



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Aménagement du territoire, le VIIe plan

Claude Laurent

Citer ce document / Cite this document :

Laurent Claude. Aménagement du territoire, le VIIe plan. In: Économie rurale. N°117, 1977. Aménager l'espace ? pp. 6-12;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1977.2465>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1977_num_117_1_2465

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Résumé

Malgré les difficultés nées de la crise économique, les Pouvoirs Publics ont tenu à marquer leur volonté d'améliorer les conditions de vie des Français en accordant une large place à l'Aménagement du Territoire et du Cadre de Vie dans le VII^{me} Plan. Les objectifs en sont : rééquilibrage entre les grandes unités et les petits établissements, entre les agglomérations et les zones rurales, entre l'Est et l'Ouest du pays, et la protection du patrimoine naturel. Mais les propositions ne semblent pas toujours suffisantes pour les atteindre. De plus il paraît nécessaire de s'orienter vers une autre croissance que celle des vingt dernières années ce qui n'est pas facile à obtenir car l'adhésion des partenaires économiques et sociaux n'est pas totalement assurée.

Abstract

In spite of the difficulties resulting from the economic crisis the authorities have shown their desire to improve living conditions by giving great importance to country planning and environment in the seventh plan.

Its aims are to rebalance large units and small establishments, town and country, East and West regions, and the protection of our national heritage. But the proposals do not always seem adequate. Moreover it seems necessary to aim at another type of growth from that of the past 20 years, which is not easy to attain as the various economic and social agents are not in total agreement.

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : LE VII^e PLAN

Claude LAURENT

INRA - Dijon

Malgré les difficultés nées de la crise économique, les Pouvoirs Publics ont tenu à marquer leur volonté d'améliorer les conditions de vie des Français en accordant une large place à l'Aménagement du Territoire et du Cadre de Vie dans le VII^{me} Plan. Les objectifs en sont : rééquilibrage entre les grandes unités et les petits établissements, entre les agglomérations et les zones rurales, entre l'Est et l'Ouest du pays, et la protection du patrimoine naturel. Mais les propositions ne semblent pas toujours suffisantes pour les atteindre. De plus il paraît nécessaire de s'orienter vers une autre croissance que celle des vingt dernières années ce qui n'est pas facile à obtenir car l'adhésion des partenaires économiques et sociaux n'est pas totalement assurée.

In spite of the difficulties resulting from the economic crisis the authorities have shown their desire to improve living conditions by giving great importance to country planning and environment in the seventh plan.

Its aims are to rebalance large units and small establishments, town and country, East and West regions, and the protection of our national heritage. But the proposals do not always seem adequate. Moreover it seems necessary to aim at another type of growth from that of the past 20 years, which is not easy to attain as the various economic and social agents are not in total agreement.

Née au sortir de la deuxième guerre mondiale, avec les impératifs évidents de la reconstruction du pays et de la reconstitution de son appareil productif, la planification française a longtemps été conçue de manière sectorielle, même lorsqu'il s'est agi de consolider les acquis de la croissance économique et de s'adapter à la concurrence internationale.

Certes, dans le III^e Plan (1958-61), un chapitre était consacré à l'équilibre géographique et dans le IV^e Plan (1962-65), un chapitre traitait du développement régional. Mais c'est seulement lors de la préparation du V^e Plan (1966-70) qu'apparut une Commission Nationale de l'Aménagement du Territoire (CNAT) chargée de préparer les propositions visant à mieux localiser les bénéfices de l'expansion, qui avait été l'objectif essentiel des plans antérieurs.

Chargée ensuite d'une réflexion permanente sur le long terme, la CNAT préconisa l'encouragement à la décentralisation des activités, le freinage de l'extension de l'agglomération parisienne, la promotion des métropoles d'équilibre et l'équipement du territoire.

