Problèmes de financement liés au développement régional

Jean-Alain Jutteau

▶ **To cite this version:**

Jean-Alain Jutteau. Problèmes de financement liés au développement régional. Sciences de l'ingénieur [physics]. 1973. hal-01909993

HAL Id: hal-01909993

https://minesparis-psl.hal.science/hal-01909993

Submitted on 31 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Consultation
sur place

Problèmes de Financement liés au Développement Régional

Dossier long Ing. Elève

[X 1967]

[39]

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DES MINES
Bibliothèque
N°
IE 1

1er ex

Jean-Alain JUTTEAU

Juin 1973

E.N.S.M.P.

Dossier long Ingénieur Elève

PROBLEMES DE FINANCEMENT

LIES AU DEVELOPPPEMENT REGIONAL

-:-:-:-:-:-

(Dossier dirigé par MM. Philippe BRONGNIARD et Gérard RENON)

GUIZOT : (Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps)

- " Quand le pouvoir supérieur est chargé à la fois de gouverner avec la liberté, et d'administrer avec la centralisation, la tâche est presque impossible ".

[39]

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DES MINES
Bibliothèque
N°
IE1

Jean-Alain JUTTEAU

Juin 1973

S O M M A I R E

I N T R O D U C T I O N

1. Problème de financement lié à la réalisation d'un investissement, p. 5

1.1. Rentabilité d'un investissement, une notion inséparable de considérations géographiques et d'acteurs. p. 5

1.2. Le financement d'un équipement se réduit au financement du déficit d'exploitation temporaire qu'entraîne sa réalisation. p. 6

1.3. Péréquation des charges financières entre les personnes publiques et privées concernées. p. 8

1.3.1. Les dépenses. p. 8

1.3.2. Les ressources. p. 10

2.1.1. Les dimensions du problème posé par le développement du SUD-EST méditerranéen. p. 11

2.1.1.1. Le défi du SUD-EST. p. 11

2.1.1.2. L'effort à réaliser dans l'AMMFOS. p. 14

2.1.2. Diversité et cohérence nécessaires des actions engagées. p. 16

2.1.2.1. Diversité des actions engagées. p. 16

2.1.2.2. Cohérence nécessaire des actions engagées. p. 19

2.2. Programmation. Planification. p. 21

2.2.1. Diversités des intervenants. p. 21

2.2.2. Planification. Programmation. p. 23

... / ...

3.1. Problèmes Fonciers. p. 31

3.1.1. Acquisition des sols nus en vue de l'implantation de logements. p. 31

3.1.1.1. Variation des prix d'acquisition des terrains à bâtir selon leur situation. p. 31

3.1.1.2. Dans les agglomérations, la valeur du terrain à bâtir dépend sensiblement de la densité de logements qui y sera admissible et autorisée. p. 33

3.1.1.3. Quelques solutions nouvelles destinées à faciliter l'obtention des sols. p. 34

3.1.2. Justification d'une politique active de réservation foncière dans la région FOS MARSEILLE. p. 36

3.2. Travaux d'aménagement et d'équipement. p. 38

3.2.1.1. Viabilisation des terrains. p. 38

3.2.1.2. Réalisation des équipements collectifs. p. 41

.3.2.2. Réalisations des équipements collectifs p. 45

3.2.2.1. Les problèmes institutionnels p. 45

3.2.2.2. La fiscalité des collectivités locales. p. 50

3.2.2.3. Conclusion. p. 51

3.3. Industrialisation régionale. p. 53

3.3.0. Introduction. p. 53

3.3.1. Les Zones Industrielles dans la zone FOS A.M.M. p. 55

3.3.1.1. La zone industrialo-portuaire de FOS. p. 55

3.3.1.2. Les zones industrielles de l'A.M.M. p. 65

3.3.1.3. ZIP de FOS. p. 68

... / ...

3.3.2. Financement direct à l'industrie. p. 69

3.3.2.1. La grande industrie. p. 69

3.3.2.2. La moyenne et petite industrie locale. p. 71

3.3.2.3. Action des organismes financiers. p. 76

3.3.2.4. Conclusion p. 80

CONCLUSION GENERALE ..... p. 82

INTRODUCTION

Le rapport sur les limites de la croissance, fruit des travaux d'une jeune équipe du M.I.T. réunie autour du Professeur MEADOWS, a recueilli, lors de sa parution, des uns bien des marques d'approbation, comme il a suscité chez d'autres nombre de critiques acerbes. Notre propos n'est pas de prendre parti dans le débat et nous nous contentons de relever que, dès les prémices, la thèse soutenue tombe dans deux travers graves :

. celui de décrire la croissance en termes monétaires, et strictement monétaires d'une part,

. celui de ne s'attacher qu'à une étude globale du phénomène, d'autre part.

Il ne me parait guère utile d'insister sur le thème que la vision du Progrès à nous donner par les économistes est en termes monétaires et strictement monétaires. Souvenons-nous simplement que c'est grâce à l'argent, instrument de mesure, que QUESNAY a pu dresser, dès le XVIIIème siècle, son tableau économique, et que l'on a pu répéter cette performance deux siècles plus tard. Moyennant quelques manipulations qui permettent d'éliminer plus ou moins bien l'impact des variations de prix, c'est sous un aspect monétaire que le Produit National peut être vu comme quantité ; tout ce qui est compté comme production ne l'est qu'au titre de la contrepartie monétaire, et rien n'est pris en compte qui ne se présente sous cette forme.

Ce ne serait là qu'une faiblesse du modèle économique utilisé pour décrire "l'écosystème mondial", si ce ne conduisait à méconnaître systématiquement tout facteur non quantifiable : pouvoir politique, mais aussi pouvoirs plus difficiles à appréhender, psychologique ou sociologique ... Leur influence sur la croissance économique, pour l'accélérer, la contrarier, ou l'orienter, n'est rien moins que négligeable et l'ignorer serait omettre des traits déterminants de notre époque (1).Globale, l'étude du M.I.T. l'est, car c'est l'économie de toute la planète qui est modernisée, car c'est au niveau mondial que sont définis les agrégats.

Outre qu'il relève parfois d'une certaine paresse intellectuelle de coiffer d'un même mot, d'un même concept, les aspects divers voire contradictoires de la réalité, nous jugeons proprement scandaleux de faire le hiatus qui sépare la condition des pays en-voie-de-développement, de celle de notre hémisphère privilégié. Mais, même dans un cadre national, l'expérience montre que toute croissance est hétérogène. La création et l'extension des entreprises ne se produisent pas dans toutes les régions au même rythme, ni dans les mêmes secteurs. Cette disparité entraîne, dans le long terme, une modification des localisations économiques relevant de politiques d'aménagement.

... / ....

(1) Il convient de noter, selon Bertrand de JOUVENEL : "que l'étroite liaison de la vision économique avec l'instrument monétaire restreint son champ de vision au domaine de circulation de l'argent, qui ne s'emploie qu'entre hommes, donc à l'intérieur de l'organisme social, et ne s'applique point à ses rapports avec la Nature". Nous touchons là l'objet d'autres dossiers longs.

Il est certain que si nous ne sommes pas insensibles aux avantages que nous retirons de la croissance globale de l'économie nationale, l'opinion publique réagit surtout à ce que nous conviendrons d'appeler la croissance économique différentielle. Croissance différentielle définie selon trois critères : géographique, sectoriel et social, car le progrès économique n'a généralement pas le même impact, ni sur l'ensemble des régions, ni sur tous les secteurs de l'activité économique, ni enfin sur les diverses couches sociales.

Si un taux satisfaisant d'augmentation annuelle du P.N.B. s'avère en définitive une condition nécessaire du progrès, la paix sociale, l'efficacité d'une politique industrielle ou la simple "qualité de vie" exige la prise en considération des trois composantes ainsi mises en évidence.

- Les problèmes du développement régional présentent d'emblée cet intérêt, que leur étude contraint à l'abandon d'une vision trop globale, trop synthétique, de la croissance :

- les divers indicateurs qui permettent d'appréhender la situation économique d'une zone géographique ont moins d'importance par leur valeur intrinsèque que par sa variation dans le temps, et surtout par les différences qui ressortent de sa comparaison à des moyennes dégagées au niveau national, ou à des valeurs relatives à d'autres régions.

- l'explication de tels écarts relève de facteurs non scientifiques, malaisément quantifiables, pour une large part, et donc imperceptibles dans une analyse à distance, mais qu'il serait tout à fait vain de prétendre ignorer.

- A descendre à un certain niveau de détail l'on risque fort de se fourvoyer dans une jungle de considérations économiques, historiques, sociales, politiques, climatiques, psychologiques ... Aussi, prenant un fil directeur dans nos recherches, nous avons eu le souci d'examiner particulièrement les aspects financiers des questions étudiées.

La politique d'industrialisation de la façade méditerranéenne, dont les pouvoirs publics veulent assurer avec vigueur le développement économique, a pris comme points forts, au centre le complexe industrio-portuaire de Fos, et à l'Fst le complexe de Valbonne.

La rupture du rythme de développement "naturel", qui accompagne la mise en oeuvre d'une telle politique, pose des problèmes inhabituels. Quant à l'importance des moyens à mettre en oeuvre : "Si, en effet, pour l'ensemble du pays le financement des investissements pose de graves problèmes, ces difficultés ne peuvent qu'être considérablement amplifiées pour une région qui doit à la fois rattraper des retards importants, supporter une croissance démographique presque triple de la moyenne nationale, et connaître une mutation économique profonde". (Schéma d'Aménagementde l'Aire Métropolitaire Marseillaise. OREAM p. 144).

Nous nous efforcerons dans un premier temps de dégager quelques insuffisances des procédures financières actuellement mises en oeuvre, puis d'examiner quelles structures de financement seraient mieux adaptées à ce nouveau type de croissance et permettraient la mise en place d'infrastructures satisfaisantes au rythme voulu.

Pour balayer toute équivoque, dès ce préambule, il est sans doute opportun de préciser ce que viendront confirmer, du moins nous l'espérons, les développements qui suivent : notre démarche d'analyse n'a pas voulu s'arrêter à la seule description des modalités de financement ; elle s'est efforcée, à propos de chacune d'entre elles, de cerner son impact sur le projet même qu'elles contribuaient à réaliser. Un intitulé plus exact du présent dossier pourrait donc être : "Analyse de l'influence économique des procédures financières mises en oeuvre lors d'une expérience de développement régional".

... / ...

- L'essentiel des contacts pris, comme de la documentation consultée, concernait l'aire de compétence territoriale de l'A.N.D.I.F.A.M. (x), soit les deux régions de Provence-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon. Nous avons cependant à l'occasion tenu compte de l'expérience d'autres régions, et posé certains problèmes au niveau national.

RESUME SUCCINCT

- Il ne procède sans doute pas d'un esprit de simplification abusif de considérer que les divers problèmes gravitant autour du développement économique régional relèvent de deux thèmes principaux :

- le premier - la mise en place d'un réseau d'équipements structurants et d'équipements collectifs - peut paraître comme une condition préalable à ce développement économique.

- le second - développement de l'industrie locale - en serait une des manifestations les plus évidentes.

Or ces deux questions ne sont abordées que dans la dernière partie de notre exposé :

Il nous a semblé nécessaire, avant de traiter les problèmes de leur financement, de préciser en quels termes nous entendions les poser :

- Si une opération d'investissement ne pose que des problèmes simples, quand une seule et même personne morale ou physique en assume les charges et en escompte bénéfices, les choses se compliquent singulièrement lorsque l'on quitte ce cas idéal, à tel point que la première partie revient sur quelques notions, que d'aucuns auraient pu juger triviales, relatives au financement d'un équipement industriel ou structurant. La rentabilité est analysée comme un concept à plusieurs dimensions, dans l'espace et dans le temps (11) ; l'étude du financement lui-même conduit à opposer amortissement économique et amortissements financiers et à apprécier la dépendance du premier à l'égard des seconds (12). Sont examinées enfin, dans le cadre institutionnel actuel les modalités de péréquation des charges financières inhérentes à un investissement entre les différentes personnes publiques et privées concernées (13).

- De cette première partie, il ressort qu'un sain principe de gestion industrielle s'applique en matière d'équipements collectifs : Une opération économiquement justifiée doit apparaître telle, grâce au jeu des redistributions de bénéfices ou des répartitions des charges, à chacun de ceux qui y contribuent.

Or les mécanismes actuels d'intervention de l'Etat, tant en ce qui concerne les investissements publics que les investissements industriels, semblent ignorer cette préoccupation. Aussi, certaines collectivités publiques peuvent-elles ne pas faire preuve de tout le dynamisme nécessaire dans la réalisation d'équipements collectifs - réalisation largement justifiée au demeurant - mais qui, pour elles, présenterait en définitive, plus d'inconvénients que d'aspects positifs.

... / ...

(x) Agence Nationale pour le Développement et l'Industrialisation de la Façade Méditerranéenne.

Nous délaissons ensuite le cas d'un investissement isolé pour envisager l'ensemble cohérent que doit constituer une opération d'aménagement du territoire. Après avoir souligné la diversité et la multiplicité des opérations engagées dans la région de Fos et de l'Etang de Berre (211), et insister sur la grande interdépendance de leurs réalisations (212), nous examinons si les procédures de programmation ou de planification auxquelles elles donnent lieu satisfont aux impératifs de cohérence du développement régional (22). Nous tentons d'évaluer, de façon au moins qualitative, l'incidence des insuffisances constatées sur la rentabilité des opérations d'équipement ainsi que sur les charges de leur financement.

Une planification, rigoureuse dans le temps, prenant en compte les moyens nécessaires, régit la réalisation de chantiers industriels importants, tel celui de la Solmer - et se voit largement justifiée par le coût du moindre retard.

Or malgré son importance, seule une infime partie du programme d'investissements publics engagés sur et autour de l'A.M.M. fait l'objet d'une planification détaillée. Le processus de concertation auquel il a donné lieu se limite au choix des grandes options de développement à moyen et long terme, les organismes chargés des prévisions à ces échéances n'intervenant qu'à titre indicatif, et n'ayant aucun lien privilégié avec les futurs maîtres d'oeuvre des réalisations à venir.

Peut-on espérer que les réalisations effectives tiennent compte des exigences du long terme quand un tel hiatus institutionnel sépare les auteurs des premières des responsables des secondes ?

- Dans la seconde partie sont abordés trois aspects déterminants d'une politique de développement régional; ainsi que les procédés de financement qui leur sont associés :

- les problèmes fonciers.

- l'intérêt d'une politique active de réservation foncière (311) et les moyens financiers qu'elle nécessite (312).

- la réalisation des travaux d'aménagement et d'équipement pose trois problèmes principaux :

  -
  - la ventilation de la charge foncière entre l'Etat, les collectivités locales, et les constructeurs (321).

  - le choix des maîtres d'ouvrages (322).

  - la fiscalité des collectivités locales (323).

- les problèmes financiers soulevés par le développement de l'industrie régionale interviennent :

  - soit dans la multiplication des zones industrielles (331).

  - soit lors du financement direct des industries (332) ; nous distinguerons à cette occasion les grandes firmes de dimension nationale ou internationale implantées sur la Z.I.P. de Fos, et la M.P.I. locale. Nous examinons les services dont peut bénéficier cette dernière de la part de divers organismes financiers (333).

Dans le cours de cette dernière partie, consacrée donc à l'étude de certains mécanismes financiers mises en oeuvre par la croissance économique d'une région, nous sommes amenés en maints endroits à relever que, ni les méthodes de gestion traditionnelles des Administrations, ni les intérêts des groupes financiers intervenant soit en matière industrielle, soit dans la construction d'équipements collectifs, ne s'avèrent adaptés aux impératifs de ce que serait une politique active de développement régional ...

I.) Problème de financement lié à la réalisation d'un investissement.

11) - La rentabilité d'un investissement, une notion inséparable de considérations géographiques et d'acteurs.

1°) La localisation des bénéfices induits par une opération d'équipement, comme la nature des charges qu'elle a entraînées, déterminent en effet le cadre au-delà duquel elle apparaît économiquement justifiée : "Investir à Fos" aura ainsi un impact au niveau régional, mais aussi au niveau national, tout à fait différent, selon qu'il s'agira de passer à une entreprise de la région parisienne une commande destinée à certain aménagement, de passer la même commande à une entreprise locale, où de créer sur place un nouvel établissement qui exécutera les travaux demandés. Non seulement les revenus du capital et du travail ne seront pas distribués de la même façon, mais varieront aussi les aspects négatifs de l'opération : utilisation accrûe des équipements collectifs, population nouvelle à accueillir, modification du marché de l'emploi, etc.

Nous ne reviendrons pas sur une idée communément admise : investir traduit la préférence de bénéfices escomptés dans l'avenir à une jouissance immédiate de biens et de services, dont la nature importe peu mais dont la valeur est représentée par le montant de l'investissement.

Nous admettrons de même que, du point de vue de Sirius, c'est-à-dire compte tenu de l'ensemble des charges, des inconvénients, et des avantages induits, et certaines grandeurs (taux d'actualisation, entre autres) étant fixées par ailleurs, une opération d'investissement puisse être "objectivement" justifiée. Notre propos est d'étudier comment la rentabilité même d'un investissement impliquant dans sa réalisation plusieurs acteurs peut varier selon le rôle de chacun de ces acteurs, et de préciser l'impact de leur action à la réalisation même de l'équipement.

2°) Il peut être intéressant de considérer dans cette optique le concept de pôle de croissance, développé par F. Perroux : on peut définir un pôle de croissance comme un ensemble industriel en expansion, situé en zone urbaine, et induisant un développement de l'activité économique dans leur zone d'influence. Les industries "motrices", appelées à jouer un rôle déterminant dans l'expansion d'une région présentent certaines caractéristiques :

- un degré élevé de concentration;
- une forte sensibilité de la demande de leurs produits à l'égard du revenu national;
- un effet de polarisation du marché local (dont elles tirent probablement l'essentiel de leurs inputs);
- une technologie avancée et une solide expérience de la gestion, dont puisse bénéficier les autres secteurs de la région.

Il paraît en outre souhaitable qu'elles soient exportatrices, c'est-à-dire qu'elles vendent leur production en dehors du cadre régional, et donnent lieu ainsi à des injections nettes de revenus. Mais leur caractère moteur apparaît par les liaisons interindustrielles qu'elles organisent, et qui entraînent d'autres branches d'activités dans leur croissance. Ceci ne constitue cependant qu'un aspect des relations entre le pôle de croissance et son environnement. Le premier influe de façon déterminante sur la conjoncture locale, puisqu'il assume l'essentiel des exportations de sa zone d'influence. (Différents modèles économiques montrent en effet l'importance du facteur

exportation sur le développement régional).

Si le développement économique exige la concentration des hommes et des activités en un nombre restreint de points, il nécessite aussi l'intégration régionale de ces pôles de croissance.

Faute de quoi on assistera à un véritable phénomène de "colonisation économique"; dans une région moins propice et sous-équipée, en stagnation ou croissance lente, un ensemble d'activités tirant parti de sites privilégiés et d'un marché de l'emploi dépressif qui importeraient l'essentiel de leur input et exporteraient leur production, sans contribuer autrement que par les impôts dont elles n'auraient pas été exonérées et les salaires à l'économie régionale.
Cette dernière éventualité est sans doute irréaliste, puisque les facteurs économiques ont, d'expérience, une mobilité bien plus grande entre les régions qu'entre les nations, et qu'un déséquilibre temporaire dans la balance des paiements d'une région peut être corrigé par des mouvements de fonds à court terme (par exemple à l'intérieur des circuits bancaires) - comme par des investissements des administrations dans le moyen terme.
En ce qui concerne la réalisation d'investissements productifs ces deux éventualités ne présentent pas à priori de différences. Il est cependant clair qu'un pôle de croissance bien intégré dans son contexte entraînera des retombées directes et indirectes sur son environnement immédiat, alors qu'un complexe industriel isolé ne trouvera sa justification qu'à un niveau d'intégration économique dépassant largement le cadre régional.

Les efforts réalisés tant en matière d'équipement collectifs qu'en aménagement des structures industrielles préexistantes s'avèrent déterminants pour que l'expérience évolue selon la première éventualité, plutôt que selon la seconde.

Cet exemple simple a le mérite de montrer comme il est difficile de cerner à quel niveau d'intégration apparaît le bénéfice économique d'une opération d'aménagement du territoire.

3°) L'intégration à laquelle nous nous référons ne saurait se réduire à de seules considérations géographiques. Elle s'effectue selon la relation d'ordre partiel que l'inclusion permet de définir sur l'ensemble des parties de l'ensemble des agents économiques.

Moyennant quoi il nous paraît raisonnable de considérer que, dans une économie de type capitaliste, où les interventions gouvernementales ne faussent pas trop les mécanismes du marché, une opération qui apparaît économiquement bénéficiaire à un certain niveau d'intégration, l'est à fortiori pour tout cadre d'observation qui contient le premier.

12) <u>Le financement d'un équipement se réduit au financement du déficit d'exploitation temporaire qu'entraîne sa réalisation</u>.

1°) Dans un monde où la philantropie est rarement gratuite un investissement n'est effectué que dans l'espoir, à terme plus ou moins rapproché, d'un bénéfice quelconque.

S'il est un observateur, muni d'un échéancier de taux d'actualisation, aux yeux de qui l'opération paraît éternellement déficitaire, force nous est d'en conclure qu'il se trouve dans l'un des deux cas ci-dessous:

- son système d'appréciation ne lui permet de prendre en compte tous les bénéfices induits de l'opération.

- son niveau d'intégration n'est pas pertinent.

Nous délaisserons l'examen approfondi de la première hypothèse, qui amènerait rapidement des considérations philosophiques étrangères au contenu de cette étude.

Par contre la deuxième sera le point de départ des réflexions ci-dessous :

1) - Relevons tout d'abord que le niveau d'intégration de l'observateur, aussi peu pertinent soit-il, lui est généralement imposé, surtout quant il est le maître d'oeuvre de l'opération envisagée : territoire de la Commune ou du Département en ce qui concerne les collectivités territoriales par exemple.

2) - Si l'échéancier des coûts de notre observateur laisse un solde négatif, alors qu'il existe un cadre d'analyse de l'opération où ce solde s'avère bénéficiaire, il est évident que la ventilation des charges n'est pas opérée au prorata de celle des bénéfices.

Il est trois façons de remédier à cet état de choses :

- adopter une nouvelle péréquation des charges entre les partis intéressés;
- ou une nouvelle répartition des bénéfices induits;
- créer des sources de revenus supplémentaires, accroissant le profit global de l'opération, et modifiant son affectation.

Traditionnellement, le mot "financement", n'évoque que la première des solutions ci-dessus. Nous tenons à souligner l'intérêt des deux autres qui si elles s'insèrent mal dans le cadre administratif en vigueur, n'en sont pas moins à considérer. Il va de soi que le choix d'une des trois solutions n'est neutre, ni par ses conséquences économiques, ni par ses incidences sur le comportement des personnes en cause. Cependant, un tel choix ne doit pas, théoriquement, influer sur le caractère économiquement justifié ou non d'un investissement.

Quoi qu'il en soit, le financement d'un équipement se réduit à un problème de trésorerie, à charge du maître d'oeuvre, essentiellement.

2°) On ne saurait trop souligner l'importance du facteur temps pour la rentabilité de l'opération ni son influence sur l'équilibre d'un plan de trésorerie.

Un modèle simple bâti à l'occasion des travaux d'aménagement des Z.A.C. de Sophia-Antipolis permet d'évaluer l'impact d'un retard sur deux phases du déroulement des opérations :

- l'exécution des travaux;
- la mise en service de l'équipement;

Le détail du calcul sort du cadre de cette étude. Nous retiendrons ici le résultat essentiel, à savoir que, si les incidences financières d'une politique de réservation foncière prématurée ou trop ambitieuse, d'une lenteur excessive dans la construction de l'équipement ne sont certes pas à négliger, elles demeurent cependant minimes devant le manque à gagner, qui résulterait d'une utilisation insuffisante d'un équipement achevé. Cette conclusion justifiera l'importance d'une programmation globale et précise (dans le temps) des différentes séquences d'une opération d'aménagement du territoire.

