

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1988, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME X

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Par M. Jean PUECH,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Richard Pouille, Marcel Daunay, Robert Laucournet, Philippe François, *vice-présidents* ; Serge Mathieu, René Trégouet, Francisque Collomb, Louis Minetti, *secrétaires* ; MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barbier, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roïand Bernard, André Bohl, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Boyer-Andrivet, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Jean Colin, Marcel Costes, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Lucien Delmas, Rodolphe Désiré, Georges Dessaigne, Pierre Dumas, André Duroméa, Jean Faure, Roland Grimaldi, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard Hugo, André Jarrot, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Guy de La Verpillière, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, André Pourny, Claude Prouvoeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Marie Rausch, Michel Rigou, Jean Roger, Josselin de Rohan, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8^e législ.) : 941 et annexes, 960 (annexe n° 22), 965 (tome VII) et T.A. 175

Sénat : 92 et 93 (annexe n° 19) (1987-1988).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. LE CONSTAT	4
A. LE RISQUE D'UNE ACCENTUATION DES INEGALITES REGIONALES	4
B. LES QUATRE PRIORITES DU GOUVERNEMENT	6
II. LA DIMINUTION DES MOYENS D'ACTION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	7
A. LE DEVELOPPEMENT REGIONAL	8
1) La prime d'aménagement du territoire.	8
2) La décentralisation des activités	10
3) Le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire et les contrats de Plan.	10
B. LES MOYENS D'ACTION SPECIFIQUES	12
1) Les zones minières	12
2) Les villes nouvelles	13
3) Le F.I.D.A.R. et le F.I.A.M.	14
III. REPENSER L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	17
A. LES « POLES D'EXCELLENCE »	17
B. LA PERSPECTIVE EUROPEENE	19
C. DE NOUVELLES PROPOSITIONS	20

Mesdames, Messieurs,

L'aménagement du territoire subit, cette année encore, une diminution importante de ses crédits. Votre rapporteur s'était inquiété de cette évolution dans son précédent avis en soulignant la nécessité d'ouvrir un débat de fond sur les nouvelles orientations de la politique d'aménagement du territoire.

Ce débat a été engagé par la publication du rapport de M. Olivier Guichard et les controverses auxquelles il a donné lieu; il s'est poursuivi notamment à la Haute Assemblée à l'initiative de votre commission des Affaires économiques et du Plan (1).

Parmi les nombreuses questions qui ont été soulevées, votre rapporteur retiendra plus particulièrement la suivante qui lui semble déterminante pour l'avenir de l'aménagement du territoire: faut-il organiser l'espace national autour d'une quinzaine de pôles de croissance ou préserver avant tout les exigences de solidarité et de cohésion nationale?

Il ne semble pas que le Gouvernement ait fait un choix définitif entre ces deux objectifs. L'efficacité de la politique d'aménagement du territoire, dans un contexte d'économies budgétaires, exige cependant des objectifs clairs et bien définis afin de mobiliser au mieux les moyens d'intervention.

Il faut certes reconnaître et apprécier à sa juste valeur l'effort tout particulier qui est engagé pour améliorer les infrastructures de communication et de télécommunications. En effet, comme votre rapporteur l'avait souligné dans son précédent avis, « les communications sous toutes leurs formes sont des facteurs indispensables du développement à quelque stade que ce soit ».

Mais la politique d'aménagement du territoire ne pourra pas, à long terme, se limiter au principe « plus de routes-moins de primes » dont votre rapporteur avait souligné les limites lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1987.

Le présent avis s'attachera donc, avant d'examiner les crédits pour 1988 du budget de l'aménagement du territoire, à rappeler les termes du débat actuel. Il s'efforcera enfin de contribuer à une nouvelle définition de l'aménagement du territoire.

I. LE CONSTAT

A. LE RISQUE D'UNE ACCENTUATION DES INEGALITES REGIONALES

Ainsi que le notait très justement le Conseil économique et social dans une étude présentée le 10 février 1987 (1) : « loin de s'atténuer, les différenciations régionales s'accroissent : si la France de l'Ouest est moins marginalisée (grâce à la précédente politique d'aménagement du territoire), une nouvelle configuration de la France pauvre, menacée de désertification, apparaît du Périgord aux Vosges en passant par le Massif central; le clivage régional de la formation et des qualifications s'amplifie; l'enclavement maintient ses effets. L'abandon d'une politique de rééquilibrage risquerait de casser la France en deux. »

Ce déclin se manifeste sous tous les aspects de l'évolution démographique, sociale ou économique.

Le tableau suivant en illustre les effets sur l'augmentation du taux de chômage et sur la diminution de l'emploi total :

L'EMPLOI ET LE CHOMAGE DE 1982 A 1986 LES REGIONS LES PLUS TOUCHEES

(Source I.N.S.E.E.)