Puis, lors des V^e et VI^e Plans, ont vit poindre un souci nouveau, celui de la qualité : qualité du logement, de l'équipement urbain, des espaces naturels et des milieux (notamment l'eau). Pour l'obtenir, on a jugé légitime que l'Etat reporte sur les entreprises et sur les

collectivités locales une partie de la charge nouvelle que faisait naître cette préoccupation. En contrepartie, on s'est efforcé d'accroître les pouvoirs de décision des échelons locaux de l'administration et ceux des collectivités elles-mêmes : déconcentration des crédits d'équipements collectifs, possibilité donnée aux Etablissements Publics Régionaux d'affecter leurs ressources à de tels équipements.

Dans le VI^e Plan lui-même une large place fut donnée à l'aménagement du territoire par le truchement des délibérations de trois commissions : villes, espace rural, eau, créées en plus de la CNAT.

Les travaux préparatoires du VII^e Plan se sont déroulés d'une manière différente de ceux des plans précédents, avec notamment une réduction drastique du nombre des commissions et du nombre des participants à chacune d'elles. On aurait donc pu craindre, surtout dans les circonstances de l'époque, que l'aménagement du territoire en soit quelque peu négligé, d'autant plus que les pouvoirs publics, en la matière, jouent un rôle qui dépasse la simple incitation.

Mais conscience était prise de la difficulté croissante qu'ont les Français à supporter les contraintes du travail dans de grandes unités, localisées dans de grandes agglomérations auxquelles pousse la concentration financière et industrielle. Par suite, dans les deux phases de prépa-

ration du VII^e Plan, une commission particulière a délibéré de ces problèmes, et son nom de « Commission de l'Aménagement du Territoire et du Cadre de Vie » (CATCAV) souligne bien l'intention du gouvernement de proposer des actions en vue d'améliorer non seulement la répartition des activités sur le territoire, mais également la qualité de la vie de chacun.

En passant en revue les plus importantes de ces propositions, ce bref article essaiera d'en apprécier la portée et les chances de succès.

Schématiquement, on peut dire que la CATCAV a proposé des actions visant à différents rééquilibrages des activités, donc de l'occupation du territoire, à l'amélioration du cadre de vie, à la recherche d'une nouvelle croissance.

I — LES REEQUILIBRAGES

Dans le préambule du chapitre IV du livre I du Plan, le gouvernement indique qu'il entend poursuivre la politique d'organisation volontaire de l'espace national afin de mieux maîtriser les mouvements de population. A cela, il apporte deux justifications. La première vient des coûts excessifs, générateurs d'inflation, et des nuisances, issus de la concentration industrielle et de l'urbanisation qui en a découlé, tandis qu'à l'inverse certaines zones se dépeuplent dangereusement et que d'autres recèlent des capacités de croissance inemployées. La seconde réside dans les réticences de plus en plus fortes de nombreux français à l'égard de la mobilité géographique, signe « d'un besoin accru, presque partout ressenti, d'enracinement social et territorial » (1).

Bien qu'aucune analyse de coûts-avantages n'ait été présentée à l'appui de la première justification, aucune objection ne lui a été adressée dans les délibérations. Le caractère excessif des coûts de l'urbanisation n'est pourtant pas évident à première vue. Les dépenses d'équipement en infrastructures sont en effet plus élevées par habitant lorsque l'habitat est dispersé si, à l'inverse, les gaspillages dus aux encombrements accroissent les dépenses courantes en zone dense, et si les nuisances apparaissent sans discussion plus fortes dans ce dernier cas.

Que les déséquilibres territoriaux enclenchent des processus inflationnistes cumulatifs n'est pas invraisemblable mais, là encore, nous manquons de preuves irréfutables car on a du mal à imaginer la forme qu'aurait prise la demande globale dans d'autres conditions.

Quant au besoin d'enracinement, il s'exprime de façon plus ou moins forte selon les régions et l'on peut sans grand risque avancer l'hypothèse qu'il est en corrélation étroite avec la douceur du climat quand, par exemple, on examine où sont localisés les principaux mouvements autonomistes.