3°) Si le facteur temps s'avère déterminant et susceptible de compromettre la rentabilité d'un investissement un financement mal adapté peut avoir les mêmes conséquences :

- des procédures de financement insuffisantes quantitativement, ou trop tardives dans leurs effets, font peser sur les maîtres d'oeuvres, des charges financières qui constituent une incitation négative à répéter ou prendre l'initiative d'opérations, utiles certes à la collectivité, mais qui présentent plus d'inconvénients que de bénéfices pour leurs responsables.

L'amortissement financier de l'investissement, tel qu'il résulte de l'échéancier des profits et des dépenses qu'il a engendrés pour son réalisateur, se trouve exagérément retardé par rapport à l'amortissement économique qui traduirait la prise en compte de tous les aspects positifs et négatifs de l'opération.

Des mécanismes de subvention, taxation, qui garantiraient des rentrées surabondantes, disproportionnées par rapport à l'utilité collective de l'investissement, accéléreraient au contraire l'amortissement financier de l'opération aux yeux de leurs bénéficiaires, à tel point que l'on devrait craindre de voir préférer des réalisations fructueuses pour leurs auteurs, mais d'utilité sociale discutable, à des opérations même de première nécessité, qui n'offriraient pas à ceux qui les entreprendraient de retombées alléchantes.

Si la théorie de la vente au coût marginal montre qu'il n'en saurait rien être, il ne nous paraît pas complètement exclu, que directement ou indirectement, des taxes, des ponctions fiscales lourdes n'entraînent un déficit d'utilisation de l'équipement une fois construit, qui diffère encore son amortissement économique.

Si l'antinomie entre amortissement économique (défini "objectivement")et amortissements financiers (relatifs à chacune des personnes morales ou physiques participant peu ou prou à l'opération) est plus spécieux que réelle dans le cas d'investissements productifs réalisés en économie libérale, elle reprendra toute sa signification dans le cas des équipements collectifs.

Aussi pensons-nous que les procédures de financement idéales seraient celles qui assureraient le déroulement dans des conditions identiques de l'amortissement économique et des amortissements financiers relatifs aux différents acteurs.

13) <u>Péréquation des charges financières entre les personnes publiques et privées concernées</u>.

131) - <u>Les dépenses</u>.

- Le décret du 13.11.70 (J.O. du 15) institue une classification des investissements publics en quatre catégories, selon que leur financement est décidé au niveau du Ministre, du Préfet de région, du Préfet de département, ou à Paris sur proposition des collectivités locales.

Cette mesure est la traduction concrète de l'idée exprimée ci-dessus, qu'un investissement peut trouver sa justification économique soit au niveau national, soit dans le cadre régional, soit à l'échelle du département... il importe que le décideur puisse défendre l'intérêt national au détriment de l'intérêt local, ou celui de la région contre celui d'une commune.

- Interventions de l'ETAT en faveur des collectivités locales.

Contrairement à ce qui se passe dans le cadre de l'Etat, le volume des charges locales n'est pas entièrement réparti entre les contribuables locaux :

. Les conditions de fonctionnement des services locaux et d'utilisation du domaine public amènent les collectivités locales, et spécialement les communes, à rendre plus fréquemment que l'Etat des services payants.: les communes perçoivent ainsi des taxes versées par les bénéficiaires de ces services, et dans la mesure où leur charge est couverte par les usagers, elle n'est pas répartie entre les contribuables. Le procédé de la taxe, à peu près négligeable pour l'Etat, joue un rôle plus important dans les finances locales.

. Pour les dépenses publiques qui ne peuvent être récupérées par le moyen des taxes, il convient ensuite de rechercher s'il est juste de les laisser à la charge des seuls contribuables locaux. Ainsi, par exemple, telle petite commune située dans une région touristique, doit-elle supporter seule les frais d'entretien de ses routes, qui sont plus utilisées par des usagers extérieurs que par la population locale ?
D'autre part, de nombreux services nationaux doivent être assurés par les départements et les communes, en matière d'assistance, d'éducation nationale, etc.: il est juste que ces dépenses soient couvertes par des recettes d'origine nationale, et non locale. Un problème de péréquation des charges locales se trouve ainsi posé : il doit être résolu tantôt sur le plan national, c'est-à-dire par le budget de l'Etat qui met ces dépenses à la charge de l'ensemble des contribuables du pays, tantôt sur le plan départemental lorsqu'il s'agit des communes. Cette péréquation est assurée par plusieurs moyens :

1. - Une participation permanente de l'Etat aux dépenses d'intérêt général effectuées par les collectivités locales peut être prévue comme une recette ordinaire du budget local sans affectation spéciale. Cette participation est alors déterminée en fonction de la situation locale : on retient, par exemple, le chiffre de la population totale ou de la population scolaire de la commune, - ou encore le montant des recettes fiscales précédentes si l'on veut garantir la stabilité de ces recettes.

2. - Des subventions sont possibles sous des modalités très diverses. Elles se définissent par la nature des dépenses et non par la situation financière des collectivités locales c'est-à-dire par l'insuffisance, de leurs ressources, ce qui était le cas des participations. Aussi sont-elles généralement affectées, tantôt à des dépenses obligatoires, pour atténuer leur charge, tantôt à des dépenses facultatives, pour les encourager.

3. - Des attributions sur certaines recettes fiscales de l'Etat peuvent permettre de reverser une part de ces recettes aux budgets locaux. On distingue ici les attributions simples lorsque la part qui revient à la commune est déterminée par le produit de l'impôt perçu dans la commune, et les attributions par le procédé du fonds commun : le produit des impôts affectés à ce fonds commun est d'abord groupé sur le plan national, puis réparti entre les communes, d'après certaines modalités. Mais ce procédé n'assure pas une juste répartition des ressources entre les communes et il présente l'inconvénient de centraliser la recette en laissant la dépense à la décision de la collectivité locale.

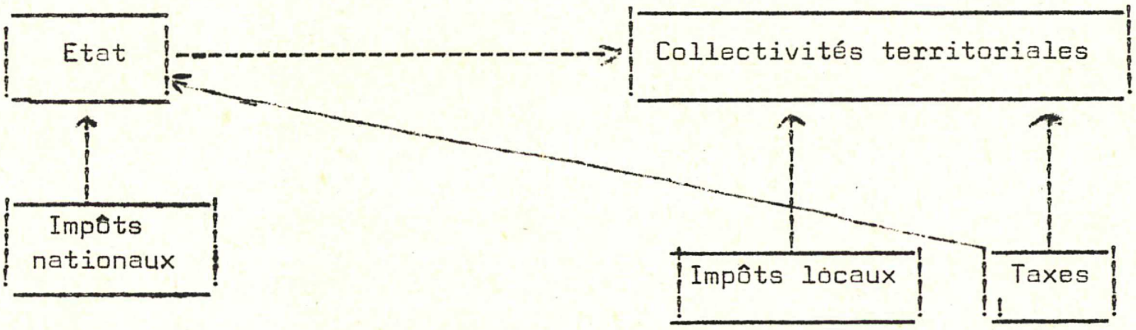
- Les dispositions de la loi Boscher sur les urbanisations nouvelles, que nous examinons en détail dans ce qui suit, assouplissent sans les modifier fondamentalement les principes des interventions de l'Etat :

- elles se définissent par la nature des dépenses engagées, et non

par le contexte dans lequel elles interviennent, ni par la situation financière des collectivités locales.

- elles demeurent en règle générale ponctuelles et ne font qu'exceptionnellement l'objet d'une planification rigide.

132) - Les ressources.



Le schéma ci-dessus illustre les mécanismes qui réalisent la péréquation des bénéfices dans le cadre institutionnel actuel.

Nous ne sommes pas en mesure de vérifier si ces procédures atteignent effectivement le résultat recherché, tel qu'exprimé en 123, si elles n'ont pas pour effet de freiner certains types d'investissement, particulièrement en matière d'équipement collectif.

Nous relevons simplement qu'en aucun cas, les maîtres d'oeuvre naturels de bien des opérations d'équipement, les collectivités territoriales n'ont les moyens,

- ni d'apprécier a priori le caractère rentable d'un investissement,
- ni de dresser un plan de financement de l'opération envisagée, à cause des modalités propres aux interventions de l'Etat, et dans la mesure où la fiscalité des collectivités locales ne leur permet pas de couvrir par de nouvelles recettes les dépenses envisagées.

En outre, leur surface financière, limitée souvent, jointe à diverses dispositions d'ordre réglementaires, entrave leur recours à l'emprunt.

211. - Les dimensions du problème posé par le développement du Sud-Est Méditerranéen.

- Le complexe Marseille-Fos apparaît comme la clef de voûte de l'enjeu industriel national engagé dans le Sud-Est français. Mais le succès des opérations engagées dépend pour une large part de l'intégration dans la région méditerranéenne du pôle industriel qui se crée à Fos.

2111 - Le défi du Sud-Est.

Les comparaisons les plus significatives s'établissent entre le Sud-Est français, qui regroupe les quatre régions de programme (Corse, Languedoc-Roussillon, Provence-Côte d'Azur et Rhône-Alpes, réunies sous l'appellation de "Grand Delta") et les principales régions industrielles qui constituent autant de régions modèles à égaler.

Sur la base 1 - chiffres du Sud-Est - les rapports avec ces régions ressortent ainsi :

	Sud Est	Triangle lourd Européen Strasbourg Dunkerque Hambourg	Benelux	Italie du Nord Milan Turin Gènes
Superficie.....	1	1,7	2,3	1,2
Population.....	1	5,5	2,5	1,5
Emplois.....	1	5,5	2,5	1,5
Emplois industriels.....	1	6,4	2,5	2

La production industrielle du triangle lourd européen est huit fois plus importante que celle du Sud-Est : le taux d'activité industrielle (1) de l'Italie du Nord est de 21,2 % alors qu'il n'est que de 14,7 % dans le Sud-Est.

Ces écarts donnent la mesure du défi auquel le Sud-Est est confronté.

Pour relever ce défi, quels sont les atouts ?

- Tout d'abord, une position charnière entre la "vieille Europe" et le Bassin Méditerranéen, sans toutefois que cette position limite l'Europort du Sud à une simple fonction de transit ou de première transformation au profit des foyers industriels du Nord.

  Encore convient-il de tenir compte de la concurrence que ne manqueront pas d'exercer sur les rives de la Méditerranée d'autres pôles industrialo-portuaires, implantés en Italie et en Espagne.

(1) Le taux d'activité industrielle est également calculé par rapport à la population totale.

- L'attraction des façades maritimes : cette attirance vaut d'ailleurs une pression démographique due en grande partie à un taux d'immigration régional élevé, le plus important de France.

- Enfin, et surtout, le complexe industrialo-portuaire de Fos, sans lequel rien ne serait possible.

Or, l'enjeu est d'abord et surtout industriel : le Sud-Est marchand doit devenir une région intégrée sur le plan économique, dont le dynamisme s'appuiera sur de solide structures industrielles, encore insuffisantes.

Dans cette vaste tentative qui intéresse l'ensemble du Grand Delta, Lyon et sa région connaissent un développement plus avancé, grâce, en particulier, à sa situation géographique , à ses structures et sa tradition industrielle ; le poids économique de la Métropole et de l'espace lyonnais est déjà plus important que celui de deux autres régions de programme du "Grand Delta" qui forment ensemble la région méditerranéenne.

43.700 km 2 pour la première, 58.900 km 2 pour la seconde.
4.423.000 habitants pour la première, 5.066.000 pour la seconde.

Mais en termes économiques les proportions sont inversées :

Dans la région Rhône-Alpes, la population active est légèrement plus importante : 1.900.000 emplois pour près de 1.800.000 dans la région méditerranéenne ; les emplois industriels sont bien plus nombreux : 870.000 pour 585.000.

Enfin la région Rhône-Alpes accueille 449 sièges sociaux d'entreprises importantes, la région méditerranéenne 310 seulement.

La comparaison des taux d'activité industrielle traduit ces différences : 19 % dans la région Rhône-Alpes, 11 % dans la région méditerranéenne.

Ces écarts ne sont pas négligeables : rapportés aux grandeurs économiques caractéristiques de l'ensemble régional considéré, un point de différence dans le taux d'activité industrielle représente une variation de production de 1 milliard de francs.

C'est pourquoi l'effort industriel doit porter en priorité sur la région méditerranéenne.

Comment se présente ce pari ? Il doit se traduire par la création à Fos d'un ensemble industriel lourd qui deviendra un pôle de développement régional.

Il doit aussi tendre à <u>l'intégration locale de ce pôle</u> pour permettre l'assimilation de l'industrie par la région et éviter que cette réalisation ne demeure qu'un lieu de première transformation, chargé d'approvisionner les autres foyers industriels d'Europe que la voie rhodanienne rapprochera du complexe portuaire.

Cependant, compte tenu des résultats espérés, ce pari industriel ne peut être réduit au seul impact régional du complexe de Fos.

En effet, rapportées aux créations totales d'emplois prévues, les créations d'emplois industriels devraient être plus importantes (en valeur absolue et en valeur relative) dans la région méditerranéenne, Aire Marseille-Fos exclue, que dans l'Aire Marseille-Fos .

C'est bien ainsi qu'il faut entendre la solidarité industrielle de l'Aire Marseille-Fos à l'égard de la région méditerranéenne.

L'Aire Métropolitaine Marseillaise a le devoir de donner au complexe de solides assises régionales, en utilisant aux mieux les atouts dont elle dispose déjà.

Sur un vingtième de la superficie régionale, elle rassemble en effet un quart de la population totale de la région méditerranéenne, 30 % de la population active et, également, 30 % des emplois industriels.

En 1985; ces proportions devraient être de l'ordre de 30 % pour la population totale, 35 % pour les emplois et 41,5 % pour les emplois industriels.

Pourtant, en dépi des dimensions impressionnantes de l'opération portuaire, l'Aire Métropolitaine elle-même n'y trouvera, dans la meilleure des hypothèses, que la moitié des emplois industriels à créer.

2112 - L'effort à réaliser dans l'A.M.M.-Fos.

L'effort à réaliser dans l'Aire Métropolitaine Marseille-Fos.

L'Aire Métropolitaine Marseillaise couvre 2.800 km 2, soit les 2/3 du département des Bouches-du-Rhône, et comprend 90 % de sa population.

Elle a la forme d'un quadrilatère composé de 59 communes qui s'étendent d'Aix à la Ciotat à l'Est, jusqu'à Arles et Port-Saint Louis du Rhône à l'Ouest.

Elle est fortement urbanisée puisque les 3/4 de la population résident dans des agglomérations de plus de 50.000 habitants.

Ce périmètre englobe les circonscriptions des Chambres de Commerce d'Arles et de Marseille.

Les données de base:

D'une part, une pression démographique forte et persistante qui devrait porter la population de 1.500.000 habitants en 1970 à 2.300.000 en 1985 (et 3.200.000 à la fin du siècle).

D'autre part, un taux d'activité de 37 % en 1970, inférieur au taux national, 41 % (1),et surtout, une répartition déséquilibrée des emplois : sur 100 emplois, 62 sont fournis par le commerce, les services et les transports, 3 par l'agriculture et 35 par l'industrie, donc un taux d'activité industrielle de 12,4 % pour 21,2 % en Italie du Nord et19 % dans la région lyonnaise.

Les objectifs de développement et leur signification :

Malgré cette forte pression démographique, l'objectif est d'abord de redresser ce taux d'activité insuffisant pour le porter à 38 % au moins en 1985 : il correspondrait alors à la moyenne nationale.

Cela représentera la création de 380.000 emplois en quinze ans, selon un rythme annuel de 4,3 % contre 3,3 % les années précédentes. Il s'agit donc d'accélérer d'un tiers le rythme de création d'emplois.

Mais l'effort ne saurait conduire aux résultats espérés que si l'on agit de même sur la répartition des emplois. C'est ainsi que l'agriculture ne devrait plus occuper, en valeur relative dans quinze ans, que le centième des emplois totaux (2) : la part des services devrait être ramenée de 62 à 58 % et celle de l'industrie de 35 à 41 %, portant ainsi le taux d'activité industrielle de 12,4 % à 15,5 %.

(1) Dans la région parisienne, ce taux est de 47 %.

(2) Ce qui ne réduirait en rien sa croissance, puisque ses structures et sa productivité actuelles sont gages de son dynamisme.

L'apport de Fos dans l'effort d'industrialisation :

Diverses études se sont efforcées de l'apprécier.
Les activités motrices qui s'installeront dans la zone portuaire créeront sur place 30.000 emplois environ : elles devraient attirer un certain nombre de fournisseurs et de clients qui pourraient créer 50.000 emplois dits entraînés dont 35.000 devraient être des emplois industriels.

Enfin l'urbanisation nécessaire (et déjà entreprise) induira la création de 80.000 emplois supplémentaires.

On a ainsi estimé à 160.000 (dont 65.000 emplois industriels) le total des emplois que Fos devrait permettre de créer durant les quinze prochaines années dans l'Aire Métropolitaine Marseillaise.

Ceci représente un tiers du total des emplois prévus et plus précisément :

- 25 % des emplois dans les services
- 29 % des emplois dans le commerce
- 34 % des emplois dans les domaines de l'énergie et des transports
- 38 % des emplois dans le bâtiment et les travaux publics
- 50 % des emplois dans l'industrie
  (c'est-à-dire 65.000 sur 130 à 140.000 emplois industriels d'ici 1985).

Il resterait donc, en principe, à créer la moitié des emplois industriels, 66 % des emplois dans les secteurs énergétiques et des transports, 71 % des emplois commerciaux, 72 % des emplois dans le bâtiment et les travaux publics, et 75 % des emplois dans les services.

Toutefois la création des emplois non industriels ne présente pas le même degré d'urgence ni le même caractère impératif en raison de la tendance spontanée de l'économie locale et de la réalisation des chantiers industriels et urbains.

On peut, au contraire, redouter que le développement de cette tendance ne rende plus difficile la création des 130 à 140.000 emplois industriels; non pas tellement la création des emplois attendus dans la zone portuaire elle-même (30.000) que celle des emplois que le complexe devrait entraîner (35.000) et, surtout, les quelques 65 à 75.000 qu'il conviendra de créer par ailleurs.

C'est sur cette dernière catégorie d'emplois que devront être portés les efforts en matière industrielle, d'où une approche différente des conditions du développement industriel de l'Aire Métropolitaine Marseille-Fos.

212. - Diversité et cohérence nécessaires des actions engagées.

2121 - Diversité des actions engagées.

L'historique.

C'est en 1962 que ce matérialise pour la première fois l'idée de Fos avec :

- les premières acquisitions foncières effectuées par l'Etat et la Chambre de Commerce de Marseille;

- la décision du Ministre des Travaux Publics de choisir le site de Fos pour les études de l'extension du Port de Marseille.

Créé en 1963, le Syndicat Mixte d'Aménagement et d'Equipement de la région de Fos, poursuit les acquisitions foncières, tandis qu'est élaborée la première étude économique relative à l'implantation d'une unité sidérurgique.

A la suite d'une décision ministérielle de début 1964 approuvant le projet des premières infrastructures portuaires, les travaux (digue, port pétrolier, chenal) commencent en Octobre 1965.

En 1966 deux missions d'études d'aménagement sont confiées par le Gouvernement :

- au Port Autonome de Marseille récemment doté du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial, le soin de dresser un plan masse de la zone industrielle et portuaire pour laquelle il assume dorénavant la maîtrise d'oeuvre;

- à l'OREAM, la tâche d'élaborer un schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine, qui inclue le projet de développement important de la zone de Fos.

Après les mises en services du quai minéralier et du premier poste pétrolier de Fos au cours de 1968, c'est, en Décembre 1969, le même Comité Interministériel qui :

- d'une part approuve le schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine,
- d'autre part confirme le choix de Fos comme lieu d'implantation d'une nouvelle unité sidérurgique,

tandis que dès 1969 la Mission d'Aménagement de l'Etang de Berre (MAEB) est chargée de préparer l'urbanisation nouvelle liée au développement de Fos.

Un an plus tard, en Décembre 1970, les décisions de SOLLAC engagent définitivement la réalisation rapide d'un important complexe industriel et portuaire à Fos, et dès le début 1971 commencent à s'ouvrir les chantiers industriels d'abord d'I.C.I, puis de SOLMER (filiale de SOLLAC) et d'Ugine-Aciers.

Les documents de programmation.

Le schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine esquisse dans ses grandes lignes les perspectives de développement et les principes d'aménagement de la métropole aux horizons 1985 et 2.000. Quantitativement le schéma prévoit que la population de la métropole double d'ici la fin du siècle (plus de 3 millions d'habitants au lieu de 1,5 million actuellement). Le rythme de croissance de la partie Ouest (le quadrilatère Arles - Salon - Martigues - Port-Saint-Louis-du-Rhône), nettement plus rapide, laisse escompter une multiplication par cinq (soit un million d'habitants au lieu de 200 000 actuellement). Des conditions pour la

réalisation de ces objectifs sont précisées :

- développer l'industrie et ses possibilités d'entraînement;
- éviter l'urbanisation continue en "taches d'huile";
- faciliter les liaisons entre centres urbains par des équipements adaptés à la fois aux transports individuels et aux transports collectifs;
- favoriser l'intégration des fonctions "habitat-travail-équipement-loisirs";
- promouvoir une croissance équilibrée en maitrisant les problèmes fonciers.

Avec le VI° Plan, l'opération de Fos abordait une nouvelle phase de son développement. Alors que jusqu'en 1970 l'accent était mis sur les travaux portuaires et industriels, il s'agit désormais (tout en poursuivant les travaux du port) de mettre l'aire métropolitaine marseillaise en situation de recevoir l'impact de Fos. Cet impact est en effet considérable. Les grandes unités industrielles prévues (sidérurgie, Ugine Kuhlmann, Imperial Chemical Industries, Air Liquide, Gaz de France...) ont ouvert simultanément les chantiers de leurs usines. A la fin du Plan, les 5.000 hectares actuellement disponibles sur la zone seront en majeure partie affectés : 15.000 emplois industriels seront créés sur la zone, auxquels s'ajoutent 15.000 autres emplois entraînés par les premiers. De ce fait, 60.000 habitants nouveaux s'installeront en cinq ans à l'ouest de l'Etang de Berre, ce qui conduit non seulement à lancer la construction de 26.000 logements, mais à redéfinir la politique urbaine et les grands équipements (routes, téléphone, équipements collectifs), de façon que cette croissance exceptionnelle puisse se développer sans tensions excessives. Dans cet esprit, le Gouvernement a décidé que l'opération de Fos serait considérée au VI° Plan comme un grand projet d'intérêt national individualisé à ce titre. Les équipements publics à réaliser dans la région de Fos s'élèvent pour la durée de ce Plan à plus de 2 milliards de francs, dont 700 millions pour le port et la zone industrielle, 700 millions pour l'urbanisation et 700 millions pour les grands équipements généraux. On peut ajouter que pendant la même période les investissements industriels réalisés sur la zone de Fos s'élèveront à 12 milliards de francs.

PRINCIPALES ENTREPRISES INDUSTRIELLES DE LE REGION F O S - BERRE

(sauf Travaux Publics)

Réalisations et Projets

I. Zone industrielle et portuaire de Fos :

Gaz de France;
Compagnie française d'entreprises métalliques;
Esso;
Imperial chemical industries;
Solmer;
Société Provençale des Ateliers Terrin;
Ugine Aciers.

II.- Hors zone de Fos :

British Petrleum;
Total (Compagnie française de raffinage);
Ateliers Marcel Dassault;
E.D.F. Martigues;
Air Liquide;
Naphta chimie;
Shell;
Delattre-Levivier.

III. - Nombre d'emplois :

	Fin 1972	Fin 1975
Sur Fos.....	1.800	8.000
Hors Fos.....	6.300	7.000

==========

L'EQUIPEMENT COLLECTIF DE LA ZONE DE FOS

(effort financier en milliers de francs)

	1966 - 1969	1970	1971
Etat.....	29.826	28.185	26.253
Département.....	837	7	542
Autres participations.....	3.826	5.723	5.822
Communes.....	20.351	30.371	25.901
Total.....	54.840	64.286	58.778

Nombre de logements mis en service ou prévus

1968	631
1969	925
1970	1196
1971	1166
1972	4318
1973	4090

Nombre de places de C.E.S. et de C.E.T. mis en place ou prévues.

1969-1971.....	1800
1972	3636
1973-1975	11436

2122. - Cohérence nécessaire des actions engagées.

Il est vain de souligner encore l'importance des conséquences économiques et financières de la mise en oeuvre d'un programme d'équipement.