Régions où le taux de chômage a augmenté le plus entre 1982 et 1986	Évolution en point	Régions où l'emploi total au lieu de travail a le plus diminué entre 1982 et 1986	Taux annuel moyen
Languedoc-Roussillon	+ 3,8 %	Lorraine	- 1,1 %
Nord-Pas de Calais	+ 3 %	Auvergne	- 1,1 %
Champagne-Ardenne	+ 3 %	Franche-Comté	- 1,1 %
Limousin	+ 2,9 %	Limousin	- 1,0 %
Corse	+ 2,8 %	Nord-Pas de Calais	- 0,9 %
Centre	+ 2,8 %	Champagne-Ardenne	- 0,8 %

(1) « Propositions pour l'aménagement du territoire », étude présentée par la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire.

La dégradation de la situation de ces régions apparaît aussi évidente au point de vue démographique. Les études menées par la D.A.T.A.R. après le recensement de la population de 1982, ont prouvé que la France est traversée par un sillon de dépression démographique, des Ardennes, de la Lorraine et du Jura jusqu'à la Région Midi-Pyrénées à travers la Bourgogne et le Massif central.

Cette « diagonale aride » regroupe une trentaine de départements qui représentent près du tiers du territoire national ; sa part de population qui était il y a un peu plus d'un siècle d'environ 30 % de la population française n'en représente plus que 20 %. Cette baisse continue a se prolonger.

Le vieillissement de la population de ces départements accentue évidemment les difficultés du redressement nécessaire.

Cette analyse a enfin été confortée par les conclusions d'une étude diffusée en janvier 1986 sur « une analyse géographique des phénomènes du développement industriel en France », dont il paraît intéressant de rappeler les termes.

S'agissant de l'emploi industriel, cette étude constate qu'« il y a une certaine diffusion de l'emploi industriel dans la France entière, une certaine égalisation apparente du territoire. Mais celle-ci profite surtout, en schématisant, aux campagnes de l'Ouest (et de la frontière est) et aux villes du Midi, séparées par une grande diagonale en déclin qui va des Pyrénées à la Lorraine, par quelques-uns des plus vieux foyers industriels du territoire ».

Concernant les industries des biens intermédiaires, elle note que : « la répartition des travailleurs des industries de biens intermédiaires est sensiblement proche de celle des travailleurs de l'industrie en général, avec une forte sous-représentation de l'Ouest et de Sud. Mais, on y voit plus nettement se dessiner un axe Dunkerque-Lorraine, où la crise est relativement récente. Et, surtout, un vieil axe qui va de l'Auvergne aux plateaux bourguignons, champenois et lorrains, où la crise est fort ancienne, au sein des zones d'emploi qui se dépeuplent depuis des décennies.

Cet axe à problèmes est ce qui reste du groupe des anciennes usines du charbon (périphérie du Massif central) et du fer (plateaux de l'Est du Bassin parisien) ; c'est là que se trouvent des situations difficiles, dues à la fois aux rétractions des industries de biens intermédiaires dans le contexte national, ainsi qu'à l'éparpillement et à l'isolement de lieux d'implantation. Ces petites villes sans tertiaire étoffé, aux formations courtes manquent d'atouts pour les reconversions et se situent dans des espaces vides et vieilliss. »

B. LES QUATRE PRIORITES DU GOUVERNEMENT

Le comité interministériel d'aménagement du territoire (C.I.A.T.) a défini lors de sa réunion du 13 avril 1987, quatre grandes orientations pour l'aménagement du territoire, afin de préparer la France à aborder dans les meilleures conditions l'échéance du grand marché européen de 1992 :

La constitution d'un **réseau performant de transport** et de communications, avec la construction d'un nouveau programme de 1.500 kilomètres d'autoroutes.

La poursuite de l'effort de **localisation des activités** et des hommes permettant un développement économique équilibré et favorisant, notamment, les investissements « internationalement mobiles ».

L'amélioration de la politique **d'aide à la conversion** et au développement des régions touchées par des crises graves.

Enfin, le soutien à l'adaptation et au **développement économique en milieu rural**.

Votre rapporteur se félicite de la priorité donnée à l'amélioration des infrastructures routières qui permettront de rompre l'isolement géographique des régions défavorisées.

Cette action a été complétée par un effort supplémentaire pour moderniser les télécommunications ; celui-ci devra être poursuivi afin de diminuer les tarifs aériens et réduire les coûts de transport de l'énergie.

Le développement de la communication, sous toutes ses formes, est à la base du renouveau des zones défavorisées. Mais pour y fixer des activités économiques et pour revitaliser le tissu social, il est nécessaire à la fois de diversifier les interventions de l'Etat et d'élargir la notion d'aménagement du territoire.