Ses propositions n'ont pas toutes été reprises dans le texte définitif du Plan, voté par le Parlement, à sa session du printemps de 1976, pour les cinq années 1976 à 1980.

Néanmoins, l'aménagement du territoire n'a pas été négligé dans ce qui doit constituer le « noyau dur » que sont les programmes d'actions prioritaires, par lesquels le gouvernement s'engage à consacrer durant les années 1976 à 1980 une fraction importante du budget (environ 10 % sur la base du budget de 1975) au financement de certaines dépenses d'équipement et de fonctionnement qui sont répertoriées dans le livre II du VII^e Plan. C'est d'ailleurs la première fois qu'un engagement financier sur cinq ans est pris de façon ferme par les Pouvoirs Publics.

Quoi qu'il en soit, ces attendus conduisent le VII^e Plan à proposer trois sortes de rééquilibrages :

- un rééquilibrage entre les unités productives de grandes dimensions et les établissements,
- un rééquilibrage entre les grandes agglomérations et les zones rurales,
- un rééquilibrage entre l'Est et l'Ouest du pays.

a) Le **rééquilibrage entre grandes unités et petits établissements** est inclus dans l'un des objectifs de la politique industrielle qui compte « répondre aux aspirations des Français en leur proposant des emplois meilleurs par leur contenu, leurs conditions d'exercice et leur localisation » (2). En second lieu, il est affirmé que « le commerce et les services créeront des emplois nombreux au cours du VII^e Plan » (2).

Pour y parvenir, le programme d'action prioritaire n° 3 « Favoriser le développement des entreprises petites et moyennes et de l'artisanat » prévoit deux actions. La première comporte une aide à la création, à la gestion et à l'adaptation des petites et moyennes entreprises par une assistance administrative et technique de la part des Chambres de Commerce et d'Industrie. A côté de cela, des primes accordées par l'Etat aux Sociétés de Développement Régional (SDR) devraient permettre à ces dernières de donner, par leurs prises de participation, une impulsion nouvelle aux sociétés industrielles non cotées en Bourse, tandis que les petites et moyennes entreprises bénéficieront d'un assouplissement de la fiscalité sur les comptes courants d'associés.

La deuxième vise à favoriser le développement de l'artisanat par des mesures concernant l'organisation de l'apprentissage, l'aide à la gestion, la connaissance statistique du secteur. En outre, elle prévoit des aides financières : maintien pendant la durée du VII^e Plan

(1) J.O. du 23-7-76 : Loi n° 76.870 du 21 juillet 1976 portant approbation du VII^e Plan de développement économique et social.

(2) J.O. du 23-7-76.

des primes d'installation instituées par le décret du 29 août 1975, ainsi que du régime des prêts du Fonds de Développement Economique et Social, extension des compétences du crédit agricole et association plus étroite des collectivités locales et des établissements publics régionaux aux profits d'implantation d'entreprises artisanales.

Les intentions de ce programme sont claires, mais il n'est pas assuré que son impact soit très grand. En particulier, les SDR doivent s'engager à passer avec l'Etat des conventions difficiles à tenir qui décourageront sans doute beaucoup d'entre elles.

b) Pour justifier le **rééquilibrage entre zones de grandes agglomérations et zones rurales**, le Plan note que deux objectifs essentiels doivent être poursuivis : enrayer l'effondrement démographique de certaines zones rurales et maîtriser la croissance urbaine.

