

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1969-1970

Annexe au procès-verbal de la 1^{re} séance du 25 novembre 1969.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1970, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Marcel PELLENC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME IV

EXAMEN DES CREDITS ET DES DISPOSITIONS SPECIALES
(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 19

Services du Premier Ministre.

I. — Services généraux.

**DELEGATION A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
ET A L'ACTION REGIONALE**

**IX. — COMMISSARIAT GENERAL
DU PLAN D'EQUIPEMENT ET DE LA PRODUCTIVITE**

Rapporteur spécial : M. Geoffroy de MONTALEMBERT.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Yvon Coudé du Foresto, Georges Portmann, André Dulin, vice-présidents ; Jacques Descours Desacres, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Berthoin, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, André Colin, Antoine Courrière, André Diligent, Paul Driant, Yves Durand, Marcel Fortier, Lucien Gautier, Henri Henneguella, Gustave Héon, Roger Houdet, Michel Kistler, Fernand Lefort, Modeste Legouez, Jean-Marie Louvel, Marcel Martin, René Monory, Paul Pauly, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Robert Schmitt, Charles Suran, Louis Talamoni, Henri Tournan.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 822 et annexes, 835 (tomes I à III et annexes 19 et 25), 837 (tomes X et XII) et in-8° 150.

Sénat : 55 (1969-1970).

Lois de finances. — Aménagement du territoire - Eau - Régions - Urbanisation - Parcs naturels - Plan.

SOMMAIRE

DELEGATION A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET A L'ACTION REGIONALE

	Pages.
Introduction	7
PREMIERE PARTIE. — Les moyens de la politique d'aménagement du territoire.	9
I. — <i>Les crédits de fonctionnement</i>	9
II. — <i>Les dépenses en capital</i>	13
A. — <i>Le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire.</i>	13
B. — <i>La dotation en capital des agences financières de bassin et les autres interventions dans le domaine de l'eau</i>	16
C. — <i>Le rôle de la D. A. T. A. R. dans la gestion des dépenses en capital de l'Etat</i>	17
DEUXIEME PARTIE. — La politique d'aménagement du territoire	21
I. — <i>Le rééquilibrage économique et social du territoire</i>	21
A. — <i>Les activités primaires</i>	21
B. — <i>Les activités secondaires</i>	24
C. — <i>Les activités tertiaires</i>	27
II. — <i>La sauvegarde et la mise en valeur des espaces</i>	27
A. — <i>La sauvegarde des espaces</i>	27
1. — <i>L'organisation de l'urbanisation</i>	28
2. — <i>La lutte contre les nuisances et les raréfactions de ressources</i>	29
B. — <i>La mise en valeur des espaces</i>	30
1. — <i>Les aménagements régionaux</i>	30
2. — <i>Les parcs naturels</i>	32
III. — <i>Appréciation d'ensemble de la politique d'aménagement du territoire</i>	33
A. — <i>Le schéma général d'aménagement du territoire national</i> ..	34
B. — <i>Ebauche d'évaluation des résultats globaux de la politique d'aménagement du territoire</i>	35

*

* *

**COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN D'EQUIPEMENT
ET DE LA PRODUCTIVITE**

	Pages.
PREMIÈRE PARTIE. — Les moyens de fonctionnement.....	43
I. — <i>Les moyens des services.....</i>	43
II. — <i>Les interventions publiques.....</i>	44
DEUXIÈME PARTIE. — Les activités des services.....	45
I. — <i>Le service du Plan.....</i>	45
II. — <i>Le Centre d'études des revenus et des coûts.....</i>	45
III. — <i>Le Comité des entreprises publiques.....</i>	49
IV. — <i>Le Comité de développement industriel.....</i>	49
V. — <i>Le Comité « Administration ».....</i>	50
TROISIÈME PARTIE. — Les problèmes de la planification française.....	51
I. — <i>Evolution de la conjoncture au cours du V^e Plan.....</i>	51
II. — <i>Taux d'exécution du V^e Plan.....</i>	52
	*
	* *
Audition du Ministre.....	55

**LA DÉLÉGATION A L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE ET A L'ACTION RÉGIONALE**

Mesdames, Messieurs,

L'aménagement du territoire a cessé d'être une notion nouvelle, puisque la presse et le livre lui font une place importante et que même l'action administrative commence à en être fortement imprégnée.

Cependant, il semble que, dans un premier temps, cette notion ait été conçue essentiellement sous l'angle économique et social, qu'on peut aussi appeler l'aspect quantitatif de l'aménagement du territoire, parce qu'il est aisément traduisible en chiffres. Dans cette optique, il s'agit, en effet, d'assurer une meilleure répartition géographique de la production et des hommes, considérés ici avant tout comme des producteurs et des membres du corps social.

Cet aspect fondamental de l'aménagement du territoire a tout naturellement occupé chronologiquement la première place dans l'action gouvernementale. Il fallait d'abord rééquilibrer l'espace économique et social français par une action volontaire sur la géographie des activités, des hommes et du niveau de vie. Il fallait, autrement dit, harmoniser la répartition régionale des infrastructures économiques et sociales.

Cette action, si elle doit être chronologiquement première, car elle est indispensable à tout progrès, ne peut être exclusive. Il va de soi, en effet, qu'un rééquilibrage économique et social du territoire français, trop étroitement lié aux notions de productions et de quantité, ne peut suffire à faire de la politique d'aménagement régional une réussite pleinement satisfaisante. Il y manquerait l'aspect qualitatif sans lequel les choses humaines sont incomplètes.

C'est cet aspect qualitatif qui nous paraît donc être le nécessaire second volet de cette politique.

Que doit-on entendre par aspect qualitatif ? On peut le définir par la double notion de sauvegarde et de mise en valeur des espaces. Sauvegarde d'abord, qui pose tout le grave problème de l'aménagement des zones urbanisées et industrialisées, comme celui des nuisances (pollutions) que ces réalités modernes engendrent, et celui de la raréfaction des ressources naturelles (eau par exemple).

Mise en valeur ensuite. Le caractère de plus en plus urbain de notre civilisation impose que, parallèlement à cette évolution — et parfois en réaction contre elle — une action énergique soit menée contre le risque de « désertification » de la majeure partie du territoire et en faveur de la création de zones naturelles aménagées pour le repos et la santé des citadins. Action rendue plus nécessaire encore par l'importance croissante des loisirs dans notre civilisation.

Ainsi nous apparaît la double mission de l'aménagement du territoire : « façonner le monde que nous léguons aux générations à venir » (1) en y généralisant géographiquement la prospérité — ceci pour l'aspect quantitatif — et la douceur de vivre — ceci pour l'aspect qualitatif.

C'est à partir de ces deux aspects que nous examinerons l'ensemble de la politique gouvernementale d'aménagement du territoire, après avoir analysé les crédits budgétaires.

(1) Georges Bréart, *in* revue « Chambres d'agriculture ».

PREMIERE PARTIE

LES MOYENS DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Nous examinerons successivement :

- les crédits de fonctionnement ;
- les crédits d'investissement.

I. — Les crédits de fonctionnement.

Ces crédits figurent toujours aux Services généraux du Premier Ministre, qui constituent un ensemble administratif très diversifié, au sein duquel des organismes de nature et de mission très différentes sont regroupés. Ce regroupement s'étend aux documents budgétaires, si bien que la dotation d'un même chapitre intéresse tout ou partie de ces organismes, sans autre précision. Le moins qu'on puisse dire est que l'information du Parlement est sur ce point peu satisfaisante. Certes, l'échenillage des crédits ne constitue pas le principal rôle du Parlement en matière de contrôle budgétaire. Mais cette confusion de plusieurs missions administratives d'objets fort divers à l'intérieur de dotations globales représente, en plus du système des services votés, un obstacle réel à un contrôle rapide et précis. Or, celui-ci doit, à tout moment, pouvoir être effectué sans qu'il soit, à chaque fois et trop souvent, même, pour des questions mineures, nécessaire d'interroger l'administration et d'attendre une réponse, faute de disposer de documents suffisamment explicites.

Dans ces conditions, l'examen du fascicule des Services généraux du Premier Ministre n'indique, en effet, que peu de choses.

LES DÉPENSES ORDINAIRES

Aucune mesure acquise ne semble concerner particulièrement l'aménagement du territoire.

Au titre des mesures nouvelles, on peut noter quatre mesures, d'ailleurs secondaires.

Mesure 01-1-03.

Le Gouvernement demande l'autorisation de renforcer en personnel le secrétariat de la D. A. T. A. R. et de lui octroyer des moyens supplémentaires pour vacations et collaborations diverses.

Ces mesures, qui représentent une dépense supplémentaire de 92.400 F, seront compensées en grande partie par une économie de 82.400 F sur les crédits pour travaux d'experts, diffusion de travaux et information. Ainsi, le coût budgétaire de la mesure sera limité à 10.000 F.

Mesure 01-1-04.

La création de la mission pour l'aménagement de la Côte aquitaine nécessite l'ouverture de 50.000 F de crédits pour son fonctionnement propre.

Cette mission a été instituée en 1967 et a fonctionné, jusqu'ici, grâce aux bureaux et au personnel de secrétariat mis à sa disposition par la D. A. T. A. R., dont le budget supportait les frais de fonctionnement.

Le développement des tâches de la mission entraîne une demande de crédits nouveaux, qui ne couvriront d'ailleurs qu'une partie des frais de fonctionnement de la mission.

Rappelons que cette formule de la mission interministérielle a été créée pour le Languedoc-Roussillon. Il semble qu'elle soit intéressante et assez efficace, dans la mesure où les services traditionnels de l'Etat ne la considèrent pas d'un mauvais œil. Elle est, en tout cas, bien adaptée aux conditions de l'action régionale qui, ayant une base géographique, doit supprimer les cloisonnements entre services techniques relevant de divers ministères.

Mesure 01-3-09.

Cette mesure prévoit une dépense supplémentaire de 160.000 F pour ajustement de crédits, à raison de 80.000 F pour frais de déplacements et de 80.000 F également pour remboursements à l'administration des Postes et Télécommunications.

L'augmentation des crédits pour frais de déplacements doit s'apprécier par rapport à la dotation de 1969: 289.743 F, soit 27,5 % de plus.

Il est certain que la nature même des missions de la D.A.T.A.R. impose à ses collaborateurs de fréquents déplacements et que, même dans une période d'austérité budgétaire, on peut estimer que cette demande de crédits supplémentaires est valable.

Il en va de même pour la demande de 80.000 F supplémentaires pour les communications téléphoniques et le télex. Les besoins de la D.A.T.A.R. exigent ce supplément.

Cependant, il nous semble bon d'émettre le souhait que dans l'avenir l'autorisation parlementaire donnée dans de pareils cas n'aboutisse pas, par la procédure critiquable des services votés, à perpétuer indéfiniment des montants de crédits trop élevés pour les besoins réels d'alors.

Mesure 01-9-44.

Cette mesure concerne le chapitre 44-01. Il s'agit des subventions versées par la D.A.T.A.R. dont le montant diminue de 60.000 F, passant ainsi de 1.213.000 F en 1969 à 1.153.000 F en 1970.

A une question posée par votre Rapporteur, il a été répondu qu'il n'était pas possible, pour le moment, d'indiquer sur quelles actions portera cette réduction.