II. LA DIMINUTION DES MOYENS D'ACTION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

L'ensemble constitué par les dépenses ordinaires et les crédits de paiement affectés à l'aménagement du territoire par le projet de loi de finances pour 1988 passe de 2.085 millions de francs à 1.801 millions de francs. Cette diminution, de 13,6 %, fait de l'aménagement du territoire, le secteur le plus touché de l'ensemble des départements ministériels par les mesures d'économie budgétaire.

Cette baisse confirme celle qui avait touché ce budget en 1987, de l'ordre de 11 % et sur laquelle votre rapporteur s'était déjà interrogé.

Elle est elle est encore aggravée par le transfert sur le budget de l'aménagement du territoire des crédits de fonctionnement de la mission interministérielle de développement du pôle européen inscrits précédemment aux budgets de l'Industrie et de l'Equipement.

Le pôle européen de développement, projet présenté à la commission européenne par les trois Etats du Luxembourg, de la Belgique et de la France, comporte trois programmes nationaux d'intérêt communautaire, concernant la zone transfrontalière des communes de Rodange, Arthus et Longwy qui forment en réalité un seul bassin d'emploi. Ces programmes prévoient la création d'une seule grande zone d'activité, une action en matière d'urbanisme en particulier pour les friches industrielles, et la mise en place d'une structure de coordination dans le domaine de la formation initiale.

Les moyens de fonctionnement de la DATAR, organe principal de la politique d'aménagement du territoire, sont fortement réduits : 18 postes sont supprimés sur un effectif de 1 et ses crédits d'intervention enregistrent une baisse de plus de 20 %.

Les autorisations de programme qui avaient fortement diminué en 1987 (- 22,3 %) connaissent une très légère progression de 0,7 % et passent de 1.703,8 millions de francs à 1.716,9 millions de francs.

Le tableau suivant retrace l'évolution des dépenses en capital du budget de l'aménagement du territoire :

DÉPENSES EN CAPITAL

(en milliers de F)

	Autorisations de programme		Crédits de paiement	
	1987	1988	1987	1988
Missions d'aménagement et décentralisation administrative.....	48.284	47.500	46.704	29.500
F.I.A.T.....	812.526	848.416	903.526	748.916
F.I.D.A.R. et F.I.A.M.	443.000	421.000	395.230	378.000
Villes nouvelles.....	243.000	251.360	208.030	243.616
Zones minières.....	100.000	100.000	99.000	77.000

A. LE DEVELOPPEMENT REGIONAL

1) La prime d'aménagement du territoire

Le projet de loi de finances fixe à 300 millions de francs la dotation affectée aux **primes d'aménagement du territoire**, soit un montant égal à ceux de 1986 et de 1987, compte tenu de la suppression de la procédure régionale d'attribution. Le décret du 22 juillet 1987 a modifié les conditions d'octroi des primes d'aménagement du territoire, d'une part en abaissant légèrement le seuil d'éligibilité des projets industriels, d'autre part en réhaussant celui des projets tertiaires.

Sont désormais éligibles les projets suivants :

- Les programmes industriels représentant un investissement minimum de 20 millions de francs ou engagés par des entreprises ou par des groupes réalisant un chiffre d'affaires consolidé dépassant 300 millions de francs;

- Les programmes industriels réalisés par des entreprises qui décentralisent leurs activités, quel que soit leur montant;

2) La décentralisation des activités

Le fonds de décentralisation n'est plus doté en autorisations de programme ni en crédits de paiement dans le projet de budget pour 1988.

Il en est de même du chapitre n° 65-02 du budget intitulé « actions en vue de faciliter l'implantation d'activités hors de la Région parisienne ».

Pour l'année 1987, ce chapitre avait été crédité de 26.766.726 francs par voie de fonds de concours, ce qui représentait 50 % du montant de la redevance perçue, en région parisienne au titre du dernier trimestre 1986. Parmi les opérations réalisées en 1987, il convient de citer la participation au déficit de diverses lignes aériennes, la décentralisation d'Interpol à Lyon ou l'installation du centre d'application des nouvelles technologies des industries du cuir à Cholet.

A compter du 1^{er} janvier 1987, la redevance perçue en région parisienne a été reversée en totalité à la région pour participation à des travaux d'infrastructure routière.

3) Le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire et les contrats de Plan

Sur un total de dépenses d'investissement de 1.703,14 millions de francs, le budget de l'aménagement du territoire pour 1988 en consacre presque 68 % à l'exécution des contrats de plan, selon la répartition suivante :

F.I.A.T	700,00 millions de francs
F.I.D.A.R	383,00 millions de francs
G.I.R.Z.O.M.	26,00 millions de francs
Missions interministérielles (Côte aquitaine, Valbonne)	47,5 millions de francs

soit un total de 1.156,50 millions de francs.