L'effondrement démographique des zones rurales est jugé très probable, sans intervention, pour après 1980 à partir d'une analyse des premiers résultats du Recensement de la Population de 1975 faite au sein d'un groupe de travail de la CATCAV chargé d'étudier l'aménagement des zones rurales et de leur armature urbaine (3). Cette analyse ne peut être contestée mais il n'est pas certain que l'absence de population dans certaines zones même relativement étendues, soit un mal absolu. Il n'est, certes, pas facile d'apporter une réponse à cette question. Il serait intéressant de tenter une évaluation de ce qui se produirait si l'on confiait à un organisme public la gestion de ce patrimoine naturel dans les zones où la densité de population est devenue très faible (moins de 10 habitants au km² par exemple).

Maïs le groupe de travail a également fait valoir l'existence d'un vigoureux mouvement de l'opinion publique et la volonté politique d'une croissance plus qualitative (3). Joint à la faible ampleur des moyens financiers jugés nécessaires (3), ces arguments paraissent recevables pour adopter l'objectif de rééquilibrage urbain-rural.

Quels moyens sont proposés pour atteindre cet objectif ?

Le groupe de travail sur les zones rurales et la Commission ont estimé qu'une condition fondamentale de la réussite de n'importe quelle mesure était une plus grande prise en charge de l'aménagement rural par les responsables des collectivités locales en prenant le « pays » comme cadre ; en organisant la collaboration entre les communes regroupées et les représentants du pouvoir économique, en dotant les « pays » de moyens financiers : ressources propres, subventions d'origines diverses globales ou sectorielles selon l'objectif, prêts globaux.

(3) Commissariat Général du Plan : L'aménagement rural au cours du VII^e Plan (rapport soumis à la commission de l'aménagement du territoire et du cadre de vie par le groupe de travail « aménagement des zones rurales et de leur armature urbaine ») - Paris, mars 1976.

Ces propositions ne sont pas reprises dans le chapitre du Plan relatif à l'aménagement du territoire, mais elles semblent implicitement contenues dans un paragraphe du chapitre consacré à « la vie des Français ». De plus, le rapport de la Commission Guichard sur la réorganisation des collectivités locales va dans le même sens.

Si elles sont adoptées, ces mesures paraissent susceptibles de lever pas mal de blocages. Ainsi serait compensée l'impossibilité pratique de connaître tous les besoins depuis un niveau central (même si ce n'est que le département) et surtout l'existence de réelles volontés communes, qui entraîne tantôt des frustrations, tantôt des multiplications inefficaces d'équipements trop lourds à gérer (l'exemple des piscines dans les communes rurales est, à cet égard, significatif).

De plus, l'institutionnalisation de collectivités décentralisées dotées de moyens propres et de pouvoirs de décision plus importants a de bonnes chances de réduire la tendance à favoriser les communes ou les zones dont les élus sont politiquement plus proches de la majorité du moment. On peut donc escompter que la nouvelle organisation des collectivités locales territoriales permettra d'accroître l'efficacité des actions d'aménagement du territoire par une réduction de la concurrence que se font souvent entre eux les maires des petites communes rurales.

Il devrait en être de même dans les grandes agglomérations, si sont étendues les communautés urbaines comme le propose le rapport Guichard (4).

En second lieu, les mesures proposées par la CATCAV portent en priorité sur le développement d'**activités en milieu rural**, puis sur les **services collectifs**, enfin sur le **logement**. Les deux dernières séries intervenant également à propos du cadre de vie, on se limitera ici aux activités.

Pour les activités, l'accent est mis sur l'artisanat et les petites et moyennes industries, et un peu moins sur les activités tertiaires avec des modulations selon qu'il s'agit des zones rurales dites déshéritées ou des zones rurales dites moyennes. Ces zones n'ont pas été délimitées avec précision, ce qui est un bien car les exclus risqueraient de manifester leur mécontentement, sans compter que le classement est, par définition de la planification, appelé à évoluer.

