en est aussi une cause dans la mesure où elle crée des ruptures dans une action gouvernementale qui a besoin de suivi, une dispersion préjudiciable à une cohérence indispensable. Il est évident que la politique globale proposée ne réussira pas si l'action de l'Etat n'est pas resserrée, puissante et inscrite dans la durée.

En plus de trente ans (depuis la création de la DATAR en février 1963), de nombreuses formules ont été expérimentées. Après les avoir examinées et en avoir débattu de façon contradictoire en son sein, la Mission estime que la seule structure gouvernementale susceptible de répondre aux exigences de l'aménagement du territoire, est celle d'un ministère d'Etat, chargé de l'aménagement du territoire.

Cette structure gouvernementale répondrait à deux préoccupations jugées essentielles par la Mission : l'interministérialité et la décentralisation.

L'interministérialité, dont la manifestation la plus claire apparaît dans la dispersion des crédits au sein des budgets des différents ministères, est inhérente à la nature même de l'aménagement du territoire. L'exigence de coordination qui en découle est, en pratique, difficile à réaliser mais indispensable. Elle suppose que celui qui l'exerce dispose, sous une forme ou sous une autre, d'un pouvoir lui permettant de s'imposer. L'histoire des quinze dernières années de l'aménagement du territoire est, à cet égard, riche d'expériences et donc d'enseignements : faute d'une autorité suffisante pour s'imposer, les titulaires de l'aménagement du territoire n'ont pu que se limiter à des actions ponctuelles... et souvent dérisoires.

La décentralisation est la seconde préoccupation de la Mission. Un ministère d'État, disposant d'une place prééminente dans le Gouvernement et de larges pouvoirs, ne doit pas représenter une menace pour la décentralisation, une tentative « camouflée » de recentralisation. Il convient d'affirmer, de la manière la plus nette, qu'un ministère puissant est compatible avec la décentralisation. D'abord parce qu'il n'exercera que les seules responsabilités reconnues à l'État dans le domaine de l'aménagement du territoire. Ensuite, parce que les exemples étrangers montrent qu'il n'y a pas incompatibilité entre une politique globale d'aménagement du territoire conduite par l'État et un système politico-administratif très décentralisé (Italie, par exemple) ou même fédéral (Allemagne). La Mission est convaincue qu'un grand ministère de l'Aménagement du Territoire, combiné à un système décentralisé renforcé, dans lequel les compétences des diverses collectivités ont été clarifiées, est de nature à créer un effet de synergie indispensable au développement de la politique d'aménagement du territoire. Son action serait à la fois facilitée et amplifiée par la mise en place d'un observatoire de l'aménagement du territoire, organisme qui devrait être « incontestable » et au service de tous les acteurs, publics et privés, de l'aménagement du territoire.

## CHAPITRE XII

### LES STRUCTURES GOUVERNEMENTALES INADAPTÉES

Deux types principaux de structures gouvernementales ont été utilisés pour l'aménagement du territoire : le rattachement direct au Premier Ministre ou le rattachement à un ministère existant. Ces deux formules présentent des avantages qui, toutefois, ont été jugés insuffisants par la Mission.

#### I. LE RATTACHEMENT DIRECT AU PREMIER MINISTRE

Le rattachement direct au Premier ministre fut réalisé de 1963 à 1968 et de 1978 à 1981. Dans ce cas de figure, la DATAR est intégrée dans les services du Premier ministre.

Les avantages de cette solution ne sont certes pas négligeables. D'abord, l'exigence d'interministérialité est satisfaite dans la mesure où l'aménagement du territoire se situe, dans le Gouvernement, au plus haut niveau et à une place stratégique. Le délégué à l'aménagement du territoire bénéficie ainsi, en principe, de toute l'autorité du Premier ministre. A titre d'illustration, c'est grâce à cette autorité que la DATAR a pu imposer sa politique des agglomérations nouvelles, contre l'avis de plusieurs ministres. Ce rattachement, ensuite, facilite les arbitrages qui, lorsqu'ils sont nécessaires, sont assurés par le Premier ministre. Cette structure, enfin, aboutit à créer, entre le Premier ministre et la DATAR, une « communauté d'accord » qui permet de fournir à l'aménagement du territoire les impulsions nécessaires.

Ce rattachement ne manque pas de partisans pour lesquels la conception de l'aménagement du territoire doit être le fait



d'une administration de mission, une sorte d'état-major placé à proximité du Premier ministre.

Faire de la DATAR un service du Premier ministre est concevable lorsque l'aménagement du territoire se limite à des actions ponctuelles. Il n'en va pas de même lorsque l'objectif est plus ambitieux : une politique globale d'aménagement du territoire nécessite la mise en place d'une structure gouvernementale stable qui dépasse les simples capacités d'un laboratoire d'idées. En outre, pris par de multiples tâches, le Premier ministre est, le plus souvent, amené, comme l'expérience l'a montré, à « sous-traiter » l'aménagement du territoire à un ministre ou à un secrétaire d'Etat qui n'a pas l'autorité nécessaire pour s'imposer. La coordination des actions n'est plus, dès lors, assurée.

## II. LE RATTACHEMENT À UN MINISTÈRE EXISTANT

Les exemples de rattachements à un ministère existant ne manquent pas. La DATAR fut intégrée au ministère du Logement, du Tourisme et des Transports (1972-1974), au ministère de l'Intérieur (1974-1976), au ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports (1986-1988), au ministère de l'Industrie et des Reconversions Industrielles (1989-1990), au ministère de la Ville (1991). Une solution assez fréquemment utilisée consista à créer un ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire, soit autonome (1976), soit délégué auprès du Premier ministre (1967-1972), soit même ministère d'Etat (1981-1983).

Les « mariages » ainsi réalisés, n'ont pas été illogiques mais ils ont conduit à faire de l'aménagement du territoire le simple accompagnement de politiques sectorielles. Les inconvénients d'une telle solution sont évidents. Chaque formation d'un Gouvernement, chaque remaniement même, expose l'aménagement du territoire à des changements préjudiciables à la continuité des actions engagées. Entre mai 1991 et octobre 1992, ce ne sont pas moins de trois modifications qui intervinrent ainsi : en mai 1991, le secrétaire d'Etat à l'Aménagement du Territoire est rattaché au ministère de la Ville, pour passer, en mai 1992, auprès du Premier ministre et repartir cinq mois plus tard auprès du ministère de l'Industrie !

Dans une telle structure, l'aménagement du territoire est essentiellement conçu par la DATAR qui n'est qu'une direction parmi les autres et qui s'en trouve rapidement « banalisée » et même étouffée. Les objectifs d'aménagement s'estompent et la coordination devient

très difficile. Cette évolution a pu être fréquemment observée dans le passé.

A ces inconvénients, déjà importants, s'ajoute la complexité de l'organisation ainsi mise en place. Le ministre ayant en charge l'aménagement du territoire a autorité sur la DATAR mais pas sur d'autres administrations qui lui sont pourtant indispensables. Il peut, certes, faire appel à ces administrations (la Direction générale des Collectivités locales, par exemple) ou en disposer «en tant que de besoin» : mais cette possibilité est loin d'être suffisante.

## CHAPITRE XIII

### LA STRUCTURE GOUVERNEMENTALE PROPOSÉE : UN MINISTÈRE D'ÉTAT CHARGÉ DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

M. Olivier GUICHARD, ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme en 1972, écrivait, au sujet de la nouvelle organisation ministérielle qu'il avait en charge : *« Je ne fais pas du rassemblement de compétences que le nouveau ministère a réalisé... le fin du fin de la rationalité administrative et politique. Mais enfin, je considère que c'est un progrès, et un progrès à la fois technique et politique »* (1). Dans le même temps, le jeune ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement revendiquait l'urbanisme et l'aménagement du territoire et le ministère du Développement Industriel réclamait les primes de développement régional.

C'est à ces revendications contradictoires qu'il faut mettre, définitivement, fin en constituant un grand ministère d'État chargé de l'Aménagement du Territoire. La proposition avait déjà été faite en 1991 par la Mission sénatoriale sur l'avenir de l'espace rural français. Elle avait retenu l'idée de la « création d'un grand ministère d'État chargé du Plan, de l'Aménagement du Territoire et de l'Espace Rural » (2). Le 7 octobre 1992, trois parlementaires (MM. François GERBAUD et Jean PUECH, sénateurs, et M. Patrick OLLIER, député) se prononçaient en faveur d'un grand ministère de l'Aménagement du Territoire empruntant l'aménagement rural au ministère de

---

(1) O. GUICHARD, « Dimension politique d'un nouveau ministère » - in *le Monde* - 10 octobre 1992

(2) Rapport n° 249 (Sénat 1990 - 1991), page 145.

**l'Agriculture et l'aménagement du territoire au ministère de l'Industrie.**

L'idée fut à nouveau reprise par M. Gérard LARCHER dans son rapport d'information sur la ville (1). Il souhaitait que « ce futur ministère de l'Aménagement du Territoire dispose des services nécessaires à une action efficace ».

*« Pour ce faire, outre les services traditionnellement rattachés à l'aménagement du territoire (DATAR), à la ville (Délégation Interministérielle à la Ville) ou à l'espace rural (Direction de l'Espace Rural et de la Forêt), il lui semble indispensable de rattacher à ce ministère un certain nombre de directions dont l'action concerne directement les collectivités locales, et au premier chef, la Direction générale des Collectivités locales actuellement rattachée au ministère de l'Intérieur. »*

La formation du Gouvernement de M. Edouard BALLADUR, le 30 mars 1993, a partiellement mis en oeuvre ces suggestions.

Ainsi l'aménagement du territoire a-t-il été placé -concurrentement avec l'intérieur- sous l'autorité d'un ministre de l'Etat, M. Charles PASQUA, auprès duquel un Ministre Délégué, M. Daniel HOEFFEL, est chargé de l'aménagement du territoire et des collectivités locales.

L'article 3 du décret n° 93-786 du 8 avril 1993 relatif aux attributions du ministre de l'Agriculture et de la Pêche a, en outre, prévu que ce ministre « peut faire appel » à la DATAR.

Mais cette organisation ne constitue qu'une étape par rapport à la logique d'organisation dont la Mission estime la mise en place souhaitable.

La politique d'aménagement du territoire définie par la Mission doit avoir sa traduction dans la structure du Gouvernement. C'est dire que le ministère d'Etat chargé de l'Aménagement du Territoire doit avoir un rang élevé dans la hiérarchie gouvernementale. Plus précisément, il doit occuper le second rang afin de disposer des moyens politiques, techniques et juridiques de faire respecter les objectifs d'aménagement du territoire qui auront été préalablement définis.

---

(1) Rapport n° 107 (Sénat 1992 - 1993), p. 164-165.

Mais ce grand ministère ne doit pas être une structure lourde qui s'engluerait dans les problèmes de gestion. Ministère de «mission», il lui suffit, pour s'imposer, de réunir quelques conditions qui le transformeront en une structure permanente, de coordination, de regroupement et d'intervention.

## I. UNE STRUCTURE PERMANENTE

Un tel ministère a, en effet, besoin de temps. Il n'est certes pas possible, pour le législateur, de fixer l'organisation du Gouvernement : notre Constitution l'interdit. Mais la Mission souhaite vivement que le nouveau ministère, s'il devait être créé, soit assuré d'une permanence lui permettant de conduire la politique définie. Il est très facile, par décret, de rattacher la DATAR à un ministère ou à un autre. Il serait plus difficile de défaire un ministère d'Etat dont la responsabilité dans une grande politique serait reconnue. Sa stabilité serait ainsi admise comme une nécessité politique et comme répondant à une exigence de continuité de l'action administrative. Sa suppression ne manquerait pas de soulever l'opposition des élus qui ne tarderont pas à voir, dans ce ministère, non un tuteur, mais un partenaire. Au moins pour un temps, on peut penser que la nouvelle organisation serait «verrouillée».

## II. UNE STRUCTURE DE COORDINATION

La coordination administrative soulève des problèmes extrêmement complexes, notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire. Leur solution, pour la Mission, est subordonnée à deux conditions. La première est liée à l'autorité qui, outre la personnalité du ministre choisi, s'attache à la seconde place dans la hiérarchie gouvernementale. La seconde, qui dérive de la première, tient à l'exigence du contreseing. Le ministre d'Etat devrait se voir reconnaître le pouvoir de contresigner toutes les mesures de ses collègues ayant une incidence sur l'aménagement du territoire. Un tel pouvoir est indispensable. Il permettrait, en effet, d'assurer l'information du ministre d'Etat, de le mettre en situation de s'opposer à une décision contraire à l'aménagement du territoire et, en cas de conflit, de solliciter l'arbitrage du Premier ministre.

L'efficacité de la coordination pourrait être renforcée par la mise en oeuvre, annuellement, de trois mesures complémentaires.

Le ministère d'Etat de l'aménagement du territoire devrait élaborer et publier un rapport précisant, pour son domaine d'intervention, les résultats obtenus, ainsi que ceux recherchés et atteints par les autres ministères. Il s'agirait, chaque année, de faire le point de l'action gouvernementale, de repérer les acquis et de souligner, pour les corriger, les imperfections.

La seconde mesure de coordination consisterait à «réactiver» la procédure de régionalisation du budget qui, contrairement à ce qui fut parfois affirmé, n'a pas été rendu inutile par les contrats de plan. La régionalisation du budget s'intégrerait bien dans la déconcentration et fournirait, au Gouvernement, à ses représentants locaux et aux élus, un «tableau de bord» des interventions financières régionales de l'Etat.