A l'exception de ces quatre mesures nouvelles, aucune autre indication relative à la D.A.T.A.R. ou au Secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'eau n'est disponible dans le fascicule budgétaire.

Afin de vous faire connaître plus précisément le coût budgétaire de ces deux services, votre Rapporteur s'est fait communiquer les renseignements disponibles sur les crédits et les effectifs dont ils disposent.

Il convient d'abord de préciser que le Secrétariat permanent est, en réalité, un service de la D.A.T.A.R. Malgré cette unité juridique, il est intéressant de connaître le coût propre de chacun de ces deux organismes. C'est l'objet du tableau suivant :

EMPLOIS	1969		1970	DIFFERENCES (colonne 2 moins colonne 3). 4
	Dotation prévue. 1	Dotation effective. 2	Dotation provisoire. 3	
I. — D. A. T. A. R. proprement dite.				
Personnel	2.434.362	2.418.862	2.611.512	+ 192.650
Matériel et divers.....	940.214	916.714	1.054.214	+ 137.500
Etudes et diffusion (34-06).....	450.000	384.500	330.100	— 54.400
Subventions (44-01).....	848.000	824.000	784.000	— 40.000
	4.672.576	4.544.076	4.779.826	+ 235.750
II. — Secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'eau.				
Personnel	731.389	721.389	783.474	+ 62.085
Matériel et divers.....	731.034	731.034	777.034	+ 46.000
Etudes et diffusion (34-06).....	165.000	126.500	101.000	— 25.500
Subventions (44-01).....	400.000	389.000	369.000	— 20.000
	2.027.423	1.967.923	2.030.508	+ 62.585
Ensemble	6.699.999	6.511.999	6.810.334	+ 298.335

Il est également intéressant de connaître les effectifs de ces deux organismes, dont la structure, tout en restant légère, s'étoffe progressivement.

Effectifs de la Délégation proprement dite.

- 1 délégué ;
- 7 chargés de mission aux échelles lettres ;
- 14 chargés de mission dans la gamme d'indices 423/733 à 678/760 ;
- 34 agents contractuels dont 30 secrétaires sténodactylographes ;
- 3 agents de service de deuxième catégorie ;
- 3 conducteurs d'automobiles.

En outre, un crédit de 416.500 F (budget 1969, chap. 31-02, art. 6) permet d'accorder des indemnités à des collaborateurs extérieurs, fonctionnaires mis à la disposition de la Délégation par d'autres ministères ou, plus rarement, appartenant au secteur privé.

*Effectifs du Secrétariat permanent
pour l'étude des problèmes de l'eau.*

- 1 chargé de mission à échelle lettre ;
- 6 chargés de mission dans la gamme d'indices 345/760 ;
- 11 agents contractuels (secrétariat) ;
- 2 agents de service de deuxième catégorie.

Egalement, le crédit inscrit au chapitre 31-02, art. 6, permet de verser une indemnité de collaborateurs extérieurs à 9 chargés de mission mis à disposition.

II. — Les dépenses en capital.

Les crédits intéressant l'aménagement du territoire proprement dit et l'action dans le domaine de l'eau se trouvent ici individualisés en deux chapitres distincts.

A. — LE FONDS D'INTERVENTION POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (F. I. A. T.)

Ce fonds, créé en 1963, est maintenant bien connu. Ses dotations restent inchangées en autorisations de programme : 218.400.000 F. Elles accusent, au contraire, une baisse de 11,3 % en crédits de paiement, passant de 248 millions de francs à 220 millions de francs. Succédant à la quasi-stagnation des autorisations de programme en 1969 (+ 2,1 % par rapport à 1968), cette stagnation traduit un piétinement des actions d'aménagement du territoire, dont la prolongation risque d'avoir des conséquences néfastes sur la politique conduite par la D. A. T. A. R. depuis six ans. Dans la mesure où cette politique, en raison notamment de ses débuts récents, est loin d'avoir atteint son plein développement, on est en droit d'être soucieux. En effet, l'action régionale a pour objet de modifier des structures géographiques dont l'évolution dans le passé a été enfin reconnue pernicieuse. Elle n'a donc rien à voir avec la conjoncture. Sans doute s'agit-il d'une

entreprise de longue haleine. Mais le retard est si grand qu'on peut dire qu'il y a urgence à le combler. Dans cette optique, il est grave de perdre deux années.

L'inquiétude de votre rapporteur est encore accrue devant l'évolution en baisse sensible des crédits de paiement. Ceux-ci avaient bénéficié d'une forte hausse en 1969 par rapport à 1968 (+ 25,1 %), hausse justifiée par la mise en œuvre ou l'accentuation des actions de rénovation rurale, de conversion industrielle et de développement de l'emploi.

Ainsi, quand la conjoncture économique le permettra, l'action sur les structures régionales ayant été ralentie, les bases géographiques d'une reprise de l'expansion resteront insuffisantes et ne permettront pas un aussi bon redémarrage que cela aurait été possible.

Cependant, il serait très exagéré de prétendre que les crédits du F. I. A. T. peuvent, à eux seuls, financer tout ou partie de la politique française d'aménagement du territoire. En réalité, ils représentent surtout un moyen d'incitation, de complément ou d'accélération pour les actions conduites et financées par les ministères techniques.

Au surplus, rappelons que les crédits du F. I. A. T., s'ils servent à l'aménagement du territoire proprement dit, à raison de 80 % de leur montant, sont également destinés, pour les 20 % restants, à des études de la D. A. T. A. R. dans lesquelles il faut comprendre d'ailleurs une participation au fonctionnement des Organisations d'études d'aménagement d'aire métropolitaine et des observatoires économiques régionaux. Le F. I. A. T. a également été utilisé pour des interventions occasionnelles (bonifications d'intérêts accordées aux Sociétés de développement régional, financement d'une convention réglant les problèmes sociaux posés par la fermeture des forges d'Hennebont et dotation en capital des agences financières de bassin).

L'analyse de la répartition des interventions par régions n'apporte pas d'enseignements particuliers. Chacune des vingt circonscriptions autres que celle de Paris a eu une part, dont l'importance relative est évidemment très variable. On constate que, dans l'ordre décroissant, la Bretagne, Midi - Pyrénées et le

Nord ont eu des aides dépassant de beaucoup celles des dix-sept autres. Il s'agit bien, effectivement, de régions se heurtant à de graves problèmes relevant de l'aménagement du territoire.

Cette mise en doute est renforcée par l'analyse de la répartition par secteurs des interventions. Près des quatre cinquièmes (77,45 %) sont, en effet, consacrés, dans des proportions élevées, à des actions relevant traditionnellement de ministères spécialisés bien déterminés. Il s'agit des équipements routier (35,82 %), rural (16,88 %), des Postes et Télécommunications (7,50 %), urbain (6,55 %), scolaire (5,14 %) et des ports maritimes (5,56 %).

On peut, en effet, se demander si des interventions relativement aussi importantes dans de tels secteurs correspondent toujours à une saine gestion budgétaire. Le budget comporte des rubriques spécialement destinées à ces domaines. Par son vote, le Parlement ratifie les propositions faites pour chacun d'eux. Au contraire, en votant la dotation du F. I. A. T., il ignore comment celle-ci sera répartie. C'est le Gouvernement, et lui seul, qui, par l'intermédiaire du Comité interministériel pour l'aménagement du territoire, décide, en cours d'année, d'intervenir dans tel ou tel secteur pour tel ou tel montant. Certes, c'est bien le rôle du F. I. A. T, moyen d'impulsion, de rattrapage et d'anticipation, de permettre de telles interventions. Mais cette façon de procéder tend à supprimer toute possibilité de contrôle parlementaire *a priori* et elle tend à favoriser une politique du coup par coup plus ou moins justifiée si l'on considère le détail des opérations ainsi aidées.

Dans notre optique, au contraire, une intervention comme celle réalisée en faveur du transfert à Toulouse de l'Ecole nationale supérieure d'aéronautique, à raison de 5,44 % des engagements sur le F. I. A. T. relève d'une autre conception. Ce transfert est une option importante des responsables de la politique d'aménagement du territoire.

Que le F. I. A. T. ait contribué largement à sa réalisation est à la fois normal et efficace. Dans un tel cas, on peut mesurer facilement et directement l'action du F. I. A. T.

Il en va de même pour les actions en faveur de l'équipement des zones de rénovation rurale, des actions dans les zones de conversion industrielle ou de l'aménagement de la Côte aquitaine.

En somme, nous souhaitons que les interventions du F. I. A. T. soient désormais récapitulées d'abord selon les grandes options d'aménagement du territoire à la réalisation desquelles elles ont pour objet d'aider. Ainsi pourrait-on analyser valablement la poli-

tique des responsables de ce Fonds, ce qui est pratiquement impossible avec les seules présentations par secteurs ou par régions, qui dilue le contrôle dans une masse d'opérations particulières dont il est bien difficile de mesurer le rôle qu'elles ont en matière d'aménagement du territoire.

Lorsqu'il est indiqué, par exemple, que dans le cadre du programme en faveur des zones de rénovation rurale, le F. I. A. T. a consacré tant de millions à la voirie d'un département appartenant à ces zones, on saisit immédiatement la justification de cette intervention du Fonds.

Au contraire, lorsqu'il est indiqué que tant de millions ont été accordés par le F. I. A. T. à l'adduction d'eau dans diverses communes rurales d'un département n'ayant pas *a priori* plus de problèmes spécifiques de l'aménagement du territoire que les autres, il est permis de s'interroger sur la justification économique d'une telle intervention.

Au surplus, la présentation que nous suggérons aurait également l'avantage de permettre d'intégrer les crédits d'études dans la récapitulation générale chiffrée, puisque ces crédits correspondent, en principe, à une option déterminée.

B. — LA DOTATION EN CAPITAL DES AGENCES FINANCIÈRES DE BASSIN ET LES AUTRES INTERVENTIONS DANS LE DOMAINE DE L'EAU

Les crédits du chapitre 67-00 sont en légère diminution sur ceux de l'an dernier : 13.170.000 F au lieu de 14.630.000 F, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

Les ressources normales de ces agences sont constituées par les redevances qu'elles sont habilitées à percevoir sur les usagers de l'eau. La dotation en capital par l'Etat vient aider ces organismes, récemment créés et qui ont commencé en 1968 à percevoir lesdites redevances, à disposer des moyens nécessaires à leur mission.

Cette mission, rappelons-le, est de contribuer à l'amélioration des ressources en eau tant en quantité qu'en qualité, afin d'assurer l'équilibre besoins-ressources. Les agences interviennent par des subventions et des prêts accordés à des collectivités locales, à des établissements publics et à des personnes privées pour aider au financement des ouvrages. Cette aide s'ajoute aux subventions de l'Etat et, éventuellement, des départements, ainsi qu'aux prêts des établissements publics de crédit.

On estime que les six agences interviendront pour 766 millions de francs à la réalisation d'ouvrages entre 1969 et 1973 (pour cette dernière année, on a comptabilisé le programme d'une seule agence). Ceci représente 85 % environ du produit escompté des redevances. Les agences participeront également au financement d'études et de recherches d'intérêt commun pour 64 à 74 millions de francs (7 à 8 % du produit des redevances).

Le solde de ce produit servira à couvrir les dépenses internes des agences.