L'artisanat devrait être encouragé dans les deux types de zones par les mesures du programme d'action prioritaire n° 3 évoquées à l'occasion du rééquilibrage entre grandes et petites unités de production : primes d'installation, accès aux prêts bonifiés du Crédit Agricole, interventions des collectivités locales. En outre, le programme n° 23 « valoriser les zones rurales » prévoit une aide spécifique aux activités non-agricoles dans des

(4) Vivre ensemble (rapport de la Commission des responsabilités locales, présidée par M. Olivier Guichard), octobre 1976.

zones où la densité de population est inférieure à 20 habitants par kilomètre carré. Cette dernière mesure a été mise en application, jusqu'au 31 décembre 1977, par un décret du 24 août 1976 instituant une « Aide Spéciale Rurale ».

Pour l'industrie et les activités tertiaires, une partie seulement des suggestions de la Commission a été reprise par le Plan : assistance technique, suppression des seuils minimum d'emplois pour l'octroi de la prime de localisation des activités tertiaires (5), accroissement de l'hébergement et des activités de loisirs diffuses prises en charge par les ruraux (action « loisirs, et tourisme » du programme n° 23). Par contre, n'ont pas été retenues : la création de centres polyvalents de formation professionnelle, les aides à la conversion d'entreprises artisanales en entreprises industrielles, la compensation des surcoûts liés à l'implantation en milieu rural (tarifs préférentiels, réduction de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux).

Par ces restrictions on se prive de moyens d'action dont l'efficacité n'est certes pas assurée ; mais surtout pour la seconde, une expérimentation aurait permis de tester l'attractivité de la mesure et la proportion de réussite des conversions opérées.

Pour l'agriculture, la Commission proposait des mesures en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs ; il semble qu'on n'ait pas voulu ajouter au dispositif existant. De plus, diverses actions foncières n'ont pas été reprises :

— zonage agriculture-forêt, application des textes sur les terres en friche, extension des attributions des SAFER, encouragement aux OGAF pour les zones peu peuplées,

— coordination plus étroite entre les politiques foncières urbaines et rurales pour les autres (6).

c) Le **rééquilibrage entre l'Est et l'Ouest de la France** est spécifiquement indiqué par la Commission comme l'objectif dominant de la politique des grands équipements structurants.

Dans le Plan proprement dit, le programme d'action prioritaire n° 5 « Désenclaver l'Ouest, le Sud-Ouest et le Massif Central », reprend cet objectif qu'il justifie par le fait que « la situation actuelle contrarie l'une

des orientations majeures de l'aménagement du territoire qui, pour atténuer les disparités de développement, vise à favoriser l'implantation dans ces régions de nouvelles activités industrielles et tertiaires » (7).

Par ailleurs, dans le paragraphe consacré à la politique globale d'aménagement, à l'endroit où il est proposé de favoriser la croissance des villes petites et moyennes et des pays ruraux qui les entourent, il est fait une mention spéciale de l'infléchissement à donner aux incitations publiques au développement économique « en confirmant la place privilégiée que doivent tenir l'Ouest, le Sud-Ouest, le Languedoc et le Massif Central ». Dans les priorités par grandes zones, l'impératif d'orientation vers ces régions des investissements industriels, tout spécialement dans les industries d'équipement, est également affirmé. Pour cela, il est proposé de développer une plate-forme industrialo-portuaire à Nantes-Saint-Nazaire, éventuellement une autre à Bordeaux-Le Verdon, et de faire de Brest le grand centre de la réparation navale.

A contrario, sur le Bassin Parisien et dans le grand delta méditerranéen, sans renoncer aux industries et au tertiaire, le Plan propose de favoriser le desserrement des implantations sur les villes petites et moyennes, tandis que pour le Nord et l'Est il est surtout question de conversion d'activités existantes.

D'ailleurs, parallèlement au Plan, le décret du 14 avril 1976, qui modifie entre autres choses la délimitation des zones où peuvent être accordées des primes de développement régional (PDR) fait une place privilégiée aux régions situées à l'Ouest d'une ligne allant du Cotentin à la Camargue (en excluant toutefois la majeure partie de la région Centre) (8).