La troisième mesure, enfin, ne serait que la concrétisation d'une obligation légale <sup>(1)</sup> qui n'a été appliquée par l'Etat qu'avec un sensible retard. Le «jaune budgétaire» pour l'aménagement du territoire permet désormais de récapituler les crédits qui y sont affectés dans les différents budgets de l'Etat. Ce document doit être établi chaque année et fourni aux assemblées parlementaires lors de la discussion du projet de loi de finances.

### III. UNE STRUCTURE COHÉRENTE DE REGROUPEMENT

Au ministère d'Etat chargé de l'Aménagement du Territoire devraient être rattachés les services et directions suivants qui, dans la structure gouvernementale actuelle, dépendent de ministères différents. Ces directions et services sont :

- la DATAR,
- le Commissariat général du Plan,
- la Direction générale des Collectivités locales du ministère de l'Intérieur,
- la Délégation à la Ville et le Groupe central des Villes nouvelles,
- le service de l'espace rural du ministère de l'Agriculture,

---

<sup>(1)</sup> Loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991, article 132.

A ces administrations devrait s'ajouter une Direction de la Coordination des Infrastructures, qu'il conviendrait de créer.

Il ne s'agirait pas de juxtaposer, purement et simplement, des services qui conserveraient leur structure actuelle. Le ministère d'État devrait se doter d'une organisation nouvelle, adaptée à ses missions. Il pourrait s'articuler autour de six axes stratégiques qui découlent des propositions faites dans les chapitres précédents :

- la prospective et le plan,
- l'action territoriale,
- les collectivités locales,
- les villes et les banlieues,
- l'espace rural,
- la coordination des infrastructures.

① **La Direction de la Prospective et du Plan** regrouperait en son sein l'équipe prospective de la DATAR, ainsi que le Commissariat général du Plan.

② **La Direction de l'Action territoriale** serait constituée d'une partie de la DATAR (localisation des activités, programmes européens), des équipes régionales, des commissariats à l'industrialisation, et du comité de décentralisation.

③ **La Direction des Collectivités locales.**

L'idée de placer sous l'autorité du ministre d'État en charge de l'aménagement du territoire la Direction générale des Collectivités locales est dans la logique de la décentralisation.

Dès lors que la tutelle de l'État sur les collectivités locales a été abolie, il n'est plus nécessaire que cette direction relève du ministère de l'Intérieur. Ce dernier pourrait, désormais, se recentrer sur les fonctions de sécurité et de police. L'argument selon lequel le ministère de l'Intérieur devrait conserver l'autorité sur la DGCI, parce qu'il exerce le pouvoir hiérarchique sur les préfets est inopérant

puisque les préfets sont les représentants de tous les ministres dans les départements et les régions.

Actionnant directement la DGCL, le ministre d'Etat pourrait ainsi :

- avoir prise sur les circuits de financement et la péréquation ;
- réguler la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales concernées ;
- faciliter l'information des élus.

Certains pourront s'étonner de la « sur-puissance » potentielle que conférerait au ministère d'Etat le rattachement de la DGCL. Mais la Mission a suffisamment indiqué, dans ce rapport, que l'aménagement du territoire ne devait pas être conçu comme un moyen de recentralisation pour qu'on puisse ne pas voir d'arrière-pensées jacobines dans ses recommandations.

En outre, le recentrage du ministère de l'Intérieur sur sa mission de sécurité publique au sens large, qu'impliquerait un rattachement de la DGCL au « grand ministère d'Etat » répond au souci de la Mission de voir le ministère de l'Intérieur remplir avec une efficacité toujours accrue cette mission essentielle.

© La Direction de la Ville et des Banlieues regrouperait en son sein la délégation à la ville et le Groupe central des villes nouvelles.

Créée en 1988, la délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain est, actuellement, placée sous l'autorité du ministre de la Ville. Structure légère d'animation (43 emplois), elle a pour mission de coordonner l'élaboration et la mise en oeuvre des différentes actions en faveur de la ville, tout en veillant à leur cohérence.

Elle intervient donc dans la préparation des décisions gouvernementales, en animant les travaux du Comité interministériel des Villes, présidé par le Premier ministre ou le ministre de la Ville. Elle met en oeuvre les orientations retenues et assure le suivi de l'exécution des contrats passés avec les collectivités territoriales au titre de la politique de la ville.



En 1993, l'ensemble des crédits affectés au fonctionnement de la DIV et à ses missions «d'animation nationale des programmes» s'est élevé à 41,7 millions de francs.

Cette organisation pourrait englober, en outre, le Groupe central des Villes nouvelles, actuellement rattaché au ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports.

⑥ **La Direction de l'Espace rural** regrouperait le secrétariat général du FIDAR et la sous-direction de l'espace rural du ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

Le ministère de l'Agriculture pourrait ainsi se recentrer sur les quatre missions essentielles que constituent la production agricole et agro-alimentaire, la pêche, la forêt et les énergies renouvelables (jachère industrielle).

⑥ **Une Direction de la Coordination des Infrastructures** serait créée afin de coordonner l'ensemble des décisions prises dans le domaine des infrastructures entendues au sens large.

Ainsi organisé, le ministère d'Etat chargé de l'Aménagement du Territoire disposerait des moyens administratifs lui permettant de mener à bien ses missions, à l'égard de l'espace urbain comme de l'espace rural.

Il y aurait lieu également, au sein de ce ministère d'Etat, de procéder à un regroupement des crédits dispersés, actuellement, au sein de nombreux fonds budgétaires spécialisés dont les dotations sont parfois bien maigres. Ces fonds peuvent être utiles pour isoler une action particulière. Mais leur nombre nuit à la «lisibilité» de la politique d'aménagement du territoire. Le FAD (Fonds d'Aide à la Délocalisation), le FIAT (Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire), le GIRZOM (Groupe interministériel pour la Restructuration des Zones minières), le FIDAR (Fonds interministériel de Développement et d'Aménagement rural), le FIAM (Fonds interministériel pour l'Auto-développement en Montagne) et le FRILE (Fonds régionalisé d'aide aux Initiatives locales pour l'Emploi), pourraient être regroupés sans inconvénients. La structure budgétaire serait simplifiée (1), le contrôle parlementaire serait amélioré et l'efficacité de l'action ministérielle n'en souffrirait certainement pas.

#### IV. UNE STRUCTURE D'INTERVENTION

Le ministère d'Etat doit disposer de crédits significatifs pour assurer ses missions. Il ne serait pas sérieux de vouloir conduire une grande politique d'aménagement du territoire, dont la nécessité a été amplement démontrée par la Mission, avec des crédits spécifiques ne représentant que 0,17 % du budget de l'Etat. Il convient, notamment, de mettre à la disposition du ministre d'Etat des crédits d'incitation lui permettant d'orienter, avec une efficacité suffisante, les entreprises privées (ce qui suppose une réforme du régime des aides) et les administrations. Pour ces dernières, par exemple, le ministre d'Etat doit pouvoir, par virement de crédits à un autre ministère, soutenir un service public dont la présence est indispensable dans une zone, même si sa rentabilité est très faible. Une telle opération n'est pas «rentable» à court terme mais elle l'est certainement à plus long terme et elle n'est évidemment concevable que si elle constitue un élément, parmi beaucoup d'autres, de la politique d'aménagement du territoire.

Ce ministère d'Etat doit-il disposer de services extérieurs sous la forme de «préfets économiques» ou de commissaires régionaux (comme les commissaires à l'industrialisation, par exemple) ? La question mérite d'être posée et des propositions ont été faites en ce sens.

Mais la Mission estime qu'il n'y a pas lieu d'alourdir l'administration territoriale d'Etat qui est déjà importante. Elle constate que les réseaux existants sont suffisants. Le ministère d'Etat disposerait des préfets qui sont des délégués du Gouvernement et des représentants directs du Premier ministre et de chacun des ministres. Il y a lieu d'ajouter que les préfets de région, en application de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 (administration territoriale de la République), «fixent, concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire, les orientations nécessaires à la mise en oeuvre des politiques nationales et communautaires». Ils constitueraient ainsi les relais naturels du ministère d'Etat chargé de l'Aménagement du Territoire. Pour des opérations spécifiques, par exemple à caractère interrégional, le ministre d'Etat pourrait

---

(1) Si l'on se réfère au fascicule jaune budgétaire, ce sont, au minimum, quelque 46,7 milliards de francs qui pourraient ainsi être regroupés sous la responsabilité du «grand ministère d'Etat».

désigner des chargés de mission, ayant pour tâche d'assister les préfets et les collectivités locales concernés

Le ministère d'Etat, s'il est constitué comme la Mission le propose, ne sera pas un «gadget» gouvernemental. C'est d'ailleurs vers une telle création que l'on se dirige, à travers de multiples tâtonnements (les rattachements successifs de la DATAR à des ministères différents), depuis une vingtaine d'années. Il donnerait, à l'action de l'Etat, la durée, la force et la cohérence qui lui ont tant manqué.

## CHAPITRE XIV

### L'OBSERVATOIRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Il n'est pas concevable d'envisager la détermination, puis la conduite d'une politique d'aménagement du territoire «en aveugle». Il existe, certes, de nombreux organismes de collecte et de traitement des informations, tels que l'INSEE ou les Instituts Universitaires d'Economie Régionale. La DATAR, de son côté, accomplit, dans ce domaine, un travail important. Mais il n'existe pas d'organisme, qui sur l'espace urbain et sur l'espace rural, recueille les informations statistiques comme les expériences de développement local pour les restituer, les faire connaître ou les transférer à des utilisateurs publics ou privés.

La Mission sur l'avenir de l'espace rural français avait, en 1991, proposé la création d'un observatoire de l'espace rural. Cette proposition peut être reprise, en l'élargissant à l'ensemble de l'aménagement du territoire. Pour qu'il soit efficace et incontestable, cet observatoire devrait remplir plusieurs conditions et être :

#### - Un organisme incontestable

Cet observatoire devrait être conçu comme un outil d'aide à la décision pour les décideurs nationaux et locaux. Il doit donc être indépendant. C'est dire qu'il doit disposer de son propre budget, de son personnel et ses instances dirigeantes doivent être à l'abri de toute pression. La formule de l'autorité administrative indépendante pourrait fournir un cadre juridique adapté.

#### - Un organisme efficace

L'efficacité de l'observatoire ne peut pas résider dans la lourdeur de ses structures ou le nombre élevé de ses agents. Il est inutile qu'il assure des études qui sont fort bien faites ailleurs. En

revanche, il est essentiel qu'il soit situé au centre d'un réseau lui permettant, à la fois, de recevoir et de diffuser l'information. Dans ces conditions, les missions de l'observatoire seraient les suivantes :

- recueillir et diffuser l'information relative à l'aménagement du territoire, en France et en Europe (notamment par le canal d'Eurostat) ;

- établir, spontanément ou à la demande, des scénarios d'évolution ;

- recueillir, en France et en Europe, les expériences de développement local et étudier les possibilités de « transférabilité » des expériences réussies. Les réseaux ne manquent pas pour « alimenter » l'observatoire. De ce point de vue, il peut être un remarquable « laboratoire d'idées » ;

- procéder à des évaluations des actions d'aménagement du territoire. Cet aspect est très important et fut, dans le passé, trop négligé.

Un dernier point qui, toutefois, n'est pas secondaire : il serait souhaitable que l'observatoire de l'aménagement du territoire soit localisé dans une région qui ne soit pas l'une des plus nanties.

## CONCLUSION GÉNÉRALE



Au terme de ce rapport, la Mission est consciente de l'ampleur de la tâche proposée. Il s'agit bien de construire un autre Etat sur un autre territoire. Mais la Mission n'a pas le sentiment de proposer une «nage à contre-courant». Il est, certes, exact que les difficultés budgétaires sont grandes et que les tendances anciennes continuent de produire leurs effets. La mégalozone garde son attrait et son éclat et, pour nombre de bons esprits, la civilisation semble s'arrêter sitôt qu'en sont franchies les portes. S'abandonner à une prétendue fatalité est simple et rassurant : ce n'est pas ce que nous vous proposons.

Outre le fait que certains de nos voisins européens nous montrent que les évolutions territoriales n'obéissent pas à un «sens de l'histoire», la Mission a mis en valeur les indices d'un changement profond d'orientation. Dans le monde développé, les mégalozones connaissent une croissance lente ou négative et une occupation différente de l'espace rural se manifeste. Cette nouvelle dynamique connaît plus qu'un frémissement. Mais notre pays ne peut pas se borner à attendre une transformation d'autant plus hypothétique que notre territoire, après une quinzaine d'années d'abandon de toute politique d'aménagement, connaît de profondes cassures.

Une politique de reconquête territoriale est donc une nécessité et ce rapport en est l'expression. Mais la Mission ne peut se contenter ni d'un succès d'estime pour ses propositions, ni de voir son rapport devenir un objet de colloques scientifiques, ni d'une approbation officielle polie pour l'importance du travail accompli et l'intérêt des orientations retenues. La politique du «faire semblant» a atteint ses limites. Sur notre territoire malade, les habitants souffrent et leurs élus sont las d'une politique qui se résume dans quelques actions entourées de nombreux discours.