L'institution de ces redevances a soulevé certaines critiques. L'une d'elles a pour objet la charge excessive qu'elles font peser sur les entreprises dont l'activité pollue fortement les eaux. C'est pourquoi les crédits du chapitre 67-00 seront plus particulièrement utilisés à atténuer l'incidence financière de la redevance pour ces types d'industries. Toutefois, cette aide ne devra pas dépasser globalement 10 % du produit des redevances de pollution perçues et elle devra permettre de réduire d'environ 1 % de leur valeur ajoutée la charge réelle des entreprises.

Le produit attendu des redevances sera de 912 millions de francs pour les six agences au cours de leur premier programme d'une durée de quatre à cinq ans selon les agences. Ces ressources devraient leur permettre d'apporter une aide atteignant 25 à 50 % du prix des investissements subventionnés.

Au premier août 1969, les interventions engagées par les agences s'élevaient à 133,71 millions de francs pour les ouvrages de lutte contre la pollution et à 139,68 millions de francs pour les ouvrages d'amélioration quantitative des ressources en eau.

C. — LE RÔLE DE LA D. A. T. A. R.

DANS LA GESTION DES DÉPENSES EN CAPITAL DE L'ÉTAT

A en juger par le montant des dotations des deux chapitres que nous venons d'analyser, on pourrait croire que le rôle de la D. A. T. A. R. en matière d'équipements publics est fort réduit.

Certes, puisqu'il ne s'agit pas d'une administration de gestion, elle ne dispose pas de crédits propres importants. Mais, en réalité, c'est à près d'un milliard de francs, si l'on compte ce qui est prévu au titre du Fonds d'action conjoncturelle, qu'on peut évaluer les fonds qui ne peuvent être engagés qu'avec l'aval de la D. A. T. A. R.

Les dotations figurant au budget de l'Etat se répartissent en quatre ensembles, selon le rôle que la Délégation joue dans leur engagement :

1. — *Crédits figurant au budget des Services généraux du Premier Ministre, à la disposition de la D.A.T.A.R.* Il s'agit de ceux que nous avons examinés plus haut (F.I.A.T., dotations aux agences de bassins).

2. — *Crédits à la disposition de la D.A.T.A.R., mais inscrits au budget des Charges communes* (Languedoc-Roussillon, Côte aquitaine, fonds de décentralisation, rénovation rurale).

Il convient d'y ajouter, toujours sur le même budget, le chapitre 64-00 (Primes à la conversion et à la décentralisation), bien que ses crédits soient engagés par décision du Ministère des Finances.

3. — *Crédits réservés sur les dotations d'autres ministères techniques pour des actions d'aménagement du territoire et engagés après concertation avec la D.A.T.A.R.*

Ainsi le Languedoc-Roussillon bénéficie d'inscriptions budgétaires spéciales aux budgets de l'Intérieur, de l'Équipement, de l'Agriculture. Il en est de même pour la rénovation rurale (budgets des P.T.T., de l'Éducation nationale, de l'Équipement et de l'Agriculture).

4. — *Crédits ordinaires d'équipement des autres ministères.*

Le lien avec la D.A.T.A.R. est ici plus lâche. Mais celle-ci s'efforce d'orienter, en fonction des objectifs de l'aménagement du territoire, l'engagement de ces crédits.

Rappelons, à ce sujet, que le ministre délégué a la possibilité de faire arbitrer par le Premier Ministre les choix à faire en matière d'investissements. Ainsi, si les dotations en faveur de la rénovation rurale au budget de l'Agriculture sont maintenus en 1970 au niveau de 1969, malgré les mesures d'économie, c'est parce que le ministre délégué a fait reconnaître par le Gouvernement le caractère prioritaire et urgent de ces actions.

*

* *

Il y a enfin lieu de souligner que la politique d'aménagement du territoire, d'une manière générale, a nettement moins souffert que d'autres des mesures de compression budgétaire. Les dotations du F.I.A.T. pour 1970 sont maintenues en autorisations de programme au montant de 1969, soit 218,4 millions de francs. Si la réserve du Fonds d'action conjoncturelle pour ce chapitre, soit 31,6 millions de francs, peut être engagée, non seulement le F.I.A.T. n'aura pas subi de compression, mais il bénéficiera même d'une progression importante.

Il en va de même pour le chapitre 64-00 des charges communes relatif aux primes, dont les dotations augmentent sensiblement, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

Le tableau suivant résume l'ensemble des crédits qui, selon les différentes procédures que nous avons indiquées, sont engagés soit directement par la D.A.T.A.R., soit avec son aval.

Crédits d'aménagement du territoire.

	AUTORISATIONS de programme.	F. A. C.	TOTAL
	(En millions de francs.)		
<i>1. Services généraux du Premier ministre.</i>			
F. I. A. T. (chap. 65-00)	218,4	31,6	250
Dotations aux agences de bassin (chap. 67-00) ..	13,2	1,5	14,7
<i>2. Charges communes.</i>			
Languedoc-Roussillon (chap. 55-00)	37,2	4,6	41,8
Côte Aquitaine (chap. 55-01)	5	»	5
Fonds de décentralisation (chap. 57-00)	43,8	4,9	48,7
Rénovation rurale (chap. 61-00)	8,3	0,9	9,2
Primes (chap. 64-00)	190	»	190
<i>3. Autres ministères (crédits réservés).</i>			
Languedoc-Roussillon	22	»	22
Intérieur	7		
Équipement	3		
Agriculture	12		
Rénovation rurale	247,7	»	247,7
P. et T.	93		
Éducation nationale	15		
Équipement	54,7		
Agriculture	85		
Totaux	785,6	43,5	829,1

L'examen de ce tableau révèle ainsi, très clairement, comment s'articule et se finance la politique d'aménagement du territoire. Il confirme l'importance du rôle de la D. A. T. A. R.

A ce sujet, votre rapporteur souhaite qu'à l'avenir l'analyse de ce rôle, à laquelle il s'est efforcé de se livrer ici, soit mieux explicitée dans les documents budgétaires présentés au Parlement. Votre rapporteur demande notamment que le fascicule bleu du budget des Services généraux du Premier Ministre comporte un tableau récapitulatif et explicatif des crédits intéressant l'aménagement du territoire et du rôle que joue la D. A. T. A. R. dans leur engagement.

DEUXIEME PARTIE

LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Comme nous l'avons annoncé, nous voudrions examiner cette politique à un double point de vue :

— quantitatif d'abord : c'est le rééquilibrage économique et social du territoire ;

— qualitatif ensuite : c'est la sauvegarde et la mise en valeur des espaces.

Nous procéderons ensuite à une appréciation d'ensemble de la politique d'aménagement du territoire.

I. — Le rééquilibrage économique et social du territoire.

Ce volet de la politique d'aménagement du territoire fut chronologiquement le premier. Il reste, aux yeux de beaucoup, le plus important. Et il est certes fondamental, car sans un développement économique et social harmonieux de toutes ses parties, un territoire ne peut être bien aménagé.

Nous examinerons ce volet sous trois angles :

- les activités primaires ;
- les activités secondaires ;
- les activités tertiaires.

A. — LES ACTIVITÉS PRIMAIRES

Ce secteur a longtemps été plutôt négligé par les « aménageurs du territoire ». C'est que l'optique quantitative leur faisait considérer avant tout la production industrielle tenue vaguement comme la panacée d'un pays à l'économie moderne.

Les difficultés du monde rural d'abord, la crainte d'une « désertification » rapide d'immenses parties du territoire ont cependant amené les Pouvoirs publics à entreprendre des actions régionales dans le domaine rural.

Nous nous limiterons à la politique de rénovation rurale qui, seule, relève directement de l'aménagement du territoire aux points de vue administratif et, partiellement comme nous l'avons vu, budgétaire.

Définie par un décret d'octobre 1967, cette politique a été mise en œuvre en 1968 et 1969. Les rapports des commissaires à la rénovation rurale ont défini les objectifs de développement économique à poursuivre.

Plusieurs mesures ont été arrêtées en 1969 :

- amélioration des conditions d'octroi et des taux de la prime de développement industriel ;
- institution de la prime spéciale d'équipement hôtelier ;
- ouverture plus large du crédit aux artisans ;
- création d'un régime de bourses plus favorable pour les enfants d'agriculteurs ;
- attribution à 60 ans de l'indemnité viagère de départ.

D'autre part, deux mesures nouvelles sont entrées en application en 1969 :

- institution dans les zones de rénovation rurale de l'indemnité d'attente au bénéfice des agriculteurs âgés de plus de 55 ans.
- augmentation de 25 à 40 % des taux maximum de subvention applicables aux aménagements communaux.

Un nouveau programme d'équipement a été arrêté en 1969 en faveur des zones de rénovation rurale. Ce programme a été concentré, comme en 1968, sur les grands équipements qui constituent un préalable au développement économique, conformément aux priorités définies par les commissaires et approuvées par les comités régionaux et le comité central de rénovation rurale.

Ce programme d'un montant total de 204,5 millions de francs, en augmentation de plus de 15 % par rapport à celui de 1968, se répartit approximativement comme suit :

Par ministère :

Agriculture : 102,850 millions de francs, dont 41 pour les services publics ruraux ; 15,5 pour les aménagements communaux ; 13,5 pour le remembrement ; 7,5 bâtiments d'élevage ; 6 pour les grands aménagements régionaux ; 6 pour les améliorations pastorales.

Équipement (voirie nationale): 59 millions de francs.

P. T. T. : 37,5 millions de francs.

Intérieur (voirie départementale et communale): 1,7 million de francs.

Par zone :

Auvergne : 53,240 millions de francs dont 37,7 à l'agriculture ; 10 à la voirie nationale ; 4,5 aux P. T. T.

Bretagne : 81,6 millions de francs dont 16 à l'agriculture ; 37,5 à la voirie nationale ; 28 aux P. T. T.

Limousin : 35,9 millions de francs dont 24,5 à l'agriculture ; 7,3 à la voirie nationale ; 4 aux P. T. T.

Montagne : 33,7 millions de francs dont 24,6 à l'agriculture ; 4,5 à la voirie nationale.

et 4,350 millions de francs d'équipements concernant les autres ministères, concentrés notamment dans les zones périphériques des parcs nationaux.

Parallèlement à ces actions, des études ont été poursuivies en vue de compléter la définition de la politique de rénovation rurale.

D'après les informations communiquées à votre rapporteur, d'autres mesures devraient être prochainement décidées dans les domaines suivants :

- développement et adaptation de l'artisanat ;
- plans d'orientation des productions agricoles ;
- formation professionnelle des ruraux.

En 1970, comme en 1968 et 1969, un nouveau programme spécifique d'équipement sera établi en faveur des zones de rénovation rurale. Malgré l'austérité budgétaire, il sera d'un montant sensiblement supérieur à celui des deux années antérieures.

L'ensemble de cette politique contient incontestablement des éléments positifs. Toutefois, il semble à votre rapporteur que la délimitation actuelle des zones de rénovation rurale est trop limitative. Les critères qui ont présidé au choix des zones actuelles s'appliquent malheureusement à plusieurs autres régions dont l'économie, à dominante rurale, connaît de très graves

difficultés économiques, sociales et démographiques. Il en va ainsi, pour ne citer que celles où ces problèmes sont les plus aigus, de régions comme la Basse-Normandie rurale, le Morvan, une partie du Sud-Ouest (Gers en particulier), la région voisine du sud de la Bretagne (Mayenne, Vendée) et la Corse.