Sur ce point, le dispositif suggéré semble bien correspondre aux objectifs annoncés, du moins dans la limite des possibilités réglementaires. Il est encore trop tôt pour se prononcer sur son efficacité puisque le système d'aides vient juste d'être remanié.

Une question se pose cependant : le programme d'action prioritaire n° 6 « Assurer la liaison fluviale Mer du Nord-Méditerranée » ne risque-t-il pas d'attirer ou de maintenir un nombre important d'entreprises dans les régions de l'Est et du Sud-Est que l'on souhaite décharger ?

II - L'AMELIORATION DU CADRE DE VIE

Dans cet article, il ne sera traité que des actions susceptibles de modifier (ou de conserver parfois) l'organisation du milieu rural. Dans les villes, aménagement

et cadre de vie sont encore plus intimement liés que dans les campagnes, mais les mesures en faveur des seuls citadins déborderaient par trop le champ d'intérêt de la revue.

(5) En fait, cette suppression est acquise par le libellé du décret n° 76.326 du 14 avril 1976, antérieur à la publication du VII^e Plan.

(6) Sur ce point, voir l'article de M. E. Chassagne dans le présent numéro d'Economie Rurale.

(7) J.O. du 23-7-76 : Loi n° 76.670 du 21 juillet 1976, portant approbation du VII^e Plan de développement économique et social.

(8) J.O. du 15-4-76 : Décret n° 76.325 du 14 avril 1976 relatif à la prime du développement régional.

Ceci dit, le Plan propose des améliorations spécifiques aux ruraux et des améliorations destinées à tous qui conduisent à agir sur les zones rurales.

a) En ce qui concerne les ruraux, les actions envisagées concernent les services collectifs — notamment dans les zones de faible densité démographique — et le logement. On a dit dans la première partie qu'elles avaient une influence notable sur le rééquilibrage urbain-rural ; ceci paraît évident car il ne suffit pas de procurer des emplois, il faut encore que ceux-ci puissent s'exercer dans un milieu agréable.

Le maintien des services collectifs (notamment publics) dans les zones de faible densité démographique a été une préoccupation exprimée dès le VI^e Plan (9). A la demande du gouvernement, un rapport sur la question a été remis, assorti d'un avis favorable du Comité Central d'Enquête sur le Coût et le Rendement des Services Publics (9).

La Commission a présenté des propositions similaires en demandant notamment que soient lancées des expériences sur les nouvelles conditions d'enseignement, de transports, d'animation culturelle, d'action sanitaire et sociale. Elle proposait aussi la création d'agences de services publics dans les « pays » peu peuplés, destinées à assister les habitants isolés dans leurs démarches administratives et, surtout, à organiser localement la polyvalence des services en vue d'assurer, sans charges exagérées, une meilleure qualité des prestations.

Ces propositions ont été reprises dans le Plan au paragraphe sur l'amélioration de la vie quotidienne où il est indiqué que les actions correspondantes seront parmi les actions prioritaires privilégiées. Malheureusement, seule celle qui concerne l'extension de l'enseignement pré-élémentaire dans les zones rurales figure explicitement dans le programme d'action prioritaire n° 13 « Assurer l'égalité des chances par l'éducation et la culture ». Certes les programmes d'actions prioritaires du domaine sanitaire et social (10) ne sont pas exclusivement réservés aux villes, mais il est hautement probable que les zones peu denses en auront une très faible part.

Il est difficile de trouver une explication valable à ce renversement de position de la part du gouvernement.

Concernant le logement, la CATCAV soulignait que la carence en logements sociaux est un facteur d'exode déterminant ; elle proposait d'inciter les communes

(9) Premier Ministre - Comité Central d'Enquête sur le Coût et le Rendement des Services Publics : Le maintien et l'amélioration des services publics dans les zones à faible densité démographique (rapport présenté par M. Duchêne-Marullaz, Conseiller Maître à la Cour des Comptes et M. Zwickert, Sous-Préfet), juillet 1975.