La Mission souhaite rester très vigilante et la création, par le Sénat, d'une délégation permanente pour l'aménagement du territoire serait certainement nécessaire. Pour la Mission, elle sera une sorte d'arbitre, dont les rapports

devraient vite devenir des documents de référence sur les progrès de la politique suivie, les lacunes constatées et les corrections à apporter.

Le présent rapport repose sur une double stratégie qui commande l'ensemble de la politique proposée. Il s'agit, d'abord, **d'une stratégie de rupture**. Cette stratégie ne signifie pas seulement le retour du volontarisme. Elle représente aussi le courage de rompre avec les idées reçues qui ligotent la pensée créatrice et paralysent les initiatives. Rien de sérieux ne pourra être entrepris si l'on continue de considérer que les villes doivent croître, l'espace rural se dépeupler et qu'un «rural» pèse «deux fois et demie moins qu'un urbain» au regard de la DGF des communes. Il s'agit, ensuite, **d'une stratégie globale**. L'objectif est de prendre en compte globalement le territoire dans un aménagement multipolaire et de faire en sorte que l'Etat utilise simultanément toute la gamme des moyens à sa disposition : moyens humains, réglementaires, financiers et fiscaux. En liant ces moyens à une politique cohérente d'aménagement du territoire, l'Etat est en mesure de donner, à son action, une puissance inconnue jusqu'à présent. Au service d'un grand dessein, l'Etat doit donc employer toutes ses capacités d'intervention. Cette mobilisation doit aussi s'accompagner d'une réforme des circuits administratifs afin de leur fournir une plus grande efficacité.

Cette stratégie globale ne doit pas être dispersée. Elle est le contraire du «saupoudrage» tant pratiqué par un système gouvernemental et administratif qui s'y prêtait d'ailleurs fort bien. Le nomadisme gouvernemental de l'aménagement du territoire et la multiplicité des petits fonds budgétaires spécialisés ne pouvaient qu'alimenter une pratique exactement contraire à un aménagement cohérent, homogène et efficace. La Mission vous propose donc un autre aménagement du territoire, c'est-à-dire un autre Etat, d'autres moyens, limités mais puissants, d'intervention et une autre occupation territoriale. Trois objectifs essentiels pour les deux décennies à venir.

- Il s'agit d'un autre Etat à l'image de ce que doit être la société de demain, plus protectrice des droits des individus, intégrés dans un groupe humain plus solidaire mais aussi rendu plus fluide par les nouvelles technologies de communication.

**Cet Etat doit d'abord être fort dans une structure décentralisée approfondie**. Ces deux éléments ne sont pas incompatibles : ils sont au contraire étroitement complémentaires. Dans un système clarifié d'attribution et d'exercice des compétences qui permettra de savoir «qui fait quoi», l'Etat devra assurer totalement ses propres compétences dans les domaines universitaire et de la recherche, dans la mise en œuvre progressive d'un vaste mécanisme de péréquation, dans la réalisation des grandes

infrastructures de communication, dans la détermination des cadres législatifs et réglementaires nécessaires et dans la conduite des relations politiques communautaires et internationales. Mais cet Etat doit tourner le dos à une éventuelle tentation centralisatrice, totalement anachronique dans l'Europe communautaire et paralysante pour notre territoire. Ainsi que la Mission l'a démontré, la détermination des collectivités décentralisées «chefs de file» dans les grands secteurs d'aménagement permettra de renforcer les initiatives et le développement local et donnera globalement à notre pays plus de souplesse et plus d'efficacité.

L'intercommunalité doit devenir, dans ce contexte, un instrument privilégié de l'aménagement du territoire.

Cet autre Etat doit, ensuite, du fait de ses structures, être en mesure de s'acquitter des responsabilités qui lui incombent en matière d'aménagement du territoire. Dans ce but, il convient de réformer en profondeur l'organisation gouvernementale et de créer un ministère d'Etat chargé de l'aménagement du territoire qui serait clairement identifié, par ses moyens d'action et ses pouvoirs de contrôle, comme numéro deux après le Premier ministre. Une telle organisation est seule en mesure de donner à l'action de l'Etat l'impulsion qui lui est indispensable. Comme la Mission l'a souligné, elle suppose un regroupement de services (DATAR, commissariat général du plan, direction générale des collectivités locales, direction de la coordination des infrastructures et service de l'espace rural), c'est-à-dire une opération «chirurgicale» qui ne doit pas s'enliser dans l'inertie et les résistances administratives et qui doit se traduire par un simple redéploiement des effectifs.

• Il s'agit, d'autre part, de doter cet Etat de nouveaux moyens d'intervention. Parmi ceux-ci, la péréquation des ressources affectées aux collectivités décentralisées est l'un des principaux. C'est là, le présent rapport l'a suffisamment montré, un levier essentiel d'intervention sur l'aménagement du territoire. La Mission sait aussi qu'il s'agit d'un instrument très délicat à manier et que, faute de précautions, il pourrait conduire à substituer de graves inégalités à celles, tout aussi graves, qu'il se propose de corriger. La constitution financière allemande donne l'exemple d'un système de péréquation ambitieux dont l'efficacité ne s'est pas démentie avec les années. La France pourrait, s'inspirant de cet exemple, fixer une «fourchette» déterminant les seuils inférieurs et supérieurs de déclenchement de la péréquation. Ces seuils doivent être fixés dans la charte législative de l'aménagement du territoire. La «fourchette» allemande, comprise entre 95 % et 105 % par rapport à une moyenne nationale exprimant les ressources fiscales des Länder par habitant, apparaît peut-être trop resserrée et n'est, en tous cas, pas immédiatement applicable. Mais l'essentiel est que l'ampleur de



l'écart soit clairement annoncée, ainsi que le délai et les étapes nécessaires à sa mise en oeuvre. Doivent être également prévus les moyens permettant d'atteindre cette péréquation. Il est évidemment exclu qu'elle repose sur une seule source de financement des collectivités locales. La DGF des communes, par exemple, ne peut être sensiblement diminuée pour certaines communes sans plonger ces dernières dans une spirale d'asphyxie. La marge de manœuvre est donc étroite. Ici encore, l'Etat doit jouer sur toute la gamme des ressources : les dotations, les ressources fiscales (en insistant, plus particulièrement, sur une répartition par zones de la taxe professionnelle) et celles dégagées par les contrats de plan. Pour ces derniers, le CIAT de Mende (juillet 1993) s'est orienté dans cette voie qui doit être développée. La Mission n'accepterait pas qu'on lui oppose, pour refuser la mise en place d'une aussi vaste péréquation, des obstacles techniques. Ils sont réels mais ne doivent pas servir de prétextes à un blocage politique.

Les infrastructures de communication et un véritable «*laçage*» du territoire constituent un second moyen d'intervention. Cet instrument n'est pas nouveau. Mais il n'a été, jusqu'ici, qu'insuffisamment mis au service de l'aménagement du territoire. Il s'agit d'établir deux grands «*faisceaux*» de communication qui irriguent notre territoire du nord au sud (un faisceau occidental et un faisceau méridional) et le relie, à la manière de terminaisons nerveuses, à l'ensemble de l'Europe et pas seulement à la dorsale du développement qui va de Londres à Milan. Ces deux faisceaux, sous peine de n'être que des artères «*sèches*», doivent être lacés entre eux de façon à sortir de leur isolement les espaces encore «*enclavés*». Il convient surtout de ne pas omettre de réaliser les «*rabattements*» qui constituent un élément essentiel de l'aménagement des territoires traversés. Ce réseau doit être évidemment complété par celui du TGV et par une implantation d'aéroports (ou un développement de ceux déjà existants) qui permettent d'éviter la construction d'un troisième aéroport international en Ile-de-France. Les plates-formes multimodales constituent, enfin, un aspect complémentaire mais indispensable de ce vaste réseau de communication.

Un tel ensemble exige un effort financier accru. Le schéma directeur routier national doit être complété afin que son échéance actuelle soit reportée à 2015 et ainsi adaptée à l'échéance de la loi d'orientation. La réalisation de projets de l'envergure requise oblige, pour le financement, à sortir des sentiers battus. L'Etat doit retrouver le niveau d'investissement du début de la décennie 1980 (1,6 % du PIB) qui n'a cessé de diminuer pour atteindre 1,2 % du PIB. L'appel au marché doit être développé, et, surtout, la tarification doit devenir un élément essentiel dans la recherche d'un système autoroutier plus dynamique (prolongation des concessions,

contractualisation des tarifs, régulation des flux de trafic par les tarifs, restitution à la direction des routes du ministère de l'Équipement du contrôle des péages).

Le dernier instrument, essentiel pour l'aménagement du territoire, concerne les universités et la recherche. Avec les premières comme avec la seconde, c'est bien notre avenir qui est en cause et nous ne pouvons pas laisser cet avenir se concentrer dans l'Île-de-France et dans les grandes métropoles, en se contentant de laisser quelques «miettes», sous forme de cycles courts, aux villes moyennes. Il convient donc de revoir le programme d'implantations et de développement des universités et de réviser le plan «Université 2000». Il ne correspond plus aux nouveaux objectifs de l'aménagement du territoire et le laisser en l'état serait un véritable non-sens. La Mission tient à insister tout particulièrement sur deux points. Il lui semble indispensable, tout d'abord, qu'il y ait, dans le projet de loi d'orientation, un volet «université-recherche» contenant les principes applicables au nouveau programme «Université 2000» (qu'il y aurait, d'ailleurs, intérêt à appeler «Université 2015» pour l'aligner sur l'échéance de la loi).

En second lieu, la «construction» pédagogique et de recherche des universités doit être l'objet d'un regard neuf. C'est à partir des doctorats et des DEA (diplômes d'études approfondies : Bac+5) que les filières d'études doivent être organisées et non à partir des premiers cycles. C'est un renversement de perspective qui doit nous conduire, non pas à un «saupoudrage» de la médiocrité mais à l'excellence dans les filières retenues, quelle que soit leur localisation. Selon ce schéma, une université dans une ville moyenne peut être aussi «performante» (sinon plus) qu'une université implantée dans une métropole.

• Une autre occupation du territoire : c'est le troisième axe de la politique d'aménagement du territoire qui doit conduire à une plus grande cohésion sociale. Cet objectif - qui est l'essence même de l'aménagement du territoire - nécessite, de l'ensemble du pays, un effort particulier dans trois domaines.

Tendre vers un autre équilibre francilien est la première dimension de l'effort à accomplir. C'est, aujourd'hui, une évidence partagée par les élus et la population, en province comme en Île-de-France. C'est aussi la seule voie qui puisse être empruntée pour éviter l'apparition ou le durcissement d'oppositions

Paris-Province : des oppositions qui seraient préjudiciables à l'ensemble du pays.

Cet équilibre doit reposer, d'abord, sur la reconnaissance du rôle européen et international de Paris : un rôle qui, le rapport l'a bien montré, n'est pas assuré de la pérennité. La Mission est convaincue que cette fonction n'est pas liée à une croissance parisienne quantitative qui ne se traduirait que par une aggravation des maux dont souffre la région-capitale. La consolidation et l'amélioration de ses positions internationales passent par une croissance qualitative.

L'équilibre francilien, ensuite, repose sur une stabilisation progressive de la population qui ne devrait pas dépasser 18,2 % de la population française en 2015. C'est là, pour notre pays, un grand défi qui ne pourra être relevé que par une politique très volontariste. Cette politique suppose que le schéma directeur d'aménagement de l'Ile-de-France soit approuvé par le Conseil régional d'Ile-de-France en cohérence avec la loi d'orientation sur l'aménagement du territoire. Elle suppose aussi que les techniques administratives de contrôle (notamment l'agrément) soient renforcées de façon à ce que les pouvoirs publics disposent en permanence d'un moyen efficace d'intervention et d'orientation. Cette politique doit également intégrer les relocalisations qui permettent de revitaliser le territoire français. Les transports doivent être financés par les usagers et les collectivités de la région Ile-de-France de façon à supprimer, progressivement, la charge qui pèse sur le budget de l'Etat. Les fonds ainsi libérés devraient être dirigés, notamment, vers le financement du schéma directeur des autoroutes.

Parvenir à un nouvel équilibre francilien n'est pas un objectif simple à atteindre. Ici encore, la politique à mettre en oeuvre doit être globale et l'Etat doit employer toutes les techniques qui sont à sa disposition, notamment en intégrant les problèmes d'aménagement de l'Ile-de-France -tout particulièrement ceux que posent ses banlieues déshéritées- dans le cadre plus large du bassin parisien.

La revitalisation de l'espace rural est une seconde dimension déterminante d'une nouvelle occupation territoriale. Mais, ici encore, il est urgent de dépasser le stade du discours pour aborder celui des mesures concrètes. La Mission propose une politique précise, efficace et financièrement réaliste qui répond à un objectif clair : donner de l'espace rural une image positive, valorisante correspondant à de nouvelles formes de développement. Dans ce but, il est nécessaire d'accélérer la création d'emplois non agricoles pour «repeupler» les zones en voie de désertification. L'investisseur qui s'installe dans de telles zones doit bénéficier d'un statut fiscal

privilegié (déjà proposé, en 1991, par la Mission sénatoriale sur l'avenir de l'espace rural) qui doit être fermement négocié auprès de la Commission de la Communauté européenne. Les nouvelles techniques de communication doivent, progressivement, «baigner» l'espace rural : équipement en fibre optique et télétravail qui ne doit pas seulement être limité au télé-secrétariat, mais étendu, notamment aux banques ou les compagnies d'assurance. Plus la France se hâtera de développer le travail à distance sur son propre territoire, moins les grandes entreprises seront tentées de recourir à des prestataires de services situés dans les pays en voie de développement. Les gisements d'emplois non agricoles doivent aussi être recherchés dans le développement du «tourisme vert», des réseaux de services et d'une pluriactivité qui dépasse le cadre de l'agriculture.