L'argument selon lequel une politique spécifique d'aménagement du territoire n'est efficace qu'en se concentrant sur des régions peu nombreuses ne serait valable que si les régions choisies étaient vraiment les seules à connaître une situation économique, sociale et démographique grave. Ce n'est malheureusement pas le cas. La dimension de certaines des régions exclues de la liste actuelle des zones de rénovation ne justifie pas davantage leur exclusion. L'acuité d'un problème ne se mesure pas à l'étendue géographique de son champ d'application. On l'a bien vu en matière d'industrialisation, pour laquelle des moyens financiers importants ont été mis en œuvre à la fois pour des zones étendues (zones de développement) et pour des zones limitées (zones d'adaptation).

Votre rapporteur souhaite donc que le bénéfice des mesures en faveur de la rénovation rurale soit étendu à de nouveaux secteurs géographiques.

B. — LES ACTIVITÉS SECONDAIRES

La politique en faveur de l'industrialisation est la plus ancienne. Les premiers textes la concernant remontent déjà à une quinzaine d'années.

Cette politique a connu deux formes :

— l'industrialisation des régions insuffisamment industrialisées ;

— la conversion des régions aux industries désuètes.

Nous avons longuement analysé dans nos rapports antérieurs les moyens de cette politique. Ils sont constitués à la fois par un dispositif réglementaire et par des instruments financiers.

C'est essentiellement par la réglementation que l'on a pu freiner les implantations industrielles dont le développement sans contrôle aurait fait de Paris un monstre et du reste de la France un désert. La procédure d'agrément a été simplifiée par la fusion des deux comités de décentralisation et par l'allégement des formalités pour les petites entreprises.

Cette politique a eu pour résultat, en ce qui concerne les locaux industriels, 48 décisions de refus d'implantation en région parisienne (157.664 mètres carrés de constructions nouvelles et 4.332 mètres carrés de locaux existants). Ces chiffres doivent être appréciés par rapport aux avis favorables accordés (459 avis, 958.455 mètres carrés de constructions nouvelles, 438.012 mètres carrés de locaux existants).

L'aide à l'industrialisation de la province continue à se développer (264 dossiers examinés par le Comité 1^{er} du F. D. E. S. en 1968, contre 129 en 1967). Les investissements aidés sont passés de 822 millions de francs en 1967 à 1.600 millions en 1968, représentant la création de 28.000 emplois. 109 millions de primes ont été accordés.

Le régime des aides au développement régional a été refondu en 1969 avec quelques modifications de leur champ d'application géographique. Toutefois, les conditions d'octroi sont restées sensiblement identiques.

A l'échelon national, c'est le centre interministériel d'information qui est chargé de la mise en œuvre des procédures d'attribution des aides. Il travaille en contact étroit avec les organismes locaux d'accueil (préfectures, comités d'expansion, associations pour la conversion des bassins miniers...).

Afin de favoriser la mise en état des sites de zones industrielles, des prêts sont accordés par la Caisse des dépôts et consignations et par le Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (F. N. A. F. U.), ceux de ce Fonds étant bonifiés. Malgré cela, le prix de vente des zones industrielles reste parfois trop élevé. C'est pourquoi le F. I. A. T. est habilité, depuis 1968, à intervenir pour l'abaisser (46 zones ont été ainsi aidées en 1968).

Le F. I. A. T. a également consacré 180 millions de francs aux équipements publics environnant ces zones.

L'Ouest et le Sud-Ouest ont continué à bénéficier d'une aide appréciable, l'accent étant mis sur le développement des petites et moyennes entreprises.

La Bretagne et la région Midi-Pyrénées ont fait l'objet de mesures particulières, en raison de leurs difficultés à se développer (équipements de voirie, des télécommunications et de ports en Bretagne ; conversion des régions d'Albi, Castres et Mazamet).

Des mesures nouvelles ont été prises, fin 1967, pour la conversion des activités industrielles des régions du Nord, de Lorraine, de Saint-Etienne et d'Alès. Des emplois ont ainsi été créés (14.000 dans le Nord et le Pas-de-Calais, 9.000 en Lorraine, 4.900 dans le bassin de Saint-Etienne).

Le développement industriel du Sud-Est est marqué notamment par l'aménagement portuaire et industriel de la région du golfe de Fos, à l'intérieur de l'aire métropolitaine marseillaise. Les installations du nouveau port ont été en mesure de recevoir, à la fin de 1968, le premier pétrolier de 200.000 tonnes accostant sans allègement préalable dans un port d'Europe continentale. Les travaux de la zone industrielle ont été engagés, avec comme perspective dominante l'implantation possible d'une importante unité sidérurgique. Ainsi pourra être combattue l'insuffisante industrialisation de la région Provence-Côte d'Azur.

En conclusion de cet examen sommaire de la politique d'industrialisation régionale, on peut considérer qu'elle a porté certains fruits que confirme le ralentissement de la progression industrielle et démographique de la région parisienne. Certes, il reste encore beaucoup à faire, mais un certain processus favorable semble engagé.

Il conviendrait de dire également un mot, sous cette rubrique des activités secondaires, des efforts entrepris en faveur de l'artisanat, notamment dans les zones de rénovation rurale. Celles-ci ne peuvent, en effet, guère espérer bénéficier d'implantations industrielles importantes. Le maintien et le développement de l'artisanat, au contraire, y sont non seulement possibles mais souhaitables, car il contribue à maintenir sur place des hommes et des activités indispensables. Différentes mesures ont été prises : nomination d'adjoints aux commissaires à la rénovation rurale, chargés spécialement des problèmes de l'artisanat ; amélioration des conditions d'octroi des prêts du Crédit agricole aux artisans ruraux ; création de zones artisanales. D'autres sont en préparation.

C. — LES ACTIVITÉS TERTIAIRES

Afin de provoquer un développement économique harmonieux des régions les plus défavorisées, il convient également de faciliter le développement d'un secteur tertiaire prospère.

Le Fonds de décentralisation facilite l'implantation en province d'établissements administratifs. Depuis 1967, un système d'aides a été créé pour favoriser la création en province d'activités tertiaires privées.

Certains services de l'Etat ont été décentralisés depuis 1967 (Affaires étrangères à Nantes, Centre national d'études judiciaires à Bordeaux, imprimerie des timbres-poste et de l'atelier du timbre fiscal à Périgueux, ateliers des télécommunications à Lorient).

Dans le secteur privé, certaines décentralisations ont été réalisées, notamment en matière d'assurances, de banques et de services de recherche et de développement (siège des Assurances générales à Reims, Compagnie Rhin et Moselle à Strasbourg, services logistiques de la B. N. P. à Orléans, centre de mécano-graphie du Crédit lyonnais à Lyon, centre de recherches de l'E. R. A. P. à Feyzin...).

II. — La sauvegarde et la mise en valeur des espaces.

Aménager le territoire, ce n'est pas seulement favoriser le développement harmonieux d'activités économiques diversifiées dans toutes les régions, c'est aussi sauvegarder et mettre en valeur les espaces dans lesquels vivent et travaillent les hommes.

A. — LA SAUVEGARDE DES ESPACES

Cette sauvegarde peut s'analyser sous deux rubriques :

- l'organisation de l'urbanisation ;
- la lutte contre les nuisances et les raréfactions de ressources.

1. — *L'organisation de l'urbanisation.*

Cette organisation est conçue autour de deux axes :

- l'organisation du réseau urbain national ;
- l'organisation des structures urbaines internes.

a) *L'organisation du réseau urbain national.*

Le réseau urbain français est caractérisé par le grand nombre de villes petites et moyennes, par la rareté et la petite taille des grandes villes et par la prépondérance écrasante de l'agglomération parisienne.

En outre, alors qu'à l'Est des concentrations rassemblent une forte densité de villes moyennes et petites autour de plus grandes agglomérations, l'Ouest manque de grands centres et offre une relative dispersion des villes existantes.

Ces déséquilibres, fâcheux à l'échelle du pays, présentent des inconvénients bien plus graves à l'échelle de l'Europe, caractérisée par un puissant mouvement d'urbanisation de sa partie nord-ouest.

A l'occasion du V^e Plan, il a été décidé d'articuler l'expansion démographique et économique du pays autour de huit métropoles, dites d'équilibre, parce qu'elles devaient contrebalancer le poids excessif de la région parisienne. Elles étaient destinées, en outre, à exercer un rôle de direction économique et sociale au profit de la région environnante. Des études ont été entreprises, notamment dans le cadre d'organisations d'études d'aménagement d'aires métropolitaines (O. R. E. A. M.), en vue de préparer les décisions du Comité interministériel d'aménagement du territoire sur le choix des principes d'équipement de ces métropoles.

Un groupe interministériel a été mis en place pour l'aménagement du bassin parisien, afin de faire en sorte que les activités devant se trouver proches de la capitale s'y implantent au lieu de saturer cette dernière. D'où le choix de zones d'appui : basse Seine, Loire moyenne, Oise, Nord de la Champagne.

b) *L'organisation interne des structures urbaines.*

Il s'agit ici de mieux contrôler les formes de développement interne des agglomérations.

Au cours des derniers mois, des textes ont précisé la procédure à suivre, d'une part pour l'élaboration de schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme des agglomérations de plus de 50.000 habitants, d'autre part pour la réalisation de zones d'aménagement concerté (Z.A.C.). Des livres blancs ont été présentés à la consultation locale, mais n'ont pas fait l'objet de prise en considération au niveau national.

Rappelons également qu'en ce qui concerne les aires métropolitaines, des livres blancs sont préparés. Ils constituent une sorte de charte de développement de ces aires et sont pris en considération par le Comité interministériel d'aménagement du territoire. Ils doivent servir de base à l'établissement de schémas directeurs des grandes métropoles.

2. — *La lutte contre les nuisances et les raréfactions de ressources.*

Cette lutte est certainement vitale pour l'avenir, car si on ne l'organise pas dès maintenant, les risques, à terme, d'une pollution grave ou d'une pénurie de ressources naturelles sont évidents. Cela est particulièrement vrai des biens, pourtant si répandus, que sont l'air et l'eau.

a) *L'action dans le domaine de l'eau.*

C'est à la D. A. T. A. R. qu'a été confiée la mission d'organiser la lutte contre la pollution croissante de l'eau et d'appliquer la loi de 1964.

Les organismes nécessaires ont été mis en place au cours de ces dernières années (secrétariat permanent placé sous l'autorité de la D. A. T. A. R., agences de bassin,...).

Un programme de travaux a été élaboré et son financement est assuré, d'une part, par des subventions du budget de l'Etat (chap. 67-00 du budget des Services généraux du Premier Ministre), d'autre part, par des redevances basées sur le prélèvement et la pollution des eaux.

b) *La lutte contre les nuisances diverses.*

Le Gouvernement prépare des mesures destinées à lutter contre les nuisances de toute sorte et à promouvoir une politique du milieu environnant.

Il s'agit principalement de combattre les dangers que font peser, notamment sur les richesses naturelles et artistiques, l'urbanisation rapide et l'emploi de techniques industrielles aux effets parfois mal connus.

Un programme d'action interministériel doit être arrêté par le Premier Ministre au début de 1970, qui sera « l'année européenne de la nature ».