S'agissant du F.I.A.T., plus des 3/4 de ses crédits sont consacrés aux contrats de Plan Etat-Région, soit 704,7 millions sur 848,4 dans le projet de loi de finances pour 1988.

Le F.I.A.T. est depuis 1984 une des grandes sources de financement de ces contrats puisqu'il représente à lui seul en 1987 environ 7 % de l'apport de l'Etat.

Quant aux autres opérations auxquelles il contribue, elles sont souvent le complément logique des programmes inscrits dans les contrats de Plan.

C'est le cas notamment de la poursuite des grands programmes d'équipement publics (accompagnement des grands chantiers, création de lignes aériennes régionales) ou des aides à la reconversion et à la modernisation industrielle dans les zones de conversion et les zones de compétence des commissariats à l'industrialisation.

La répartition des crédits du F.I.A.T. , en 1987 (au 31 août) par région, est la suivante (en millions de francs) :

	Contrat de Plan	Hors contrat de Plan	Total	Pourcentage
Alsace	27,85	0,25	28,1	3,8
Aquitaine	18,13	6,0	24,13	3,3
Auvergne	20,02	8,4	28,42	3,9
Bourgogne	20,05	11,7	31,75	4,3
Bretagne	24,93	2,3	27,23	3,7
Centre	14,85	1,71	16,56	2,2
Champagne Ardennes	6,86	11,02	17,88	2,4
Corse	16,81	0	16,81	2,3
Franche-Comté	20,96	0	20,96	2,8
Ile de France	24,84	3,31	28,15	3,8
Languedoc-Roussillon	35,57	5,95	41,52	5,6
Limousin	31,61	0,80	32,41	4,4
Lorraine	51,22	24,37	75,59	10,3
Midi-Pyrénées	35,38	25,86	61,24	8,3
Basse-Normandie	20,33	26,03	46,36	6,3
Haute-Normandie	1,91	12,91	14,82	2,0
Nord Pas-de-Calais	76,84	65,45	142,29	19,5
Pays de la Loire	24,8	4,5	29,3	4,0
Picardie	14,08	0	14,08	1,9
Poitou Charentes	11,15	20,48	31,63	4,3
TOTAL			729,23	

Votre rapporteur se félicite qu'après la diminution de 14 % qui avait affecté la dotation du F.I.A.T. en 1987, celle-ci enregistre dans le projet de loi de finances pour 1988 une progression de 4,4 % des autorisations de programme.

C. LES MOYENS D'ACTION SPECIFIQUES

1) Les zones minières

Le Groupe Interministériel pour la Rénovation des Zones minières (G.I.R.Z.O.M.) a été mis en place en 1972 dans une perspective de conversion industrielle rapide et de maintien de la population. Il poursuivait trois objectifs principaux :

- la rénovation des voiries et des réseaux d'assainissement appartenant aux Houillères avant leur classement dans le domaine public (1.370 km);
- le lancement d'un vaste programme de rénovation du patrimoine immobilier (70.000 logements);
- des travaux d'amélioration de l'environnement et d'équipements publics.

En 16 ans, la moitié du programme initial a été réalisé : 37.000 logements ont été rénovés et 250 kms de voiries aménagés au prix d'un effort financier non négligeable d'un montant de 1.612,3 MF.

Les résultats du G.I.R.Z.O.M. sont importants : ils ont permis de renforcer des bourgs et des quartiers en amorçant la création d'une armature urbaine indispensable.

Toutefois, l'achèvement du programme initial, s'il devait être respecté, serait repoussé bien au-delà de l'an 2000 du fait de l'accroissement du coût des travaux et d'un contexte économique plus difficile. La poursuite même du programme conçu dans une perspective de conversion industrielle rapide et de stabilisation de la population est au demeurant mise en cause par l'évolution économique et démographique qu'ont connue ces zones.

En novembre 1986, le gouvernement confiait une mission de réflexion à l'ingénieur général LACAZE. Il lui était demandé de proposer des mesures pratiques pour améliorer le fonctionnement de la procédure et poursuivre dans de meilleures conditions les efforts de l'Etat.

Au terme de ces réflexions, l'objectif proposé est de permettre à ces zones de retrouver un équilibre en renforçant le tissu urbain. Assurer l'effort de regroupement et de restructuration urbains nécessaire ne peut être le fait des seules communes concernées, compte-tenu de leur situation démographique et financière. Instrument spécifique pour les zones minières, le G.I.R.Z.O.M. peut contribuer au renouveau économique de ces zones, mais ses modalités d'intervention doivent être redéfinies.

Plusieurs mesures ont été arrêtées dans cette perspective.

Un programme d'études devra, au préalable, cerner précisément dans chacune des zones concernées les données socio-économiques indispensables pour préparer, puis mettre en oeuvre le resserrement urbain.