L'agriculture n'était pas l'objet du présent rapport et les conséquences (graves à de nombreux égards) de la réforme de la politique agricole commune et de «l'accord de Blair House» n'ont donc pas fait l'objet d'un chapitre particulier. Mais la Mission a tenu à mettre l'accent sur la nécessité d'éliminer les jachères. Deux orientations, de ce point de vue, doivent être suivies : le développement des bio-carburants, (un secteur dans lequel il serait inadmissible que la France n'occupe pas une place de premier plan) et une politique intelligemment conduite de reforestation -basée sur une entente entre les pouvoirs publics et les représentants des professions agricoles et forestières-, qui ne «cisaille» pas les paysages et permette une relance de la filière bois. Dans ce domaine, l'Italie nous offre -pour l'industrie du meuble- un exemple particulièrement bien réussi.

La troisième dimension de la nouvelle occupation territoriale est relative aux banlieues défavorisées. Ces territoires appellent une politique multisectorielle très énergique tendant à les réinsérer dans la collectivité nationale. La Mission propose, dans les domaines de la sécurité, du logement, d'une ré-occupation économique, de la qualité de la vie et de la mixité de l'habitat, un ensemble cohérent de mesures notamment fiscales qui, à moyen terme, doivent permettre la réintégration de ces espaces dans la communauté nationale. Ces mesures sont indissociables les unes des autres. Il serait, par exemple, inutile d'inciter les commerces et entreprises à s'installer dans les quartiers défavorisés si un renforcement de la sécurité n'était pas, dans le même temps, recherché et obtenu. Plus largement, au-delà des décisions proposées, la Mission insiste sur la nécessité d'assurer une véritable intégration de ces banlieues dans la République, une intégration fondée sur les valeurs de liberté, mais aussi de responsabilité, qui sont celles de la France. Les banlieues doivent donc devenir le théâtre d'une réelle démocratie, préoccupée de former les citoyens, dont la Mission, dans

le présent rapport, a tracé un cadre précis qui lui paraît nécessaire et suffisant.

\*

Dans tous les secteurs examinés, la Mission a fait des propositions pour mettre en oeuvre les orientations retenues. Elle a la conviction que l'ensemble de ces mesures est cohérent et de nature, dans la durée, à transformer notre territoire. Plus précisément, elle attache une importance particulière à douze propositions qui constituent le «coeur» de son rapport et qui forment le «noyau dur» de toute politique crédible d'aménagement du territoire. Chacune de ces douze «mesures-tests» s'attaque à des «droits acquis» ou des conservatismes solidement retranchés qui ont, au long des années, engendré les déséquilibres qui menacent, aujourd'hui, la cohésion nationale. Aussi constituent-elles, aux yeux de la Mission, les véritables «commandements» d'un nouvel équilibre du territoire.

### **1. Réduire les écarts de ressources par habitant existants entre collectivités territoriales**

La Mission demande que la loi d'orientation fixe, par rapport à une moyenne nationale par habitant, des seuils inférieurs et supérieurs à partir desquels se déclencherait un mécanisme automatique d'écrêtement et de compensation. Cette «fourchette» pourrait, s'inspirant de l'exemple allemand, être comprise entre 95 et 105 %. Si on jugeait l'écart trop faible, il pourrait être porté à 90 %-110 %. La péréquation s'effectuerait en deux temps et à deux niveaux : d'abord entre les régions et, ensuite, à l'intérieur de chacune d'entre elles, en fonction de critères fixés nationalement. Un délai de dix ans pourrait être prévu pour la mise en oeuvre complète du système, qui devra concerner l'ensemble des ressources (dotations et fiscalité) des collectivités territoriales.

### **2. Créer un fonds national d'aménagement du territoire**

Issu du fonds de correction des déséquilibres régionaux, il serait, notamment, alimenté par la contrepartie de la suppression progressive de la subvention de l'Etat aux transports parisiens, une partie des privatisations, le produit de la taxe à la valeur ajoutée (TVA) sur les taxes locales sur l'électricité et les ressources tirées d'un grand emprunt national d'aménagement du territoire.

### **3. Etendre et réviser le schéma directeur routier et le schéma TGV**

L'effort de l'Etat en matière de communication a connu un net fléchissement depuis le début des années 1984. Il doit être accentué et les techniques de financement réformées, par une utilisation beaucoup plus large et une péréquation beaucoup plus systématique des péages et des mécanismes de tarification. Les investissements devraient mettre l'accent, outre l'extension indispensable des tracés autoroutiers, sur la continuité locale des grands axes et les plates-formes multimodales.

### **4. Réviser profondément le schéma «Université 2000» et redéployer la recherche pour tendre vers une répartition un tiers Ile-de-France et deux-tiers province**

Ces deux orientations sont étroitement liées. La révision du schéma universitaire doit permettre la mise en place d'universités d'un modèle nouveau, d'une taille adaptée aux villes moyennes (3.000-5.000 étudiants), faisant appel au télé-enseignement et disposant de filières spécialisées. Les centres universitaires ou les «antennes délocalisées» constituent un point de départ qui doit être exploité.

La relocalisation de la recherche est un vecteur essentiel de la croissance. Les laboratoires publics et privés doivent être mieux répartis sur le territoire (à hauteur des deux tiers des chercheurs publics en province, en 2005-2010 et aux environs de 60% pour les chercheurs privés) et localisés de telle sorte que le développement local en bénéficie au maximum. Une procédure de «labellisation» des technopoles permettrait de mieux coordonner leur développement.

## **5. Répartir autrement (1/3 Paris-2/3 province) les crédits culturels**

Indispensable dimension de l'aménagement du territoire, la diffusion de la culture doit, progressivement, aboutir à une répartition des crédits d'Etat dans la proportion des deux tiers pour la province et d'un tiers pour Paris. Des conventions culturelles pluriannuelles Etat-collectivités locales permettraient de définir et financer les projets sélectionnés.

## **6. Maitriser la croissance quantitative et promouvoir la croissance qualitative de l'Ile-de-France**

La population de l'Ile-de-France ne devrait pas, à l'horizon de 2015, dépasser 18,2% de la population totale, un pourcentage égal à ce qu'il était en 1962. Pour atteindre cet objectif, il convient de rétablir l'agrément administratif préalable à la construction ou à l'extension de locaux professionnels, de remettre en question le doublement de la Défense et les projets concernant le plateau de Saclay et de poursuivre la politique de relocalisation des emplois tertiaires. Parallèlement, les pouvoirs du conseil régional doivent être étendus à l'élaboration du schéma directeur et à l'organisation des transports en commun dans la région, dont le financement doit, par étapes jusqu'à l'échéance de 2010, être prise en charge par l'Ile-de-France (usagers et collectivités). Le recours à la concession et la banalisation du péage permettront la construction de nouvelles autoroutes franciliennes.

## **7. Conforter le rayonnement international de Paris**

Ce rayonnement doit être garanti par la croissance qualitative de la capitale et par des mesures ponctuelles, telle que la simplification des contrôles administratifs pour les implantations étrangères et la consolidation de la place financière de Paris, notamment par la suppression totale de l'impôt de bourse.

## **8. Adapter l'agriculture à la réforme de la PAC**

L'objectif, dans une perspective d'aménagement du territoire est de lutter contre les friches et les jachères par la promotion de la sylviculture, le développement des activités de chasse et de pêche, par une rémunération de la fonction d'entretien de l'espace et, surtout, par l'utilisation industrielle en vraie grandeur de produits agricoles. La Mission demande que la loi d'orientation fixe à 5% le pourcentage obligatoire d'incorporation de diester dans le fioul et d'ETBE dans l'essence.

## **9. Créer des emplois non-agricoles dans l'espace rural défavorisé**

La diversification des activités en milieu rural passe par un nouveau maillage des services publics ou privés, une offre accrue de logements locatifs, le développement du tourisme, du télétravail et de la pluriactivité. Chaque filière appelle des mesures spécifiques. Mais aucune d'entre elles ne conduira à une diversification économique réelle sans une «défiscalisation» de l'espace rural, qui doit impérativement s'appliquer aux entreprises créatrices d'emplois, mais qui pourrait aussi s'étendre à l'imposition des revenus des particuliers.

## **10. Rétablir la sécurité dans les banlieues défavorisées**

Le rétablissement de la sécurité passe par le développement de l'ilotage, par le démantèlement des circuits de la drogue et une répression accrue des trafiquants ainsi que par une meilleure organisation des missions de maintien de l'ordre.

## **11. Créer des emplois et assurer la mixité de l'habitat dans les banlieues défavorisées**

C'est l'accompagnement nécessaire du rétablissement de la sécurité. Cette revitalisation repose sur des créations d'entreprises encouragées par des exonérations de cotisations sociales et fiscales et une revalorisation administrative de ces quartiers (valorisation des postes administratifs, renforcement du rôle du maire).



## **12. Instituer un ministère d'Etat à l'aménagement du territoire**

Doté de crédits significatifs, placé à la seconde place dans la hiérarchie gouvernementale et disposant d'un pouvoir de contreseing, il regrouperait les services et directions nécessaires à son action (DATAR, Commissariat général du Plan, Direction des collectivités locales, Services de l'aménagement rural, délégation à la Ville) et il serait, à la fois, le pivot de la politique de l'Etat dans le domaine de l'aménagement du territoire et le partenaire des collectivités décentralisées.

Ces «douze commandements» traduisent la conviction de la Mission que l'aménagement du territoire est un grand dessein, une reconquête et une reconstruction. Elle n'accepte pas la fatalité qui semble s'attacher à certaines évolutions ou tendances. Elle a aussi la certitude que ses propositions ne constituent pas des obstacles à la croissance de notre économie et à sa compétitivité. Bien au contraire.

Une France à l'aise sur sa terre, dans ses villes et ses campagnes, ses habitants réconciliés avec leur territoire, voilà, pour notre avenir, un «atout maître» qu'il faut jouer sans tarder avec la certitude de gagner.

## OBSERVATIONS DU GROUPE SOCIALISTE

### **Les Sénateurs socialistes de la Mission insistent sur certains aspects du rapport**

① La solidarité entre communes riches et communes pauvres, entre départements riches et départements pauvres, entre régions riches et régions pauvres ne saurait dispenser l'État de ses propres responsabilités dans la juste répartition des richesses nationales.

La péréquation financière dans un système qui permet à l'État de moduler à son profit l'évolution de la dotation globale de fonctionnement ne peut que déstabiliser et décourager les collectivités dynamiques, sans profit significatif pour les zones en perte de vitesse.

A cet égard, le Fonds National d'Aménagement du Territoire - préconisé dans le rapport- devrait recevoir annuellement, sans discontinuité conjoncturelle, une dotation significative de l'État.

② Les réserves les plus vives doivent être exprimées sur les mesures de réorganisation des transports en Ile-de-France qui pénaliseraient les salariés pour un service de moins en moins fiable (durée des trajets, inconfort, irrégularité des horaires).

Si rééquilibrage il doit y avoir sur les tarifs pratiqués en Ile-de-France et en province, ce ne peut être au détriment des salariés.

Le problème est identique pour les péages autoroutiers. Des mesures originales devront être trouvées pour ne pas pénaliser les déplacements professionnels.

Il faut insister sur le réaménagement qualitatif de l'Ile-de-France. Il est inacceptable que les salariés soient pénalisés par une dégradation des transports en commun, accompagnés de tarifs plus élevés.

Il faut que soient trouvés les moyens de rapprocher les emplois de l'habitat. Un gel de la création de zones d'activités ne peut être une solution. Il y a une certaine incohérence à vouloir réhabiliter les banlieues dégradées sans accepter que soient créées des zones d'emplois.

La région Ile-de-France n'est pas homogène et son aménagement qualitatif est aussi important que l'aménagement du territoire national si l'on veut éviter les tensions sociales.

La responsabilité du Conseil Régional en matière de schéma directeur d'aménagement urbain deva être tempérée par des dispositions très contraignantes de solidarités interdépartementales.

③ La maîtrise du foncier devra être une des dispositions législatives à prendre pour que soit freinée la spéculation foncière consécutive à l'aménagement du territoire. Les équipements payés sur fonds publics ne doivent plus être la source d'enrichissement sans cause.

Le Fonds National d'Aménagement du Territoire devrait trouver une partie significative de ses ressources dans la taxation des plus values foncières dues à ces équipements.

④ Le rapport paraît trop timoré dans sa partie «écologie». L'Aménagement du Territoire c'est la sauvegarde des patrimoines nationaux culturels et naturels. Les infrastructures routières, ferroviaires, aéroportuaires, de canalisation des voies navigables, doivent s'insérer dans l'environnement naturel et ne pas le détruire ou le défigurer. Le traitement sélectif des déchets doit être partout, à la ville comme à la campagne, une priorité de l'Aménagement du Territoire.

