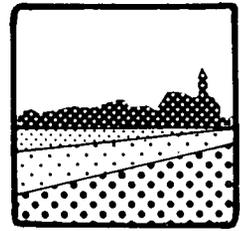
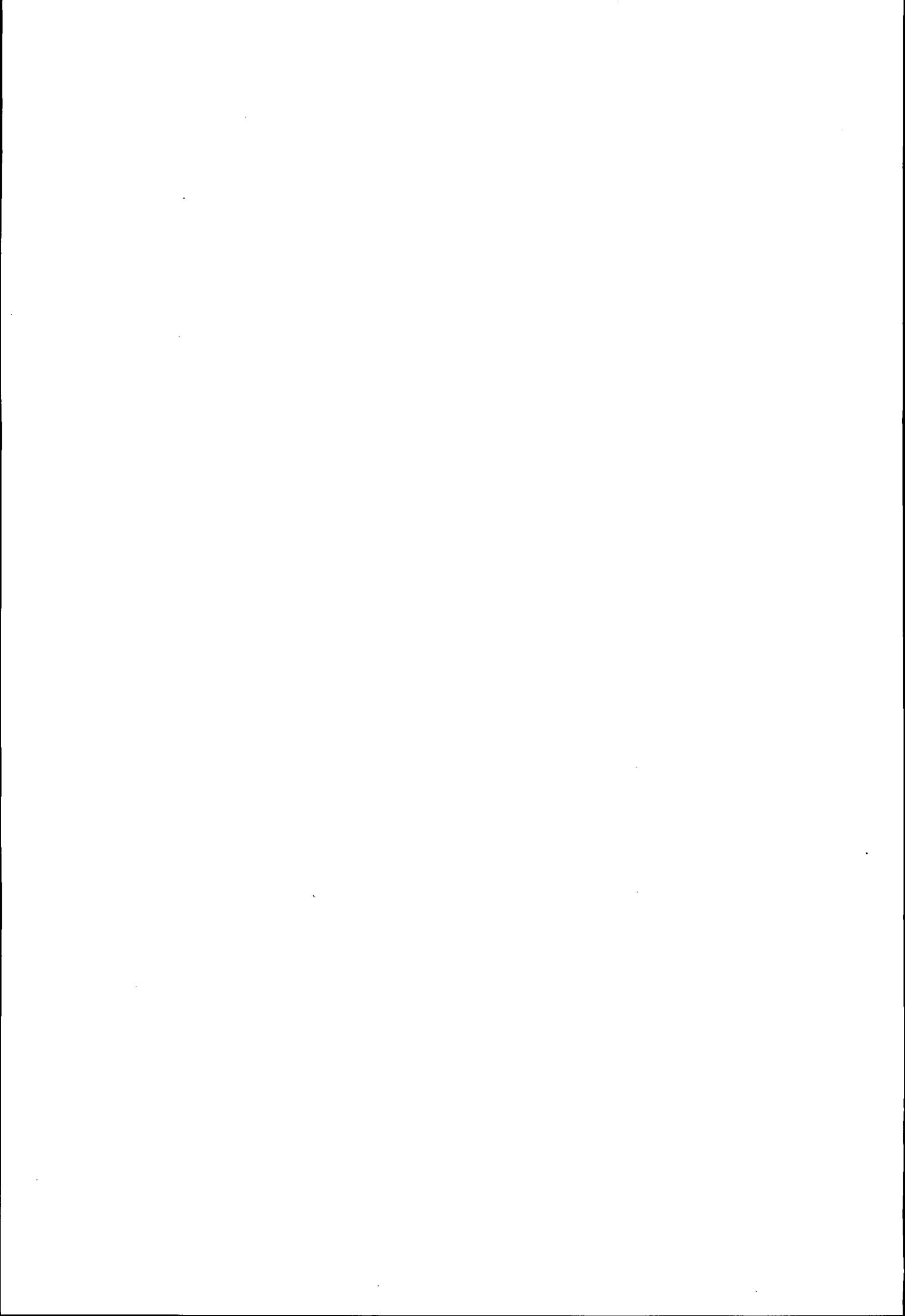


DOSSIER II



## **Espaces ruraux et Aménagement du Territoire**





## Espaces ruraux : des politiques de structures aux aménagements localisés

*La transformation de l'agriculture française, et en particulier les résultats remarquables dans le domaine des productions, n'ont inversé ni la tendance au déclin relatif de l'agriculture dans l'ensemble de l'activité économique, ni l'affaiblissement de l'économie rurale. L'espace rural avec une intensité plus ou moins forte selon les régions s'est donc transformé peu à peu en un espace de densité relativement faible et en un espace de moindre croissance dans un pays où l'urbanisation s'est accélérée de manière rapide après 1950.*

### Les grandes transformations des campagnes françaises

Entre 1945 et 1975, la récolte de blé double, le rendement de 15 q/ha en moyenne entre 1930-1938, atteint 29 q/ha en 1965 et 51 q/ha en 1978, en trente ans la production de lait par vache en un an a augmenté de 1 000 litres : dans l'ensemble et excepté la production viticole, les quantités livrées par l'agriculture ont plus que doublé dans les trente dernières années.

Alors qu'encore en 1948, la production nationale est insuffisante et que les besoins sont couverts par le marché extérieur, en 1974, la France se situe au second rang des exportateurs mondiaux de produits agricoles. Cette transformation spectaculaire de l'agriculture détermine l'évolution des campagnes et leur différenciation. Toutefois, à ces causes internes s'ajoutent les répercussions des bouleversements qui affectent les autres domaines de la vie économique : la rapidité de l'industrialisation avec l'attraction de main-d'œuvre rurale vers les villes, l'urbanisation avec l'extension des périphéries urbaines et la diffusion de ses modèles de vie concurrent aussi de manière puissante à renforcer le changement dans l'espace rural.

#### Progrès technique et introduction du capital

L'effort de production s'appuie sur la généralisation de l'emploi des techniques modernes qui induisent de rapides progrès de la productivité du travail : entre 1949 et 1968, le taux de croissance moyen du produit par heure de travail y est supérieur à ceux des autres branches. Ce mouvement résulte d'une introduction massive de capital dans l'agriculture qui, entre 1952 et 1972 se classe au premier rang des branches pour le rythme de croissance du capital par tête : 8,3 % contre 5,0 % en moyenne pour l'ensemble des branches et contre 6,8 % pour l'énergie. En 1950, les dépenses internes de l'agriculture ne représentent que 19 % de

la valeur de la production, elles dépassent 43 % en 1974 et 48 % en 1980.

L'effort des paysans pour moderniser les exploitations s'est donc accompagné d'une rapide mécanisation et d'un recours massif au financement assuré par le Crédit Agricole Mutuel : « l'agriculture est très forte consommatrice de capitaux et elle apparaît à ce titre comme une industrie lourde »<sup>1</sup>.

#### Exode agricole et concentration des exploitations

Malgré les énormes efforts de productivité et malgré le recul rapide de la population agricole (le nombre des exploitants agricoles a diminué de 51 % entre 1962 et 1982), le déséquilibre entre la quantité de travail consacrée à la production agricole et la valeur attribuée à ce travail demeure.

	1950	1960	1970	1980
Valeur ajoutée agricole dans le PIB en %	16,7	10,5	6,9	4,4
Effectifs employés dans l'agriculture en % de la population active	32,4	24,8	15,9	8,9

Source : Comptes de la Nation et Office Statistique des Communautés Européennes.

La recherche de correctifs à ce désavantage de l'agriculture, dans un pays où l'exploitation familiale s'est imposée entre 1920 et 1938 et s'est fortifiée pendant le dernier conflit mondial, privilégie d'une part l'intensification de la production et d'autre part à partir des années 1960 à l'occasion du II<sup>e</sup> Plan, le soutien d'un modèle d'exploitation rentable. Renforcement des exploitations familiales, mécanisation, spécialisation des productions iront de pair avec une politique des structures sélective : les petites exploitations, vouées à disparaître, deviennent l'objet d'une concurrence vive entre agriculteurs pour qui la possession de quelques hectares supplémentaires représente la condition de survie dans l'agriculture. Cependant, bien que rapide, le rythme de disparition des exploitations ne suffit pas à élever de manière suffisante la taille moyenne des exploitations : en 1960, un quart seulement avait une superficie agricole utile (SAU) supérieure à 20 ha, en 1979 cette proportion atteint 40 % mais 20 ha est le seuil minimum au-dessus duquel les exploitations européennes sont jugées viables.

Ce processus de concentration laisse subsister des écarts considérables entre les régions : en 1979 la SAU

moyenne par exploitation est de 52,5 ha en Ile-de-France, 15,8 ha en Bretagne et 11,4 ha en Provence-Côte d'Azur ; cette même année 56 % des exploitations d'Ile-de-France ont plus de 20 ha, en Bretagne, ce pourcentage n'est que de 32,4 %, en Provence-Côte d'Azur de 13,5 %.

### La politique agricole commune

Le 14 janvier 1962, les accords de Bruxelles mettent en place la politique agricole commune dont l'essentiel est constitué par une politique de soutien des prix et par des mécanismes de protection des marchés. Si le développement des échanges et la stabilisation relative du revenu agricole ont apporté de grands avantages aux producteurs français, les mécanismes communautaires ont, comme les dispositifs nationaux, contribué à accuser les disparités entre types d'exploitation et entre régions et surtout au bénéfice des régions de grande culture. De plus, la compétition internationale a exacerbé la course aux gains de productivité, donc à la mécanisation et à l'endettement dont les charges amputent le revenu des exploitants.

### Difficultés de l'agriculture, difficultés du monde rural

La concentration progressive des exploitations, la faiblesse relative du revenu agricole, les inconvénients perçus à la campagne pendant les années 1950 et 1960 par comparaison aux conditions de vie dans des villes aux marchés du travail attractifs, soutiennent le mouvement de départ des agriculteurs, des enfants d'agriculteurs surtout et également des ruraux. Le dépeuplement des villages et des bourgs et l'explosion des grandes villes accroissent l'isolement des agriculteurs, en particulier dans les aires géographiques défavorisées qui perdent leurs habitants et qui vieillissent à un rythme rapide. Cette évolution se double d'un recul de l'ensemble de l'économie rurale (fermeture des services publics, disparition progressive des commerces et des activités de services) qui accentue les oppositions géographiques entre régions.

### De nouvelles fonctions pour l'espace rural

L'affaiblissement des activités rurales va de pair avec la pénétration progressive des modes de vie urbain dans la campagne qui est aussi investie par de nouvelles formes d'occupation de l'espace :

les activités de production (industries, artisanat), les loisirs, les équipements de commercialisation, etc. s'y installent de manière très sélective et balbutiante ; la fonction résidentielle de certaines communes rurales s'affirme (villages-dortoirs autour des grandes villes, villages à forte fréquentation touristique, résidences secondaires de campagne, ...).

Dès lors, l'aménagement de l'espace rural se conçoit en rapport avec l'urbanisation afin de protéger l'activité agricole ou d'organiser l'occupation du sol par les résidences : l'espace rural devient un espace convoité par ceux qui espèrent y rencontrer « le lieu privilégié des ressources vitales dont on commence à apprécier le prix et à redouter la rareté et le degré de pollution ».

De 1954 à 1982, le taux d'urbanisation en France passe de 56 % à 73 %, les citadins augmentant de plus de 14 millions puisqu'ils sont près de 40 millions en 1982 contre 24 millions en 1954. L'urbanisation a consommé annuellement environ 50 000 hectares de 1970 à 1975. Par exemple, dans la décennie 70 ont été vendus annuellement environ 2 500 ha de zones industrielles. En 1980, 80 000 hectares de terres agricoles ont changé d'usage au profit de l'urbanisation et de l'équipement du pays<sup>2</sup> dont la surface agricole utile (SAU) s'élève à 34 millions d'hectares, soit 61 % du territoire. Quelque 20 millions de propriétaires fonciers et/ou immobiliers gèrent 100 millions de parcelles.

1980 : 338 000 ha de propriétés bâties		
1948 : 599 000 ha	—	—
1961 : 719 000 ha	—	—
1976 : 1 400 000 ha	—	—

Plus globalement, de 1954 à 1975, le territoire urbain, y compris les infrastructures et équipements du pays, a doublé en superficie, passant de 7 % à 14 % du territoire national.

Cette présentation rapide des causes fondamentales des transformations du monde rural suggère que les politiques de production et les politiques de structure sont privilégiées au détriment des préoccupations d'équilibre spatial. L'aménagement du territoire tourné vers les espaces ruraux n'abandonne sa spécificité de politique agricole que vers la fin de la décennie 1960 quand la désertification des zones en difficulté d'une part et l'urbanisation de certaines campagnes d'autre part, poussent à entreprendre de nouvelles régulations et suscitent une volonté d'intervention spatiale.

*« Le problème de l'Aménagement du Territoire n'a pas été la préoccupation première dans la mesure où, aussitôt après la guerre, cet effort de modelage harmonieux s'est fait essentiellement dans des circonstances qui sont celles de cette formidable migration des campagnes vers les villes avec, parallèlement, une modernisation importante. C'est sans doute pour ces raisons que d'abord on s'est attaqué à un certain nombre de problèmes particulièrement urgents tels que les difficultés rencontrées dans le développement excessif de la région parisienne, qu'ensuite, pour essayer de pallier ces difficultés, il a donc été préconisé ces métropoles d'équilibre ; et, progressivement, nous descendons vers le milieu rural et, peut-être, le dernier moyen d'aménagement se trouve concrétisé par la mise en place des contrats de pays. »*

M. Guillaume. Conférence Nationale de Vichy, 1978.

### Les politiques de production et de structure

Dès le Premier Plan s'impose l'impératif de production dans l'agriculture : « une agriculture française convenablement orientée et puissamment équipée, conciliant le caractère des agricultures de l'Europe nord-occidentale évoluée grâce à l'équipement de l'exploitation familiale, avec dans certaines régions, la mécanisation de la grande culture intensive » (Nov. 1946, Rapport général sur le premier plan de modernisation et d'équipement)<sup>3</sup>.



Promu secteur stratégique et bénéficiaire du Plan Marshall, le secteur agricole se voit assigné un objectif d'exportation pour l'année 1952. L'agriculture, avec un spectaculaire accroissement des productions doit au même titre que les autres branches et en étroite dépendance avec elles, contribuer à intégrer l'économie nationale dans un système de rapports internationaux nouveaux qui exigent d'exporter.

### La politique de production

L'essentiel des actions tend à intensifier la production dans une période de dépeuplement rapide.

La récupération des terres non cultivées procure 1,5 million d'hectares nouveaux entre 1949 et 1959 : le débroussaillage, le drainage, le remembrement augmentent le territoire agricole de près de 5 % ! Cependant, c'est bien l'effort d'intensification qui est le plus remarquable :

- nouvelles pratiques culturales : la jachère se réduit de deux tiers en dix ans ;
- nouvelles méthodes d'élevage ;
- mécanisation accélérée (130 000 tracteurs en 1950, 1 230 000 en 1970, 1 445 000 en 1980) ;
- vulgarisation des techniques de la chimie agricole (en 1973, la consommation d'éléments fertilisants est cinq fois celle de 1950, entre 1971 et 1981 la consommation d'engrais par hectare passe de 48,7 kg à 70,7 kg).

Les éléments dynamiques des campagnes, proches du Centre National des Jeunes Agriculteurs (CNJA), contribuent par leurs actions, appuyées sur le mouvement des centres d'étude technique agricole (CETA) et ensuite sur les groupements de vulgarisation agricole (GVA), à promouvoir la spécialisation des productions et l'intensification de l'usage des terres et du travail. Cette orientation productiviste implique la réalisation préalable des équipements et des infrastructures, ce qui détermine les choix des opérations inscrites dans le programme des grands aménagements régionaux.

### Les grands aménagements régionaux

Les sociétés d'aménagement régional au sein d'un périmètre défini « doivent remédier aux déséquilibres provoqués par le développement industriel et sont centrées sur les travaux accroissant les potentiels agronomiques : périmètres d'irrigation, opérations d'assainissement, investissements forestiers, créations d'exploitations sur les terres incultes mises en valeur... » (Rapport du Second Plan : 1954-1958). Ces sociétés, bien que leur titre ne l'indique pas, se sont, pour l'essentiel, consacrées à l'espace rural et en particulier à la réalisation d'infrastructures et à la diffusion de techniques de production modernes (Fiche IIe).



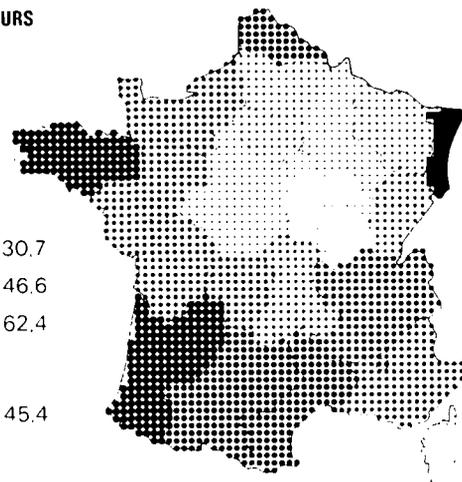
### PARC DE TRACTEURS

pour 1000 ha de superficie agricole utilisée

	30.7
	46.6
	62.4

moyenne nationale 45.4

1980



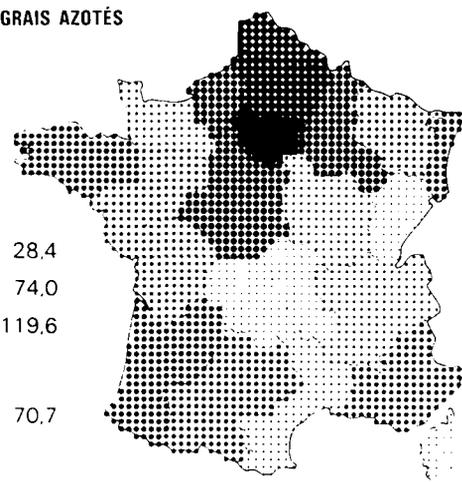
### LIVRAISONS D'ENGRAIS AZOTÉS

kg par ha de superficie agricole fertilisable

	28.4
	74.0
	119.6

moyenne nationale 70.7

1981



Les objectifs de forte productivité demeurent au premier rang de la politique agricole dans les divers plans régionaux : ils se doublent de la recherche d'une compétitivité maximale au fur et à mesure que gonflent les excédents du marché commun agricole et que la crise économique, après 1974, avive la concurrence. L'objectif du VII<sup>e</sup> Plan dans le domaine agricole est la réalisation d'un solde extérieur agro-alimentaire de 20 milliards de francs, et le VIII<sup>e</sup> Plan réaffirme le choix en faveur de la compétitivité de ce secteur. La politique des productions s'impose dans toutes les actions, y compris dans les opérations d'aménagement qui se succèdent en faveur des aires géographiques qui ne parviennent pas à s'agréger aux processus de modernisation de l'agriculture. Dans cette politique des productions, les aménagements de l'espace agricole occupent une place essentielle, réaffirmée par la Commission du VIII<sup>e</sup> Plan qui considère « comme prioritaires les actions suivantes : remembrement et autres aménagements, l'irrigation et le drainage ».

### La politique des structures

La Loi d'Orientation agricole de 1960, complétée en 1962 (la Charte Agricole), modifie radicalement les tendances antérieures. La politique de production est désormais fondée sur une politique de structure : la modernisation de l'agriculture passe par l'organisation de l'exode des paysans qu'en 1960 le Commissariat Général au Plan envisage de 94 000 actifs agricoles par an pendant la durée du V<sup>e</sup> Plan. Les terres libérées viendront soutenir la constitution d'unités d'exploitation adaptées aux méthodes des agriculteurs dynamiques.

#### La politique de gestion de l'exode

- Institution de l'Indemnité Viagère de départ en 1963 (IVD), complément de retraite pour les agriculteurs âgés qui vendent ou louent leurs terres à un agriculteur.
- Mise en place du Fonds d'Action Sociale pour l'Aménagement des Structures Agricoles (FASASA) et du Centre National pour l'Aménagement des Structures Agricoles (CNASEA) qui financent l'IVD et la formation professionnelle des jeunes agriculteurs qui ne peuvent rester ou s'installer dans cette activité.

#### La politique de régulation du marché foncier agricole

L'intensité de l'exode agricole alimente un marché foncier où les « luttes provoquées par le problème de la répartition des terres libérées à la suite du départ d'un exploitant atteignent une vigueur inégalée depuis cent ans ». L'État a ainsi été amené à codifier le marché foncier.

- Les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (SAFER), sociétés anonymes à caractère semi-public, créées en 1962 pour contribuer à aménager les structures foncières imposent des révisions de prix trop élevés, réorganisent des exploitations et facilitent l'installation de jeunes agriculteurs par rétrocession des terres qu'elles ont acquises.
- Les Commissions départementales des structures agricoles déterminent les surfaces maxima qui interdi-

sent les cumuls de terres et les surfaces minima qui bloquent les installations de jeunes agriculteurs sur des exploitations jugées trop petites et non viables.

- La politique sélective des prêts du Crédit agricole privilégie ceux « en mesure d'atteindre les objectifs structurels retenus par le législateur ».

La concentration des exploitations s'est effectuée essentiellement par acquisition de terres par des agriculteurs propriétaires qui ont fait un appel massif à l'emprunt. Les acquisitions foncières alourdissent les charges financières des exploitants et sont un obstacle majeur à l'installation des jeunes. Les GAEC (Groupements Agricoles d'Exploitation en Commun) pour la mise en œuvre d'une agriculture de groupe, les GFA (Groupements Fonciers Agricoles) et les OGAF (Opérations Groupées d'Aménagement Foncier) renforcent le dispositif de la politique des structures et l'orientent vers des solutions qui voudraient dépasser l'obstacle à la constitution d'exploitations que représente la charge foncière. Après vingt années de gestion de l'exode, la structure démographique des exploitants atteint des seuils critiques dans certaines régions où la question de la succession est d'ores et déjà posée.

CHEFS D'EXPLOITATION SELON LA CLASSE D'ÂGE EN 1979 (%)

	Moins de 35 ans	35 - 54	55 - 64	65 et plus
France	10,6	48,0	24,8	16,6
Midi-Pyrénées	8,9	45,0	24,8	21,3

Face aux conséquences de la dépopulation rurale, les dispositifs se multiplient pour réajuster la politique des structures à la nécessité d'installer des jeunes : dotation aux jeunes agriculteurs, dispositions énoncées dans les lois de 1980 et 1981 (crédits, plans de développement, ...), projets d'offices fonciers.

Les deux grandes orientations de la politique agricole analysées précédemment déterminent les évolutions de l'espace rural. La mise en œuvre de choix en faveur des exploitations modernistes très productives s'accompagne d'effets qui différencient des agricultures, des agriculteurs et des espaces. La sélection qu'opère cette politique exige donc des actions d'accompagnement afin de corriger dans le monde rural, comme dans l'espace industriel, les inégalités induites par les processus de croissance. Cependant l'originalité de l'évolution des espaces ruraux tient à l'ampleur généralisée de l'exode qui multiplie les difficultés inhérentes aux écarts de développement. Dans ces conditions, l'aménagement rural a pris d'abord en compte les espaces les plus atteints par l'exode rural, c'est-à-dire ceux où les dispositions des politiques de production et de structure paraissent inefficaces. L'enjeu de cette politique d'aménagement est de tenter de stopper le mouvement qui marginalise ces espaces et de les réintégrer dans des processus de croissance pour éviter la constitution de zones vides qu'il serait impossible d'associer à des projets et qu'il serait difficile d'administrer.

### La politique de zones

Bien que la marginalisation des exploitations aux résultats insuffisants ne soit pas localisée dans des régions



précises, les zones dans lesquelles les difficultés agricoles induisent un déclin démographique font l'objet de politiques spécifiques.

### Les secteurs pilotes et les zones spéciales d'action rurale

Si dès 1954, la volonté de coordonner les actions s'exprime dans une circulaire interministérielle, la concertation des divers ministères date de 1960. La Loi d'Orientation Agricole (1960) prévoit que les zones rurales en difficulté délimitées par décret, « les zones spéciales d'action rurale », bénéficieront de mesures spécifiques coordonnées : le Morbihan, la Lozère, la Creuse, le Morvan, deviennent prioritaires pour l'attribution des crédits normaux d'équipement et pour les aides aux petites industries. Dès 1960, l'expérience des neuf « secteurs pilotes » dans les Alpes, le Massif Central, la Normandie... associait des communes rurales et une petite ville dans des actions conduites par diverses administrations.

Ces politiques par leur souci évident de coordonner les diverses actions jettent les bases d'interventions spécifiques dans des zones prioritaires : les zones de rénovation rurale et les zones de montagne.

### La rénovation rurale

Née de l'expérience des zones d'action spéciale, la politique de rénovation rurale élaborée par la DATAR, s'inscrit dans une démarche d'aménagement du territoire, qui concerne 27 % de la superficie nationale, un tiers des exploitations agricoles et 13 % de la population du pays. Le Décret de 1967 crée des commissaires à la rénovation rurale et définit les quatre zones : l'Ouest, le Limousin, l'Auvergne et la Montagne, c'est-à-dire l'ensemble des zones d'économie montagnarde délimitées en 1961 sur les critères d'altitude (territoire au-dessus de l'altitude de 600 mètres). Le principe de cette rénovation est d'adapter les dispositions existantes aux spécificités de ces zones et d'y adjoindre quelques aides et procédures nouvelles. Le fonds de rénovation rurale soutient cette politique, soit pour abonder les subventions classiques, soit pour financer des primes spéciales. Le commissaire à la rénovation rurale, nommé par le Premier ministre auprès du Préfet et assisté par un Comité régional, coordonne les diverses interventions et dynamise les initiatives dans chaque zone. Il affecte les crédits de rénovation rurale et donne son avis pour les dotations du Fonds d'Aménagement Rural (FAR).

Bien que très centralisatrice, cette politique a engendré des actions multiples et différentes selon les régions. En Bretagne l'effort s'est concentré sur le remboursement, les services publics ruraux et les liaisons routières ; en Auvergne, la rénovation s'est orientée vers la reconversion de l'élevage, le tourisme et le reboisement ; dans le Limousin les équipements collectifs ont absorbé l'essentiel de la dotation.

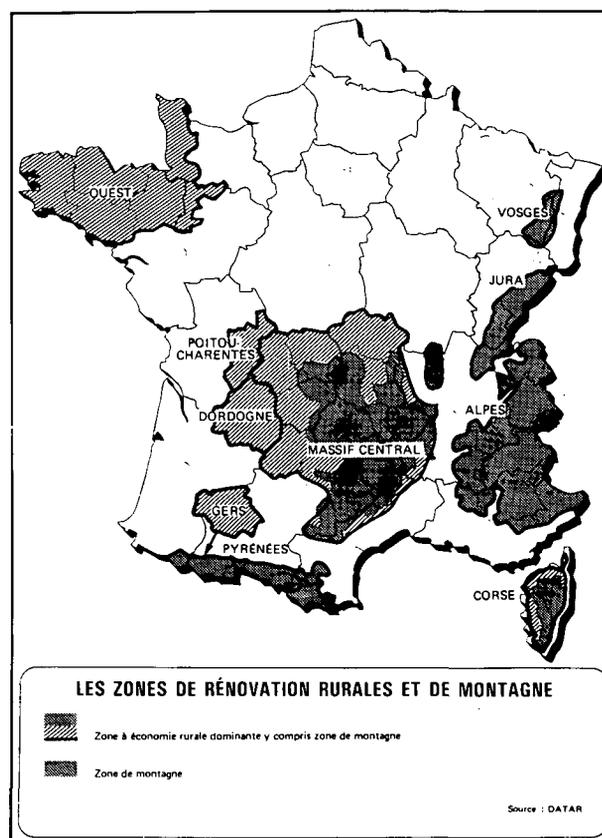
Pionnière des interventions en zones défavorisées, la rénovation rurale a permis de rattraper de nombreux retards d'équipements, de développer les infrastructures touristiques et de soutenir de multiples initiatives d'agriculteurs, d'artisans... Cependant, bien que souple et modulée selon les régions, cette rénovation est surtout une action sur les facteurs du changement économique qui n'a pas réussi à enrayer le déclin démographique et qui progressivement a été diluée dans de multiples actions sectorielles.

### Les zones d'économie montagnarde : la politique de la montagne

Les zones d'économie montagnarde définies sur des critères liés à l'altitude en 1961 et étendues en 1973 comprennent 40 départements et 4 263 communes. Cette délimitation topographique qui coupe la montagne de ses vallées et de son avant-pays réduit le massif, entité socio-économique, à une unité topographique.

La politique de la montagne conçue avec la rénovation rurale en 1967 a d'abord été faite de programmes d'équipement, du lancement des parcs nationaux et du financement des stations de ski. Peu à peu cette politique s'est enrichie de mesures pour le soutien de l'activité agricole : aide aux associations foncières pastorales (1972), subventions spécifiques aux constructions rurales, indemnité spéciale de montagne (1974) pour compenser les surcoûts de l'exercice de l'activité agricole en montagne, majoration de la dotation d'installation des jeunes agriculteurs, etc. L'effort en faveur des zones de montagne s'étend à la prime de développement régional, subventionnée de manière plus importante les gîtes ruraux et soutient les activités artisanales.

En 1977, une politique globale pour la montagne est élaborée : les schémas de massifs participent « au combat pour faire reculer le désert humain » comme l'indique la directive nationale sur la politique de la montagne (1977) qui s'attache d'une part à préserver l'espace montagnard de l'urbanisation et des projets touristiques désordonnés, et d'autre part à préciser les moyens pour arrêter la chute de la population permanente (Fiche IIc et Fiche IIId).



La politique de la montagne, par sa continuité et par sa progressive complexité qui combine la quasi totalité des aides spécifiques possibles à l'ensemble des branches d'activité, constitue un exemple parmi les politiques de zones (rénovation rurale ou montagne) mises en œuvre pour pallier le morcellement des actions étatiques entre les divers ministères et pour corriger les effets du saupoudrage des subventions. Le bilan de cette politique met en relief la multiplication des aides sectorielles à des multitudes de dossiers spécifiques : « l'aménagement rural en miettes » n'en a pas pâti, au contraire.

### Les politiques micro-régionales

En 1970, le décret relatif aux Plans d'Aménagement Rural (Fiche IIb), lance une nouvelle procédure d'aménagement rural qui relève d'une conception différente de l'aménagement du territoire et qui préconise l'instauration de nouvelles relations entre l'administration et les « communautés naturelles ».

#### *L'expérience des PAR*

Le PAR, application rurale de la Loi d'Orientation Foncière de 1967, ne substitue pas la planification micro-régionale aux politiques de zones qui sont maintenues. Il s'agit donc pendant les quatre premières années, d'une expérience d'aménagement supplémentaire. Elle sera poursuivie après 1974.

Les principes essentiels de cette expérience s'articulent autour de deux idées de base :

La première a déjà été exprimée dans les politiques de zones : envisager l'aménagement de manière globale en associant l'ensemble des facteurs qui déterminent l'évolution de la zone. La nouveauté réside dans la définition de la zone désignée par le terme de « communautés naturelles » qui plus tard sera appelée pays. La dimension des opérations d'aménagement change d'échelle. L'aménagement se moule dans des cadres géographiques, historiques, culturels dont l'homogénéité paraît propice à la mise en œuvre d'une politique concertée avec les populations et leurs représentants élus suivant en cela le principe général de l'élaboration conjointe entre État et élus, inscrit dans la Loi d'Orientation Foncière (1967).

La seconde est une rupture avec les pratiques centralisées précédentes. Le PAR se veut une procédure conduite par l'administration (Préfecture et Direction Départementale de l'Agriculture) mais ouverte à la participation des élus, des milieux professionnels et des habitants.

Dans des cadres géographiques mieux adaptés à la coopération intercommunale, le PAR est original dans la mesure où par la sensibilisation et par l'information, il propose une méthode de planification et de programmation concertée au niveau infrarégional : « Le choix des équipements publics, l'orientation des activités doivent, notamment en milieu rural, résulter d'une large consultation. Les responsables publics et professionnels, et plus généralement la population, doivent réfléchir ensemble aux priorités à retenir de façon à éviter les doubles emplois ou la dispersion des équipements et des activités. » (Circulaire d'application du 22 juillet 1970.)

Si les PAR (27 % du territoire, 6 millions d'habitants) n'ont pas tous été le fruit de l'initiative locale, leur grand nombre témoigne de la bonne audience recueillie par cette procédure de réflexion prospective. L'impact de la politique des PAR est difficile à évaluer tant les expériences ont été diverses. L'engagement de l'administration tant au niveau financier qu'au niveau de l'animation a été important et efficace bien que ce rôle très en avant ait aussi sa contrepartie dans le caractère directif de l'intervention préfectorale. La lourdeur de la procédure, la complicité entre l'administration et les notables, le flou des programmations..., figurent parmi les critiques adressées à cette procédure dont cependant beaucoup reconnaissent l'apport essentiel dans la mise en œuvre de la concertation administration-élus locaux et surtout dans la pratique pédagogique instituée. Les PAR ont en effet été l'occasion de collectes de données, de monographies ; les PAR ont donné lieu à la rencontre des individus, à la diffusion de l'information ; les PAR ont mis en place des coordinations, des animateurs, en bref cette procédure a été le ferment de la réflexion sur le développement local.

#### *Les politiques contractuelles*

A partir de 1975, l'aménagement rural s'oriente de manière décisive vers les voies préfigurées dans la politique des PAR. Les contrats des petites villes et de leur pays d'abord, ensuite le regroupement des crédits affectés au développement des zones rurales en un fonds unique dont les dotations s'opèrent sur une base contractuelle, enfin le lancement de plans régionaux et la décentralisation de certaines actions confortent les nouvelles orientations de la politique d'aménagement du territoire indiquées et commentées dans le Dossier 1. La procédure contractuelle et le dessaisissement de certaines opérations au profit d'échelons régionaux s'inscrivent dans des préoccupations visant un aménagement s'inscrivent dans des préoccupations visant un aménagement efficace en période de ralentissement de la croissance économique, c'est-à-dire un aménagement qui mobilise les ressources locales et qui ne peut tout espérer des aides lourdes de l'État.

Lancée par l'expérimentation des dix premiers contrats, la politique des petites villes et de leur pays, a concerné entre 1975 et 1982, 357 contrats dont 74 en procédure nationale et 283 en procédure régionalisée (carte des contrats de pays en annexe). Comparée aux PAR, cette procédure fait une moindre place à la réflexion et à l'étude et privilégie l'action rapide. La nouveauté essentielle réside dans le but et le contenu de cette politique qui, pour « enrayer le phénomène d'exode » confirmé par les résultats du recensement de 1975, met en œuvre un programme global de développement dont la priorité n'est plus le programme d'équipement mais des objectifs économiques. La politique d'aménagement s'écarte du choix d'équipements publics et se tourne vers des actions plus souples adaptées aux conditions locales agissant sur l'emploi, pour enrayer l'exode rural.

Les contrats de pays très encadrés par l'action administrative des sous-préfets sont élaborés, selon des critères proposés par la DATAR, en concertation « de manière que le contenu reflète au mieux les préoccupations locales ». Ces contrats entre l'État et le Grou-



pement des communes du « pays », fixent les engagements financiers de chaque partie. Les candidatures adressées à la DATAR pour instruction sont examinées par le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT) qui approuve les dossiers et attribue l'aide de l'État, 1 million de francs sur financement DATAR, soit une subvention peu élevée mais globale qui déclenche de nombreuses réalisations financées par les communes.

En 1977 est décidé le principe de la régionalisation des contrats de pays pour les régions qui le souhaitent. Dans le cas contraire, le dialogue direct entre le pays et l'État est maintenu. Cette évolution marque la volonté d'accroître le rôle des régions dans la coordination du développement économique du monde rural mais aussi le souci de donner aux collectivités locales plus de responsabilités dans l'aménagement. Toutefois, il ne s'agit pas d'une réelle décentralisation des pouvoirs : le groupe interministériel régional instruit et approuve les programmes au nom de l'État et le représentant de la DATAR est associé à toute la procédure. Ces actions modestes financièrement ont maintenu le pouvoir de contrôle des administrations centrales et se sont réduites à de la « décentralisation concertée ». Cela expliquerait-il que les « contrats innovent peu ? La zone industrielle, la zone artisanale, l'usine ou l'atelier-relais font figure de panacée. La dotation du FIAT qui devait s'appliquer prioritairement à des expériences originales non réalisables par les aides classiques, est le plus souvent mobilisée en complément de subventions ordinaires ». (B. Latarjet.)

Les contrats de pays qui concrétisent dans de nombreux cas les projets définis auparavant dans les PAR, et qui dans un tiers des cas ont été l'outil opérationnel des PAR, ont poursuivi l'action pédagogique de ceux-ci. Ils se situent plus en aval dans le mouvement qui se dessine à la rencontre de deux tendances lourdes de la société : d'une part les difficultés liées à la crise, et que l'État ne peut plus prétendre réguler seul, d'autre part la montée des initiatives locales et l'affirmation d'un courant décentralisateur.