Les interventions nouvelles devront être insérées dans un cadre pluriannuel. Pour chaque bassin d'habitat reconnu, les partenaires concernés -Etat, collectivités locales et entreprises- sont donc invités à élaborer une programmation triennale des interventions sur la voirie, l'assainissement, le logement et les services urbains et à proposer les financements correspondants.

Le volume des travaux nécessaires pour conserver au programme une signification et un impact réel doit rester de l'ordre de 200 MF par an.

Enfin, pour traiter le problème des mutations dans ces zones minières, une révision des règles d'urbanisme est nécessaire. En effet, celles-ci sont plus conçues pour limiter les effets de la croissance urbaine que pour accompagner la décroissance.

En 1987, la dotation initiale de 100 MF a pu être portée, grâce à des redéploiements de crédits à 129,3 MF.

Dans le projet de budget pour 1988, la dotation budgétaire est de 100 MF, identique à l'enveloppe initialement prévue pour 1987.

2) Les villes nouvelles

Depuis 1984, la politique poursuivie pour l'aménagement des villes s'est traduite par la mise en chantier de 30.000 logements dont 22.700 dans les villes nouvelles d'Ile-de-France et 7.300 dans les villes nouvelles de Province. Ces réalisations représentent environ 19.5 % de la construction neuve de la Région d'Ile-de-France et traduisent le respect des objectifs du plan intérimaire et du IX^{ème} Plan qui prévoyaient que « les villes nouvelles devaient contribuer au soutien de la construction de logements neufs, en particulier dans la région d'Ile-de-France où elles devaient représenter 20 % de la construction régionale. »

Parallèlement à l'effort de construction neuve, et conformément à l'objectif de recherche du développement équilibré de l'habitat et de l'emploi, ont été commercialisés depuis 1984, 643.700 m² de bureaux, dont 594.400 dans les villes nouvelles d'Ile-de-France et 39.300 m² dans les villes nouvelles de Province. En matière de zones industrielles, les commercialisations ont porté sur 300 hectares, dont 215 dans les villes nouvelles d'Ile-de-France et 85 hectares dans les villes nouvelles de Province.

Les crédits de la dotation globale d'équipement des agglomérations nouvelles comprennent, depuis 1986 et conformément à l'article 22 de la loi n° 33.663 du 22 juillet 1983 portant transfert de compétences en matière d'équipements scolaires du second degré, modifiée par la loi 85.97 du 25 Janvier 1985, les crédits afférents au financement des lycées et des collèges à réaliser dans les villes nouvelles. Pour 1987, les crédits de la dotation globale d'équipement des agglomérations nouvelles représentent 243 MF en autorisations de programme et 208,030 MF en crédits de paiement et pour 1988, 251 MF et 243 MF selon la répartition suivante :

	1987		1988	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
Agglomérations nouvelles.....	150,5	143,3	155,6	151,5
Dotation de construction des collèges.....	31,4	21,9	32,5	31,3
Dotation de construction des lycées.....	61,0	42,6	63,0	60,7

Les autorisations de programme progressent donc de 3,2 % alors que les crédits de paiement progressent de 16,8 %.

3) Le F.I.D.A.R. et le F.I.A.M.

Les crédits affectés au fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (F.I.D.A.R.) se montent à 386 millions de francs en autorisations de programme et 328,8 millions de francs en crédits de paiement, ce qui représente une stabilisation des dotations.

Les crédits du F.I.D.A.R. seront mis en oeuvre dans le cadre des contrats de plan, et en tenant compte des décisions prises par le comité interministériel de développement et d'aménagement rural (C.I.D.A.R.) qui

s'est réuni le 27 novembre 1986, pour donner à la politique de solidarité nationale en faveur des massifs de montagne et des autres zones rurales fragiles une plus grande efficacité.

En effet, le vieillissement de la population active risque d'entraîner dans les dix ans à venir la disparition de la moitié des exploitations agricoles et d'un tiers des chefs d'entreprises artisanales, commerciales, industrielles ou hôtelières dans les secteurs les plus difficiles où la succession pour les jeunes actifs n'est pas assurée.

C'est ainsi près d'un tiers du territoire national qui pourrait connaître un processus accéléré de désertification avec comme conséquence l'accroissement des friches sur plus de 4.000.000 d'hectares de terres libérables pour l'agriculture.

Pour enrayer cette évolution inquiétante, il a été décidé que les interventions du Fonds interministériel de Développement et d'Aménagement rural seraient réorientées selon les principes suivants :

- **concentration** sur les zones les plus difficiles où le processus de dévitalisation est le plus grave;

- **recentrage** sur quatre programmes prioritaires d'intérêt national visant à faciliter l'installation des jeunes actifs et la reprise des entreprises et des exploitations, à assurer la gestion des espaces naturels agricoles et forestiers à prévenir l'extension des friches, à valoriser les potentialités touristiques et à développer de façon adaptée dans ces zones les moyens les plus modernes de communications;

- **simplification** afin d'assurer une mise en oeuvre des crédits plus rapide et diversifiée selon les situations locales sur le terrain et des relations plus faciles des maîtres d'ouvrage avec les Pouvoirs publics.