Revitaliser l'espace rural, ce n'est sans doute pas rechercher uniquement la superproductivité, mais aussi se préoccuper de la qualité de la production et des paysages naturels. Il faudra réhabiliter nos ruisseaux et rivières, exploiter la beauté de nos territoires.

La jachère n'est pas la solution mais la suppression des fossés, haies et bosquets pour la rentabilité immédiate, n'est pas une meilleure solution.

⑤ L'accent doit être mis très fortement sur le rôle éminent des services publics (EDF, GDF, Poste, Télécommunications, Sociétés des autoroutes, SNCF, Aviation civile...) dans l'Aménagement du Territoire.

Des contrats de plan entre la puissance publique (par le truchement du Fonds National d'Aménagement du Territoire par exemple) et le service public concerné doivent financer les équipements maintenus ou à créer, non rentables dans l'immédiat mais nécessaires à la revitalisation des zones en difficulté.

## OBSERVATIONS DU GROUPE COMMUNISTE

Une politique cohérente et dynamique de planification et d'aménagement équilibré du territoire, est absolument nécessaire pour prévoir et impulser le développement économique et social de la Nation.

Elle doit concourir à penser et à articuler l'ensemble des moyens à mettre en oeuvre pour parvenir à répondre aux besoins futurs du pays et de sa population.

Essentiellement prospective, une politique d'aménagement du territoire n'est pas neutre car elle procède de choix politiques et économiques majeurs qui font qu'elle est forcément très différente selon que les gouvernants s'inscrivent dans une politique au service des intérêts de la population ou au contraire, qu'ils s'entêtent dans une logique capitaliste reposant sur une vision essentiellement financière de l'économie.

Les orientations mises en oeuvre depuis des années en France se sont traduites par un affaiblissement de notre outil industriel, de notre agriculture, de la pêche et de notre potentiel de formation et de recherche, déstructurant ainsi complètement le territoire national et précipitant notre économie dans une crise structurelle profonde qui ne peut que s'approfondir si d'autres choix, profondément différents, ne sont pas rapidement faits.

L'accroissement des disparités de tous ordres entre les régions, entre villes et campagne, entre Paris et province, que d'aucuns font aujourd'hui mine de découvrir et qui met gravement en cause l'unité nationale, n'est donc pas un phénomène nouveau. C'est plutôt le triste résultat de la politique menée pratiquement sans discontinuer depuis une trentaine d'années.

Peut-on concevoir une véritable politique d'aménagement équilibré du territoire, sans promouvoir une toute autre politique économique, créatrice d'emplois et fondée sur la notion d'utilité sociale des capitaux investis ?

Tenter de le faire croire comme le Gouvernement et sa majorité s'y emploient, c'est détourner l'attention des vrais problèmes et créer des illusions sur la nature des actions à mener pour redresser la situation de vastes régions et bassins d'emplois en difficulté.

Partant d'un constat évident, le rapport de notre Mission d'information aboutit à des solutions qui ne peuvent pour la plupart d'entre elles -l'expérience le prouve- que s'avérer bien pire que le mal.

En effet, elles n'ont que l'ambition d'adapter notre pays à un environnement européen et international, que les plus hautes autorités de l'Etat ont renoncé à modifier en acceptant le traité de Maastricht, la réforme de la PAC et la capitulation du GATT.

Aux vraies questions posées, ce rapport ne répond en effet que par des mesures d'accompagnement d'une orientation économique et sociale qu'en fait, une majorité de français et d'européens refusent mais que le jeu politique et des institutions européennes permettent.

Il n'est plus question, dans les projets du Gouvernement et de sa majorité parlementaire, de développer et de s'appuyer sur chacun des atouts matériels et humains des régions, comme c'était le cas à la Libération, mais au contraire de regrouper de manière sélective les activités de formation, de production et de recherche autour de pôles de développement prédéterminés, situés à quelques carrefours de communications.

De telles orientations, étroitement dépendantes d'un schéma européen décidé en dehors de tout processus démocratique, mais en tous points conforme aux intérêts des grandes sociétés multinationales, ne peuvent que creuser les inégalités économiques, sociales et géographiques qui existent aujourd'hui.

Comment mieux réguler les flux financiers et les diriger vers l'investissement productif et créateur d'emploi ?

Dépourvu de ses principaux outils d'intervention après l'exécution de l'actuel programme de privatisation des banques et des entreprises publiques, voire même bientôt du secteur des télécommunications, des transports et de l'énergie, l'Etat pourra-t-il influencer réellement sur l'aménagement du territoire ?

Quelle juste répartition des ressources fiscales doit-on établir entre les collectivités territoriales pour qu'elles soient en mesure de répondre à la demande sociale et leur besoin d'équipement ?

Comment lutter contre les délocalisations de productions auxquelles se livrent le patronat et ses multinationales pour mettre les salariés, les régions et les Etats en concurrence ?

A toutes ces questions capitales, le rapport de la Mission d'information qui propose d'exonérer l'Etat de pratiquement tout

**concours financier aux actions d'aménagement, ne répond pas ou n'apporte aucune réponse satisfaisante.**

**Prétendant favoriser la création d'emplois, il préconise de «défiscaliser» les zones rurales les plus dévastées par l'application de la PAC et les banlieues les plus touchées par la crise, afin d'aider financièrement les entreprises à s'y installer pour utiliser une main d'oeuvre fragilisée, précaire et bon marché.**

**Quant on se souvient des promesses du patronat en matière de création d'emploi en échange de l'instauration de la flexibilité du travail il y a quelques années, et quand on juge de l'efficacité sociale des 85 milliards de francs que le Gouvernement de Monsieur Balladur lui a accordé depuis un an, on ne peut considérer que de telles mesures ne feront qu'aggraver les problèmes au lieu de les résoudre.**

**Enfin, nous n'acceptons pas l'opposition Paris-province que le rapport contribue en fait à raviver inutilement, alors qu'il convient au contraire de développer et de mettre en cohérence à partir de leurs atouts, l'activité de toutes les régions de la Provence à la Bretagne.**

**Les régions fortement urbanisées voient s'accumuler les richesses mais elles ne sont pas pour autant des paradis pour tous. De grandes inégalités continuent de s'y creuser. Le chômage, la précarité la misère s'y étendent.**

**Parallèlement, dans de vastes territoires on trouve également sous des formes différentes la réduction des activités, la destruction des productions de base, le manque d'emplois, l'accumulation des difficultés des régions rurales et maritimes.**

**Prétendre donc qu'il faudrait limiter les créations d'emploi dans la région capitale d'ici à 2015, revoir à la baisse de nombreux équipements, et imputer aux franciliens la subvention de fonctionnement versée par l'Etat aux transports parisiens, alors que l'Ile de France compte déjà un million de chômeurs, 100.000 mal-logés ou SDF et que le réseau de transport est de plus en plus saturé et mal entretenu, est totalement inacceptable et ne réglera pas le problème des autres régions.**

**Disparités de développement, mal des banlieues et désertification des campagnes appellent d'autres remèdes que ceux que la majorité de droite veut imposer.**

**Pour l'ensemble de ces raisons, le groupe communiste et apparenté ne peut qu'exprimer son opposition aux conclusions de ce rapport d'information.**

**ANNEXES**

## ANNEXE N° 1

### COMPOSITION DE LA MISSION

...

- Président :** M. Jean FRANÇOIS-PONCET, sénateur (R.D.E.) du Lot et Garonne
- Vice-Présidents :** MM. François GERBAUD, sénateur (R.P.R.) de l'Indre  
Ambroise DUPONT, sénateur (U.R.E.I.) du Calvados  
Louis MOINARD, sénateur (U.C.) de la Vendée  
William CHERVY, sénateur (P.S.) de la Creuse
- Rapporteurs :** MM. Gérard LARCHER, sénateur (R.P.R.) des Yvelines  
Jean HUCHON, sénateur (U.C.) du Maine-et-Loire  
Roland du LUART, sénateur (U.R.E.I.) de la Sarthe  
Louis PERREIN, sénateur (P.S.) du Val d'Oise
- Secrétaires :** MM. Félix LEYZOUR, sénateur (P.C.) des Côtes d'Armor  
Alain VASSELLE, sénateur (R.P.R.) de l'Oise
- Membres :** MM. Claude BELOT, sénateur (rattaché au groupe U.C.) de la Charente-Maritime  
François BLAZOT, sénateur (U.C.) de la Charente-Maritime  
Marcel BONY, sénateur (Soc.) du Puy-de-Dôme  
Jean-Paul DELEVOYE, sénateur (R.P.R.) du Pas-de-Calais  
André EGU, sénateur (U.C.) d'Ille-et-Vilaine  
André FOSSET, sénateur (U.C.) des Hauts-de-Seine  
Jean-Marie GIRAULT, sénateur (U.R.E.I.) du Calvados  
Adrien GOUTEYRON, sénateur (R.P.R.) de la Haute-Loire  
Jean GRANDON, sénateur (N.I.) d'Eure-et-Loir  
Pierre LAFFITTE, sénateur (R.D.E.) des Alpes-Maritimes  
Lucien LANIER, sénateur (apparenté R.P.R.) du Val-de-Marne  
Pierre LOUVOT, sénateur (U.R.E.I.) de la Haute-Saône  
Paul MASSON, sénateur (R.P.R.) du Loiret  
Jean PEYRAFITTE, sénateur (Soc.) de la Haute-Garonne  
René-Pierre SIGNÉ, sénateur (Soc.) de la Nièvre  
Jacques SOURDILLE, sénateur (R.P.R.) des Ardennes  
Fernand TADY, sénateur (Soc.) des Alpes de Haute-Provence  
René TRÉGOUËT, sénateur (R.P.R.) du Rhône  
Marcel VIDAL, sénateur (Soc.) de l'Hérault



## ANNEXE N° 2

LISTE ALPHABETIQUE DES PERSONNES AUDITIONNÉES  
PAR LA MISSION OU PAR SES RAPPORTEURS

\*\*\*

- **M. Emile ARRIGHI DE CASANOVA**, président de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire du Conseil économique et social (*14 janvier 1993*).

- **M. Jean-Claude AUGEREAU**, chef de bureau au service de la législation fiscale du Ministère du Budget (*4 février 1993*).

- **M. Jean AUROUX**, président de la Fédération des Maires des villes moyennes (*6 mai 1993*).

- **M. BAEDEKER**, Secrétaire d'Etat au ministère de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de l'agriculture du «land» de Rhénanie du Nord-Wesphalie (*mardi 20 avril 1993*).

- **M. Jean-Pierre BALLIGAND**, député de l'Aisne, Président du Conseil national des économies régionales et de la productivité (CNERP) (*6 janvier 1993*).

- **Mme Odile BARATIN**, chargée des affaires régionales au CNRS (*23 novembre 1993*).

- **M. Augustin BONREPAUX**, président de l'Association nationale des élus de la montagne (*6 juillet 1993*).

- **M. Jochen BORCHERT**, ministre fédéral allemand de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (*lundi 19 avril 1993*).

- **M. Enrico BOSELLI**, président du Conseil régional de la région italienne d'Emilie-Romagne (*lundi 24 mai 1993*).

- **M. Robert BROUSSARD**, chef de la mission internationale «lutte anti-drogue» (*21 janvier 1993*).

- **M. Roger BRUNET**, géographe (Maison de la Géographie de Montpellier) (*22 décembre 1992*).

- **Mme Martine BURON**, président du groupe «Décentralisation» constitué auprès du Commissariat général du Plan (*1er juin 1993*).

- **M. BUSSIÈRE**, préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (*jeudi 17 juin 1993*).

- **M. Paul CALANDRA**, directeur des Affaires sociales et des ressources humaines du groupe Thomson (*27 avril 1993*).

- **M. Umberto CARRARO**, président du Conseil régional de la région italienne de Vénétie (*mardi 25 mai 1993*).

- **M. Gilbert CARRÈRE**, conseiller-maître à la Cour des Comptes, auteur du rapport «Transports-Destination 2002» (*14 janvier 1993*).

- **M. Jean-François CARREZ**, directeur de l'Institut géographique national (*22 décembre 1992*).

- **M. René CARRON**, président de la Caisse de crédit agricole de la Savoie (*23 décembre 1992*).

- **M. CLIMEN**, amateur du centre social du quartier «La Castellane» à Marseille (*jeudi 17 juin 1993*).

- **M. Lamberto COTTI**, président de la province italienne de Bologne (*lundi 24 mai 1993*).

- **M. Yves COUSQUER**, président de La Poste (*3 mars 1993*).

- **M. Michel CROZIER**, président de l'association «Culture et décentralisation» (*22 juin 1993*).

- **M. Jean-Marie DELARUE**, délégué interministériel à la Ville (*29 avril 1993*).

- **M. Jean-Paul DELEVOYE**, président de l'association des Maires de France (*6 juillet 1993*).

- **M. Pierre-Louis DOUCET**, président de la Commission de l'aménagement et des équipements de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (C.C.I.P.) (*10 mars 1993*).

- **M. Michel DRESCH**, directeur de l'habitat et de la construction au Ministère de l'Équipement et du Logement (*10 février 1993*).

- **M. Gérard-François DUMONT**, démographe, Professeur à l'Université Paris I (*14 janvier 1993*).

- **M. Jean-Pierre DUPORT**, délégué à l'Aménagement du territoire et à l'action régionale (*23 décembre 1992*).

- **M. Jean-Maurice ESNAULT**, vice-président de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (C.C.I.P.) (10 mars 1993).