Néanmoins, soucieux de vérifier que le parti pris d'aménagement concourt, sinon à un optimum économique, du moins au développement de l'économie régionale, nous devons répondre à deux questions :

D'une part, dans quelle mesure les objectifs retenus, et les moyens mis en oeuvre réalisent une utilisation satisfaisante des fonds publics et des investissements prévus ?

D'autre part, comment le développement des activités régionales justifie la réalisation et permet le financement des équipements collectifs ?

Cette dernière question relève des procédures de programmation et moyen à long terme que nous examinons ci-après.

La première impose, nous semble-t-il, certaines caractéristiques à l'intervention publique :

- caractère global et massif

  - par son caractère massif, cet effort permet d'espérer un "amortissement" plus rapide et acceptable des investissements publics, parapublics et privés engagés.

  - global, il évite une dissociation coûteuse entre la réalisation du complexe industrialo-portuaire lui-même, dont le financement paraît aujourd'hui assuré, et la mise en place simultanée des équipements d'infrastructures et d'urbanisation correspondants.

Si tel n'était pas le cas, on pourrait redouter une asphyxie rapide des communications, une urbanisation anarchique et des réactions sociales compréhensibles; et selon toute vraisemblance, l'aflux industriel espéré ferait alors place à la désaffection.

- l'importance en temps.

- Nous avons été amené, dans la première partie de ce rapport, à souligner l'importance des retards, dans la réalisation ou la mise en service de biens d'équipement.

Il est certes difficile d'en chiffrer les conséquences, en termes de production annuelle ou de création d'emplois.

Considérons deux exemples :

- Dans le secteur des industries de transformation, une zone de 100 ha qui ne serait pas aménagée à temps se traduirait par la perte de 4.000 emplois, soit une production annuelle de l'ordre de 100.000.000 F.

- A l'inverse, des travaux d'équipement réalisés alors qu'ils ne se justifient que dans plusieurs années, imposent entre temps aux aménageurs et aux constructeurs des charges financières excessives pour couvrir les emprunts contractés bien avant l'utilisation des travaux financés : 1 km d'égoût non utilisé dans un

avenir immédiat implique une charge financière annuelle de l'ordre de 16.000 F.

Il va de soi qu'une mauvaise synchronisation des opérations présente des inconvénients malaisément quantifiables, mais rarement ressentis par les populations qui les subissent.

22) Programmation Planification.

221- Diversité des intervenants :

Pour souligner le nombre et la diversité des organismes participant à une opération d'aménagement du territoire - nous citerons un récent article de notre camarade Claude Mandel (1):

"L'abus des commissions, conférences et colloques est, paraît-il, un travers caractéristique de l'administration actuelle. Le développement économique régional présente sans aucun doute l'exagération la plus manifeste de ce travers car l'abus y devient nécessité en raison de la prolifération des organisations de toute nature qui affirment avoir "vocation" à participer à l'aménagement. Qu'on en juge :

- l'Etat, agent protéiforme, représenté par ses nombreuses administrations nationales, régionales ou départementales ;

- les collectivités territoriales, départements et communes ou associations de communes;

- les comités X ou Y, dont certains se parent du sérieux dû à l'expérience : ce sont les comités départementaux - parfois régionaux - d'expansion, alors que d'autres, sous-produits de mai 1968, affichent leurs intentions en termes vigoureux : "animer la base" : ce sont les comités locaux;

- les organismes consulaires, parfois timorés, toujours respectables et souvent bâtisseurs d'équipements; il s'agit donc d'interlocuteurs de poids;

- les syndicats et associations d'employeurs, dont la motivation est parfois équivoque quand elle tend à contrôler le développement, parfois franche, et elle est alors particulièrement efficace;

- les syndicats de salariés, curieusement discrets dans le concert des aménageurs.

Il n'est pas nécessaire d'invoquer les grands concepts de la sociologie des organisations pour affirmer qu'une partie importante de l'activité des protagonistes de l'aménagement consiste soit à informer d'autres protagonistes, soit au contraire à leur dissimuler l'information."

Avant de passer en revue de façon non exhaustive les organismes aménageurs impliqués dans le développement du Sud-Est méditerranéen, il convient de relever que la situation institutionnelle de l'opération Fos est de conception centralisatrice, puisque la plupart des organismes sont dépendants de Paris (Mission préfectrorale, Port Autonome, OREAM, Mission de l'Etang de Berre), et que les élus locaux y jouent un rôle secondaire . Déclaration de M. J. MONOD le 8 Mars 1972 : "Fos est une opération nationale, c'est au niveau national qu'elle sera orientée, conduite, jugée" (2).

(1) L'aménagement régional ou la concertation nécessaire. P.C.M. de Mai 1973.

(2) Propos rapporté dans Y. Durrieu : "l'impossible régionalisation capitaliste".

- Le Port Autonome de Marseille

- chargé de créé le Port de Fos et une zone industrielle de 7.000 ha, le Port Autonome n'a de vocation ni pour l'aménagement urbain, ni pour les problèmes économiques de la région.

- à cet effet, deux organismes ont été créés :

- L'OREAM

- sa compétence territoriale couvre l'ensemble du département des Bouches-du-Rhône, sauf la Camargue, le Nord du département à partir de Tarascon et l'extrémité orientale au-delà de Gardanne.

- sous l'égide de la Direction de l'Equipement, il a contribué à élaborer un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, adopté au Conseil des Ministres, précisant l'orientation économique de la zone et la ventilation des emplois dans l'espace, d'autre part les grands traits de l'urbanisation à venir.

- depuis 1972 il assure la mise à jour et la diffusion d'un Tableau de Bord, qui permet de suivre le déroulement des opérations d'aménagement, et devrait faciliter la cohérence des diverses actions engagées.

- LA MAEB (Mission d'Aménagement des rives de l'Etang de Berre)

- son aire d'activité ne comprennait que les communes situées entre Vitrolles et Port-Saint-Louis-du-Rhône, d'Est en Ouest, et celles allant de Miramas à Martigues et Marignanne, du Nord au Sud.

- directement sous l'autorité du premier Ministre, son rôle a été essentiellement de coordonner les opérations d'urbanisation à l'Est et à l'Ouest de l'Etang de Berre.

- une décision du premier Ministre, en date du 28 Mars 1973, mettait fin aux activités de la MAEB, et créait une "Mission Interministérielle pour l'Aménagement de la région de Fos-ETang de Berre, M.I.A.F.E.B., dont le périmètre d'intervention comprend les aires des S.D.A.U. d'Arles et des rives Nord, Ouest et Est de l'Etang de Berre".

"Le Directeur de la Mission Interministérielle est responsable, sous l'autorité directe du Préfet, de la coordination de l'intervention des différents services de l'Etat en ce qui concerne l'étude et la réalisation des opérations d'aménagement, la programmation des équipements et la mise en oeuvre des financements publics nécessaires.

Il est chargé, par ailleurs, sous l'autorité du Directeur Départemental de l'Equipement, de traiter par délégation et dans le périmètre d'intervention de la Mission, toutes les affaires de la compétence du service départemental."

- l'application de la Loi Borcher sur les villes nouvelles a conduit au regroupement des trois communes de Fos, Istres et Miramas au sein d'un Syndicat Communautaire d'Aménagement (S.C.A.), ainsi qu'à l'institution d'un établissement public compétent pour la réalisation de travaux et constitué par moitié de représentants de l'Etat, dont le Président sera nommé par celui-ci, mais dans lequel ont refusé d'entrer le Maire de Marseille et le Conseil Général des Bouches du Rhône.

- d'autres municipalités, hostiles à l'application de la Loi Borcher, prônent la formule plus traditionnelle d'un syndicat communal à vocations multiples, qui serait coiffé par un comité de coordination (S.Y.V.O.M.).

- notons enfin qu'il existe un Bureau d'Industrialisation, destiné à favoriser l'implantation d'industries légères sur les zones industrielles de la région, le Port Autonome ne s'occupant que d'industries lourdes.

Modalités de la concertation.

- la prolifération des commissions, conférences, groupement d'études, dans le cadre desquels s'effectue la concertation nécessaire est, bien entendu, la règle sur les rives de l'Etang de Berre comme ailleurs.

- relevons cependant le rôle déterminant qu'elle a joué la Préfecture régionale, pour coordonner l'action de cet ensemble d'organismes aux attributions plus ou moins bien définies, pour créer et puis suivre les structures de concertation :

- Etablissement du S.D.A.U.

- l'établissement du Schéma Direction a donné lieu à une concertation effective entre les Administrations centrales et des collectivités locales.

- néanmoins, les procédures mises en oeuvre ont atteint leurs limites, dès l'instant que :

- l'Etat, par l'intermédiaire de l'OREAM, a été pratiquement le maître absolu des études et de la préparation des options, les collectivités locales n'ayant eu par l'intermédiaire des Comités de Coordination, qu'un rôle consultatif.

- l'esquisse des perspectives de développement à moyen et long terme qu' est le Schéma Directeur, ne comporte aucune indication sur les moyens à mettre en oeuvre pour approcher le court terme, les objectifs fixés.

- nous aurons l'ocassion de développer cette dernière critique dans la suite. Il nous praît opportun de venir au préalable sur les notions de la Planification et de Programmation.

222 -. Planification - Programmation

2221 - Programmation Régionale.

Je crois que l'on peut distinguer deux approches de la programmation que je voudrais réduire, pour mieux les étudier à leurs expressions-limites en adaptant la terminologie d'une analyse de Franco Modigliano, on peut dire : plan comme pure rationalité; plan comme pure pratique de coordination.

- Le plan comme "rationalité" n'est concevable que dans une société qui se fond entièrement dans l'Etat. Une fois fixés, à travers des procédures démocratiques ou autoritaires (selon la nature politique de l'Etat lui-même) les objectifs généraux du plan, "si la méthodologie des choix est complètement rationnelle (soit dans le sens où elle est inspirée d'une rigueur logique soit dans le sens où les propositions concernant les faits sont vérifiables

objectivement, sans marges d'appréciations intuitives), alors tous les choix découlent avec un caractère de nécessité. Quiconque accepte ces objectifs, dans l'hypothèse limite d'une planification complètement rationnelle, est obligé d'accepter les choix qui en dérivent, sans aucune place pour "une controverse sur ces choix"(1). Il n'existe donc pas de problème sur les limites d'autonomie et par conséquent il n'existe pas non plus de problème d'équipement du plan, parce que "l'équipement du plan découle, avec un caractère de nécessité, de la fixation des fins et de la méthodologie rationnelle adoptée pour les atteindre"(2).

- A l'opposé, le plan comme pure "coordination" n'est concevable que dans une société qui se fait dans ses groupes et dans laquelle l'Etat remplit la fonction de "machine à calculer". Dans une telle société, la planification est "un moyen à travers lequel les divers centres autonomes de décision réalisent collectivement, en commun, des choses qu'ils ne réussiraient pas à effectuer, ou pas aussi bien pour leur propre compte". Ce qui importe dans une telle programmation, ce n'est pas le processus rationnel de déduction logique d'objectifs donnés. C'est le processus de coordination visant à assurer la comptabilité de l'action des divers groupes et des différents centres de décisions; y compris l'Etat, considéré cette fois non comme arbitre entre les groupes mais comme groupe lui-même (comme "secteur public").

- Cette dernière conception voit la programmation comme un processus continu d'adaptation et de compromis des positions, aspirations et programmes des divers groupes sociaux. A ce sujet, il faut noter que certaines positions théoriques exposées récemment en Amérique sont intéressantes, positions critiques par rapport aux tentatives de rationalisation des procédures du bilan fédéral inspirées des théories de l'organisation.

- Dans ces thèses on critique la tentative de déduire rationnellement les actions des objectifs à travers un processus déductif rationnel. Le vrai problème dans la société moderne, affirme-t-on, ne réside pas dans la définition de positions abstraites d'optimum, mais de positions concrètes de compromis satisfaisant. Il s'agit d'obtenir le plus vaste champ d'accord avec des approximations successives auxquelles on parvient à travers un processus de "mélange" continu (muddling through). L'approche empirique permet à chaque instant d'utiliser de grandes marges de mouvement et de choix. Ceci est du reste bien l'approche du processus de décision politique qui laisse un grand champ d'action à la participation. Toute méthode qui oriente la discussion vers des objectifs menace de la figer en schémas idéologiques et stériles en bloquant l'action. On arrive par là à se demander s'il est effectivement possible de fixer les objectifs en les séparant des moyens et s'il ne serait pas plus sensé d'affronter les problèmes sur la base des positions concrètes de départ de chaque groupe, s'il est vrai que les fins peuvent être concrètement déterminées à travers seulement l'exploration des actions, des moyens possibles.

- Il est impossible de ne pas reconnaître le profond conservatisme que soutient cette thèse : le refus de toute discussion sur les fins équivaut au refus de tout critère de pondération objective entre les choix des groupes et donc, implicitement, à l'adoption comme critère de pondération des rapports de force existants entre les groupes.

(1) F. Modigliano, Sindicati, progresso tecnico et programmazione economica.

(2) Ibid.

Cette conception , en refusant tout discours sur les fins refuse à la limite la même dimension politique de la Société. Elle reproduit le schéma d'un marché; non celui d'une communauté.

. Le plan :

- Ces deux approches devraient être combinées d'une certaine façon dans le processus de programmation. La Société moderne doit pouvoir s'exprimer à différents niveaux. Mais elle doit aussi exprimer une volonté originale qui ne peut se réduire à une moyenne entre les aspirations des groupes dont la pondération ne pourrait être fournie autrement que par leurs rapports de forces réciproques. Cette volonté est véritablement la dimension politique de la société : et il faut lui assurer la suprématie.

. Les études qui se sont efforcées de mieux définir le développement du Sud-Est Méditerranéen ont toutes traduit un souci prééminant du moyen terme, sans prendre en compte les problèmes plus immédiat des moyens nécessaires .

- L'introduction de notions plus rationnelles dans le développement urbain et rural par l'analyse des fonctions, comme les propositions de modifications de certaines structures, ne peuvent suffire à définir la politique d'aménagement du territoire qui apparaît nécessaire pour maîtriser le phénomène d'urbanisation et de croissance économique.

Une telle politique suppose une planification dans l'espace et dans le temps. Toute planification suppose des études préalables.

Différentes études prévisionnelles ont été produites dans de bonnes conditions, et ont tenté de cerner le moyen et le long terme :

- Citons en particulier :

- une étude de l'Observatoire Economique Méditerranéen- "Implantation d'un complexe industriel et portuaire à Fos sur une évaluation de l'ensemble des conséquences" - a évalué en 1967, dans quatre hypothèses, les emplois pouvant résulter de l'opération.

- Un livre blanc, puis le schéma d'aménagement et d'urbanisation, ont indiqué en 69 au nom de l'OREAM , les principes d'urbanisation de la population de 3,2 millions d'habitants attendus en l'an 2.000.

- En 1970, la M.A.E.B. a précisé le schéma d'urbanisme à l'Ouest et à l'Est de l'Etang, dans un document intitulé "Urbanisation des Rives de l'Etang de Berre. "

- Enfin, en Octobre 72, le Tableau de Bord de l'OREAM taduit en termes concrêts prévisionnels, le développement des sept communes à l'Ouestde l'Etang de Berre.

La lecture de ces travaux nous a inspiré deux ordres de réflexions :

- les cadres d'étude, les niveaux d'agrégation ne sont jamais exactement les mêmes, ce qui complique singulièrement toute confrontation entre eux.

- Il est rarissime de trouver dans œs projets une évaluation financière d'une opération définie en termes quantitatifs - d'où il ressort qu'il est impossible de tirer de ces études une appréciation de l'effort qui devra consentir aucune des parties intéressées dans la réalisation des opérations décrites.

Le seul document qui s'inscrive dans la suite de ces travaux, et qui comporte explicitement un engagement de faire , d'ailleurs pas absolument impératif, est le programme des villes nouvelles, élaboré dans le cadre du VI° Plan.

Sans analyser plus en détail le contenu de ses tableaux il paraît à priori aberrant, sur le plan de la logique, comme sur celui de la bonne gestion publique, de fixer le montant de la participation de l'Etat central à un projet d'équipement, sans qu'ait été étudiée la capacité contributive des collectivités locales intéressées !

- Nous nous attarderons plus loin sur l'utilisation faite de ce matériel prospectif.

Revenons actuellement sur les procédures actuelles de planification :

Les procédures actuelles :

- Les procédures actuelles de l'Administration ne lui permette pas de faire face aux impératifs d'une planification rigoureuse dans l'espace et précise dans le temps, particulièrement en matière d'urbanisme :

la maîtrise du développement urbain et rural ne peut s'accomoder de la croissance diffuse des villes, tel qu'elle tend naturellement à se développer. Il paraît opportun d'examiner si les méthodes de l'urbanisme sont bien adaptées à la mise en oeuvre, de façon volontaire, de nouvelles structures urbaines.

- Les plans d'urbanisme, insuffisants en nombre, s'avèrent inutilisables à court terme comme réglementation de l'usage des sols. D'autre part, leur formalisme rigide se prête mal à une matière en constante évolution.

Cet inconvénient se traduit notamment par l'insuffisance des zones à urbaniser ; ce défaut de prévoyance ne va pas sans conséquences graves dans les aires urbaines en expansion : c'est ainsi que selon les services du district de Paris, des permis de construire ou des accords préalables concernant 25 000 logements avaient été accordés, fin 1965, en dérogation au P.A.D.O.G., sur des terrains extérieurs au périmètre d'agglomération fixé à la fin de 1960.

- Le schéma directeur, document essentiellement prospectif, sanctionne l'accord des principales administrations de l'état et des collectivités locales sur les grands traits du développement à venir, sans toutefois comporter aucun engagement de part et d'autre.

- Le plan d'occupation des sols est un document juridique fixant à l'aide de coéfficients d'utilisation du sol, établis selon des barêmes tenant compte des équipements d'infrastructures existants, les droits actuels au niveau des différentes parcelles.

- Si ces deux derniers documents ont le mérite de dissocier la définition prospective de l'organisation spatiale des sols, et les droits de leur utilisation, ils peuvent inspirer les réserves suivantes, que nous avons l'occasion de développer plus bas :

- le premier précise les modalités d'un développement futur ; il perd cependant de sa crédibilité, dans la mesure où il ne comporte pas de calendrier de réalisation, et où l'on peut douter que les moyens nécessités par un tel changement des structures soient effectivement réunis.

- quand au second, nous sommes amenés à craindre que sa révision, qui, à l'inverse de la procédure utilisée pour les plans d'urbanisme, s'opère par zone (décret du 31 Décembre 1958), ne soit pas inspirée par un souci exigeant de cohérence avec les prescriptions du schéma directeur.

- les zones à urbaniser en priorité instituées par le décret du 31 Décembre 1958 ont pu contribuer à "lutter contre la dispersion des constructions sur des terrains mal ou non équipés et de composer des cadres de vie agréable et suffisamment animée" (circulaire du 25 Septembre 1959). Cependant l'une des plus graves critiques formulées à l'encontre des ZUP le tient à la planification des équipements et des aménagements à laquelle elles donnent lieu; en effet leur urbanisation a été conçue pour un lointain et pour une plénitude d'équipements, dont il est d'ailleurs toujours difficile à savoir s'ils correspondront aux besoins à venir.
Prescription de V.R.D. excessives, équipements d'infrastructures par anticipés, grèvent lourdement le prix de revient des sols équipés. Il n'est pas rare de voir des constructeurs préférer pour leur moindre coût, et aussi souvent pour une situation plus attrayante, des terrains hors Z.U.P. à ceux que l'effort public avait contribué à équiper. Ces remarques ne signifient en aucun cas une réduction systématique des travaux d'aménagement ; elles impliquent simplement que la planification prévoit la réservation des terrains, mais que les équipements puissent se réaliser de façon progressive, compte tenu de l'évolution dans le temps de leur utilisation, et en permettant des améliorations ultérieures éclairées, selon les conditions futures des modes de vie.

- Les Zones d'Aménagement Concertées, incluses dans les dispositions de la loi d'orientation foncière du 30 Décembre 1967, sont de dimensions plus restreintes, et donnent lieu à des procédures plus souples que les Z.U.P. Leur objet est d'établir, dans le cadre d'accord entre les collectivités publiques et locales et maître d'ouvrage constructeurs, la réalisation d'opérations d'aménagement, pouvant sur certains points passer outre les prescriptions découlant du plan d'occupation des sols. Par ce biais, on peut craindre de voir mise en cause la hiérarchie des procédures d'urbanisation, telles qu'elles sont prévues par la loi d'orientation foncière; les récents développements des Z.A.C. dans l'Aire métropolitaine Marseillaise tend à renforcer cette crainte, et dès 1969, certains bons esprits n'hésitaient pas à conclure que : "si dans l'avenir, la Z.A.C. devenaient la règle... les prescriptions des schémas directeurs et des C.O.S. seraient l'exception."(x)

(x) Rapport CES du 22.7.69 p. 589.

Hiatus institutionnel entre CT et M T.

- Il ressort des paragraphes précédents que la détermination d'un programme d'équipements collectifs relatif à une zone géographique donnée se déroule en deux phases :

- la première vise à préciser les besoins, exprimés en termes physiques, selon un échéancier ou à un terme fixé, puis, éventuellement, à évaluer en termes financiers le coût de leur satisfaction.

- la seconde décide du choix des maîtres d'oeuvres des diverses opérations, et résoud le problème du financement de la part incombant à chacun d'eux.

On pouvait lire dans la loi de Finances de 1971 qu'il n'est pas douteux qu'un conflit existe entre les problèmes à court terme, qui encouragent la méfiance des hommes comme des collectivités, et les perspectives à long terme, séduisantes mais toujours incertaines". Examinons comment ces deux phases s'opposent sur plus d'un point :

- Alors que la première s'inscrit dans le cadre d'une prévision à moyen ou à long terme, la seconde fait appel à des procédures au coup par coup, engage des décisions à très court terme, tant pour le choix des maîtres d'oeuvre que pour celui des modalités du financement.

- Des éléments appartenant aux théories de la croissance économique président aux choix opérés lors de la première phase - ce sont ces considérations de politique locale, des facteurs institutionnels, juridiques, conjoncturels - toutes données éminemment contingentes, qui s'avèreraient déterminants dans la seconde.

- La première est l'oeuvre de planificateurs officiels, de commissions où les collectivités locales n'ont qu'une voix consultative. La seconde met en scène les réels détenteurs du pouvoir, au niveau national où à l'échelon local - et les collectivités territoriales, maîtres d'oeuvre "naturels" de bien des équipements, y jouent un rôle important.

- La faiblesse des interactions entre ces deux phases - illustrée par le fait que les procédures de concertation se limitent à la définition du moyen terme et refusent de prendre en compte le problème des moyens - peut laisser rêveur - quant aux chances que les actions immédiates aillent dans le sens des objectifs fixés à plus lointaine échéance...

- Ces réflexions confirment, s'il en était encore besoin, que nous sommes très éloignés, en France, du système du "plan commun rationaliste" décrit ci-dessus !

La planification dans l'optique de l'analyse des systèmes.

Il existe en outre une antinomie profonde entre une telle conception du plan rationaliste, et l'exercice d'une certaine démocratie dans le cadre d'une économie libérale.

Le citoyen répartissant, à chaque instant, plus ou moins librement ses revenus entre ses diverses consommations demeure, sinon le seul, du moins le maître essentiel de ses désirs et de leur satisfaction. L'exercice permanent de cette faculté de choix, d'arbitrage à court terme, en vue des circonstances présentes et proches, implique de ne pas engager trop le futur à moyen terme, et de contrôler le pouvoir exécutif qui y serait tenté.

La planification dans un tel contexte, ne saurait être qu'indicative - elle est destinée à éclairer les choix futurs du citoyen, sans entraver sa liberté à venir.

Le plan doit être un système de décisions rationnel, mais ouvert et souple, capable de recevoir, d'assimiler, de sélectionner dans un processus continu de "rétroaction" les sollicitations et les réactions des divers groupes.