Le bilan d'exécution des programmes mobilisateurs du F.I.D.A.R. mis en place dès 1987 apparaît satisfaisant et les crédits ont été pour partie délégués de manière prévisionnelle, conformément aux décisions prises par le Comité.

Enfin, de nouvelles procédures d'intervention seront expérimentées dans les régions concernées, en particulier, des opérations chefs-lieux vivants dans cinq cantons, des contrats locaux d'installation et de reprises d'entreprises et d'exploitations agricoles sur sept sites expérimentaux et des projets internationaux de mise en valeur des atouts touristiques du Jura et des Pyrénées.

Le Fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne (F.I.A.M.) enregistre une stabilité des autorisations de programme (35 millions de francs) et une nette diminution de 29 % des crédits de paiement (35 millions de francs) explicable par l'absence de crédits de rattrapage pour l'exercice 1988.

III. REPENSER L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

A. LES « POLES D'EXCELLENCE »

L'émergence ou la consolidation de « points forts non parisiens », préconisées par le rapport de la commission de réflexion présidée par M. GUICHARD, est sans doute une des voies d'avenir possible pour l'aménagement du territoire, par l'effet d'entraînement qu'ils peuvent provoquer. Cette politique présente deux aspects : la mise en place éventuelle de nouvelles zones d'entreprises et le développement des technopoles.

Les trois zones d'entreprises existant actuellement en France, sont situées dans les bassins d'emploi de Dunkerque, Toulon-La Seyne et Aubagne-la-Ciotat, classés pôles de conversion.

Les entreprises qui s'installent dans ces zones bénéficient d'une exonération d'impôt sur les sociétés pendant 10 ans à dater de leur création dans la zone, sous certaines conditions concernant leur implantation, leurs moyens d'exploitation et leur activité.

Les zones de Dunkerque et d'Aubagne-La-Ciotat ont été créées le 13 février 1987.

Le bilan des implantations décidées dans ces deux zones était au 15 juin 1987 le suivant :

- Dunkerque : 19 entreprises, représentant 1 065 emplois (à 3 ans)
- La Ciotat : 30 entreprises, représentant 866 emplois (à 3 ans).

La zone d'entreprises de Toulon-La Seyne a été créée le 16 juillet 1987. D'ores et déjà, 4 entreprises représentant 227 emplois (à 3 ans) ont décidé de s'y implanter.

Ces trois zones d'entreprises constituent une expérience dont on ne connaîtra les résultats qu'après plusieurs mois de fonctionnement effectif.

De nouvelles zones pourraient éventuellement être mises en place, mais leur création serait subordonnée à deux préalables :

- le vote d'une loi (les 3 premières zones ayant été créées par ordonnance),

– et une négociation avec la Communauté Economique Européenne, tant sur le principe que sur la localisation de nouvelles zones.

Le nombre de projets de **technopoles** a sensiblement augmenté ces dernières années : les trois technopoles les plus anciens, dont l'existence dépasse une dizaine d'années, sont ; Le Parc International d'Activités de Valbonne–Sophia–Antipolis (Nice), la ZIRST de Meylan (Grenoble), et le parc technologique de Nancy–Erbois.

Tous les autres technopoles sont de création beaucoup plus récente : on en recense aujourd'hui 36 ayant au moins une personnalité juridique (nom, siège social, association support). Leur état d'avancement est variable ; dans la plupart des cas, un site est délimité et aménagé, des équipements communs pour les entreprises sont prévus (forum, maison de l'innovation, pépinière d'entreprise, etc...).

A l'exception du parc de Sophia–Antipolis, le développement des technopoles en France ne relève pas à proprement parler d'une politique pilotée par l'Etat même si certains projets ont été inscrits dans les contrats de plan Etat–Région, et si l'Etat favorise le développement des technopoles au travers des politiques sectorielles qui relèvent de sa compétence (recherche et transferts de technologie, formation et enseignement supérieur, localisation des activités). Ce sont les collectivités locales et les milieux scientifiques, industriels et financiers locaux qui en ont l'initiative.

Les perspectives de développement de ces projets varient en fonction du dynamisme scientifique de la ville où ils se situent et de son pouvoir attractif : l'objectif étant qu'ils accueillent des entreprises spécialisées dans les nouvelles technologies, soit venues de l'extérieur, soit créées sur place par essaimage des centres de recherche locaux.