- **M. Denis ETTIGHOFFER**, président d'Eurotechnopolis-Institut (11 mai 1993).

- **M. Serge FENEUILLE**, directeur général de Lafarge-Coppée, président de la Commission «Innovation-Recherche» au CNPF.

- **M. François FILLIATRE**, préfet adjoint pour la sécurité à Marseille (jeudi 17 juin 1993).

- **M. Jean FLEURY**, président d'Aéroports de Paris (17 mars 1993).

- **M. Jean-Baptiste de FOUCAULD**, commissaire général du Plan (19 janvier 1993).

- **M. Jean-Pierre FOURCADE**, sénateur, Président du Comité des finances locales (27 mai 1993).

- **M. Jacques FOURNIER**, président de la S.N.C.F. (4 mars 1993).

- **M. Armand FRÉMONT**, recteur de l'Académie de Versailles, chancelier des universités (inspirateur du Plan «Universités 2000») (13 avril 1993).

- **M. Patrick GALLET**, directeur des relations avec les caisses régionales à la Caisse nationale du Crédit agricole (17 mars 1993).

- **M. Jean-Claude GAUDIN**, sénateur, président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur (jeudi 17 juin 1993).

- **M. Thierry GAUDIN**, ancien chef du centre de prospective et d'étude au ministère de la Recherche, membre du Conseil général des Mines (1er avril 1993).

- **M. Daniel GENTON**, directeur général de GIST-BROCADES France, spécialiste de la filière biocarburant. (1er juillet 1993).

- **M. Pierre GEORGINI**, directeur de l'Ecole nouvelle d'ingénieurs en communication (3 juin 1993).

- **M. Christian GERONDEAU**, président de l'Union routière de France (3 mars 1993).

- **M. Michel GIRAUD**, président du conseil régional d'Ile-de-France (*18 mars 1993*).

- **M. Claude GIRAULT**, chef du bureau des Concours financiers de l'Etat à la direction générale des collectivités locales au ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire (*15 juin 1993*).

- **M. Paul GRAZIANI**, sénateur-maire de Boulogne-Billancourt (Association des Maires des Grandes Villes de France) (*12 mai 1993*).

- **M. di GUARDIA**, procureur de la République à Marseille (*jeudi 17 juin 1993*).

- **M. Guidalberto GUIDI**, président des industriels de la région italienne d'Emilie-Romagne (*lundi 24 mai 1993*).

- **M. Jean-Louis GUIGOU**, directeur à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) (*10 mars 1993*).

- **M. Daniel HOFFEL**, ministre délégué à l'Aménagement du Territoire et aux Collectivités locales (*15 juin 1993*).

- **M. Jacques-Sylvain KLEIN**, secrétaire général de l'association «Culture et décentralisation» (*22 juin 1993*).

- **M. KLEMM**, Secrétaire d'Etat au ministère fédéral allemand des finances (*mardi 20 avril 1993*).

- **Mme Marie-Christine KOWACKSAZY**, chargée de mission au Commissariat général au Plan (spécialiste des Affaires rurales) (*16 juin 1993*).

- **M. KÜHBACHER**, ministre des Finances du «Land» de Brandebourg (*mercredi 21 avril 1993*).

- **M. Pierre LAFFITTE**, sénateur, Président de la fondation Sophia-Antipolis (*1er juin 1993*).

- **M. Eneko LANDABURU**, directeur général des politiques régionales à la Commission des Communautés européennes (*12 mai 1993*).

- **M. Etienne LAPEZE**, secrétaire général de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (F.N.S.E.A.), président du «Groupe du monde rural» ainsi qu'une délégation de ce groupe (*30 mars 1993*).

- **M. Bernard LATARJET**, auteur de «L'aménagement culturel du territoire» (6 janvier 1993).

- **M. Dominique LÉCOMTE**, économiste (I.A.U.R.I.F.) (12 janvier 1993).

- **M. Philippe LEVAUX**, président de la Fédération nationale des Travaux publics et président de la commission «Aménagement du territoire» du Conseil national du patronat français. (23 juin 1993).

- **M. Jean-Charles LEYGUES**, directeur chargé de la conception et du lancement des politiques régionales à la Commission de la Communauté européenne (18 février 1993).

- **M. Christian LEYRIT**, directeur des routes au ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme (13 mai 1993).

- **M. Pierre LHUILLIER**, président de la Fédération nationale des Associations régionales d'organismes H.L.M. (10 février 1993).

- **M. von LÖWENICH**, secrétaire d'Etat au ministère fédéral allemand de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (19 avril 1993).

- **M. Yves MADIOT**, professeur à l'Université de Poitiers (14 janvier 1993).

- **M. Martin MALVY**, président de l'association des petites villes de France (1er juillet 1993).

- **M. Filippo MARAZZI**, industriel italien de la céramique (mardi 25 mai 1993).

- **M. Gérard MARCOU**, professeur agrégé de droit public à l'Université de Lille (15 juin 1993).

- **M. Michel MARTIN**, président du Rassemblement pour une éco-société (2 juin 1993).

- **M. Graham MEADOWS**, directeur chargé de la conversion industrielle et du développement industriel à la Commission de la Communauté européenne (18 février 1993).

- **M. Bruce MILLAN**, membre de la Commission de la Communauté européenne, chargé des politiques régionales (18 février 1993).

- **M. Jérôme MONOD**, président directeur général de la Lyonnaise des Eaux-Dumez (13 mai 1993).

- **M. Jean-Paul NUNZI**, président délégué de l'association des petites villes de France (*1er juillet 1993*).

- **M. Pierre-Henri PAILLET**, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (*19 octobre 1993*).

- **M. François PAOUR**, président de la Fédération nationale des maires ruraux (*2 juin 1993*).

- **Mme Pascale PECHEUR**, secrétaire général du Groupement des Autorités responsables en matière de transports (GART) (*1er avril 1993*).

- **M. Christian PHILIP**, recteur de l'Académie de Clermont-Ferrand (*17 mars 1993*).

- **M. PLATZECK**, ministre de l'environnement, de la protection de la nature et de l'aménagement du territoire du «Land» de Brandebourg (*mercredi 21 avril 1993*).

- **M. Bernard PRÉEL**, directeur-adjoint du Bureau d'informations et de prévisions économiques (BIPE Conseil) (*1er avril 1993*).

- **M. Jean PUECH**, ministre de l'Agriculture et de la Pêche et Président de l'Association des Présidents des conseils généraux (*13 mai 1993*).

- **M. Claude QUIN**, inspecteur général de l'Équipement (*1er juillet 1993*).

- **M. Jean-Pierre RAFFARIN**, vice-président de l'Association nationale des Élus régionaux (*8 juillet 1993*).

- **M. Jean-Marie RAUSCH**, président de l'Association des Maires des Grandes Villes de France (*12 mai 1993*).

- **M. André RECIPON**, président du groupe Raoul Follereau et vice-président de la Fondation «Raoul Follereau» pour le logement social (*27 avril 1993*).

- **M. Pierre RICHARD**, président du directoire du Crédit local de France (*3 mars 1993*).

- **M. Jacques ROCCA-SERRA**, sénateur des Bouches-du-Rhône (*jeudi 17 juin 1993*).

- **Mme Hélène ROGER-VASSELIN**, présidente du Cercle pour l'Aménagement du territoire (*19 janvier 1993*).

- **M. Marcel ROULET**, président de France-Télécom (22 avril 1993).

- **M. Claude ROUSSEAU**, chargé de mission à la DATAR (spécialiste des infrastructures de transports) (4 février 1993).

- **M. Fabio ROVERSI-MONACO**, recteur de l'université de Bologne en Italie (lundi 24 mai 1993).

- **M. Jean SAINT-BRIS**, conseil en management culturel et touristique (8 juillet 1993).

- **M. Christian SAUTTER**, préfet de la région Ile-de-France (1er avril 1993).

- **Mme SCHWAETZER**, ministre fédéral allemand de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (lundi 19 avril 1993).

- **M. Louis SCHWEITZER**, président directeur général de Renault S.A. (22 juin 1993).

- **M. Rosario SOLIMA**, directeur chargé des régions de l'«objectif 1» et des programmes intégrés méditerranéens à la Commission de la Communauté européenne (18 février 1993).

- **M. Henri-Claude SONOLET**, président de la délégation de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris en Seine-Saint-Denis, spécialiste des quartiers dégradés (16 juin 1993).

- **M. Jean-Cyril SPINETTA**, président directeur général d'Air Inter (18 mars 1993).

- **M. Patrick-André SUET**, sous-directeur au service de la législation fiscale du Ministère du Budget (4 février 1993).

- **M. Claude THELOT**, directeur «Evaluation et Prospective» au Ministère de l'Education nationale (3 mars 1993).

- **M. Michel THÉNAULT**, directeur général des collectivités locales au ministère de l'intérieur et de la sécurité publique (27 mai 1993).

- **M. Pierre TROUSSET**, vice-président de l'Association «Culture et décentralisation», président du Conseil économique et social de la région Centre et président de l'association permanente des présidents de conseils économiques et sociaux régionaux. (22 juin 1993).

- **M. François TRUCY**, vice-président de l'Association des Maires des Grandes Villes de France (12 mai 1993).

- **M. Serge VALLEMONT**, président du comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations (*1er juillet 1993*).

- **M. Robert VIGOUROUX**, sénateur, maire de Marseille (*jeudi 17 juin 1993*).

- **M. Walter VITALI**, maire de Bologne en Italie (*mardi 25 mai 1993*).

- **M. Jacques VOISARD**, président du GERI (groupe d'études et de réflexion interrégional) (*18 mars 1993*).

- **M. Jean-Pierre WEISS**, directeur de la prospective pour l'Enseignement supérieur au Ministère de l'Education nationale et de la culture (*10 mars 1993*).

- **M. ZIMMERMANN**, ministre de l'agriculture du «Land» de Brandebourg (*mercredi 21 avril 1993*).



## ANNEXE N° 3

### • Les contrats de plan : une fonction péréquatrice à affirmer

Conçus à l'origine comme l'instrument privilégié de la planification régionale, les contrats Etat-régions prévus par la loi du 29 juillet 1982 n'ont pas vraiment permis jusqu'à présent de réaliser les choix régionaux d'investissements dans de bonnes conditions.

En fait les procédures retenues pour les deux premières générations de contrats de plan (1984-1988, puis 1989-1992) ont surtout offert à l'Etat le moyen de solliciter activement le concours financier des collectivités locales pour la réalisation de projets d'intérêt national. S'est ainsi opéré un véritable dévoiement de la répartition légale des compétences, l'Etat transférant sur les régions une notable partie des charges qui lui incombent en matière d'infrastructures routières et d'enseignement supérieur.

La fonction péréquatrice qui aurait pu être celle des contrats de plan a même, dans certains cas, joué à rebours. On a, en effet, assisté à une sorte de mise aux enchères des investissements projetés par l'Etat, les régions les mieux disantes étant assurées d'obtenir l'équipement convoité.

Une redistribution s'est néanmoins opérée au profit de certaines régions peu favorisées, telles le Nord-Pas-de-Calais. Mais davantage en fonction de leur attitude volontariste que de la faiblesse objective de leurs moyens. Au total, la fonction péréquatrice des contrats de plan apparaît très faible.

Les régions Ile-de-France et Nord-Pas-de-Calais (plus de 14,5 millions d'habitants à elles deux) ont bénéficié de près du tiers des moyens alloués aux contrats de plan. Les dix régions les moins bien dotées (près de 13,5 millions d'habitants) n'ont disposé que de moins du quart de ces moyens.

Par un curieux paradoxe, les régions les moins riches n'ont pas bénéficié des accroissements de moyens les plus substantiels, d'une génération de contrats à l'autre.

Le cas du Languedoc-Roussillon est particulièrement éclairant. Le produit intérieur brut y est inférieur de 22 % à la moyenne nationale et le chômage supérieur de 50 %. Pourtant, l'augmentation du montant des financements (+ 38 %) a été inférieure à la moyenne des contrats (+ 47,7 %).