(10) N° 15 : Favoriser le maintien à domicile des personnes âgées. N° 16 : Développer la prévention et l'action sociale volontaire. N° 19 : Humaniser les hôpitaux.

regroupées à prendre en charge des actions en faveur de l'habitat. Elle ajoutait qu'il faudrait faire une large place à l'aide à la réhabilitation (11).

Ces propositions ont été traduites dans l'inscription au programme n° 23 d'une action d'améliorations d'environ 110 000 logements ruraux, accompagnée d'opérations groupées de restauration du patrimoine architectural sur cent villages.

b) Quant aux propositions de portée générale débouchant sur des interventions en milieu rural, elles touchent d'une part la gestion du patrimoine naturel, notamment dans ses ressources renouvelables, d'autre part les moyens d'accès du public à ces ressources dans des conditions qui évitent leur dégradation (politique des parcs naturels et du tourisme en milieu rural).

La gestion du patrimoine naturel s'adresse d'abord à des zones menacées par la prolifération des constructions et des infrastructures. C'est pourquoi le Plan prévoit une amélioration des informations sur le patrimoine naturel et un inventaire des zones les plus vulnérables de manière que les décisions économiques tiennent compte de leur impact sur l'environnement. A côté de cela, le programme n° 24 « Défendre le patrimoine naturel » envisage d'affecter des crédits à l'acquisition de forêts par les collectivités publiques à proximité des agglomérations urbaines et sur le littoral, et de poursuivre le programme finalisé du VI^m Plan de défense de la forêt méditerranéenne contre les incendies. Il précise que l'administration devra se doter des instruments nécessaires pour la prise en compte de l'environnement dans les décisions économiques ou d'aménagement, et protéger une vingtaine de zones particulièrement menacées ou de grande valeur écologique. Enfin, il prévoit que le Conservatoire du Littoral acquerra 10.000 hectares de terrains dans les zones les plus sensibles.

En ce qui concerne l'accès du public, il est précisé dans le texte du Plan que la politique des parcs naturels et des zones naturelles d'équilibre (à proximité des grandes agglomérations) sera poursuivie. De plus, le programme d'action prioritaire de valorisation des zones rurales (n° 23) comporte une action « Loisirs et tourisme » dont la raison d'être est que « les espaces naturels, pour être ouverts à tous, doivent être protégés par la collectivité » (12).

Pour ce faire, des aides aux collectivités locales serviront à l'entretien et à la sauvegarde des chemins ruraux et des périphéries des plans d'eau. Par ailleurs, la capacité d'accueil touristique en milieu rural devra être développée.

(11) Pour les urbanistes, **réno**ver consiste à raser un habitat vétuste pour le remplacer par des constructions neuves, **réhab**iliter consiste à doter un habitat ancien des éléments de protection et de confort modernes.

(12) J.O. du 23-7-76 : Loi n° 76.670 du 21 juillet 1976 portant approbation du VII^e Plan de développement économique et social.

A première vue ces mesures paraissent efficaces. Comme elles comportent beaucoup d'innovations, il faudra, dans un premier temps, expérimenter ou tout au moins affiner certaines méthodes, par exemple dans les études d'impact. On peut toutefois se demander si les moyens financiers seront toujours à la mesure des besoins. Ainsi, pour la défense de la forêt méditerranéenne, où un gros effort reste à faire, les crédits du VI^e Plan (en francs 1970) étaient plus importants que ceux qui sont prévus (en francs 1975) pour l'ensemble du programme n° 24.

III — UNE AUTRE CROISSANCE ?

La deuxième partie du rapport de la CATCAV est entièrement consacrée à ce problème mais sur ce point, plus que sur les précédents, le rapport final n'a repris que partiellement ses propositions.