L'analyse de systèmes offre, selon moi, la formule euristique la plus efficace pour solutionner le problème du plan dans une société industrielle avancée. Elle ouvre en effet une issue au contraste entre l'approche rationnelle optimisante et l'approche pragmatique, par approximations successives, au moyen de la combinaison entre la rationalité et la circularité des décisions. Il me semble que deux définitions éclairent suffisamment ce point. "L'analyse de systèmes refuse la forme linéaire qui part d'objectifs donnés pour arriver à une alternative optima; elle explore plutôt l'interaction des fins et des moyens en vue d'aider celui qui prend des décisions dans la formulation de ses objectifs dans un but de décision"(2). "L'analyse de systèmes est un processus non déductif mais circulaire.
Elle définit des objectifs, esquisses des systèmes pour les réaliser, en évalue les alternatives en termes de coûts et de bénéfices, rediscute les objectifs et leurs thèses, explore de nouvelles alternatives, fixe de nouveaux objectifs" (3).

Le plan quinquennal doit accomplir une tâche importante. Il représente le moment où la communauté prend conscience du processus dans son ensemble et en vérifie la cohérence. C'est bien sûr une convention que de bloquer, en le projetant dans l'image d'un tableau, le flux d'une réalité faite de décisions et d'évènements successifs. Mais ces conventions ou "fictions" sont justement les instruments que les hommes inventent pour contrôler la réalité. Pourrait-il exister une politique conjoncturelle sans la "fiction" du budget économique national ?

De là découle l'exigence du plan comme tableau référenciel global, et, autant que possible, exprimé en quantité. Le refus de calculer et d'exprimer en quantité, pour ensuite modifier certainement les calculs et exprimer continuellement de nouvelles quantités, n'est pas seulement le refus de la logique de "faire les comptes". En invoquant la prétendue impossibilité de réduire les actions des hommes en termes quantitatifs, il cache le piège de ce sophisme sur l'impossibilité des

(1) C. Schultze, the Politics and Economics of Public Syending.
(2) C.T Whitehcad, in Schultze op cit.
(3) A. Enthoven - id -

des confrontations interpersonnelles d'utilité, au nom duquel l'économiste a si longtemps refusé de choisir entre le plaisir de l'esthète et le besoin du crève-la-faim.

Il semble que la distinction dans le plan, entre le tableau référentiel et les actions programmatiques, évite toute une série de malentendus quant à l'objet effectif de la programmation.

D'autre part, la définition concrète des actions programmatiques et leur spécification par projets, devraient permettre de réaliser un processus de participation active. Plus le champ est limité, moins il est possible de définir les termes concrèts de l'intervention et d'éclaircir les rôles en termes de fonctions spécifiques, au lieu de compétence générales : d'affronter les conflits nécessaires sur les choses plutôt que sur les revendications de principe.

Il semble en particulier qu'une programmation par projets offre à la région l'occasion d'être dès le début ce que n'est pas l'Etat et qu'il pourra devenir très difficilement et péniblement : une administration moderne par ses buts plutôt que par ses compétences. Il serait illusoire, pour la région, de penser que sa programmation s'identifie avec un modèle clos de développement économique dans le circuit duquel lui seraient réservées certaines "tranches" à administrer. Des plans régionaux conçus comme modèles économiques fermés sont encore moins imaginables au niveau régional qu'au niveau national, étant donné le caractère d'économie typiquement ouverte que la région présente. La détermination des choses que la région doit et peut faire, des zones où les sujets nationaux et régionaux devront coordonner leur action et de celles où la région a une responsabilité prépondérante ou exclusive, est concrètement possible si la programmation est organisée par projet. C'est aussi la façon dont les conflits entre régions et administrations centrales peuvent être plus efficacement réglés.

Nous devons savoir cueillir l'occasion historique que représente l'institution des régions pour le renouvellement des institutions de notre pays. Nous devons considérer les régions non comme une structure extérieure à l'Etat, comme l'on fait parfois, mais comme une nouvelle manière d'être une nouvelle expression de l'Etat.

C'est bien pourquoi nous ne devons pas nous dissimuler que l'impact des régions sur les structures d'une administration rigide et vétuste sera dur, et que l'expérience sera dure pour tous. Il ne peut y avoir aucune complaisance irresponsable dans cette constatation. Soyons persuadés que la programmation est le seul terrain sur lequel on peut tenter de régler cette délicate, cette difficile confrontation.

3.1 - PROBLEMES FONCIERS

3.11 - ACQUISITION DES SOLS NUS EN VUE DE L'IMPLANTATION DE LOGEMENTS

Il n'est pas question ici d'analyser l'ensemble des facteurs qui influen sur le coût proprement dit d'un sol ou d'une construction, mais de rechercher simplement dans quelle mesure ce coût peut être modifié par le choix du lieu de l'implantation. Ce choix comporte notamment des conséquences financières pour l'acquéreur des terrains à bâtir, pour les collectivités publiques nationales ou locales, qui auront à prendre certaines initiatives en matière de créabilité et d'équipements publics ou sociaux, pour le constructeur des logements à implanter, pour les usagers, occupants propriétaires ou locataires à qui sont destinés les logements et dont les conditions d'existence et les charges du budget personnel ou familial qui en découlent peuvent être modifiés par le lieu de leur habitat.

3.111 - Variation des prix d'acquisition des terrains à bâtir selon leur situation.

Il est certain que la valeur d'un sol destiné à être bâti dépend pour une large part des lieux d'implantation. Si d'autres facteurs - usage antérieur du terrain, son environnement - sont susceptibles d'influer sur son coût, il ressort du tableau ci-après que l'intérêt d'une construction, et par conséquent son économie financière, varie dans des proportions importantes, selon qu'elle est située en milieu rural (commune de moins de 2.000 habitants, hors banlieue de grandes villes), dans ces villes de moins de 10.000 habitants, ou dans des agglomérations urbaines de 50.000 à 100.000 habitants, en région parisienne (dans un rayon de 20 km autour de Paris), dans Paris intra muros ou sur la Côte d'Azur.

Pour étudier dans le détail ces différentes situations, nous nous livron aux observations suivantes :

- En milieu rural, la possibilité d'un changement éventuel de l'affectation du sol à un nouvel usage plus lucratif peut exceptionnellement provoquer une surestimation du sol capable de déclencher un processus de spéculation foncier Un tel phénomène a pu être constaté le long de certains axes autoroutiers, comme autour du futur aéroport de Roissy.

- La pénurie des terrains constructibles est le plus souvent provoquée par une insuffisance des surfaces inscrites dans le périmètre urbain par les plans d'urbanisme , ou par une immobilisation trop hâtive des grandes surfaces affectées à la réalisation de projets qui ne verront le jour qu'à longue échéance. L'insuffisance des terrains constructibles en zone urbaine constitue, dans tous les cas, une condition favorable à la surenchère des terrains utilisables et à la spéculation foncière.

- Une hausse exagérée des terrains est constatée souvent à la périphérie des grandes villes, et particulièrement en région parisienne. Si le marché foncier est bouleversé par la loi de l'offre et de la demande, sans doute est-ce une des répercussions du gigantisme de certaines agglomérations, et de l'attraction incomparable sur les affairistes à la recherche d'un profit rapide ou de la sécurité dans l'immobilisation des capitaux.

Le tableau ci-après résume la variation des coûts dans les principales hypothèses étudiées à la section précédente :

... / ...

Terrain situé en milieu rural (communes de moins de 2.000 habitants en dehors de la périphérie des grandes agglomérations.	1 à 8 F le mètre carré (avec correction pour certaines parcelles bien situées).
Terrain situé à la périphérie des villes de moins de 10.000 habitants sans sujétion de V.R.D., et d'équipement à la charge de l'acquéreur.	15 à 40 F le mètre carré (marché assez irrégulier).
Terrain situé dans les villes de 50.000 à 100.000 habitants, sans sujétion de V.R.D. et d'équipement à la charge du constructeur.	100 à 200 F le mètre carré selon l'emplacement et les possibilités de construction à l'intérieur des villes ; 70 à 120 F à la périphérie immédiate.
Terrain situé à l'intérieur d'une Z.U.P. en province :	
a) Terrain nu	5 à 8 F le mètre carré.
b) Terrain équipé, cédé par la société d'aménagement.	30 à 70 F le mètre carré (différence très marquée due à l'urbanisation).
Terrain situé en région parisienne à 20 km des limites de Paris :	Irrégularité du marché due à l'existence des Z.A.D. et aux possibilités de liaison avec Paris :
Terrains situés dans des Z.A.D.	10 à 50 F le mètre carré.
Terrains acquis par expropriation.	50 à 150 F le mètre carré.
Terrains dits "libres"	100 à 250 F le mètre carré (selon l'emplacement).
Terrain situé à la périphérie des villes de 100.000 habitants environ.	Valeur variant du simple au quintuple suivant l'importance des équipements primaires et secondaires à créer, variable également suivant les règles de constructibilité imposées : 20 à 120 F le mètre carré.
Terrain situé à la périphérie des villes de 400.000 habitants environ.	Même observation que ci-dessus, avec tendance à un prix légèrement plus élevé : 25 à 150 F le mètre carré.
Terrain situé à Paris intra-muros (13ème ou 15ème arrondissement).	1.000 à 3.000 F le mètre carré (terrains maintenant extrêmement rares).
Terrain situé au front de mer sur la Côte d'Azur.	500 à 2.000 F le mètre carré (différences considérables suivant la situation).
Terrain situé à 10 km du littoral en Provence.	5 à 25 ou 30 F (suivant les difficultés d'accès).

Ce tableau fait apparaître des variations considérables du prix du mètre carré suivant la situation des terrains et suivant l'importance et la qualité de leur équipement.

Mais ces indications découlant des prix d'acquisition proprement dits sont encore bien insuffisantes pour définir la "valeur de constructibilité" d'un terrain à bâtir par rapport à un autre. Souvent sa situation locale, son environnement et surtout la densité des constructions qu'il permet augmentent ou diminuent très sensiblement la valeur réelle dudit terrain au regard de l'opération de construction et par conséquent pour le constructeur, avec les conséquences que cela implique sur les loyers ou prix de revente à demander aux usagers.

3.112 - Dans les agglomérations, la valeur du terrain à bâtir dépend sensiblement de la densité de logements qui y sera admissible et autorisée. C'est pour éclairer à l'avance et de façon sûre et définitive la valeur de constructibilité pour l'économie financière des programmes à réaliser, que la loi d'orientation foncière du 30 Décembre 1967 a prévu l'intervention non seulement de schémas directeurs, mais encore la fixation d'un coefficient d'occupation de sols (C.O.S.).

Encore tous ces éléments conditionnant le coût réel du terrain ne tiennent-ils pas compte des écarts difficiles à prévoir, qui peuvent être motivés par des intérêts spéculatifs, soit en fonction, d'une prévision à long terme de transformations économiques, d'équipements collectifs ou touristiques susceptibles d'intervenir dans la localité ou la région, soit en raison tout simplement d'une concurrence plus ou moins acharnée entre demandeurs de terrains, notamment dans les grandes agglomérations et bien sûr très souvent en région parisienne ou sur la Côte d'Azur. De sourdes manoeuvres opposant les candidats à l'acquisition d'un terrain donné provoquent un enchérissement inadmissible, que ne justifie pas la valeur intrinsèque dudit terrain. Il n'est pas sûr que cette concurrence désordonnée ne s'exerce qu'entre organismes privés. Les collectivités et les établissements publics, trop souvent dans l'impossibilité d'intervenir (soit du fait de l'opposition ou du sursis à statuer de la commission des opérations immobilières dont ils doivent requérir l'agrément, soit faute d'être en temps utile possesseurs de moyens de paiement), se trouvent devoir recourir à l'expropriation de lots voisins similaires, voire des mêmes lots, dont le prix sera alors évalué en tenant compte des enchérissements non justifiables du fait des luttes spéculatives intervenues préalablement.

Dans bien des cas, d'ailleurs, l'enchérissement provenant de la pression spéculative profite à une initiative indépendante des promoteurs et constructeurs qui réalisent l'opération en supportant le poids d'un prix de terrain surévalué.

Les procédures d'adjudication, surtout dans leur forme judiciaire, ont une incidence souvent fâcheuse sur les prix d'acquisition des terrains. Par ailleurs la lenteur d'établissement des plans d'urbanisme, en favorisant la spéculation, est également à l'origine des importantes différences constatées dans la fixation de prix de cession.

En résumé, si l'on ne considère que le seul élément du prix proprement dit du terrain à bâtir, on peut affirmer que les difficultés d'acquisition des sols, la complexité des règlements qui en conditionnent l'utilisation, l'insuffisance de l'organisation et du financement du marché foncier, l'inefficacité des mesures susceptibles de freiner la spéculation foncière, sont autant de facteurs qui entraînent, dans la plupart des cas, une majoration sensible et parfois considérable du coût final de la construction de logements.

... / ...

3.113 - Quelques solutions nouvelles destinées à faciliter l'obtention des sols.

- Les développements ci-dessus marquent combien ont été peu efficaces les différentes mesures administratives prises en vue de juguler la hausse foncière. Considérant qu'aujourd'hui le problème demeure à peu près entier, nous examinons successivement quelques méthodes de recherche de solutions nouvelle

- Les solutions d'autorité

- Evoquons, sans insister davantage, l'arme essentielle des collectivités locales pour acquérir des terrains : celle de l'expropriation pour cause d'utilité publique. La procédure, très simplifiée depuis la guerre, demeure encore lourde - et l'évaluation de l'indemnité à verser à l'exproprié ne se fait jamais de façon satisfaisante pour les deux parties. Dans les faits, il s'agit plus d'une menace permettant de développer les acquisitions amiables au profit des collectivités publiques.

- Une solution de portée beaucoup plus générale tendrait à transformer radicalement le droit de propriété et à organiser, sous différentes formes, une nationalisation ou une municipalisation des sols. Il est certain que le problème posé par l'obtention des sols nécessaires à la construction et à l'urbanisation se trouve complètement transformé dans le cadre d'une législation reposant, tout au moins pour une part, sur un régime de propriété publique des sols.

- Les baux emphytéotiques

La préférence marquée pour l'appropriation des sols par le constructeur ou l'aménageur pouvait avoir sa justification lorsque les travaux étaient destinés à demeurer en l'état pendant de très longues durées. A une époque où, compte-tenu de l'évolution des modes de vie, il est moins évident qu'il faille construire et aménager pour de longues durées, on doit envisager la solution du recours aux baux emphytéotiques, car elle comporte des avantages importants :

- Celui, au point de vue juridique, de ne faire appel qu'à la notion de bail.

- Celui, sur le plan financier, de n'entrainer qu'une dépense annuelle de location au lieu d'un décaissement immédiat d'un prix total.

L'inconvénient, souvent dénoncé, est de remettre, en résultat final, à son propriétaire le sol avec les constructions édifiées par d'autres. On a pu craindre que, quand l'emphytéose était consentie au profit d'une collectivité publique, les améliorations apportées ne soient un enrichissement pour une personne privée.

Si le bail construction n'a pas connu, en France, le succès escompté, dans d'autres pays, notamment en Suède, c'est au contraire sur ce mode d'occupation des sols que repose une grande partie des activités d'urbanisme et de construction.

Procédures de rénovation foncière

Durant les dernières décennies, on a assisté à un déséquilibre profond entre l'offre et la demande de terrains constructibles - au profit de cette dernière, cela va sans dire.

... / ...

La seule mise en oeuvre de mesures coercitives ou fiscales n'a pas permis aux Pouvoirs Publics de pallier ce déséquilibre. On en est donc venu à instituer des mécanismes permettant d'apporter sur le marché des réserves foncières préalablement obtenues à un prix fixé à sa valeur antérieure, et non pas postérieure à l'établissement des programmes d'urbanisation.

La création de zones à urbaniser par priorité (Z.U.P.) comporte, outre les facilités d'aménagement, la possibilité d'acquisition préalable par voie d'expropriation ou par voie amiable. Mais les Z.U.P. doivent, dans leur économie même, répondre à des besoins immédiats ou tout au moins très proches. Leur institution est insuffisante pour fournir sur une longue durée l'instrument de régulation des marchés de terrains à bâtir. C'est pourquoi elle s'est rapidement accompagnée de l'institution de Z.A.D. (zones d'aménagement différé) permettant aux collectivités publiques de frapper pendant dix ans d'un droit de préemption à leur profit les terrains situés dans une zone estimée comme susceptible d'être utilisée à des opérations d'aménagement ou de construction. Il est indiscutable que l'institution des Z.A.D. a été un frein à la hausse foncière, mais il a été aussi reconnu que cette formule a été surtout utilisée au profit de villes nouvelles et qu'elle n'a pas été d'une application suffisamment généralisée.

Aussi bien pour les Z.A.D. que pour toute politique de réserves foncières il ne suffit pas de prévoir la possibilité juridique de ces réserves, il faut encore donner à ceux qui peuvent s'en prévaloir le moyen de payer en temps voulu le prix d'acquisition ou le prix de préemption.

Si les collectivités publiques locales ou les organismes d'aménagement ou de construction, notamment ceux agissant conformément à l'intérêt général, avaient pu disposer d'un moyen sûr et suffisant de financement ou même quelquefois de préfinancement, on aurait pu utilement organiser un système d'appropriation des sols qui, au lieu d'être trop souvent une opération déficitaire pour la ville, se serait transformé en des opérations excédentaires par la revente d'une partie des terrains ainsi réservés. Tout en se procurant les surfaces nécessaires aux opérations d'intérêt public, la ville aurait pu, comme l'exemple des grandes villes d'Allemagne le prouve, trouver la compensation financière dans la revente de terrains non utilisables par elle, après que lesdits terrains aient vu leur valeur augmenter en conséquence de l'urbanisation réalisée sur l'initiative de la ville.

Il n'est pas normal qu'à une époque où l'on assiste à une véritable course pour l'obtention des sols à aménager ou à bâtir ne se soit pas développée davantage une institution financière susceptible de faciliter le financement à moyen ou à long terme des terrains nécessaires. Si des établissements tels que le Crédit Foncier ou la Caisse des Dépôts et Consignations se sont appliqués, avec l'accord des Pouvoirs Publics, à développer très largement l'aide à la construction proprement dite, on doit reconnaître que leur intervention pour le financement de l'acquisition et de l'aménagement des sols est restée très insuffisante, du moins pour les constructeurs privés, alors qu'il s'agit d'opérations qui sont le fondement de toute politique de construction ou d'aménagement.

Le Crédit Foncier déplore quant à lui de n'avoir été mis en situation que tout récemment, de prêter pour des acquisitions foncières. Comme les autres établissements financiers, il se heurte à une grande insuffisance des capitaux susceptibles d'être prêtés à long terme.

... / ...

3.12 - JUSTIFICATIONS D'UNE POLITIQUE ACTIVE DE RESERVATION FONCIERE DANS LA REGION FOS-MARSEILLE.

- L'assurance du démarrage de Fos a entraîné une hausse manifeste des terrains. Si quelques premières mesures (Z.A.D., fixation d'un C.O.S. provisoire) ont pu ralentir le mouvement de spéculation foncière, les problèmes évoqués ci-dessus se posent avec acuité.

- De puissants groupes financiers attendent la hausse des prix pour mettre leur terrain sur le marché (Salins du Midi à Rassuen, Kléber-Colombes à Miramas, Paribas à Miramas (Sulauze), le Suez, les filiales de la C.D.C., SEFIMEG, dans les zones habitables voisines d'Istres, Martigues ou Port de Bouc.

- Un Groupement d'Intérêt Economique . . ? réalise la concertation entre promoteurs et Pouvoirs Publics pour entraver la hausse foncière et permettre la mise en oeuvre d'une politique d'achat de terrains qui mette à la disposition des promoteurs les sols nécessaires à la réalisation des programmes.

Disponibilité des sols

Dans un tel contexte, il paraît éminemment souhaitable que soit définie une politique cohérente de réservation foncière, assortie de moyens financiers satisfaisants. Deux obstacles paraissent empêcher qu'il en soit ainsi :

- En matière d'usage des sols et de conception urbanistique, il semble que l'Administration ait quelques difficultés à accorder les conceptions des différents or anismes (Port Autonome de Marseille, Préfecture régionale, OREAM, MIAFEB), qui entrent en concurrence et se neutralisent réciproquement ! En particulier, aucun choix net n'a été fait entre deux conceptions opposées des réserves foncières, qui appellent des procédures de financement très différentes : doit on faire des réserves à long terme (15 ans), ou des réserves à court terme (3 ans) ?

- La critique que M. MAYER, Directeur de l'OREPM, adressait à la MAEB "instrument d'études qui n'a pas les moyens de sa politique (x)-doit s'étendre à la plupart des organismes publics existant actuellement.- exception faite du Port Autonome de Marseille ; ce dernier, s'il peut mener à bien l'achat de terrain préludant à l'extension au Nord de la Zone Industrielle Portuaire, semble ne s'être, à ce jour, que fort peu soucié des conséquences d'une telle extension sur le développement urbain ...

- Zur la Z.I.P., le risque de gaspillage des terrains par réservation foncière abusive est accrû par les tarifs très dégressifs, en fonction de la superficie demandée et du type d'industrie, consentis aux entreprises importantes.

... / ...

(x) propos rapporté par Y.DIRRIEF dans son livre "l'impossible régionalisation capitaliste. Ed. Anthropos.

Maîtrise de leur affectation

-On peut rencontrer chez certains groupes de promotion immobilière, l'idé qu'une politique de réservation foncière à plus de 3 ans ne présente guère d'intérêt ; quite à payer plus cher les terrains, l'essentiel est d'assurer une sortie rapide de l'opération.

Si ces théories se justifient quand il s'agit d'implantation de logements, elles s'avèrent indéfendables dès l'instant que le facteur "localisation" est déterminant.

- La situation d'une entreprise répond à des impératifs précis, environnement, marché,local, etc ... Diverses villes moyennes de France ont pu expérimenter ces dernières années qu'une zone industrielle ne se créait pas n'importe où ...

- Bien qu'à notre connaissance aucune étude n'ait cerné l'impact du facteur "localisation" sur l'utilité sociale d'un équipement collectif, nous sommes persuadés qu'il est tout à fait primordial, surtout en ce qui concerne les équipements "structurants" qui influent sur l'évolution à long terme d'une région.

Aussi ne saurait-on assez souligner l'importance pour un organisme aménageur, non seulement de disposer de terrains en quantité suffisante, mais encore de maîtriser l'utilisation qui en sera faite.

Les moyens

Ce n'est qu'au mois de Mars dernier que le Journal Officiel a publié les statuts d'un établissement public d'aménagement destiné notamment à instaurer une politique foncière de la zone à urbaniser. L'on doit craindre que les problèmes que pose actuellement la constitution de son conseil d'administration ne fassent que préluder à ceux qui se dresseront lorsqu'il s'agira de définir une politique, et de réunir les moyens nécessaires à sa réalisation ...

- Notons qu'en un domaine où l'anticipation est la règle, une telle décision semble intervenir avec un retard qu'il sera difficile de rattraper.

3.2 - TRAVAUX D'AMENAGEMENT ET D'EQUIPEMENT

3.211 - VIABILISATION DES TERRAINS

Section 2 - AMENAGEMENT ET EQUIPEMENT DES TERRAINS A BATIR

Le sol étant obtenu, il faut ensuite le rendre constructible, c'est-à-dire le doter des aménagements et des équipements qui en conditionnnent l'utilisation pour une habitation adaptée aux besoins modernes.

Le coût de ces travaux d'aménagement et d'équipement est particulièrement élevé dans la création des nouveaux quartiers périphériques. Les charges augmentent d'autant plus qu'on est amené à situer ces ensembles suburbains de plus en plus loin du centre de l'agglomération et, par conséquent, d'y inclure un certain nombre d'équipements nécessaires à la vie collective, puisque les habitants se trouvent éloignés du centre existant.

D'après les informations qui nous ont été données par la Société central pour l'équipement du territoire (renseignements qui découlent des chiffres moyens sur un nombre très important d'opérations), les dépenses d'aménagement représenten 80 % de la charge foncière globale. La part de cette charge foncière globale à inclure dans le prix de revient d'un logement, qui s'élevait, en 1963, à une moyenne de 7.577 F par logement, atteint en 1968 16.362 F. On trouvera en annexe au rapport un certain nombre de tableaux statistiques en montrant la décomposition ainsi que l'imputation qui en est faite entre constructeurs, Etat et collectivités locales. Sans doute les charges d'aménagement et d'équipement comportent un certaine diversité suivant les opérations. Une étude d'un certain nombre de programme permet de dégager quelques conclusions générales :

a) - Le coût des travaux internes d'équipement semble plus élevé dans les grandes opérations que dans celles de moyenne importance. Mais les opérations effectuées dans la région parisienne ne sont pas plus coûteuse que celles de province. Cette constatation est généralement expliquée par le fait que certaines grandes opérations doivent supporter des contraintes de sites plus lourdes que les petites opérations. Par ailleurs, certains croient devoir faire observer que les grandes opérations sont souvent conçues avec des objectifs plus ambitieux que les opérations de moindre importance.

b) - Le montant des travaux internes qui sont susceptibles d'être subventionnés par l'Etat (travaux secondaires), et celui qui est entièrement à la charge des constructeurs sont d'importance à peu près égale.