# TABLE DES MATIÈRES

## TOME I

	<u>Pages</u>
<b>AVANT PROPOS</b> .....	3
<hr/>	
<b>PREMIÈRE PARTIE - L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ; DU VOLONTARISME AU DÉLABREMENT</b> .....	7
<hr/>	
<b>CHAPITRE PREMIER - GRANDEUR ET DÉCADENCE D'UNE POLITIQUE</b> .....	9
<hr/>	
<b>I. UN GRAND DESSEIN (1947-1973)</b> .....	9
<b>II. LE DÉCLIN (1973-1990)</b> .....	11
<b>A. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EFFACÉ PAR DE NOUVELLES PRIORITÉS : CHRONIQUE D'UN DÉCLIN ANNONCÉ</b> .....	12
<b>1. La crise idéologique</b> .....	12
<b>2. La crise industrielle</b> .....	13
<b>3. La crise des banlieues</b> .....	15
<b>4. La Décentralisation : atout et écueil</b> .....	16
<b>5. L'ouverture des frontières : européanisation et internationalisation</b> .....	20
<b>B. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE SANS CRÉDITS ET SANS AUTORITÉ : CHRONIQUE D'UN DÉCLIN CONFIRMÉ</b> ...	23
<b>1. Le fléchissement des crédits</b> .....	24
<b>2. Le nomadisme de la DATAR</b> .....	26
<b>3. La disparition du caractère incitatif des aides</b> .....	27
<b>III. UNE NOUVELLE PRISE DE CONSCIENCE (1990-1992)</b> .....	29
<b>A. L'ACCENTUATION DES DÉSÉQUILIBRES TERRITORIAUX</b> .....	30
<b>B. DES ACTIONS PONCTUELLES PLUS QU'UNE POLITIQUE</b> .....	31
<b>1. Les délocalisations</b> .....	32
<b>2. Les schémas directeurs d'infrastructures</b> .....	34
<b>3. La politique de la ville</b> .....	34

---

<b>CHAPITRE II - L'ÉTAT DES LIEUX : DE LA SURCONCENTRATION À LA DÉSERTIFICATION</b> .....	37
---	----

---

<b>I. L'HYPERTROPHIE DE LA RÉGION D'ILE-DE-FRANCE</b> .....	38
<b>A. FAITS, CHIFFRES ET TENDANCES : TABLEAU DE BORD DE L'ILE-DE-FRANCE</b> .....	39
1. Evolution démographique .....	41
2. Poids économique comparé .....	43
3. Paris : place internationale .....	44
<b>B. L'ILE-DE-FRANCE EN FRANCE : VAMPIRE OU CORNE D'ABONDANCE ?</b> .....	46
1. Une région «pieuvre», nourrie par la collectivité nationale ? .....	46
2. Le développement francilien, force motrice de la collectivité nationale .....	55
3. Vers une croissance qualitative de l'Ile-de-France ? .....	58
<b>II. L'ÉBAUCHE D'UNE POLITIQUE DES VILLES</b> .....	61
A. LES MÉTROPOLES .....	63
B. LES VILLES MOYENNES .....	70
<b>III. L'ASPHYXIE DES BANLIEUES ET DE L'ESPACE RURAL</b> ....	76
A. LE DRAME DES BANLIEUES .....	77
1. Des quartiers en rupture sociale .....	77
2. Une «politique de la ville» trop parcellaire .....	81
B. LA DÉRIVE DES ZONES RURALES FRAGILES .....	85
1. Campagnes vivantes et campagnes mourantes .....	85
2. Revitalisation rurale : un rendez-vous manqué .....	91

---

<b>DEUXIÈME PARTIE - LES GRANDS CHOIX STRATÉGIQUES</b> ...	97
--	----

---

<b>CHAPITRE III - UN IMPÉRATIF DÉMOCRATIQUE</b> .....	99
---	----

---

<b>I. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : UN DROIT FONDAMENTAL DE LA PERSONNE HUMAINE</b> .....	100
---	-----

	<u>Pages</u>
<b>II. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, CORRECTEUR DU MARCHÉ</b> .....	102
<b>III. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LE PRÉTENDU MOUVEMENT MONDIAL DE «MÉTROPOLISATION»</b> .....	104
<hr/>	
<b>CHAPITRE IV - UNE STRATÉGIE MULTIPOLAIRE</b> .....	109
<hr/>	
<b>I. LES SCÉNARIOS DE L'INACCEPTABLE</b> .....	109
<b>II. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : LA NOUVELLE DONNE</b> .....	113
<b>III. UNE RECONQUÊTE MULTIPOLAIRE DU TERRITOIRE</b> .....	114
A. LA DIMENSION EUROPÉENNE .....	115
B. LA DIMENSION NATIONALE .....	116
<hr/>	
<b>CHAPITRE V - UNE CLARIFICATION DES COMPÉTENCES</b> .....	121
<hr/>	
<b>I. CLARIFICATION DANS LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES</b> .....	122
A. L'ÉTAT STRATÈGE DANS L'ORDRE NATIONAL ET L'ORDRE COMMUNAUTAIRE .....	122
1. Le piège d'une re-centralisation .....	123
2. L'Etat, acteur principal de l'aménagement multipolaire .....	124
3. L'Etat, garant du territoire national dans l'ensemble communautaire .....	126
B. LA RÉGION, CHEF DE FILE DE LA PROGRAMMATION ET DE LA COORDINATION INTER-DÉPARTEMENTALE .....	128
C. LE COUPLE DÉPARTEMENT-COMMUNES, CHEF DE FILE DU DÉVELOPPEMENT RURAL .....	129
<b>II. CLARIFICATION DANS L'EXERCICE DES COMPÉTENCES</b> .....	130
A. LES PRINCIPES DU PARTENARIAT .....	130
1. La concertation .....	130
2. La co-décision .....	131
3. La contractualisation .....	131
B. LES ORGANES DU PARTENARIAT .....	132

<b>TROISIÈME PARTIE - LES GRANDES INFRASTRUCTURES DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE .....</b>	<b>137</b>
<b>CHAPITRE VI - LES INFRASTRUCTURES FINANCIÈRES .....</b>	<b>139</b>
<b>I. CENTRALISATION ET DÉCENTRALISATION : DES LOGIQUES FINANCIÈRES DIFFÉRENTES .....</b>	<b>141</b>
A. LA LOGIQUE FINANCIÈRE DE LA CENTRALISATION ....	141
B. LA LOGIQUE FINANCIÈRE DE LA DÉCENTRALISATION ..	142
<b>II. LE PAYSAGE FINANCIER LOCAL .....</b>	<b>143</b>
A. L'INÉGALITÉ ORIGINELLE DU SYSTÈME .....	<b>145</b>
1. La dotation globale de fonctionnement : l'inégalité des mécanismes de répartition .....	145
2. La taxe professionnelle : l'inégalité cumulative de l'assiette et des taux .....	148
B. DES PÉRÉQUATIONS EN TROMPE L'OEIL .....	152
1. La péréquation indirecte : le rôle redistributeur des collectivités territoriales .....	152
2. La péréquation directe .....	154
<b>III. L'EXEMPLE ALLEMAND .....</b>	<b>166</b>
A. L'ARTICLE 72 DE LA LOI FONDAMENTALE .....	166
B. LA TRANSPOSITION DU SYSTÈME ALLEMAND .....	167
C. PÉRÉQUATION ET RÉUNIFICATION .....	168
D. LE DROIT À L'ÉGALITÉ DES CHANCES : PILIER DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE .....	169
<b>IV. VERS UNE NOUVELLE ÉQUITÉ FINANCIÈRE DES TERRITOIRES .....</b>	<b>171</b>
A. LES PREMIÈRES INITIATIVES DU GOUVERNEMENT BALLADUR : UN PAS DANS LA BONNE DIRECTION .....	172
1. La modulation des contrats de plan .....	172
2. La réforme de la DGF .....	174

Pages

<b>B. LES MÉCANISMES D'UNE PÉRÉQUATION VÉRITABLE ...</b>	178
<b>1. Les principes</b> .....	179
<b>2. Une péréquation réelle de la dotation globale de fonctionnement</b> .....	180
<b>3. Une meilleure péréquation de la taxe professionnelle</b> .....	184
<b>C. LA DIVERSIFICATION DES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES</b> .....	189
<b>1. Faut-il spécialiser les impôts directs locaux ?</b> .....	189
<b>2. Faut-il de nouvelles ressources fiscales ?</b> .....	191
<b>3. Imaginer de nouveaux modes de financement</b> .....	193
<b>4. Améliorer les aides à la décision</b> .....	195

---

**CHAPITRE VII - LES INFRASTRUCTURES DE COMMUNICATION** .....

---

201

<b>I. LE RETARD FRANÇAIS</b> .....	202
<b>II. LES ACTIONS À RÉALISER</b> .....	205
<b>A. ACCROÎTRE L'EFFORT</b> .....	205
<b>B. COMPLÉTER LES TRACÉS</b> .....	205
<b>C. REVOIR LES PRIORITÉS</b> .....	209
<b>III. LE FINANCEMENT : UN PROBLÈME DIFFICILE MAIS SOLUBLE</b> .....	210
<b>A. REVALORISER LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT</b> .....	210
<b>B. ROUVRIRE LE DOSSIER DE LA TARIFICATION</b> .....	211
<b>C. RECOURIR AU FINANCEMENT EUROPÉEN</b> .....	213
<b>IV. L'ENVIRONNEMENT : ATTEINTES MAÎTRISABLES ET AVANTAGES SIGNIFICATIFS</b> .....	213
<b>V. LES AUTRES MODES</b> .....	214
<b>A. LA DESSERTÉ AÉRIENNE DU TERRITOIRE</b> .....	214
<b>B. LES PORTS</b> .....	215
<b>C. LES VOIES NAVIGABLES</b> .....	217
<b>D. LES PLATES-FORMES MULTIMODALES</b> .....	219

	<u>Pages</u>
<b>VI. LES RÉSEAUX DE TÉLÉCOMMUNICATIONS</b> .....	220
<hr/>	
<b>CHAPITRE VIII LES INFRASTRUCTURES INTELLECTUELLES</b> .....	225
<hr/>	
<b>I. L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR</b> .....	226
<b>A. CONSTATS ET PERSPECTIVES</b> .....	226
<b>1. Des disparités stérilisantes</b> .....	226
<b>2. « Université 2000 » : un schéma à réviser</b> .....	230
<b>3. Un fort développement quantitatif des universités à prévoir</b> .....	237
<b>B. IL EXISTE UNE POLITIQUE ALTERNATIVE</b> .....	238
<b>C. LES TERMES D'UNE STRATÉGIE DE RUPTURE</b> .....	241
<b>1. Piloter le système « de l'aval » et non « de l'amont »</b> .....	241
<b>2. S'affranchir des contraintes d'accès aux ressources rares</b> ..	242
<b>3. Développer des pôles d'excellence à partir de choix de spécialisation</b> .....	245
<b>II. LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE</b> .....	253
<b>A. LES LACUNES DE LA SITUATION ACTUELLE</b> .....	253
<b>1. L'inégale répartition des activités de recherche</b> .....	253
<b>2. La concentration des moyens de recherche-développement des entreprises</b> .....	254
<b>3. L'insuffisante coordination des technopoles</b> .....	255
<b>B. L'ESSAIMAGE DE LA MATIÈRE GRISE</b> .....	257
<b>1. La relocalisation des centres de recherche et la mobilité des chercheurs</b> .....	257
<b>2. L'accentuation de l'effet d'entraînement sur le développement local</b> .....	260
<b>3. La définition d'une politique nationale des technopoles</b> ....	264
<b>4. L'accès des PME à la recherche</b> .....	267

	<u>Pages</u>
<b>III. L'ACTION CULTURELLE</b> .....	269
<b>A. DES DÉSÉQUILIBRES CULTURELS TROP PRONONCÉS</b> ....	269
<b>1. Les déséquilibres Paris-province</b> .....	270
<b>2. Les déséquilibres entre collectivités territoriales</b> .....	271
<b>B. DES CORRECTIONS TERRITORIALES INDISPENSABLES</b> ..	271
<b>1. Le renforcement du partenariat culturel</b> .....	272
<b>2. Le renforcement de la diffusion culturelle</b> .....	274
<b>IV. LES RELOCALISATIONS D'EMPLOIS TERTIAIRES</b> .....	278
<b>A. LA COHÉRENCE DE LA STRATÉGIE TERRITORIALE</b> .....	279
<b>B. LE RELAIS PAR LES RÉGIONS ET LES DÉPARTEMENTS</b> ...	280
<b>C. L'EXTENSION AUX EMPLOIS PRIVÉS</b> .....	281
<b>D. L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL</b> .....	281
<b>1. L'exigence de «plans sociaux»</b> .....	281
<b>2. Les responsabilités des collectivités d'accueil</b> .....	282
<hr/>	
<b>QUATRIÈME PARTIE - TROIS GRANDS DÉFIS TERRITORIAUX</b>	285
<hr/>	
<b>CHAPITRE IX - REDÉFINIR LA PLACE DE L'ILE-DE-FRANCE</b> ..	287
<hr/>	
<b>I. MAÎTRISER LA CROISSANCE DE L'ILE-DE-FRANCE</b> .....	288
<b>A. LE RÉÉQUILIBRAGE DU TERRITOIRE : OBJECTIF PRIORITAIRE DE LA LOI D'ORIENTATION</b> .....	286
<b>B. LE DÉVELOPPEMENT CONJUGUÉ DE LA RÉGION CAPITALE ET DES RÉGIONS DU BASSIN PARISIEN</b> .....	289
<b>1. Le nécessaire décloisonnement administratif du bassin parisien</b> .....	289
<b>2. Le développement des initiatives déjà prises</b> .....	290
<b>C. L'ÉLABORATION D'UN NOUVEAU SCHÉMA DIRECTEUR D'AMÉNAGEMENT</b> .....	292
<b>1. La nécessité d'un schéma directeur</b> .....	292
<b>2. La cohérence entre le schéma directeur et la loi d'orientation</b> .....	292