### *Des actions de développement plus sélectives*

Déjà nette dans la politique des pays, l'orientation de la politique d'aménagement en faveur du développement économique des régions rurales devient quasi exclusive avec la création du Fonds Interministériel de Développement et d'Aménagement Rural (FIDAR) en 1979. Ce fonds qui regroupe les crédits préalablement affectés à la rénovation rurale, aux contrats de pays, au Fonds d'Action Rurale (Fiche IIa) doit financer des programmes de développement avec des objectifs dont l'énoncé ne laisse aucun doute sur les contraintes présentes :

« la nouvelle politique des secteurs ruraux fragiles doit se traduire par un effort de sélectivité dans la nature des priorités : il faut soutenir le développement économique et l'emploi ; dans une période où les choix doivent être plus réfléchis que jamais, il faut proscrire le saupoudrage des moyens et définir des priorités géographiques précises ; ... « Lettre de la DATAR, n° 41, août 1979 ».

Désormais, la politique d'aménagement rural est conduite par la DATAR avec les moyens du FIDAR. Cette politique du FIDAR est sélective :

géographiquement : les crédits sont réservés aux secteurs ruraux les plus fragiles (zone de rénovation rurale et de montagne, contrats de pays), « toute dilution des crédits » est proscrite ;

au niveau des objectifs en soutenant en priorité le développement des activités et la création d'emploi sans exclure aucune action sectorielle (installation des jeunes agriculteurs, incitation à la pluri-activité, aides à l'artisanat, aides à la création d'industries, soutien au tourisme rural...);

au niveau des procédures en exigeant une concertation des partenaires, une mobilisation des moyens et en instaurant un engagement contractuel entre les responsables locaux et l'État.

Avec la création du FIDAR, les orientations nationales de la politique d'aménagement rural sont mises en œuvre par l'échelon central qui définit les grandes orientations et qui apporte l'aide financière en priorité aux programmes définis par les régions défavorisées suivant les choix retenus au niveau local en matière de développement économique. Dès 1981, le FIDAR oriente ses interventions en direction des zones fragiles par l'octroi d'aides au développement de la pluri-activité des habitants des villages de montagne, aux infrastructures hydrauliques dans les zones sèches, à l'installation des jeunes, à une meilleure organisation du tourisme diffus (contrats de pays d'accueil) ; enfin le FIDAR dynamise la politique de maintien des services publics en milieu rural.

### *La décentralisation des procédures*

Après avoir renouvelé que « la solidarité nationale en faveur des zones rurales fragiles demeure une nécessité », le Comité Interministériel du FIDAR de 1982 a recommandé l'adaptation de la politique de développement économique de ces zones à la décentralisation. Désormais, le Comité examine les propositions soumises par les régions qui arrêtent elles-mêmes les opérations et leurs financements.

Pendant la phase d'élaboration du IX<sup>e</sup> Plan, les associations, les pays, ... ont été appelés à suggérer des initiatives et à s'associer aux efforts des régions dans l'établissement de leurs plans. « La décentralisation qui doit permettre de libérer les initiatives localisées » (B. Attali) rejoint la dynamique du développement local (Dossier VI). La politique d'aménagement rural demeure encore une politique de zones avec des programmes qui restent dans la compétence de la DATAR (par exemple la politique de développement et de protection de la montagne) mais s'enrichit de l'ensemble des dispositifs mis en place au sein des régions et financés soit par les fonds propres des régions, soit par l'État et une région dans le cadre d'un contrat de plan particulier. Ainsi la région Midi-Pyrénées a conclu avec l'État un contrat de plan qui permet d'étendre les plans d'adaptation des exploitations à celles qui ne pouvaient pas en bénéficier du fait de leur taille trop réduite. Les exploitations en difficulté mais dont l'exploitant a moins de 50 ans et est assuré d'avoir un successeur par la présence d'un jeune actif sur place, reçoivent un prêt bonifié par l'État et une prime versée par la région qui peuvent atteindre 90 % du montant des investissements plafonnés à 150 000 F.

Autant de régions, autant de procédures qui jouxtent les dispositifs de la politique nationale d'aménagement rural.

**Des politiques globales  
d'aménagement et de développement :  
la loi Montagne  
(9-1-1985)**

La loi relative au développement et à la protection de la montagne peut être considérée comme première loi d'aménagement du territoire en France dans la mesure où elle constitue une loi d'application territoriale qui englobe des multitudes de domaines dans l'espace montagnard :

- elle s'applique sur un territoire reconnu comme spécifique du fait des handicaps produits par l'altitude ou/et les fortes pentes : la zone de montagne et les limites de massifs sont fixées par arrêté ministériel et décret ;
- elle détermine une approche globale de développement : la centaine d'articles concerne aussi bien les activités, que la protection de la nature, que l'aménagement foncier ou que la maîtrise de l'énergie. Les dispositions de cette loi sont complexes puisqu'elles s'ajoutent aux articles du Code rural ou du Code de l'urbanisme, etc., relatifs à des domaines qui débordent le seul cadre de l'espace montagnard.

En 1981, la commission d'enquête créée par l'Assemblée Nationale, et en 1983, la mission confiée par le CIAT à M. Besson, député de Savoie, marquent la volonté de l'État d'aller plus loin dans les dispositifs mis en place en faveur de la montagne. Car, en effet, les politiques spécifiques à la montagne ont été partielles mais nombreuses depuis la loi de 1972 relative à la mise en valeur pastorale, la création de l'indemnité spéciale montagne pour y compenser les handicaps de l'agriculture (1974), la directive de 1977 à propos de l'expansion touristique, les schémas de massifs dont l'élaboration a été réalisée de 1976 à 1978 à l'initiative de la DATAR, jusqu'aux mesures prises entre 1982 et 1983 (revalorisation de l'indemnité compensatoire, priorité accordée aux OGAF de Montagne...) et aux dispositions intégrées dans les contrats de plan État-régions (1984).

La loi montagne de 1985 se fonde sur la reconnaissance de la généralisation des processus de dévitalisation économique et démographique excepté dans certaines aires urbanisées ou intéressées par de conséquents équipements touristiques. En conséquence :

- elle organise la prise en compte de cette spécificité territoriale ;
- elle définit des actions qui pourraient inverser les processus actuels et en fixe les modalités de la mise en œuvre dans une démarche d'auto-développement ;
- elle détermine l'exercice de la solidarité nationale.

*a) Des institutions spécifiques*

Le Conseil national de la montagne, présidé par le Premier ministre, composé d'élus, des représentants d'organisations nationales du milieu montagnard et de chacun des comités de massifs, définit les orientations de la politique de la montagne et coordonne les actions publiques. Il émet un avis sur les aides du FIDAR et du FIAM. Les Comités de massifs présidés par un représentant de l'État comprennent des élus, des représentants des établissements publics consulaires, des organisations socio-professionnelles, des associations, des parcs naturels, ont un rôle consultatif : ils se prononcent sur les orientations des politiques conduites

dans le massif, sur les dispositions de la répartition des fonds du FIDAR et du FIAM à l'intérieur du massif, sur les projets des unités touristiques nouvelles.

*b) Des financements spécifiques*

Outre l'obligation de la prise en compte de la montagne par la planification régionale et nationale, la loi crée, sur le budget de l'État, le Fonds d'intervention pour l'auto-développement de la montagne. Ce fonds (FIAM) doté de 40 millions de francs en 1985, est destiné à soutenir « la recherche appliquée, l'expérimentation, l'innovation, l'animation locale, l'assistance technique, ... la diffusion des expériences... ».

*c) Des mesures inscrites  
dans une approche globale*

Les articles de loi qui désignent des domaines concrets sont précédés de l'énoncé de mesures particulières qui modifient les dispositions en vigueur en ouvrant la possibilité de les adapter aux conditions locales en tenant compte de la décentralisation : par exemple l'adaptation des procédures techniques, l'organisation des services publics pour développer leur polyvalence, l'amélioration du fonctionnement de la radiodiffusion...

Les apports essentiels de cette loi ont trait à :

- l'aménagement foncier (les Safer peuvent, sous certaines conditions, exploiter les terres incultes) ;
- à la valorisation des productions (appellation « montagne ») ;
- à la pluriactivité ;
- à l'aménagement touristique (la procédure des Unités touristiques nouvelles est déconcentrée au niveau du massif) ;
- etc.

Ces dispositions qui accompagnent la décentralisation orientent l'aménagement vers des procédures spécifiques adaptées aux zones rurales : sans parler de déreglementation, ces orientations tendent à un ajustement des interventions en fonction des problèmes ruraux.

---

Notes 1. M. WOIMANT : L'endettement d'une industrie lourde : L'Agriculture. Union Agriculture n° 360, 1974.

2. Deuxième rapport sur l'état de l'environnement en France, 1980. La Documentation Française.

3. René DUMONT : Le problème agricole français. Esquisse d'un plan d'orientation et d'équipement, Paris. Éditions Nouvelles, 1946.

---

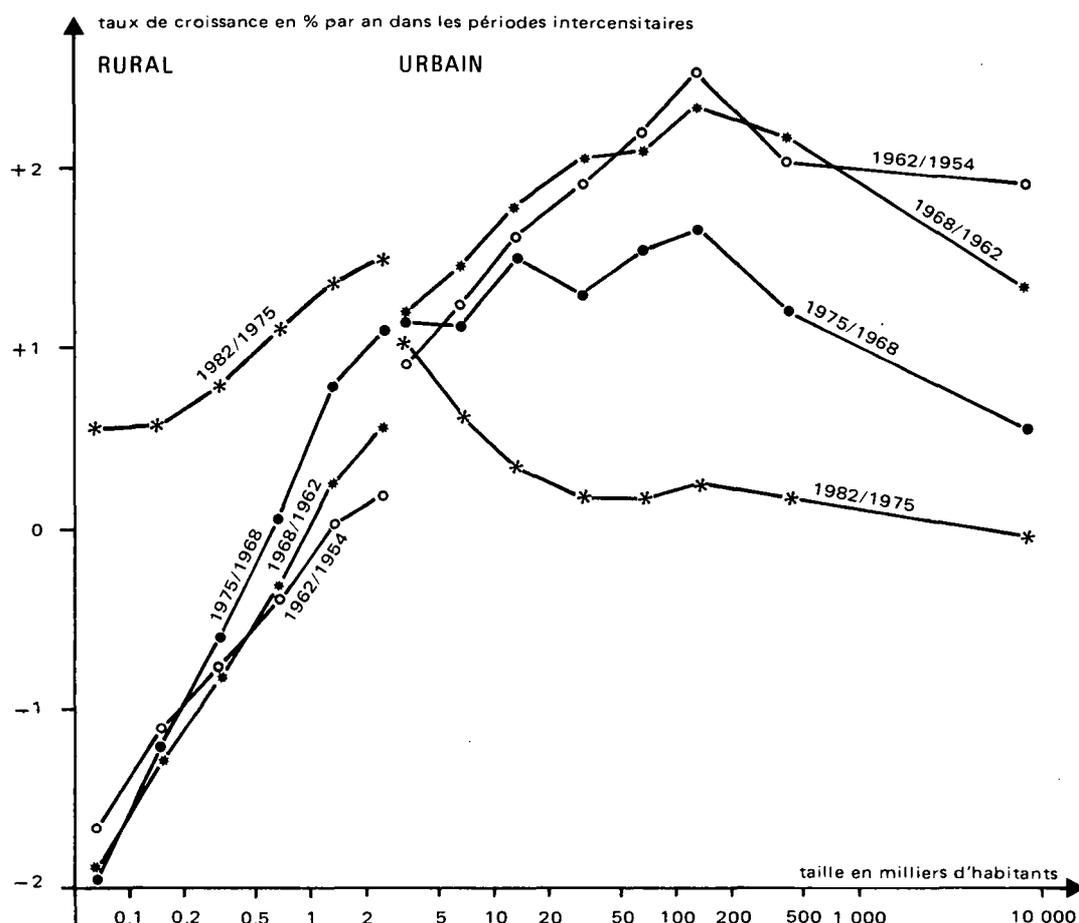

**ÉVOLUTION DE LA POPULATION URBAINE ET RURALE EN FRANCE  
(1962-1982)**

en milliers

	1962	1968	1975	1982
population rurale	17 144	14 828	14 252	14 460
	36,6 %	30,0 %	27,1 %	26,6 %
population urbaine	29 375	34 827	38 403	39 875
	63,4 %	70,0 %	72,9 %	73,4 %

**ÉVOLUTION DU NOMBRE D'EXPLOITATIONS AGRICOLES  
DE 1955 A 1980  
SELON LEURS SUPERFICIES  
(en milliers d'exploitations)**

superficies en ha	1955	1970	1980	variation 70/55	variation 80/70
moins de 10	1 125	667	523	-40,8 %	-21,5 %
10 - 20	536	360	243	-32,9 %	-32,4 %
20 - 35	281	279	232	- 0,9 %	-16,8 %
35 - 50	96	115	115	+20,1 %	0
50 - 70	49	65	71	+31,8 %	+ 9,4 %
70 et plus	46	66	76	+44,8 %	+16,9 %
total	2 285	1 552	1 262	-32,1 %	-18,7 %

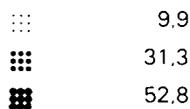
**ÉVOLUTION DES TAUX DE CROISSANCE DES COMMUNES RURALES ET URBAINES  
(1954-1984)**


\* Les communes urbaines sont classées d'après la population de l'unité urbaine dont elles font partie, les communes rurales d'après leur propre population (catégorie urbaine rurale, délimitation 1975).

LES SPÉCIALISATIONS AGRICOLES RÉGIONALES

CÉRÉALES

% de la superficie agricole utilisée



moyenne nationale 29,8

1981

BOVINS

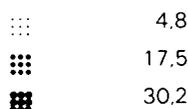
millier de têtes



1981

CULTURES FOURRAGÈRES

% de la superficie agricole utilisée



moyenne nationale 15,9

1981

PRODUCTION DE LAIT

part de chaque région en %



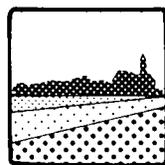
1981

Ministère de l'agriculture (Service central des enquêtes et études statistiques).

	Total 1979	ORIENTATION TECHNICO-ÉCONOMIQUE DES EXPLOITATIONS								
		Céréales	Autre agriculture générale	Vins de qualité	Fruits et autres cultures permanentes	Bovins, spécialisation lait	Bovins, spécialisation viande	Bovins, lait et viande	Autres herbivores	Agriculture générale avec herbivores
ILE DE FRANCE	614,2	388,9	173,2	0,0	4,8	0,9	2,3	0,7	2,5	17,9
CHAMPAGNE	1 565,5	349,8	532,7	33,3	1,1	48,4	32,1	80,3	27,3	145,3
PICARDIE	1 370,0	196,7	693,3	2,5	4,2	46,8	14,1	24,5	16,0	156,7
HAUTE-NORMANDIE	835,8	75,0	201,4	0,0	2,8	55,3	38,7	85,3	29,0	102,7
CENTRE	2 537,6	1 181,1	367,0	15,1	16,0	19,0	91,3	38,1	112,2	268,8
BASSE-NORMANDIE	1 379,9	29,1	82,0	0,0	1,9	611,4	98,5	139,6	59,4	54,3
BOURGOGNE	1 822,3	327,6	140,5	35,6	5,3	23,2	469,5	137,3	128,5	205,1
NORD - PAS-DE-CALAIS	903,4	28,6	335,7	0,0	1,5	56,4	9,6	15,4	14,4	129,2
LORRAINE	1 129,7	82,4	52,1	0,0	3,5	147,4	38,1	107,1	48,8	131,5
ALSACE	331,3	47,6	32,6	18,0	2,2	24,6	3,8	14,8	10,4	49,0
FRANCHE-COMTE	703,5	20,3	18,7	1,7	0,9	295,1	20,7	40,6	43,5	32,0
PAYS DE LA LOIRE	2 430,5	78,6	52,9	31,0	20,5	371,8	283,4	477,7	129,9	97,6
BRETAGNE	1 875,5	25,0	96,7	0,0	3,4	758,0	54,9	59,2	38,5	59,4
POITOU - CHARENTES	1 823,2	187,0	111,2	0,7	5,0	45,2	102,4	97,7	319,6	169,6
AQUITAINE	1 590,2	179,6	130,5	139,0	30,1	102,2	89,1	33,6	133,4	146,8
MIDI - PYRENEES	2 468,4	279,6	239,5	6,6	32,8	184,9	258,9	29,3	438,3	186,1
LIMOUSIN	930,7	2,0	3,0	0,0	4,3	50,5	419,4	75,6	278,1	9,3
RHONE - ALPES	1 729,2	94,5	96,1	53,5	49,2	377,4	82,8	95,0	253,3	83,7
AUVERGNE	1 586,4	63,8	35,0	0,3	2,8	477,8	302,5	124,8	251,9	46,3
LANGUEDOC	1 081,1	29,6	37,4	135,6	53,1	54,7	55,5	13,8	272,6	9,5
ROUSSILLON	653,2	41,3	51,4	63,8	60,9	9,4	7,4	9,6	174,1	18,6
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR										
CORSE	134,9	0,4	0,5	3,8	4,8	0,3	29,3	0,2	53,2	0,2
ENSEMBLE	29 496,6	3 708,6	3 483,4	540,5	311,0	3 761,0	2 504,2	1 700,0	2 834,7	2 118,6



## FICHE IIa



## Le fonds interministériel de développement et d'aménagement rural

*Un fonds unique pour l'action économique en milieu rural*

Les zones rurales fragiles des années 80 ne sont plus celles des années 60. Montagne, littoral : c'est à ces lieux que l'on pense spontanément lorsqu'on parle de zones fragiles. Mais ils ne sont pourtant pas les seuls, et des pays qui sont tout simplement la campagne, ce que l'on a pris l'habitude d'appeler le "rural profond" sont menacés d'asphyxie en période de crise. Par delà la rénovation rurale, politique de "structure" indispensable pour permettre la mise en relation de ces zones avec les autres zones en croissance, une politique de développement rural est aujourd'hui plus que jamais nécessaire. La fragilité du milieu rural n'est plus tant fondée sur un retard en équipements "structurants" que sur une insuffisante valorisation des productions, et donc sur un trop faible développement de l'emploi aussi bien sur le plan qualitatif que sur le plan quantitatif.

Une politique nouvelle a requis un instrument adapté : le FIDAR (Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural) a été créé par décret le 3 Juillet 1979. Il répond à une double préoccupation :

- être un outil privilégié de la solidarité nationale en faveur des zones rurales en déséquilibre profond ;
- exprimer cette solidarité dans le domaine du développement économique et non plus seulement dans celui de la construction d'infrastructures.

### Un principe de sélectivité

Cette nouvelle politique a pour conséquence :

*Un regroupement des fonds et des moyens affectés à l'aménagement rural :* Fonds de Rénovation Rurale (FRR), Fonds d'Aménagement Rural (FAR), Contrats de Pays, Services Publics en milieu rural.

*Un choix plus strict des actions aidées :* les crédits du FIDAR sont orientés vers l'action économique et la création d'emplois. Quitte à renoncer à certaines opérations d'équipements dispersées et non réellement prioritaires, le Fonds est consacré au développement des activités et à la valorisation des ressources. Il constitue une "force de frappe" pour soutenir l'initiative économique dans les zones fragiles.

*Un "effet multiplicateur" plus grand des crédits spécifiques du Fonds par rapport aux crédits spécifiques antérieurs.* Le FIDAR soutient en effet non pas des actions ponctuelles qui n'auraient pu être financées autrement, mais des programmes de développement liant l'ensemble des actions complémentaires nécessaires à l'activité économique et à l'emploi et mobilisant tous les acteurs et tous les moyens disponibles.

*Un choix plus strict des priorités géographiques :* le FIDAR intervient en priorité :  
— dans les zones de montagne et de rénovation rurale ;  
— dans le Grand Sud-Ouest ;  
— dans les contrats de pays.

Depuis 1981, il peut intervenir dans de nouveaux secteurs fragiles, mais ces secteurs sont très rigoureusement sélectionnés dans les régions les plus dévitalisées, en fonction notamment de l'évolution de la population, de l'emploi et des revenus et toute dilution des crédits est proscrire.

### Un principe de contractualisation

Les programmes sont choisis, conçus et élaborés, sur place, dans les départements, régions ou massifs de montagne. Ils sont décidés contractuellement par les partenaires locaux concernés et par l'Etat. S'agissant d'un fonds destiné à mettre en oeuvre localement les priorités nationales de la politique d'aménagement du territoire et à corriger ainsi les disparités entre régions, l'échelon central, l'Etat, veille à une bonne répartition géographique des crédits ainsi qu'aux conditions générales de leur utilisation.

A partir des initiatives locales, et des propositions qui en émanent, les préfets et les commissaires à la rénovation rurale sélectionnent, coordonnent, préparent les programmes en concertation étroite avec tous les partenaires concernés.

Ils présentent ces programmes au Comité de Gestion du FIDAR, présidé par le Délégué à l'Aménagement du Territoire. Le Comité du FIDAR n'a pas pour compétence de traiter des détails des programmes, détails dont l'opportunité ne peut être évaluée qu'en fonction des spécificités locales. Son rôle est autre : il définit des orientations, veille à leur respect et, surtout, assure une meilleure prise en compte, par l'ensemble des ministères, des impératifs du renouveau rural.

Les engagements financiers sont pris en Comité Interministériel du FIDAR, présidé par le Premier Ministre, et vice-présidé par le Ministre de l'Agriculture, sur proposition du Délégué à l'Aménagement du Territoire.

### Des programmes de développement

Le FIDAR a pour rôle de favoriser les projets créateurs d'activité économique ou d'emploi. On peut citer à titre d'exemple :

- l'installation de jeunes actifs dans l'agriculture et l'artisanat ;
- le développement de l'économie agricole (programmes d'orientation des productions, de restructuration financière, OGAF, AFP, d'amélioration des techniques de culture et d'élevage...);
- la valorisation de la ressource forestière ;
- la création et le développement des petites et moyennes entreprises ;
- la promotion de l'artisanat (programmes combinant l'encouragement à l'embauche, la formation professionnelle, l'aide aux groupements d'artisans, le financement d'ateliers relais et de logements pour les jeunes, les campagnes de promotion) ; le développement du tourisme rural (programmes inspirés de la procédure des "Pays d'accueil", aides à l'hôtellerie, organisation d'activités nouvelles).

### Quelques exemples de programmes

*Pour l'essor du tourisme rural :* les contrats de pays d'accueil du Boulonnais et de la Thiérache (Fiche VI d).

*Pour la valorisation de la ressource forestière :* le programme de la "filiale bois" dans la Région Ouest

Le Commissariat à l'Aménagement de l'Ouest a préparé, en étroite concertation avec les administrations et les organismes professionnels concernés, un plan de développement de cinq ans de la filière bois pour les quatre départements de la Bretagne.

Ce programme est assorti d'indicateurs d'objectifs précis, qui permettront de suivre périodiquement les restructurations obtenues et donc de mesurer de la manière la plus exacte l'efficacité des crédits dispensés : constitution, en cinq ans, d'une vingtaine de groupements forestiers couvrant un millier d'hectares de forêts ; formation de bûcherons en vue de créer 150 emplois d'ici à 1985 ; développement de l'information sylvicole des agriculteurs et des petits propriétaires forestiers inorganisés afin de valoriser la forêt bretonne ; 1.240 hectares d'éclaircie de résineux en cinq ans pour assurer les débouchés commerciaux vers les papeteries ; formation, en cinq ans, de 200 scieurs, et création d'un groupement de sculpteurs sur bois pour assurer la promotion commerciale ; promotion du bois du pays.

*Pour la valorisation  
du savoir-faire local,  
le soutien à la lunetterie  
dans le massif du Jura.*

Dans le Haut Jura et la Région de Morez où la lunetterie représente une quasi mono-activité (3.000 emplois, 75% des personnes actives), l'évolution du marché a entraîné une diminution des effectifs salariés de 11,5% en cinq ans dans cette branche d'activité. Pour permettre l'adaptation nécessaire, une opération de coordination a été mise en place entre les partenaires concernés avec l'aide du FIDAR. Elle inclut des aspects techniques (recherche des atouts et des faiblesses de chaque entreprise, développement de la recherche avec les centres techniques spécialisés, création d'une bourse régionale de la sous-traitance), et des actions d'information (mise en place de liaisons avec diverses banques de données et les salons français ou étrangers). Pour la mise en oeuvre de ce programme, la chambre syndicale de la lunetterie de Morez engage un coordonnateur de haut niveau technique.

*Pour la reconstitution  
du tissu industriel local :  
le fonds d'aide à la création  
et au développement des PME  
des Vosges*

Malgré les aides et incitations nationales à la création d'entreprises au niveau national et régional, la "mortalité infantile" des entreprises dans les Vosges reste forte.

Pour y remédier, une opération de soutien a été organisée comportant la création d'un fonds destiné à fournir aux entreprises une avance remboursable. Celle-ci leur permet de recourir à des spécialistes de l'étude de marché et de conseils financiers.

Cette aide bénéficie aux nouvelles entreprises de production susceptibles de créer au minimum six emplois dans un délai de trois ans et aux entreprises existantes en développement ou en conversion, de moins de 50 salariés.

Le fonds de 500.000 Francs constitué en 1981 est ensuite approvisionné au cours des deux années suivantes, compte tenu des capacités de remboursement des entreprises bénéficiaires. La conférence interconsulaire des Chambres de Commerce et d'Industrie du Massif vosgien assure la maîtrise d'ouvrage de l'opération.

**Une nouvelle donnée :  
la décentralisation des procédures**

Les années 1982-1983 ont été marquées par l'instauration de relations nouvelles entre l'Etat et les Régions, fondées, pour ce qui concerne le FIDAR, sur des liens conventionnels.

La réorientation vers le développement économique absorbe désormais l'essentiel des ressources. En 1983, 87,5% des crédits du FIDAR soit 239 Millions de Francs y sont consacrés. Les programmes mis en oeuvre sont le fruit d'une concertation

approfondie avec l'ensemble des partenaires élus et socio-professionnels : l'effet multiplicateur du FIDAR est supérieur à 5 (274 Millions de Francs de crédits pour 1600 Millions de Francs d'opérations) et la contribution des régions s'est élevée à 144 Millions de Francs. Ils concernent désormais des territoires totalement affranchis des délimitations fixées par la Rénovation Rurale. On pourra citer à titre d'exemple les régions du "Grand-Ouest" (Poitou-Charentes, Pays de la Loire, Basse-Normandie, Bretagne) mais aussi des régions comme Champagne-Ardenne ou Bourgogne non concernées par la rénovation rurale mais où la présence de nombreuses zones agricoles défavorisées, combinée avec les données du recensement de 1982, montre à l'évidence qu'il était urgent de les voir bénéficier de la politique initiée par le FIDAR. Cependant, les zones de montagne délimitées par les précédentes orientations du Gouvernement absorbent encore 75% des crédits du FIDAR.

A l'avenir, les conventions mises au point en 1982 et 1983 trouveront leur prolongement pendant toute la durée du IXème Plan dans le cadre de contrats de Plan Etat/Régions. En effet, les préoccupations relatives au développement économique des zones rurales fragiles sont présentes dans la quasi-totalité des projets proposés par les Régions.

Ces dispositions seront confortées par un ensemble de mesures législatives et réglementaires nouvelles prises au titre de la réforme du régime des aides aux entreprises (PAT, PRE, Déconcentration de la POA, etc.).



## FICHE IIb



## Les plans d'aménagement rural

*Une charte pour l'orientation  
de l'aménagement d'une zone rurale*

Le principe des Plans d'Aménagement Rural est défini par le Décret de 1970, les circulaires de 1970, 1971 et 1974 qui, en application de la Loi d'Orientation Foncière de 1967, instaurent une planification à l'échelle de la microrégion :

"Les Plans d'Aménagement Rural ont pour objet de définir les perspectives souhaitables du développement et de l'équipement des territoires à vocation rurale".

Le P.A.R. est donc en priorité un document d'orientation. Il n'établit pas de contrainte. Cependant, comparé aux études d'aménagement antérieures, le P.A.R. s'élabore dans un cadre géographique spécifique et recourt à des procédures qui appellent la collaboration des populations locales.

#### Un cadre géographique

Les P.A.R. sont établis pour des unités géographiques qualifiées de communautés naturelles. Cette notion, proche de celle du pays, intègre à la fois une certaine homogénéité géographique, une dimension historique, une appartenance culturelle, des caractéristiques économiques spécifiques, mais aussi une communauté d'intérêts économiques et sociaux qui

pourrait soutenir l'émergence d'un sentiment d'appartenance localisé. En fait, le P.A.R. s'inscrit dans un cadre géographique susceptible de mobiliser les initiatives de développement. Ses principes rejoignent ceux des actions d'aménagement fondées sur la délimitation d'espaces propices à la concertation. Le P.A.R. s'intègre dans l'effort constant de l'administration pour fédérer des communes autour de projets d'aménagement.

#### Une procédure de participation

Le P.A.R. qui n'a "qu'une valeur d'orientation" est une procédure officielle, conduite sous l'autorité du Préfet. Avec le contrôle de la Direction Départementale de l'Agriculture, cette procédure d'aménagement est ouverte aux élus, aux corps constitués, et à la population. La nouveauté du P.A.R. réside dans la possibilité de mettre en oeuvre les moyens nécessaires à l'information et surtout à l'animation. Le P.A.R. avec son animateur va vers les acteurs concernés par les questions d'aménagement du secteur considéré.

#### La carte des P.A.R.

Aux 42 P.A.R. agréés en 1971 par le Ministère de l'Agriculture pendant la phase expérimentale se sont ajoutés ceux officialisés par les préfets, puis les 99 P.A.R. de la deuxième tranche d'agrément de

1974 et en 1977, au début de la régionalisation des procédures des Contrats de Pays qui tendent à remplacer les P.A.R., 170 P.A.R. environ existent. Ils concernent 6.000 communes et 20% du territoire national :

Deux tiers des P.A.R. groupent entre 15 et 50 communes ;

21% se situent dans des zones de pression urbaine ;

12% se situent dans des zones touristiques ;

14% se situent dans des zones rurales à faible densité ;

17% se situent dans des zones essentiellement agricoles ;

36% se situent dans des zones rurales "moyennes".

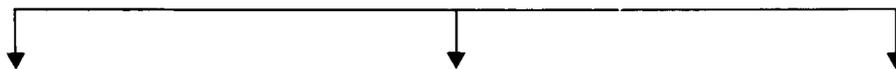
#### Les objectifs généraux des P.A.R.

La circulaire de 1971 précise des directions pour guider les réflexions relatives aux orientations du développement :

#### ANALYSE, DIAGNOSTICS ET HYPOTHESES DE DEVELOPPEMENT

Etat des lieux - Forces et faiblesses - Les points d'ancrage des évolutions à venir - Les hypothèses de développement - Les effets attendus d'un P.A.R.

## LES PROPOSITIONS



#### Développement socio-économique

Les propositions concernent toutes les activités :

- agricoles et forestières : infrastructures, techniques, transformation et commercialisation des productions...
- l'artisanat, les industries, les services, le logement, le tourisme...

Les choix doivent être appréciés par une estimation en matière d'emploi.

#### Les équipements : besoins et localisations

Mise en relation des besoins en services collectifs avec l'offre existante et avec un programme d'équipement hiérarchisé selon les urgences.

#### Préservation de l'espace naturel

Le développement des activités nouvelles doit demeurer compatible avec une gestion cohérente du patrimoine rural. Cette exigence peut passer par l'arbitrage relatif à la planification de l'usage des sols (POS).

Région de Villefranche-sur-Saône 1984.

© R. Depardon/La Mission photographique de la DATAR.





## LE PROJET DE PROGRAMME

L'incidence de la réalisation du P.A.R. sur les finances des diverses collectivités locales doit être évaluée afin de classer les priorités et de fixer un calendrier des réalisations. Ce principe de programmation des actions de développement, qui ne se bornait pas à la seule prise en compte des équipements, est une orientation nouvelle de l'aménagement micro-régional qui a, par la suite, accéléré la mise en oeuvre des réalisations. Ce projet de programme peut faire l'objet d'une révision périodique : le P.A.R. est un document pluriannuel.

### L'élaboration d'un P.A.R.

Le P.A.R. se présente sous la forme d'un document d'études et de propositions, remis à la Commission de P.A.R. qui le soumet à l'approbation des élus municipaux du secteur géographique retenu.

#### Le déclenchement de la procédure

Dans une procédure de concertation, la question de l'initiative est déterminante. Les textes indiquent que la "mise à l'étude d'un P.A.R. est décidée par le Préfet", mais précisent qu'"il ne doit pas être imposé par l'administration, mais résulter d'une initiative des responsables locaux, et spécialement des élus". Perçus parfois comme une incitation à des financements exceptionnels, les P.A.R. nécessitent une sensibilisation et une information préalables.

#### La délimitation du secteur

Le choix du périmètre obéit à de multiples critères : spatiaux (armature urbaine,

conditions du développement agricole, poids démographique,...), administratifs et politiques. En effet la volonté d'adhésion des élus au P.A.R. est décisive et des rivalités trop fortes compromettraient la concertation : la délimitation du périmètre qui incombe surtout à la Direction Départementale de l'Agriculture du fait de son rôle dans l'information, influe sur la suite.

#### Les phases de l'élaboration

Les diverses étapes sont les suivantes :

Le programme d'études de détail : document préliminaire qui rassemble les informations et pose les questions essentielles ;

la constitution à l'initiative de la D.D.A. d'une équipe d'étude chargée des analyses de détail ; les administrations départementales y sont présentes ;

des groupes de travail qui associent les élus, les représentants des professions et de l'administration sont consultés sur l'ensemble des démarches entreprises. Ces groupes sont animés par le sous-préfet ;

le document final est présenté à la Commission du P.A.R., présidée par le Préfet, et composée des représentants des services publics, des conseillers généraux, des élus communaux et de personnalités compétentes ;

la Commission propose ensuite le P.A.R. aux communes pour approbation.

### Bilan des P.A.R.

Le P.A.R. a une valeur indicative, mais l'absence d'incitations financières liées à cette procédure fait surgir de multiples

interrogations quant au déroulement du programme prévu. Cette procédure ne peut ni imposer les décisions qu'elle propose car elle n'est point contraignante mais elle ne peut, non plus, compter sur des moyens supplémentaires bien qu'elle ait contribué à faire surgir les demandes.

L'intérêt des P.A.R. réside surtout dans la démarche proposée :

Les études des P.A.R. constituent des documents de référence pour l'ensemble des opérations à venir dans le secteur géographique retenu ;

La procédure de concertation introduit une plus forte cohérence dans les actions d'aménagement et en particulier elle insiste sur les liaisons entre les programmes sectoriels : elle est donc une avancée importante vers la mise en oeuvre d'un aménagement global de l'espace rural ;

Le P.A.R., qui n'a pas été partout une réussite décisive du projet d'associer la population à son élaboration, a été toutefois un des éléments de la sensibilisation croissante des élus et de la population à une territorialité nouvelle : le pays. Cependant, le scepticisme des élus, engendré par l'absence de moyens financiers, et la lenteur de la procédure, lenteur peut-être spécifique à la concertation (près de 3 années) ont émoussé l'originalité des P.A.R. relativement aux autres actions d'aménagement rural.

La Loi du 7.1.1983 relative à la répartition des compétences dans le cadre de la décentralisation prescrit par son Article 29, 5ème alinéa, que les chartes intercommunales de développement et d'aménagement se substitueront aux P.A.R. dans les zones rurales.



## Le schéma d'orientation et d'aménagement des Alpes du Sud

*Transformer  
une zone de montagne dévitalisée  
en un espace productif*

*Plusieurs documents d'étude et d'orientation sur l'aménagement des espaces montagneux, pilotés par les Commissaires à la Rénovation Rurale de la montagne, ont été lancés dès 1974 pour les cinq massifs suivants : Alpes du Nord, Alpes du Sud, Jura, Vosges, Pyrénées. La politique d'aménagement du territoire en faveur des zones fragiles, affinée en 1977 par les directives sur la montagne et sur le littoral, prend en compte les propositions faisant suite à ces analyses. Une stratégie d'ensemble est définie pour ces espaces, en concertation avec les collectivités locales, visant une "gestion moderne" (1) de la montagne et du littoral.*

*Le Schéma d'orientation et d'aménagement des Alpes du Sud, traduction concrète de cette orientation, est approuvé en CIAT (18 novembre 1977) après avis favorable des conseils généraux concernés et de l'Etablissement Public Régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur.*

### Les Alpes du Sud : une zone de montagne dévitalisée

Le recensement de 1975 révèle à quel point certaines zones de montagne se sont dévitalisées et comment des outils d'intervention qui se sont révélés profitables pour la plaine sont inadaptés pour la montagne. En effet, la zone de montagne des Alpes du Sud apparaît affectée de handicaps cumulatifs.

La plus faible densité de France : à peine 14 hab/km<sup>2</sup>, soit une population de 246 661 habitants en 1975 pour une zone s'étendant sur 56,5% de la surface de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ; seulement 7 habitants/km<sup>2</sup> pour les communes rurales.

Une structure par sexe déséquilibrée dans les classes d'âges actives : 52% d'hommes pour 48% de femmes, pour une zone qui continue à se vider (55% des communes ont vu leur population diminuer) d'une population à majorité féminine, jeune et féconde, d'où l'aggravation du vieillissement et du taux de célibat.