En outre, des expériences seront tentées dans certaines régions ou localités pour améliorer le milieu environnant, protéger les équilibres des mondes végétal et animal, faciliter l'accueil des visiteurs et réduire les problèmes de l'encombrement. Un important effort pédagogique devra être entrepris, dès l'école, auprès des enfants.

Il nous a été indiqué que, dans l'ensemble, le Gouvernement donnerait la priorité aux mesures ou actions pouvant être mises en œuvre par les collectivités locales, parce que celles-ci, mieux que les administrations spécialisées, ont une vue complète et immédiate des problèmes.

B. — LA MISE EN VALEUR DES ESPACES

Cette mise en valeur a pris principalement deux aspects :

- les aménagements régionaux ;
- les parcs naturels régionaux.

1. — *Les aménagements régionaux.*

La D. A. T. A. R. a la responsabilité d'un certain nombre d'aménagements généraux de régions, qui ont souvent une dominante touristique, tout en s'étendant à d'autres secteurs économiques.

a) L'aménagement du littoral du Languedoc-Roussillon.

Décidée dès 1963, cette opération d'envergure reste la plus spectaculaire. Elle vise à créer, à partir de sites quasi inexploités, six unités touristiques d'une capacité totale de 400.000 lits.

A la fin de 1970, 400 millions de francs auront été engagés sur les 800 millions que doit coûter l'ensemble de l'opération.

L'ouverture des stations prioritaires de la Grande-Motte et de Leucate-Barcarès a été faite. Les travaux ont commencé, début 1968, au cap d'Agde et à Gruissan.

En 1969, le littoral a reçu près de 800.000 estivants, soit 11 % de plus qu'en 1968. La plus importante progression est celle du camping (+ 22 %), qui est d'autant plus significative qu'elle s'accompagne d'une diminution sensible du camping dit sauvage (70.000 au lieu de 81.000).

Les villages, maisons familiales et centres de vacances ont vu une augmentation de 10 % de leur fréquentation. Les hôtels ont affiché complet.

Il semble donc que l'opération d'aménagement du littoral soit non seulement une réussite technique, mais un succès commercial.

Un centre d'observation et de conjoncture du marché immobilier des résidences secondaires vient d'être créé. Il fournira aux promoteurs une étude permanente du marché de la région.

Cette opération entraîne de nombreuses conséquences favorables : lutte contre les moustiques, boisement, nautisme, créations d'emplois permanents, investissements immobiliers contribuant à la réanimation de l'économie locale.

L'achèvement des six stations devrait être atteint à la fin du VI^e Plan.

b) Aménagement de la côte aquitaine.

La mission interministérielle a établi un programme général, qui doit être réalisé de 1970 à 1975, selon un rythme qui sera déterminé par le VI^e Plan.

Les réserves foncières ont déjà été ménagées.

Avant l'engagement de ce programme, le F. I. A. T. est intervenu pour 5,8 millions de francs dans la réalisation de travaux d'un total de 8,35 millions de francs, entrepris en 1968. Il s'agit de l'aménagement de la Vallée de l'Adour, du parc régional de la Vallée de la Leyre, de la base de plein air de Bourbannes, du centre touristique et culturel de Fort Médoc et l'amélioration d'une route des lacs (R. N. 652).

c) Aménagement de la Corse.

Dans ce département, le Gouvernement vise à améliorer les conditions de vie des agriculteurs et à développer simultanément le tourisme.

L'objectif arrêté est de faire passer, en 15 ans, le revenu agricole de l'île de 50 à 200 millions de francs et la capacité d'accueil de 50.000 à 175.000 lits.

Les actions entreprises sont les suivantes :

- propagande touristique ;
- formation professionnelle ;
- parc naturel régional de 150.000 hectares ;
- chaîne de ports de plaisance ;
- mise en valeur agricole (barrages, réseaux d'irrigation) à raison de 22 millions de francs par an ;
- amélioration des infrastructures (transports aériens, voirie nationale, alimentation en eau et en électricité).

Outre les crédits des ministères spécialisés, le F. I. A. T. intervient ainsi que le Fonds d'expansion économique de la Corse, alimenté par certaines taxes.

d) Autres aménagements régionaux.

La méthode de l'aménagement régional à dominante touristique se généralise. Des études ont été entreprises pour la Bretagne, le littoral normand, la côte d'Opale (de la Somme à la frontière belge), le littoral atlantique entre Loire et Gironde.

Ces études, lancées en 1968 par la D. A. T. A. R. et le Commissariat au tourisme en liaison avec les autorités régionales, doivent contribuer à l'établissement du VI^e Plan.

2. — *Les parcs naturels.*

Le souci de défendre et de mettre en valeur le milieu naturel environnant est encore plus net dans le cas des parcs naturels que dans celui des grands aménagements régionaux. En effet, il s'agit à la fois de sauvegarder un patrimoine naturel et culturel et de le faire avec la collaboration des habitants des zones intéressées.

Le cas des parcs nationaux est à part, en raison de l'intérêt biologique exceptionnel de leur site. Les parcs régionaux, plus nombreux, ont un statut plus souple.

L'aménagement des parcs de la Vanoise et des Pyrénées orientales se fait en liaison avec la politique de rénovation rurale entreprise dans ces régions. Il requiert un régime juridique particulier et un effort financier de l'Etat.

Les parcs régionaux sont, sur impulsion de la D. A. T. A. R., réalisés à l'initiative des collectivités locales. Leur réglementation est fixée par leur charte constitutive, qui est propre à chaque parc et qui constitue un programme d'aménagement et la définition des mesures de sauvegarde nécessaires.

L'aide financière de l'Etat se fait par la voie des subventions normales d'équipement. Toutefois, un effort particulier a été consenti par l'intermédiaire du F. I. A. T. (près de 40 millions de francs à ce jour).

Une quinzaine de projets ont été retenus. Ceux de Saint-Amand-Raismes et d'Armorique ont déjà été inaugurés. Ceux de Camargue, du Morvan, des Volcans d'Auvergne et de Corse sont prêts à voir le jour. Les études sont engagées en Champagne, dans le Haut-Languedoc, dans les Landes, en Lorraine, dans la Loire, dans le Vercors, en Normandie, dans le Maine et en Brière.

Les quatorze parcs créés ou à l'étude représentent 3 % du territoire national.

En dehors de cette intervention de l'Etat, les équipements spécifiques seront réalisés, en principe, par des Syndicats mixtes de parc, qui seront maîtres d'œuvre. Dans le cas des deux parcs existants, le financement sera assuré à 100 % par le département du Finistère, à 87,5 % par le département du Nord.

*
* *

III. — **Appréciation d'ensemble de la politique d'aménagement du territoire.**

Après avoir analysé les deux grands axes autour desquels s'ordonne, à notre avis, la politique française d'aménagement du territoire, nous voudrions tenter d'en esquisser une appréciation d'ensemble.

Cette appréciation sera ébauchée sous deux angles : celui de la conception et celui de l'exécution :

- le schéma général d'aménagement du territoire national ;
- les résultats globaux de la politique d'aménagement du territoire.

A. — LA CONCEPTION : LE SCHEMA GÉNÉRAL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE NATIONAL

Concevoir un schéma général d'aménagement du territoire national répond à un besoin évident et urgent de la politique entreprise sous l'égide de la D.A.T.A.R.

A dire vrai, une telle étude n'est pas entièrement nouvelle. Avant la création de la D.A.T.A.R., le Conseil supérieur du Ministère de la Construction avait diffusé, en février 1962, un plan d'aménagement du territoire qui répondait déjà à cette idée qu'il est nécessaire d'établir une conception globale de la politique d'aménagement du territoire national.

Après plus d'une année d'expérience, il semble que les objectifs et les échéances du projet actuel soient maintenant définis.

Ses justifications tiennent d'abord à la diversification croissante de la politique d'aménagement du territoire. La multiplication accélérée des actions entreprises rend indispensable une conception d'ensemble, afin de mieux relier entre eux les programmes, les objectifs et les moyens.

D'autre part, cette politique ne peut se concevoir que dans le long terme. La détermination de l'horizon lointain à atteindre suppose la définition d'un schéma directeur général.

Enfin, les instruments de statistiques, de mesure et de prévision se sont beaucoup développés et améliorés au cours de ces dernières années (sciences humaines et sociales, informatique,...), rendant possible et crédible une étude prospective globale.

La D.A.T.A.R. et le service régional et urbain du Commissariat du Plan sont responsables de l'élaboration de ce schéma.

En même temps que des groupes *ad hoc*, composés d'experts de l'administration, de l'Université et du secteur privé, mettaient au point les premiers schémas dits sectoriels (télécommunications, routes, grandes régions urbaines,...), les grandes lignes d'un système d'études du schéma d'aménagement de la France (S.E.S.A.M.E.) étaient précisées.

Le schéma général d'aménagement de la France sera un tableau de bord territorial, périodiquement tenu à jour, et sur lequel figureront :

- un ensemble de politiques à long terme intéressant l'aménagement du territoire ;
- une gamme de moyens propres à les mettre en œuvre ;
- des propositions d'actions pilotes destinées à tester ou à engager des politiques nouvelles ;
- une série d'indicateurs permettant d'évaluer ces politiques et d'en suivre la réalisation.

Il est évidemment très difficile de construire une image de l'avenir à trente années qui soit satisfaisante pour tous. D'où l'idée d'établir plusieurs images représentatives des futurs possibles.

En 1970, les équipes participant à l'élaboration de ce schéma seront associées à la préparation du VI^e Plan.

Le Comité interministériel d'aménagement du territoire sera saisi, à partir de la fin de 1969, des grandes options territoriales à long terme.

B. — L'EXÉCUTION : ÉBAUCHE D'ÉVALUATION DES RÉSULTATS GLOBAUX DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Il n'est certes pas facile d'évaluer les résultats d'une telle politique, en l'état actuel de la science économique. Nous voudrions, cependant, à l'aide de données fournies par la D.A.T.A.R., en esquisser l'ébauche.

Nous examinerons successivement :

- les difficultés d'une telle évaluation ;
- quelques résultats du recensement de 1968.

1. — *Les difficultés d'une telle évaluation.*

Il est relativement aisé d'apprécier des mesures spécifiques, par exemple pour créer des emplois. Les efforts entrepris en faveur de l'industrialisation des zones de conversion ont été incontestablement facilités par les aides financières accordées sous l'égide de la D.A.T.A.R.

Sans de telles interventions, on peut considérer comme certain que la main-d'œuvre excédentaire des bassins houillers n'aurait pu être réemployée sur place.

On constate donc qu'une action volontaire d'aménagement du territoire a pu entraîner dans le Nord la création de 20.500 emplois et de 20.000 autres en Lorraine, depuis le début de la politique de conversion industrielle.

L'efficacité de l'action de la D.A.T.A.R. apparaît également à l'examen des résultats d'opérations de grande envergure, comme l'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon ou la lutte contre la pollution de l'eau.

Il est certain que sans l'existence d'un organisme de coordination et d'impulsion, des entreprises d'aussi grande importance, touchant à des domaines aussi divers, soit au point de vue technique, soit au point de vue géographique, n'auraient pu être conduites à aussi bonne fin dans des délais aussi courts.