	<u>Pages</u>
<b>D. LA MAÎTRISE DE LA CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE DE L'ÎLE-DE-FRANCE</b> .....	295
<b>1. Définir des objectifs réalistes</b> .....	295
<b>2. Restreindre la libre initiative des acteurs locaux</b> .....	300
<b>II. ETENDRE LES DROITS ET LES DEVOIRS DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT</b> .....	308
<b>A. CONFIER L'ÉLABORATION DU SCHÉMA DIRECTEUR AU CONSEIL RÉGIONAL</b> .....	308
<b>B. ACCROÎTRE LES RESPONSABILITÉS DE LA RÉGION EN MATIÈRE DE TRANSPORTS COLLECTIFS</b> .....	309
<b>1. La prise en charge par la région du fonctionnement des transports parisiens</b> .....	309
<b>2. L'attribution à la région d'une place centrale dans l'organisation des transports parisiens</b> .....	312
<b>C. DÉVELOPPER LE RECOURS AU PÉAGE POUR LES NOUVELLES INFRASTRUCTURES AUTOROUTIÈRES</b> .....	315
<b>III. CONFORTER LE RAYONNEMENT INTERNATIONAL DE LA RÉGION-CAPITALE</b> .....	316
<b>A. LE RAYONNEMENT INTERNATIONAL DE LA RÉGION PARISIENNE EST UN ATOUT POUR LA FRANCE</b> .....	317
<b>1. Une renommée prestigieuse</b> .....	317
<b>2. Un atout majeur pour le pays</b> .....	317
<b>B. DES FAIBLESSES À CORRIGER</b> .....	318
<b>1. Développer la pratique des langues étrangères</b> .....	319
<b>2. Simplifier le contrôle administratif des implantations étrangères</b> .....	319
<b>3. Renforcer le rôle de Paris comme place financière internationale</b> .....	320
<b>C. AMÉLIORER LA QUALITÉ DE LA VIE</b> .....	321
<b>1. Mieux préserver l'environnement et le patrimoine naturel</b> .....	321
<b>2. Favoriser le travail à distance</b> .....	321
<b>3. Intégrer les zones</b> .....	322

	<u>Pages</u>
<b>CHAPITRE X - REVITALISER L'ESPACE RURAL .....</b>	<b>323</b>
<b>I. UNE AGRICULTURE VIVANTE ET OCCUPANT L'ESPACE ....</b>	<b>325</b>
<b>A. AGRICULTURE ET SYLVICULTURE : GESTIONNAIRES DE L'ESPACE RURAL .....</b>	<b>325</b>
<b>B. LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME DE LA PAC SUR L'ESPACE RURAL .....</b>	<b>327</b>
1. La baisse du revenu et de l'emploi .....	328
2. L'extension des jachères .....	329
3. La délocalisation des productions .....	330
4. Les aspects positifs ? .....	332
<b>C. QUELLE POLITIQUE DANS LE CADRE DE LA RÉFORME ? ..</b>	<b>333</b>
1. Gagner des parts de marché à l'intérieur de la Communauté .....	333
2. Développer une politique de qualité .....	335
3. Encourager la sylviculture .....	337
4. Promouvoir les activités de chasse et de pêche .....	339
5. Développer les utilisations industrielles des produits agricoles .....	340
6. Rémunérer la fonction d'entretien de l'espace .....	354
<b>II. UNE DIVERSIFICATION DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES ..</b>	<b>356</b>
<b>A. RENDRE L'ESPACE RURAL ATTRACTIF .....</b>	<b>357</b>
1. Le maillage des services publics et privés .....	357
2. L'attractivité financière et fiscale de l'espace rural .....	364
<b>B. DÉVELOPPER LA FONCTION RÉSIDENTIELLE DE L'ESPACE RURAL .....</b>	<b>367</b>
1. L'état des lieux du logement rural .....	367
2. Les deux causes principales de la pénurie de logements locatifs .....	368
3. Les propositions de la Mission concernant les aides existantes .....	368
4. Les propositions concernant une politique du logement spécifique à l'espace rural .....	369

	<u>Pages</u>
<b>C. CONDUIRE DES POLITIQUES SECTORIELLES ACTIVES . .</b>	<b>370</b>
<b>1. Miser sur l'industrie agro-alimentaire . . . . .</b>	<b>370</b>
<b>2. Professionnaliser le tourisme rural . . . . .</b>	<b>372</b>
<b>3. Développer le télétravail . . . . .</b>	<b>377</b>
<b>D. CRÉER UN CADRE LÉGISLATIF FAVORABLE À LA PLURIACTIVITÉ . . . . .</b>	<b>383</b>
<b>1. Des améliorations significatives . . . . .</b>	<b>383</b>
<b>2. Vers un statut de «l'actif rural» . . . . .</b>	<b>385</b>
<b>E. ORGANISER LES TRANSMISSIONS D'ENTREPRISES . . . . .</b>	<b>385</b>
<hr/>	
<b>CHAPITRE XI - RECONQUÉRIR LES BANLIEUES . . . . .</b>	<b>389</b>
<hr/>	
<b>I. RÉINSÉRER LES QUARTIERS EN CRISE . . . . .</b>	<b>389</b>
<b>A. RÉTABLIR LA SÉCURITÉ . . . . .</b>	<b>390</b>
<b>1. Une exigence prioritaire . . . . .</b>	<b>390</b>
<b>2. Une plus grande affirmation de l'autorité publique . . . . .</b>	<b>391</b>
<b>B. RESTAURER LES VALEURS DE LA RÉPUBLIQUE . . . . .</b>	<b>397</b>
<b>1. Lutter contre l'immigration clandestine . . . . .</b>	<b>397</b>
<b>2. Redonner vitalité à la politique d'intégration . . . . .</b>	<b>398</b>
<b>3. Refuser les pratiques contraires à nos principes fondamentaux . . . . .</b>	<b>399</b>
<b>4. Vivifier les instances locales de la démocratie . . . . .</b>	<b>400</b>
<b>C. CRÉER DES EMPLOIS DE PROXIMITÉ . . . . .</b>	<b>400</b>
<b>1. Alléger les charges obligatoires pesant sur l'emploi . . . . .</b>	<b>401</b>
<b>2. Multiplier les actions économiques spécifiques et développer les services publics . . . . .</b>	<b>403</b>
<b>3. Assurer l'intégration par des formes nouvelles de travail . . . . .</b>	<b>405</b>
<b>II. DONNER UN NOUVEL ÉLAN À LA POLITIQUE DE LA VILLE . . . . .</b>	<b>407</b>
<b>A. RECONSTRUIRE LES SOLIDARITÉS . . . . .</b>	<b>407</b>
<b>1. Favoriser institutionnellement la mixité de l'habitat . . . . .</b>	<b>408</b>
<b>2. Agir concrètement sur l'urbanisme et le logement . . . . .</b>	<b>411</b>
<b>3. Améliorer les dispositifs sociaux existants . . . . .</b>	<b>414</b>

	<u>Pages</u>
<b>B. ASSURER L'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE DE LA VILLE .</b>	416
<b>1. Unifier les moyens d'action .....</b>	417
<b>2. Valoriser les postes administratifs les plus difficiles .....</b>	418
<b>3. Renforcer le rôle du maire .....</b>	420
<b>C. GARANTIR LA COHÉRENCE DE LA POLITIQUE PRATIQUÉE .....</b>	421
<b>1. Consolider l'effort budgétaire de l'Etat .....</b>	421
<b>2. Utiliser l'arme fiscale et les ressources de l'emprunt .....</b>	422
<hr/>	
<b>CINQUIÈME PARTIE - LA STRUCTURE GOUVERNEMENTALE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE .....</b>	423
<hr/>	
<b>CHAPITRE XII - LES STRUCTURES GOUVERNEMENTALES INADAPTÉES .....</b>	425
<hr/>	
<b>I. LE RATTACHEMENT DIRECT AU PREMIER MINISTRE .....</b>	425
<b>II. LE RATTACHEMENT À UN MINISTÈRE EXISTANT .....</b>	426
<hr/>	
<b>CHAPITRE XIII - LA STRUCTURE GOUVERNEMENTALE PROPOSÉE : UN MINISTÈRE D'ÉTAT CHARGÉ DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE .....</b>	429
<hr/>	
<b>I. UNE STRUCTURE PERMANENTE .....</b>	431
<b>II. UNE STRUCTURE DE COORDINATION .....</b>	431
<b>III. UNE STRUCTURE COHÉRENTE DE REGROUPEMENT .....</b>	432
<b>IV. UNE STRUCTURE D'INTERVENTION .....</b>	436
<hr/>	
<b>CHAPITRE XIV - L'OBSERVATOIRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE .....</b>	439
<hr/>	
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	441
<b>OBSERVATIONS DU GROUPE SOCIALISTE .....</b>	453
<b>OBSERVATIONS DU GROUPE COMMUNISTE .....</b>	455
<b>ANNEXES .....</b>	459

**TOME II**

Pages

---

<b>PREMIÈRE PARTIE - COMPTE RENDU DES DÉBATS EN SÉANCE PLÉNIÈRE</b> .....	<b>5</b>
---	----------

---

<b>OUVERTURE DE LA CONVENTION - ACCUEIL DES PARTICIPANTS</b> .....	<b>7</b>
--	----------

<b>I. Allocution de M. René MONORY, Président du Sénat, président du Conseil général de la Vienne</b> .....	<b>7</b>
---	----------

<b>II. Allocution de M. Jean-Pierre RAFFARIN, Député européen, président du Conseil régional de Poitou-Charentes</b> .....	<b>11</b>
--	-----------

---

<b>Première séance plénière du 3 février 1994 - Conclusions de la Mission sénatoriale sur l'aménagement du territoire</b> .....	<b>17</b>
---	-----------

---

<b>I. Intervention de M. Jean FRANÇOIS-PONCET, Président de la Mission sénatoriale</b> .....	<b>18</b>
--	-----------

<b>II. Intervention de M. Charles PASQUA, Ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire</b> .....	<b>29</b>
--	-----------

<b>III. Débat entre les personnalités invitées à la tribune</b> .....	<b>40</b>
---	-----------

---

<b>Deuxième séance plénière du 3 février 1994 - L'aménagement du territoire dans une Europe sans frontières</b> .....	<b>65</b>
---	-----------

---

<b>I. Intervention de M. le Président Valéry GISCARD D'ESTAING</b> .....	<b>66</b>
--	-----------

<b>II. Débat entre les personnalités invitées à la tribune</b> .....	<b>69</b>
--	-----------

<b>III. Débat avec les congressistes</b> .....	<b>82</b>
--	-----------

<b>IV. Synthèse des débats par M. le Président Valéry GISCARD D'ESTAING</b> ..	<b>91</b>
--	-----------

---

<b>DEUXIÈME PARTIE - COMPTE RENDU DES TRAVAUX EN ATELIERS</b> .....	99
<hr/>	
<b>ATELIER N° 1 - QUELLES VILLES, QUELLES BANLIEUES, QUELLE ILE-DE-FRANCE ?</b> .....	101
<b>I. Exposés des personnalités invitées à la tribune</b> .....	102
<b>II. Débat</b> .....	120
<b>Annexes au compte rendu de l'atelier n° 1</b> .....	133
<b>Annexe n° 1 : Contribution de M. Robert TRIMBACH, président du district du plateau de Saclay</b> .....	135
<b>Annexe n° 2 : Contribution de M. Lucien LANIER, Sénateur du Val de Marne, Conseiller régional d'Ile-de-France</b> .....	141
<b>ATELIER N° 2 - ESPACE RURAL : QUELS ENJEUX, QUELLES PRIORITÉS ?</b> .....	145
<b>I. Exposés des personnalités invitées à la tribune</b> .....	146
<b>II. Débat</b> .....	152
<b>ATELIER N° 3 - INFRASTRUCTURES : QUELS CHOIX POUR L'AVENIR ?</b> .....	159
<b>I. Exposés introductifs</b> .....	160
<b>II. Autres exposés des personnalités invitées à la tribune et débat</b> .....	162
<b>ATELIER N° 4 - MIEUX RÉPARTIR L'INTELLIGENCE. ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, RECHERCHE, CULTURE : QUELLES ORIENTATIONS ?</b> .....	173
<b>I. Exposés des personnalités invitées à la tribune</b> .....	174
<b>II. Débat</b> .....	181
<b>Annexe au compte rendu de l'atelier n° 4</b> .....	187
<b>Réponse de M. Pierre LAFFITTE, Président de l'atelier, à M. Robert TRIMBACH, Président du district du plateau de Saclay</b> .....	189
<b>ATELIER N° 5 - QUELLES COMPÉTENCES ET QUELLE PÉRÉQUATION FINANCIÈRE ?</b> .....	193
<b>I. Exposés des personnalités invitées à la tribune</b> .....	194
<b>II. Débat</b> .....	204

<b>TROISIÈME PARTIE - COMPTE RENDU DES TRAVAUX EN SÉANCE PLÉNIÈRE DU 4 FÉVRIER 1994</b> .....	213
<b>I. Synthèse des travaux des ateliers</b> .....	214
Présentation de M. Gérard LARCHER, sénateur des Yvelines, rapporteur de la Mission, président de l'Atelier n°1 .....	214
Intervention de M. Jean HUCHON, sénateur du Maine-et-Loire, rapporteur de la Mission, président de l'Atelier n° 2 .....	218
Intervention de M. Louis PERREIN, sénateur du Val d'Oise, rapporteur de la Mission, président de l'Atelier n° 3 .....	221
Intervention de M. Pierre LAFFITTE, sénateur des Alpes-Maritimes, président de l'Atelier n° 4 .....	223
Intervention de M. Roland du LUART, sénateur de la Sarthe, rapporteur de la Mission, président de l'Atelier n° 5 .....	225
<b>II. Débat avec les congressistes</b> .....	228
<b>III. CONCLUSION DE LA CONVENTION</b> .....	253
Intervention de M. Jean FRANÇOIS-PONCET .....	253
Intervention de M. René MONORY .....	261