La conception même du projet est aussi déterminante : ainsi, certains technopoles ne sont en réalité que des zones industrielles spécialisées alors que d'autres offrent une possibilité d'établir une véritable synergie entre la recherche et l'industrie, ce qui est le but recherché.

Il convient cependant, malgré les résultats positifs de telles initiatives, d'en mesurer aussi les dangers potentiels.

Le développement de quelques « pôles de croissance » ne doit pas amplifier les déséquilibres existants : « Après Paris et le désert français, il serait dommage de parler de Toulouse et du désert Midi–Pyrénéen ou de Bordeaux et du désert aquitain » (1)

(1) Propositions pour l'aménagement du territoire – Etude du Conseil économique et social – 10 février 1987.

Les zones d'entreprises sont susceptibles d'entraîner un véritable vide de créations nouvelles dans leur région environnante, comme l'ont prouvé les expériences étrangères.

La réussite d'un technopole dépend largement de l'environnement intellectuel, industriel et scientifique, ce qui limite singulièrement leur implantation.

C'est pourquoi, il est indispensable d'accompagner le développement d'une métropole par une action complémentaire sur le territoire qui l'entoure, en particulier, sur les infrastructures de communication, afin d'assurer une meilleure répartition des activités. La nouvelle politique de l'aménagement du territoire, si elle doit contribuer à restaurer une relative égalité des chances entre les régions et à l'intérieur même d'une région, doit aussi favoriser la décentralisation de la recherche et de l'équipement intellectuel et lutter contre l'isolement culturel. A cet égard la relance d'une véritable politique au bénéfice des villes moyennes devrait constituer le complément indispensable du développement des technopoles à vocation européenne. Si ces orientations n'étaient pas retenues, le risque serait grand, en effet, de voir s'accroître encore les déséquilibres du développement.

B. LA PERSPECTIVE EUROPEENNE

Le débat sur l'aménagement du territoire doit enfin être replacé dans la perspective du marché unique de 1992.

Il est désormais nécessaire d'intégrer la dimension européenne, alors que la plupart des grandes infrastructures intéressent aussi nos partenaires de la Communauté, que les investissements industriels deviennent plus « volatiles » et que la conversion industrielle est un problème de toute la communauté européenne.

L'existence d'un seul territoire européen risque d'accroître la concurrence entre les villes, les places financières ou les technopoles. Elle rendra plus vives les rivalités pour la localisation des activités.

Il convient à cet égard de rappeler une nouvelle fois la **disproportion entre les aides françaises à la localisation et celles de nos partenaires européens**. Les britanniques et les allemands mettent en oeuvre des budgets (respectivement 7 et 10 milliards de francs) sans commune mesure avec les moyens financiers décroissants mis en oeuvre par la France (1 milliard en 1985 et 300 millions en 1987).

C'est donc avant la réalisation du marché unique de 1992 que devront être réalisées l'harmonisation des niveaux des primes à la localisation entre pays européens et la clarification des rôles de l'Etat et des régions françaises en matière d'aménagement du territoire.

C. DE NOUVELLES PROPOSITIONS

Au terme de cet examen, votre rapporteur émet le souhait que l'effort déjà accompli par le gouvernement depuis un an soit à la fois poursuivi et diversifié.

La politique d'aménagement du territoire doit être poursuivie dans trois directions dont il faut constater qu'une seule fait l'objet des priorités définies par le Gouvernement :

1) Les communications

L'effort sur les communications, pour aussi méritoire qu'il soit, laisse encore largement pour compte, dans les perspectives récemment annoncées, le Sud-Ouest de la France et du Massif Central notamment. Pourtant la France se trouve maintenant au centre de l'Europe et si l'ouverture sur l'Italie est faite, celle sur l'Espagne est loin d'être réalisée.

2) Le développement rural

L'examen du budget de la D.A.T.A.R., du F.I.D.A.R. et du F.I.A.M. n'est en aucun cas cohérent avec le quatrième objectif fixé par le C.I.A.T., c'est-à-dire le soutien à l'adaptation et au développement économique en milieu rural.

3) Les interventions en faveur des technopôles

En troisième lieu (pour les raisons exposées précédemment), l'émergence ou la consolidation de points forts non parisiens est à encourager, et il faut réfléchir à la fois aux finalités et à la sélectivité des interventions de l'Etat.

La politique d'aménagement du territoire doit aussi se diversifier.

A cet égard, la réflexion engagée est loin encore d'avoir abouti à des conclusions et à des orientations parfaitement claires sur de nombreux points :

- les métropoles régionales, les micropôles et l'arrière pays;
- la compensation des handicaps ou l'exercice de la solidarité nationale;

– la valorisation de l'espace et la contribution de l'agriculture dans le contexte plus général de la politique agricole commune;

– les limites de la politique contractuelle : Collectivités territoriales et l'Etat : Autonomie et complémentarité;

– l'achèvement de la décentralisation;

– le rôle et les structures de la D.A.T.A.R.