Une économie peu diversifiée : prédominance du secteur des services et du bâtiment ; faible industrialisation dans les villes, la vallée de la Durance et les zones de haute montagne à fort développement

touristique (le taux d'activité industrielle - 14% - représente la moitié de la moyenne nationale) ; importance de l'activité agricole (18% des actifs, soit le double de la moyenne nationale) mais déséquilibre des revenus des exploitants agricoles entre vallées et zones de moyenne et de haute montagne.

Des finances communales appauvries : les budgets communaux par habitant sont comparables à la moyenne française mais ils sont cinq à six fois inférieurs par unité de surface (la surface moyenne des communes de montagne est deux fois supérieure à celle des communes françaises).

Un sol sensible à l'érosion : malgré des siècles d'investissements, les terrains ne sont pas stabilisés définitivement.

Freiner ces différents processus ne suffit donc plus.

Le Schéma des Alpes du Sud met en place une stratégie de reconquête de cet espace : en régénérant les moyens d'intervention traditionnels par plus de souplesse et de concertation, pour atteindre le seuil d'un développement autonome local, en fixant une priorité spatiale au développement : la moyenne montagne.

### Un schéma adapté à une nouvelle identité spatiale

L'appellation "Alpes du Sud" est une expression récente ; elle agrège un ensemble de petites régions, disparates historiquement, socio-économiquement et géographiquement (2). Espace de loisirs pour les citadins, réservoir d'eau pour la Côte d'Azur, exportateur d'énergie électrique, les Alpes du Sud ont pleinement participé à l'effort de modernisation et d'équipement national, mais son espace reste écartelé entre les diverses fonctions que lui ont assigné un modèle de développement industriel et urbain "plaqué", et qui a entraîné des effets pervers. Les grandes vallées voient se développer avec l'aménagement hydraulique une agriculture industrielle et accueillent des unités urbaines tertiaisées. La haute montagne se spécialise dans l'exploitation du ski au détriment des autres activités. La moyenne montagne (600 m-1000 m d'altitude) reste exclue de ces mécanismes de développement et se meurt lentement. Cette situation ne peut plus demeurer ignorée de la politique d'aménagement du territoire et de la solidarité territoriale, ne serait-ce que par un souci d'efficacité. D'une part, l'entretien artificiel d'une société locale et d'espaces désertés est hors de portée du seul tourisme, d'autre part, continuer dans la voie antérieure serait, à terme, condamner les zones a priori les moins sensibles (villes du Val de

la Durance, par exemple) à un dépérissement progressif, faute pour elles de disposer d'un arrière-pays vivant.

L'émergence de l'identité Alpes du Sud, concrétisée par un schéma de développement propre à cet espace, permet donc d'articuler : l'appel à une solidarité nationale spécifique en faveur de cette zone de la part des responsables locaux qui veulent définir un projet de développement ; la nécessité pour l'aménagement du territoire de réorienter les investissements nationaux et l'épargne locale vers des investissements productifs susceptibles de dynamiser l'économie régionale.

### Les orientations du schéma

Trois objectifs fondamentaux sont inscrits dans le Schéma d'orientation et d'aménagement, qui doivent permettre de rompre le cercle vicieux où sont engagées les Alpes du Sud :

#### *Mener une politique en faveur de la jeunesse*

Cette stratégie doit ancrer sur le territoire des Alpes du Sud la population active et jeune, a priori candidate au départ, en offrant de nouvelles possibilités d'emploi, d'installation et de vie sociale. Pour cela, la vision passéiste qui prône le retour à une société rurale traditionnelle apparaît illusoire, comme la vision "fonctionnaliste" qui par spécialisation des Alpes du Sud dans la préservation du patrimoine naturel (espace de "réserve" pour la récréation et la détente), et dans l'exploitation du tourisme intensif conduit à une dépendance accrue de cet espace qui ne peut à terme, ni survivre de façon autonome, ni susciter une vie locale attractive. Ces deux perspectives ne sont acceptables ni économiquement, ni socialement. Il faut donc :

— fournir aux jeunes les moyens de se placer dans les circuits économiques : favoriser l'installation de jeunes agriculteurs en permettant la reconnaissance d'un statut de la pluriactivité, aménager la prime à l'installation des artisans, créer une association pour l'accueil de jeunes fédérant les informations sur l'aide à l'installation (Bureau d'Accueil et d'Information de Sisteron), créer un fonds cautionnant l'installation des jeunes.

— recréer avant tout des conditions normales de vie en réduisant l'isolement social consécutif au départ progressif des femmes, et à l'enclavement : il s'agit d'aménager le contenu des formations scolaires et la localisation des collèges, d'assurer la formation permanente et plus spécialement celle des femmes, d'étendre la circulation de l'information (télévision régionale, journaux), de développer les



activités culturelles et de loisirs, de faciliter l'accès au chef-lieu de canton, espace de la quotidienneté.

### *Refaire des Alpes du Sud un espace productif*

Une nouvelle politique économique doit maintenir sur place la population locale et attirer de nouveaux arrivants en offrant des emplois procurant des revenus suffisants, compatibles avec les aspirations et nouveaux modes de vie des habitants. Il est indispensable de refaire des Alpes du Sud un espace productif aux activités diversifiées. La spécialisation économique de la région, essentiellement par le tourisme, la rend dépendante des régions les plus favorisées. Elle conduit à un gonflement exagéré du secteur du Bâtiment et Travaux Publics et ne permet que la création d'emplois temporaires. Or, les Alpes du Sud possèdent un potentiel de production sous-exploité, susceptible de fournir des emplois permanents et diversifiés. Plusieurs dimensions économiques sont présentées.

#### Constituer un tissu industriel dans l'arrière-pays

- en identifiant de nouveaux marchés grâce à l'organisation d'un réseau de prospection et d'information sur les produits susceptibles d'être fabriqués ou sous-traités sur place : - institution d'un système d'information mettant en relation administrations, milieux industriels, sociétés commerciales et instances financières, et animé par les administrations responsables, les Chambres Consulaires et les collectivités locales.
- en détectant à l'intérieur et à l'extérieur de la zone, les candidats entrepreneurs : mise en place d'informations précises sur les possibilités de production de la région, sur les structures d'accueil offertes, les brevets disponibles, les aides financières et techniques ; création de postes de "secrétaires de développement" auprès de structures intercommunales Fiche IVb
- en valorisant les capacités locales et régionales de production : création de petites unités de transformation et conditionnement des productions agricoles, organisation de liens commerciaux directs avec les villes-marchés (Marseille, Nice, Grenoble), création d'ateliers ruraux offrant, notamment aux femmes, des possibilités locales de travail.
- en facilitant l'installation des entreprises artisanales et industrielles par mise à disposition de locaux, mise en place de primes d'incitation, cautionnement des emprunts, ou augmentation de l'intérêt pour orienter l'épargne locale vers l'investissement productif, exemption fiscale, promotion de formations adaptées aux besoins des entrepreneurs.
- en stimulant la commercialisation hors de la région des productions locales : campagnes d'information, manifestations internationales, amélioration des relations avec les donneurs d'ordre des grandes villes provençales ou rhône-alpines.

Redonner vie à l'agriculture de montagne pour ne pas en faire une activité périphérique du tourisme (les agriculteurs ne doivent pas devenir les "jardiniers de la montagne").

- en rendant viable la petite exploitation pour maintenir une densité suffisante d'agriculteurs, par une augmentation des aides de fonctionnement aux exploitations et aux structures collectives visant une compensation des surcoûts de production ; par la garantie d'un prix de vente à la production déconnecté du marché national ou international, et par un soutien technique et financier aux formes collectives d'organisation de l'exploitation pour une meilleure diversification des productions agricoles ;

- en favorisant la maîtrise des agriculteurs sur la transformation et la commercialisation de leurs produits par la mise en place de contrats de livraison entre l'agriculteur et la coopérative, par la création de petites unités de transformation dans le cadre de la coopérative et par la prise en charge de la commercialisation par le producteur lui-même : contrats de vente directs avec les professionnels du négoce, démarchage de clientèles proches : hôtels, collectivités, détaillants, etc...

- en facilitant l'accès au foncier productif : par le renforcement de la réglementation de contrôle de l'usage des sols (P.O.S.) dans les zones de production intensive (vallées), pour permettre de maintenir les surfaces exploitables, par la préservation d'un marché foncier agricole permettant l'installation des jeunes et par l'utilisation systématique des AFP (Associations Foncières Pastorales) dans les zones d'agriculture extensive, par une reconquête des friches et une meilleure gestion des alpages et des pâturages (Banques d'Alpages) et par la constitution progressive d'un patrimoine foncier public loué à bail aux exploitants.

- en menant une action en faveur de l'élevage ovin : par l'établissement d'un contrat à moyen terme entre l'Etat, les collectivités locales et les éleveurs qui déterminera la politique des différents partenaires pour obtenir une réduction des coûts de production et une croissance de la production : accords dans les domaines de la commercialisation, du foncier, de la zootechnie (génétique et prophylaxie), de l'hydraulique pour la production de fourrage sec.

Promouvoir le tourisme comme activité complémentaire, en lui donnant une nouvelle image

Le tourisme devient élément d'une politique sociale conçue différemment d'une monoactivité de loisirs organisée en grandes stations et destinée à une population urbaine extérieure. Les investissements diversifiés et moins coûteux offrent des loisirs plus diversifiés qui exploitent l'ensemble des ressources de la montagne : hébergements chez l'habitant ou collectifs (campings) ; développement d'activités autres que le ski de piste d'hiver (ski de randonnée, promenade, pêche, kayak, etc...). Les collaborations financières entre communes urbaines et de montagne pour la réalisation des équipements et des

hébergements permettent leur utilisation par la population locale.

Le tourisme devient élément d'une politique économique qui s'intègre dans des objectifs généraux de développement : création d'activités permanentes, et accroissement des activités de production. Diverses voies sont envisagées : promotion des formes d'accueil intégrées à la vie communale qui permettent à la fois d'employer la main d'oeuvre locale et de donner aux actifs la possibilité de conserver leur activité principale ; mise au point de politiques commerciales autorisant l'étalement de la saison : loisirs nautiques, exploitation des ressources thermales dans les zones de lacs (Sainte Croix) ; choix d'un tourisme diffus n'engageant pas la moyenne montagne sur de gros investissements, mais exploitant les atouts naturels apportant un complément de revenu (créer des points d'eau qui permettent plusieurs utilisations : irrigation, tourisme, pisciculture, régulation des cours d'eau) ; organisation intercommunale des aménagements d'accueil pour assurer la coordination des projets diffus ; élaboration d'une image d'accueil intégrée à la vie locale fondée sur des contacts accrus et suscitant la fidélité d'une clientèle même internationale.

Le tourisme devient une politique d'aménagement de la montagne pour éviter le développement sauvage de la résidence secondaire et l'augmentation corrélative des prix fonciers par un meilleur arbitrage des collectivités locales entre les résidences secondaires et l'usage agricole des terres.

Une nouvelle gestion du tourisme dans les Alpes du Sud est organisée : une instance régionale prend en charge la promotion globale des Alpes, l'incitation étatique à la création de lits banalisés permet une coordination des locations et des réservations, les subventions de fonctionnement aident les organisations locales qui diversifient les activités de loisirs, des formations sont proposées aux professions touristiques et aux habitants qui adhèrent à un programme d'accueil concerté, la réglementation fixe le nombre de lits en fonction de l'importance de la population locale, des aides sont orientées en priorité vers des projets touristiques intégrés dans un projet global de développement indiquant simultanément la politique menée en matière agricole, artisanale, résidentielle et foncière.

#### *Mieux gérer l'espace naturel*

La stratégie à mener doit conduire à enrayer la désertification démographique, économique et physique, et à tirer mieux parti d'espaces non urbanisés étendus, pour :

- accroître les revenus de la collectivité par une mise en valeur des friches, des forêts (boisement, défrichement, extension ou création d'exploitations agricoles).
- enrayer les processus de dégradation : incendies de forêts, érosion accélérée des sols, pollution des eaux.
- mettre en valeur le patrimoine naturel : faune et flore, maintien des plans d'eau

et des espaces libres (réserves naturelles, parcs, développement d'activités agricoles, sylvicoles, pastorales).

Deux règles d'administration fondamentales doivent permettre de mettre en oeuvre les objectifs du Schéma :

#### *Accroître les initiatives des collectivités locales*

Dans cette région de petites communes, le Maire représente le seul animateur possible d'une politique d'ensemble. Les élus locaux sont sollicités pour mettre leurs moyens en commun (SIVOM, syndicats mixtes) et s'engager dans des actions de développement économique et social.

Il convient aussi d'accroître les ressources des collectivités locales, par une action de l'Etat (subventions, prêts, réforme des finances locales) et par une politique propre des collectivités locales pour qu'elles captent à leur profit les bénéfices de certains types d'exploitation de leur territoire (tourisme, lotissements, micro-centrales électriques, par exemple).

#### *Administrer autrement*

L'Etat devra mettre en oeuvre des moyens d'intervention adaptés aux situations

locales, quitte à s'écarter des normes en vigueur. Les délais des procédures réglementaires devront rendre possible la saisie des opportunités qui se présentent.

Pour cela il est envisagé d'assouplir certaines règles pour que l'administration s'associe aux initiatives locales, en définissant des formes contractuelles d'intervention, des projets interministériels de programmation, des expérimentations-types (avec la région, les organismes parapublics (3) ou privés, les agents économiques (4)).

Enfin, une priorité spatiale doit être donnée à la moyenne montagne.

Si la vallée de la Durance concentre la population et les activités, si la haute montagne a commencé à bénéficier des opportunités ouvertes par le tourisme d'hiver, la moyenne montagne demeure une zone critique sur laquelle il faut mobiliser les efforts et maintenir une population permanente minimale pour ne pas atteindre le point du non retour de la vie sociale. Toutes les propositions contenues dans ce Schéma doivent y oeuvrer et se combiner sur cet espace : l'urgence s'impose pour éviter le risque de voir y apparaître, à court terme, des situations irréversibles.

---

#### Notes

(1) Lettre de la DATAR, n°n 28, novembre-décembre 1977.

(2) Schéma d'orientation et d'aménagement des Alpes du Sud, DATAR, 1979.

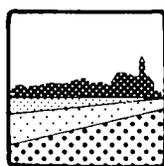
(3) Par exemple, les organismes de formation, sociaux, de crédits, la SNCF, les mass media.

(4) Par exemple, les donneurs d'ordre de l'industrie, des transporteurs, les structures professionnelles, les coopératives.

---



## FICHE IId



## Les parcs naturels régionaux

Tandis que le Parc National est un musée vivant qui crée des contraintes sévères pour protéger la nature dans des régions peu peuplées et difficile d'accès, le PARC REGIONAL est une structure moins rigide et étendue à des espaces habités mais de faible densité qui associe aux objectifs de conservation du patrimoine une volonté de mise en valeur des régions en particulier par la rénovation rurale.

## Orientations du parc naturel régional

Les parcs naturels régionaux ont été créés par le décret du 1er mars 1967 à la suite des résultats des travaux de la Commission Interministérielle des Parcs Naturels Régionaux, mise en place par la DATAR. La réflexion qui soutient cette initiative prend en compte les enseignements de la politique des parcs nationaux lancée six ans plus tôt. Elle élargit l'expérience à des aires plus vastes et y adjoint une politique d'aménagement orientée à ses débuts vers l'organisation des activités touristiques et progressivement étendue à l'ensemble des domaines économiques. Les différences entre parcs nationaux et parcs naturels régionaux se sont donc sensiblement accentuées. Le parc national dont l'initiative de création appartient à l'Etat demeure un outil de protection de la nature. Son fonctionnement obéit à des règles dictées par l'Etat qui assure les financements. Les parcs naturels régionaux, depuis 1975 - date de mise en place des Etablissements Publics Régionaux - sont de moins en moins sous la tutelle de l'Etat et de plus en plus liés aux Régions tandis qu'est affirmée leur vocation à l'aménagement rural. Ils sont devenus un outil décentralisé d'aménagement du territoire.

La charte constitutive :  
une procédure contractuelle

A l'initiative d'un parc naturel régional se trouve nécessairement une initiative locale confirmée par le décret de classement qui donne le label parc régional à un territoire. Dans les faits, les chargés de mission et l'appui de la DATAR ont été déterminants pour lancer les opérations, mais la procédure de création repose sur la volonté locale des élus et sur la concertation.

La phase d'étude (reconnaisances pour la délimitation du périmètre, analyse du site, inventaire des ressources, propositions d'aménagement et mise au point d'un programme), précède l'élaboration de la CHARTE CONSTITUTIVE qui depuis 1975 est élaborée par la Région avec les collectivités locales. Il s'agit d'un document dont le caractère contractuel exprime des volontés conjointes entre les collectivités locales situées dans le périmètre des parcs, ces collectivités et le département et la Région et les villes associées, ... ces partenaires et l'Etat.

Cette Charte est un acte de solidarité entre partenaires mais il ne s'agit que d'un contrat d'objectifs : la Charte n'est pas un document juridique, elle n'a aucune valeur réglementaire, elle n'est donc pas opposable au tiers. Etablie pour une durée de cinq ans :

elle ne s'impose qu'aux communes qui l'ont approuvée, les autres s'excluent du parc : l'adhésion des 1 250 communes aux 21 parcs régionaux est donc volontaire ;

elle est un engagement collectif : les communes, départements, régions passent contrat avec l'Etat pour la mise en œuvre d'un programme précis et chiffré ;

elle inclut : la définition de l'organisme d'aménagement et de gestion, le périmètre du parc, le zonage des espaces avec leur affectation, l'indication des mesures réglementaires à prendre (par exemple les restrictions à apporter lors de l'établissement des P.O.S.), le programme des équipements et leur plan de financement avec l'engagement des parties intéressées.

## La gestion des parcs régionaux

Les régions définissent les modalités de gestion, leur seule contrainte étant d'associer aux élus, des représentants des habitants et des usagers. La formule du syndicat mixte a été adoptée dans la grande majorité des cas. Ces établissements publics administratifs ne peuvent en effet être créés qu'après accord unanime des membres, cette procédure protège donc le pouvoir des petites communes rurales. Ils se dotent des services nécessaires, ils nomment le directeur entouré d'une équipe d'animation et de réalisation. Dans de nombreux parcs, une association des Amis du parc s'est constituée pour soutenir, selon les souhaits de la circulaire de 1967, l'action de l'équipe d'animation dans la réalisation des objectifs inscrits dans la Charte constitutive. Le Ministère de l'Environnement assure 10 à 15 % du budget de fonctionnement, les Régions interviennent de manière très variée (de 15 % à 80 % du budget), les villes-portes, les départements et les communes participent également aux frais de fonctionnement.

## Les parcs et leurs objectifs

Les 21 Parcs Naturels Régionaux couvrent 2,8 millions d'hectares, soit 5,2 % du territoire. La méthode et les principes de la délimitation des parcs expliquent les particularités de leurs milieux naturels et de leurs peuplements. La majorité des parcs se situe en effet en zone de montagne, dans des aires très boisées ou dans celles intégrées à des aires de rénovation rurale. Quelques-uns s'apparentent aux parcs de loisirs des populations des grandes agglomérations voisines : là l'objectif prioritaire est de maintenir un espace rural face à une pression suburbaine et touristique très forte (parcs de St-Amand-Raimes, de Brotonne, de la Montagne de Reims, du Lubéron).

La protection de la nature, mission essentielle des Parcs, est conduite par les équipes avec la volonté d'associer écologie et développement et selon des modalités spécifiques à chaque parc. Depuis le début des années 1970 et de manière accélérée après 1973 avec le début des difficultés économiques, les initiatives des PARCS intègrent de plus en plus des objectifs de développement économique.

	PARC NATIONAL		PARC NATUREL REGIONAL
	ZONE PARC	ZONE PERIPHERIQUE	
TERRITOIRE	Important (plusieurs milliers d'hectares) et présentant un intérêt scientifique, faune, flore, sol, sous-sol, eaux, etc. ; certaines zones peuvent être classées en réserves naturelles.	Zone rurale autour de la zone parc.	Espace rural d'une grande étendue et d'une beauté exceptionnelle où certaines zones peuvent être classées en réserves naturelles.
POPULATION	Nulle ou presque nulle.	Population d'une zone rurale.	Population d'une zone rurale.
OBJECTIFS ESSENTIELS	Protection des richesses naturelles.	Mise en valeur des ressources naturelles en s'appuyant sur les ressources du parc ; mise en valeur agricole et forestière, mise en valeur touristique.	Protection et mise en valeur des richesses naturelles et historiques. Maintien et renouvellement de l'économie rurale. Accueil et éducation des citoyens.
STRUCTURE	Etablissement public sous la tutelle du ministère de l'Environnement.	Néant. Existence de commissions consultatives départementales.	Gestion locale : syndicat mixte, association, fondation.
FINANCEMENT DES EQUIPEMENTS	Etat.	Collectivités locales avec des subventions au taux des zones de rénovation rurale.	Collectivités locales avec des subventions
FINANCEMENT DU FONCTIONNEMENT	Etat.	Etat, collectivités locales.	Etat, Etablissement public régional, collectivités locales.

	Superficie km <sup>2</sup>	Pop. munic. totale 75	Densité		Taux de ruralité	Taux d'évol. pop. 62/75	Taux de -25 ans 75
			T	Rur.			
Armorique	899	33 771	38	29	72,1	-14,8	30,8
Brière	414	26 276	63	63	59,1	-2,2	43,1
Brotonne	446	32 591	73	49	59,3	-7,5	43,7
Camargue	375	2 120	6	6	100	-2,7	33,4
Corse	3 438	46 803	14	12	83,3	-16,9	12
Forêt d'Orient	669	17 293	26	19	62,6	-3,2	39,9
Haut-Languedoc	1 967	58 672	30	18	51,1	-0,1	34,5
Landes de Gascogne	2 087	26 792	13	10	66	-2	33,9
Lorraine	2 059	73 784	36	24	64,4	-0,7	41,2
Lubéron	1 523	102 757	67	28	33,3	+38,1	36,2
Marais Poitevin	2 167	83 188	38	36	87,5	-4,8	37,5
Montagne de Reims	554	35 192	63	49	73,8	+3,5	38,8
Morvan	1 717	30 176	18	15	81,5	-16,8	31,5
Normandie-Maine	2 520	99 080	39	31	72,8	-4,2	39
Pilat	641	29 838	47	35	66,7	+1,1	37,4
Queyras	707	4 549	6	6	100	+12,9	38,4
Saint-Amand-Raismes	50	10 769	217	90	3,3	-3,3	41,9
Vercors	1 570	24 216	15	10	58,7	+0,6	36,5
Volcans d'Auvergne	3 355	85 413	26	19	69,5	-2,4	36,8
Vosges du Nord	1 167	73 915	63	53	74,1	+4	41,1
PARC NATURELS RÉGIONAUX	28 325	897 195	29	23	72,3	-9,1	33,9

SEGESA  
Source : RP 75 : INSEE

### La protection et la mise en valeur du patrimoine

- Patrimoine ethnologique et culturel : équipements à caractère pédagogique pour mettre en contact le visiteur avec les modes de vie locaux : par exemple les écomusées (Maison des Techniques et traditions de Ouessant ; Ecomusée du parc de Brière, Moulins de Kerrouat dans les Monts d'Arrée, Ecomusée des produits résineux à Luxey-Landes de Gascogne, Maison de la pomme - Parc de Brotonne) ;

appui à l'animation culturelle et aides aux associations.

- Patrimoine écologique  
organisation de stages d'initiation à la nature, installation de CPIE (centres permanents d'initiation à l'environnement).

- Patrimoine architectural  
les architectes des équipes des parcs interviennent dans les projets par l'intermédiaire de l'assistance architecturale.

- et interventions diverses sur les patrimoines génétiques, paysagers,...

### La gestion de l'espace

Outre la mise en oeuvre d'une gestion adaptée aux espaces difficiles (marais, forêts...), les parcs ont été confrontés à la pression de la demande foncière urbaine et donc aux risques de désagrégation de l'espace rural.

Dépourvues d'outils règlementaires, les équipes ont agi par la sensibilisation locale pour impulser les actions des collectivités : élaboration des P.O.S., des Zones d'Environnement Protégé (un P.O.S. léger mais applicable au tiers), formation des responsables locaux.

### Le développement du tourisme

Les parcs régionaux ont mis en place des équipements de plein-air selon les caractéristiques de chaque espace, par contre les formules touristiques qui pouvaient porter atteinte à l'équilibre naturel ou économique ont été rejetées : ainsi, sur le plan de l'hébergement ce sont les structures légères qui ont été encouragées.

### Les actions de développement économique

- Le soutien au développement économique n'était pas inscrit parmi les priorités au début de la politique des Parcs Naturels Régionaux. Cependant les actions ont été de plus en plus globalisées et avec la crise économique, les élus ont souhaité utiliser le Parc comme un outil pour soutenir des activités économiques autres que touristiques. Les P.N.R. sont donc devenus une pièce importante dans le dispositif d'aménagement rural. Ses principes d'intervention sont les suivants :

- la protection de la nature par les collectivités locales n'est possible que si une politique de l'emploi freine l'exode rural et la désertification, mais cet objectif est d'autant plus difficile à atteindre que les parcs sont des territoires aux faibles ressources ;

l'objectif de protection de la nature n'est pas compatible avec toutes les stratégies : il rejette en particulier les implantations lourdes et polluantes.

### Le développement agricole

- La remise en valeur des terres agricoles mal utilisées ou abandonnées : reconquête des espaces collectifs des villages dans le P.N.R. Volcans d'Auvergne, lutte contre l'embroussaillage dans le P.N.R. du Vercors, assainissement expérimental d'un polder du Marais Poitevin,...

- La promotion des productions locales et l'organisation des circuits de vente : relance de l'activité agricole sur l'île d'Ouessant ;

apport de revenus complémentaires aux agriculteurs de moyenne montagne (coopérative de production des plans forestiers du P.N.R. du Pilat, Syndicat des producteurs de plants de pommes de terre du Morvan, relance de l'activité de production de cidre dans le Parc de Normandie-Maine),

promotion et vente des productions locales : organisation des circuits courts de commercialisation, étiquetage des produits avec le label "PARC",...

### Le maintien du réseau de services commerciaux et artisanaux

Les activités commerciales et artisanales jouent un rôle essentiel dans l'animation locale et elles constituent un obstacle à l'amplification de l'exode rural. Leur maintien est difficile dans des zones où l'initiative privée fait preuve de carence, notamment parce que les primes et aides aux entreprises ne sont accordées qu'au-dessus de plafonds qui ne sont pas



atteints par les projets qui pourraient être présentés dans ces aires peu peuplées. Dès lors les collectivités locales doivent intervenir, si elles le peuvent. Les initiatives des parcs dans ce domaine sont multiples comme l'attestent les exemples qui suivent.

Organisation de la desserte des populations : le transport public par le minicar des Monts de Lacaune (P.N.R. Haut Languedoc).

La valorisation des ressources locales : l'Association Régionale pour les Métiers du Bois dans le Vercors créée à l'initiative du P.N.R. et de la Chambre de Commerce et d'Industrie de la Drôme.

La formation et le conseil auprès des entrepreneurs : l'assistance technique aux métiers dans le P.N.R. de la Forêt d'Orient, avec la Chambre des Métiers.

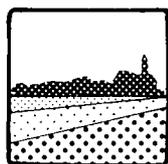
L'implantation d'activités nouvelles : créations de zones artisanales, construction d'ateliers-relais, soutien aux coopératives ouvrières (la Société coopérative ouvrière textile "Atelier du Parc" du P.N.R. du Pilat), ouverture de commerces rachetés par les communes avec des subventions du Parc (boulangerie, bar,...).

L'ensemble des initiatives des Parcs met en relief le foisonnement d'actions qui a suivi la mise en place de structures d'aménagement décentralisées. La faiblesse des organisations externe et interne sert à justifier les échecs et l'inefficacité de certaines actions bien qu'elle soit la condition nécessaire à l'existence d'une gestion contractuelle dans des régions fragiles et peu peuplées et bien qu'elle ait permis aux équipes d'animation et aux équipes techniques de proposer un développement respectueux de l'environnement.

---

## BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- REVUE 2 000 : Spécial Parcs Régionaux n° 4 - 1967 - compte-rendus journées de LURS
  - Les Parcs Naturels Régionaux : Y. MORINEAUX. Notes et Etudes Documentaires n° 4439-4440 - 1977 et mise à jour 1982
  - Revue de géographie de Lyon : nn2 1976
  - Parcs Naturels et développement régional : Brochu GUY - Mémoire de DEA - Toulouse 1983
  - Les espaces-parcs, analyse socio-économique : AITCHISON, BONTRON, BROCHOT (SEGESA) - Octobre 1982
  - Les Parcs Naturels Régionaux : bilans et perspectives. T. BILLET, M.E. CHASSAGNE - juin 1982 - Fédération Nationale des Parcs Naturels
  - Brochures de la F.N.P.N. : Les parcs naturels et l'éducation à l'environnement. Les parcs naturels et la protection de la nature. Les parcs naturels et le patrimoine ethnologique. Interventions économiques dans les parcs naturels régionaux. A la découverte des parcs naturels régionaux. Les parcs naturels et le développement agricole.
  - Nouvelles brèves : La revue des parcs naturels régionaux.
-



## Le canal de Provence : un grand aménagement régional

En application de la loi du 24 mai 1951 et du décret du 3 février 1955, les Sociétés d'Aménagement Régional ont été créées pour une mission très large de mise en valeur d'une région :

CNARBRL : Compagnie Nationale d'Aménagement du Bas-Rhône-Languedoc (1955)

SOMIVAC : Société pour la Mise en Valeur Agricole de la Corse (1957)

SETCO : Société pour l'Équipement Touristique de la Corse (1957)

CALG : Compagnie d'Aménagement des Landes de Gascogne (1958)

SCP : Société du Canal de Provence (1959)

CAGG : Compagnie d'Aménagement des Côteaux de Gascogne (1960)

SOMIVAL : Société pour la Mise en Valeur de la Région Auvergne-Limousin (1964)

SAFE : Société d'Aménagement des Friches et Taillis de l'Est (1962)

Quatre sociétés (CNARBRL, SCP, CAGG, SOMIVAC) ont reçu une concession de l'État pour l'étude, l'exécution et l'exploitation d'un programme d'aménagement hydraulique dans leur périmètre d'intervention. Le capital social de toutes ces sociétés d'économie mixte est pour les deux-tiers assuré par des fonds locaux (départements, communes, chambres d'agriculture), le reste étant fourni par des apports nationaux divers (Caisse des Dépôts et Consignations, Crédit Agricole, ...). Les crédits d'investissements ont pour origine les subventions du Ministère de l'Agriculture et, pour des actions spécifiques, des Ministères intéressés. Des organismes internationaux (Banque Européenne d'Investissement, Fonds Européen d'Orientation et de Garantie des Productions Agricoles - FEOGA) ont également participé aux financements de certaines opérations pour lesquelles les sociétés d'aménagement ont été maîtres d'ouvrage.

### LA SOCIÉTÉ DU CANAL DE PROVENCE ET D'AMÉNAGEMENT DE LA RÉGION PROVENÇALE

Cette société anonyme d'économie mixte d'aménagement régional a pour objet "l'aménagement de la région provençale, en vue de sa mise en valeur, notamment par l'irrigation et l'alimentation en eau pour usages domestiques, agricoles et industriels" (décret du 29-9-1959) dans un périmètre de concession qui s'étend sur les départements des Bouches-du-Rhône, du Var, des Hautes-Alpes et des Alpes de Haute-Provence. Dans cette mission très

large de la société, l'intervention essentielle est l'aménagement d'une infrastructure hydraulique : le Canal de Provence.

La SCP devait construire l'ouvrage qui apporterait une solution au problème souligné dans le Plan Régional de Développement et d'Aménagement : "amener de l'eau dans une région qu'érode l'excès de précipitations, maîtriser cette eau pour la mettre en réserve, la dispenser aux cultures tout au long des mois sans pluie, la garantir enfin aux villes et aux industries qui en consomment chaque jour des quantités accrues". Le Var et les Bouches-du-Rhône rejoints par la ville de Marseille devinrent les principaux administrateurs de la société et entreprirent de dériver vers la côte les eaux du bassin de la Durance.

### Le transfert des eaux

La pièce maîtresse de l'aménagement est le barrage de Serre-Ponçon (1 200 millions de m<sup>3</sup>) sur la Durance et d'autres retenues à l'aval construits par EDF (Électricité de France). Dès 1960, ces réservoirs alimentent les besoins du Vaucluse et libèrent la rivière Verdon du rôle compensateur des insuffisances de la Durance. Il est désormais possible de dériver les eaux du Verdon vers la côte méditerranéenne.

Des barrages sont construits par EDF pour la production d'énergie (Sainte-Croix, Castillon, Gréoux) et pour assurer l'alimentation des canaux d'irrigation et d'alimentation en eau. Le Canal de Provence qui prend sa source sur le canal usinier de l'EDF à la sortie de la retenue de Gréoux doit :

- satisfaire la consommation en eau de 116 communes dont Marseille, Aix et Toulon ;
- assurer le ravitaillement en eau des zones industrielles de l'Étang de Berre ;
- irriguer à terme 60 000 ha de terres agricoles.

### Un réseau de canaux

Le Canal de Provence n'est pas un ouvrage unique mais une ramification à partir d'un tronc commun. Selon un axe nord-sud, ses branches secondaires atteignent le littoral et le nord du Massif des Maures à l'Est (Hyères), la région aixoise et la Crau à l'ouest.

A partir des 700 m<sup>3</sup>/an de réserves constituées sur le Verdon, le canal d'aménagé qui débute à la prise de Boutre, sortie du barrage de Gréoux (40 m<sup>3</sup>/s), se termine après 13,5 km, dont 10 km souterrains, au brise-charge partiteur de Rians (voir croquis). Construit en trois tranches successives (1963-1969, 1970-1975, 1976-1983), le réseau s'étend selon le schéma suivant :

La branche de Bimont (10 m<sup>3</sup>/s) se dirige vers l'ouest et dessert : la réserve qui alimente la ville et la région d'Aix-en-Provence ;

- la branche de Marseille-nord qui après 50 km rejoint la réserve de sécurité du vallon Dol ; l'équipement hydraulique de la région agricole d'Aix-en-Provence.

- La seconde branche et ses ramifications construites pendant les années 1970 :

Le canal maître II (30 m<sup>3</sup>/s) se divise à Pourcieux, après 18 km, dont 10 en galerie, en :

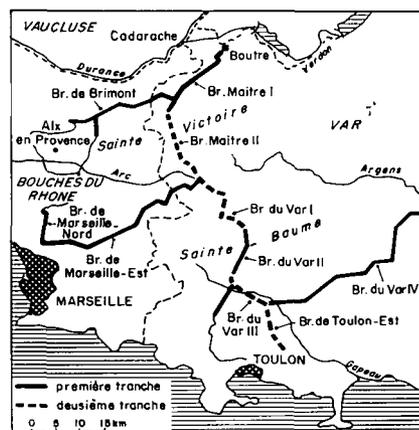
- une branche ouest qui rejoint Marseille au vallon Dol (12 m<sup>3</sup>/s) pour alimenter le plus grand barrage-réservoir urbain du monde (3 millions de m<sup>3</sup>).

- une branche Var qui se scinde en un canal qui se dirige vers l'ouest de Toulon et un second qui atteint la côte à l'est de cette ville.

### Un équipement pour la maîtrise de l'eau

Dans cette région, les conditions physiques ont imposé des techniques particulières. Le relief de la Provence où les chaînons montagneux sont orientés ouest-est, la tectonique tourmentée, l'importance du calcaire, ont fait privilégier la construction de galeries. La SCP, dont cent vingt kilomètres sur deux cent dix kilomètres de canalisations sont réalisés en galeries, est devenue une grande société spécialisée dans la construction de tunnels au même titre que la SNCF (Société Nationale des Chemins de Fer) ou l'EDF.

La recherche de l'optimisation des équipements est fondée sur l'impératif d'économiser les ressources en eau en ne livrant au point d'utilisation que les quantités d'eau nécessaires. Les variations de la demande sont répercutées en amont par





un procédé de régulation dynamique : les réseaux sont mis sous pression et l'irrigation par aspersion se fait à la demande. Pour la desserte des communes et des industries, des vannes automatiques se déclenchent selon le débit appelé à l'aval, l'ordinateur central, installé au siège de la direction, près d'Aix-en-Provence, contrôle le mouvement des vannes.

La simultanéité de la construction des ouvrages de transport et la réalisation des réseaux de distribution a aussi intégré la modernisation des anciens réseaux édifiés depuis le Canal de Craponne (XVI<sup>ème</sup> siècle) : la rénovation de l'irrigation dans 10.000 ha permet une importante réduction du gaspillage de l'eau dans les périmètres irrigués par le système traditionnel de la raie.

Le système développé par la Société du Canal de Provence remplace les vieilles sociétés hydrauliques des canaux de Craponne, du Verdon, et l'ordre dans lequel chaque société locale avait ses règles de distribution d'eau, par une technique qui, avec l'eau sous pression, permet à chacun de déterminer son besoin en eau : la clientèle de la SCP devient une clientèle commerciale et désormais, outre les choix des aires à desservir, la société d'aménagement fixe ses orientations par le biais des différences tarifaires.

### Les objectifs et les réalisations d'aménagement

Bien que les villes et les industries figuraient parmi les trois objectifs à desservir par le Canal de Provence, le renforcement agricole en constituait le but majeur.