Mais l'appréciation de la politique d'aménagement du territoire devient beaucoup plus délicate lorsqu'on passe à l'échelle des grandes régions. Certes, les objectifs poursuivis sont connus. Il s'agit, par exemple, de l'industrialisation de l'Ouest ou de la création d'un réseau de métropoles d'équilibre.

On peut connaître également facilement les moyens d'action existants, tels que la limitation des implantations industrielles en région parisienne, le régime des aides financières, les organismes d'étude et d'aménagement des aires métropolitaines, le fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire, etc., mais lorsque l'on veut mesurer la part prise dans la poursuite des objectifs ainsi définis par les moyens mis en œuvre, à l'échelle d'une grande région, il est extrêmement difficile de distinguer ce qui, dans l'évolution économique et sociale de cette région, est dû aux mécanismes naturels de l'économie ou aux actions volontaires de la politique.

Tout ce qu'on peut affirmer en pareil cas, c'est que les mesures prises ont été dans le sens de l'évolution souhaitable.

2. — *Quelques résultats du recensement de 1968.*

A défaut de disposer d'une connaissance complète et certaine des résultats de la politique d'aménagement du territoire, on peut déjà se reporter aux résultats du recensement de 1968, qui permettent de faire quelques constatations intéressantes.

a) La croissance démographique.

Si l'on analyse la répartition de la croissance démographique à la lumière des résultats du recensement de 1968, on constate qu'elle est assez conforme aux objectifs de la politique de l'aménagement du territoire définie il y a quelques années.

Ainsi, les régions de l'Ouest et du Sud-Ouest connaissent une tendance à la croissance qui est de moins en moins contrariée par les migrations volontaires des populations.

Entre 1962 et 1968, la variation globale de la démographie dans les dix régions de l'Ouest qui ont gagné 900.000 habitants a représenté 26,6 % de l'augmentation démographique de l'ensemble du pays, alors qu'entre 1954 et 1962, la part de ces régions n'était que de 17,3 %.

On peut donc en conclure que l'action entreprise depuis plusieurs années en faveur de l'Ouest et du Sud-Ouest de la France a porté ses fruits, puisque l'évolution démographique de ces zones a cessé d'être aussi défavorable que dans le passé.

Une constatation également positive peut être faite en ce qui concerne les régions du Sud-Est qui ont bénéficié d'importants aménagements : la relation entre ces derniers et la croissance démographique semble directe, puisque c'est dans ces régions que la population a le plus fortement augmenté, avec des taux d'accroissement annuels de 2,6 % en Provence-Côte d'Azur, de 1,7 % dans la région Rhône-Alpes et de 1,6 % dans le Languedoc-Roussillon.

Toujours dans le même sens, on doit enregistrer le ralentissement sensible de la croissance de la région parisienne, résultat des efforts conduits pour freiner le rythme excessif d'extension de la capitale. Le rythme annuel de croissance démographique de cette région est ainsi passé de plus de 2 % entre 1954 et 1962, à 1,5 % entre 1962 et 1968.

Ce résultat a été obtenu par la diminution du solde migratoire annuel moyen qui est passé de 1,2 % entre 1954 et 1962 à 0,7 % entre 1962 et 1968, l'excédent annuel des naissances sur les décès restant inchangé à 0,8 %.

L'analyse de l'évolution de la population urbaine française confirme les constatations précédentes : le taux d'extension de l'agglomération parisienne (8,1 %) est désormais inférieur à celui des villes de plus de 200.000 habitants (12,3 %) pour la période comprise entre 1962 et 1968. Les pôles urbains du Midi connaissent

une progression très rapide du fait d'un solde migratoire élevé : Montpellier : + 37,7 % ; Toulouse : + 20,3 % ; Marseille : + 14,9 %.

La politique entreprise en vue de favoriser l'expansion des métropoles d'équilibre a eu pour résultat que leur croissance démographique, avec un taux de près de 13 %, a été plus rapide que celle des autres grandes unités urbaines qui n'avaient pas bénéficié du classement de métropole.

b) Les localisations industrielles.

L'industrialisation de la province et particulièrement de l'Ouest du pays a constitué, dès l'origine, nous l'avons déjà dit, un objectif fondamental de la politique d'aménagement du territoire français.

Dans ce domaine, il semble que les objectifs fixés par le V^e Plan pour les régions Ouest soit atteints. On constate, en effet, qu'entre 1962 et 1968, le nombre d'emplois industriels a augmenté de 152.000 dans ces régions, contre une augmentation de 30.000 dans les régions de l'Est et une diminution de 97.000 dans la région parisienne.

A titre de comparaison, on peut rappeler qu'entre 1956 et 1962, 52.000 emplois industriels seulement avaient été créés dans les régions Ouest de la France. Il est plus que probable que c'est là un effet direct de la politique entreprise en faveur de ces régions, si l'on songe, par exemple, qu'entre 1958 et 1968, la Bretagne a reçu 20 % du montant des primes de développement industriel et 12 % des prêts du Fonds de développement économique et social.

Depuis 1963, le F. I. A. T. est intervenu à 63 reprises en Bretagne, notamment pour des opérations telles que la forme de radoub de Brest, le barrage d'Arzal, des améliorations routières, l'abaissement du prix des zones industrielles, l'équipement de l'Université de Rennes, la création d'un parc naturel régional et la construction de ports de plaisance.

Au total, la Bretagne a bénéficié de 146 millions de francs en sus des tranches régionales inscrites au Plan.

c) Les régions de l'Ouest.

Comme nous venons de le voir, elles rattrapent incontestablement leur retard, non seulement dans le domaine industriel, mais d'une façon plus générale, si l'on considère, par exemple,

les revenus salariaux, on constate qu'ils se sont accrus dans l'Ouest de 63,9 % entre 1962 et 1968, contre 58,7 % dans l'Est, 57,7 % dans la région parisienne et 60 % pour l'ensemble du pays.

De même, les consommations des particuliers ont évolué favorablement, puisqu'en dix ans le niveau d'équipement des ménages habitant l'Ouest du territoire a presque rattrapé la moyenne nationale.

*
* * *

En conclusion, il faut bien admettre que l'état actuel de la science économique, comme les exemples que nous venons de citer, ne nous permettent certes pas d'affirmer péremptoirement que la politique volontaire d'aménagement du territoire est seule responsable des améliorations enregistrées en matière d'harmonisation régionale de la France. Toutefois, on peut au moins dire qu'elle a heureusement contribué à favoriser, sinon à provoquer, des évolutions qui étaient indispensables et sans lesquelles l'avenir d'immenses parties de notre sol aurait été inquiétant.

Il n'en reste pas moins que votre rapporteur ne peut que souhaiter, à la fois la création de meilleurs instruments de connaissance de l'efficacité de l'action régionale, d'une part, et une amplification des moyens mis en œuvre pour atteindre les nombreux et difficiles objectifs qui sont fixés à cette action.

**LE COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN
D'ÉQUIPEMENT ET DE LA PRODUCTIVITÉ**

Nous examinerons successivement :

- les moyens de fonctionnement ;
- les activités des services ;
- les problèmes de la planification française.

PREMIERE PARTIE

LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

Les crédits de fonctionnement du Commissariat pour 1970 sont en réduction par rapport à 1969 : ils passent de 22.221.603 F à 21.838.989 F.

Cette réduction affecte essentiellement le titre III (Moyens des services) dont les dotations sont de 9.673.206 F contre 10.595.820 F en 1969. Au contraire, les crédits du titre IV (Interventions publiques) augmentent de 11.625.783 F à 12.165.783 F.

I. — Les moyens des services.

La plupart des parties du titre III subissent une réduction de leurs dotations. Ceci résulte d'un ensemble de mesures, soit d'économies, soit de modifications de l'activité ou de l'organisation des services.

Au titre des mesures acquises, on constate une augmentation des dépenses liée à la revalorisation des rémunérations publiques, à l'amélioration des prestations familiales et à la modification du plafond des cotisations de Sécurité sociale.

Au titre des mesures nouvelles, certaines modifications sont enregistrées.

Le Commissariat bénéficie de la création de deux emplois en vue de renforcer ses moyens d'action pour faire face aux travaux préparatoires du VI^e Plan.

D'autre part, devant la difficulté à pourvoir certains emplois vacants de titulaires, il est proposé de remplacer ceux-ci par des emplois d'agent contractuel. Cette mesure intéresse dix emplois.

Des mesures d'économies sont envisagées sur les crédits de vacations et par l'étalement des recrutements.

Trois emplois sont également créés pour le Centre d'études des revenus et des coûts.

Le Comité des entreprises publiques devant terminer ses travaux en 1970, il est possible de réduire ses moyens en personnel et en crédits.

Les crédits de fonctionnement du Comité de développement industriel et du Comité « Administration » sont annulés, ces organismes ayant terminé leurs travaux.

Les crédits et les emplois de la Délégation à l'informatique sont transférés au nouveau Ministère du Développement industriel et scientifique. Cette mesure est d'autant plus justifiée que le rattachement de cet organisme au Commissariat du Plan n'avait pas paru très rationnel.

II. — Les interventions publiques.

L'augmentation des crédits du titre IV résulte de deux séries de mesures inverses :

La troisième partie (Action éducative et culturelle) était dotée de 250.000 F pour les interventions de la Délégation à l'informatique. Cette dotation est transférée au nouveau Ministère du Développement industriel et scientifique.

Inversement, les subventions au Centre national d'information pour la productivité des entreprises (+ 600.000 F) et pour la recherche en socio-économie (+ 190.000 F) augmentent. Celles au Centre de recherches de documentation sur la consommation demeurent inchangées à 885.000 F.

DEUXIEME PARTIE

LES ACTIVITES DES SERVICES

I. — Le service du Plan.

L'activité du Commissariat est dominée par les travaux préparatoires du VI^e Plan, qui sont entrés dans une phase active.

Les étapes de la préparation sont les suivantes :

- mars 1970 : présentation du projet au Gouvernement ;
- fin du printemps 1970 : présentation des options au Conseil économique et au Parlement ;
- second semestre 1970 : élaboration des rapports des Commissions spécialisées du Commissariat ;
- début 1971 : vote du VI^e Plan par le Parlement ;
- fin 1971 : adoption par le Gouvernement des plans régionaux.

II. — Le Centre d'études des revenus et des coûts.

Les restrictions budgétaires ont entraîné une restriction des moyens matériels de fonctionnement. Cependant, un poste de chargé de mission a été ajouté.

Le C. E. R. C. a vu ses tâches accrues par une lettre de M. le Premier Ministre en date du 28 janvier 1969. A l'occasion de ses travaux, le Centre a eu des contacts avec les représentants des organisations professionnelles, syndicales et sociales, ainsi qu'avec de nombreuses administrations et entreprises publiques et a bénéficié du concours d'experts publics et privés.

A. — FONCTIONNEMENT DU CENTRE DANS LE CADRE DE LA MISSION FIXÉE PAR LE DÉCRET DU 18 AVRIL 1966

Voici la liste des études achevées ou en cours entre le 1^{er} juillet 1968 et le 30 juin 1969.

a) *Analyse d'ensemble de l'évolution des prix, revenus et coûts de 1949 à 1968.*

Ces travaux, remaniés en 1969 pour prendre en considération la nouvelle série de comptes nationaux dits « base 1962 », ont abouti à la publication d'un numéro de la revue du C. E. R. C.

b) *Hierarchie des salaires en France et à l'étranger.*

La difficulté d'une telle étude résulte de l'impossibilité de comparer sans précautions les statistiques des divers pays.