Ainsi, l'aménagement du territoire doit permettre de sauvegarder les grands équilibres nationaux dans les trois secteurs essentiels des communications, de l'éducation et la formation et de la vie sociale et culturelle.

Dans les deux derniers domaines, force est de constater que la réflexion est encore largement insuffisante, toutes les mesures prises devant se « couler » obligatoirement dans le moule, pour ne pas dire le carcan des réglementations nationales.

Il serait sans doute bon de souligner le rôle essentiel de la D.A.T.A.R., en contradiction avec la baisse des crédits, comme « réservoir d'idées et d'innovation et stimulant d'une politique interministérielle ».

S'il fallait esquisser la voie à suivre pour l'année qui vient, les orientations suivantes pourraient être proposées.

Il faut poursuivre l'effort dans le domaine des communications dans deux directions :

– la prise en compte du Sud-Ouest et du Sud du Massif central (axe Lyon-Toulouse-Tunnel de Puy Morens, T.G.V. Bordeaux-Toulouse, plan ferroviaire Sud-Massif central en prenant en compte notamment l'éventualité d'une branche TGV Atlantique vers Limoges, Télécommunications).

– une réflexion approfondie sur les problèmes de péréquation tarifaire au-delà des mesures déjà engagées pour les communications téléphoniques. A cet égard, il convient de souligner qu'il s'agit d'une demande pressante de nombreuses organisations professionnelles, manifestée encore le 26 octobre dernier par l'Assemblée permanente des Chambres d'Agriculture (A.P.C.A.) dans sa délibération sur l'aménagement rural.

Parallèlement à ce renforcement des actions, il convient de développer une réflexion interministérielle approfondie sous l'égide d'une

D.A.T.A.R. directement rattachée au premier Ministre en y associant très étroitement les élus concernés. Cette réflexion devrait en priorité s'intéresser aux secteurs suivants :

- la formation et l'enseignement;
- la recherche et la formation-développement dans le secteur agro-industrie agro-alimentaire.

Par ailleurs, il convient de redresser la dangereuse pente de la baisse des enveloppes F.I.D.A.R. et F.I.A.M. qui doivent être concentrées sur les zones particulièrement défavorisées et qui préparent la diversification des activités en encourageant l'autodéveloppement local.

Ce redressement doit être l'occasion de retrouver au niveau de l'Etat une certaine marge de manoeuvre dans l'utilisation des crédits F.I.A.T.

A cet égard, il faut approuver la volonté de « recentrer » les futurs contrats de plan, mais il faut, à cette occasion :

- subordonner l'aide de l'Etat à un effort réel de solidarité des régions en faveur des arrières pays dans des secteurs précis;
- sauvegarder des possibilités d'intervention directe de l'Etat en ne gelant pas l'ensemble de ces crédits pour les contrats de Plan. Ces mesures sont l'indispensable contrepartie de la décentralisation et de la déconcentration qui doivent être poursuivies et achevées par ailleurs.

Il faut, en effet, poursuivre et achever la décentralisation et la déconcentration. Les propositions ont dernièrement fusé : elles doivent être étudiées et concrétisées, dans trois domaines principaux :

- la poursuite de la réflexion sur les ressources des collectivités territoriales et locales;
- la répartition des compétences entre région et département doit être clarifiée. Elle est susceptible encore d'évolutions;
- la déconcentration doit se poursuivre.

Enfin, la dimension européenne doit être maintenant très largement prise en compte et ce, très rapidement et selon trois orientations :

- le soutien de l'Etat aux métropoles régionales ou plutôt à certaines d'entre elles -là encore un effort de sélectivité- stratégiques en y concentrant les grands équipements structurants;

– l'orientation privilégiée de certaines aides aux entreprises dont l'effort de recherche et d'exportation est à dimension des enjeux européens;

– la concentration des aides de l'Europe et notamment du F.E.D.E.R. sur les zones défavorisées. A ce sujet, on peut s'interroger sur les règles « franco-françaises » qui président à l'heure actuelle au versement des fonds européens. Il conviendrait de s'attacher à rechercher en ce domaine, rapidité, simplicité, transparence et une meilleure association des collectivités locales qui sont désormais des partenaires à part entière de la quasi totalité des programmes.

En définitive, la politique d'aménagement du territoire est une nécessité pour la Nation. Elle doit poursuivre deux ambitions indissociables.

Concrétiser la vocation de la France à être le centre de l'Europe.

Maintenir les grands équilibres sur l'ensemble du territoire national sans permettre qu'aucune région de France ne soit laissée pour compte.

* * * *

* *

Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, et compte tenu des observations qu'elle a formulées, la commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de l'aménagement du territoire inscrits au projet de loi de finances pour 1988.