#### *Une œuvre de "génie rural"*<sup>(1)</sup>

Le Canal de Provence devait irriguer 60 000 ha pour développer l'éventail des cultures dominé par la vigne : vergers, cultures maraichères et légumières devaient absorber, selon les prévisions de 1963, 60 % de l'eau du canal dans l'hypothèse de croissance rapide de l'irrigation et 48 % dans l'hypothèse de croissance faible. Les objectifs de la société d'aménagement, outre les travaux hydrauliques, s'étendaient aux interventions sur l'organisation de la commercialisation et aux études sur l'évolution des structures agricoles.

Les activités d'ingénierie rurale ont été largement diffusées : généralisation de l'irrigation par aspersion, réhabilitation des réseaux anciens, action sur les friches, les forêts. La société a réalisé un aménagement rural qui débordait les questions liées à l'alimentation en eau. En plus, le Canal de Provence a édifié une véritable société de services à usage agricole : étude des structures foncières pour des bilans économétriques qui prennent en compte l'âge de l'exploitant, la superficie des exploitations, les systèmes de culture, diffusion hebdomadaire d'un bulletin d'avertissement d'irrigation, test des techniques d'arrosage, etc. En définitive, les ingénieurs de la SCP interviennent dans tous les domaines de l'aménagement rural mais les résultats de leurs actions se mesurent

essentiellement dans les apports des procédés techniques.

En effet, les résultats escomptés dans la modification du système de culture ne sont pas spectaculaires. Les agriculteurs ont surtout intensifié l'agriculture plutôt que de réorienter les productions. Malgré l'adoption d'un tarif préférentiel - le m<sup>3</sup> est vendu selon les lieux et l'heure d'arrosage de 0,10 F à 0,25 F hors taxes aux agriculteurs contre 0,35 F à 0,65 F aux propriétaires d'espaces verts et 1 F aux industriels (prix en 1980) - et l'adoption de contrats ruraux, le développement de l'agriculture irriguée n'a pas atteint les prévisions. Les réticences des exploitants s'expriment en priorité par rapport aux prix de l'eau. Cependant, elles paraissent pour l'essentiel fondées sur les difficultés d'un marché agricole de plus en plus saturé. L'accélération de la construction de serres, qui permettent de produire plus tôt, en même temps que l'utilisation des plaines du Vaucluse, permet de réduire cet handicap, mais le procédé exige de lourds investissements.

#### *De nouveaux clients, gros consommateurs d'eau*

L'agriculture ne consomme aujourd'hui qu'un tiers du débit du Canal de Provence. Les autres clients deviennent les plus grands consommateurs et ils paient mieux.

### Les industries

Les établissements industriels concentrés auprès de l'Étang de Berre, qui ont participé à l'essor de la pétrochimie, grosse consommatrice d'eau, sont alimentés depuis 10 ans par deux canalisations d'eau brute de la SCP. Les zones industrielles toulonnaises reçoivent également de l'eau brute. Les besoins sont systématiquement recensés et parfois satisfaits par de petits captages locaux s'ils ne peuvent contribuer à la rentabilisation d'ouvrages importants. Shell-Chimie, un des premiers clients de SCP, pompait l'eau de réfrigération de la pétrochimie dans l'Étang de Berre. Pour pallier les dégâts de la salinité des eaux, l'établissement s'est connecté sur le réseau d'eau brute qui livre 2000 m<sup>3</sup>/heure supplémentaire. Le Canal de Provence fournit aujourd'hui les centrales thermiques de Gardanne, les usines d'alumine de Péchiney, l'usine de ciment de La Malle..., bien que les tarifs soient nettement supérieurs à ceux pratiqués pour l'irrigation.

### Les collectivités urbaines

Les collectivités urbaines consomment encore plus que l'industrie et elles pèsent avec efficacité sur la réalisation des programmes de la SCP. L'augmentation rapide de la population urbaine de cette région et la croissance des besoins des ménages en eau domestique expliquent l'essor de cette demande. L'agglomération marseillaise pourrait, seule, consommer un quart de l'eau transportée par le

Canal : la branche Marseille-est ravitaillait le réservoir du Vallon Dol, flanqué d'une usine de traitement de 500.000 m<sup>3</sup> d'eau filtrée par jour, qui peut desservir les besoins de la ville pendant une semaine.

La réalisation des contrats urbains a été accélérée par sécheresse exceptionnelle de 1967 dans la région toulonnaise ravitaillée par la mise en place de conduites provisoires en attendant les canaux définitifs qui n'étaient programmés que pour la troisième tranche. Aujourd'hui les communes de l'agglomération sont desservies par la branche Toulon-est qui a permis de secourir, à son tour en 1978, le Syndicat intercommunal de la corniche des Maures qui enregistrait une pénurie d'eau potable. En conséquence, les travaux d'alimentation en eau potable de cette partie du Var ont été entrepris, en marge de la réalisation des canalisations pour l'irrigation, pour la lutte contre les incendies,...

### Le tourisme

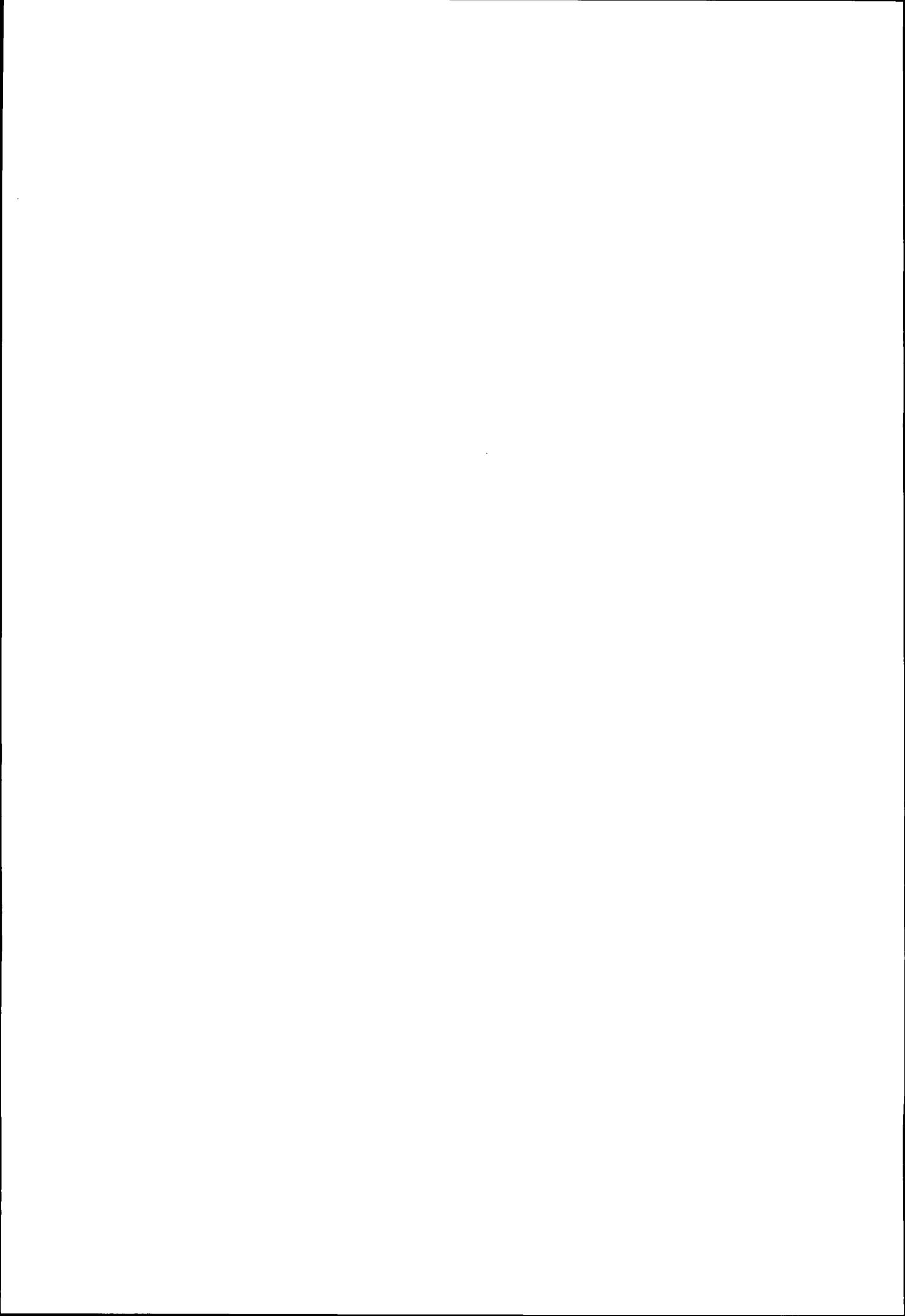
La forte croissance démographique régionale s'accompagne d'une densification rapide des résidences de loisirs fortes consommatrices d'eau. Ce mouvement fait gonfler la consommation estivale des collectivités urbaines mais aussi des villages pendant le déferlement vacancier. Le Canal de Provence est un instrument qui a permis de répondre à la demande saisonnière de la côte, mais, du fait même qu'il propose l'eau dans l'espace rural, il est devenu un facteur de l'essor de la résidence secondaire et du glissement de l'usage des sols agricoles vers la vocation urbaine.

Bien que l'augmentation des superficies irriguées montre que le prix de l'eau n'est pas dissuasif pour les agriculteurs, la logique de l'équilibre financier de la société d'aménagement conduit la SCP à valoriser des utilisations susceptibles de couvrir les coûts d'investissements. Or, l'irrigation représente 8,8 % des recettes et 18 % des volumes livrés en 1979. Dans ces conditions l'orientation des travaux vers les gros consommateurs urbains et industriels devient une justification du maintien des politiques tarifaires préférentielles pour l'agriculture, la SCP réalise donc une péréquation tarifaire selon les secteurs. Les propriétaires de résidences individuelles du Var paient plus cher l'eau à proximité de la côte mais bénéficient d'un tarif incitatif dans l'arrière-pays : la SCP réalise en outre une péréquation tarifaire selon les espaces.

Ces rappels mettent en évidence que cette société d'équipement hydraulique participe par la fourniture de l'eau à l'aménagement de l'espace dans sa globalité, tout en subissant les facteurs structurels d'évolution socioéconomique en œuvre dans la région.

#### Note

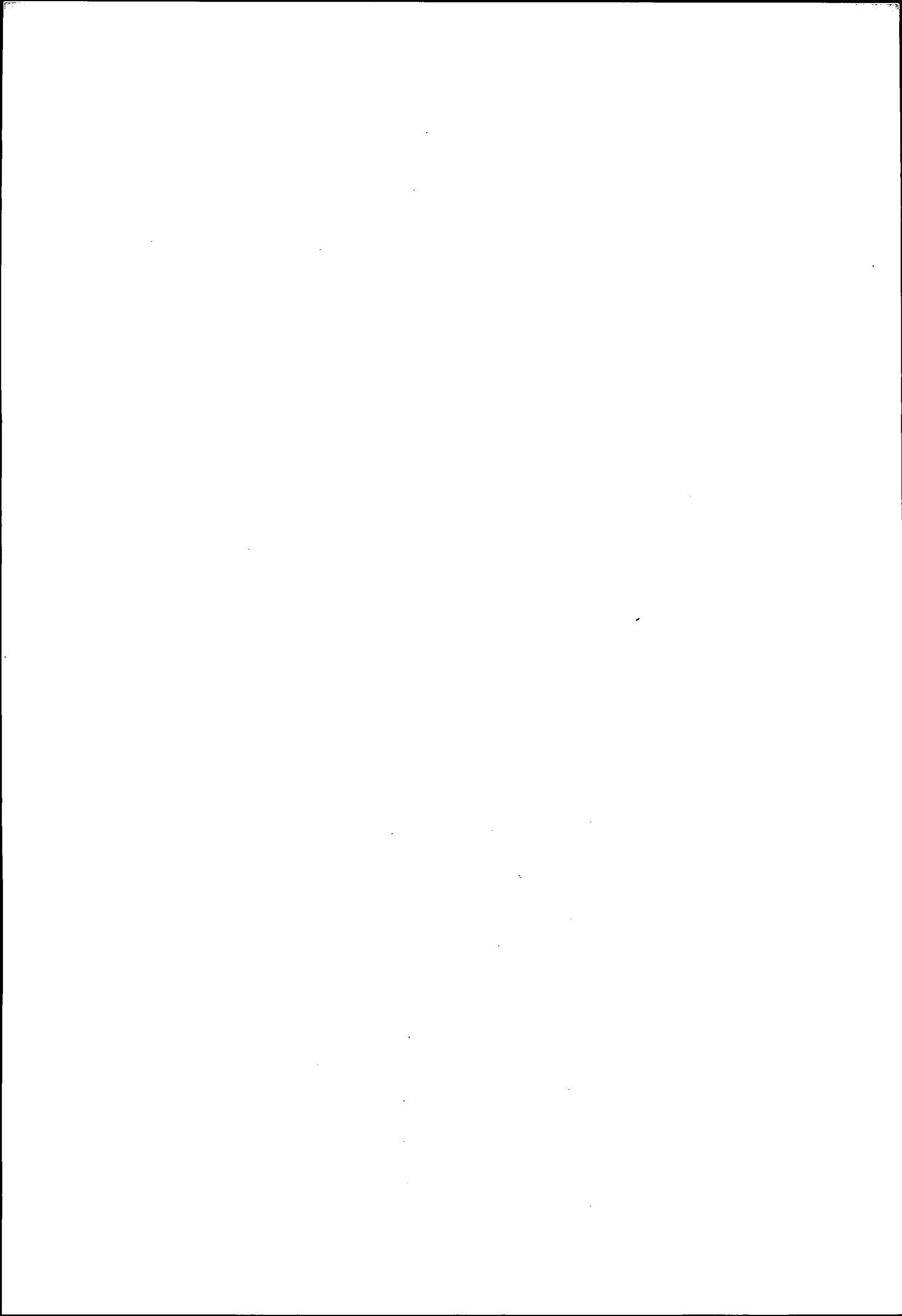
(1) M. MARIE : Un territoire sans nom. Librairie des Méridiens, Paris, 1982.



DOSSIER III



**Politique  
d'industrialisation  
et d'équipement du territoire**





# Industrialisation et aménagement du territoire

Dans un système économique réglé par les mécanismes du marché et, en particulier, dans le secteur de l'industrie, régie par le principe de la propriété privée des moyens de production, la politique industrielle, c'est-à-dire l'intervention de l'Etat dans ce secteur, joue un rôle essentiel dans l'orientation et l'organisation du secteur productif. Si cette place des pouvoirs publics est considérée comme importante à plusieurs reprises dans la vie économique de la France (période de Colbert, pouvoir des grands ingénieurs de l'Etat pendant la révolution industrielle,...), elle est reconnue comme décisive pendant la phase de reconstruction (1945-1954), puis durant les années de forte croissance et depuis les mesures de nationalisations des grandes entreprises adoptés en 1982.

Ces quarante dernières années, les objectifs et les contenus de la politique industrielle ont évolué. Les relations de l'Etat avec les entreprises se sont multipliées ; les actions de l'Etat ont visé à orienter les investissements, à rechercher de nouveaux marchés, à mettre en place de nouvelles formations professionnelles, à favoriser la recherche et l'innovation. De tels changements s'expliquent par les modifications de l'environnement économique, par exemple l'ouverture sur l'extérieur après la signature du traité de Rome en 1957, mais également par des justifications idéologiques des courants interventionnistes ou libéraux. Les lectures possibles des processus d'industrialisation sont donc multiples. Cependant la coupure de l'année 1973, qui s'impose par sa brutalité dans toutes les analyses, différencie deux phases historiques en fonction des rythmes de croissance et en raison des diverses stratégies économiques conduites :

- à une période de croissance industrielle longue et rapide (plus de 5% de rythme annuel de croissance entre 1949 et 1972) succède depuis 1974 une période de stagnation, de croissance ralentie de la production et de régression des emplois industriels ;
- après une phase de politique industrielle marquée par l'intensité du rôle de l'Etat, véritable levier de la croissance industrielle (1945-1958), suivie d'une phase d'adaptation des interventions de l'Etat à l'expansion du secteur privé, le changement politique de 1981 relance une stratégie industrielle fondée sur l'action des firmes publiques.

Dans ce cadre général, les rapports entre industrialisation et aménagement du territoire s'intègrent dans des logiques diverses : d'une part les stratégies des firmes prennent en compte l'évolution de la différenciation des espaces à laquelle elles contribuent, d'autre part les actions d'aménagement territorial, telles les initiatives pour atténuer les disparités régionales, agissent comme des éléments correcteurs des tensions issues de la politique industrielle.

## I - LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL : 1945-1965(1)

Cette période de vingt années se compose de deux phases distinctes : pendant les premières années d'après-guerre l'objectif de la reconstruction domine ; des politiques d'aménagement du territoire s'ajoutent aux seuls impératifs de développement de l'appareil industriel.

### 1. Le développement sur les bases acquises (1945-1955)

La reconstruction sur les bases industrielles en place absorbe les efforts de l'Etat qui pendant les premières années pallie l'insuffisance de l'investissement privé par l'intervention des entreprises publiques mises en place à la libération. Les nationalisations, en particulier dans la production et la distribution de l'énergie, le maintien du protectionnisme et les trois premiers plans français constituent les leviers essentiels de l'action de l'Etat. Cependant dès 1950, la création du FNAT (Fiche IIIa) répond au double souci de faciliter l'installation des entreprises industrielles et d'aménager les zones d'habitation. L'action de l'Etat tend en priorité à développer l'appareil productif, à soutenir la consolidation des groupes industriels privés mais elle s'oriente également vers l'aménagement de l'environnement des firmes dès que la part du secteur privé reprend une certaine importance dans les investissements productifs.

Ainsi en 1953, la production industrielle française est localisée pour un cinquième dans Paris et les départements actuels de la couronne parisienne, et pour 37% dans neuf départements inclus entre la Manche, la frontière avec la Belgique et la Seine !

### 2. Expansion et logiques spatiales (1955-1965)

Entrée dans une période de développement industriel accru, marquée depuis 1954 par l'augmentation rapide des investissements, qui se poursuit jusqu'en 1970, et par la croissance accélérée de l'emploi dans les industries manufacturières, l'industrie française est confrontée à des bouleversements majeurs : pertes des marchés protégés avec l'affirmation du mouvement d'indépendance des colonies et ouverture des frontières avec la mise en place du Marché Commun Européen.

INVESTISSEMENTS INDUSTRIELS EN MILLIONS DE FRANCS, AU PRIX DE 1970 (2)

	1950	1955	1960	1965	1970	1975
Industries intermédiaires	5116	4425	7853	10216	15410	14485
Industries d'équipement	2340	2521	3530	5662	10876	13413
Industries de consommation	1489	2017	2973	4301	6137	5975
Total industrie	8945	8963	14356	20179	32420	33873

EMPLOIS DANS L'INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE,  
EN MILLIERS (INSEE)

	1954	1962	1968	1975	1982
	4966,9	5339,6	5471,5	5982,2	5272,1

Tandis que les divers aspects de la politique industrielle convergent pour favoriser la constitution de grands groupes, s'organise une politique territoriale qui répond à plusieurs objectifs :

- corriger les effets de la concentration industrielle au bénéfice de régions en forte croissance démographique déstabilisées par l'exode agricole massif engendré par la politique de modernisation agricole ;
- répondre aux impératifs de la croissance industrielle contrainte de comprimer ses coûts de production et mieux disposée à s'installer dans les régions sous-industrialisées et peuplées dans la mesure où de nouvelles méthodes d'organisation du travail permettent l'emploi de travailleurs peu qualifiés (extension du travail à la chaîne) ;
- intervenir dans les foyers industriels menacés par les premières conséquences de l'ouverture du marché national à la concurrence étrangère.

Des années 1954 et 1955 datent les décrets qui organisent la décentralisation industrielle et les mesures en faveur de zones critiques (Fiche IIIa). Le fonds d'adaptation et de reconversion de l'industrie et celui de la décentralisation industrielle (1954) et leur regroupement en 1955 dans le Fonds de développement économique et social (FDES) ont tenu un rôle déterminant dans l'octroi des primes et des subventions aux firmes, soucieuses de conversion, de modernisation, d'adaptation.

a) Les zones critiques

Dans une trentaine de zones affectées par le déclin de leurs activités, souvent en situation de monoactivité, l'Etat accorde une prime dite spéciale d'équipement (PSE) qui peut atteindre le cinquième du montant des investissements réalisés par des entreprises. Ainsi des bassins miniers vétustes ou peu productifs, des zones textiles, des centres de l'industrie du cuir, de la coutellerie, bénéficieront d'investissements qui atténueront les impacts de la baisse d'activité, qui ailleurs se soldent par des fermetures définitives : forges du Boucau, forges d'Hennebont, bassin houiller de Decazeville, chantiers navals du Trait.

Poursuivie en 1959 par l'institution des zones spéciales de conversion, puis en 1966 par la politique de conversion industrielle appliquée en priorité aux activités charbonnières et sidérurgiques, la production d'activités dans les foyers en déclin représente dès 1955 une action spécifique pour atténuer les effets localisés des désengagements de groupes industriels.

b) La décentralisation industrielle

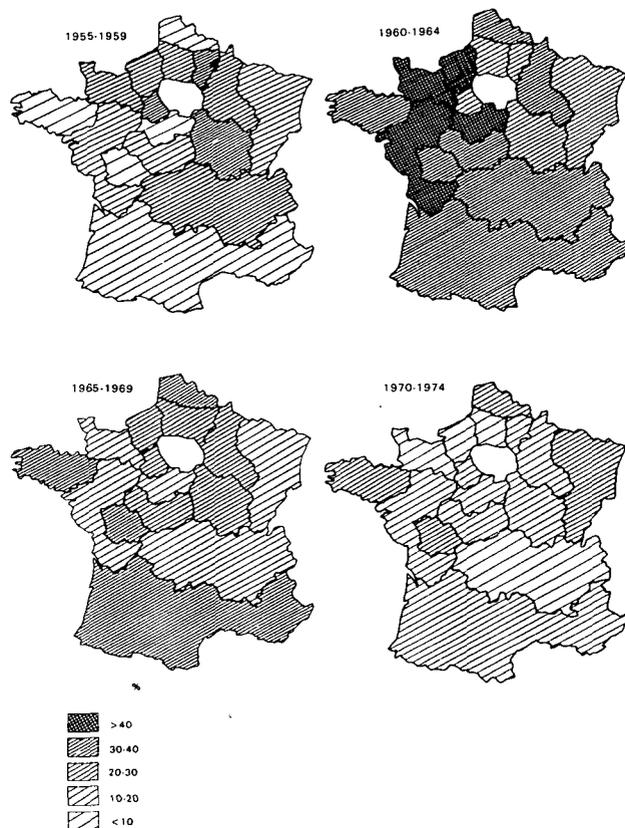
Déclenchée par les premiers prêts accordés aux entreprises se localisant dans des emplacements recommandés (1954), et surtout par l'institution de l'agrément préalable en Région parisienne (1955), la politique de

décentralisation fondée par la suite sur de nouvelles aides incitatives (Fiche IIIa) produit des effets à partir de 1955 et atteint un sommet en 1962 : entre 1960 et 1967 plus de cent établissements quittent tous les ans la capitale dont 157 en 1962(3).

Les cartes de la ventilation spatiale des effectifs des établissements décentralisés soulignent l'intensité du mouvement pendant cette période, en particulier pour les espaces de la grande Région parisienne, de l'Ouest et du Centre-Ouest qui concentrent l'essentiel des établissements décentralisés et des emplois créés.

LES PERIODES DE CREATION DES EMPLOIS DECENTRALISES  
(1955-1974)

(Pourcentage d'emplois créés pour les effectifs recensés en 1982) (3).





**NOMBRE D'ÉTABLISSEMENTS DÉCENTRALISÉS ET D'EMPLOIS CRÉÉS  
EN POURCENTAGE DU TOTAL  
(au 1.1.1968 par région) <sup>(3)</sup>**

Régions	Nombre d'établissements	Effectifs
Centre	26,67 %	17,79 %
Picardie	10,29 %	9,25 %
Haute-Normandie	7,89 %	11,01 %
Basse-Normandie	7,95 %	7,39 %
Bretagne	4,61 %	5,96 %
Total des cinq régions	57,41 %	51,40 %

Les évolutions de la carte industrielle traduisent également les modifications sectorielles qui traversent les industries : le recul des industries de consommation et l'essor des industries productrices de biens d'équipement. Ces dernières ont enregistré une croissance spectaculaire dans les régions de l'ouest (effectifs quadruplés en Bretagne et multipliés par huit en Basse-Normandie entre 1954 et 1975) : la construction électrique et électronique, la construction automobile y ont accru les emplois non qualifiés, pour l'essentiel dans les tâches de montage. Si les transformations du tissu industriel semblent superficielles dans les régions d'accueil (pas de délocalisation des sièges sociaux, peu de transferts d'activités de gestion, rares effets de dynamisation d'une sous-traitance locale), les effets de l'industrialisation sur l'urbanisation sont évidents, en particulier sur la multiplication des emplois dans le secteur des services(4).

**ÉVOLUTION DE L'EMPLOI DANS L'INDUSTRIE  
ENTRE 1952 ET 1972 <sup>(5)</sup>  
(en milliers)**

Industries intermédiaires	: +130,9
Industries d'équipement	: +811,7
Industries de consommation	: -415,4

**II - EXPANSION ET CONCENTRATION  
DE L'APPAREIL PRODUCTIF (1965-1974)**

Dans les V<sup>e</sup> et VI<sup>e</sup> Plans, la recherche d'une meilleure compétitivité se traduit par le souci de l'Etat de renforcer les firmes privées face à la concurrence des grandes entreprises américaines et européennes : l'aménagement du territoire participe à la réalisation de "l'impératif industriel" au même titre que les diverses aides financières ou que les mesures fiscales (dispositions en faveur de l'amortissement des équipements).

**1. L'accroissement de la taille des firmes**

Entre 1966 et 1970, "étape charnière dans la restructuration du système productif français"(6), l'Etat facilite par divers moyens la formation de groupes aux

dimensions internationales : il réorganise le secteur public (ERAP, Charbonnages de France-chimie, restructuration de l'aéronautique,...) et offre des incitations fiscales en faveur de la concentration. Entre 1964 et 1973, la part des cinq cents premiers groupes français dans les capitaux propres de l'ensemble des entreprises augmente de 29,8% à 57,4%.

La constitution de grands groupes (1965 : Ugine Kuhlmann, 1966 : Thomson-Brandt, 1967 : Dassault Bréguet, 1970 : Creusot-Loire, 1971 : Pechiney Ugine-Kuhlmann, 1973 : BSN-Gervais Danone,...) se double d'une stratégie de diversification. Les stratégies d'intégration horizontale fondées sur des logiques économiques font peu à peu place à des logiques financières qui imposent la diversification vers des secteurs plus rentables, mais aussi de nombreux désengagements des secteurs en déclin.

**2. La priorité industrielle**

L'ensemble des politiques orientées vers "l'impératif industriel"(7) s'organise dans un dispositif qui parce qu'il assure un transfert plus massif de capitaux vers l'industrie(8), a pu être qualifié de "politique des firmes".

- Les grands programmes de restructuration et l'augmentation des concours publics (entre 1964 et 1971 en augmentation de 10% par an) dynamisent de nouvelles branches : le plan Calcul (1967-1971), le contrat professionnel de la construction navale (1968), le programme Espace (1969-1970), les commandes plurianuelles relatives aux centrales nucléaires où à l'aéro nautique, sans omettre les programmes de prestige : Paquebot France et Concorde,...

- A la suite des propositions du rapport Monjoie Ortoli (1968) et après les prises de positions du Président Pompidou (discours de Chicago en 1970), l'impératif d'indépendance nationale s'infléchit. L'accueil des investisseurs étrangers est souhaité dès lors que ces derniers ne mettent pas en cause les objectifs nationaux. Leur installation dans des régions en crise est encouragée par les antennes de la DATAR ouverte à l'étranger.

- Le troisième volet de l'interventionnisme de l'Etat est constitué par l'organisation d'un environnement industriel favorable : aménagement des grandes infrastructures de transport : augmentation du rythme de construction des autoroutes (fiche III f), accélération de la réalisation des réseaux de télécommunications (1969 et 1970), rattrapage des retards en matière d'équipements collectifs et mise à disposition d'espaces aménagés attractifs pour les établissements industriels en périphérie des villes. Entre 1965 et 1975, la "production" de zones industrielles est intense : Collectivités locales, Chambres de commerce et d'industrie, Sociétés d'économie mixte, achètent, équipent, lotissent, voire gèrent des terrains qui trouvent aisément preneurs pendant ces années de forte croissance industrielle. Qu'il s'agisse des immenses zones programmées à proximité de noeuds d'infrastructures ou dans des sites très attractifs (zones industrielo-portuaires - fiche III b), Plaine de l'Ain à proximité de Lyon, Ile Napoléon, proche de Mulhouse pour accueillir l'usine Peugeot, etc, ou des zones industrielles de quelques hectares disponibles dans les banlieues des villes moyennes ou encore des zones d'activités industrielles et artisanales des petites villes, beaucoup ont connu un succès évident qui s'est propagé jusqu'à faire par trop enfler l'offre. Ce mouvement à l'extérieur des villes, dont l'origine a pu être

la localisation d'établissements nouveaux ou d'usines décentralisées mais dont l'ampleur est fondée pour l'essentiel sur le desserrement des activités installées auparavant dans des quartiers anciens, constitue une image de la modernisation industrielle du pays.

### 3. Les logiques spatiales : l'intervention de la DATAR.

Avec l'accélération de la concentration des firmes, la multiplication des désengagements et surtout les effets de la concurrence internationale, des "cycles industriels brutaux" s'imposent dans les régions de vieille industrialisation comme dans les régions rurales.

Le nouveau dispositif des aides au développement régional (1964) mis en place après la création de la DATAR, se fonde sur l'opportunité offerte en période de forte croissance de redistribuer spatialement des unités productives. Outre la poursuite de la décentralisation, de nouvelles mesures accompagnent le plan charbonnier de réduction de l'extraction, et le premier plan de modernisation de la sidérurgie (1966). Les Plans de conversion du Nord-Pas-de-Calais et de la Lorraine décidés en 1967 s'accompagnent de la nomination de commissaires à la reconversion industrielle, de la définition de schémas d'aménagement des infrastructures, de choix de sites industriels sur lesquels grâce à des prêts du FDES associés aux primes de décentralisation s'installent Chausson à Maubeuge, Kleber-Colombes à Toul, Chrysler près de Valenciennes, Renault à Douvrain

engagement et de relocalisation des industries se sont globalement bien harmonisées.

Cette période de forte croissance industrielle et de transformation profonde de l'appareil productif est marquée par un interventionnisme de l'Etat en faveur des grandes firmes. Dans cette action constante pour soutenir l'investissement privé, l'intérêt pour les petites et moyennes entreprises ne paraît alors pas évident. De diverses manières, y compris par l'aménagement du territoire, l'Etat intervient là où les tensions socio-économiques s'amplifient.

### III - LE REDEPLOIEMENT DE L'INDUSTRIE (1974-1981)

Les ruptures de 1973 et 1979 ont affecté en priorité les industries manufacturières : aux deux chocs pétroliers, à l'accélération de la mondialisation des échanges, aux fluctuations du système monétaire international ont répondu le ralentissement de la croissance de la production, le tassement des investissements et la réduction massive des emplois. Entre 1975 et 1979, la variation annuelle moyenne des emplois dans l'industrie (chiffres UNEDIC) est de - 86.000 (-1,4%), elle atteint - 117.600 (- 2.1%) entre 1980 et 1982. Cette crise, avant tout industrielle, accentuée en Europe, modifie la politique industrielle de la France.

#### ÉVOLUTION DE L'EMPLOI INDUSTRIEL ET DE L'EMPLOI TOTAL (indice 100)

	EMPLOI TOTAL		EMPLOI INDUSTRIEL	
	1973-1979	1979-1983	1973-1979	1979-1983
République Fédérale Allemande	95,8	96,7	90,2	91,5
France	101,6	98,8	93,3	92,2
Royaume-Uni	102,2	93,5	92,2	80,5
Europe des Dix	101,4	97,8	93,5	89,9

Source : Statistiques et Indicateurs des régions françaises - INSEE 1984.

et Douai, Michelin à Roubaix, Citroën près de Metz et à Charleville. Cette énumération souligne par ailleurs le poids dans cette conversion d'une branche en expansion : l'automobile.

L'Etat développe des stratégies plus offensives encore sur la façade atlantique avec le développement des grands complexes pétrochimiques, mais l'exemple du Havre-Antifer indique bien que le poids des avantages du site égale pour le moins celui de la volonté d'aménagement. De même en liaison avec les mutations internes des firmes, des régions à main-d'oeuvre abondante attirent des entreprises de télécommunications (Côtes-du-Nord par exemple). La décision d'organiser à Fos, au débouché de l'axe rhodanien un "nouveau port pour l'Europe", retenue en 1963 et mise à exécution à partir de 1967, s'inscrit dans le schéma de développement de la façade méditerranéenne. L'analyse de l'action de la DATAR, a posteriori, c'est-à-dire à la lumière des aléas successifs qui survinrent, suggère que les opérations d'aménagement, les stratégies de dés-

L'objectif prioritaire devient l'adaptation des productions industrielles à la demande mondiale dans le but de "desserrer la contrainte extérieure à travers le redéploiement industriel". La spécialisation en vue de l'exportation s'effectue de manière sélective : les aides stimulent les positions fortes tandis que les désengagements se multiplient dans les secteurs dont le marché décline. Ce processus, qui s'accélère après le second choc pétrolier, et le choix en faveur d'une monnaie stable, s'inscrivent dans une politique qui proclame son libéralisme (restaurer les marges des entreprises pour assurer leur agressivité commerciale) mais qui de fait maintient de nombreux aspects interventionnistes.

#### 1. Une politique sélective.

L'action "pour fortifier" les secteurs en développement reprend la poursuite des grands programmes et y adjoint les aides aux activités stratégiques.



Les programmes électro-nucléaire, télécommunications, matériel ferroviaire, aérospatial et électronique professionnelle, conduits par de grandes entreprises dont beaucoup sont nationales, ont représenté des pôles dynamiques. Appuyées sur l'importance du marché intérieur, souvent stimulées par les commandes de l'Etat, ces entreprises ont pu faire preuve de prospections offensives à l'extérieur.

A partir de 1979, le Comité ministériel fixant les orientations de développement industriel à caractère stratégique (CODIS) détermine les secteurs économiques d'avenir, et confirme la priorité des projets par l'apport d'aides spécifiques : la bureautique, l'électronique grand public, la robotique, les biotechnologies, les économies d'énergie,... et après 1980 le textile, ont été retenues par ce comité.

Le gonflement des aides à l'exportation, les appuis au redéploiement international des grandes firmes, le renforcement du rôle de l'ANVAR (Agence Nationale pour la valorisation de la recherche) mobilisent les fonds publics en faveur des "créneaux porteurs".

Les interventions sectorielles au bénéfice des activités en difficulté donnent lieu à différents plans de sauvetage (plan de la sidérurgie en 1978, plan chantiers navals) qui atténuent les problèmes liés au désengagement des entreprises de secteurs menacés. La multiplication des fonds pour l'apport de financements privilégiés voudrait répondre aux sollicitations multiples des entreprises en difficulté : Fonds Spécial d'Adaptation Industrielle (FSAI) ; Comité interministériel pour l'Aménagement des Structures Industrielles (CIASI) dont les interventions à chaud avec des crédits du FDES permettent de rétablir des situations compromises ; les Comités Départementaux de Financement (CODEFI) qui depuis 1974 apportent, entre autres aides, des avances de trésorerie, par exemple.

## 2. La bipolarisation : une industrie à deux vitesses.

La mise en oeuvre de la stratégie de redéploiement amplifie la différenciation des branches industrielles dans la crise.

Le ralentissement affecte de manière inégale les branches. Les industries lourdes de biens intermédiaires cumulant les handicaps (surcapacités, forte consommation d'énergie,...) se maintiennent avec des soutiens de l'Etat. Les industries de consommation confrontées à une concurrence étrangère très forte subissent de nets replis qui accélèrent la pénétration du marché intérieur : les pertes d'effectifs atteignent 20 à 30% de l'emploi de ces branches.

Par contre, l'industrie automobile conforte ses positions, comme les branches des industries d'équipement dont les échanges extérieurs deviennent excédentaires : le mouvement de redéploiement concerne d'abord ces branches et, dans ces branches, les grands groupes qui ont avancé dans leur multinationalisation.

### *La concentration des aides de l'Etat.*

Le secteur des biens d'équipement, fer de lance du redéploiement, a accaparé les aides de l'Etat. En 1976, sept groupes (Thomson, CGE, CIT-HB, Alsthom-Atlantique, Empain, Dassault, SNIAS) ont cumulé la moitié

des aides à l'industrie, et la totalité des industries d'équipement les trois quart(9).