Le Centre a donc lancé une étude comparative approfondie des statistiques françaises et allemandes, ainsi qu'une enquête permettant de comparer les salaires en France, en Allemagne, en Italie, aux Pays-Bas, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis pour des postes de travail équivalents.

c) *Comparaison internationale des charges salariales des entreprises.*

Le Centre a entrepris, avec la collaboration de l'I. N. S. E. E., une analyse des résultats d'une enquête effectuée en 1966 selon une procédure identique dans les six pays du Marché commun, ainsi qu'une étude approfondie des moyens de comparaison statistique nationale de salaires et charges sociales en vue d'une mise à jour permanente de l'enquête précédente.

d) *Liaison entre revenus et signes extérieurs de richesse.*

Le Centre a procédé à une analyse économétrique, mettant en évidence la relation existant entre la possession de tel ou tel élément de niveau de vie ou signes extérieurs de richesse et le revenu de son titulaire, en distinguant entre salariés et non salariés, parisiens et provinciaux.

e) *Etude concrète du processus de contagion des hausses de salaire.*

Le Centre a fait exécuter une analyse de ce processus d'une branche d'activité à l'autre dans une zone géographique bien délimitée, à forte densité industrielle.

f) *Relation entre dimensions du marché et coûts de production.*

Le Centre a fait procéder à des recherches en vue d'établir de manière précise les relations existant entre la longueur des séries de fabrication et le coût de production unitaire.

g) *Diagnostic de l'hôtellerie française.*

A la suite d'une première étude qui mettait en évidence les insuffisances des instruments de connaissance de l'hôtellerie française, des recherches ont été entreprises dont, notamment, une enquête spéciale de l'Institut français d'opinion publique auprès des hôtels non homologués, dits de préfecture, et une comparaison internationale des prix des hôtels.

D'autre part, le Centre a participé à un groupe de travail sur la rentabilité de l'hôtellerie, ainsi qu'aux travaux du groupe « Finances-Plan » consacré aux prix de l'hôtellerie.

h) *Etudes méthodologiques sur la productivité.*

Le dossier sur l'étude de la productivité dans le cadre d'une politique des revenus, déposé en 1968, a été complété par les résultats des essais d'application effectués dans plusieurs entreprises publiques. De nombreuses administrations et divers organismes et entreprises privés ont demandé des conseils techniques au Centre en vue d'une mise en application de la méthode des surplus.

i) *Rapport sur la productivité de la S.N.C.F.*

La méthode du surplus a été appliquée à cette société, après consultation des organisations syndicales. Cela a permis au Centre d'établir un rapport sur les comptes de surplus et la productivité de la S.N.C.F. de 1952 à 1966.

Des études sont en cours sur les années postérieures, y compris une recherche prospective.

j) *Etude de la productivité de Gaz de France.*

La méthode du surplus a également été appliquée à cette entreprise. Cette procédure donnera lieu à la publication d'un rapport vers la fin de l'année.

k) *Etude de la productivité d'E. D. F.*

Cette étude a été réalisée dans les mêmes conditions que les précédentes.

l) *Etude du coût de l'hospitalisation.*

Le Centre s'est efforcé de mettre en évidence les principaux problèmes posés par les facteurs dont dépend ce coût.

m) *Enquête sur la perception des réalités économiques par le public.*

Afin de mieux connaître la façon dont les Français appartenant aux différentes catégories socio-professionnelles perçoivent les réalités économiques, une enquête a été entreprise sous la forme d'une série d'entretiens non directifs, puis semi-directifs. Le Centre a également fait analyser les résultats de certaines expériences étrangères en Grande-Bretagne et en Italie, en matière d'informations économiques radio-télévisées.

B. — FONCTIONNEMENT DU CENTRE DANS LE CADRE
DE LA MISSION FIXÉE PAR L'ORDONNANCE DU 17 AOUT 1967

Le Centre est chargé de donner un avis préalable à l'homologation par arrêté ministériel des accords de participation dérogatoires au droit commun fixés par ladite ordonnance.

Pour ces études, le conseil du Centre a été élargi par la participation de deux représentants des employeurs et de deux représentants des salariés. A la date du 11 août 1969, 72 dossiers lui avaient été transmis par le service de la participation, dont 25 ont fait l'objet d'un avis définitif, tandis que 3 étaient retirés, 15 en cours d'instruction et 29 en attente.

III. — Le Comité des entreprises publiques.

Pour répondre au souci du Gouvernement d'accélérer l'examen des mesures susceptibles d'améliorer les résultats des entreprises publiques, le Comité a mis à l'étude de nouvelles dispositions en vue de réformer les structures administratives et d'améliorer la gestion de ces entreprises. C'est ainsi que la remise en ordre des tarifs publics fait l'objet d'études permanentes et que le remaniement de la convention liant la S. N. C. F. à l'Etat a entraîné de nombreuses études complémentaires qui sont maintenant terminées.

Deux commissions ont été créées : l'une pour étudier les problèmes posés par l'évolution économique et la situation financière d'E. D. F. et de G. D. F., l'autre pour faire des propositions au Gouvernement sur l'organisation des transports à Paris et la gestion de la R. A. T. P.

Quant au Groupe de travail des entreprises, il a déposé son rapport, que le Premier Ministre a décidé de publier.

Rappelons que le Comité des entreprises publiques doit terminer ses travaux en 1970. L'année budgétaire qui commence est donc, en principe, la dernière de son existence.

IV — Le Comité de développement industriel.

Le Comité de développement industriel a poursuivi des études et des travaux dont les principaux concernent les charges des entreprises, les obstacles au développement des entreprises moyennes et petites, essentiellement dans l'industrie, certains aspects du financement des entreprises, les problèmes posés par le développement du rôle des sociétés multinationales, certains aspects des liaisons entre l'industrialisation et l'aménagement du territoire.

Le rapport de synthèse du Comité sera publié. Par contre, les autres documents gardent un caractère d'information sur les entreprises individuelles qui empêchent de les communiquer, sans enfreindre la règle du respect de l'anonymat des informations rendues publiques par l'administration.

Ce comité a maintenant terminé ses travaux et, comme cela vous a été indiqué au moment de l'analyse des crédits, il est prévu d'annuler en 1970 les dotations qui lui étaient destinées.

V. — Le Comité « Administration ».

Plutôt que de s'attacher à une étude d'ensemble de l'administration française en vue de proposer une réforme générale de ses structures, le Comité a préféré mettre au point des réformes sur les aspects particuliers ou sur un domaine limité de l'action administrative dans un esprit réaliste.

Cette méthode a été appelée la méthode des actions spécifiques.

Le groupe de travail a suspendu ses travaux de mai 1968 à juillet 1969, d'une part parce que le Gouvernement n'avait pas encore statué sur les propositions qu'il avait faites et, d'autre part, parce que le projet de loi référendaire d'avril 1969 bouleversait sensiblement l'organisation administrative. Toutefois, pendant cette période, un groupe interministériel a été constitué pour l'étude du Service des Poudres ainsi que de la réglementation et des structures du secteur industriel des poudres et explosifs.

Cette étude sera traduite dans un projet de loi soumis au Parlement.

TROISIEME PARTIE

LES PROBLEMES DE LA PLANIFICATION FRANÇAISE

La planification française, malgré son ancienneté, connaît actuellement de nombreuses difficultés, en raison notamment d'une conjoncture défavorable mais sans doute aussi à cause du caractère trop peu contraignant de ses objectifs qui, finalement, ne seront pas atteints.

I. — Evolution de la conjoncture au cours du V^e Plan.

Les indicateurs de la conjoncture. Ils ont souvent suivi une évolution défavorable, atteignant le seuil d'alerte révélateur d'une mauvaise conjoncture.

L'indicateur des prix, longtemps favorable, a franchi le seuil en novembre 1967. Ceci indiquait que nos prix n'avaient plus un écart satisfaisant avec les prix étrangers. Depuis lors, le clignotant est resté allumé entre + 1 et + 2 %. La faiblesse relative de ce taux s'explique, malgré les hausses importantes des prix français, par des hausses enregistrées chez nos partenaires.

L'indicateur des échanges extérieurs s'est détérioré progressivement à partir de septembre 1966. Toutefois, la dégradation du taux de couverture des importations par les exportations s'est ensuite arrêté, avant de reprendre en 1968 et en 1969. La politique actuelle de redressement vise à renverser cette tendance.

L'indicateur de la production industrielle traduit l'évolution de la conjoncture économique. Baissant progressivement depuis le début de l'année 1967, il s'est allumé en juin 1967 pour s'éteindre en novembre 1967. Il a depuis lors atteint des niveaux élevés.

L'indicateur de l'emploi a d'abord traduit la détérioration régulière du marché de l'emploi, à partir de mai 1966. Il s'est allumé en août 1968 et s'est éteint en octobre 1968. Au premier semestre 1969, le nombre des demandes d'emploi s'est stabilisé autour de 225.000, pour remonter légèrement à 232.000 en juillet.

Le recensement de 1968 a d'ailleurs permis une importante mesure de correction de cet indicateur, dont le seuil d'allumage a été révisé en hausse : il est désormais de 320.000 demandes d'emploi au lieu de 260.000 auparavant.

II. — Taux d'exécution du V^e Plan.

Les taux d'exécution, à fin 1969, du V^e Plan sont retracés dans les tableaux ci-après.

Taux d'exécution du V^e Plan.
(En millions de francs courants.)

EQUIPEMENTS	V ^e PLAN — Total.	BUDGET 1969 après économies.	DOTATIONS 1966-1969.	POURCENTAGE de réalisation effective fin 1969.
Scolaire et universitaire.....	18.260	3.628	13.534,6	74,1
Sportif	2.240	409,2	1.642,4	73,3
F.P.A.	625	135	493	78,9
Culturel	1.450	309,35	1.138,7	78,6
Recherche	4.500	776,6	2.926	65
Sanitaire et social.....	2.950	731,32	2.439,9	82,7
Education surveillée.....	250	28,2	146,2	58,5
Rural	8.900	1.869,45	7.372,15	82,8
Urbain	2.300	497,04	1.729,4	75,2
Routier	14.800	2.674,27	9.780,4	66,1
Autres transports.....	4.811,4	952,56	3.449,5	71,69
Postes et Télécommunications.....	10.700	2.823,8	9.121,1	85,2
	11.700	»	»	78
F.I.D.O.M.	750	153,4	575,5	76,7
F.I.D.E.S.	340	67,3	234,9	69,1
Total	72.876,4	15.055,49	54.583,6	74,89

Tableau du niveau actuel d'exécution du Plan.

(En millions de francs 1965.)