La situation actuelle et cette perspective d'accroissement des charges pour l'avenir justifient l'intérêt de l'examen auquel nous procédons. Il est certainement nécessaire de rechercher une compression maximum des dépenses, tant dans la conception que dans l'exécution, sans pour autant mettre en cause la réalisation de l'équipement abolument indispensable pour répondre aux besoins de la vie moderne. Il nous faut donc faire le point des conditions dans lesquelles s'effectue actuellement l'urbanisation des ensembles d'habitation.

1°) - Les zones à urbaniser en priorité (Z.U.P.)

Les zones à urbaniser en priorité ont été instituées par un décret du 31 Décembre 1958, afin de "lutter contre la dispersion des constructions sur des terrains mal ou non équipés et de composer des cadres de vie agréable et suffisamment animée" (circulaire du 25 Septembre 1959). La Z.U.P. a donc pour objet de concentrer les efforts d'urbanisation dans des zones déterminées, évitant à l'activité locale un éparpillement de ses efforts et de ses moyens, Aux termes du décret du 31 Décembre 1958, lorsqu'il y a constitution d'une Z.U.P. dans une agglomération déterminée, les constructeurs sont tenus de s'y implanter, toute construction

... / ...

en dehors de la Z.U.P. étant subordonnée à la preuve fournie par le constructeur qu'il dispose de l'équipement indispensable ou qu'il le prend à sa charge. A la vérité, cette prescription n'a pas été strictement observée.

En même temps, la Z.U.P. permet de contenir le prix d'acquisition des terrains nus, par la mise en oeuvre d'opérations d'expropriation.

La Z.U.P. est créée par un arrêté ministériel qui en fixe la délimitation, soumet l'approbation du plan masse au conseil déarchitecture et d'urbanisme, et l'approbation du bilan financier et du dossier programme au comité spécialisé du Fonds de Développement Economique et Social.

L'organisme chargé de l'aménagement de la Z.U.P. bénéficie d'un droit de préemption sur les acquisitions foncières. Il peut user de la procédure d'expropriation et obtenir des concours financiers du Fonds National d'Aménagement Foncier et d'Urbanisme (F.N.A.F.U.), pour les équipements des acquisitions et les travaux.

A côté des Z.U.P. proprement dites, ont été lancées des zones d'habitation (Z.H.) qui, généralement conçues pour des opérations de moindre importance bénéficient d'une grande partie des prérogatives aux Z.U.P.

Il est certain qu'au cours des dix dernières années, la procédure des Z.U.P. a été au centre même de toute l'action d'urbanisation.

Toutefois, il faut observer une certaine décroissance dans la création des Z.U.P. Le nombre des nouvellez Z.U.P. créées annuellement, qui était de 58 en 1960, s'est réduit à 21 en 1963

La moyenne

On a souvent développé les critiques élevées contre la procédure de la Z.U.P. :

a) rocédures longues et complexes et le rapporteur spécial pour l'urbansime du projet de loi de finances pour 1969 indique que "les formalités relatives au financement d'une Z.U.P. nécessitent la constitution d'un dossier en 125 exemplaires: Par ailleurs, on peut évaluer à 250 semaines le délai qui s'écoul entre la décision de créer la zone et la pose de la première pierre".

b) - La localisation des Z.U.P. et le prix de revient des sols équipés ont été souvent discutés. Il apparaît fréquemment que cette localisation n'est pas adaptée à la demande.

c) - Un certain nombre de constructeurs et d'usagers de la Z.U.P. critiquent la construction massive dans cette zone d'immeubles collectifs en bandes et de grande hauteur, laissant peu de place aux maisons individuelles et aux petit immeubles collectifs.

d) - On déplore également le fait que pour l'établissement d'un plan de masse qui doit répondre à la demande, les futurs constructeurs ou usagers aient été rarement consultés.

e) - Beaucoup de constructeurs se sont également élevés contre le coût excessif, selon eux, du prix des terrains urbanisés à l'intérieur de lz Z.U.P. un certain nombre faisant valoir qu'ils pouvaient encore trouver des terrains hors Z.U.P. à des prix inférieurs.

... / ...

f) - En règle générale, les constructeurs s'élèvent contre l'esprit trop "technocratique" qui a présidé aux conceptions et aux programmes d'aménagement à l'intérieur des Z.U.P.

Ces critiques qui sont certainement pour une large part fondées, ne doivent cependant pas conduire à conclure un échec total de l'expérience des Z.U.P

Cette expérience a certainement conduit à l'organisation systématique des actions d'urbanisation de la dernière décennie, à une véritable politique d'équipement du territoire.

2°) - Les zones d'aménagement concerté (Z.A.C.)

Depuis 1968, le ministère de l'équipement et du logement lance une autre conception pour l'organisation dez zones d'urbanisation, sous le nom de zones d'aménagement concerté (Z.A.C.). En vérité, les Z.A.C. étaient déjà incluses dans les dispositions de la loi d'orientation foncière du 30 Décembre 1967. L'article 16 modifié du code de l'urbanisme et de l'habitation prévoit la création de zones d'aménagement concerté, dont l'objet est d'établir dans le cadre d'accords entre collectivités publiques locales et maîtres d'ouvrage constructeurs la réalisation d'opérations pouvant, à l'intérieur d'un périmètre déterminé, comporter des modalités de construction modifiant sur certains points les prescriptions découlant des plans d'occupation des sols.

Autrement dit, dans le cadre de cette "concertation", il sera possible de prévoir des programmes d'habitations modifiant le rapport entre la densité des logements et l'exécution des équipements nécessaires, ceux-ci pouvant être réalisés directement par des ententes entre collectivités locales et maîtres d'ouvrage. Il semble bien, et ceci résulte des indications données par le ministre de l'équipement et du logement lors de son audition par la section des économies régionales que, par les Z.A.C. l'administration se propose d'accélérer les réalisations d'habitations en utilisant au maximum les équipements existants et en desserrant les contraintes des plans d'urbanisme et des schémas directeurs.

La Z.A.C. apparait ainsi comme une procédure plus souple que la Z.U.P. Ses dimensions sont plus restreintes : la capacité d'accueil d'une Z.A.C. doit être inférieure à 2.000 logements en région parisienne (1.000 logements pour la Seine et Marne), à 2.000 logements pour les agglomérations égales ou supérieures à 100.000 habitants et à 1.000 logements pour les autres agglomérations. Une certaine décentralisation des décisions de créations est également opérée, puisque pour la région parisienne le préfet de région est qualifié pour donner son accord aux projets et pour les autres régions le préfet de région peut également donner son accord en ce qui concerne la programmation des équipements et des logements.

La Z.A.C. présente un grand avantage de souplesse et permet aussi l'heureuse intervention conjointe des collectivités locales et des intéressés pour réaliser les équipements et aménagements nécessaires. Elle ne devrait pas pour autant échapper aux règles générales de l'urbanisation. On ne devrait pas être conduit à une opposition entre Z.U.P. et Z.A.C. ; la Z.U.P. est un moyen de réaliser les grands équipements primaires et en partie secondaires qui impliquent nécessairement les interventions de l'Etat. Il ne serait pas du tout inutile d'admettre que même à l'intérieur d'une Z.U.P. puisse se créer une Z.A.C. qui, partant du grand équipement réalisé par la Z.U.P., établit par concertation la réalisation plus souple de l'équipement secondaire et tertiaire.

... / ...

3.212 - REALISATION DES EQUIPEMENTS COLLECTIFS

La rélation entre l'habitat et l'équipement public constitue une des préoccupations essentielles de la politique d'urbanisme.

Les équipements collectifs sont maintenant considérés comme intimement liés à la construction de logements. Ils permettent en effet à l'individu et au groupe, compte tenu de l'évolution de la civilisation et des conditions de vie, de bénéficier sur le plan technique, économique et social, de commodités devenues indispensables ; on peut affirmer que toute décision de création de nouveaux logements suppose aujourd'hui l'existence et la réalisation d'un certain nombre d'équipements collectifs et déterminés.

Dans un premier temps, de nombreuses communes ont estimé qu'elles avaient intérêt, pour accueillir et retenir le plus grand nombre d'habitants, à prendre en charge une grande partie des dépenses d'équipement, y compris celles d'équipement tertiaire.

Dans un deuxième temps, ces mêmes communes, en raison de leurs difficultés financières, ont laissé aux constructeurs la charge de l'ensemble des travaux d'équipement, non seulement tertiaire, mais même secondaire.

En fait, tout en reconnaissant la nécessité de créer les équipements publics et sociaux qu'implique la politique de construction de logements, les collectivités publiques se sont, depuis la fin de la guerre, trouvé amenées, faute de définition d'une politique cohérente assortie des moyens qu'elle suppose, à se rejeter les unes sur les autres les initiatives financières conditionnant la réalisation de ces équipements. Même lorsque des accords de principe ont pu intervenir, on a trop souvent déploré un manque total de parallélisme et d'harmonie entre l'exécution des équipements et la construction des logements.

Si, actuellement, le rôle respectif de l'Etat, des départements, des communes, des constructeurs semble mieux défini, les communes quant à elles restent bien incertaines sur leurs possibilités réelles d'intervention. Tandis que l'Etat a le pouvoir de trouver dans les ressources du budget national la part nécessaire aux travaux d'équipement dont il accepte la responsabilité, les communes ont été, jusqu'à ces dernières années, fort embarassées pour dégager les ressources financières qu'exigeaientleurs propres interventions en matière d'urbanisation et d'équipement. Après avoir été conduites ainsi à imposer aux constructeurs, selon des modalités plus ou moins rationnelles, une participation financière aux équipements publics normalement à la charge de la collectivité locale, voici que s'offrent à elles de nouvelles possibilités avec l'institution de la taxe locale d'équipement.

- Charges des collectivités publiques en matière d'équipement collectif

Les charges des collectivités publiques nationales ou locales en matière d'équipement collectif public résultent d'une balance entre les dépenses et les recettes. Nous examinons ici les dépenses :

Les dépenses directes d'ouvrages que la collectivité engage pour permett la vie des nouveaux habitants : ouvrages d'infrastructure et d'équipements publics sociaux de superstructure ;

Les dépenses indirectes qui sont la conséquence inéluctable des problème sociologiques liés à l'accroissement de la population : charges d'assistance sous toutes ses formes ;

Les diverses études statistiques en matière d'équipement collectif conduisent à plusieurs constatations :

1 - Le coût total des équipements d'infrastructure est inversement proportionnel à la densité des implantations et à l'importance des groupes.

Dans les zones d'habitation moins importantes, on constate que le coût d'infrastructure décroît régulièrement et systématiquement avec l'augmentation de la densité.

2 - Un phénomène inverse se manifeste pour les coûts des établissements publics sociaux et l'on constate qu'ils sont beaucoup plus importants dans les grandes opérations périphériques denses que dans les petites opérations : 10.000 francs par logement dans les Z.U.P. de Paris, 9.000 francs dans les Z.U.P. de province, et 4.500 francs en moyenne pour les petites opérations.

Il existe donc une sorte de compensation partielle entre les coûts d'infrastructure et d'équipements publics sociaux. Cela s'explique logiquement si l'on considère qu'une petite opération peu dense implique généralement de très longs réseaux et voiries, mais qu'elle charge peu en nouveaux habitants les services publics sociaux et permet donc à ceux qui existent d'absorber cette charge.

3 - Ces divers éléments qui considèrent les dépenses totales ne se répercutent pas proportionnnellement sur les finances publiques, car la réglementation actuelle n'impose pas aux constructeurs les mêmes participations selon qu'il s'agit d'infrastructure ou d'équipements sociaux.

Pour les travaux d'infrastructure, l'arrêté du 11 Mars 1963 qui fixe les modalités de l'aide de l'Etat classe en effet les ouvrages de viabilité en trois catégories de réseaux : primaire pour les ouvrages généraux de la ville, secondaire pour les ouvrages communs à tout un quartier, et tertiaire pour les ouvrages des seuls groupes de logements intéressés. Etat et collectivités locales prennent généralement en charge la totalité des viabilités primaires. La prise en charge est plafonnée par l'Etat à 30 % du coût pour la viabilité secondaire, les collectivités locales apportant généralement un complément de participation. L'aire des collectivités ne s'applique pas à la viabilité tertiaire dont la charge est laissée aux constructeurs.

Dans la pratique, cela conduit la collectivité à ne supporter qu'environ 30 % des charges d'infrastructure en province et 11 % dans la région parisienne.

Au titre des équipements publics sociaux, la participation publique, beaucoup plus importante, représente 100 % dans les petites zones d'habitation de province, 96 % dans les Z.U.P. de province et 85 % dans les grandes Z.U.P. de la région parisienne.

4 - Les participations publiques sont plus importantes en province qu'en région parisienne. L'écart a pour origine la position des collectivités locales qui "entraîne" la position de l'Etat.

Il semble que, d'une façon générale, les opérations d'urbanisme soient, en province, voulues par les collectivités locales qui voient en elles la source d'une expansion bénéfique au plan économique. Cette attitude se traduit par des mesures d'incitation de la collectivité publique locale qui "aide" au financement des opérations dont elle est souvent une des parties qui détiennent l'initiative et le contrôle.

... / ...

Il n'en est pas de même en région parisienne où, le plus souvent, la collectivité locale est totalement étrangère à l'opération engagée par d'autres. Ici la commune considère seulement les charges et sujétions de telles opérations qui n'entraînent souvent pas d'expansion économique qui lui soit profitable.

Il faut dire aussi que, si en province, et plus particulièrement dans les régions où l'économie est stagnante, l'équilibre financier des grandes opérations est précaire, par contre en région parisienne la pénurie des sols aptes à la construction permet de faire supporter aux constructeurs des coûts, et donc des charges, beaucoup plus importants.

On peut constater aussi que ce faisant les collectivités publiques locales contribuent à une politique d'aménagement du territoire très conforme aux objectifs nationaux de développement des zones en difficultés économiques.

- Participation des constructeurs : la taxe locale d'équipement

Une taxe locale d'équipement, destinée à régulariser et uniformiser les participations demandées aux constructeurs pour les dépenses d'équipement urbain, a été instituée par la loi d'orientation foncière N° 67-1253 du 30 Décembre 1967. D'autres textes, décrets, arrêtés et circulaires sont déjà parus, complétant ou explicitant les dispositions de cette loi.

Il doit d'abord être observé que si, aux termes de l'article 62 de la loi, la taxe locale d'équipement est instituée de plein droit dans les communes où l'établissement d'un plan d'occupation des sols a été prescrit, cette taxe peut, dans les autres communes, être instituée par décision du conseil municipal.

Cependant, avant même que puissent être établis des plans d'occupation des sols, il pouvait convenir, dans certains cas, de ne pas empêcher l'application de cette loi ; c'est pourquoi, ses articles 2 et 3 permettent, pour les communes où l'application de son article 62 pouvait être subordonnée à l'établissement de ces plans, la fixation de coefficients provisoires d'occupation du sol, soit par décision du conseil municipal, soit en cas d'opposition de celui-ci ou d'un établissement public local, par arrêté conjoint du ministre de l'équipement et du ministre de l'intérieur.

Il convient de souligner qu'aux termes de l'article 63 de la loi d'orientation foncière le conseil municipal peut renoncer à percevoir, en tout ou partie, la taxe locale d'équipement quand il s'agit de constructions édifiées par les offices publics, les sociétés d'habitations à loyer modéré, ou par les propriétaires d'une habitation familiale reconstituant, dans le cadre des normes des logements aidés par l'Etat, leur bien exproprié.

En ce qui concerne les opérations de lotissement, la circulaire conjointe du ministre de l'intérieur et du ministre de l'équipement en date du 30 Septembre 1968 précise que le paiement de cette taxe ne peut être exigé des lotisseurs, mais sera à la charge des acquéreurs de lots quand ils construiront.

Il y a également lieu de remarquer que, dans les communes où est instituée la taxe locale d'équipement, comme dans celles où le conseil municipal a renoncé à la percevoir, aucune contribution aux dépenses d'équipements publics autres que celles énumérées par l'article 72-1 de la loi d'orientation foncière, ne doit plus être demandée aux constructeurs et lotisseurs.

Par ailleurs, il convient de remarquer que, parallèlement à l'institution de la taxe locale d'équipement, la loi d'orientation foncière prévoit, par son article 72, la possibilité pour les collectivités locales intéressées d'obtenir des constructeurs et lotisseurs des cessions gratuites de terrains destinés à être affectés à certains usages collectifs.

... / ...

Jusqu'à maintenant, les cessions gratuites de terrains étaient très souvent exigées des constructeurs, soit pour permettre l'élargissement des voies existantes ou la création de voies nouvelles, appelées à être classées dans le domaine public, soit pour permettre la réalisation ou l'extension d'un groupe scolaire ou d'un autre équipement collectif public. En la matière, les exigences très différentes d'une commune à l'autre constituaient pour les constructeurs une charge qui leur était souvent arbitrairement imposée.

C'est pourquoi, parallèlement à l'institution de la taxe locale d'équipement, la loi d'orientation foncière du 30 Décembre 1967 comporte des dispositions de caractère à régulariser et normaliser les participations pouvant être demandées aux constructeurs sous forme de cessions gratuites de terrains. En application de l'article 72 de la loi, des cessions gratuites de terrains ne peuvent être obtenues des constructeurs que dans les conditions fixées par le décret N° 68-837 du 24 Septembre 1968, en vue de l'élargissement, du redressement ou de la création de voies publiques.

L'assiette de la taxe locale d'équipement est déterminée en appliquant à la surface développée hors oeuvre des constructions une valeur forfaitaire, au mètre carré, variable selon la catégorie des immeubles construits. Cette surface est définie par le titre Ier de la circulaire précitée.

En ce qui concerne le taux de la taxe locale d'équipement, l'article 66 de la loi d'orientation foncière fixe de plein droit ce taux à 1 % de la valeur de l'ensemble immobilier à laquelle elle s'applique ; toutefois, ce taux peut être porté jusqu'à 3 % par décision du conseil municipal et même au-delà jusqu'à 5 % par décret pris sur sa demande.

Cependant, en région parisienne, une taxe complémentaire de 1 % est prévue par l'article 68 de la loi d'orientation foncière. Cette taxe complémentaire est perçue au profit du district de la région parisienne. Son produit est affecté au financement d'équipements collectifs liés aux programmes de constructions de logements.

322. - Réalisation des équipements collectifs.

L'acquisition des sols, puis leur viabilisation, constituent un aspect déterminant d'une politique d'aménagement du territoire.

Des problèmes d'une autre nature interviennent dès que l'on envisage la réalisation proprement dite des équipements collectifs :

- l'un, d'ordre institutionnel, ou politique, est relatif au choix du maître d'ouvrage.

- le second, largement influencé par l'issue du premier, concerne le financement de l'opération, et particulièrement de la part incombant aux collectivités locales.

3221. - Les problèmes institutionnels.

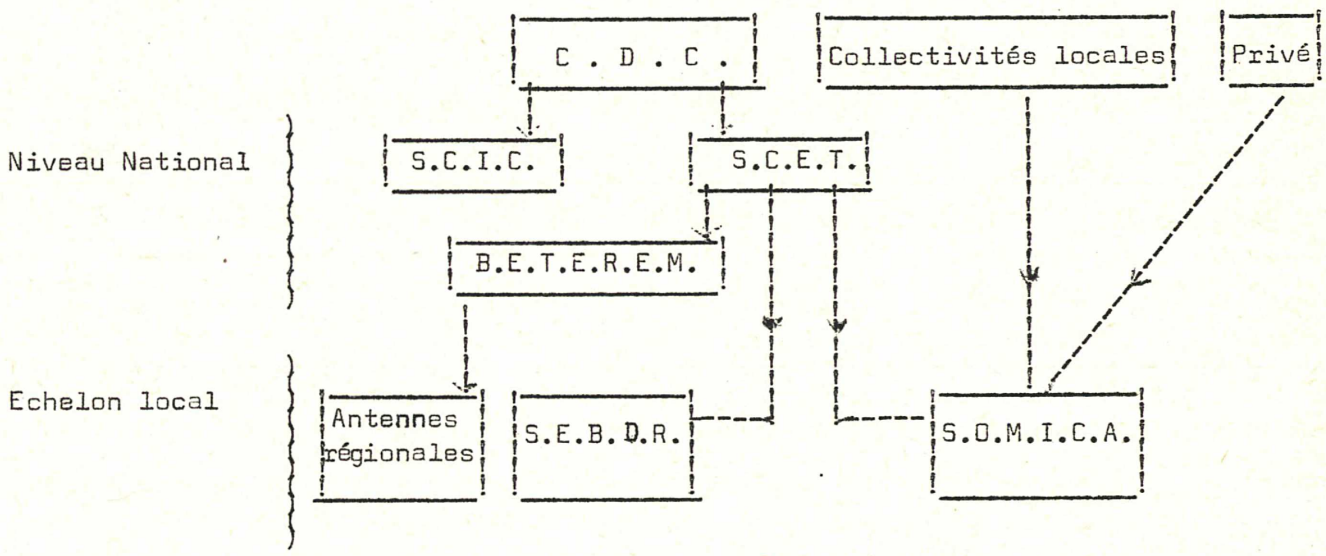
Le choix du maître d'ouvrage conditionne dans une grande mesure le mode de financement utilisé. Il dépend en retour de la nature de l'opération à réaliser.

. 1) Maîtres d'ouvrage privés.

1. Filiales de groupes financiers.

La compétition est parfois vive, entre groupes privés, pour obtenir la maîtrise d'ouvrage de constructions immobilières : le réseau des sociétés qui s'est constitué autour de la Banque de Paris et des Pays-Bas concurrence les filiales au premier ou au second degré de la Caisse des Dépôts et Consignations.

"Système" de la C.D.C.



. le BETEREM est un Bureau d'Etudes qui opère souvent pour le compte des sociétés d'économie mixte, telle la S.O.M.I.C.A., par l'intermédiaire de représentations locales.

. la S.E.B.D.R. réalise les équipements primaires et secondaires.

. la S.O.M.I.C.A. se porte maître d'ouvrage d'opérations d'équipements pour le compte de collectivités locales avec lesquelles elle a passé convention.

- Ci-dessous figure le compte d'exploitation de l'opération "Centre Directionnel de Marseille", réalisée par la C.D.C.

Dépenses H.T.		Ressources H.T.	
Acquisition foncière	≥ 60 %	Subventions	≤ 20 %
- Terrains - Immeubles - Evictions		- Résorbtion d'habitat insalubre . 80 % Etat . 20 % Ville - Rénovation urbaine . 25 % Etat . 75 % Ville	
Travaux d'équipement	≥ 20 %		
- Secondaire - Tertiaire - Déficit de parkings			
Charges diverses	≥ 15 %	Cessions de terrains à bâtir	80 %
- Frais financiers 13 % - Rémunération des concessions 4 %			

De telles opérations, outre qu'elles ne sont sans doute pas déficitaires pour le maître d'ouvrage, permettent à ce dernier de lier de fructueux contacts avec les milieux locaux, de faire intervenir des entreprises filiales dans le cadre d'une "politique de groupe", et de bénéficier des prêts à taux bonifiés du F.N.A.F.U.

2. Autres Sociétés privées.

La viabilisation de terrains à bâtir, la promotion de zones industrielles ou d'ensembles immobiliers s'avère une opération plus difficile pour une société qui ne dispose pas du soutient d'un puissant groupe financier. Les délais inhérents à la réalisation des travaux, à la commercialisation des lots, au versement des subventions peuvent grêver lourdement le bilan de telles opérations. Aussi les exemples de telles initiatives privées sont-ils rares.

Citons cependant celui de Sophia Antipolis : le groupement d'intérêt économique SAVALOR a assuré la viabilisation de plus de 150 hectares entre Nice et Antibes, sur lesquels vont s'installer autour d'un centre de Services Communs (Hôtel, salles de réunions, etc.), divers laboratoires, bureaux et organismes de recherche ou d'enseignement, sans autres ressources qu'un prêt à moyen terme d'une grande banque nationalisée.

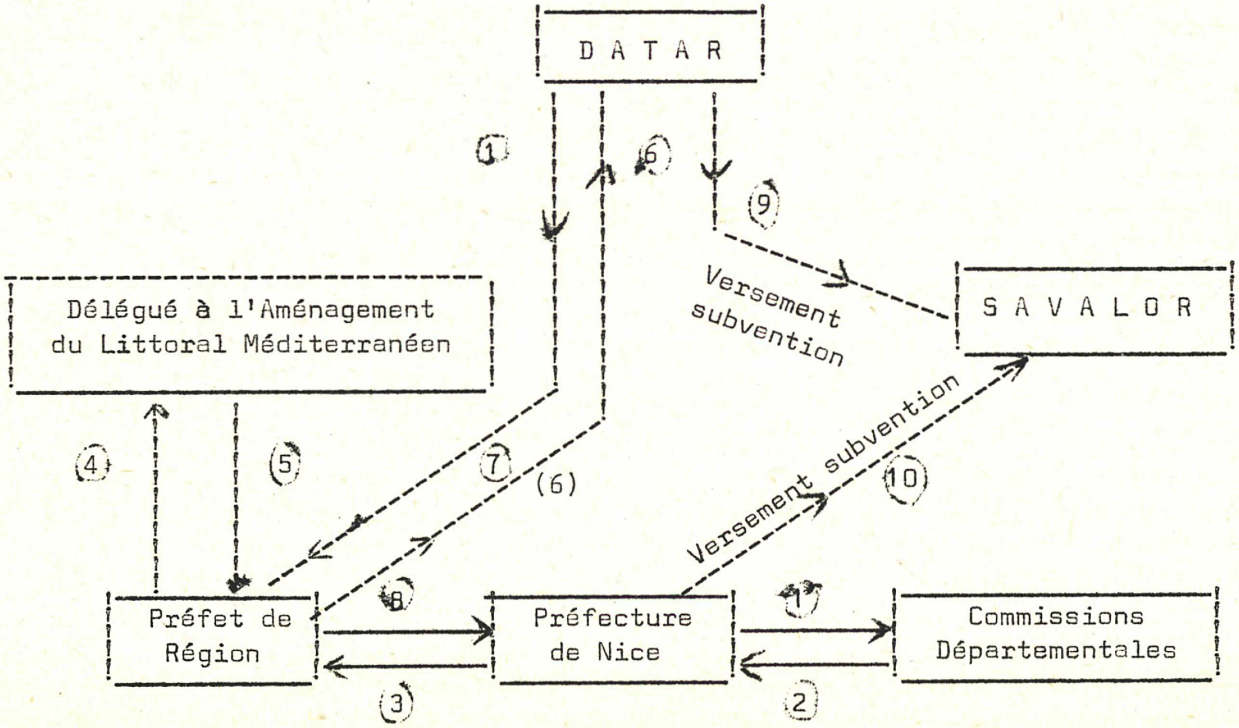
Bilan des deux premières Z.A.C. Sophia-Antipolis.

Dépenses (H.T.)		Ressources (H.T.)	
. Acquisition des terrains nus	17 %	Vente des lots viabilisés	50 %
. Travaux de viabilisation primaire et secondaire	60 %	Subventions	50 %
. Frais de fonctionnement	5 %	. du FIAT : 25 %	
. Frais financiers	18 %	. du département : 25 %	

Un tel bilan inspire plusieurs remarques.

- Les actions conjuguées du F.I.A.T. et du Département des Alpes-Maritimes, ont assuré une bonne commercialisation des lots en abaissant considérablement leur prix de vente. Il est à déplorer que les mécanismes aboutissant au versement de ces subventions à SAVALOR soient d'une complexité telle qu'ils diffèrent de plusieurs mois leur paiement effectif.

Schéma des circuits aboutissant au versement à SAVALOR des subventions DATAR et Département



Les terrains ont pu être acquis à très bas prix, dans des conditions exceptionnelles.

Les frais financiers sont très importants; de façon plus générale, le risque qu'encourent de telles initiatives, dont le succès est garanti à terme, mais qui peuvent souffrir de retard d'exécution, rebute les responsables des sources traditionnelles de financement : les garanties sont souvent inexistantes, et la rentabilité difficile à cerner.

Néanmoins il est éminemment souhaitable que soient encouragées l'initiative privée et la mise en oeuvre de capitaux privés dans des opérations d'aménagement d'intérêt national.

Il paraîtrait normal que la collectivité prenne en charge le risque inhérent à de telles opérations en créant un fonds national de garantie.qui aurait pour mission :

- d'apporter sa garantie aux emprunts contractés par certains maîtres d'ouvrage à l'occasion d'opérations d'aménagement.

- d'utiliser la compétence qu'il acquerrait rapidement dans ce domaine pour intervenir comme bureau d'études.

Un tel organisme pourrait jouer dans le développement des équipements collectifs un rôle aussi important que le Crédit National dans la croissance industrielle.

. 2) Maîtres d'oeuvre publics.

Une majeure partie des équipements inscrits au VI° Plan dans la région Marseille-Fos relève de la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales. Or ces cellules administratives de base s'avèrent incapables de faire face aux responsabilités qui leur incombent dans la réalisation d'un tel programme d'équipement:

- Les modes de financement classiques (subventions, emprunts, autofinancement) sont insuffisants pour permettre aux quelques quinze communes touchées par l'opération de Fos d'assumer les 265 millions de francs qui sont à leur charge du fait de l'urbanisation .

- Leur capacité financière limite leur possibilité d'endettement, même en supposant la contre garantie de l'Etat ou du département - qui n'est pas systématiquement accordée...

- Elles ne peuvent honorer la part qui leur revient au titre de l'autofinancement.

- La disparité des situations financières permet de craindre que l'urbanisation soit réglée non par un plan d'ensemble, mais par la capacité financière des communes.

- Enfin elles rencontreront - ou rencontrent déjà - de graves difficultés pour assurer le fonctionnement des équipements réalisés (scolaires notamment).

- La nécessité est clairement reconnue de la formation "d'unités capables de mener une politique d'urbanisation cohérente sur un vaste territoire"(1).

(1) Annales des Mines (Avril 72. "Les problèmes Urbains pris par zones industrielles de Fos. Ph. Brongniart).

Différents cadres administratifs favorisent la collaboration des municipalités.

A la formule traditionnelle du S.Y.V.O.M., Syndicat de Vocations Multiples, la loi Boscher (1), ajouter celle du S.C.A., Syndicat Communautaire d'Aménagement.

Les S.Y.V.O.M.

A l'expérience, les S.Y.V.O.M. se sont révélés être des organes plus de concertations que de coordination. S'ils ont pu être efficaces lors de la réalisation d'un projet spécifique, ils paraissent mal armés pour programmer et réaliser des travaux s'étendant sur plusieurs années.

Surtout il ne disposent d'autres moyens que ceux de leurs membres - collectivités locales dont nous savons les ressources insuffisantes.

Les dispositions de la loi Boscher.

Le Groupe Central des Villes Nouvelles a fixé les modalités d'application à la loi Boscher, dont les décrets d'application n'étaient pas encore parus. Relativement aux problèmes de financement, la clause la plus importante est celle par laquelle l'Etat prend en charge, sous forme d'avance en capital, les quatre premières annuités des emprunts contractés par les communes ayant adhéré au Syndicat Communautaire d'Aménagement.

Le S.C.A. paraît mieux apte que le S.Y.V.O.M. à surmonter les particularismes locaux et à réaliser une véritable coordination des actions communales, grâce essentiellement à la mise en commun d'une partie des ressources de ses membres.

Sans entrer dans des considérations politiques opposant pouvoir local à pouvoir central, on peut se demander si le S.C.A. disposera des moyens humains nécessaires à une bonne utilisation de ses ressources.

Dans l'Aire Métropolitaine Marseillaise, le S.C.A. réunit les communes d'Istres, Fos et Miramas. Afin d'assurer la réalisation du VI° Plan, d'une partie des avantages consertis par la loi Boscher dont bénéficient les communes de Port de Bouc, Martigues, St Mitre.

Par ailleurs un S.Y.V.O.M., le "Syndicat Mixte de coordination des rives de l'Etang de Berre", réunit douze communes sous la présidence du Maire de Marseille.

Les divers problèmes d'ordre institutionnel que l'on peut poser à propos d'une expérience telle que celle de Fos se résument en définitive en autant de façons de constater une seule et même carence profonde du système politique français : l'insuffisance de l'échelon politique local. Cette insuffisance paraît particulièrement flagrante quand on étudie les moyens financiers qui sont à sa disposition.

(1) Loi du 10 Juillet 1970 sur les urbanisations nouvelles.

3222. - La Fiscalité des collectivités locales.

Les grands principes budgétaires régissent les finances des collectivités locales : annualité, équilibre, unicité des budgets.

L'Etat, à mesure que s'étendaient ses activités, a su s'affranchir peu à peu de ces contraintes, ou du moins en assouplir l'application :

- réalisation de programmes pluriannuels,

- " impasse " budgétaire, ou déficit budgétaire,

- lois de finances correctives, sont devenues pratiques courantes.

- Surtout, l'Etat dispose du pouvoir de moduler ses ressources selon le niveau des dépenses envisagées.

L'approbation à priori des budgets communaux par les pouvoirs de tutelle impose aux communes le strict respect de ces principes; cette procédure les oblige aussi à certaines règles de gestion, telle la limitation de leur endettement, sinon arbitraires, du moins sans rapport réel avec leur environnement économique. Les communes sont par ailleurs d'autant moins aptes à s'adapter aux nécessités de cet environnement, qu'elles ne maîtrisent qu'une part infime de leurs ressources.

Quand ce n'est pas par les réglementations évoquées plus haut, leur capacité d'endettement est limité par leur surface financière souvent réduite, autant que par la politique des organismes prêteurs qui s'apparente à celle des groupes financiers privés.

Les participations de l'Etat au financement de certains investissements est fonction de la nature de la dépense engagée , et non de la situation financière de la collectivité locale qui en a la charge.

Les impôts locaux sont pour une large partie, perçus et répartis par le pouvoir central, sans que les collectivités locales aient la latitude d'en modifier le montant de façon apréciable.

Par ailleurs les bases actuellement en vigueur de la fiscalité des collectivités locales reposant sur les "quatre vieilles" et la pratique des "principaux fictifs" sont tellement anachroniques qu'elles autorisent de larges disparités dans les situations financières des communes :

- Ainsi la commune de Fos, dont le territoire est en partie stérilisé par le Centre d'Essais en Vol d'Istres, mais qui a la bonne fortune de perçevoir une partie de la patente de la SOLMER, se voit à la tête de revenus surabondants, alors que la commune de Martigues doit faire face à une expansion démographique rapide sans disposer de ressources industrielles appréciables.

La mise en application de l'ordonnance du 7 Janvier 1959 devrait, dans un avenir proche, jeter les bases d'une fiscalité plus rationnelle - en ce sens que les budgets communaux pourraient mieux refléter la situation économique des collectivités locales.

Les versements représentatifs de la taxe sur les salaires (V.R.T.S.), dont peuvent bénéficier certaines communes maîtres d'ouvrage d'importants programmes d'équipements collectifs, réalisent ainsi l'adéquation des ressources

aux besoins effectifs.

Néanmoins il paraît que la réforme de la fiscalité locale ne constitue que le premier volet d'une réforme plus profonde et qu'intéresse tous les échelons politiques locaux.

3223- Conclusion.

La mise en oeuvre d'une politique de développement régional peut se résumer comme l'art de concilier les exigences à court terme dans une perspective à long terme. Les rapports entre Administrations Centrales et Collectivités Locales reposent sur tant de méfiance, de défiance, que ni les unes ni les autres partenaires forcés d'une opération d'aménagement du territoire n'acceptent de s'engager, toutes deux craignant d'avoir à assumer des charges excessives dont elles perdraient le contrôle.

Aussi, faute d'un pouvoir central suffisamment fort pour imposer une politique à long terme, ou faute de moyens suffisants pour la promouvoir localement - les deux partis se retrouvent sur le terrain du compromis. Les décisions prises reflètent les rapports de force de la conjoncture locale, et ne concernent peut être pas à l'optimum économique. Les moyens financiers utilisés, d'une complexité artificielle, ne garantissent pas nécessairement le moindre coût.

Il relève de la plus pure utopie d'évoquer la création dans un futur proche d'un échelon politique local, représentatif, doté de moyens suffisants libre de tout pouvoir de tutelle, qui après concertation avec les administrations centrales et les instances régionales, définirait et assurrerait l'exécution d'un plan d'aménagement.

L'on peut cependant esquisser ce qui peut apparaître comme une solution plus réaliste, conciliant les préoccupations des responsables financiers de l'Etat et des collectivités locales (1).

Au niveau de l'Etat, il semble donc que le souci majeur soit d'éviter d'engager les finances de l'Etat dans un mécanisme automatique qui soit appelé à combler les déficits croissants parce que les collectivités locales n'apporteraient pas une contribution en rapport avec les ressources fiscales nouvelles qui se créeront.

Pour les collectivités locales, la préoccupation est de ne pas engager des ressources déjà insuffisantes par rapport aux besoins préexistants. On ressent également le souci d'éviter un mécanisme d'engrenage qui conduirait à devoir accepter des charges croissantes.

Ne peut-on envisager, pour l'instant, un mécanisme analogue à celui des "contrats de plan" prévus pour les grandes agglomérations. Le contenu d'un tel contrat pourrait être le suivant :

1. Un programme de réalisations serait établi, par exemple pour les 5 années du VI° Plan, avec un échéancier financier précisant les parts locales d'investissement et les dépenses prévisionnelles de fonctionnement.

(1) Ce qui suit est tiré pour une partie à une étude publiée dans le n° 5 de la revue de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble (1972).

2. Les collectivités locales s'engageraient à consacrer au financement de l'opération l'intégralité des recettes nouvelles résultant des créations d'activités et de logement faites dans le périmètre de leur compétence territoriale.

3. Le Conseil Général et éventuellement l'E.P. pourrait contregarantir les emprunts communaux dans une certaine mesure.

4. L'Etat confirmerait son engagement de programmer à part et d'affecter en temps utile les dotations nécessaires à la réalisation du programme qui est l'objet du contrat.

5. L'Etat assurerait l'équilibre du budget annuel du syndicat en apportant chaque année une contribution égale à la différence entre :

   - d'une part les recettes annuelles et emprunt susceptibles d'être gagés par des recettes futures;

   - et d'autre part les dépenses : charges d'emprunt et de fonctionnement;

6. Dans cette aide de l'Etat pourrait être compris un versement au titre de la taxe sur les salaires calculé en fonction d'une population fictive égale à celle qui saturerait les équipements à réaliser. Ce mode de fonctionnement permettrait d'atténuer les conséquences financières de l'anticipation nécessaire sur les équipements.

7. L'Etat garantirait éventuellement les emprunts non susceptibles d'être gagés par des recettes nouvelles.

8. Ce contrat devrait être révisé périodiquement avant son échéance, par exemple tous les 3 ans pour que les responsables de l'opération disposent en permanence de prévisions budgétaires cohérentes à moyen terme.

33 - INDUSTRIALISATION RÉGIONALE

330 - INTRODUCTION

Il serait vain de prétendre étudier les problèmes financiers posés par le développement de l'industrialisation régionale sans prendre en compte ceux relatifs aux travaux d'aménagement et d'équipement :

- D'une part parce qu'il existe une conciliation souhaitable, sinon toujours respectée dans les faits, entre la création d'emplois, la construction de logements, et la réalisation d'équipements collectifs.

- D'autre part parceque l'Etat dispose essentiellement de deux moyens d'incitation dans le cadre d'une société de type libérale :.participer directement ou indirectement au financement de l'industrie.

. prendre en charge tout ou partie des travaux d'infrastructure ou de superstructure. Bien évidemment les fonds publics engagés de la première façon ne le seront pas de l'autre.

- Les développements de la seconde partie ont tenté de relever les insuffisances des procédures actuelles de planification et de programmation, eu égard aux impératifs de cohérence entre le développement industriel, la politique de logement, et les travaux d'aménagement.

- Nous avons montré ci-dessus comment l'absence de réservation foncière concertée suffisante et diversifiée pouvait faire achopper sur des impératifs d'aménagement une politique industrielle cohérente en elle-même.

- Nous sommes à même ici de souligner la faiblesse des rapports institutionnels qui unissent les organismes aménageurs à ceux qui aident les implantations industrielles. Parmi ces derniers figurent notamment :

- Le Port Autonome de Marseille, qui s'est vu confié une mission bien spécifique et délimitée territorialement : créer, puis étendre la zone industrialo-portuaire.

- l'A.N.D.I.F.A.M. (1) et plus particulièrement son antenne marseillaise, qui par l'information qu'elle diffuse et les contacts qu'elle noue, rejoint dans son action .

- Le Bureau Régional d'Industrialisation, émanation des instances consulaires, qui s'efforce de "vendre" les diverses zones industrielles de la région, assure le "marketing" des opérations d'aménagement dont elles sont issues.

- La formule du Syndicat Mixte d'Equipement réunit, selon des modalités variables, les chambres de commerce aux collectivités locales pour la promotion de zones industrielles.

- Pas plus qu'elles ne maîtrisent les créations d'emploi sur de telles zones industrielles, les collectivités locales ne sont aptes à promouvoir une réelle politique d'équipement. S'ils ont pu, le cas échéant, pallier certaines carences, aucun de ces organismes ne participe directement ni à la programmation, ni à la réalisation d'équipements collectifs. Il semble que seul l'établissement public récemment créé puisse assurer, par ses statuts et ses objectifs, la coordination des différentes actions contribuant à l'aménagement de la région marseillaise.

... / ...

---

(1) Association Nationale pour le Développement et l'Industrialisation de la Façade Méditerranéenne.

- Au développement de cette région, l'Etat contribue par l'effort d'investissement inscrit au VIème Plan, soit 1.804,65 millions de francs.

- De cette somme, il convient de déduire 708,55 millions de francs affectés à la zone industrialo-portuaire (536,00 millions de francs) et aux voies navigables, en dotation au P.A.M. pour connaître la participation de l'Etat à la réalisation des équipements collectifs : soit 1.100 millions de francs.

- Les aides directes à l'industrie semblent limitées dans l'Aire Métropolitaine Marseillaise, classée en zone B ou C.

- L'octroi de prêts de longue durée à bas taux d'intérêt constitue une charge non négligeable pour le Trésor Public. Ainsi il est aisé de calculer qu'un concours de crédit de 2?650 millions à 3 %, quand le marché financier rémunère les capitaux à 8 %, représente pour le prêteur un coût annuel de 130 millions de francs, auquel il convient d'ajouter les frais entraînés par la gestion du prêt - estimés selon les sources à 3 ou 4 % des sommes engagées - soit au moins 73 millions de francs - En définitive, l'apport occulte de l'Etat dans le financement de la première tranche de l'usine sidérurgique de Fos, s'établirait à 200 millions par an, soit environ 1 milliard pour la durée du VIème Plan.

- Avant d'étudier les problèmes du financement direct de l'industrie, dans le cadre du développement de l'économie régionale, nous nous attacherons à un aspect de l'industrialisation très proche de l'amménagement du territoire : la promotion des zones industrielles.

... / ...

331 - LES ZONES INDUSTRIELLES DANS LA ZONE FOS-A.M.M.

3311 - La zone industrialo-portuaire de Fos.

- Le Port Autonome de Marseille a joué un rôle déterminant dans la création de la zone industrielle et l'aménagement du port de Fos : sa participation s'établit en moyenne à 70 % des dépenses, le reste étant pris en charge par l'Etat. Les ressources dégagées de l'exploitation des installations portuaires de Marseille lui ont permis de mener à bien les opérations d'investissements retracées dans le tableau ci-après.

... / ...

DEPENSES D'INVESTISSEMENTS DU PORT AUTONOME DE MARSEILLE 1966 - 1972

Exercices	Marseille et Annexes			Fos						Répartition		
	Infra-structure	Super-structure	Total	Infra-structure	Super-structure	zone industr.	Voies navig.	Terrains	Total [1]	Total [1] général (dépenses)	Particip. [2] Pont	particip. [3] Etat (recettes
1966	40.037	27.186	67.223	30.499	7.079	1.013	-	-	38.591	105.814	75.081	30.733
1967	32.656	17.816	50.472	40.515	12.624	8.643	-	-	61.782	112.254	73.807	38.447
1968	20.212	10.474	30.686	36.778	24.203	3.543	800	-	65.324	96.010	56.404	39.606
1969	13.896	11.720	25.616	36.975	13.289	8.175	2.300	19.834	80.573	106.189	78.833	27.355
1970	17.680	25.913	43.593	48.882	8.743	19.269	800	26.432	104.126	147.719	69.919	77.800
1971	11.491	40.105	51.596	60.282	9.161	37.585	655	5.336	113.019	164.615	95.160	69.455
1972	52.589	30.566	83.155	98.381	22.443	53.766	1.438	46.187	222.215	305.370	212.041	93.329
	188.561	163.780	352.341	352.312	97.542	131.994	5.993	97.789	685.630	1.037.971	661.245	376.726

Vous avez dans la partie répartition :

1) - le montant total des dépenses Marseille-Fos

2) - La participation du P.A.M à ces dépenses.

3) - La participation de l'Etat à ces dépenses (qui sont la part des recettes).

- Au début de l'année 1973, la zone industrielle et portuaire de Fos couvre 7.000 hectares - dont 4.500 sont "industrialisables" ; 2.300 ha sont loués (1) effectivement.

- 2.000 ha ont d'ores et déjà été acquis en vue de l'extension Nord de la zone industrielle ; 8.000 ha ont fait l'objet d'une déclaration de Z.A.D.

FINANCEMENT

Le fonctionnement du P.A.M. dégage un cash-flow annuel, tel qu'il ressort du tableau ci-après :

... / ...

(1) Pour juguler une éventuelle spéculation foncière, et respecter certaines prescriptions relatives au Domaine Public Maritime, les parcelles sont louées par le P.A.M. aux industriels qui s'y installent . Certains terrains sont cependant vendus dans le cadre des accords passés avec la Sollmer, Ugine-Kuhlmann, E.D.F. (poste de transformation), etc ...

EVOLUTION DU COMPTE "FINANCEMENT" DU P.A.M.

	Libellés	1972	1973	1974	1975	1976
CHARGES	Personnel	63,60	70,80	78,60	87,20	96,80
	Charges d'exploit.	45,90	50,95	57,25	65,75	75,55
	Frais financiers	25,90	37,90	43,95	47,95	51,80
	Cash flow	49,15	52,25	64,35		
	TOTAL	184,55	211,90	244,15	274,60	304,60
RECETTES	Droits de port	77,00	89,00	103,45	120,00	129,30
	Taxes d'usage	77,00	89,00	107,15	119,10	137,80
	Domaines et concessions	5,30	6,80	8,90	11,30	13,80
	Autres recettes	25,25	27,10	24,65	24,20	23,70
	TOTAL	184,55	211,90	244,15	274,60	304,60

- Les opérations en capital permettent de financer une partie des investissements projetés ; le reliquat est couvert par emprunt et autofinancement.

EVOLUTION DES RECETTES EN CAPITAL (FIXES)

(en millions de francs)

	1972	1973	1974	1975	1976
Participation de l'Etat aux réalisations des infra et de super-structures	96,15	114,95	108,10	101,30	99,60
Autres participations de l'Etat (à l'achat de terrains)	6,65	6,90	13,90	18,00	2,90
Autres dotations	2,00	11,40	11,60	1,60	1,60
Produit de la vente des terrains	19,30	17,70	16,50	16,50	16,50
T O T A L	124,10	150,95	150,10	137,40	120,60
TOTAL DES INVESTISSEMENTS	338,20	291,40	264,20	259,20	229,15
RESTE A FINANCER (1)	214,10	140,45	114,10	121,80	108,55

(1) A ces besoins, il convient d'ajouter le financement du remboursement de la part "capital" des emprunts dont le montant est fonction de la politique d'emprunts suivie par le port.

Actuellement, 4 types d'emprunts sont ouverts au Port Autonome :

- Emprunts F.D.E.S., dont le montant est déterminé annuellement par l'Etat :

  . Conditions : 6,75 % - durée 25 ans + 3 ans différés.

- Emprunts C.D.C., affectés spécifiquement aux travaux de la Z.I.F.

  . Conditions : 7,00 % - durée 20 ans.

- Emprunts F.N.A.F.U., affectés spécifiquement aux achats de terrains.

  . Conditions : 5,50 %, à intérêts capitalisés - durée 10 ans.

- Emprunts auprès du secteur bancaire.

  . Conditions : 8,00 % - durée 15 ans.

Les besoins financiers du port amènent au plan de financement suivant :

E M P R U N T S

(en millions de francs)

	1972	1973	1974	1975	1976
Emprunts F.D.E.S.	45,00	50,00	50,00	50,00	50,00
Emprunts C.D.C.	27,00	6,60	-	-	-
Emprunts F.N.A.F.U.	4,40	10,00	10,00	10,00	-
Emprunts privés	85,00	45,70	19,40	19,40	13,85
TOTAL	161,40	112,30	79,40	79,40	63,85

Les emprunts F.D.E.S. sont supposés plafonnés à 50 MF./an, tandis que les emprunts C.D.C. disparaissent après 1973. On suppose que de nouvelles conventions avec le F.N.A.F.U. seront prévues pour l'achat des terrains au nord de la rocade, fournissant 10 MF. par an en 1973, 74 et 75.

Il apparaît un recours massif à l'emprunt en 1972, et dans une moindre mesure en 1973.

La réduction des investissements à partir de 1973 permet de revenir à un montant d'emprunts plus modéré de 1974 à 1976.

L'équilibre financier des opérations s'établit donc par un recours massif à l'emprunt - à tel point qu'en 1976 :

- le remboursement des emprunts contractés aborde 42 % du Cash-Flow.

- les frais financiers représentent 65 % de ce Cash-Flow.

Ils ne s'élèvent, en les cumulant sur la période 70-76, qu'à 14 % des investissements réalisés durant cette même période.

- L'endettement en 1976 est égal à 10,5 fois le Cash-Flow.

Ces deux derniers chiffres montrent que le Port Autonome de Marseille a su faire face, à l'effort d'investissement qui a atteint son maximum en 1972, grâce à la participation de l'Etat et aux conditions favorables dans lesquelles il a pu trouver des fonds d'emprunt - Une large fraction des charges présentées ont été ainsi différées.

A la lecture du tableau ci-dessous - évolution du compte capital - il paraît que le Port Autonome de Marseille ne saurait assumer,de façon durable, un rythme d'investissement comparable à celui qu'il a connu durant le VIème Plan sans risque grave de déséquilibre financier.

... / ...

EVOLUTION DU COMPTE "CAPITAL"

(en millions de francs)

	Libellés	1972	1973	1974	1975	1976
CHARGES	Investissements	338,20	291,40	264,20	259,20	229,15
	Remboursement capital d'emprunts	20,80	24,20	29,80	31,60	34,45
	Accroissement de trésorerie					
	TOTAL	359,00	315,60	294,00	290,80	263,60
RECETTES	Dotations Etat	102,80	121,85	122,00	119,20	102,50
	Autres dotations	2,50	11,60	11,60	1,60	1,60
	Produits ventes terrains	19,30	17,60	16,50	16,50	16,50
	Emprunts	161,40	112,30	79,55	79,80	62,55
	Cash flow	49,15	52,25	64,35	73,70	80,45
	Contraction trésorerie	23,85				
	TOTAL	359,00	315,60	294,00	290,80	263,60

3312 - LES ZONES INDUSTRIELLES DE L'A.M.M.

De nombreuses zones industrielles ont vu le jour ces dernières années. D'une superficie allant de quelques dizaines à quelques centaines d'hectares, elles ont permis le développement d'un tissus industriel diffus bien inserré dans les urbanisations existantes ou en projet.

DONNEES INSTITUTIONNELLES

Comme il ressort du tableau ci-dessous, les solutions retenues pour le choix des maîtres d'oeuvre, maîtres d'ouvrages, société d'études, varient d'un cas à l'autre.

Z.I.	Maître d'oeuvre	Maître d'ouvrage	Organisme d'études
Z.I. de Port de Bouc	Mairie de Port de Bouc	Mairie de Port de Bouc (Services Municipaux)	
Z.I. d'Istres Nord		Commune d'Istres	M.A.E.B. (x)
Z.I. d'Istres-Passuen		Commune d'Istres-Passuen	M.A.E.B. (x)
Z.I. de l'Etang de Berre		Syndicat Mixte de Berre (x) C.C.I.M. 50/50 Mairie	S.E.B.D.R. (xx)
Z.I. de Port Saint-Louis du Rhône	S.E.B.D.R. (xx)	Syndicat Mixte d'Equipement de Port-Saint-Louis du Rhône C.C.I. Arles + Mairie	
Z.I. de Marignane-Eignac		Syndicat Mixte (Communes de Marignane-Eignac)	M.A.E.B. (x)

... / ...

(x) Mission d'Aménagement de l'Etang de Berre.

(xx) Société d'Equipement du Département des Bouches du Rhône.

La formule du Syndicat Mixte réunit :

- pour la Z.I. (x) de Berre la Chambre de Commerce et d'Industrie de Marseille à la commune de Berre - les charges sont réparties également.

- pour la Z.I. de Port-Saint-Louis-du-Rhône, la Chambre de Commerce et d'Industrie d'Arles à la commune de Port-Saint-Louis.

- pour la Z.I. de Marignane-Gignac, les deux communes de Marignane et de Gignac.

. La S.E.B.D.R. est un des organismes gravitant autour de la C.D.C. (voir 3.2.2.). Plus particulièrement destinée à exécuter les travaux d'infrastructure primaire ou secondaire, elle peut collaborer avec le B.E.T.E.R.E.M. (1) pour étudier certains projets de zones industrielles.

. La M.A.E.B., lorsqu'elle a été créée avait pour triple mission de procéder aux réservations foncières, d'accorder des concessions pour la réalisation de certains équipements, de promouvoir les Z.I. dans les limites de sa compétence territoriale. Il semble qu'elle ait été absorbée par la M.I.A.F.E.B. (2) qui en aurait repris les objectifs.

A l'inverse de ce qui se passe en matière de télécommunications ou d'équipements routiers, par exemple, il n'existe dans ce domaine, aucun promoteur naturel ou officiel. On doit souhaiter que de la collaboration de la M.I.A.F.E.B. et de l'Etablissement Public d'Aménagement, résulte une politique plus uniforme par son cadre institutionnel et plus cohérente dans ses objectifs, de développement des zones industrielles.

FINANCEMENT

La plupart des zones industrielles ci-dessus sont trop récentes pour que l'on puisse dresser des bilans financiers définitifs des opérations.

Le compte d'exploitation d'une opération de promotion de zone industrielle sur l'A.M.M., paraît avoir en moyenne la structure suivante, côté dépenses :

Acquisition foncière ..... 20 %

(achat des terrains, des immeubles qui s'y trouvent, indemnités diverses).

. L'intérêt d'une politique de réservation foncière est de garantir la quantité et le prix de revient des sols nécessaires à l'urbanisation et à la réalisation d'équipements collectifs.

... / ...

(x) Zone industrielle.

. Les terrains constituant aujourd'hui les zones industrielles étaient souvent non bâtis et à usage agricole - leur prix moyen de cession s'établirait à 5 F le m2.

TRAVAUX D'EQUIPEMENT

- Infrastructure primaire et secondaire ..... 50 %

FRAIS GENERAUX, DE COMMERCIALISATION ..... 10 %

FRAIS FINANCIERS ..... 20 %

- Ce poste paraît particulièrement lourd - malgré les conditions favorables dans lesquelles sont consentis les prêts. Sans doute est-ce là la conséquence :

- d'une programmation insuffisante des opérations, ou d'une inadéquation des réalisations aux terrains locaux, qui allonge la durée des emprunts.

- d'un autofinancement réduit de la part des maîtres d'oeuvres.

- Les possibilités d'emprunt des aménageurs sont celles généralement ouvertes aux collectivités locales.

- Diverses aides, primes permettent de réduire le prix de vente des lots, sans modifier autrement l'économie des opérations.

3313

- A l'étude du développement des zones industrielles dans la région Fos-A.M.M. - on ne peut qu'être frappé de la différence profonde qui sépare ce qui se passe sur la Z.I.P. de Fos, de ce qui se constate autour :

- D'un côté, un organisme doté de moyens financiers et humains importants, soutenu vigoureusement par l'Etat, poursuit une politique dynamique de réservation foncière à moyen terme, d'équipement des terrains, de promotion commerciale des lots, avec une claire conscience du type d'industries qu'il souhaite voir s'implanter.

- De l'autre, diverses structures de collaboration entre communes et chambres consulaires ; ces organismes n'ont d'autres moyens que ceux de leurs participants, et oeuvrent dans un terme plus rapproché, sans que leur action puisse s'inspirer d'une quelconque politique définie à plus large échelle.

- On peut craindre que la superficie des terrains réservés pour la croissance de la Z.I.P. de Fos soit un peu excessive, ou du moins que les procédures de réservations soient intervenues prématurément.

- Il parait d'ores et déjà acquis que les programmes de réalisation de Z.I. ont été à ce jour consacrés en grande partie au desserrement des entreprises régionales. Un tel desserrement facilite l'expansion des entreprises et le remodelage urbain. Néanmoins l'objectif de nouvelles créations industrielles semble ne pas avoir été pleinement atteint, faute de zones d'accueil en surface et en qualité suffisantes, à l'heure où l'industrialisation régionale est plus impérieuse que jamais.

332 - FINANCEMENT DIRECT A L'INDUSTRIE

332.1 - LA GRANDE INDUSTRIE

- Les Sociétés qui construisent des usines sur la Z.I.P. de Fos sont toutes de dimension nationale ou internationale. Leurs problèmes transcendent le cadre régional et relèvent de centres de décision, situés en région parisienne le plus souvent.

- Le financement de leurs investissements ne s'inscrit donc pas dans les préoccupations de la présente étude.

- Autonfinancement, prêts à taux bonifiés du F.D.E.S., divers concours bancaires, apportent l'essentiel des fonds à long terme nécessités par leur installation à Fos. Mention particulière doit être faite pour le G.I.F.O.S. (1), qui a pour mission de :

- participer directement ou indirectement à des émissions de bons ou d'obligations au profit de ses actionnaires (2).

- donner sa garantie aux prêts consentis à ses membres.

- à cet effet constituer des fonds de garantie et de caution solidaire (3).

Le GIFOS emploie les mêmes techniques que les groupements professionnels, notamment en émettant régulièrement des emprunts obligatoires. Il s'en différencie par le fait que ses critères d'intervention sont pruement géographiques, avec un intérêt particulier, compte-tenu des besoins, pour la région de Fos et de l'Etang de Berre.

... / ...

---

(1) Groupement pour le Financement de la Région de Fos.

(2) Au 1er Janvier 1972, le capital du GIFOS se trouve réparti entre 18 actionnaires, parmi lesquels 5 détiennent plus de 5 % du capital social (500.000 F).

SOLMER	37 %
ESSO-STANDARD S.A.F.	23 %
SOFIFOS S.A.	14 %
Société de Financement de Location de l'Usine d'Aciers Spéciaux d'Ugine-Aciers à Fos.	
NAPHTACHIMIE	14 %
ELF UNION	9 %

(3) Note d'information sur l'emprunt obligatoire 1972 du GIFOS.

- L'émission de 1972 a permis de consentir pour 210 millions de francs de prêts aux sociétés suivantes :

(- SOLMER	80
(- ESSO-STANDARD S.A.F.	50
(- NAPHTACHIMIE	30
(- SOFIFOS S.A.	30
(- ELF-UNION	20

- Parmi les bénéficiaires de cette première émission ne figurent que des "grands investisseurs". Bien que théoriquement ce soit possible, il ne semble pas que SIFOS doive étendre le bénéfice de ses opérations, ni aux organismes publics, ni à la moyenne industrie.

De façon générale, si la presse a pu faire état de difficultés inhérentes au financement de certaines installations à Fos, elles ont été résolues au plus haut niveau, et il ne semble pas que les problèmes financiers aient entravé le développement du complexe d'industries lourdes sur la Z.I.P. de Fos.

332 - FINANCEMENT DIRECT DE L'INDUSTRIE REGIONALE

332.2 - LA MOYENNE ET PETITE INDUSTRIE LOCALE

La réalisation des objectifs de développement industriel fixés pour l'Aire Marseille-Fos repose sur l'existence d'un tissu industriel suffisamment structuré et diversifié pour permettre à la fois la réussite de Fos et la création des autres emplois industriels indispensables à l'enracinement local et à l'épanouissement régional de cette nouvelle industriealisation.

- Le complexe de FOS va augmenter de façon sensible le potentiel régional industries de base. Ces industries devront faire appel à une sous-traitance nombreuse et diversifiée pour pouvoir transformer les productions du complexe en produits finis. Il importe que cette sous-traitance soit en grande partie assurée par l'économie locale ; le rôle des industries de transformation paraît déterminant. Leur existence justifiera et stimulera le renforcement des industries locales et leur permettra de tirer parti des retombées de FOS.

- Avant d'identifier quels sont les problèmes financiers que rencontre l'industrie locale, il paraît opportun de brosser une esquisse de sa situation dans le courant de l'année 1972.

1 - Panorama du tissus industriel régional

Nous la considérons du double point de vue, de son degré d'intégration (en distinguant activité de fabrication et activité de transformation), et de son caractère moteur ou induit :

- Les activités de transformation (processing activities) utilisent les ressources linéairement d'amont en aval, pour produire des biens de consommations. On distingue quatre groupes homogènes du point de vue des produits offerts

- Industries alimentaires
- Industries du textile et du cuir
- Industries du bois et du papier
- les branches "Pétrole" et "Industries chimiques" sont à considérer comme des activités de transformation particulières, une très faible partie de leurs produits finis étant destinée aux ménages.

1) - Les activités de transformation sont généralement bien représentées dans la région par les secteurs traditionnels : notamment, l'industrie alimentaire est fort importante dans les Bouches du Rhône ; non seulement aucune création motrice nouvelle n'a été enregistrée depuis dix ans, mais on constate une diminution des établissements moteurs consécutive à la disparition des marchés coloniaux traditionnels et à l'absorption par des entreprises nationales de petits établissements locaux.

Le développement des activités intermédiaires à marché régional est largement conditionné par la demande des branches motrices en qualité et en spécialisation et la demande urbaine des activités à marché final. Or ce sont des industries liées aux branches traditionnelles de l'économie du département ; le déclin d'un grand nombre de ces activités a entrainé la disparition de nombreux marchés. On ne constate pratiquement pas l'apparition d'activités en fonderie, le revêtement des métaux et leur traitement n'a pas assez de dynamisme pour réaliser une reconversion vers des techniques modernes et les industries du travail des métaux sont toujours quasi-inexistantes dans les Bouches du Rhône. (Les seules créations que l'on ait enregistrées sont des entreprises de petite taille mises à part une cartonnerie à Arles et une usine de transformation des matières plastiques à Marseille.

... / ...

- Les activités de fabrication (fabricating activities) réalisent des produits complexes pour l'utilisation de produits déjà diversifiés et élaborés. Caractérisées par une haute technicité, ces activités sont fortement interdépendantes et hiérarchisées. Cette forme d'intégration est donc particulièrement favorable au développement régional.

2) - Les nouvelles entreprises créées durant les années soixante dans les secteurs suivants : chaudronnerie, matériel d'équipement, construction aéronautique, construction électrique et électronique, - ne sont pas très importantes et n'ont pas profondément modifié l'environnement industriel du département des Bouches du Rhône.

Cette situation paraît préoccupante, car ne se dessine pas le profond mouvement de restructuration que la région tout entière devrait amorcer : Seulement 15,25 % du total des emplois dans ces branches sont consécutifs aux entreprises créées depuis dix ans (x).

3) - A l'exception de 7 entreprises fortement spécialisées qui fabriquent réellement des biens d'équipement mécanique, l'ensemble des autres entreprises se cantonne dans des activités d'entretien et de réparation. La faiblesse du potentiel industriel régional n'a pas permis à la structure existante d'exercer un pouvoir d'attraction pour des activités nouvelles.

L'évolution régionale s'est faite à un rythme de croissance très inférieur à celui qu'a connu l'ensemble du secteur au niveau national, qui accuse lui-même un certain retard (surtout technologique) au plan international. Les entreprises productrices exercent leurs activités dans des domaines limités et dont l'avenir n'est pas toujours assuré, d'une part parce que leur assise financière est étroite, ce qui les rend vulnérables, et que, d'autre part, elles se heurtent à des concurrents puissants. Ne constituant pas un secteur important de l'économie régionale, leur influence sur la structure de l'emploi et sur les qualifications est insignifiante - chaque secteur présente des caractères spécifiques :

Fabrication de four et d'équipement thermique

- Deux sociétés réalisent 60 % de la production de cette sous-branche, mais leur compétitivité sur les marchés est faible puisqu'elles n'exportent que 15 % de cette production.

Equipements frigorifiques

- Activités de réparation et d'entretien.

Fabrication de moteurs

- La société des moteurs BAUDOIN assure 75 % de la production, son appartenance au Gimot garantit la commercialisation de ses produits, mais elle serait menacée à terme par MTU (Man-Mercédès).

Fabrication de pompes

- Entretien et réparation.

... / ...

(x) Centre d'économie régionale - Université d'Aix-Marseille. Evolution du système de production industrielle de la région de Provence-Côte d'Azur.

Matériel de T.P. et de manutention

- Très faible coefficient d'exportation de cette sous-branche : 7 % contre 35 % au niveau national.

Matériel roulant

- L'activité réparation l'emporte désormais sur celle de fabrication. Les entreprises de cette sous-branche n'ont, ni une technicité, ni une assise financière suffisantes pour mettre en oeuvre une réelle stratégie de diversification.

Fabrication de machines-outils

- Les deux établissements qui construisent effectivement machines et outillage réalisent 60 % de leur C.A. à l'exportation ; très spécialisés et ce faisant très compétitifs, l'avenir de leur marché semble limité.

Matériel pour industries chimiques et alimentaires

- Malgré l'importance de la demande locale cette activité demeure très limitée.

Construction métallique

- Le développement des 2 principaux secteurs clients, le bâtiment et les travaux publics, a donné une place très importante à cette activité dans la région.

Construction électrique - électronique

- Les productions de biens d'équipement et de biens de consommation ne représentent, respectivement, que 3 % et 4 % de la production du secteur électrique ; leurs faibles importances n'ont pas permis aux sous-traitants régionaux d'acquérir une technicité adaptée au développement de la demande entraîné par l'opération FOS.

- Seuls les secteurs de l'électroréfractaire et de l'électronique se sont fortement développés aux dernières années ; toutefois les centres de décision de ces établissements sont hors de la région.

- Le niveau technique et l'environnement scientifique de la région dans ces domaines ne constituent pas des atouts majeurs pour l'avenir de ce secteur dans la région (x).

- Les activités motrices sont industrilisantes et exportatrices. Leur importance a été soulignée, soit lors de l'étude des "pôles de croissance", soit en annexe dans les modèles de développement régional : leurs ventes, en dehors du cadre régional donnent lieu à des injections nettes de revenus - leur caractère moteur apparait par les liaisons interindustrielles qu'elles organisent.

- Les industries induites se développent lorsqu'existe une demande suffisante, de la part des ménages en biens de consommation, de la part d'activités motrices de fabrications, en sous-traitance, travaux d'entretien ou de réparation.

... / ...

(x) Etude des marchés et commandes passées pour les investissements industriels de FOS.

Alors que les premières usines sortent de terre à Fos, dans le département des Bouches du Rhône, les industries motrices sont rares et les industries induites ont tendance à se spécialiser et à se localiser à proximité des pôles moteurs : la plus grande partie des établissements se sont installés à Marseille ou dans la zone de l'Etang de BERRE.

Il n'est guère étonnant qu'en cette conjoncture locale, le premier impact du complexe de Fos sur l'industrie régionale n'ait pas été ressenti comme très positif .

2 - LES RETOMBEES REGIONALES DES PREMIRES INSTALLATIONS SUR LA Z.I.P. DE FOS

Faible part des commandes passées à la région lors des chantiers industriels de FOS.

- Au 30 Avril 1972, la part des commandes passées à des entreprises régionales ne dépassent guère 5 % du montant total des engagements d'investissements :

Bilan provisoire global au 30 Avril 1972 :

Investisseurs	Montant de l'investissement (1.000.000 F)	Part régionale (%)	Part régionale (1.000.000 F)
G. d F.	124,5	30	35
Air Liquide	100,0	15	15
Dassault	65,0	3	2
I.C.I.	500,0	3 à 6	15 à 30
Ugine Aciers	800,0	2	25 (minimum)
Solmer	6.000,0	1 à 2 (sans G.T.M.)	de 80 à 300
Total :	7.589,5	2,3 à 5,4	172 à 407

Remarques :

- A la date mentionnée ci-dessus le chantier de la SOLMER ne fait que commencer ; ont peut espérer que le montage des installations amène une partcipation plus importante des entreprises régionales, soit directement, soit par l'intermédiaire des fournisseurs principaux de la SOLMER.

- Les queslques entreprises spécialisées, dont le marché dépasse largement le cadre régional, ont obtenu des commandes importantes, à ce point qu'elles auraient pu difficilement en accepter davantage : par exemple G.T.M., Richard-Ducrois, SAFT, Muraire, ..., SPAT.

- En revanche les petites commandes (inférieures à un million de francs) semblent avoir été accordées avec parcimonie aux industries de la région. Ce dernier point peut tenir à différents facteurs :

- les petites commandes devraient se multiplier avec l'avancement du chantier SOLMER, d'autant plus que des mesures ont été prises pour que soient consultées dans la mesure du possible les entreprises régionales (visite du service contrôle de SOLMER).

... / ...

- les fournisseurs principaux n'ont guère intérêt à recourir systématiquement à la sous-traitance locale : en partie seulement pour le transport sur le site et le montage de gros équipements, quand ils ne préfèrent pas embaucher, voire débaucher, de la main d'oeuvre locale.

- une conjoncture défavorable, au plan européen, dans les biens d'équipement incite peu les fournisseurs à sous-traiter des travaux à des tiers.

Premiers effets néfastes sur l'industrie régionale

- Faible participation des petites entreprises locales

. Les conditions dans lesquelles elles ont été consultées leur ont paru très difficiles ;

- exigences du cahier des charges
- délais très courts pour présenter les devis
- prix extrêmement bas, comparés à pratiquer avec leur clientèle traditionnelle.

- Certaines sociétés qui avaient réalisé un effort d'équipement en prévision des marchés à venir, n'ont pas vu leurs espérances pleinement satisfaites, et se trouvent parfois dans une situation financière délicate.

- Perturbations sur le marché de l'emploi :

Les entreprises de taille nationales qui s'installent à Fos comme fournisseurs principaux préfèrent débaucher de la main d'oeuvre locale plutôt que de sous-traiter des travaux aux entreprises existantes.

La prolifération des sociétés de travail temporaire qui vont proposer aux portes des usines des primes de déplacement qui peuvent atteindre 60 francs par jour, introduisent des perturbations anormales sur le marché de l'emploi.

LeLe phénomène vient d'être très récemment dénoncé dans la région de la Lorraine ; les chefs d'entreprise redoutent le débauchage de leur personnel qui rendrait les années 73 et 74 très difficiles, en les handicapant pour bénéficier des contrats d'entretien qui ne manqueront pas d'être passés lors du fonctionnement des nouvelles usines.

- Bouleversement des structures industrielles de la région :

Particulièrement sensible dans la métallurgie, il a conduit au rachat de plusieurs entreprises régionales par des sociétés d'envergure nationale :

- les ateliers de Provence par Delattre-Vivier
- Desessart par Voyer
- les Fonderies et Aciéries de Provence par Paris-Outreau.

Parmi les importants regroupements auxquels on a assité celui de Groignard par la SPAT.

3323. - Action des organismes financiers.

1°) Quelques problèmes de la Moyenne et Petite Industrie.

Il n'est pas certain que les problèmes les plus graves que connaît aujourd'hui l'industrie de la région Provence - Côte d'Azur soient d'ordre financier.

Le contact avec les services d'achats des grands investisseurs a constitué un rude choc pour les entreprises locales, peu habituées à des procédures aussi contraignantes. Si certaines d'entre elles ont entrepris de s'en accomoder, leur gestion demeure souvent inadaptée à une planification rigoureuse des travaux, et leur processusde production se prête mal à un contrôle direct des coûts.

Les petites commandes consécutives au chantier de Fos n'ont pas été aussi nombreuses qu'on aurait pu l'espérer. L'organisation d'un marché régional de la sous-traitance doit pallier cette insuffisance. Les différents organismes qui s'y emploient ont rencontré bien des réticences, dès la première étape, c'est-à-dire, dès la constitution d'annuaire régional des sociétés, spécifiant leur capacité de production, la technologie utilisée, etc. Les réflexes de concurrence l'emportent encore sur la nécessité d'une coopération. Par ailleurs il est compréhensible que les entreprises qui ont eu ces commandes restent discrètes sur les problèmes qu'elles ont pu rencontrer pour les exécuter.

Le tissu industriel régional est constitué pour sa plus grande partie par des représentants typiques de la petite et moyenne industrie française : société familiale, capital insuffisant et pas réparti, peu ou pas de recherche, gestion des plus traditionnelles. La concentration du pouvoir nuit à l'efficacité et parfois grève d'une lourde hypothèse d'avenir d'une entreprise. La faiblesse des fonds propores ne favorise guère la croissance...

Aussi n'est-il pas surprenant que des sociétés aient préféré se tourner délibérément vers leur clientèle traditionnelle, qui leur assure souvent une marge bénéficiaire élevée, plutôt que s'orienter vers une politique de développement rapide, dans le sillage du complexe de Fos.

2°) Les organismes financiers.

Les sociétés de développement régional ont pour mission, selon les termes du décret du 30 Juin 1955 ,"de concourir, sous forme de participations en capital au financement des entreprises industrielles dans les régions qui souffrent de sous-emploi ou d'un développement économique insuffisant". L'exposé des motifs du décret précise par ailleurs que les S.D.R. sont appelées à jouer un rôle moteur dans la création d'entreprises.

Par la volonté du législateur, les S.D.R. prenaient la place laissée vacante des banques d'affaires régionales, disparues lors de la crise de 1930, et palliaient la carence des banques d'affaires nationales.

L'insuffisance de l'initiative privée dans ce domaine n'était pas dénuée de fondement. Le rôle de l'actionnaire minoritaire (sleeping partner) dans les entreprise petites et moyennes présentaient, et présentent encore, moins d'attrait pour l'épargne que la participation à certaines opérations immobilières ou boursières classiques.

L'action des S.D.R., et plus particulièrement celle de la S.D.R.M. (1) sera examinée plus loin. Un certain nombre d'organismes s'érigent en concurrents, soit dans les prises de participations, soit dans les opérations de crédit à moyen et long terme.

Prise de participation :

C'est de fraîche date que les banques commerciales, mues par l'aiguillon de la concurrence, s'efforcent de mieux satisfaire des besoins financiers de la moyenne et petite industrie : SOFINEX, BANEXI, VALORIND ont été créées respectivement par le Crédit Lyonnais, la Banque Nationale de Paris, et la Société Générale. Toutes s'efforcent, dans une mesure variable, de mettre en oeuvre ces procédures de participations minoritaires dans le capital des sociétés de 30 à 200 millions de chiffre d'affaires annuel.

Des holdings ont vu le jour, à l'initiative de groupes financiers et souvent de syndicats professionnels, avec objectif d'élargir l'assise financière des entreprises, et ainsi leur faciliter l'accès au crédit - ce qui explique la participation du Crédit National à chacune d'elles. Citons : - la S.E.D., Société d'Etudes et de Développement, anciennement "SOFIMECA", Société Française de Participation dans les Industries Mécaniques;

- la S.P.T.F., Société de Participations Techniques et Financières, qui semble ne s'appuyer sur aucun secteur professionnel particulier.

- l'U.F.I.N.A.L., Union Financière pour le Développement de l'Industrie Alimentaire.

- l'I.D.I., Institut de Développement Industriel - s'est vu affecter une mission voisine de celle des S.D.R. : "favoriser l'accélération du rythme de croissance de l'industrie française en renforçant l'assise des entreprises qui souffrent d'un manque de fonds propres".

Les proclamations de complémentarité avec les organismes existants sont de rigueur quand se crée un organisme nouveau à vocation imprécise.

Néanmoins, la complémentarité de l'I.D.I. et des S.D.R. est rapidement apparue dans les faits.

Plus généralement, les sociétés de portefeuille, banques et organismes financiers nommés ci-dessus, soumis aux contraintes de la rentabilité d'exploitation et à capital important ne disputent guère aux S.D.R. la clientèle des sociétés de chiffres d'affaires inférieurs à 40 millions de francs.

Seule la Société de Promotion Economique "SOPROMEC", dont les interventions accompagnent le plus souvent celles de la C.C.H.C.I. (2), partage ce marché avec les S.D.R. Ses statuts et sa situation fiscale lui permettent de substituer à la formule complexe à engager, difficile à contrôler et à dénouer, de la prise de participation, celle qui consiste à consentir des prêts personnels aux dirigeants des entreprises, qui leur permettent de souscrire aux augmentation de capital de leur affaire. Dans d'autres cas, SOPROMEC réalise ses concours sous forme de prêts qui apparaissent éventuellement aux bilans des bénéficiaires en comptes courants d'actionnaires. Leur rémunération est assurée par des "honoraires

(1) S.D.R. de Marseille.
(2) Caisse Centrale de Crédit Hôtelier, Commercial et Industriel.

de conseil de gestion" ou par des intérêts, selon les cas... - Au 31 Décembre 1971, plus de 80 opérations représentaient un montant total de 285 millions ; 37 d'entre elles étaient des participations, et 3 seulement dépassaient 400.000 F.

Crédit à Moyen et Long Terme.

Nombreux sont les organismes financiers auprès desquels une entreprise petite ou moyenne peut se procurer des fonds à moyen et long terme : - les banques, la Caisse Centrale de Crédit Hôtelier, Commercial et Industriel, le Crédit National interviennent traditionnellement dans le domaine du crédit d'équipement. Mention doit être faite également du F.D.E.S., des groupements professionnels d'emprunteurs et des S.I.C.O.M.I.

Chacun de ces organismes a ses propres critères d'intervention, ses propres mécanismes de refinancement. Sans qu'il soit nécessaire de les étudier dans le détail, il est intéressant de confronter quelques traits particuliers avec les données du développement régional.

Au cours des dernières années, les banques commerciales ont accrû considérablement leur part dans les crédits à moyen et long terme, à mesure que s'accentuait leur tendance à "transformer" en concours à échéances fixées leurs ressources à court terme. En outre, le qualificatif "court terme" qui recouvre encore l'essentiel des activités des banques, doit être compris de façon plus formelle que réelle . Il existe bon nombre d'opérations renouvelables (revolving) qui permettent de facto une utilisation quasi-permanente de la ligne de crédit à "court terme" consentie. La nature des relations qu'entretiennent le moyen industriel français avec son banquier-chef-de-fil autorise à craindre que ces évolutions conduisent à une sélection des meilleures affaires au profit des banques, et au détriment des prêteurs institutionnels à moyen et long terme, S.D.R. ou autres.

De tout temps les agences bancaires ont entretenu un contact très étroit avec le contexte local ;la C.C.H.C.I., suivie par le Crédit National, ont multiplié depuis une dizaine d'années, leurs délégations ou représentations en province. Si cette bonne insertion régionale favorise la compréhension de problèmes spécifiques, elle n'a qu'une influence très limitée sur les conditions d'intervention ; la gestion financière de ces organismes est centralisée, leurs procédures de refinancement sont uniformisées au niveau national.

Seules les Sociétés de Développement Régional pourraient répondre aux impératifs du développement régional si l'on se réfère à leurs fonctions telles qu'elles sont définies par le décret du 30 Juin 1955.

- Mobilisation de l'épargne au profit des entreprises industrielles ou commerciales des régions insuffisamment développées.

- Apport de capitaux à ces entreprises.

- Octroi de crédit à long terme aux mêmes entreprises.

Nombre et montant des opérations en cours.

	1962	1971	Valeur 71 / Valeur 62
Participations.			
Nombre	296	288	
Montant	24.869	35.771	
Obligations convertibles.			
Nombre	25	56	
Montant	3.297	12.050	
Participation + obligations convertibles.			
Montant	28.166	47.821	
Prêts et obligations.			
Nombre	275	213	
Montant	37.419	51.704	
Prêts sur emprunts groupés.			
Nombre	755	3.406	
Montant	641.283	2.691.329	

L'essentiel des engagements des S.D.R. (97,5 % du total) est constitué par des prêts à moyen ou long terme et des obligations. Elles contribuent danc peu à étoffer les fonds propres des entreprises.

	Emissions annuelles					
	58	59	60	69	70	71
Emissions S.D.R.						
1. actions	17	20	13,5	0	4,2	0
2. obligations	21	33	94,9	416,7	397,6	519,2
Toutes émissions						
3. actions	1960	3230	2370	7540	8680	8080
4. obligations	6750	4460	4590	11450	15680	21780
$\frac{1}{3}$ (%)	0,9	0,6	0,6	0	0,05	0
$\frac{2}{4}$ (%)	0,5	2,1	3,2	3,6	2,5	2,4

Ce tableau fait ressortir la faible importance des S.D.R. dans la collecte de l'épargne par émissions de valeurs mobilières. La part des actions est infime, quant à leur part d'émissions obligatoires, elle n'est pas en moyenne supérieure à 2,5 %. La contribution spécifique des S.D.R. à la mobilisation de l'épargne privée semble encore plus faible si l'on considère que le mérite d'emprunts groupés revient à l'Etat essentiellement qui en les garantissant eu facilité considérablement le placement.

Sans méconnaître la valeur du capital d'expériences et d'information qu'ont réussi aujourd'hui les S.D.R., l'on doit reconnaître que "le sigle "Société de Développement Régional", a un pouvoir d'évocation qui dépasse considérablement la capacité de l'institution,..., qu'il comporte une part de mystification.

Les techniques financières mises en oeuvre au niveau d'entreprises par nature petites ou moyennes sont évidemment incapables de corriger l'orientation naturelle des facteurs de production et la caractéristique des actions que les S.D.R. peuvent ou pourraient mener est leur importance mineure par rapport au problème d'ensemble du développement régional" (1).

En raison des bonifications de taux d'intérêt dont bénéficient leurs émissions obligatoires, comme des statuts fiscaux privilégiés des S.D.R., les concours financiers qu'elles distribuent incorporent une part importante des aides de l'Etat. On peut regretter que de tels concours soient soumis aux excès de la concurrence, et accordés selon des critères plus commerciaux, voire, politiques, que strictement économiques.

3334.Conclusion.

La création d'un ensemble d'industries lourdes paraît d'ores et déjà réussie, grâce à l'importance des surfaces disponibles sur la Z.I.P. de Fos, et aux moyens financiers auxquels la grande industrie a pu avoir recours.

Le propos de cette étude n'est pas d'examiner l'intérêt économique d'une telle action, mais d'estimer si ce complexe industrielle est, ou pourra être un pôle de croissance. S'il pourra avoir un effet moteur sur l'économie régionale, et à quelle échéance.

Dans l'immédiat la réponse paraît nettement négative, dans la mesure où rien n'a préparé le tissu industriel local à bénéficier des retombées de la première phase d'édification du complexe de Fos.

Malgré les efforts déployés par divers organismes, il est permis de demeurer sceptique à terme de deux ou trois ans. Ni le réseau des infrastructures primaires ni le nombre des zones industrielles existantes ou en projet ne permettent un effort d'envisager une accélération sensible de la croissance de la moyenne et petite industrie dans la région de Fos-Marseille.

(1) Pierre Poplu : "Les Sociétés de Développement Régional. Statuts, Bilan et Perspectives" p. 167.

Du même ouvrage ont été tirés les trois tableaux qui précèdent.

Pour faire en sorte que les avantages consécutifs à l'extension Nord de la Z.I.P. de Fos soient mieux ressertis localement que ne l'ont été ceux de sa création, il est loisible d'envisager de nouveaux organismes, qui répondraient mieux aux besoins des industriels locaux. Une telle solution s'inscrirait fort bien dans une tradition nationale qui veut que l'on réponde aux problèmes nouveaux par la constitution d'organismes nouveaux, sans mieux tenir compte des compétences préexistantes...Il nous paraîtrait plus opportun de donner les moyens aux instances consulaires, collectivités locales et S.D.R., ..., de mener une active politique de promotion de zones industrielles et d'assistance technique et financière aux sociétés implantées dans la région.

Conclusion générale :

Fonds publics ou capitaux privés.

Au-delà des problèmes strictement financiers, la présente étude a souvent été amenée à préciser le rôle joué par l'Etat, par l'intermédiaire de différents organismes, dans le développement de la région Marseille-Fos. A l'action de la Puissance Publique s'allie étroitement celle de personnes privées, soit dans une même opération, soit pour réaliser des projets complémentaires.

Il paraît opportun d'examiner au terme de cet exposé les conditions dans lesquelles s'emploient les fonds publics et les capitaux privés.

Il est permis de se demander si les procédures actuelles garantissent l'utilisation optimale des ressources susceptibles de s'investir dans les opérations d'aménagement du territoire.

Puisque la recherche du profit est l'objectif, sinon unique, du moins premier des investisseurs privés, ils s'orientent "naturellement" vers des opérations offrant une rémunération élevée des fonds investis et présentant peu de risques à terme, c'est-à-dire, surtout dans l'immobilier, des opérations permettant une "sortie" rapide. Aussi financent-ils, une part importante de l'industrie, de la spéculation foncière, la plupart des opérations immobilière, mais fort rarement des travaux contribuant directement à l'aménagement du territoire.

Non moins "naturellement" l'Etat et les Collectivités Locales se trouvent en charge des réalisations ne satisfaisant pas aux mêmes critères de rentabilité et de sécurité. Les capitaux publics assurent l'essentiel de l'effort d'équipement et de réservation foncière à long terme.

Par l'octroi de garanties, de prêts à taux d'intérêt "bonifiés", et d'aides de toutes natures, ils favorisent en outre maintes activités relevant traditionnellement du secteur privé.

Ainsi le fonctionnement des mécanismes de l'économie libérale conduit dans les faits plus à une séparation qu'à une collaboration des fonds publics et des capitaux privés.

Il n'est pas impossible d'envisager une modification des rapports institutionnels entre investisseurs privés et organismes publics, qui accroisse "l'efficacité" de l'Etat dans la mise en oeuvre d'une politique d'aménagement du territoire.

Une telle "efficacité" peut s'évaluer selon trois composantes :

1 - effet d'orientation,
2 - effet d'incitation,
3 - effet de multiplication.

Effet d'orientation.

Cet effet traduit la maîtrise que devrait avoir l'Etat de la répartition géographique des équipements collectifs, des logements et des implantations industriels, ainsi que de la nature de ces équipements, du "standing" des logements, et du secteur d'activités industrielles.

Effet d'incitation.

Il est clair que la prudence incite aujourd'hui les capitaux privés à s'embusquer, et à n'engager des opérations que lorsque les actions gouvernementales ont atteint le point de non retour. Un tel comportement s'avère éminemment néfaste dans la mesure où il allonge la durée totale des travaux, et accroît notablement les charges financières qui pèsent sur les collectivités locales maîtres d'ouvrage de la plupart des équipements collectifs. Il va sans dire que l'effet d'incitation recherché va à l'encontre de cette tendance...

Effet de multiplication.

Cet effet est d'autant plus accentué que la proportion des capitaux publics investis dans une opération d'aménagement du territoire est plus faible.

Nous n'avons pu disposer des données numériques qui aurainet permis d'apprécier ces effets sur la Façade Méditerranéenne.

Néanmoins il paraît probable que les réflexions auxquelles nous nous nous livrons ci-après vont dans le sens d'une amélioration de "l'efficacité" de l'action publique :

- Dans le schéma traditionnel, l'Etat ou les collectivités locales supportent la totalité, de l'effort d'investissement, des charges résultant de l'entretien et du fonctionnement des équipements collectifs.

- L'exemple des sociétés d'autoroute montre le transfert de ces charges vers des personnes privées, dans le cas où l'équipement en question est "rentabilisable" par le biais d'une taxation. En définitive, ce n'est plus l'ensemble des contribuables, mais seulement les usagers qui financent l'opération.

- Dans le cas où nulle perception de taxes ni de droits d'utilisation ne permet la rémunération des capitaux qui s'y sont investis, une formule pourrait être que l'Etat ou les Collectivités Locales garantissent directement la rentabilité pour des maîtres d'ouvrage privés de la réalisation d'un équipement collectif, hôpital, groupe scolaire, etc.

Au cadre juridique de la concession, trop rigide, devra être substitué celui du bail à la construction, au terme duquel l'Etat ou les collectivités locales redeviennent propriétaires de plein droit de l'équipement réalisé. Par la convention auquel ce bail donne lieu, le maître d'ouvrage s'ennage à construire puis à exploiter l'équipement dans des conditions prédéterminées, l'Etat ou les collectivités locales en retour assurent sa rémunération par le versement d'un loyer.

Parce qu'elle paraît bien adaptée aux contraintes budgétaires qui règlent les finances des collectivités locales, parcequ'elle permet d'étaler

dans le temps les charges d'investissement auxquelles doivent faire face les collectivités locales d'une région en croissance rapide, tout en laissant aux organismes publics le libre choix des opérations à réaliser et des modalités selon lesquelles elles doivent être entreprises, la solution du bail amphytéotique devrait contribuer de façon très positive à la mise en oeuvre d'une réelle politique d'aménagement du territoire.

ANNEXE I

Abréviations courantes

A.M.M.	Aire Métropolitaine Marseillaise. Zone de compétence de l'OREAM.
A.N.D.I.F.A.M.	Association Nationale pour le Développement Industriel de la Façade Méditerranéenne.
B.E.T.E.R.E.M.	Bureau d'Etudes, filiale de la S.C.E.T., intervenant à travers ses représentations régionales pour le compte des maîtres d'ouvrage de certains travaux d'aménagement.
C.A.E.C.L.	Caisse d'Aide à l'Equipement en Collectivités Locales.
C.C.H.C.I.	Caisse Centrale de Crédit Hôtelier, Commercial et Industriel.
C.D.C.	Caisse des Dépôts et Consignations.
C.N.	Crédit National.
D.A.T.A.R.	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale.
E.P.	Etalissement Public.
F.D.E.S.	Fonds de Développement Economique et Social.
F.I.A.T.	Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire.
G.I.E.	Groupement d'Intérêt Economique.
I.D.I.	Institut de Développement Industriel.
M.A.E.B.	Mission d'Aménagement de l'Etang de Berre.
M.I.A.F.E.B.	Mission Interministérielle pour l'Aménagement de Fos Etang de Berre.
O.R.E.A.M.	Organisation pour les Etudes d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine Marseillaise.
P.A.M.	Port Autonome de Marseille.
S.A.V.A.L.O.R.	S.I.E. chargé de l'équipement des Z.A.C. de Sophia-Antipolis

S.C.A.	Syndicat Communautaire d'Aménagement.
S.C.E.T.	Société Centrale d'Equipement du Territoire.
S.D.R.M.	Société de Développement Régional de Marseille.
S.O.F.I.N.E.X.	Société pour le Financement de l'Expansion.
SOLMER	Société Lorraine et Méridionale de Laminage continu.
S.Y.V.O.M.	Syndicat à Vocations Multiples.
V.R.T.S.	Versements représentatifs de la taxe sur les salaires.
Z.A.C.	Zone d'Aménagement Concerté.
Z.A.D.	Zone d'Aménagement Différé.
Z.I.	Zone Industrielle.
Z.I.P.	Zone Industrielle et Portuaire.
Z.U.P.	Zone d'Urbanisation Prioritaire.

ANNEXE II

Péréquation des charges et des bénéfices consécutifs à la réalisation d'un équipement

La réalisation d'un équipement entraîne, pendant chaque unité de temps i, des charges et des revenus dont nous admettrons que le solde, quantifiable, est représenté par un nombre Bi .

Parmi les charges figurent des éléments aussi différents que :

- l'effort d'investissement, le coût des travaux engagés, les frais financiers, les frais d'entretien, de fonctionnement, le coût de diverses nuisances induites, etc.

Les revenus peuvent être constitués par des améliorations des processus économiques, qui bénéficient de l'équipement réalisé. Des rentrées fiscales ou parafiscales peuvent matérialiser ces améliorations.

L'intérêt du projet pourra, selon ces hypothèses, être matérialisé par sa valeur actualisée - (1 + ai) étant le coefficient d'actualisation relatif à la période i.

A , cette valeur actualisée,

$$(1) \quad A = \sum_{i=o}^{\infty} \frac{Bi}{(1+ai)}$$

permet de cerner l'intérêt économique de la réalisation de l'équipement.

Durant la vie du projet sont impliqués plusieurs acteurs, repérés par l'indice k, collectivités locales, sociétés privées, instances administratives. Pour chacun de ces acteurs, le solde des bénéfices et des dépenses entraînés par le projet s'identifie au nombre b_i^k , pour la période i.

$$(2) \quad \forall i,\ Bi = \sum_{k=1}^{r} b_i^k$$

Si nous posons

$$(3) \quad a_i^k = \frac{bi^k}{Bi}$$ la relation ci-dessus devient

$$(4) \quad \forall i,\ 1 = \sum_{k=1}^{r} a_i^k$$

Elle traduit l'hypothèse que tous les acteurs intéressés dans le projet ont pu être identifiés et repérés de façon exhaustive.

Les coefficients a_i^k traduisent la façon dont est réalisée la répartition des charges et des bénéfices inhérents au projet durant la vie du projet.

Pour chaque acteur, l'intérêt global du projet est concrétisé par le nombre :

$$(5) \quad B^k = \sum_{i=o} \frac{b_i^k}{(1 + ai)}$$

$$(6) \quad B^k = \sum_{i=o} (a_i^k) \frac{Bi}{1 + ai}$$

A l'instant t, le solde des opérations pour l'acteur k est égal à

$$(7) \quad B_t^k = \sum_{i=o}^{t} (a_i^k) \frac{Bi}{1 + ai}$$

Sous les hypothèses d'exhaustivité que nous avons faites, un projet ne reçoit exécution que si A est positif. Si dans une telle perspective chacune des grandeurs B_t^k est non négative, la bonne fin du projet paraît assurée, chaque acteur trouvant intérêt à chaque instant à poursuivre les opérations.

Un premier type de difficulté peut apparaître quand sur des valeurs actualisées B^k est négative :

- on peut craindre un effet d'incitation négative, particulièrement grave par ses conséquences, quand l'acteur k est un des promoteurs de l'équipement.

L'injustice sociale est également patente, dans la mesure où un des acteurs est "sacrifié" au bénéfice de la collectivité.

Aussi paraît-il éminement souhaitable que chacune des valeurs actualisées B^k soit positive, quand leur somme l'est :

$$(8) \quad A \geq o \qquad \forall \; k, \quad \sum_{i=o} (a_i^k) \frac{Bi}{1 + ai} \geq o$$

Cette relation, jointe à la relation (4) ci-dessus, fixe des limites au libre choix des coefficients a_i^k.

Dans l'éventualité où une des valeurs B_t^k devient négative, l'on doit craindre ce même effet d'incitation négative dans la mesure où l'acteur k n'est peut être pas parfaitement informé de la valeur actualisée du projet, B^k.

Ainsi des contraintes supplémentaires bornent le choix des coefficients a_i^k, pour traduire le fait qu'il est préférable dans l'intérêt général, que certains acteurs impliqués dans la réalisation d'un équipement, n'en retirent pas, fût-ce momentanément, plus de désagréments que d'avantages.

Conclusion.

Une démarche rationnelle dans la définition des procédures de redistribution des charges et des bénéfices induits par la réalisation d'un investissement pourrait s'inspirer du schéma ci-dessus.

Elle impliquerait à priori la détermination pour chaque investissement de l'échéancier global des charges et des profits induits. Faute d'informations suffisantes il n'a pas été possible de tester le respect ou le non respect des conditions (4) et (8) sur un cas particulier...