Ces chiffres caractérisent la timidité de la politique industrielle en faveur des Petites et Moyennes Industries (PMI) alors que celles-ci paraissent mieux résister aux effets de la crise : entre 1974 et 1980 la diminution de leurs effectifs salariés est moindre que celle des effectifs des plus grands établissements (- 5% entre 200 et 500 salariés, - 12% au-dessus de 500 salariés)(10). L'expression "bipolarisation"(11) de l'appareil industriel français rend compte de l'opposition entre de grands groupes aux stratégies mondialistes et des PMI ancrées dans leur environnement régional.

## 3. Désindustrialisation et bouleversement de la carte industrielle de la France.

La période 1974-1981 est celle du recul massif de l'industrie dans l'économie française : elle n'emploie que 22,5% des effectifs contre 25,8% en 1974, elle ne participe qu'à 30,7% de la valeur ajoutée contre 33,3%, les investissements ne constituent plus que 22,5% du total contre 27,2% (12). Outre la somme des difficultés d'entreprises individuelles, ce sont les régressions de secteurs entiers qui expliquent cette situation : les reconversions industrielles n'ont fait qu'amplifier les désengagements (120.000 salariés dans la sidérurgie en 1979, 109.000 en 1980) ; des secteurs traditionnels comme les industries du cuir ou les industries textiles s'effondrent (moins 25.000 emplois par an et un solde commercial devenu négatif pour le textile) ; des industries considérées comme porteuses d'avenir enregistrent l'échec des tentatives de sauvetage comme l'industrie de la machine-outil (plan machine-outil de 1976). Les efforts consentis surtout après 1980 pour impulser le développement des industries nouvelles à contenu technologique élevé ne sont pas suffisamment sensibles pour juguler le déclin de l'emploi industriel.

Dans ces conditions "l'aménagement du territoire ne disposera-t-il plus des bataillons de l'industrie pour mener sa politique de décentralisation et d'équilibrage de l'emploi entre les régions" s'interroge en 1980 le comité d'aménagement du territoire dans son rapport de synthèse dans le cadre de la préparation du VIII<sup>e</sup> Plan. L'amenuisement des fruits de la croissance disponibles comme l'utilisation massive des aides de l'Etat dans les régions de conversion (interventions du FSAI) de plus en plus nombreuses réduisent la fonction de l'aménagement du territoire à la neutralisation des conséquences locales du redéploiement.

Les cartes d'évolution de l'emploi industriel (Fiche Ig) soulignent l'ampleur du bouleversement spatial survenu entre 1975 et 1982. La désindustrialisation du nord et du nord-est de la France est rapide. L'infléchissement négatif de la variation de l'emploi industriel (13) est moins brutal dans l'ouest et le sud-ouest de la France : meilleure résistance des PMI intégrées aux tissus locaux, attrait d'espaces et de sociétés adaptés aux logiques d'entreprises qui ne refusent pas de s'installer "à la campagne"(14), poursuite des effets de la décentralisation,..., de nombreux éléments se juxtaposent pour rendre compte de ce renversement d'évolution, qu'explique également, comme dans le Midi, la réussite de développements industriels liés à l'expansion de nouveaux centres de recherches.

## IV - LA MODERNISATION DE L'INDUSTRIE

Le changement politique de 1981 s'est traduit par la mise en oeuvre d'une politique économique de relance d'inspiration keynésienne et par d'importantes réformes de structures avec la nationalisation des principaux groupes industriels et bancaires. Dans le contexte de crise mondiale, les effets attendus de cette politique ont été contrariés par l'aggravation de l'inflation et le déséquilibre des échanges extérieurs. Dès juin 1982, (blocage des prix et des salaires) s'engageait une politique économique différente qui s'imposait dans le secteur industriel à travers les choix du IX<sup>e</sup> Plan et dans le Plan de modernisation industrielle (1984).

### 1. Relance et politiques structurelles (1981-1983)

A l'opposé des politiques déflationnistes de nombreux autres pays industrialisés, le gouvernement de gauche en 1981 mise sur la croissance pour atteindre ses objectifs prioritaires : réduire le chômage et améliorer le pouvoir d'achat des ménages à bas revenus, reconquérir le marché intérieur et développer un appareil industriel puissant.

#### *Les nationalisations.*

La loi du 11.2.1982 transfère à l'Etat les actions de cinq sociétés mères : CGE (Compagnie Générale d'Electricité), Thomson-Brandt, Saint-Gobain, Péchiney-Ugine-Kuhlmann, Rhône-Poulenc, et de 36 banques. Parallèlement l'Etat prend le contrôle de grandes sociétés soit à forte participation étrangère (CII-Honeywell-Bull), soit très spécialisées (Aéronautique Dassault, Matra). Après ces opérations le secteur nationalisé représente un cinquième des effectifs de l'industrie, réalise 31% de l'investissement industriel et 22,5% de la valeur ajoutée(15).

Les nationalisations résultent de plusieurs considérations qui associent à des principes politiques et idéologiques, la systématisation du processus de concentration déjà largement entamé antérieurement, la volonté de mettre en oeuvre une réelle politique industrielle. Les grands groupes nationalisés sont en effet considérés comme les fers de lance de la rénovation technologique et sociale dans l'industrie.

Soumis à l'équilibre financier, objectif à atteindre pour 1985, les groupes industriels nationalisés ont reçu de massifs apports de fonds de l'Etat (près de 20 milliards de F par an en 1983 et 1984). Ces groupes intégrés au processus de planification ont signé avec l'Etat des contrats de plan qui fixent les limites de la tutelle de l'Etat, qui garantissent leur autonomie de gestion et qui, en contre-partie des apports de l'Etat, déterminent les engagements industriels et sociaux de l'entreprise :

- l'Etat peut assurer le financement des investissements ou augmenter les fonds propres (Etat actionnaire), mais il peut aussi consentir des avantages dans ses fournitures (par l'intermédiaire d'autres groupes comme EDF, la SNCF,...) ou garantir des commandes (Etat client) ;
- certains groupes peuvent être orientés vers des investissements visant à la reconquête du marché intérieur dans une perspective alternative à la stratégie d'inter-

nationalisation : investissements dans des établissements d'industries de consommation, dans des bassins d'emploi en difficulté.

#### *Les restructurations et la logique des pôles*

Les restructurations opérées à partir des groupes nationalisés ont repris les logiques plus anciennes des grands projets des années soixante qui alliaient objectifs technologiques et souci de maintenir l'indépendance nationale. Cette logique du "champion national"(16) s'affirme progressivement en relation avec la montée de l'effort de développement technologique. Ainsi se constituent, par redistribution d'activités et d'établissements, de grandes unités inscrites dans une branche définie : Rhône-Poulenc, pôle de la chimie diversifiée reçoit les activités pharmaceutiques de Péchiney, Bull, pôle de l'informatique et de la bureautique, etc, jusqu'au nouveau découpage de septembre 1983 entre Thomson et la CGE qui consacre Thomson comme pôle de l'électronique grand public et la CGE comme pôle de la communication, mais après une phase provisoire qui prendra fin en 1987.

#### *Les principaux axes de la politique industrielle.*

Fondée sur la prévision d'une croissance soutenue et sur l'outil des groupes nationalisés la politique industrielle s'articule autour de trois grandes orientations :

- la modernisation des industries de base (chimie lourde, sidérurgie,...) s'inscrit dans des programmes de rationalisation et de soutien par les aides de l'Etat aux "ossatures" d'une économie industrielle moderne ;
- la restructuration de branches des industries de transformations pour retrouver leur compétitivité : le plan textile-habillement (1981), le plan machine-outil (1981) d'un montant de quatre milliards de F, le programme productique,... ;
- le développement d'une politique de filières (la filière est l'ensemble des relations entre des branches, que ces relations soient les étapes d'un processus de production dans l'intégration ou qu'elles soient l'utilisation de procédés identiques), en particulier dans le programme d'action filière électronique (1982) qui réorganise la production, les structures et la diffusion depuis la production des circuits intégrés jusqu'aux réseaux de communication.

L'alourdissement de la contrainte extérieure et plus précisément la conjoncture entraînée par la politique monétariste américaine se sont conjugués aux impacts internes de cette politique de relance pour rendre très coûteux les résultats enregistrés : croissance de la consommation des ménages, maintien de la croissance industrielle, stabilisation des chiffres du chômage, mais niveau d'inflation élevé et déficit commercial de 100 milliards de F en 1982. Dès 1982, le blocage des prix et des salaires infléchissait la politique économique qui en 1983 choisit le retour aux grands équilibres et à la rigueur.

### 2. Le programme de modernisation.

Dans le IX<sup>e</sup> Plan la modernisation de l'industrie est la priorité majeure. Le développement des industries de pointe et le maintien des secteurs qui occupent de fortes positions à l'exportation mobilisent les efforts



financiers les plus grands. La modernisation des industries de transformation doit répondre à une logique de marché et se fonder "sur les initiatives locales ou provenant des branches professionnelles"(17). Enfin les industries de base doivent retrouver la compétitivité, celles non rentables donnant lieu à reconversion. Ces orientations accentuent le redéploiement de l'industrie et peuvent accroître la bipolarisation du tissu industriel : l'Etat en concentrant ses moyens sur les branches et les filières compétitives, les régions et les nouveaux partenaires aux compétences reconnues dans les lois de décentralisation se mobilisant pour soutenir les entreprises locales et les secteurs en difficulté.

#### *La synergie recherche-industrie.*

Le rattachement de la Recherche au Ministre de l'Industrie, puis la loi d'orientation de la recherche et de la technologie (1982) qui fixe à 2,5% du PNB l'objectif à atteindre en 1986 pour les dépenses de recherche de l'Etat, soulignent l'importance de l'option prise dès 1981 et concrétisée ensuite :

- rôle accru de l'ANVAR dans l'appui à l'innovation ;
- ouverture des ZIRST (zones d'innovation et recherches scientifiques et techniques) qui concentrent des centres de recherche et des établissements industriels qui développent des technologies modernes.

L'accent mis sur la liaison recherche-industrie suscite de multiples initiatives qui constituent un volet essentiel des contenus des plans régionaux : la multiplication des technopôles résulte de ce vaste mouvement.

#### *Le Fonds Industriel de Modernisation (FIM) et le drainage de l'épargne.*

A partir de 1983, pour financer les investissements de modernisation, l'Etat créé le FIM dont les prêts aux entreprises à taux réduit sont alimentés (3 milliards de F en 1983, 5 milliards de F en 1984) par les CODEVI (Compte pour le Développement de l'Industrie) qui reçoivent les dépôts des particuliers rémunérés comme ceux des Caisses d'Epargne et aux revenus exonérés d'impôts. Géré par un comité directeur qui reçoit les dossiers instruits par l'ANVAR, le FIM devient un levier de la politique industrielle de modernisation.

#### *Le plan de modernisation industrielle et les secteurs en crise.*

Le fléchissement de la consommation des ménages se répercute en 1983 sur des branches jusqu'alors épargnées par la crise, telle l'automobile, et le plafonnement des aides consenties aux secteurs en difficulté y précipite les déclinés. Le plan acier de 1982 qui prévoyait 15.500 suppressions d'emplois doit être revu en 1984. Après la relance de la production charbonnière nationale décidée en octobre 1981 et la stabilisation envisagée en 1983, la subvention publique accordée à Charbon nages de France est bloquée en 1984 au niveau de 1983.

Dernier exemple, après avoir été massivement soutenue l'activité des chantiers navals serait à l'avenir beaucoup moins subventionnée par l'Etat.

Cette évolution se traduit par l'augmentation du chômage. Des entreprises sont laissées pour compte dans la modernisation (20.000 faillites en 1982, 25.000 en

1984) et les emplois industriels diminuent : 110.000 emplois en moins en 1983, 150.000 en 1984. L'industrie française a perdu un million d'emplois depuis dix ans.

### **3. L'aménagement dominé par les conversions.**

Avec l'adoption des lois de décentralisation et avec la mise en oeuvre de la planification régionale, qui modifie les compétences en matière d'aménagement du territoire, l'Etat intervient sur des opérations d'envergure. Par exemple, le CIALA (Comité Interministériel d'Aide à la Localisation des Activités) ne décide l'attribution de la prime d'aménagement du territoire qu'aux plus importantes créations d'emplois industriels, les autres opérations étant du ressort des conseils régionaux.

La politique d'aménagement, intégrée dans les choix de la modernisation industrielle, participe, par des interventions sur l'environnement des entreprises au développement technologique :

- élaboration par le Ministère de l'Education Nationale et la DATAR du schéma directeur de développement des Instituts Universitaires de Technologie (1983) ;
- programme de régionalisation de l'Agence Nationale pour le Développement de la Production Automatisée (ADEPA) ;
- soutien aux "pépinières" d'entreprises, aux Centres Régionaux d'Innovation et de Transfert de Technologie (CRITT), etc.

Cependant, dès 1983, aux effets de la crise ouverte en 1974 s'ajoutent les premières conséquences des choix de la politique de modernisation industrielle : les créations industrielles peu nombreuses n'amortissent plus les fermetures des usines de l'industrie de biens de consommation, automobile compris. Si les régions et les collectivités locales définissent de nouveaux dispositifs pour intervenir dans les bassins d'emploi auprès des entreprises en difficulté, la politique nationale orientée vers les régions industrielles qui subissent depuis dix années une récession continue, prend des orientations plus globales : le traitement des zones en difficulté dépasse le seul secteur industriel pour englober l'aménagement de l'ensemble de la zone.

#### *Les friches industrielles.*

Amorcée par la région du Nord, aidée par la DATAR, le traitement des friches industrielles, c'est-à-dire des espaces délaissés par l'industrie dont les activités ont cessé, améliore l'environnement et recycle pour de nouveaux usages, y compris industriels, des terrains situés dans des espaces à proximité des axes de communication. Pour la "reconquête" de ces friches, la Caisse des Dépôts et Consignations accorde des prêts spécifiques ; dans les grandes opérations l'Etat apporte une subvention pour le réaménagement des terrains : 50 hectares de l'usine des Ciments Lafarge à Desvres, 15 hectares de terrils à Wattrelos (Nord-Pas-de-Calais),..., ont été récupérés ainsi.

#### *Les pôles de conversion.*

Dans quinze pôles de conversion (Fiche IIIc), le gouvernement a mis en oeuvre en 1984 des programmes de redéveloppement dont la DATAR assure la coordination.

Dans des zones très touchées par la crise (bassins charbonniers et sidérurgiques, chantiers navals) et jugées prioritaires, les aides de l'Etat mobilisent des dispositifs en faveur des entreprises (localisation de nouveaux emplois, crédits d'équipement,...) mais les mesures s'étendent à l'ensemble des équipements, aux logements, au cadre urbain, à la formation professionnelle, au transfert de technologie. L'efficacité de la dotation de deux milliards de F affectés aux quinze pôles devrait apparaître d'abord dans les emplois du bâtiment et des travaux publics. Ces orientations de la politique de conversion s'efforcent de recycler un cadre industrialo-urbain devenu obsolète avec le déclin des activités de l'industrie lourde.

La politique de modernisation des années quatre vingt comme pendant la phase de redéploiement industriel de la fin des années soixante-dix, se double d'une modification rapide de la carte industrielle nationale : la région

parisienne, la région lyonnaise mais surtout les régions du midi et les centres urbains, sièges d'activités de pointe performantes (Grenoble, Montpellier, Nice, Toulouse) attirent de nouveaux emplois. Dans ces conditions, des régions paraissent mieux à même de mobiliser certains atouts dans le cadre de la politique de modernisation. D'autres sont défavorisées et requièrent la solidarité nationale au moment où les redistributions des surplus de la croissance deviennent hypothétiques, et au moment où la modernisation industrielle impose ses contraintes financières. De nouvelles concurrences interrégionales se profilent, de nouveaux enjeux se font jour pour l'aménagement du territoire. Les rééquilibres géographiques ne se posent plus dans les mêmes termes : l'allègement en 1985 de la procédure d'agrément qui datait de 1955 lève une contrainte à l'industrialisation de l'Ile-de-France, et symbolise les bouleversements intervenus dans l'articulation entre l'industrie et l'espace.

#### Notes

- (1) Le découpage de la période 1945-1985 en quatre phases distinctes s'inspire de celui de M. Yves MORVAN dans "La politique industrielle française depuis la Libération : quarante années d'interventions et d'ambiguïtés" in La Revue d'Economie Industrielle, n° 1, 1983.
- (2) INSEE : Le mouvement économique en France, 1949-1979. Mai 1981.
- (3) Trente ans de décentralisation industrielle en France (1954-1984). Cahiers du CREPIF, n° 7, 1984.
- (4) A. SALLEZ : Décentralisation des grandes industries et entraînement économique local. Dossiers du Centre Economie-Espace-Environnement. Avril 1981, Université Paris-Sorbonne.
- (5) A. AZOUYI, M. BENARD, et alii, sous la direction de Chr. SAUTTER : Fresque historique du système productif. Les Collections de l'INSEE. INSEE, 1974.
- (6) J.P. GILLY, F. MORIN : Les groupes industriels en France. Notes et Etudes Documentaires, n° 4605-4606. La Documentation Française, 1981.
- (7) L. STOLERU : L'impératif industriel. Paris, Le Seuil, 1969, 295 p.
- (8) A. LE PORS et J. PRUNET : Les transferts entre l'Etat et l'industrie. Economie et Statistique, INSEE, 1975.
- (9) Le Monde du 27.9.1979 : Compte-rendu du rapport HANNOUN, non publié.
- (10) M. DIDIER : Crise et concentration du système productif. Economie et Statistique. INSEE.
- (11) M. SAVY et A. VALEYRE : Redéploiement et espace économique. Travaux et recherches de prospective, n° 85. La Documentation Française, 1982.
- (12) Elie MESSECA : Analyse sectorielle du tissu industriel. Le tissu industriel. Les Cahiers Français, n° 211. La Documentation Française, 1983.
- (13) A. VALEYRE : Dynamique régionale de l'emploi et division spatiale du travail. Revue d'économie régionale et urbaine, 1982, n3.
- (16) Rapport G. CHAVANNES : Des usines à la campagne. L'industrie en milieu rural. Etude de politique industrielle, n2. La Documentation Française, Paris 1975.
- (15) J. BLANC, C. BRULE : Les nationalisations françaises en 1982. Notes et Etudes Documentaires, n° 4721-4722. La Documentation Française, 1983.
- (16) Chr. STOFFAES : Le fil conducteur des restructurations in Nationalisations industrielles et bancaires. Les Cahiers Français, n° 214. La Documentation Française, 1984.
- (17) Rapport des travaux préparatoire au IX<sup>e</sup> Plan.

#### BIBLIOGRAPHIE COMPLEMENTAIRE

- ADEFI : Régions et politiques industrielles. 1984, Paris, Economica.
- M. ALBERT : Le pari français. 1985, Paris, Seuil, 398 p. nouvelle édition.
- Ph. AYDALOT : crise et espace. 1984, Paris, Economica, 350 p.
- B. BELLON et J.M. CHEVALIER : L'industrie en France. 1983, Paris, Flammarion, 451 p.
- G. de BONNAFOS, J.J. CHANARON, L. de MAUTORT : L'industrie automobile. 1983, Paris, La Découverte.
- A. BOUBLIL : Le socialisme industriel. 1977, Paris, PUF, 322 p.
- X. de BROUWAEYS et P. CHATELAIN : Les France du Travail. 1984, Paris, PUF, 267 p.
- J.J. CARRE, P. DUBOIS, E. MALINVAUD : Abrégé de la croissance française. 1973, Paris, Seuil, 269 p.
- J. FOURASTIE : Les trente glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975. 1979, Paris, Fayard, 288 p. dans Edition Pluriel.
- M. FREYSSENET : La sidérurgie française 1945-1979. 1979, Paris, Savelli, 243 p.
- J. LE GARREC : Demain la France. Les choix du IX<sup>e</sup> Plan 1984-1988. 1984, Paris, La Découverte, 240 p.
- J.H. LORENZI, O. PASTRE, J. TOLEDANO : La crise du XX<sup>e</sup> siècle. 1980, Paris, Economica, 389 p.
- Cl. MANZAGOL : Logique de l'espace industriel. 1980, Paris, PUF, 246 p.
- S. PARE : Informatique et géographie. 1982, Paris, PUF, 224 p.
- O. PASTRE : L'informatisation et l'emploi. 1983, Paris, La Découverte, 127 p.
- B. PLANQUE : Innovation et développement régional. 1983, Paris, Economica, 185 p.
- Politiques (les) industrielles in Revue d'économie industrielle, 1984, Paris, Dalloz.
- Th. SAINT-JULIEN : Croissance industrielle et système urbain. 1982, Paris, Economica.



## FICHE IIIa



## Les aides incitatives d'aménagement du territoire

*"Notre règle d'or est de toujours laisser les chefs d'entreprise décider en dernier ressort de leur localisation. Je conviens volontiers que nous exerçons sur eux un pouvoir d'influence plus ou moins fort allant dans certains cas jusqu'à utiliser l'arme redoutable de l'agrément en région parisienne pour orienter le choix (P. 263)... En échange des autorisations que nous accordons, nous pouvons demander quelque chose qui bénéficie à la province. C'est du "chantage"... mais c'est aussi un moyen de négociation efficace (P. 273)". Fr. Essig : DATAR. Des régions et des hommes, 1979, Stanké, 299 p.*

Pour développer une politique nationale d'aménagement du territoire les pouvoirs publics français ont certes utilisé les effets induits par la localisation des équipements publics. Mais ils ont aussi établi dès les années 1950 un système subtil à deux faces. Un dispositif financier spatialisé consiste à orienter géographiquement le comportement des agents économiques privés par l'attribution de subventions ; un dispositif réglementaire, contraignant, pèse sur le pôle économique majeur du pays : l'agrément en région parisienne, c'est-à-dire la possibilité pour l'administration centrale d'y autoriser ou d'y refuser des localisations d'entreprises. Ces deux catégories de mesures, l'une incitative, l'autre autoritaire, se complètent et permettent au gouvernement d'entrer en négociation avec les entreprises dynamiques, issues de la région métropolitaine centrale. En période de croissance macro et microéconomique cette association d'une "carotte" et d'un "bâton" a été d'une efficacité certaine, pour contrôler centralement la mobilité spatiale des établissements économiques, et infléchir géographiquement leurs localisations au profit des zones prioritaires d'aménagement du territoire. Toutefois, en période de faible croissance globale, les contraintes pesant sur la région Ile-de-France ont été progressivement atténuées, sans disparaître tout à fait cependant. Ce pôle socio-économique dominant du pays se modernise et doit accroître sa compétitivité internationale, sans générer autant que précédemment des opérations de décentralisation d'activités en dehors de la région. En outre, les petites et moyennes entreprises jouent un rôle essentiel dans le renouvellement du tissu productif dans cette région comme dans d'autres, ce qui explique l'allègement des contrôles administratifs.

### Agrément et redevance en région Ile-de-France

L'agrément administratif, institué par le décret du 5 janvier 1955, est exigé de tout agent économique privé ou public qui souhaite en région Ile-de-France construire, acheter ou louer des surfaces au sol nécessaires à ses activités au-delà d'un certain seuil quantitatif de m<sup>2</sup> : soit jusqu'en 1984, 1 500 m<sup>2</sup> pour les locaux industriels, 1 000 m<sup>2</sup> pour les bureaux (décret du 31 décembre 1958), ou 5 000 m<sup>2</sup> pour les entrepôts (10 000 m<sup>2</sup> en 1967). La décision administrative, préalable à une demande de permis de construire en cas de construction neuve par exemple, est instruite par un Comité interministériel unique, créé par décret le 24 octobre 1967 : le Comité de Décentralisation. Il est composé de fonctionnaires et de personnalités qualifiées nommées par le Premier Ministre ; l'une d'elles préside le Comité. Au regard du secteur privé, ce Comité se borne à donner un avis, généralement suivi par l'autorité qui prend la décision en délivrant le permis de construire : le Ministère de l'Urbanisme et du Logement. Quant il s'agit du secteur public, c'est le Président du Comité qui prend la décision, au nom du Premier Ministre. Il faut rappeler que le décret de 1955 a été en son temps très critiqué comme portant atteinte à l'autorité des maires, à l'autonomie communale ou encore à la liberté individuelle des entrepreneurs. En 1956 le Conseil Economique et Social émet un avis en faveur du maintien du décret.

Pour les locaux industriels les agréments délivrés portent en 1982 sur 430 000 m<sup>2</sup> ; et pour les entrepôts sur 500 000 m<sup>2</sup>.

A partir de 1980, pour tenir compte des effets de la crise industrielle en région Ile-de-France, l'agrément est accordé automatiquement pour les petites et moyennes entreprises industrielles, indépendantes, de moins de 100 salariés. Cet agrément est également automatique pour les quartiers généraux des firmes multinationales souhaitant se localiser dans cette région, afin d'attirer des centres de commandement internationaux.

Le Conseil des Ministres du 14 décembre 1984 a allégé la procédure de l'agrément en région Ile-de-France afin d'en favoriser la modernisation tant industrielle que tertiaire. Aussi l'agrément a été supprimé pour toute implantation d'activités (bureaux, industries, entrepôts) dans les villes nouvelles de la région, ainsi que pour les opérations de construction de bureaux non affectés et de rénovation de bureaux sans extension de surface. Par ailleurs, les seuils de l'agrément ont été relevés pour la construction ou l'extension de locaux

industriels (3000 m<sup>2</sup>), et de bureaux affectés (2000 m<sup>2</sup>).

Environ 350 000 emplois industriels ont été orientés en dehors de la Région Ile-de-France depuis 1955 par la technique de l'agrément (1).

Chaque année, le Gouvernement fixe un volume maximal d'autorisations à accorder pour le secteur tertiaire. Actuellement ce quota est de 700 000 m<sup>2</sup> pour l'ensemble des constructions, achats ou locations de la part des entreprises utilisatrices. Un quota de 250 000 m<sup>2</sup> est établi pour les promoteurs de bureaux dont le métier est précisément d'en construire "en blanc", dans l'attente d'une utilisation ultérieure. En 1982 les agréments ont porté sur 685 000 m<sup>2</sup> pour les bureaux.

Pour les administrations publiques, les contraintes sont rigoureuses : le Conseil des Ministres, voulant renforcer la politique de décentralisation tertiaire tant privée que publique, a décidé de stabiliser les surfaces occupées par les administrations en région Ile-de-France, et d'exiger de chaque ministère et établissement public national la définition d'un plan de localisation. Il comprend des propositions de décentralisation en province. La DATAR suit l'élaboration de ces documents et favorise les opérations de décentralisation qui en découlent, cadrées dans des contrats de localisation, passés entre l'organisme décentralisé et la collectivité locale d'accueil (Fiche Ic). Ces contrats s'appliquent aussi aux entreprises privées.

L'agrément est maintenu pour toutes les opérations des administrations de l'Etat en région Ile-de-France, le Comité de Décentralisation continuant à négocier les programmes de localisation des ministères.

Au sein de ces dispositions les cinq villes nouvelles de la région Ile-de-France sont favorisées, pour recevoir les retombées de la croissance de la métropole parisienne.

L'agrément a été complété par l'institution de la redevance (loi du 2 août 1960), taxe exigible dans la région Ile-de-France à partir du moment où un agrément est accordé. Jusqu'en 1982, les taux financiers étaient soumis à des valeurs maximales à ne pas dépasser : pour les surfaces industrielles : 200 F/m<sup>2</sup>, et 500 F/m<sup>2</sup> pour les bureaux. Par la loi du 3 décembre 1982 la redevance sur la création de locaux industriels a été supprimée en raison de la désindustrialisation croissante de la région ; mais la redevance sur les bureaux a été maintenue et portée à un plafond de 1 300 F/m<sup>2</sup>. La redevance concerne également les établissements de recherche. Les locaux à usage de bureaux sont ceux où sont exercées des activités

de direction, de service, de conseil, d'études, d'ingénierie, de traitement mécanographique ou d'informatique de gestion. Il peut s'agir d'une opération de construction de locaux ou de transformation de locaux préexistants. Toutefois, les bureaux réalisés au sein des établissements industriels sont exonérés de la redevance afin de faciliter la tertiarisation de pointe du secteur secondaire en Ile-de-France. Le coût financier d'une localisation tertiaire en région d'Ile-de-France est maintenant loin d'être négligeable, surtout pour les PME. L'ouest de la région Ile-de-France est plus taxé que l'est à des fins de rééquilibrage entre ces deux espaces des relations habitat-emploi. Les villes nouvelles de la région Ile-de-France sont privilégiées par rapport aux autres territoires de la région.

Ces mesures, centrées sur le pôle économique dominant du pays, permettent essentiellement à l'Etat d'entrer en relation avec les entreprises, et secondairement d'y augmenter quelque peu le coût de la localisation du secteur tertiaire. Le premier aspect a été fondamental en période de croissance et de gestion centralisée de l'aménagement du territoire pour établir la fonction d'orientation géographique de l'Etat vis-à-vis des entreprises dynamiques, s'étendant hors de la capitale, et ayant besoin d'aires nouvelles de décentralisation. Actuellement le contrôle s'est renforcé sur le secteur tertiaire, public et privé, toujours en renouvellement positif en région Ile-de-France.

Historiquement, il faut aussi rappeler que le décret du 21 mai 1964 a créé le régime de l'indemnité de décentralisation, prenant en charge sur le budget de l'Etat une partie des coûts financiers dus à des transferts géographiques de matériels techniques à l'occasion d'une décentralisation industrielle hors du Bassin Parisien : frais de démontage et de transport étaient couverts jusqu'à 60 %. Cette indemnité a été supprimée en mars 1982.

### Les primes d'aménagement du territoire

#### *Une évolution lente et pragmatique*

Le décret du 30 juin 1955 définit pour la première fois le régime des primes spéciales d'équipement, accordées par le Fonds de Développement Economique et Social (FDES), dans certaines parties du territoire national à convertir économiquement, pour y attirer de nouvelles entreprises. Les zones critiques sont précisées en 1956 : il y en a 26. Précédemment des prêts financiers étaient distribués, ainsi que des bonifications d'intérêt ; puis suivront diverses exonérations fiscales locales (patente) ou des réductions du droit de mutation. En 1959, une dizaine de zones spéciales de conversion donne droit à des primes réévaluées, alors, qu'ailleurs, sur l'ensemble du territoire des primes moins importantes sont données selon l'état de l'environnement socio-économique des entreprises. En 1960, les primes sont partout éligibles, à une distance d'au moins 200 km de Paris.

Après la création en 1963 de la DATAR, le régime des primes d'aménagement du territoire se précise en 1964 : une carte des régions aidées est établie par l'Etat pour la première fois, et les primes ne sont accordées que dans ces régions prioritaires. Les objectifs demeurent les mêmes qu'avant : contrecarrer la sous-industrialisation de l'Ouest, du Sud-Ouest et du Centre du pays, traiter les conversions tant industrielles qu'agricoles, même en dehors des régions prioritaires, et poursuivre la décentralisation de la région parisienne. Deux types d'espaces sont prescrits : zones de développement régional (Ouest-Sud-Ouest du pays) et zones d'adaptation industrielle : une quinzaine éparpillée sur l'hexagone. Deux sortes de primes existent : primes de développement régional et primes d'adaptation industrielle, calculées en pourcentage des investissements réalisés par les entreprises. Une carte précise dans le même temps les zones où les exonérations fiscales sont autorisées ou interdites : la "zone blanche".

En 1966, le seuil de recevabilité des demandes de primes de développement régional passe de 30 à 20 emplois dans les zones de rénovation rurale et en Corse, s'adaptant ainsi aux nouvelles priorités spatiales de l'aménagement du territoire (15 emplois en 1969).

En 1967, une prime à la création ou à la décentralisation tertiaire est créée par décret, mais ne connaît aucun succès du fait de ses conditions irréalistes au regard de la dynamique de ce secteur d'activités : 100 emplois à constituer en 3 ans et dans les villes de province, éloignées de la capitale.

En 1972, en ce qui concerne l'industrie, zones de développement régional et d'adaptation industrielle sont fusionnées. La prime tertiaire peut être donnée dans toutes les zones bénéficiant de la prime de développement régional (PDR).

Le décret du 14 avril 1976 prend en considération le volume de l'emploi, et non celui de l'investissement, pour déterminer les valeurs des primes d'aménagement du territoire, en raison de l'augmentation du taux de chômage dans le pays. Les seuils de recevabilité des demandes de PDR sont modulés selon les zones : 30 emplois en général, 10 emplois dans les petites villes (moins de 15 000 habitants), 6 emplois dans les zones de rénovation rurale. La prime tertiaire s'étend encore : partout sauf dans la "zone blanche" précitée.

L'aide spéciale rurale, instaurée par le décret du 24 août 1976, concerne les cantons ruraux en déclin démographique entre 1968 et 1975, et ayant une densité de 20 habitants ou moins au km<sup>2</sup> en 1975, soit quelque 300 cantons couvrant 13 % du territoire. C'est une aide à tout emploi non agricole. Son principe est actuellement maintenu, sur financement d'Etat, dans le cadre de la prime régionale à l'emploi.

Créé en septembre 1978, le Fonds Spécial d'Adaptation Industrielle (FSAI) concerne la conversion des bassins sidérurgiques, miniers et de la construction

navale, et distribue des aides en fonction des investissements réalisés et non pas en fonction du volume des emplois créés.

Au total, entre 1955 et 1975, la moitié des emplois industriels provinciaux nouveaux ont été primés par les divers systèmes en place : soit environ 500 000 emplois. Ces primes ont donc bien accompagné, sinon impulsé, le mouvement de décentralisation industrielle. Les primes jouent à la marge, après qu'un entrepreneur ait décidé de se délocaliser : son choix peut être infléchi par les primes de quelques dizaines de km, sur tel bassin d'emploi plutôt que sur tel autre. Ces primes sont gérées par les entrepreneurs comme des ressources de trésorerie supplémentaires.

En 1983 les primes d'aménagement du territoire, d'un montant supérieur à un milliard de francs, ont favorisé la création prévue de 40 891 emplois.

En 1984, 827 opérations correspondant à 40 000 emplois ont bénéficié d'une prime d'aménagement du territoire (35 859 emplois industriels et 4 145 emplois tertiaires - emplois créés : 11 537, emplois d'extension : 14 638, emplois de reprises : 11 760, emplois de décentralisation : 743, emplois de conversion : 1 326. Cf. Lettre de la DATAR, mars 1985, n° 85).

Le secteur tertiaire a nettement moins contribué à la décentralisation : 110 000 emplois primés en provinces, dont moins de 40 000 émanant des administrations, d'où l'effort actuel du gouvernement dans ce domaine pour conforter la décentralisation politique. Mais décentralisation et déconcentration doivent être menées conjointement pour produire un effet positif dans le secteur tertiaire, tant public que tertiaire : les centres de responsabilité doivent se localiser en province. Le mouvement est en cours au sein du secteur bancaire, par exemple, public ou privé : cas des directions régionales qui ont compétence pour accorder un volume accru de crédits aux entreprises locales sans faire remonter la décision au siège parisien.

#### *Les dispositions actuellement en vigueur*

Fin 1981, le Gouvernement décide de simplifier le système des aides d'aménagement du territoire et de tenir compte de la décentralisation, en particulier en sollicitant l'avis des régions sur le nouveau dispositif proposé. Deux catégories de primes existent à présent : celui de l'Etat qui fait bénéficier certaines régions de la solidarité nationale, et celui des régions qui définissent leur politique régionale d'aménagement du territoire, dans le cadre général des règles maximales prescrites par l'Etat, pour respecter les normes européennes (loi du 2 août 1957 ratifiant le traité instituant la Communauté Economique Européenne). Par ailleurs les aides directes au développement économique sont attribuées par les régions ; les départements et communes n'ayant que des rôles complémentaires.



**La prime d'Etat :  
la prime d'aménagement  
du territoire : PAT  
(décret du 6 mai 1982) :**

La PAT est "destinée à la promotion d'activités dans certaines zones du territoire", sélectionnées et affichées - via une carte - par l'Etat, après consultation des régions françaises.

Les bénéficiaires potentiels sont l'ensemble des entreprises industrielles "qui, procédant à des investissements, créent ou maintiennent des emplois", et les entreprises du secteur tertiaire "qui créent, étendent ou assurent le maintien d'activités de recherche, de service, de direction, de gestion, d'ingénierie, de conception, d'étude et d'informatique", sans référence pour ces dernières au volume d'investissement réalisé. Ainsi bon nombre des services requis par l'activité industrielle entre dans le champ de la PAT, ce qui est nouveau, et conforte la constitution de tissus économiques régionaux plus autonomes. "Les sociétés civiles ou commerciales" assurant "la construction de bâtiments à usage professionnel ou l'achat de matériels neufs destinés à être utilisés en crédit-bail ou en location-vente par les entreprises exerçant une activité industrielle ou de recherche" peuvent aussi bénéficier de la PAT, à charge pour elles de "consentir aux entreprises utilisatrices les avantages correspondant à ceux qu'elles tirent de ce concours financier".

La PAT peut être sollicitée lors d'une création d'activité, d'une reprise d'activité dans des établissements en difficulté, d'une extension ou même d'une conversion interne d'activité, entraînant au moins le maintien de l'emploi existant précédemment.

Les seuils minimaux d'emplois, ouvrant droit à la PAT, sont de 20 emplois industriels en cas de création ou de reprise d'activité, et de 10 emplois dans le secteur tertiaire. Les emplois, qui doivent être stables et non pas temporaires, sont à créer en trois ans, et donnent lieu au versement de la PAT en deux ou trois tranches.

Les taux maximaux de la PAT sont distincts selon deux zones du territoire aidé : soit 35 000 F/emploi, dans la limite de 17 % de l'investissement hors-taxe ; soit 50 000 F/emploi dans la limite de 25 % de l'investissement ; ce dernier taux ne devant jamais être dépassé pour respecter la règle européenne en la matière. Le taux de la subvention est maximal pour le secteur tertiaire dans 23 pôles de recherche déterminés par l'Etat, c'est-à-dire les grandes villes du pays à l'exclusion de celles du Bassin Parisien. Cette prime, financée par l'Etat, est attribuée par le conseil régional pour le compte de l'Etat, qui instruit les dossiers de demande émanant des entreprises. Le conseil régional peut moduler les taux de la PAT sans dépasser les plafonds précités, fixés par l'Etat, pour sélectionner au sein des espaces prioritaires d'aménagement du territoire des zones particulières, requérant plus d'aides que d'autres. Il s'agit là de permettre une certaine régulation locale

dans la gestion de la PAT, correspondant à la décentralisation en cours dans le pays.

Toutefois, l'Etat accorde directement la PAT dans trois cas : quand il s'agit de demandes émises par des grandes entreprises (chiffre d'affaires supérieur à 500 millions de F ou investissement prévu supérieur à 25 millions de F hors taxe), quand la demande de la PAT entraîne une dérogation aux règles en vigueur, soit spatialement, en dehors des zones affichées (article 9-4 du décret cité) pour répondre à une crise locale grave, soit financièrement quand la PAT dépasse les plafonds maximaux définis par emploi, et enfin quand il s'agit de l'ensemble des demandes propres au secteur tertiaire.

Pour traiter ces dossiers non décentralisés l'Etat a créé le 12 juillet 1982 un organe spécialisé : le Comité interministériel des aides à la localisation des activités (CIALA), où siègent des représentants des diverses administrations concernées, et dont le secrétariat général est confié à la DATAR. Le CIALA, présidé par le Délégué à l'Aménagement du Territoire décide des attributions financières.

La PAT peut se cumuler avec les aides provenant des collectivités locales, relatives à l'achat ou à la location de bâtiments professionnels dans les limites fixées par la Communauté Economique Européenne.

Le dispositif géographique et économique de la PAT sera révisé par le Gouvernement en 1985 pour favoriser les investissements à fort contenu capitalistique.

**La prime des régions :  
la prime régionale à l'emploi : PRE  
(décret du 22 septembre 1982) :**

Cette prime, une subvention d'équipement en faveur des entreprises comme la PAT, admet également pour finalité l'encouragement à la création ou au maintien d'activités économiques, mais dans l'ensemble des régions françaises, et non plus dans certaines seulement comme pour la PAT. Il s'agit d'un dispositif décentralisé puisque la PRE est financée sur les ressources régionales, et qu'elle est gérée et définie par les instances régionales, dans les limites fixées par l'Etat dans le décret précité.

Le conseil régional détermine les activités économiques qui ouvrent droit à la PRE ; le président du conseil régional attribue la PRE pour le compte de la région. La prime peut favoriser la création d'activité, la reprise d'activité au sein d'établissement en difficulté, l'extension ou la conversion interne d'activité dans une entreprise. La PRE n'est pas cumulable avec la PAT. La PRE ne peut pas porter sur plus des 30 premiers emplois. Son taux maximal est de 20 000 F par emploi, mais seulement de 10 000 F par emploi dans les unités urbaines de plus de 100 000 habitants, ou de 40 000 F par emploi dans les zones de montagne, définies par le décret du 28 avril 1976 relazones agricoles défaimal estovrisées et par le décret du 24 août 1976 relatif à l'aide spéciale rurale. Dans ce dernier cas : la prime est de 40 000 F :

ce surcoût financier est apporté aux régions par l'Etat (CIAT du 6 mai 1982). La PRE peut admettre en complément les aides fournies par les collectivités locales concernées, mais dans la limite des plafonds prescrits par l'Etat. Enfin la PRE ne peut pas dépasser le double des fonds propres de l'entreprise bénéficiaire. La PRE concerne essentiellement les petites et moyennes entreprises sur l'ensemble du territoire national, et participe à l'effort de promotion du développement local, sous la responsabilité des régions. Le régime de la PRE est aujourd'hui divers selon les choix opérés par les conseils régionaux. En Alsace, la PRE peut être attribuée à partir du 4ème emploi créé ou maintenu ; en Franche-Comté le seuil normal a été fixé à 6 emplois ; dans les Pays de la Loire à 10 emplois, par exemple. Les secteurs économiques privilégiés par les régions se singularisent aussi : le secteur du bâtiment et des travaux publics peut recevoir la PRE partout en Lorraine, mais pas en Midi-Pyrénées, sauf dans les zones touchées par les décrets de 1976. Les taux sont différents : 5 000 F par emploi à Nancy ou Metz en Lorraine, à Orléans ou Tours dans le Centre ; mais 6 000 F à Besançon ou Montbéliard en Franche-Comté, ou 7 500 F dans certaines parties de l'agglomération d'Amiens, en Picardie, en fonction du taux de chômage local. Aucune PRE ne sera accordée en Rhône-Alpes dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants.

L'outil de la PRE permet une adaptation aux réalités socio-économiques des bassins d'emploi, et la traduction des volontés régionales en matière de politique d'aménagement du territoire régional. Cela est nouveau.

**Une autre prime des régions :  
la prime régionale à la création  
d'entreprises : PRCE  
(décret du 22 septembre 1982)**

La PRCE se substitue à la prime régionale à la création d'entreprises industrielles, instituée par le décret du 27 juillet 1977, et en élargit le champ : toutes les activités peuvent en être bénéficiaires. La PRCE est aussi une prime décentralisée, financée sur les ressources régionales, gérée et définie par le conseil régional, attribuée par le Président du conseil régional. Il s'agit d'une aide directe au profit de l'entreprise nouvelle. Elle est versée à l'entreprise créée moins de 12 mois avant la date où l'entreprise présente sa demande de subvention. L'Etat a fixé un plafond à ne pas dépasser : 150 000 F. La PRCE peut être combinée avec la PAT et la PRE. Chaque conseil régional a établi les secteurs susceptibles de bénéficier de la PRCE, ainsi que le nombre minimal d'emploi permanent à créer, et le montant de la prime : 50 000 F pour 2 emplois en Auvergne, 75 000 F pour 3 emplois en Champagne-Ardenne, 100 000 F pour 3 emplois en Limousin, ou 40 000 F pour 1 emploi en Poitou-Charentes, et en Rhône-Alpes, par exemple.

Ce dispositif doit faciliter le renouvellement et le dynamisme du tissu écono-

mique national, et en particulier l'essor de nouvelles entreprises.

En 1983, les régions françaises ont réservé un budget d'environ 400 millions de F pour le financement des PRE et PRCE. Parmi les plus dotées notons par exemple : Bourgogne (PRE : 45 MF, PRCE : 4 MF), Lorraine (PRE : 36 MF, PRCE : 6 MF), Provence-Alpes-Côte d'Azur (PRE : 20 MF, PRCE : 10 MF) et Rhône-Alpes (PRE : 20 MF, PRCE : 12 MF) (2).

### **Autres aides régionales : financières et immobilières**

Sur l'ensemble du territoire national, les régions sont autorisées à attribuer des prêts et des avances à long terme avantageux ou des bonifications d'intérêt à l'occasion de création ou d'extension d'activités économiques selon les termes du décret du 22 septembre 1982. Le Ministre de l'Economie et des Finances définit l'écart maximum autorisé entre le taux moyen des obligations et les prêts accordés ou bonifiés par les régions à un niveau inférieur. Le système de la bonification d'intérêts par les régions est assez répandu. La région Midi-Pyrénées consent en 1983 des bonifications de 3 % des taux d'intérêt sur les emprunts contractés auprès des établissements financiers spécialisés par exemple. Le président du conseil régional attribue ces aides financières directes aux entreprises après délibération du conseil régional.

Ce dispositif est destiné aux entreprises, de taille petite ou moyenne, soit créant jusqu'à 30 emplois dans un même établissement, soit accroissant jusqu'à 10 emplois les effectifs employés en cas d'extension des activités productives. Il s'agit donc là de financement de projets limités. Mais aucun plafond n'est fixé quant au montant des prêts en cause, ni quant à leur part dans les plans de financement globaux propres aux projets présentés.

Dès 1977 les régions ont pu attribuer une part de leurs ressources à des fonds de garantie d'organismes de caution financière mutuelle afin d'en augmenter la capacité à garantir des emprunts destinés aux entreprises et surtout afin de faire baisser les taux d'intérêt. Depuis 1982 les régions peuvent garantir des emprunts d'entreprises dans la mesure où le montant total des annuités déjà garanties et de la dette n'excède pas 40 % des recettes de la section de fonctionnement du budget régional.

Pour renforcer les fonds propres des entreprises régionales les régions ont constitué aussi ces dernières années de nouveaux Instituts de participation (Fiche Vd). La loi du 7 janvier 1982 relative au plan intérimaire (article 4) et la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des collectivités territoriales et des régions ont autorisé seulement les régions à participer au capital des sociétés de financement, régionales ou interrégionales, existantes ou à créer, ainsi qu'à celui des sociétés de développement régional (SDR).

Par ailleurs, le décret du 22 septembre 1982 relatif aux aides, à l'achat ou à la

location de bâtiments accordées par les collectivités territoriales, leurs regroupements ou les régions, précise que sur l'ensemble du territoire national ces collectivités ou les régions peuvent "acquérir des immeubles industriels existants et, afin d'en favoriser la réutilisation, les rétrocéder ou les louer, après rénovation, en accordant à l'entreprise acquéreur ou locataire un rabais, les collectivités prenant en charge au maximum la différence entre le prix de revient après rénovation et le prix correspondant aux conditions du marché". Cette mesure doit avoir pour effet de résorber en partie les friches industrielles existantes et de leur affecter de nouvelles utilisations. Déjà certains bâtiments industriels du siècle deviennent à présent de modernes surfaces de bureaux, par exemple ; d'autres conservant leur usage industriel après modernisation. Souvent les régions accordent des subventions aux collectivités locales qui s'engagent dans cette action de récupération immobilière, plutôt que d'agir directement elles-mêmes.

Dans les zones bénéficiant de la PAT les collectivités territoriales ou les régions peuvent accorder en outre un rabais significatif limité à 25 % de la valeur vénale des bâtiments considérés ou des loyers demandés sur le marché. Il s'agit là d'une aide directe en direction des entreprises dans les espaces privilégiés par la solidarité nationale.

### **Allègements fiscaux et aménagement du territoire**

La technique de l'allègement fiscal dans certaines zones territoriales a été retenue pour soutenir la politique d'aménagement du territoire dès le décret du 30 juin 1955. L'Etat autorise l'éventualité de ces allègements. Les collectivités locales concernées les décident dans certaines conditions de volume d'emplois ou d'investissements à créer quand ces allègements affectent leurs ressources : c'est le cas de l'exonération temporaire de la taxe professionnelle, pendant un délai maximal de 5 ans, par exemple. Dans le Bassin parisien et dans la Région lyonnaise l'exonération de la taxe professionnelle n'est pas autorisée. C'est ainsi près de 0,5 milliard de F que les collectivités locales (communes) ne reçoivent pas en raison de cette exonération accordée aux entreprises.

Dès 1953, la réduction du droit de mutation a concerné les achats de bâtiments professionnels anciens, sauf dans le Bassin parisien et dans la région lyonnaise. Le taux passe ainsi de 13,8 % à seulement 2 % actuellement.

Enfin le régime de l'amortissement exceptionnel de 25 % sur les constructions nouvelles a été adopté, notamment à l'origine dans les régions Ouest et Sud-Ouest du territoire, car la revente de ces bâtiments peut être difficile dans des zones d'industrialisation nouvelle et encore diffuse.

### **Mesures récentes en faveur de la modernisation économique dans quinze pôles de conversion (1984)**

Le Gouvernement conduit une politique de modernisation industrielle, objectif majeur du IXe Plan. Plusieurs mesures ont été adoptées en faveur des mutations industrielles par le Conseil des Ministres du 8 février 1984 (3), engageant près de cinq milliards de F. sur des actions industrielles, économiques et sociales. Cinq secteurs industriels sont concernés : charbonnages, sidérurgie, chantiers navals, automobile et téléphone. Sur le territoire national, quinze pôles de conversion, essentiellement touchés par les problèmes des trois premiers secteurs, vont concentrer plusieurs aides : mesures fiscales en faveur des entreprises nouvelles ou des entreprises reprenant des entreprises déficitaires, mesures en faveur des placements dans des sociétés développant leurs activités dans ces pôles, priorité pour ces zones des contributions financières de l'Etat et des banques en direction de l'industrie, et notamment des entreprises publiques. Le Fonds industriel de modernisation (FIM), créé en juillet 1983, mobilisant l'épargne nationale au profit du renouvellement de l'appareil productif, financera des projets industriels nouveaux localisés dans les pôles de conversion. Le Fonds spécial des grands travaux (FSGT) financera des ouvrages dans ces espaces : infrastructures, logements, friches réutilisées. Enfin les procédures administratives seront simplifiées et accélérées sous la responsabilité des commissaires de la République départementaux concernés. Un comité unique d'attribution des aides de l'Etat aux entreprises sera institué dans ces zones. Les pôles sont les suivants : Calais-Dunkerque, bassin de Valenciennes, vallée de la Sambre, vallée de la Meuse, Longwy-Briey-Thionville, bassin de Pompey, Caen, Le Creusot-Montceau-les-Mines-Chalon-sur-Saône, Montluçon, Roanne, St Etienne, Decazeville, Albi-Carmaux, La Ciotat-La Seyne et Fos-sur-Mer. Ces pôles, non définis par des périmètres, constituent de nouvelles priorités de l'aménagement du territoire, et entraînent une adaptation des mesures générales d'aménagement du territoire. Ainsi, par exemple, la PAT, habituellement versée aux entrepreneurs en trois phases, s'élèvera à 50 % dès le premier versement dans ces pôles, et pourra atteindre la limite des 25 % du total des investissements réalisés.

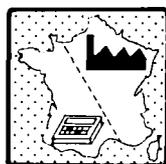
Les techniques réglementaires et financières mobilisés par l'aménagement du territoire en France sur une trentaine d'années ont été multiples, touchent à la fois le secteur privé et le secteur public, tant industriel que tertiaire. Cette expérience d'ingénierie spécifique est riche. L'efficacité de la politique suivie, conduite par différents gouvernements, dans des périodes économiques contrastées, résulte en grande partie de la conjugaison de ces divers moyens mobilisés.



Port de Dunkerque 1984  
© Gabrièle Basilico/  
La Mission photographique de la DATAR

Notes

- (1) E. Arrighi de Casanova : Bilan de la politique de décentralisation. Octobre 1981.
- (2) Inter-Régions n° 43-44, juin-juillet 1983, p. 54-63 : Les aides propres des régions et des collectivités locales.
- (3) Lettre de Maignon n° 93, 13 février 1984.



## La politique des zones industrialo-portuaires

L'industrialisation littorale s'est développée pendant les trente années qui ont suivi la deuxième guerre mondiale dans l'ensemble des pays européens occidentaux, ainsi qu'au Japon, et aux Etats-Unis d'Amérique. Cet essor s'est fondé sur l'expansion de deux branches motrices à cette époque : la sidérurgie et la pétrochimie, qui importaient massivement par la voie maritime leurs matières premières à transformer : minerais et pétrole. En France, l'aménagement de cinq sites industrialo-portuaires s'est réalisé à partir des années 1960, pendant les Vème (1966-1970), VIème (1971-1975) et VIIème (1975-1980) Plans de développement économique et social. Les sites retenus sont les suivants dans un premier temps : Le Havre dans l'estuaire de la Seine, Calais-Dunkerque au Nord où la sidérurgie sur l'eau démarre dès 1962, et Fos-Marseille au Sud, ouvert sur la Méditerranée où la sidérurgie commence en 1973, puis au cours du 7è Plan : Nantes-Saint Nazaire dans l'estuaire de la Loire, et Bordeaux-Le Verdon dans l'estuaire de la Gironde, ces deux dernières zones donnant sur l'Atlantique.

En période d'industrialisation intense du pays, cette politique en faveur des zones portuaires visait à fournir une base productive modernisée ou nouvelle aux métropoles d'équilibre concernées, et à bénéficier des évolutions technico-économiques en cours au niveau mondial : augmentation du volume des matières premières importées, transformation de ces matières brutes dans d'importants complexes industriels : aciéries et raffineries, bouleversement des conditions du transport maritime marquées par la taille croissante des navires (passage en vingt ans de pétroliers de 30.000 tonnes à 550.000 tonnes) et la spécialisation des navires aux rotations rapides, créations d'avant-ports en eau profonde, adaptations des installations portuaires organisées autour de vastes "terminaux" divers : pétroliers, méthaniers, minéraliers, charbonniers, céréaliers, conteneurs ou rouliers. Il s'agit donc d'espaces étendus d'industrialisation lourde, dominés par de grands établissements à forte intensité capitaliste.

Toutefois cette politique, initiée à la fin d'un cycle économique de croissance, va se heurter aux évolutions propres aux années 1970 : accroissement du prix du pétrole, industrialisation nouvelle de certains pays en développement cherchant à transformer chez eux leurs ressources minérales ou agricoles, crise mondiale de la sidérurgie. Ces facteurs ont eu pour effet de différer ou d'annuler les investissements industriels envisagés sur ces sites industrialo-portuaires, et par conséquent

de paralyser la différenciation et l'intégration économiques qui étaient attendues sur ces pôles de développement.

Des aciéries n'ont pas atteint leur seuil de rentabilité (cas de la Solmer : Société Lorraine et méridionale de laminage continu, créée en 1970, à Fos-sur-Mer, visant une production de 8 millions de tonnes d'acier par an, alors que le seuil des 6 millions seulement a été atteint en 1980) ; de même des raffineries ont été sous-utilisées. Les emplois prévus initialement à Fos et dans la région proche devaient être de l'ordre de 80.000 à 100.000 en 1985 ; ce chiffre doit être divisé presque par 4 pour approcher de la réalité présente. La tertiarisation des emplois offerts sur ces pôles est faible, en raison même des faibles relations interindustrielles générées, même avec les tissus économiques des arrière-pays intéressés, sauf dans le cas du Havre.

Enfin si actuellement la part des produits pétroliers dans le total du trafic maritime diminue, le trafic des marchandises diverses tend à augmenter régulièrement, tant en tonnage qu'en valeur, ce qui revalorise la fonction commerciale de ces sites portuaires, en marge de leur vocation productive. Il faut souligner, par exemple, que cinq ports monopolisent pratiquement l'intégralité du trafic de conteneurs en France (près de 12 millions de tonnes en 1983) : il s'agit du Havre (5,1 millions de tonnes en 1983), de Rouen (1,1 million de tonnes), de Fos-Marseille (3,5 millions de tonnes), de Bordeaux-Le Verdon (0,5 million de tonnes) et de Dunkerque (0,8 million de tonnes). Cette évolution nécessite à son tour des aménagements portuaires spécifiques : systèmes de manutention polyvalente rapide, horizontale et verticale, hangars et aires de stockage spécialisées, dessertes multimodales, quais adaptés, ainsi qu'une modernisation de l'ensemble des agents intermédiaires du secteur du transport. La réalité économique des hinterlands propres à chaque site portuaire retrouve son importance dans ce contexte d'avantage commercial : Le Havre bénéficie de la proximité de l'agglomération parisienne.

"Pour la quatrième année consécutive, le trafic commercial (marchandises débarquées et embarquées) des ports maritimes français a été en réduction en 1983 : 266,5 millions de tonnes... soit un ordre de grandeur proche de celui atteint en 1975, année des effets du premier choc pétrolier"(1). La part du trafic pétrolier, y compris les produits gazeux liquéfiés, représente 55,4% du total, contre 72,6% en 1973. Les réceptions de pétrole brut ont porté en 1983 sur 94,1 millions de tonnes contre 116,1 millions de tonnes

en 1981. Le trafic international de marchandises est de près de 243 millions de tonnes en 1983 contre 302 millions de tonnes en 1979, mais de 40 millions de tonnes en 1950.

Le potentiel actuel des zones industrialo-portuaires s'élève à quelque 36.000 hectares pour les six ports autonomes nationaux, en comptabilisant les 2.200 hectares industriels utilisés à Rouen. Toutefois moins de 10.000 hectares sont réellement occupés à présent. La réserve d'espace aménagé est donc appréciable au regard des situations de saturation connues par d'autres zones littorales européennes : cas de Rotterdam ou d'Anvers.

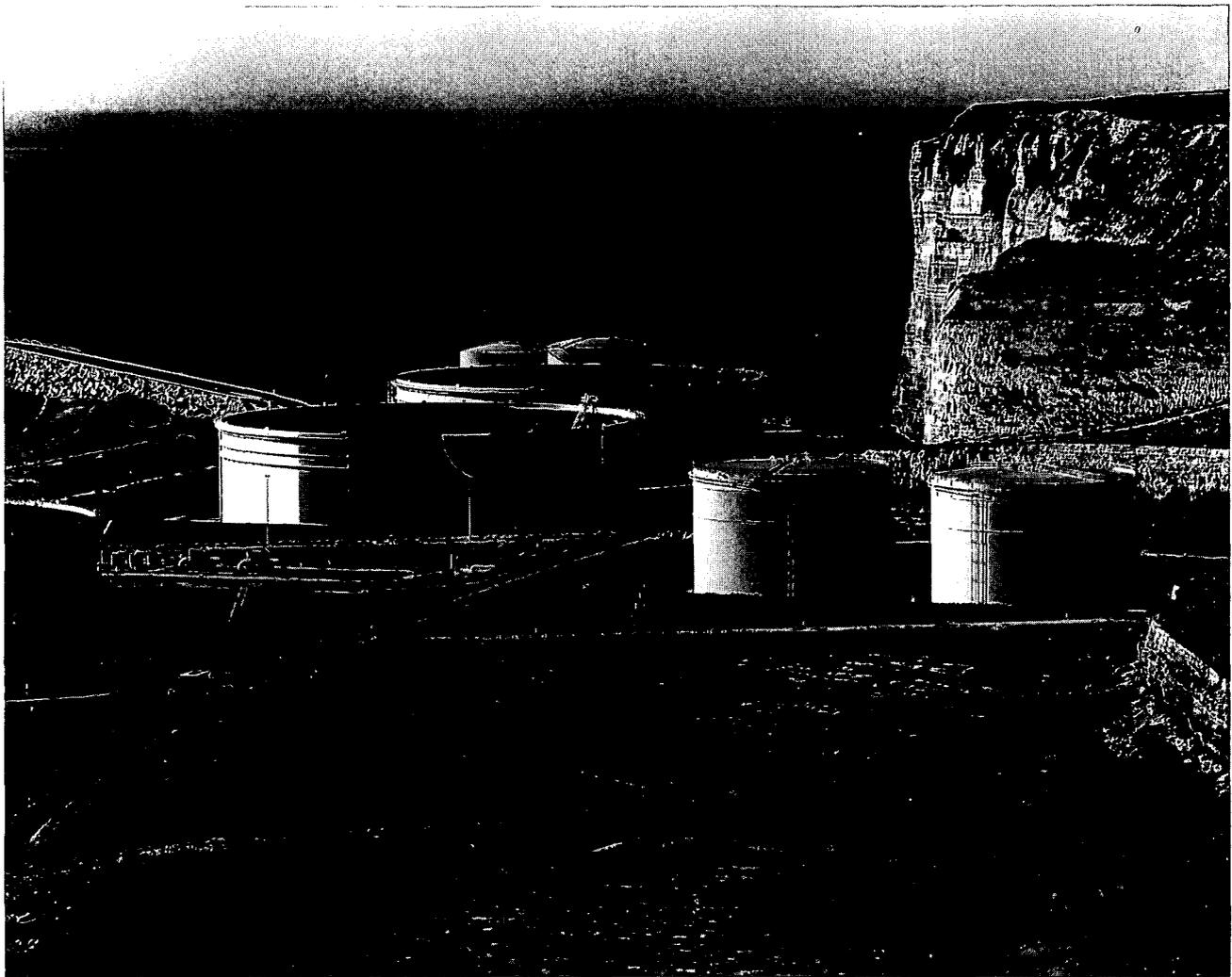
Trois zones industrialo-portuaires peuvent être brièvement présentées pour illustrer les considérations exposées précédemment. Ces trois sites portuaires assurent en 1983 70% du trafic maritime international français.

### LA ZONE INDUSTRIALO-PORTUAIRE DU HAVRE

Les travaux de reconstruction portuaire et urbaine d'après guerre s'achèvent en 1955. Le Havre bénéficie alors des flux générés par l'aide américaine du Plan Marshall. Depuis le 5è Plan, les travaux d'aménagement et de modernisation ont été constants sur un site potentiel de 10.000 hectares. Le Havre est actuellement le 3è port européen et le 2è port français par son trafic total (1983 : près de 50 millions de tonnes de trafic international). La zone industrialo-portuaire compte plus de 50 implantations industrielles, représentant plus de 26.000 emplois, en tenant compte des dockers professionnels. Sa diversification industrielle et commerciale est importante : les secteurs majeurs sont ceux du pétrole, de la chimie, de la pétrochimie, de l'automobile (Renault s'y localise en 1965), des matériaux de construction, de la métallurgie et de la construction navale. Le port pétrolier d'Antifer a été ouvert en 1976, pouvant recevoir les plus gros pétroliers mondiaux. Près des deux tiers du trafic des marchandises diverses se font par conteneurs, ce qui fait du Havre le premier port français pour ce type de trafic.

### LA ZONE INDUSTRIALO-PORTUAIRE DE CALAIS-DUNKERQUE

Troisième port de France (1983 : 37 millions de tonnes de trafic international), ce site dispose d'un potentiel de 8.000 hectares. De 1960 à 1975 ce sont près de 5000 hectares qui ont été aménagés, et le port Ouest a été ouvert en 1976. Le



Port d'Antifer (Seine-Maritime)  
© Gabrièle Basilico/  
La Mission photographique de la DATAR

Le complexe sidérurgique d'Usinor est entré en fonctionnement dès 1963. Plus de 10.000 emplois ont été créés par ce secteur. La capacité de production est de 8 millions de tonnes d'acier par an, mais, en 1980, 6 millions de tonnes sont effectivement produites. Pétrole, chimie, construction navale, métallurgie, matériaux de construction, énergie nucléaire sont les activités majeures de ce site. Toutefois entre 1970 et 1980 ce bassin d'emploi est passé d'une situation de pénurie de main-d'oeuvre, requérant une immigration assez forte, à une situation d'excès de main-d'oeuvre et de chômage important, largement dominé par les évolutions propres au secteur sidérurgique.

### LA ZONE INDUSTRIALO-PORTUAIRE DE FOS-MARSEILLE

Premier port national et méditerranéen (1983 : plus de 83 millions de tonnes de trafic international), deuxième port européen, huitième port mondial, avec un trafic total de l'ordre de 87 millions de tonnes, le complexe de Fos près de Marseille est entré en service en 1968 (premier poste pétrolier et quai minéralier de Fos). La zone industrialo-portuaire, définie en 1967, et approuvée en Conseil des Ministres en 1969, concerne 7.250 hectares au sein de 10.000 hectares contrôlés par la puissance publique, qui acquiert des réserves foncières dès 1962 : 5300 hectares sont affectés à un usage industriel, 1090 hectares aux dessertes et réseaux, 900 hectares aux darses maritimes - le plan d'eau du port ancien de Marseille couvrant seulement 300 hectares. Plus de 3000 hectares sont actuellement utilisés par l'industrie sur la zone industrialo-portuaire. Près de 16.000 emplois ont été créés directement sur la zone industrialo-

portuaire, mais les effets induits escomptés au regard de l'emploi, à l'origine de l'ordre de 3, ont été bien plus faibles dans l'environnement régional : 12.000 en 1982. La sidérurgie, dominée par la Solmer, offre moins de 10.000 emplois sur ce site. Les problèmes propres de la sidérurgie, affectant la Solmer et Ugine-Aciers, ont accru la fragilité socio-économique de cette zone, qui bénéficie depuis 1984 des procédures spécifiques aux pôles de conversion, soit dix ans après la mise à feu du premier haut fourneau. Sur une base actualisée en 1979 et pour la période 1960-1980, le coût d'investissement des infrastructures portuaires et de la zone industrialo-portuaire de Fos incluant les investissements urbains liés s'élevait à 3 milliards F, la totalité des investissements industriels étant de 23 milliards F. Le secteur de la pétrochimie, localisé depuis la période de l'entre-deux guerres (années 1930) autour de l'étang de Berre, entre Fos-sur-Mer et Marseille, connaît aujourd'hui une progression lente de sa diversification. En 1985 la firme Arco par exemple s'implante à Fos.

## BILAN SOMMAIRE DE CETTE POLITIQUE

Avec le recul du temps et par l'expérience acquise en France à l'occasion de cette politique de promotion de vastes zones industrialo-portuaires plusieurs constats peuvent être présentés. Le sentiment d'un certain échec de ces opérations est d'autant plus évident si les situations actuelles sont comparées au gigantisme des objectifs et des ambitions énoncés initialement. Ce décalage résulte en grande partie des mutations économiques mondiales rapides survenues au cours de la dernière décennie. Toutefois cela souligne les risques inhérents à toute politique de développement spatialisé ancrée structurellement et totalement à ces variables internationales.

L'interdépendance économique entre pays est une donnée majeure de notre temps, et relève d'une option politique fondamentale adoptée en France par les gouvernements successifs depuis l'après-guerre visant l'ouverture et l'intégration européenne puis internationale de notre économie : la politique d'aménagement du territoire doit en tenir compte, mais en sauvegardant les intérêts nationaux et régionaux à long terme.

La conception même d'un développement régional qui pourrait se diffuser à partir de quelques pôles de croissance polarisateurs et multiplicateurs d'effets induits, fondés sur l'essor d'une ou deux branches industrielles "motrices" peut être réévaluée après l'expérience de ces zones industrialo-portuaires. L'intégration de tels pôles à un hinterland socio-économique déjà diversifié et d'une certaine taille semble être une condition essentielle d'un réel développement : le cas de la zone du Havre témoigne en faveur de cette thèse, ou plus sectoriellement le pôle pétrochimique de Fos qui continue à pouvoir croître, bénéficiant d'une maturation vieille déjà d'une cinquantaine d'années sur l'étang de Berre. Au regard de Fos il peut être regretté en effet que les interactions industrielles et économiques aient été très limitées entre le complexe sidérurgique aux perspectives nationales et internationales, et le dynamisme local marseillais qui, par exemple, a entraîné le développement de la zone industrielle de Vitrolles. C'est le problème aussi de l'articulation entre grandes et petites et moyennes

entreprises qui est posé dans ce cas. Cette question est particulièrement importante à l'heure actuelle, quand il s'agit d'orienter vers des activités locales les travailleurs venus d'ailleurs, attirés dans un premier temps par les emplois offerts par le complexe. Dans ce domaine la faiblesse des emplois féminins, en relation avec une tertiarisation limitée, revêt une acuité particulière.

Par ailleurs, le mode de gestion institutionnelle de ces pôles peut également être reconsidéré rétrospectivement. Il a été essentiellement centralisé, conduit par l'Etat en raison même des intérêts en cause et du volume des investissements publics requis. En 1964, par exemple, est constitué auprès de la DATAR le groupe central de Fos, ayant pour ambition de réaliser le "pôle économique de l'Europe du Sud : Europort". A Fos une mission interministérielle d'aménagement a été créée auprès du Préfet de Région en 1973. Cette centralisation décisionnelle a sans doute imposé trop brutalement au tissu socio-institutionnel local le projet de développement, d'où certaines difficultés pour mobiliser plus largement les ressources locales. Les ports autonomes, par ailleurs, après la loi de 1965, sont placés sous la tutelle directe de l'Etat, et non plus des corps consulaires locaux : l'Etat établit les programmes d'investissements des ports.

L'expression de ces tensions se manifeste, par exemple dans le cas de Fos, par les problèmes rencontrés dans la promotion par l'Etat de la ville nouvelle des Rives de l'Etang de Berre. Les données démographiques quantitatives méritent aussi d'être évoquées. La population attirée par le pôle de Fos était estimée à 200.000 ou 500.000 habitants ; en 1982 cette population est estimée à seulement 60.000 personnes. "La zone concernée par les lieux de résidence des travailleurs de Fos compte au recensement de 1982 un peu moins de 200.000 habitants ; elle en possède à peu près 130.000 en 1968, avant que ne démarrent les travaux"(2). Les études du schéma d'aménagement envisageaient en 1969 une population de 500.000 habitants en 1985 sur les rives de l'Etang de Berre.

La réalisation de ces complexes a provoqué au sein de la population de vives réactions relatives à la sauvegarde de l'environnement et aux effets de la pollution. En 1971, les pouvoirs publics ont dû

créer à Fos un secrétariat permanent pour les problèmes de pollution industrielle.

Enfin, les constructions physiques diverses ont généré des chantiers de taille considérable. Toujours dans le cas de Fos, en 1973, ce sont 18.000 ouvriers qui travaillent sur le site. Les problèmes de la vie quotidienne de cette main-d'oeuvre ne sont pas assez pris en considération au départ : manque de logements, d'équipements, de services, de voies de communications. Plus tard, la DATAR, au vu de cette réalité, initiera une politique spécifique pour les grands chantiers propres à l'édification des centrales nucléaires, qui mobilisent également un grand nombre de travailleurs. L'idée de base de cette intervention consiste à faire en sorte que des équipements entrent en fonctionnement dès l'ouverture des chantiers, et qu'ils soient utilisables par la suite quand les chantiers seront achevés. Il s'agit dans ce cas d'influencer la programmation et le financement de ces équipements dès le commencement des travaux sur un site, dans la perspective d'un ancrage durable et local de ces réalisations.

### Notes

- (1) Secrétariat d'Etat auprès du Ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports, chargé de la mer : Résultats de l'exploitation des ports maritimes. Statistiques 1983. Paris, 1984, p. 11.  
(2) B. PLANQUE : Fos dix ans après. Les "retombées" d'un pôle, des prévisions aux réalisations. Revue d'Economie Régionale et Urbaine, n.2, 1983.

### BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- M. CASTELLS, F. GODARD : Grandes entreprises, appareil d'Etat et processus d'urbanisation. 1973. Ecoles Pratiques des Hautes Etudes. Paris, 801 p.  
P. HANAPPE, M. SAVY : Ports industriels et mutations économiques, DGRST, Ministère des Transports. Prospective et Aménagement, 1977, 196 p.  
- A. VIGARIE : Ports de commerce et vie littorale. 1979. Paris, Hachette, 496 p.  
EPAREB : Le développement industriel de Fos et des Rives de l'étang de Berre. Avril 1981.  
- B. PAILLARD, avec la collaboration de Cl. FISCHLER : La damnation de Fos. Paris, Seuil, 1981, 285 p.

ANNEXE : TABLEAU STATISTIQUE DU TRAFIC PORTUAIRE FRANÇAIS EN 1983

Ports	Trafic total (millions de tonnes)	Produits pétroliers totaux débarqués (en millions de tonnes)	dont pétrole brut	Minerais et déchets pour la métallurgie débarqués (en mil- liers tonnes)	Produits métallurgiques embarqués (en milliers de tonnes)	Entrées de houille (en millions de tonnes)
Marseille	86,7	56,4	48,0	4770	1214	2,4
Le Havre	53,5	33,4	28,2	94	184	4,3
Dunkerque-Calais	38,5	8,0	4,5	8135	1228	5,1
Nantes-Saint Nazaire	20,1	14,4	6,7	1	67	0,4
Bordeaux	9,4	4,4	2,3	108	7	0,2
Rouen	20,1	3,2	0,6	3	72	2,5
<b>Total métropolitain</b>	<b>266,5</b>	<b>128,7</b>	<b>94,1</b>	<b>14094</b>	<b>3380</b>	<b>15,5</b>

Source : Secrétariat d'Etat. Op. cit.



FICHE IIIc



## Les mutations industrielles : les mesures prises en faveur des pôles de conversion

### Les politiques de conversion : du sectoriel au spatial

Le processus de conversion d'activités et de qualifications des main-d'oeuvre est une constante depuis les différentes phases des révolutions industrielles comme dans les pays industrialisés.

Dès 1955, la modernisation industrielle, la concentration du capital, l'insertion de la France dans la concurrence internationale, ont remis en question certaines industries de main-d'oeuvre considérées comme traditionnelles. L'agriculture aussi se transforme : création du FASASA (Fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles) né de la loi d'orientation agricole de 1962.

La dimension spatiale des conversions industrielles a été prise en considération depuis une trentaine d'année par la politique d'aménagement du territoire. Plus récemment les zones relevant en 1978 du Fonds Spécial d'Adaptation Industrielle se retrouvent en partie dans les "pôles de conversion" institués par le gouvernement le 8 février 1984.

Les politiques de conversion ont largement précédé la crise de 1974. Mais aujourd'hui, la crise concerne l'industrie dans son mode d'organisation. Il ne s'agit pas d'une crise circonscrite à un secteur "traditionnel" ou à un espace local, mais de la transformation des activités productives à fort contenu de main-d'oeuvre, que celles-ci soient anciennes (mines, sidérurgie, chantiers navals) ou nouvelles (automobile, téléphone). Il s'agit aussi d'éviter la marginalisation de pans entiers du territoire national, de bassins d'emplois ou de régions organisés autour d'une mono-activité, ancienne ou de remplacement (cf. automobile dans le Nord).

Le dispositif des pôles de conversion concerne les zones les plus touchées socialement par les mutations en cours. Il s'intègre dans un plan de restructurations industrielles et de transformation de l'emploi qui concerne cinq secteurs de l'industrie "sensibles" à la concurrence mondiale (sidérurgie, mines, chantiers navals, automobile, téléphone).

### I - LE DISPOSITIF ADMINISTRATIF LOCAL

Les commissaires de la République voient leur pouvoir de direction sur l'ensemble des services extérieurs de l'Etat renforcé dans les pôles de conversion : ils deviennent les maîtres d'oeuvre de la réindustrialisation locale.

Ils coordonnent l'ensemble des actions de l'Etat et participent à l'allègement et à l'accélération des procédures administra-

tives : versement des aides, délégation de crédits spécifiques.

Ils organisent la concertation au niveau local et l'articulation des financements de l'Etat avec ceux des collectivités territoriales concernées.

Ils sont assistés d'une équipe légère : un chargé de mission "économique" chargé des problèmes de modernisation des entreprises et d'animation économique, un chargé de mission "emploi", un chargé de mission "formation".

L'ensemble des aides publiques est attribué par un Comité Régional des aides unique, présidé par le Commissaire de la République. Les CORRI (Comités Régionaux de Restructuration Industrielle) sont généralisés à l'ensemble des régions.

Les procédures visant à favoriser l'implantation des entreprises sont élargies et assouplies :

- Le versement initial de la PAT (Prime d'Aménagement du Territoire), habituellement versée en trois tranches, passe à 50% dès le premier versement.
- Des avenants aux contrats de plan Etat-Région sont préparés par la DATAR pour mettre en oeuvre les "programmes de redéveloppement" des pôles dans le domaine de l'aménagement urbain et industriel, de la formation et de la promotion de l'emploi local, du transfert de technologie.

### II - LES INSTRUMENTS SOCIAUX

Conversion et reclassement des salariés dans les branches d'activités et les bassins d'emplois désignés sont les objectifs primordiaux de la restructuration industrielle. Le dispositif de protection sociale existant est ainsi complété par des mesures exceptionnelles qui doivent être soumises à l'établissement préalable d'un lien contractuel avec les partenaires concernés (conventions collectives dans la sidérurgie, les charbonnages, les chantiers navals ; conventions avec les collectivités locales et les entreprises d'un bassin d'emploi, conventions avec les entreprises des secteurs concernées).

Le congé de conversion pour la sidérurgie, les chantiers navals et les charbonnages permet aux salariés de ces secteurs de bénéficier d'une période de 2 ans pour acquérir une formation nouvelle et bénéficier d'offres d'emplois de reclassement hors de l'entreprise : ils perçoivent une rémunération correspondant à 70% de leur ancien salaire.

Les mises en préretraite dès 55 ans, financées par le Fonds National de l'Emploi, permet en contre partie aux entreprises des pôles de conversion de recruter de nouveaux demandeurs d'emploi.

L'allocation temporaire dégressive est prise en charge en partie par l'Etat et versée à titre de compensation aux salariés licenciés pour motif économique qui acceptent des emplois de reclassement avec une rémunération inférieure à celle qu'ils recevaient auparavant.

L'aide à la réduction du temps de travail prévue dans les contrats de solidarité est augmentée pour les entreprises des pôles.

Les contrats emploi-formation, emploi-adaptation, emploi-orientation sont plus facilement utilisables dans les pôles de conversion avec la suppression de la clause d'âge du contrat (fixée à 26 ans).

L'aide aux emplois d'initiative locale peut être portée à 60.000 F par emploi sur décision du Commissaire de la République.

### III - LES AIDES A LA CREATION D'ENTREPRISES ET D'EMPLOIS

Les projets d'implantation d'entreprises nouvelles ou de développement d'entreprises existantes, localisés dans les pôles de conversion, bénéficient de l'avantage maximum autorisé dans chaque procédure et d'un traitement fiscal particulier. Quelques exemples méritent d'être cités :

- prise en compte des reports déficitaires des entreprises en difficulté en cas de reprise.
- pour la création d'entreprises, exonérations de la taxe professionnelle et d'impôts sur les bénéfices sur 3 ans dans certaines conditions.
- neutralisation dans le temps de l'effet de seuil (franchissement du seuil de 10 salariés) et exonération pendant 2 ou 3 ans des obligations fiscales (1,1% formation, 0,9% logement, transports en commun) liées au franchissement des seuils.

En outre, des moyens financiers exceptionnels ont été réunis :

### Financement des projets créateurs d'emplois (en millions de francs) .

- Prêts du FIM 2.000 MF
- Dotations en capital pour les entreprises publiques 1.000 MF
- Enveloppe de crédits bancaires aux entreprises 1.000 MF
- Contribution des compagnies d'assurances 500 MF
- Audits programmes productives

**Programmes de redéveloppement en complément des dotations normales**

- Aménagement urbain et industriel
- Fonds Spécial des Grands Travaux (tranches 3 et 4) 1.100 MF + 515 MF
- Formation, transferts de technologie, animation industrielle
- Formation professionnelle et emploi (en dehors des congés de conversion)
- 1984 : plus de 200 MF
- 1985 : plus de 300 MF
- Equipement en matériel pédagogique moderne des établissements scolaires 50 MF
- Transferts de technologie et animation industrielle (en dehors des fonds d'industrialisation) 100 MF

**Fonds d'industrialisation**

- Fonds d'industrialisation de la Lorraine 500 MF
- Autres 155 MF

**IV - L'AMELIORATION DE L'ENVIRONNEMENT MATERIEL ET HUMAIN : LES PROGRAMMES CONTRACTUELS DE REDEVELOPPEMENT**

Il s'agit de créer les conditions d'un nouveau développement des bassins d'emplois par des "programmes de redéveloppement". Leur contenu est élaboré par la DATAR sur proposition des Commissaires de la République et des collectivités locales intéressées. Ils s'inscrivent dans des avenants aux contrats de plan Etat-Région.

Les actions d'aménagement du cadre de vie urbain et industriel visent à :

- améliorer l'habitat social, augmenter les prêts locatifs aidés (2.500 prêts nouveaux en 1984) : l'ANAH et le FSU y consacrent 68 MF, le FSGT (Fonds Spécial des Grands Travaux) y participe largement,
- améliorer la desserte routière pour relier les zones industrielles au réseau de voies rapides (FSGT),
- rénover les voiries et réseaux divers des cités ouvrières (FSGT),
- réhabiliter les friches industrielles pour permettre l'implantation d'entreprises nouvelles mais aussi d'activités nouvelles (culture, loisirs, espaces verts).

Les actions de formation et de promotion de l'emploi local visent à préparer jeunes et adultes aux nouvelles conditions économiques de ces zones et à encourager la diversification et la fluidité des marchés locaux du travail : stages de formation et actions de réinsertion pour les jeunes, formation des chômeurs de longue durée, engagement des entreprises dans la formation interne, création d'emplois d'initiative locale, aide aux chômeurs créateurs d'entreprises.

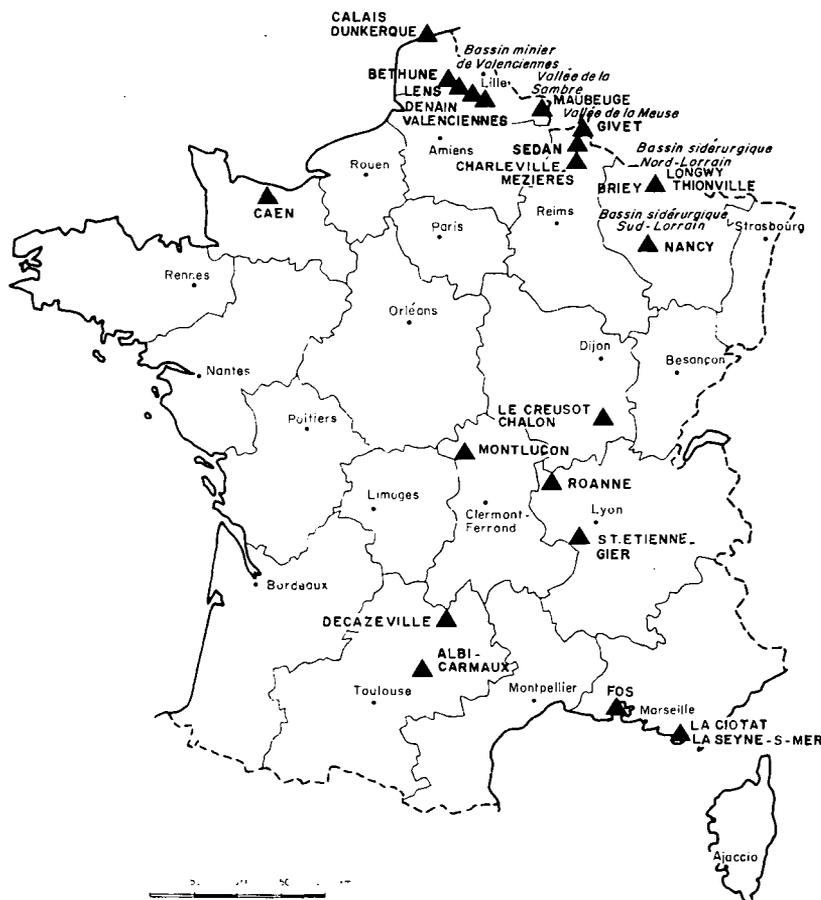
Les actions de développement technologique visent à favoriser la modernisation des entreprises existantes, la création d'entreprises de haute technologie et à promouvoir un "esprit d'innovation" :

- renforcement des appareils de formation technique (Lycée d'Enseignement Professionnel, Instituts Universitaires Technologiques, écoles d'ingénieurs),
- mise en place de structures de transfert de technologie,
- création de "pépinières d'entreprises" et de zones industrielles équipées pour accueillir des entreprises de haute technologie.

L'Etat fournit à certaines entreprises publiques localisées dans les pôles une dotation en capital spécifique. Mais les grands groupes sont aussi amenés à intégrer, dans leur stratégie de redéploiement, les conséquences des baisses d'activité sur les sites où ils sont installés : d'où la mise en place progressive, pour la recherche d'entreprises de remplacement, de "sociétés de conversion".

**LES SOCIÉTÉS DE CONVERSION CRÉÉES SOUS L'IMPULSION DES POUVOIRS PUBLICS DANS LES PÔLES DE CONVERSION**

SOCIÉTÉS	SITES
SODINOR (filiale d'USINOR)	- Valenciennes - Vallée de la Sambre - Dunkerque (à partir de 1985)
CREUSOT-LOIRE (filiale USINOR-FRAMATOME)	- Le Creusot - Chalon-sur-Saône - Loire-Sud - Vireux - Longwy - Neuves-Maisons - Vallée de l'Orne - Vallée de la Fensch - Pompey - Caen - La Seyne/La Ciotat - Bassin Minier du Nord-Pas-de-Calais - Albi-Carmaux-Decazeville - Blanzay - Saint-Étienne
SODICAR (filiale SACILOR ASCOMETAL) SODILOR (filiale SACILOR-UNIMETAL)	
SOLODEV (filiale SACILOR)	
SOCADEV (filiale SACILOR) NORMED (à partir de 1985) FINORPA (filiale de SOFIREM-CDF) SOFIREM (filiale CDF)	





A ces sociétés montées sous l'impulsion des Pouvoirs Publics et avec leur appui financier, il faut ajouter les actions engagées de leur propre initiative par les grands groupes industriels, qui peuvent intéresser les pôles de conversion, et notamment : PECHINEY (SOFIPE) à Dives et dans la Vallée du Gier, ST-GOBAIN-DEVELOPPEMENT à Châlon-sur-Saône, dans le Nord, en Lorraine et près de Montluçon, RHONE-POULENC (SOPRAN) à Roanne et Montluçon, VIEILLE MONTAGNE à Viviez dans le Bassin de Decazeville.

BIBLIOGRAPHIE

- La conversion des entreprises industrielles. Avis et rapports du CES, n° 22, 17 août 1979.
- L'emploi et les mutations industrielles. Lettre de Matignon, n° 93, 13 février 1984.
- Les restructurations industrielles. Le Monde, Dossiers et Documents, janvier 1985.
- Pôles de conversion : document remis aux partenaires sociaux, mars 1984.

INDICATEURS SOCIO-ÉCONOMIQUES DES PÔLES DE CONVERSION

	75-82 Solde Migration U.U. + 50.000 h	Variation de l'emploi industriel 75-82	Taux de chômage fin mars 1983	Taux de chômage mars 83 Répartition par qualification — Répartition par âge (%)			
				Manœuvre Ouvrier spécialisé	Ouvrier qualifié	- 25	+ 55
France .....	- 3,6	- 1,3	9,9	25,2	23,8	36,3	11,7
Région Nord - Pas-de-Calais .....	- 5,7	- 2,4	12,6	40,3	25,5	43,5	9,8
dont : 1. Dunkerque - Calais .....	- 4,5	- 0,8	12,7	36,2	29,2	45,9	8,3
2. Bassin minier Nord .....	- 6,5	- 2,9	14,6	38,6	27,2	48,1	7,1
3. Vallée de la Sambre .....	- 5,5	- 2,5	15,3	42,2	25,6	45,1	8,2
Région Champagne - Ardenne .....	- 6,6	- 2,0	10,0	34,1	24,4	41,2	10,3
dont : 4. Vallée de la Meuse .....	- 8,7	- 3,7	12,6	30,4	26,3	43,5	10,3
Région Lorraine .....	- 7,9	- 2,0	9,8	28,0	25,1	44,0	9,1
dont : 5. Bassin sidérurgique Nord-Lorain .....	- 14,4	- 5,2	11,5	21,7	30,0	51,4	5,8
6. Nancy .....	- 5,5	- 2,1	9,2	18,6	19,4	37,3	10,5
Région Basse-Normandie .....	- 6,6	- 0,2	10,7	26,3	26,0	44,3	9,6
dont : 7. Bassin de Caen .....	- 8,2	- 1,1	12,5	21,5	24,5	43,8	8,6
Région Bourgogne .....	- 4,9	- 1,0	9,1	27,4	22,7	39,1	12,2
dont : 8. Le Creusot - Montceau-les-Mines - Cha- lon-sur-Saône .....	- 4,0	- 1,3	10,4	22,2	28,0	40,9	10,8
Région Auvergne .....	- 3,6	- 1,0	9,2	22,1	21,8	41,9	9,6
dont : 9. Bassin de Montluçon .....	- 5,5	- 2,9	11,7	22,4	25,4	39,2	12,9
Région Rhône - Alpes .....	- 4,9	- 1,3	8,2	28,2	23,8	34,5	13,1
dont : 10. Bassin de Roanne .....	- 8,0	- 2,8	9,0	39,1	29,9	34,6	18,4
11. Saint-Étienne .....	- 7,5	- 2,9	11,6	34,5	26,8	35,8	15,2
Région Midi - Pyrénées .....	- 4,9	- 0,8	9,8	17,6	22,5	37,3	11,6
dont : 12. Bassin de Decazeville .....	- 8,0	- 1,5	8,3	23,6	15,1	41,8	14,4
13. Bassin d'Albi - Carmaux .....	- 7,5	- 1,0	9,8	19,8	30,4	42,9	10,6
Région Provence - Alpes - Côte d'Azur .....	- 0,2	- 1,4	12,7	19,5	26,1	30,4	13,6
dont : 14. Bassin La Seyne - La Ciotat .....	0	- 2,5	13,5	17,2	26,6	31,9	14,0
15. Fos-sur-Mer .....	0	- 0,2	12,6	21,1	29,9	38,2	10,3

Source : SIRF - 1985 INSEE



## Investissements étrangers et aménagement du territoire

Dès le début des années 1970, marquées par "l'impératif industriel" et une insertion accrue de l'appareil productif industriel français dans la division internationale du travail, le gouvernement mobilise et localise une grande part des investissements productifs étrangers réalisés en France en fonction des priorités régionales de l'aménagement du territoire. "Les firmes des pays tiers arrivent... avec peu d'idées préconçues en matière de localisation et souvent sans attache aucune en Europe. Elles sont donc sensibles aux directives des plans de développement régionaux et aux aides financières qui les accompagnent"(1).

La DATAR organise alors une véritable stratégie offensive pour capter ces investissements étrangers dans les pays d'origine mêmes, tant en Europe occidentale qu'aux Etats-Unis ou au Japon. Des antennes permanentes et spécialisées sont créées à l'étranger (Fiche Ia). Actuellement douze bureaux de la DATAR prospectent les investisseurs étrangers dans le monde, avec de nouveaux champs à explorer : Corée du Sud, Singapour ou Australie, par exemple(2). En 1984 et 1985 le gouvernement, poursuivant les orientations définies antérieurement, a simplifié les procédures administratives liées à l'accueil en France des investisseurs étrangers. Le régime de l'autorisation préalable à la réalisation de l'investissement a été remplacé par celui de la déclaration préalable, les autorités nationales devant réagir le cas échéant dans un délai réduit à un mois. Par ailleurs, l'agrément délivré en région d'Ile de France en faveur des états-majors étran-

gers est devenu automatique. A partir de 1985, dans chaque département, il y aura un interlocuteur administratif unique, auprès du Commissaire de la République, pour gérer l'ensemble des démarches impliquées par l'installation d'entreprises étrangères. Enfin, un fichier national des sites industriels et tertiaires sera constamment tenu à jour pour offrir des sites disponibles aux investisseurs étrangers souhaitant s'implanter sur le territoire national.

Il convient de noter également que plusieurs régions, départements ou municipalités de grandes villes, en liaison avec les corps consulaires locaux, organisent aussi des missions de prospection à l'étranger. La région Alsace par exemple est représentée au Japon et en Californie aux Etats-Unis.

Actuellement ce sont entre 600.000 et 800.000 emplois industriels en France qui dépendent d'entreprises étrangères(3). L'indice de pénétration calculé sur l'ensemble de l'industrie est d'environ 14% pour les effectifs. En 1984, les groupes étrangers ont créé ou maintenu en France 13.400 emplois, dont 62% sont localisés dans les régions prioritaires d'aménagement du territoire, soit dans les pôles de conversion, soit dans les régions encore peu industrialisées. Les Etats-Unis d'Amérique et le Japon dominent ce mouvement puisqu'ils participent respectivement pour 36% et pour 35% aux emplois créés ou maintenus en 1984. Le chiffre de 1984 au regard de l'emploi est le plus élevé depuis 10 ans. De 1975 à 1981, les entreprises étrangères ont créé 65.000

emplois nouveaux en France ; elles semblent par ailleurs mieux résister en période de crise que les entreprises françaises(4).

Ces implantations étrangères s'inscrivent dans certains secteurs de pointe : informatique, électronique, pétrole, chimie fine, machinisme agricole, par exemple. Mais leur influence est négligeable dans l'aéronautique ou l'électricité. Les salaires distribués sont souvent supérieurs aux rémunérations offertes par les entreprises nationales. De plus en plus ce sont des entreprises de taille moyenne ou petite qui s'établissent en France, alors qu'il s'agissait de grandes firmes multinationales dans la décennie précédente. La taille moyenne des opérations est, en effet, de 150 emplois en 1982, de 100 en 1983, et de 97 en 1984. Le nombre de créations d'unités de production nouvelles s'élève à une cinquantaine, représentant la création de quelques 4000 emplois. Les reprises de sociétés en difficulté sont également significatives : cas de Dunlop-France repris par Sumitomo-Rubber (Japon).

Le volume de l'investissement productif étranger en France s'est accru des années 1960 à maintenant, passant en moyenne d'un milliard de francs par an à 4 milliards de francs à présent. Les groupes étrangers contribuent pour environ 10% de la valeur ajoutée industrielle française, mais réalisent près de 19% de l'investissement industriel national (1982).

Cependant, la France accueille moins d'investissements étrangers que d'autres pays européens, tels la République Fédérale d'Allemagne, la Belgique ou la Grande-

## Notes

(1) J. MONOD - de CASTELBAJAC : L'aménagement du territoire 1971. Paris, Que sais-je ? 125 p-p.70.

(2) Les bureaux de la DATAR à l'étranger sont les suivants : New York, Chicago, Houston, Los Angeles, Londres, RFA, Tokyo, Osaka, Stockholm, Madrid, Rome et Bern.

(3) Ces chiffres varient selon les modes de calcul et selon les secteurs économiques pris en considération.



Bretagne où par exemple 28.000 emplois créés ou maintenus résultent en 1984 d'implantations étrangères.

Le bilan régional de l'investissement étranger en France montre que, même s'il est assez dispersé globalement au sein de l'ensemble des régions et en particulier pour ce qui concerne l'investissement d'origine américaine, certaines régions captent des flux d'investissement plus importants : région d'Ile de France, régions du bassin parisien, et de l'Est, où les investisseurs allemands et suisses sont plus présents.

La contribution de ces investissements au développement régional doit être analysé en fonction de plusieurs critères. La création ou le maintien d'emplois en est un, particulièrement important. La qualification de ces emplois semble suivre les mêmes mouvements que ceux requis par les investissements nationaux, dépendant eux-mêmes de la place de l'appareil productif national au sein de la division internationale du travail(5). Toutefois la dépendance économique internationale s'accroît, soit directement, soit indirectement quand les groupes étrangers une fois implantés en France prennent le contrôle d'autres petites et moyennes entreprises françaises. Ce dernier phénomène s'est vérifié dans les régions Rhône-Alpes ou Provence-Alpes-Côte d'Azur, par exemple(6). La capacité exportatrice des entreprises étrangères est intéressante à capter. Toutefois, les transferts technologiques sont plus délicats à mesurer. Il convient donc que l'Etat veille à la sauvegarde des intérêts industriels nationaux majeurs.

**EMPLOIS CREEES OU MAINTENUS DANS LES REGIONS FRANCAISES,  
CLASSEES PAR RANG, PAR DES INVESTISSEMENTS ETRANGERS  
DE 1981 A 1984**

1 - Haute-Normandie :	4.055
2 - Rhône-Alpes :	3.863
3 - Pays de Loire :	3.792
4 - Lorraine :	3.686
5 - Nord :	3.659
6 - Région Ile de France :	3.455
7 - Picardie :	32.078
8 - Franche-Comté :	2.620
9 - Bretagne :	2.584
10 - Alsace :	2.142
11 - Champagne-Ardennes :	2.045
12 - Midi-Pyrénées :	1.854
13 - Aquitaine :	1.709
14 - Provence-Alpes-Côte d'Azur :	1.515
15 - Auvergne :	1.422
16 - Poitou-Charentes :	1.330
17 - Bourgogne :	1.190
18 - Centre :	1.178
19 - Languedoc-Roussillon :	1.003
20 - Basse-Normandie :	974
21 - Limousin :	200
22 - Corse :	non communiqué
Total national :	48.720
(dont 1.237 emplois non ventilés par région)	

Source : Lettre de la DATAR, n°n88, juin 1985.

(4) J. SAVARY : Les effets des entreprises multinationales sur l'emploi : le cas de la France. Bureau International du Travail. Genève, juin 1983. Document de travail n° 24.

(5) M. DELAPIERRE - Ch-AL MICHALET : Les implantations étrangères en France : stratégies et structures. Paris 1976, Calmann Lévy, 277 p.

(6) Maurice PARODI : Les multinationales en Provence-Alpes-Côte d'Azur. Peuples Méditerranéens. Anthropos, Paris, n° 1, octobre-décembre 1977.



## Le parc international d'activités de Valbonne Sophia-Antipolis

Cette opération d'aménagement, située dans le département des Alpes-Maritimes, entre Nice et Antibes, est intéressante essentiellement à deux titres. D'une part, elle a une dimension nationale dans la politique d'aménagement du territoire au regard des activités tertiaires de haut niveau, rassemblées au sein d'un pôle conçu pour elles. D'autre part, elle est conduite quant à sa gestion de manière originale puisque plusieurs acteurs sont réunis, en sauvegardant leurs prérogatives propres : Etat, collectivités territoriales, corps consulaires et agents privés.

### 1. Objectifs assignés au Parc international d'activités de Valbonne Sophia-Antipolis

Il s'agit par la réalisation de ce complexe de créer un pôle d'activités à la fois industrielles, de services, de recherches et d'enseignement jouissant d'une influence régionale, nationale, européenne et même internationale, qui mobilise un personnel particulièrement qualifié, résidant en partie sur le site. Des références étrangères ont été évoquées lors du lancement de cette opération : "la route 128" aux Etats-Unis ou Akadempgorod en Union Soviétique. Mais la démarche française demeure spécifique.

Pour l'Etat, comme pour les collectivités territoriales concernées, cette action est destinée à diversifier et à rééquilibrer une économie régionale, traditionnellement marquée par le tourisme et l'activité du secteur du bâtiment et des travaux publics, et à ouvrir cet espace aux flux internationaux. Dans une perspective plus large, c'est le devenir de la façade littorale méditerranéenne française qui est en jeu, et qui bénéficie de plusieurs interventions importantes de la part des pouvoirs publics : aménagement touristique du Languedoc-Roussillon, industrialisation du golfe de Fos, politique urbaine dans l'aire marseillaise, promue métropole d'équilibre, soutiens aux sites industriels de La Ciotat et de La Seyne, relevant actuellement de la procédure des pôles de conversion, et enfin promotion d'un secteur tertiaire de qualité à proximité de Nice sur le plateau de Valbonne, pour ne citer que quelques opérations majeures.

Des objectifs plus qualitatifs sont assignés au Parc International de Valbonne Sophia Antipolis, qui concernent la promotion de l'essor technologique, la qualité de la vie dans ce site, et la protection de la nature et des paysages méditerranéens, particulièrement fragiles.

Le site de Valbonne, dans le département des Alpes-Maritimes peuplé d'un million d'habitants, jouit au départ de bonnes conditions pour ce type d'aménagement :

un plateau d'environ trois mille hectares, à une dizaine de kilomètres de la façade littorale, peu touché par la pression urbaine, très forte dans cette région. Situé à vingt deux kilomètres seulement du centre de Nice et de son aéroport international, à quinze kilomètres de Cannes et de son aéroport d'affaires (Cannes-Mandelieu), à seize kilomètres de Grasse, le site est proche de l'autoroute A8 et d'une importante ligne ferrée, tout en étant doté d'un paysage naturel très attractif.

Deux sociétés de dimension internationale, à capitaux américains, avaient choisi des environs proches du plateau de Valbonne pour y localiser leurs établissements. Depuis 1962, IBM dispose à La Gaude de son centre européen de recherche ; Texas Instruments a fixé à Villeneuve-Loubet, sur le bord de mer, son siège social ainsi qu'une unité de fabrication. Cet espace bénéficie donc du marquage préalable et positif de ces deux entreprises modernistes et efficaces au niveau mondial.

### 2. Montage institutionnel progressif de l'opération d'aménagement du plateau de Valbonne

Trois étapes peuvent être distinguées pour rendre compte du montage institutionnel de cette opération.

a) A l'origine, en 1969, le projet de réalisation de ce pôle tertiaire est porté par une simple association de droit privé, se nommant Sophia-Antipolis (Sagesse-Antibes, en grec ancien), soutenue par une personnalité : le directeur de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, en quête de sites de décentralisation, et de synergie avec des milieux professionnels proches.

Dès 1970, le Département des Alpes-Maritimes s'engage aux côtés de cette association, et adhère à ses objectifs. Cela se traduit par la création d'un groupement d'intérêt économique (GIE) : SAVALOR, réunissant l'association Sophia-Antipolis, le Bureau d'industrialisation des Alpes-Maritimes et l'Agence Nationale de Valorisation de la Recherche. Le GIE procède aux acquisitions foncières, à l'aménagement des terrains, et à leur commercialisation ; le département des Alpes-Maritimes garantit 75% des emprunts souscrits par le groupement cité. Le succès commercial est rapide. C'est ainsi que naît sur quarante-sept hectares la Cité de la Sagesse, des sciences et des techniques. L'impact demeure local, mais cette première phase révèle des potentialités plus importantes.

b) Dès lors, le département des Alpes-Maritimes sollicite la reconnaissance et

l'appui de l'Etat pour conduire cette opération d'aménagement du territoire. Le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire du 20 Avril 1972 donne son accord de principe pour la réalisation de ce complexe, et lui confère une dimension bien plus large, en précisant la vocation internationale du pôle, et en l'agrandissant de quelque deux mille trois cents hectares. Une zone d'aménagement différé (ZAD) est prescrite sur deux mille trois cent cinquante hectares pour éviter la spéculation foncière ; les propriétés publiques départementales et communales ne recouvrent que quatre cent trente hectares au sein de cet ensemble.

En 1972, les institutions et acteurs se mettent en place, pour s'adapter à la taille nouvelle de cette opération.

Localement est créé un syndicat mixte pour l'aménagement et l'équipement du plateau de Valbonne - le SYMIVAL établissement public administratif, qui regroupe huit membres : le département des Alpes-Maritimes, les cinq communes concernées : Valbonne, Biot, Mougins, Vallauris et Antibes, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Nice et des Alpes-Maritimes, et la Chambre d'Agriculture des Alpes-Maritimes, qui veillera aux intérêts de l'horticulture locale dans ce projet.

Ce syndicat assume les responsabilités politique, juridique, et financière de l'opération. Il s'agit donc d'une maîtrise d'ouvrage décentralisée. Cet organisme a le pouvoir de décision : il vote et exécute le budget. Il bénéficie du droit de préemption pour l'acquisition foncière. Il aménage les terrains et les rétrocède aux organismes qui s'installent sur le plateau. Mais chaque commune concernée s'associe librement au syndicat et continue à exercer ses compétences de plein droit sur son territoire. Les communes s'engagent financièrement dans l'opération et garantissent les emprunts nécessaires au déroulement des actions d'aménagement. Elles mènent une gestion solidaire du Parc International d'activités de Valbonne. Un Comité syndical a été constitué, où le département des Alpes-Maritimes dispose de la majorité des postes d'administrateurs.

Le SYMIVAL passe le 26 octobre 1974 une convention avec la Chambre de Commerce et d'Industrie de Nice et des Alpes-Maritimes qui délègue à cet organisme, établissement public autonome, la maîtrise d'ouvrage. Plus tard, par une convention du 30 juin 1977, la Chambre de Commerce et d'Industrie citée pourra intervenir également comme mandataire du GIE initial (SAVALOR). Aussi une certaine unité de gestion de l'opération est assurée.

La Chambre de Commerce et d'Industrie crée une délégation, composée d'une



équipe pluridisciplinaire de jeunes spécialistes, chargée de mettre en oeuvre les décisions du SYMIVAL. Cet organe est l'aménageur opérationnel et l'interlocuteur des candidats à l'installation dans le Parc International d'activités.

Au niveau national, auprès de la DATAR, est constitué en 1972 un groupe interministériel pour l'aménagement et l'équipement du plateau de Valbonne, où sont représentés les divers ministères concernés par cette opération. Cette mission interministérielle coordonne les différentes interventions nécessaires et veille à la qualité des aménagements prévus et effectués, en liaison avec le préfet départemental des Alpes-Maritimes. En douze ans, quatre présidents se sont succédés à la tête de cet organisme public.

Les services extérieurs départementaux du Ministère de l'Équipement sont maîtres d'oeuvre en particulier pour la voirie et l'assainissement, et à ce titre ils conduisent les opérations techniques.

c) Les 13 Mars et 30 Juillet 1974, l'Etat s'engage plus avant dans cette intervention, par les décisions prises en Comités Interministériels d'Aménagement du Territoire. Un plan général d'aménagement est approuvé et les modalités d'aménagement et de financement sont arrêtées. Valbonne Sophia Antipolis devient véritablement un grand pôle d'accueil pour la politique nationale de décentralisation, la DATAR assurant même par ses bureaux à l'étranger sa promotion internationale. L'opération se déroulera sur vingt ans (1974-1994). Elle est par conséquent toujours en cours.

Le parti d'aménagement porte sur deux mille quatre cents hectares, ainsi répartis : sept cent cinquante hectares destinés à recevoir des activités, avec un objectif de 20.000 emplois à terme (chiffre sans doute surévalué au départ ; cent cinquante hectares voués à l'habitat et aux services répartis en trois pôles de 1 500 logements chacun, soit environ 10 000 résidents à terme ; et enfin mille cinq cents hectares d'espaces verts protégés et aménagés, dont une forêt publique de sept cent cinquante hectares et divers équipements de loisir (tennis, golf, ...). Cette sauvegarde de la nature est un aspect majeur du programme. Il faut noter que ce site connaîtra à terme un large excès d'emplois par rapport aux résidents attendus.

La puissance publique a cherché à donner à cet aménagement un caractère exemplaire pour sa qualité : large emprise des voies piétonnes et des espaces libres ou naturels, insertion des équipements et des bâtiments de faible hauteur (jusqu'à trois niveaux) dans le site, étendue des jardins privatifs et des terrasses, absence de construction sur les sommets des collines... et cela malgré certaines réticences de la part des entreprises réalisatrices ou occupantes.

La technique juridique retenue pour mettre en oeuvre les choix adoptés est celle de la zone d'aménagement concerté (ZAC), assortie d'un cahier des charges qui prescrit aux opérateurs les équilibres à respecter.

Sur les communes de Valbonne, d'Antibes et de Biot, les ZAC suivantes sont définies :

- Valbonne Sophia-Antipolis : complexe scientifique sur cent vingt hectares, avec 800 emplois attendus.

- Valbonne : Air France : sur vingt-six hectares, plus de 300 emplois ; y fonctionne dès 1977 le centre mondial des réservations automatiques de la compagnie nationale aérienne.

- Valbonne-Antibes : activités industrielles sur quarante cinq hectares, divisés en deux tranches, en régie communale directe, 1600 emplois à terme.

- Bouillides : sur deux cent vingt deux hectares, créée en 1976 et commercialisée dès 1977, programmes d'habitat et de services, et activités tertiaires supérieures, devant recevoir 5000 emplois ; le SYMIVAL gère cette ZAC en régie directe.

- Biot : trois ZAC concernant l'aménagement de trois cents hectares.

- Vallauris : lotissement industriel ;

- sur la couronne verte du Parc International les acquisitions foncières publiques, réalisées par le département qui mobilise ses propres ressources financières ainsi que des dotations étatiques, portent sur mille deux cents hectares (prix d'achat foncier prévu à 5 F/m<sup>2</sup> aux CIAT de 1974 précités). La gestion de ces espaces verts est confiée à l'Office National des Forêts.

En 1978 l'Etat, s'inspirant de l'opération touristique conduite sur le Languedoc-Roussillon, ouvre une ligne spéciale sur le budget des services généraux du Premier Ministre affectée au Parc International d'activités de Valbonne. Toutes les dotations et subventions ministérielles consacrées à ce projet y sont regroupées. Cette ligne budgétaire abonde les dépenses relatives aux acquisitions foncières, aux travaux d'infrastructures et de superstructures : équipements de desserte et équipements de proximité, et équipements socio-culturels.

Globalement ce sont quarante millions de francs qui sont annuellement investis dans cette opération par les collectivités publiques : Etat, département des Alpes-Maritimes, SYMIVAL, qui génèrent un flux annuel de cinq cents millions de francs dans l'économie régionale. Depuis 1972, ce sont au total plus de deux milliards de francs qui ont été investis sur ce site par les secteurs publics et privés.

### 3. Résultats d'ores et déjà atteints :

En 1982, quelque 1500 habitants demeurent au sein du Parc International de Valbonne et près de 2000 actuellement. Près de 500 logements y ont été réalisés, et deux tranches supplémentaires de 150 et 600 logements sont en cours d'exécution. Les logements se partagent pour moitié entre accession à la propriété et location. Le rythme annuel de construction s'établit à environ 150 logements.

Toutefois, une proportion sensible des cadres travaillant sur le site préfère encore résider à Nice. Il convient donc d'accroître l'intensité de la vie culturelle et sociale à Sophia-Antipolis pour améliorer et conforter l'attractivité de ce nouveau complexe.

En 1985, ce sont 6000 emplois qui seront offerts sur le Parc International. Dès 1982, près de 3700 emplois du secteur tertiaire supérieur ont été directement créés, induisant dans l'espace environnant quelque 2000 autres emplois. En 1974, deux entreprises seulement étaient localisées sur le site du Parc ; ce chiffre s'élève en 1982 à soixante, générant 3000 emplois et atteint en 1984 quatre vingt quinze établissements et plus de 4000 emplois.

Ces entreprises appartiennent pour moitié au secteur public ou parapublic : Ecole Nationale Supérieure des Mines, Centre Scientifique et Technique du Bâtiment, Centre National de la Recherche Scientifique, Centre de Formation International à la Gestion des Ressources en Eau, Bureau de Recherches Géologiques et Minières, Agence Française pour la Maîtrise de l'Énergie, Centre de l'Institut National de Recherche en Informatique et Automatique ou encore le Centre de Télésystème, serveur national d'informations scientifiques et techniques, filiale de l'administration des télécommunications, organismes cités ici à titre d'exemple. Thomson-CSF a créé deux établissements dont l'un spécialisé dans les techniques acoustiques. La DATAR, par la mission interministérielle citée, a pu jouer un rôle majeur dans la promotion de ce site au regard du secteur tertiaire public, et de sa diversification recherchée (solaire, informatique, biotechnologie, physique, etc...).

L'autre moitié des entreprises localisées dans le Parc relève du domaine privé : 40% d'entre elles sont étrangères, américaines en particulier, et 60% françaises. L'investissement étranger, présent dans cette opération, a pu être orienté en fonction des priorités nationales de l'aménagement du territoire. Le siège social du groupe Dow Chemical France, cinquième firme mondiale dans le secteur de la chimie, a été déplacé de Paris à Valbonne. Le centre de recherche chimique de l'entreprise Rohm et Haas, le centre technique européen de l'entreprise Digital Equipment, spécialisée dans les miniordinateurs, sont établis à Valbonne, et une unité de production de matériels informatiques sera réalisée ; le centre européen de recherche de Searle, fournisseur de produits pharmaceutiques est localisé à Valbonne. L'Oréal et la Banque Nationale de Paris, par exemple, sont aussi présents sur ce site. Par ailleurs, la localisation d'une quinzaine de banques de données est envisagée au sein du Parc de Valbonne. L'énumération de ces activités montre l'ambition attachée à ce site depuis maintenant une dizaine d'années.

Enfin, des instituts de formation en informatique et en gestion sont présents tels l'Institut supérieur d'informatique, ou le Centre d'enseignement et de recherche en informatique, communication et systèmes, ou le Centre d'enseignement et de recherche appliqués au management.

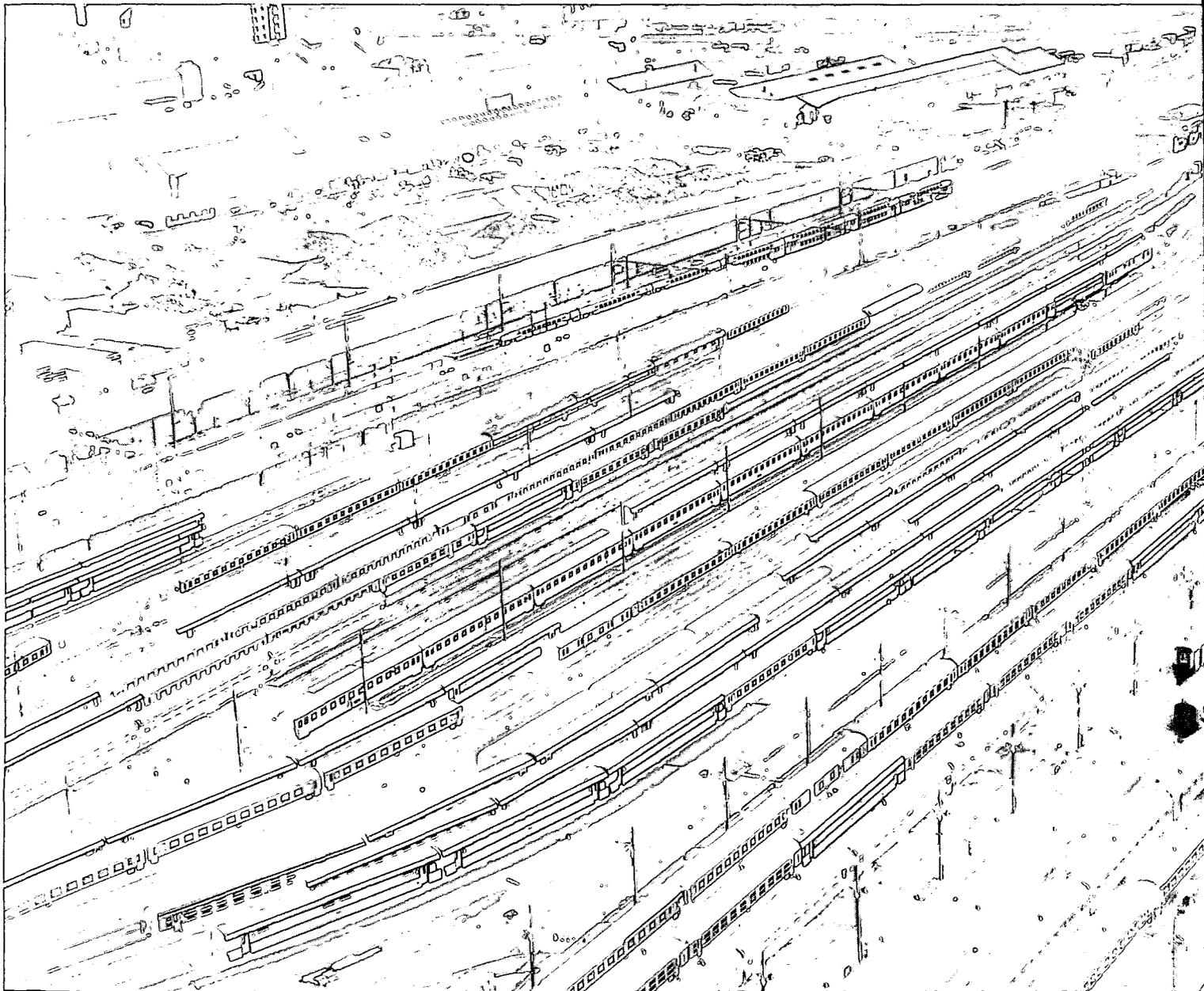
Progressivement, l'existence de ce complexe de haut niveau modifie les flux migratoires, ceux des jeunes diplômés locaux par exemple, qui ne sont plus tous contraints d'abandonner leur région d'origine pour trouver de l'emploi qualifié ailleurs. Des effets attractifs sont également perceptibles, contribuant au rééquilibrage

attendu à l'origine de cette opération. Des échanges interentreprises s'amorcent peu à peu sur le site du Parc : des entreprises y naissent ou se développent à proximité, exploitant les recherches issues de ce pôle. Malgré un contexte macro-économique national et international, moins

dynamique que prévu initialement, les chances de succès du Parc International d'activités de Valbonne Sophia Antipolis sont confirmées. Se localise là l'un des dix technopôles majeurs français, fondés sur les liaisons croisées entre recherche et industrie.

---

Saint-Denis. Région parisienne 1984  
© Robert Doisneau/  
La Mission photographique de la DATAR





FICHE III f



## Infrastructures de transport et aménagement du territoire

La croissance économique liée à l'industrialisation et la centralisation des activités dans la capitale du pays ont concentré les infrastructures de transport et accentué les différences d'équipement entre régions. Or, si une desserte correcte n'implique pas un développement d'activités nouvelles ou un essor des entreprises déjà installées, l'absence d'infrastructures de transports adaptées est par contre un obstacle majeur à l'expansion économique. Dans les politiques d'aménagement ce principe s'impose à deux niveaux : d'une part à l'intérieur des unités économiques régionales où la construction des axes de relation fait partie intégrante des programmes de développement, d'autre part à l'échelle du pays dans le but de participer à la réduction des disparités inter-régionales.

Ce dernier aspect du problème est privilégié dans cette fiche qui présente quelques politiques de transports : le schéma directeur des autoroutes, le schéma directeur des voies navigables, le projet Train à Grande Vitesse (TGV) Atlantique, les politiques en matière de liaisons aériennes. L'ensemble des cartes souligne que la convergence des réseaux vers Paris héritée des priorités du XIX<sup>ème</sup> siècle et de la centralisation progressive des activités à Paris et dans le Nord et le Nord-Est de la France, demeure une constante dans l'équipement du territoire : "90% des personnes se déplaçant en avion, 70% des voyageurs de chemin de fer partent, arrivent ou transitent par Paris", plus de 50% du trafic de marchandises des voies navigables sont chargées ou déchargées dans le triangle Lille-Rouen-Paris !

Les actions entreprises associent des politiques à long terme telles les améliorations des liaisons transversales, des interventions immédiates (modulations tarifaires,...), des objectifs de rentabilité d'exploitation mais aussi des stratégies d'investissement qui s'inscrivent dans les aides au soutien de l'activité économique (les travaux de réalisation du TGV Atlantique par exemple). Les interventions de l'Etat sont programmées dans des schémas directeurs approuvés par le CIAT : ils fixent pour le long terme les investissements à réaliser, financés par les divers ministères concernés. Pour la première fois, les schémas directeurs de 1983 ont été mis au point après consultation des régions.

### 1 - LE SCHEMA DIRECTEUR DES AUTOROUTES ET DES GRANDES LIAISONS D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Au 31 janvier 1983, le réseau des autoroutes de liaison est de 4.550 km et le réseau de toutes les autoroutes y compris les voies rapides urbaines atteint 5.940 km (Allemagne : 7.919 km ; Italie : 5.900 km ; Grande-Bretagne : 2.666 km ; Espagne : 2.057 km). Le programme adopté en 1977 prévoyait pour cette année 1983 un réseau de 7.500 km : sur les 3.150 km d'autoroutes de liaison prévus 1.620 km seulement ont été réalisés. Ce retard résulte de la baisse du rythme annuel des mises en service qui, après 1975 et 1976, deux années où ce rythme a dépassé 400 km, s'est stabilisé à des kilométrages voisins de 250 km par an comme pendant les premières années de la décennie soixante-dix qui marquent le début de l'effort de rattrapage. En 1960, malgré la création du Fonds spécial d'investissement routier la France ne comptait que 134 km d'autoroutes, en 1970, le kilométrage n'est que de 1.313 km comparé aux 3.900 km de l'Italie et aux 4.460 km de la RFA.

Cette progression très tardive du réseau autoroutier s'est faite au bénéfice des axes prioritaires, c'est-à-dire des liaisons à grand trafic : en 1970 Lille-Paris-Lyon-Marseille sont reliées, mais en 1980 la toile d'araignée qui atteint le réseau européen au nord et à l'est, à l'ouest ne dépasse pas Caen, Le Mans, Poitiers. La concession au secteur privé de certains nouveaux tronçons à partir de 1972 (282 km concédés en 1975) s'est traduite par l'accélération des constructions pendant quelques années sans cependant résoudre le sous-équipement des régions excentrées. Dès 1971 pour atténuer les destructions régionales sans définir les grandes liaisons d'aménagement du territoire parmi lesquelles figurent des grandes transversales (Bordeaux-Clermont-Ferrand-Lyon par exemple) ou des voies rapides en site difficile (Clermont-Ferrand Béziers).

Le schéma directeur de 1983, établi conjointement par le Ministère des Transports et la DATAR, fixe après consultations des régions, l'aménagement des autoroutes, des prolongements d'autoroutes (routes à deux fois deux voies) et des grandes liaisons d'aménagement du territoire dans un cadre à long terme où s'intégreront les programmes pluriannuels. Aux grands axes terminés, c'est-à-dire les grandes radiales à partir de Paris, et deux transversales (Bâle-Beaune, Bordeaux-Narbonne), s'ajouteront les voies autoroutières Lille-Dijon par Reims et Troyes, Nancy-Dijon c'est-à-dire l'axe

Luxembourg-Rhône, une radiale vers Clermont-Ferrand avec poursuite vers St Etienne, Lyon... Ces nouvelles infrastructures sont reliées par les grandes liaisons d'aménagement du territoire, véritables axes de désenclavement.(1)

### 2 - LE RESEAU FERROVIAIRE : LE TGV ATLANTIQUE

Le réseau ferré d'une longueur de 34.700 km (dont 11.000 km de lignes électrifiées) est géré par la SNCF, devenu depuis la Loi d'Orientation des transports intérieurs de 1982, un établissement public et commercial, soumis au contrôle de l'Etat mais autonome dans sa gestion. Le cahier des charges de cette entreprise lui impose de tenir compte des impératifs d'aménagement du territoire et en particulier de passer des conventions avec les régions notamment pour les liaisons d'intérêt régional (les trains omnibus). Le cahier des charges prévoit l'apport par l'Etat des dotations en capital et d'aides au financement pour l'électrification ou la réalisation de grandes infrastructures telles que les TGV.

Les travaux du Train à Grande Vitesse (TGV) - Atlantique ont été lancés le 15 février 1985, quatre ans après la réalisation du train à grande vitesse Paris-Sud-Est (1981). Ces trains commerciaux de voyageurs qui circulent à plus de 300 km-heure sur des lignes nouvelles comme sur des lignes existantes bénéficient d'un accès à l'ensemble du réseau et atteignent donc les gares centrales des villes. L'investissement global pour la réalisation du TGV-Sud-Est s'élève à 13,4 milliards de Francs (8,2 milliards pour l'édification du nouveau tronçon Paris-Lyon). Le succès commercial est rapide : 45% d'augmentation de trafic entre 1981 et 1984, près de la moitié du trafic passagers Rhône Alpes-Paris, automobiles incluses, transportée par le TGV en 1984(2).

Ce projet TGV-Atlantique comporte la construction d'une voie nouvelle de 340 km (130 km de tracé commun et deux branches vers Le Mans, ouverte en 1989, et vers Tours ouverte en 1990). Au-delà les lignes existantes seront utilisées. Au total l'investissement atteindra 9,4 milliards de Francs dont 30% financés par subvention de l'Etat (entre 1975 et 1984, le volume des investissements de la SNCF s'est établi environ à 9 milliards de Francs par an). La rentabilité de ce projet est évaluée à 10% en fonction de l'importance du trafic envisagé dans un espace qui réunit 40% de la population française : compte tenu des gains de temps réalisés (carte TGV-Atlantique), la SNCF escompte 6 millions de passagers nouveaux pour un trafic de 20 millions de voyageurs.

Cette liaison rapide rapproche les villes de l'Ouest et du Sud-Ouest des grandes concentrations urbaines et permet l'interconnexion avec le TGV-Sud-Est. Outre cet objectif, ce projet assure "une relance sélective de l'activité dans les travaux publics et la construction ferroviaire" : durant les cinq années de travaux 4.000 emplois seront assurés dans le secteur des travaux publics sans comptabiliser les retombées des opérations annexes engagées (coulée verte au départ de Paris, réaménagement des gares dont celle de Bordeaux...). L'extension du réseau TGV participe en plus, au "renforcement des atouts technologiques de la France..."(3)

Ces prévisions s'accompagnent du compte des effets négatifs, en particulier sur le trafic des lignes aériennes intérieures dont celles desservant le littoral atlantique qui pourront enregistrer des baisses de fréquentation de 40%.

Outre les effets attendus dans l'effort de désenclavement de certaines régions et de raccourcissement des distances temps entre lieux de décision, la réalisation des TGV permet d'envisager un réseau à grande vitesse vers la Suisse, vers l'Allemagne (TGV Paris-Bruxelles-Cologne à l'étude), vers Londres (une fois réglée la question du tunnel sous la Manche), c'est-à-dire un maillage au niveau européen.

### 3 - LE SCHEMA DIRECTEUR DES VOIES NAVIGABLES

La France des voies navigables se réduit pour l'essentiel au territoire situé à l'est de la ligne Le Havre-delta du Rhône : c'est l'espace des conditions naturelles propices à la construction des canaux et de la France industrielle du fer, du charbon, des industries lourdes donc des transports de produits pondéreux. Le maillage des canaux est constitué pour près de 75% par le réseau Freycinet, adapté dans les dernières années du 19ème siècle aux péniches de moins de 300 tonnes. Le réseau à grand gabarit, peu étendu, est discontinu et mal relié aux canaux européens. A ces handicaps s'ajoutent les effets de la diminution des investissements consacrés aux voies navigables depuis vingt ans (les crédits ont été divisés par 4 entre 1962 et 1984), les répercussions de la concurrence de la SNCF et les modalités d'organisation de la battellerie.

Dans ces conditions, les avantages économiques de ce moyen de communication dont le coût de transport de la tonne sur un kilomètre n'est que de 18,7 centimes contre 25,8 pour le rail et 97 pour la route, sont peu mis à profit. Le trafic fluvial a chuté de 6% en 1984, victime, en outre, depuis plusieurs années, de la diminution du trafic des produits pondéreux, en particulier du charbon : il ne représente que 5,7% du marché des transports contre 25% en RFA.(4)

Le schéma directeur des voies navigables (1985) prévoit la modernisation du réseau existant, la construction de liaisons à grand gabarit entre les différents bassins afin de connecter aux canaux européens les réseaux de la Seine et de la vallée Saône-Rhône.

- L'aménagement du canal Saône-Rhin a été choisi de préférence à la réalisation de la liaison Saône-Moselle. Cette infrastructure de 229 km de long qui empruntera un tracé voisin du canal Rhône-Rhin au gabarit Freycinet traverse de grandes zones industrielles et assure le prolongement du réseau du Rhône avec l'Europe du Nord au moment où se termine la jonction Rhin-Main-Danube. Le coût des travaux est estimé à 11,8 milliards de Francs 1982, (soit plus que les travaux du TGV-Atlantique). La section Niffer-Mulhouse sera réalisée en priorité et par la suite, les six régions intéressées par ce projet se sont engagées à une participation financière effective.

- La liaison à grand gabarit entre les bassins de la Seine et du Nord se fera soit en transformant l'actuel Canal du Nord accessible aux seules unités de 800 tonnes (coût évalué à 5,5 milliards de Francs), soit par la construction d'un canal à proximité de l'actuel Canal de St Quentin (coût de 6,2 milliards de Francs). L'alternative sera présentée aux régions concernées.

- La construction de la liaison Seine-est dont le coût a été estimé à 12,5 milliards de Francs implique des études détaillées supplémentaires.

### 4 - LES LIAISONS AERIENNES

Lancée au début des années 1960, l'exploitation des lignes intérieures s'est concentrée sur les liaisons Paris-grandes villes de province et sur quelques transversales (cartes des lignes Air Inter et Air France en 1974). Pour assurer le démarrage de certaines de ces lignes, les collectivités locales et l'Etat à partir de 1962, ont participé aux coûts d'exploitation : il était en effet indispensable d'accompagner les politiques d'aménagement du territoire (politique des métropoles d'équilibre) et la décentralisation industrielle et tertiaire par la mise en place des liaisons rapides entre Paris et la province.

La comparaison des cartes 1983 et 1974 des grandes radiales aériennes indiquent que la situation a peu évolué en comparaison avec la densification des lignes radiales secondaires et des lignes transversales secondaires (cartes des réseaux Air France et Air Inter exclusivement). Il conviendrait de rajouter en 1983 les nombreuses lignes des compagnies aériennes régionales dont les services sont installés dans les régions. Cette progression correspond à la volonté de réduire les temps de transport vers la capitale pour les voyages d'affaires.

Avec l'aide de l'Etat (DATAR), des collectivités locales et des chambres consulaires, qui subventionnent l'exploitation de certaines lignes jugées essentielles pour l'économie locale, se sont ouvertes des dessertes vers Paris, des lignes transversales ou des lignes d'apport c'est-à-dire des correspondances. La DATAR apporte par exemple une aide financière à la ligne Carcassonne-Montpellier (ouverte en 1983) sous la forme d'une subvention qui couvre 40% du déficit pendant les trois premières années, accordée aux collectivités locales et à la CCI de Carcassonne qui supportent le lancement de la ligne. Pour le développement de la desserte aérienne du territoire, la DATAR contribue au lancement de la ligne Caen-Le Havre-Lyon. A titre exceptionnel dans le cadre de la politique des pôles de conversion, elle participe à hauteur de 50% pendant trois ans au lancement d'une ligne bi-quotidienne Montluçon-Paris.

Ces interventions sont autant d'exemples d'aides décidées en fonction de l'intérêt présenté pour l'aménagement du territoire. La DATAR a également apporté des financements à des lignes aériennes internationales lancées depuis des métropoles régionales : par exemple Bordeaux-Toulouse-Milan. Certaines collectivités ou syndicats mixtes de gestion d'aéroport mettent en concurrence des sociétés régionales de transport afin d'obtenir les meilleures dessertes possibles.

#### Notes

(1) Sur ce thème peut être consulté l'ouvrage de M. Charles RICKARD : Les autoroutes. 1984, Paris, PUF, Que sais-je ? 126 p.

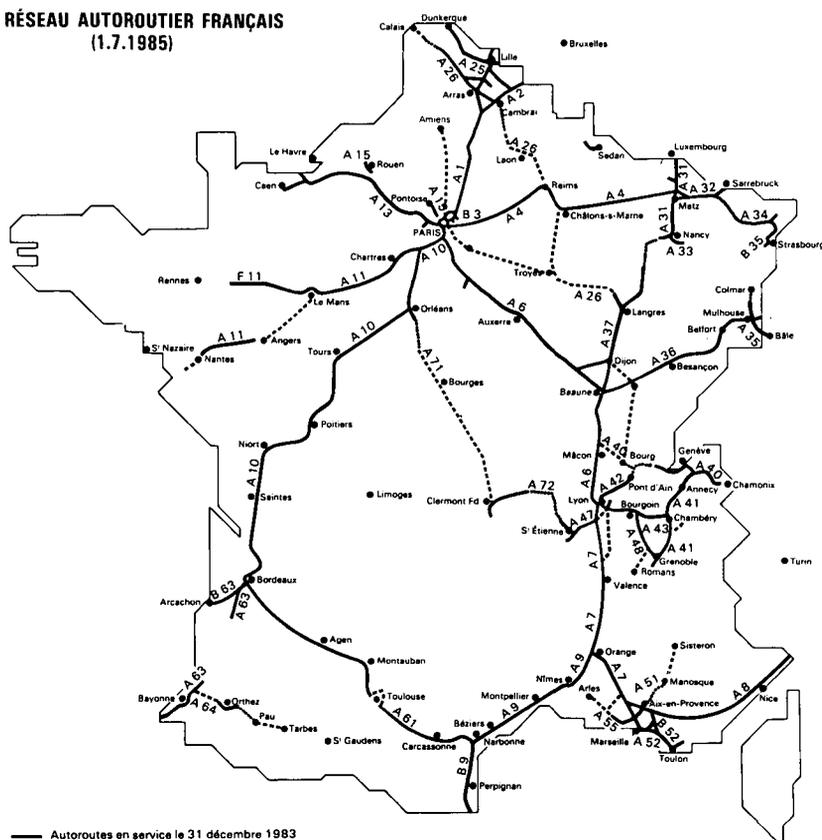
(2) J. DUPUY : L'avenir du transport à grande vitesse et ses conséquences sur les relations entre les métropoles européennes. Symposium Metropolis, IAURIF, Paris 1984.

(3) TGV Atlantique : Rapport sur le projet de desserte de l'ouest et du sud-ouest de la France par trains à grande vitesse. 410 pages. La Documentation Française, 1984.

(4) Le transport fluvial. Schéma de développement du transport fluvial et schéma directeur des voies navigables. Rapport à la commission présidée par R. GREGOIRE. La Documentation Française, 1983.



**LE RÉSEAU AUTOROUTIER FRANÇAIS  
(1.7.1985)**

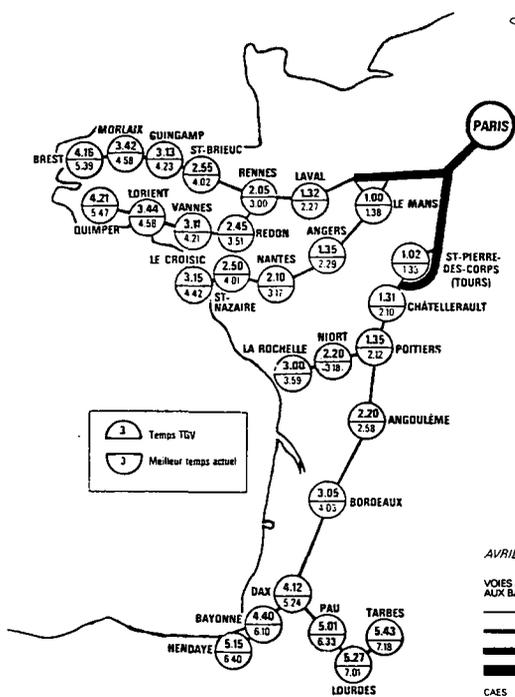


— Autoroutes en service le 31 décembre 1983  
 - - - - - Autoroutes en construction ou ayant fait l'objet d'une décision  
 ..... Autoroutes en projet

Source : Bulletin Union Routière - Ministère des Transports

INSEE-CAES 1984

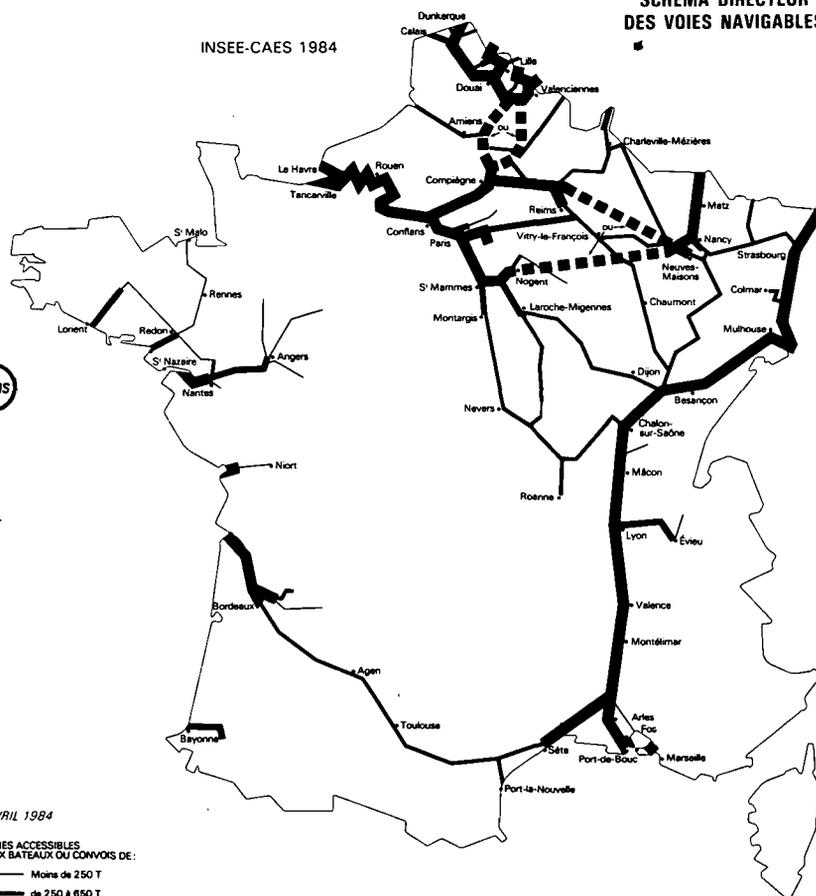
**LES TEMPS DE PARCOURS  
ENTRE PARIS ET LA PROVINCE**



AVRIL 1984

VOIES ACCESSIBLES  
AUX BATEAUX OU CONVOIS DE :  
 — Moins de 250 T  
 - - - - - de 250 à 650 T  
 — de 650 à 1 500 T  
 — 1 500 T et plus  
 CAES

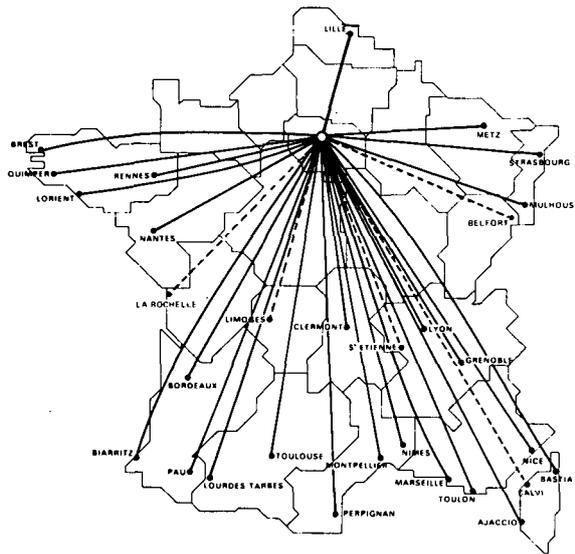
**SCHEMA DIRECTEUR  
DES VOIES NAVIGABLES**



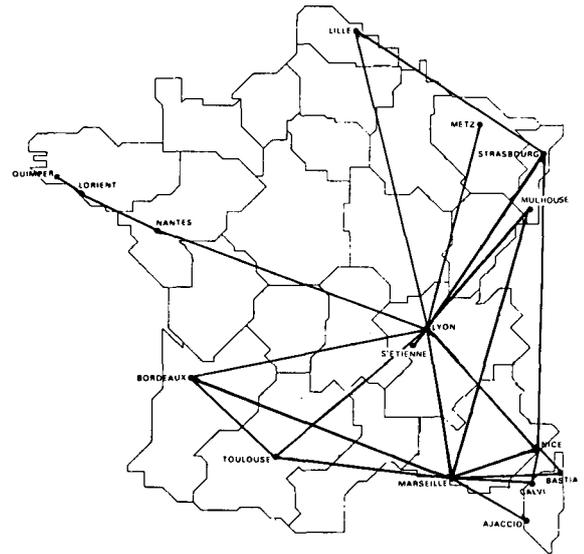
DÉLÉGATION A L'AMÉNAGEMENT  
DU TERRITOIRE ET A L'ACTION RÉGIONALE  
MINISTÈRE DES TRANSPORTS

**INFRASTRUCTURE AÉRIENNE INTÉRIURE**  
**LIGNES PERMANENTES EXPLOITÉES AU 1<sup>er</sup> AVRIL 1974**

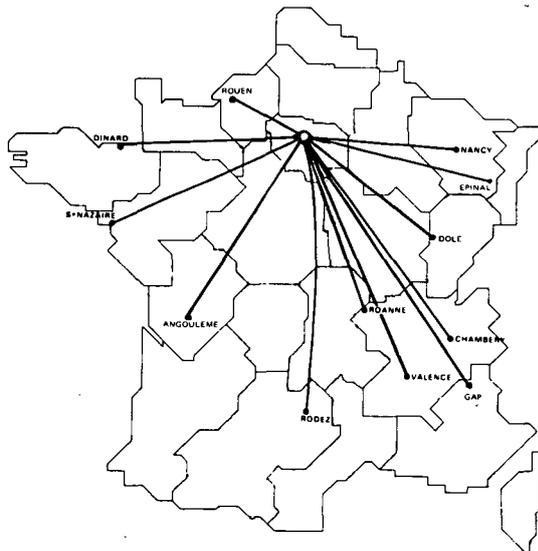
LIGNES RADIALES PRINCIPALES



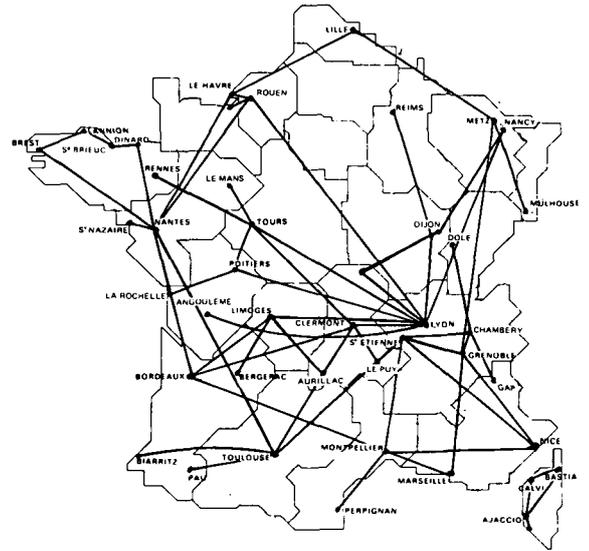
LIGNES TRANSVERSALES PRINCIPALES



LIGNES RADIALES SECONDAIRES



LIGNES TRANSVERSALES SECONDAIRES



L'exploitation de lignes aériennes régulières à l'intérieur du territoire métropolitain remonte aux années 60.

Les collectivités locales ont joué un rôle important dans l'exploitation de ces lignes intérieures en aidant financièrement à leur démarrage. A partir de 1962, et jusqu'en 1971, l'État apporte aussi son soutien

financier à certaines lignes dont l'exploitation est considérée comme nécessaire à l'aménagement du territoire et à la décentralisation industrielle.

Les compagnies aériennes régionales dont le développement a été rapide depuis 1968 mais qui n'assurent cependant, en 1984, que 10 % du trafic passager des

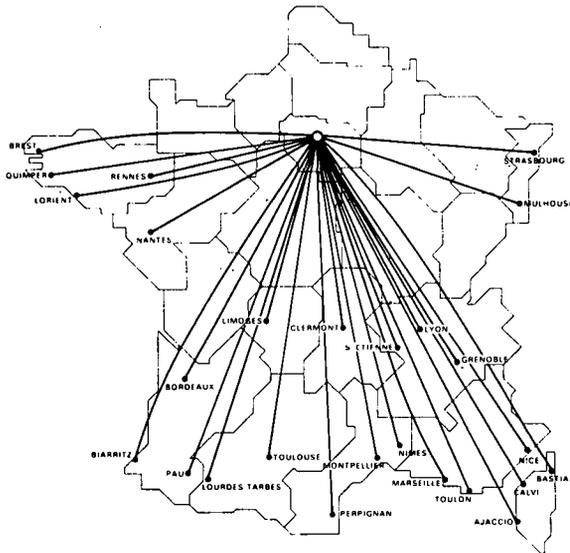
lignes intérieures, contribuent doublement au développement régional :

- en assurant la desserte régulière des régions à partir d'un trafic de début, mais faible ;
- en implantant leurs services en région, dans un secteur d'activité jusque-là très centralisé.

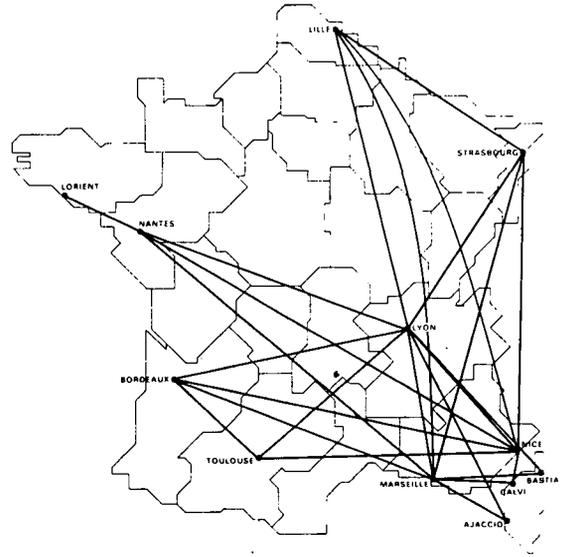


LIGNES PERMANENTES EXPLOITÉES AU 1<sup>er</sup> AVRIL 1983

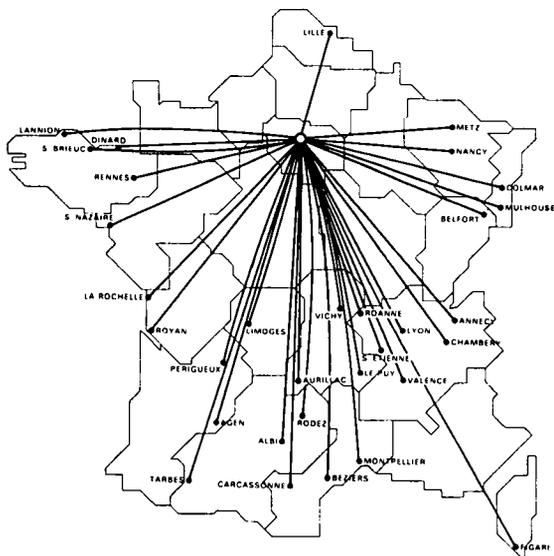
LIGNES RADIALES PRINCIPALES



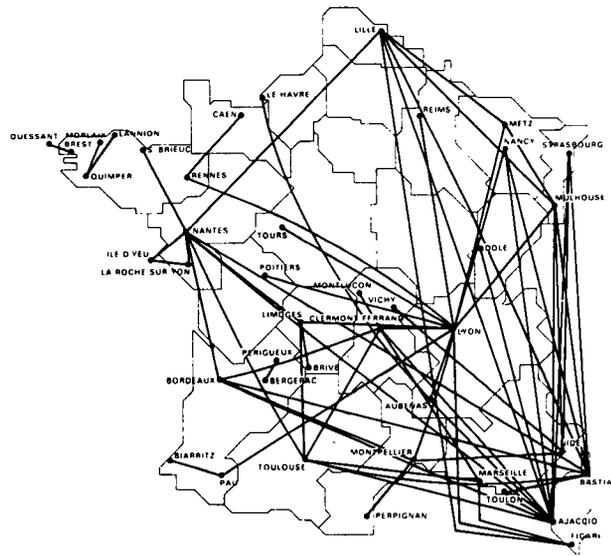
LIGNES TRANSVERSALES PRINCIPALES



LIGNES RADIALES SECONDAIRES



LIGNES TRANSVERSALES SECONDAIRES



Cartes établies à partir d'informations communiquées  
par le *Secrétariat général à l'aviation civile*  
(Service des transports aériens)

TRAFIC PASSAGERS POUR LES LIGNES INTÉRIEURES  
(AIR INTER)

Sources : SIRF 1974 et 1984.

1971 :	3 000 000	(dont 15% pour les lignes transversales)
1975 :	4 900 000	
1980 :	8 000 000	(70% de l'augmentation 1975/1980 est due aux tarifs réduits)
1962 :	200 000	
1965 :	800 000	
1983 :	10 000 000	(10% du trafic est assuré par les compagnies régionales)
1985 :	11 000 000	(prévisions)