EQUIPEMENTS	V° PLAN — Total.	BUDGET 1969 après économies.	DOTATIONS 1966-1969.	POURCENTAGE de réalisation effective fin 1969.
Scolaire et universitaire.....	18.200	3.168,3	12.490,4	68,6
Sportif	2.240	357,3	1.517,9	67,8
F.P.A.	625	117,9	454,4	72,7
Culturel	1.450	270,2	1.048,9	72,3
Recherche	4.500	678,2	2.693,3	59,9
Sanitaire et social.....	2.950	638,7	2.245,6	76,1
Education surveillée.....	250	24,6	135,7	54,3
Rural	8.900	1.632,6	6.810,2	76,5
Urbain	2.300	434,1	1.590,5	69,2
Routier	14.800	2.335,4	8.998,3	60,8
Autres transports.....	4.811,6	831,9	3.719,3	66,1
Postes et Télécommunications.....	10.700	2.466	8.738,8	78,3
	11.700	»	»	71,6
F.I.D.O.M.	750	134	530,5	70,7
F.I.D.E.S.	340	58,8	215,8	63,5
Total	72.876,4	13.148	50.289,6	69

Indices : 1966/1965, 103,1 ; 1967/1965, 105,47 ; 1968/1965, 110,21 ; 1969/1965, 114,51 ; 1970/1965, 116,9.

L'analyse de ces tableaux montre que, seuls, quelques secteurs ont un taux satisfaisant (formation professionnelle, affaires culturelles, équipement sanitaire et social, équipement rural, postes et télécommunications). Tous les autres, par contre, accusent un retard grave sur les objectifs et parfois dans des secteurs essentiels pour l'avenir du pays (recherche : 59,9 %, équipement routier : 68,8 %).

Certes, la conjoncture explique peut-être en partie ces retards. Il n'en reste pas moins que le V° Plan est devenu, au fil des ans, un document de moins en moins en rapport avec la réalité économique et sociale du pays. Il faut souhaiter que le VI° Plan soit d'abord établi d'une manière plus réaliste, et ensuite exécuté avec plus de rigueur.

AUDITION

du Ministre délégué auprès du Premier Ministre chargé du Plan et de l'aménagement du territoire.

La commission a procédé à l'audition de M. André Bettencourt lors de sa première séance du jeudi 6 novembre 1969.

M. de Montalembert, rapporteur spécial, a brossé un tableau des principales questions que la commission se pose au sujet de ce ministère. Il a notamment insisté sur la légèreté de ses structures administratives, sur les moyens utilisés pour prolonger l'« étincelle » allumée par le F. I. A. T., sur la nécessité de maintenir l'équilibre géographique général du pays, sur les problèmes dans le domaine de l'eau et, enfin, sur les relais régionaux dont dispose la D. A. T. A. R.

Le Ministre a indiqué que le ministère repose sur deux piliers administratifs : la D. A. T. A. R., jeune et particulièrement dynamique, et le Commissariat au Plan, administration très structurée et très ouverte.

Le rôle du F. I. A. T. est de permettre une action d'entraînement sur les opérations dont l'exécution normale relève d'autres ministères.

Le Ministre a souligné que la garantie principale de l'efficacité de l'action de son département réside dans le fait qu'il est placé directement sous l'autorité du Premier Ministre. Les « entraînements » définis par son ministère sont donc mis en œuvre par les diverses administrations concernées, après avoir été arrêtés au niveau le plus élevé du Gouvernement.

Les impératifs financiers actuels ne favorisent naturellement pas la mise en œuvre d'actions nouvelles. Cependant, les crédits du F. I. A. T. ont bénéficié d'un régime favorable aussi bien lors des mesures de blocage en 1969 que lors des évaluations des dotations pour 1970. Le déblocage des crédits inscrits au Fonds d'action conjoncturelle concernera par priorité la rénovation rurale.

Abordant ensuite le problème de l'équilibre économique entre les régions, le Ministre a traité du problème posé par l'agglomération

parisienne, qui préoccupe chacun. Il a souligné que la politique d'aménagement du territoire avait été sévère pour la capitale, car l'existence d'une agglomération de 14 millions d'habitants présenterait un caractère monstrueux et créerait de graves problèmes. La vie risquerait d'y devenir impossible, notamment si on laisse se combler les derniers espaces qui ne sont pas encore envahis par les constructions à usage résidentiel ou industriel.

Cependant, il convient de favoriser l'aménagement et le développement du bassin parisien dans son ensemble, car il constitue une vaste zone disposant d'atouts certains et permettant de décongestionner l'agglomération de la capitale.

En ce qui concerne les autres régions, le Ministre a affirmé que chacune a vocation à vivre et à bénéficier d'un développement harmonieux. Des efforts appréciables ont été poursuivis dans des régions où se posaient des problèmes urgents, telles que les zones charbonnières. Dans ces dernières, on a pu se rendre compte que les jeunes sont bien disposés à se reconvertir dans des activités nouvelles. A cet égard, l'évolution est plus favorable dans le Nord et la Lorraine que dans le Centre-Midi.

Les liaisons fluviales Seine—Est et Mer du Nord—Méditerranée doivent être mises sur le même plan : elles sont également fondamentales pour l'avenir de notre pays dans le cadre européen. Il faut réaliser d'ici à 1976 les différentes écluses qui restent à faire sur l'axe Mer du Nord—Méditerranée, ce qui représente des travaux colossaux. Le Ministre a souligné qu'il est indispensable d'industrialiser fortement des régions entre Lyon et Marseille avant l'achèvement de l'axe Rhin—Rhône, qui, autrement, favoriserait surtout l'envahissement de cette partie du pays par les produits en provenance de l'Europe du Nord-Ouest.

Le problème de l'Alsace est à la fois politique et économique, ce qui rend primordial la question de son désenclavement.

Analysant la situation des régions du Centre de la France, le Ministre a déclaré utile la réalisation d'un axe routier entre Genève, d'une part, Nantes et Bordeaux, d'autre part, qui contribuerait au désenclavement de la région de Bordeaux, au même titre qu'une liaison Bordeaux—Toulouse—Montpellier.

De toute façon, quel que soit l'effort des Pouvoirs publics, il demeure indispensable que chaque région s'aide d'abord elle-même.

L'aménagement du territoire a obtenu des résultats spectaculaires, par exemple dans l'aménagement touristique du littoral du Languedoc et du Roussillon.

Mais la réussite de cette politique suppose aussi que soient résolus les problèmes de la formation et de la reconversion professionnelles, afin que le pays dispose d'une main-d'œuvre qualifiée capable de répondre aux besoins d'une économie moderne. Beaucoup de travaux sont aujourd'hui en France exécutés par des étrangers, nos compatriotes ne les recherchant pas. Ainsi la proportion des travailleurs étrangers augmente sans cesse dans la construction automobile.

Abordant la question des agences de bassin, le Ministre a souligné que la pénurie des ressources en eau pourrait apparaître rapidement, si on n'agissait pas dès maintenant dans ce domaine. Il faut éviter que l'industrie n'utilise l'eau nécessaire à la consommation potable et que des nappes ne soient progressivement polluées. La mise en place des agences a provoqué une certaine émotion, notamment au sein de l'association des maires de France, qui a pu participer à des groupes de travail avec des représentants des différents ministères intéressés. Actuellement le recouvrement des redevances atteint ou dépasse, selon les agences, 50 % des titres émis. Les agences ont déjà engagé une part importante de leurs interventions, qui atteint 273 millions de francs. Le système peut sans doute être perfectionné. Mais il serait mauvais de bouleverser l'économie de la loi de 1964 avant de pouvoir, à partir des leçons de l'expérience, procéder éventuellement à une modification d'ensemble qui est préférable à des changements de détail.

M. Raybaud est intervenu pour déclarer qu'à son avis la lutte contre la pollution n'avait pas été bien engagée. Il est, notamment regrettable que la France ait été divisée en six régions aux dimensions démesurées, dans les organismes de gestion desquelles les élus locaux sont en minorité. Les conditions d'établissement et de mise en recouvrement des redevances sont également critiquables. Il est, enfin, profondément regrettable que le décret d'application des articles 16 et 17 de la loi de 1964 prévoyant des établissements publics ne soit pas encore publié, car ces organismes permettraient d'humaniser la loi en développant les contacts avec les collectivités locales et les populations. M. Raybaud s'est également interrogé sur la coordination entre les programmes des agences et ceux du Ministère de l'Intérieur pour l'assainissement.

Dans sa réponse à M. Raybaud, le Ministre a indiqué que le décret d'application des articles 16 et 17 serait publié très prochainement.

M. Edouard Bonnefous a souligné que le ministère devait s'efforcer de mieux contrôler l'ensemble de la politique d'aménagement du territoire, notamment celle relevant du District de la région de Paris, qui a été trop indépendante jusqu'ici. L'orateur considère que c'est une grave erreur d'avoir prévu des villes nouvelles importantes à Trappes ou à Cergy-Pontoise, alors qu'on se rend plus vite à Rouen ou à Orléans et qu'on ne dispose pas des crédits nécessaires à l'aménagement complet de ces agglomérations périphériques nouvelles. Préalablement à leur construction, il faudrait réaliser les équipements et les infrastructures généraux, notamment en matière de transports. La situation dans Paris même est contraire au déroulement d'une vie normale et agréable. La liaison mer du Nord - Méditerranée est vitale pour l'avenir français en Méditerranée. Or, si on réalise la liaison Seine - Est, on n'aura plus les moyens de réaliser l'autre axe. En outre, la liaison Seine - Est risque d'aggraver la concentration parisienne. M. Bonnefous a également souligné l'insuffisance de notre réseau urbain, dans lequel les villes de plus de 200.000 habitants demeurent trop rares.

M. Monory a déclaré que ce n'était pas l'avenir de Paris mais celui de la province qui l'inquiète. Il a estimé que les Pouvoirs publics ne se préoccupent pas assez de la mutation du monde rural, où il faudrait implanter des activités nouvelles. Des régions comme celle de Poitou-Charentes se sclérosent. Pourtant, la création d'un emploi nouveau coûte plus cher à Paris qu'en province.

M. Kistler a évoqué le risque d'une prédominance économique excessive de Bâle sur la région de Mulhouse. Il a vivement insisté sur la nécessité d'aménager le Rhin, en priorité entre Mulhouse et Altkirch. Il a souligné les graves conséquences de la dévaluation pour l'Alsace, la valeur des salaires offerts par l'Allemagne dépassant ce que peuvent offrir les entreprises françaises.

M. Yves Durand, estimant que le problème du logement crée un obstacle en matière de mobilité de la main-d'œuvre, a demandé quels étaient les moyens de la D. A. T. A. R. dans ce domaine.

M. Héon a souhaité que la classification des zones rurales et des zones d'aides soit revue.

Dans ses réponses, le Ministre a notamment indiqué que les moyens de contrôle de son ministère sur la région parisienne sont accrus par le décret du 1^{er} juillet 1969, qui lui confie la responsabilité en matière de planification et d'aménagement du territoire dans cette région.

M. Marcel Pellenc, rapporteur général, a vivement regretté la forte baisse des crédits de la Compagnie nationale du Rhône pour 1970.

Enfin, le Ministre a indiqué que la D. A. T. A. R. apportait une aide certaine, quoique limitée en volume, à la construction de logements pouvant faciliter la réalisation des objectifs de l'aménagement du territoire.

Il a, enfin, précisé les étapes de la préparation du VI^e Plan :

- mars 1970 : présentation du projet au Gouvernement ;
- fin du printemps 1970 : présentation des options au Conseil économique et au Parlement ;
- second semestre 1970 : élaboration des rapports des commissions spécialisées du Commissariat au Plan ;
- début 1971 : vote du VI^e Plan par le Parlement ;
- fin 1971 : adoption des plans régionaux par le Gouvernement.

*
* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Finances soumet à l'appréciation du Sénat les crédits intéressant la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et le Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité.