

DÉCENTRALISATION INDUSTRIELLE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

PAR F. HOUDET

et l'équipe " Action régionale "

L'AMÉNAGEMENT INDUSTRIEL EST UNE PART IMPORTANTE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRI- TOIRE.

Pour le Français moyen, à qui le nom d'aménagement du territoire signifie quelque chose, il est synonyme d'implantations industrielles, de créations d'industries nouvelles, de décentralisation. Les sondages d'opinion sont très nets sur ce point. Pour le comprendre il faut, en revenant sur les années 1945-1960, voir comment cette représentation est née.

Après l'ère du gouvernement de Vichy et la mystique du retour à la terre, provoquée, en partie, par les problèmes d'alimentation et l'impossibilité de toute manière de développer sérieusement l'industrie, vint la période 1945-1948, celle de la reconstruction. Au moment où naissait le 1^{er} plan de modernisation, on avait le sentiment que l'on repartait à zéro et qu'il fallait reconstruire selon une logique neuve. Une nouvelle période s'ouvrait : celle d'une expansion industrielle sensible chaque année à un rythme que deux générations n'avaient pas connu. L'industrie allait

représenter la valeur essentielle de la transformation à une époque où ni l'agriculture, ni le « tertiaire », n'avaient encore leur place dans les plans de modernisation.

Or, que constatait-on alors ? Que Paris avait tendance à monopoliser la croissance : on estimait que la province devait participer au progrès.

On caressa alors, deux ans avant le livre-choc : « Paris et le désert français », de Gravier, l'idée de transférer en province certaines localisations industrielles de Paris : on se rappelait que l'Etat, dans un but militaire, avait, pour éviter la concentration parisienne, transféré dans le Sud-Ouest, dès l'avant-guerre, quelques usines aéronautiques.

Mais cette idée de la décentralisation-transfert, jugée coûteuse, fut vite abandonnée au profit de la *décentralisation-crédation* ; on estimait, non sans raison que, dans le contexte d'expansion souhaité, les créations d'activités nouvelles allaient permettre de procéder à des orientations géographiques. Aussi, le Ministère de la Construction et de l'Urbanisme et le Ministère de l'Industrie devaient-ils, pendant dix ans, monter progressivement des bureaux d'information aux industriels désireux de s'implanter en province et surtout un système d'interdictions puis d'aide. C'est ce que nous allons analyser maintenant.

LES TEXTES.

Dans l'ordre chronologique des moyens mis en œuvre, il faut d'abord citer le *permis de construire* institué par la loi du 15 juin 1943, validée en 1945. D'une manière générale, le permis de construire ne fournissait à l'Etat aucun moyen *a priori* pour une politique d'aménagement du territoire : son refus ne pouvait être motivé que pour des raisons de mauvaise localisation dans la cité et le ministre ou le préfet n'étaient pas autorisés à refuser le choix de telle ou telle localité : c'était, en principe, une arme au service de l'urbanisme et non au service de l'aménagement du territoire.

Cependant, il faut bien dire que, grâce à une interprétation assez sévère au regard de l'urbanisme d'une ville (Paris en l'occurrence), le Ministère de la Construction put, pendant des années, se servir de cette arme pour refuser bien des extensions dans la capitale et provoquer ainsi (au besoin par quelques concessions de temps en temps) un mouvement de décentralisation en province. Dans la pratique on indiquait, par exemple, à une industrie importante qu'on lui donnerait 1.000 m² supplémentaires à Paris mais pas plus, le reste devant être créé en province.

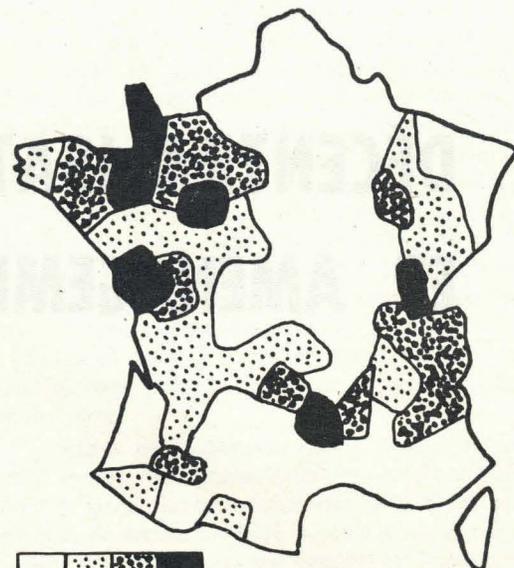
L'existence de ce refus de permis, ajouté à la *réglementation sur les établissements insalubres et dangereux* qui remontait à 1917 fut très utile, assortis de quelques astuces juridiques supplémentaires (l'art. 58 de la loi du 15 juin 1943) : « Les terrains sur lesquels sont établies des usines de la région parisienne dont l'exploitation est ou serait interrompue par suite d'abandon, de vétusté ou de convention entre les industriels et les pouvoirs publics ne pourront être utilisés pour un usage industriel qu'après autorisation du préfet » fut interprété extensivement. Tout ce droit prétorien a été, au départ, l'instrument majeur de la décentralisation.

La loi du 8 août 1950 créait un instrument de financement foncier, ancêtre de l'actuel F.N.A.F.U. : il s'agissait du F.N.A.T., ou *Fonds national d'aménagement du territoire*, fonds spécial de l'Etat doté de 500 millions d'A.F. en 1950 et d'autant en 1951. Cet organisme, d'abord sous la seule dépendance du Ministère chargé de la construction puis plus interministériel, était créé pour financer, sur deux et quatre ans, les acquisitions de terrains par les collectivités publiques (communes, départements, chambres de commerce...) désireuses d'acheter et d'équiper des terrains destinés, soit à la construction d'immeubles, soit à la localisation de nouvelles industries.

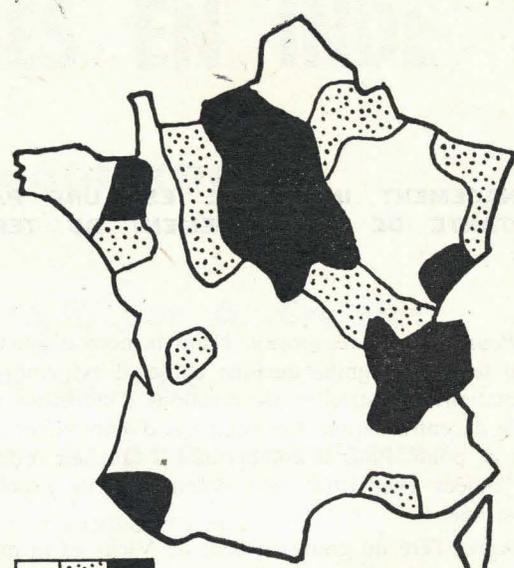
L'article 10 de la loi du 5 janvier 1952 ouvrait une nouvelle voie : celle de l'*aide financière* en faveur d'industriels réalisant une opération de décentralisation : des bonifications d'intérêts pouvaient leur être consenties.

Ces mesures d'incitation sont complétées en 1954 sous le Gouvernement Mendès-France : des subventions et exemptions fiscales sont accordées à des industriels s'installant en province.

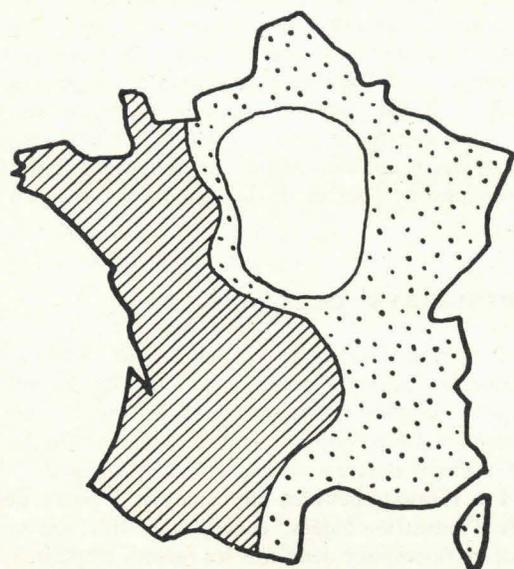
Le décret du 14 septembre crée deux fonds nouveaux : « le fonds de conversion et le fonds de reclassement de la main-d'œuvre » : avec le F.N.A.T., ces trois fonds,



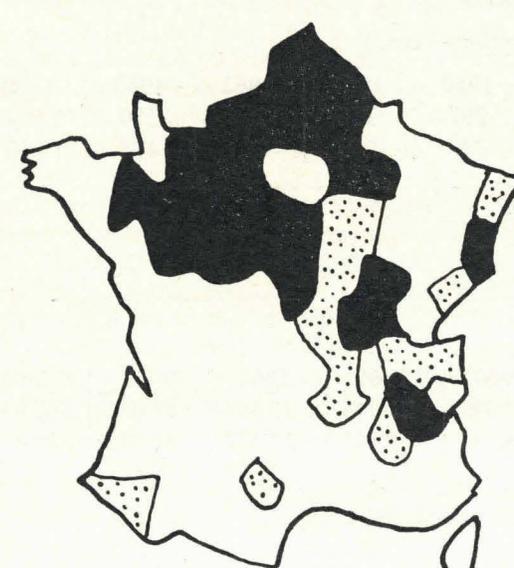
AUGMENTATION PREVISIBLE DE LA POPULATION ACTIVE NON AGRICOLE, DE 1960 à 1965 (en % de la population active)



LES USINES CREEES OU AGRANDIES ENTRE 1950 ET 1960 (en m² de plancher industriel par pers. active dans l'industrie)



AIDE DE L'ETAT AUX IMPLANTATIONS (après le texte de 1964)



BILAN DE 10 ANS DE DECENTRALISATION INDUSTRIELLE : NOMBRE D'EMPLOIS CREEES

Source : « Le Monde », 31/10/60.

coordonnés par M. Bloch-Lainé (l'actuel directeur de la Caisse des Dépôts et Consignations), constituent un instrument d'incitation à partir du crédit à qui l'on imprime une certaine sélectivité.

En 1955, une importante série de textes paraît le 30 juin sous le gouvernement Pflimlin :

- le décret 55-875 regroupe d'abord les trois fonds d'Etat en un seul : l'actuel Fonds de Développement Economique et Social ou F.D.E.S. Un autre décret crée en province les S.D.R., ou Sociétés de Développement Régional, qui peuvent prendre des participations en capital (à partir de 1960 elles seront habilitées à prêter dans leurs régions) ;

- le décret 55-878 institue des *primes spéciales d'équipement* octroyées aux industriels s'implantant en province (sortes de subventions pouvant aller jusqu'à 20 % du coût des investissements). Pour donner un coup de fouet, le gouvernement d'alors affirme que le régime des primes ne se poursuivra pas après le 31 décembre 1957 ; mais il subsiste toujours et constitue, en 1964, une pièce essentielle du régime des aides ;

- le décret 55-879 est relatif à un abaissement des *droits de mutation* et de *patente* : la fiscalité est légèrement infléchie en fonction de la décentralisation.

- Le 28 août 1955, le gouvernement décide que les primes spéciales d'équipement ne seront données que dans les « zones dites critiques » du point de vue de l'emploi : des poches de chômage apparaissent, en effet, ici et là sur le territoire français : sans doute ne sont-elles pas structurelles comme en Grande-Bretagne où, en 1942, en pleine guerre, une Commission royale fait naître la planification régionale à partir précisément de la constatation qu'il existait des « zones déprimées » ; mais elles sont suffisantes pour que le Gouvernement français s'en préoccupe ; il s'agit de zones où dominent les problèmes de reconversion (Vosges, ouest du bassin houiller du Pas-de-Calais), etc...

Citons aussi, dans le domaine des moyens d'interdiction, le décret 5.536 du 5 janvier 1955 : le Gouvernement, constatant que le permis de construire n'est pas toujours efficace, et que le maniement du refus n'est pas toujours facile institue, pour la région parisienne, « un agrément spécial » en plus du permis de construire. Un Comité dit du « 5 janvier » est autorisé à s'opposer aux extensions industrielles en région parisienne. On songe alors (pendant deux ans) à étendre ce décret à quelques agglomérations jugées congestionnées (Lyon, Lille, etc...).

Un texte de 1956 étend l'agrément spécial (et son refus éventuel) aux bureaux.

1957 : année des difficultés du commerce extérieur, le Gouvernement préfère mobiliser l'appareil du crédit, des impôts, et des aides aux industries exportatrices.

1958 : La V^e République n'utilise guère son crédit législatif de départ à l'aménagement industriel du territoire : les ordonnances de fin 1958 n'en parlent pas. Tout au plus peut-on citer en 1958 le décret 58-1462, qui étend le bénéfice de la prime spéciale d'équipement aux établissements de recherche.

Mais en 1960-61, les crédits octroyés pour la prime d'équipement sont sensiblement accrus : ils atteignent alors

leur maximum. Peu à peu, la façon de répartir les primes d'équipement a tendance à se modifier : aux « zones critiques », se substituent (ou se superposent) en 1959 les « zones spéciales de conversion », qui ne concentrent plus la distribution des primes. Un texte du 15 avril 1960 franchit l'étape : désormais (jusqu'en 1964), les primes sont octroyées au « coup par coup » ; le critère d'un montant maximum de 20 % pour les créations, 15 % pour les extensions, jusqu'alors adopté, est remplacé par un « coup par coup » très souple, laissant la liberté de 0 à 20 % (toutefois, la Bretagne bénéficie dans l'exposé des motifs d'un préjugé favorable : il y est dit que les primes seront supérieures à 10 % : en fait, il est constaté, après trois ans d'expérience, que le taux moyen atteindra 14 %). Précisons aussi que des conditions sont mises à l'octroi des primes, un montant total des investissements par emploi : un plancher d'emplois ouverts (20 emplois).

Il faut aussi signaler qu'en 1960 le Ministre de la Construction (M. Sudreau) obtint, par décret du 8 janvier 1960, que soient primés dans la région parisienne les terrains libérés par l'industrie, cependant que les terrains d'habitation affectés à l'industrie seraient taxés.

Enfin, dernière étape annoncée, une refonte nouvelle en 1964 : cette fois, on se rend compte que la région parisienne au sens large (le Bassin parisien) est, par elle-même, attirante, et on supprime toute aide dans cette zone. Le problème numéro un de la province, dégagé en parti-

culier par la Commission Nationale d'Aménagement du Territoire, est l'exode rural joint à la poussée démographique de certaines zones de l'ouest de la France. On décide donc de substituer au « coup à coup » une aide « affichée », c'est-à-dire limitée à la moitié ouest et centre de la France : peuvent y être accordées des « primes d'implantation ». L'Est bénéficie de la « prime de reconversion », mais seulement pour les points « chauds » nécessitant une reconversion. Autre caractéristique du projet : les conditions de l'octroi de la prime sont un peu plus sévères.

LES RESULTATS DE L'AIDE.

Incontestablement les textes, l'aide financière et aussi toute la littérature politique qui les ont entourés ont contribué à dégeler la province et à orienter de nouvelles implantations qui auraient été tentées de se faire souvent à Paris, notamment à partir d'extensions.

Les résultats peuvent être analysés à partir des statistiques d'industries aidées, encore que, très souvent, on risque de comptabiliser deux fois les mêmes emplois. La statistique la plus sûre est celle des surfaces-plancher autorisées : là où les chiffres sont nets : de 340.000 dans la région parisienne en 1954, ils passent à 520.000 en 1961.

Les chiffres sont, en province : 690.000 m² en 1954 ; 3.530.000 m² en 1961 ; 3.830.000 m² en 1962.

QUELQUES CHIFFRES

(prêts, bonifications d'intérêt, primes, etc...)

	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	Total
demandes reçues au F.D.E.S. .	300	183	269	297	356	264	230	1.899
demandes satisfaites	127	107	152	229	259	202	174	1.250

- taux moyen des primes d'équipement : entre 10 et 14 % ;
- montant moyen des primes : entre 200 et 350.000 F.

prêts et primes (en milliers de francs nouveaux, de l'année)

	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	Total
prêts . . .	16.000	34.000	46.100	37.770	20.605	49.042	21.045	15.375	67.683	367.620
primes .	—	8.000	5.400	5.719	45.856	88.394	53.005	58.377	61.651	326.830

Le F.N.A.T. a financé, de 1951 à 1963, 128 zones industrielles, soit 7.500 hectares.

La Seine comporte 132.000 établissements, dont 27.000 de plus de 10 ouvriers.

Le total des aides de l'Etat a permis la réalisation de 5 milliards et demi de francs d'investissements hors taxes et la création d'environ 160.000 emplois.

Les interventions des S.D.R. représentent 12 % du financement, les aides directes de l'Etat moins de 10 %.

La progression est sensible mais la difficulté commence (comme bien souvent) au moment de l'interprétation. On constate, en effet, que la décentralisation concerne principalement certaines industries (petite mécanique, textile, électricité). On constate aussi que la carte des implantations ne correspond pas à celle des départements qui ont, en fait, reçu le plus de primes. On peut se demander également si certaines industries n'auraient pas de toutes manières choisi la province. Enfin, on remarque que la décentralisation n'est pas totale et que la plupart des industries (ce qui est, pour une part, inévitable) est purement « télécommandée » de Paris. Force est, en tout cas, de constater que l'aide de l'Etat ne paraît pas concerner plus du quart des implantations nouvelles de province : elle est un appoint, peut-être décisif : mais on doit prendre garde de tout ramener à cette aide.

A partir de ce réflexe, on remarque alors mieux certaines tendances récentes : celles des motivations des industriels au moment de choisir leur implantation. Depuis quelques années, on constate, en effet, que les aides intéressent de moins en moins les industriels par rapport au site lui-même ou ce que l'on appelle maintenant les « structures d'accueil » qui comprennent une zone industrielle équipée, une main-d'œuvre disponible et adaptée, un niveau de salaires en rapport avec le type d'industrie, des logements, une ville-appui, des téléphones, un enseignement suffisant pour les enfants, des loisirs et une vie sociale attrayante. C'est ainsi que les études montrent que les préoccupations des femmes commencent à être prises en considération.

Peut-être, pour une part, cette attitude s'explique-t-elle par le sentiment que l'on a vis-à-vis d'un Paris engorgé où l'action est difficile et où divers coûts indirects sont élevés ? Peut-être est-elle aussi fonction de l'attitude des jeunes, qui ne considèrent plus que travailler en province est un exil par rapport à une situation dans la capitale ?

La création d'usines en province paraît donc prendre un chemin nouveau et témoigner d'une attitude plus motrice des industriels qui, d'eux-mêmes, et sans aide financière substantielle, envisagent de se « décentraliser » : elle témoigne aussi d'une attitude très réceptive des collectivités locales, qui, de plus en plus, s'occupent d'attirer les industriels et le font dans certaines régions assez facilement (parfois à la limite pour des petites industries en posant un simple panneau « zone industrielle » dans un champ ou en commanditant films et plaquettes attractives). Cette évolution n'est pas sans présenter un danger, car se trouve renforcée la tendance intellectuelle de ceux qui pensent que tout village doit avoir son industrie et que l'industrie peut s'implanter n'importe où, sans contrainte et sans qu'il existe, pour certaines régions, des vocations propres.

Ce chemin nouveau implique également que l'aide de l'Etat évolue : le texte de 1964 en est un signe évident. L'aide a tendance d'abord à se réduire en volume ; elle tend aussi à vouloir devenir nulle dans les régions où l'accueil se fait presque de lui-même. Enfin et surtout, sentant que les motivations des industriels se modifient, les pouvoirs publics s'attachent à modifier les incitations et à se préoccuper des structures d'accueil.

Déjà, dès 1962, ils montent ce que l'on appelle des conventions d'industrialisation ou des « contrats-types » qui garantissent aux industriels qui s'implantent - pour les cas les plus importants - que les investissements d'infrastructure (logement, écoles, etc...) les plus essentiels pour eux seront vite obtenus et qu'il n'y aura pas de « période creuse d'installation ». Mais on doit noter que, pour l'instant, ces contrats-type sont très peu nombreux et que, par exemple, le volant des logements disponibles pour ces opérations est très faible, pour ne pas dire inexistant. On remarquera également, qu'en l'état actuel des choses, une aide aussi efficace que celle qui existe en Grande-Bretagne - la construction préfinancée de bâtiments d'accueil - n'est pas du tout envisagée. Ni le F.N.A.F.U., successeur du F.N.A.T., ni surtout la Caisse des Dépôts, dont les crédits sont cinq ou six fois supérieurs au premier, ne se sont encore attaqués à ce problème : leur financement va surtout aux zones industrielles et encore doit-on malheureusement noter que, dans ce domaine, l'appui, à cause de la législation notamment, ne permet pas la constitution de grandes zones industrielles d'un seul tenant et en réserve qui permettent aux métropoles régionales, par exemple, de disposer d'une trésorerie de terrains disponibles. A l'heure actuelle, par exemple, Bordeaux ne dispose que d'une quarantaine d'hectares, clefs en main (ce qui est peu si l'on considère qu'un hectare vaut 50 emplois) ; ainsi, des industriels désireux de s'installer à Bordeaux en 1964 sont conduits à acheter n'importe où (ce qui est mauvais pour l'urbanisme) des terrains pour leur installation. Autre exemple, éloquent celui-là : si l'agglomération de Nantes-Saint-Nazaire avait disposé d'une zone industrielle suffisante, Renault aurait immédiatement choisi ce site pour ses implantations...

En se transformant, l'aide de l'Etat va-t-elle enfin se préoccuper d'une dimension fondamentale, celle des flux économiques que l'on a, jusqu'à présent, ignorée pour ne s'attacher qu'aux aspects de la localisation ponctuelle des établissements ?

S'intéresser à la carte des entreprises ou des établissements est bien, mais ne faut-il pas envisager les problèmes sous l'angle de la matière économique essentielle que sont les marchés, les commandes, les sous-traitances où l'Etat peut, par exemple, faire beaucoup. Le développement des bourses de sous-traitance est en France une donnée importante : il faudrait la voir de plus près.

BIBLIOGRAPHIE TECHNIQUE :

- *Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment*, 27 juillet 1963.
- *Rapport pour 1962-1963 du Conseil de Direction du F.D.E.S.* (Imprimerie nationale).
- *Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment*, numéro spécial, juillet 1962 (prix : 24,75 F) comporte les principaux textes parus à cette date.