La question que se posait la Commission était : une action plus vigoureuse en faveur du cadre de vie et de l'aménagement du territoire est-elle compatible avec les grands équilibres démographiques et économiques nécessaires au pays ?

Sa réponse a été qu'une telle action était souhaitable et possible, mais à la condition de transformer notre système économique par une modification de la structure de la consommation des ménages et l'accroissement de la diffusion des activités économiques sur le territoire.

Pourtant les obstacles étaient de taille.

Vis-à-vis des équilibres démographiques et de l'emploi, l'examen du recensement de la population de 1975 et les projections du modèle FIFI (13) ont montré qu'il existe de nombreuses faiblesses. Parmi elles, se trouve notamment le vieillissement de la population des communes rurales qu'accompagne un exode accru des jeunes actifs, ce qui laisse présager que, si la tendance se poursuit, le risque est très grand d'un effondrement démographique des communes rurales. Ceci a conduit la Commission à souligner avec inquiétude que le maintien durant le VII^e Plan de la population rurale, qui était un des objectifs de son premier rapport, apparaissait impossible.

A contrario, il y a des facteurs favorables. La décentralisation du tertiaire qui, pour la CATCAV a de fortes chances de se développer, est coûteuse à court terme, mais apte à moyen et long terme à fournir des services de qualité aux unités petites et moyennes plus dispersées qu'avant, et qui sont, a-t-on vu, des facteurs essentiels de rééquilibrage. L'apparition de nouveaux pôles de diffusion des activités, de son côté, est un fac-

De même, les acquisitions du Conservatoire du Littoral risquent d'être symboliques surtout si l'on considère que l'achat public est dans cette partie du territoire la seule digue capable de retenir l'envahissement par les promoteurs-constructeurs. Il est vrai qu'existe déjà une redevance départementale d'espaces verts devant permettre de tels achats par les collectivités locales, mais il n'est pas sûr que les départements aient toujours le même poids que l'Etat.

teur de rééquilibrage entre l'Est et l'Ouest si les opérations sur Nantes-Basse Loire et sur Bordeaux sont réussies.

Mais l'obstacle le plus grand risquait de venir des équilibres économiques. La CATCAV a estimé en effet que ses propositions allaient se traduire, en cinq ans, par des surcoûts d'environ 22 milliards de francs 1975. Cependant, le résultat est estimé bénéfique à plus long terme car la restructuration envisagée de la consommation des ménages, avec accroissement sur le logement, les services, les transports collectifs et diminution sur l'alimentation, l'énergie et les produits manufacturés, est susceptible d'entraîner davantage d'emplois dans le secteur bâtiment et travaux publics, de façon plus diffuse qu'avant, ce qui peut accroître la participation de travailleurs nationaux. Elle peut aussi favoriser le développement des emplois dans la réparation et l'entretien, également de façon plus diffuse, par suite de l'augmentation de la durée de vie des équipements ménagers ou de véhicules.

Par ailleurs, l'augmentation des actions de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire a été jugée capable de créer un nombre significatif d'emplois nouveaux. Egalement, le déplacement de consommation devrait permettre une réduction des importations de produits manufacturés et d'énergie, tandis que la capacité d'exportation s'accroîtrait par suite de la réduction de consommation intérieure.

Pour les moyens nécessaires, la Commission a estimé que l'inflexion à donner serait marginale sur l'observation (tirée de FIFI) que la transformation souhaitée s'inscrit déjà dans un ordre de grandeur comparable à la rupture de tendances observée depuis les années 70.

Toutefois, ne souhaitant pas remettre en cause l'effort de relance de 1975, elle a préconisé une stratégie en deux phases. Une première phase doit donner la priorité à la relance de l'économie à structures de consommations constantes. Dans cette phase, les actions concernant le cadre de vie et l'aménagement du territoire viseraient surtout des mesures institutionnelles et réglementaires ne requérant pas l'affectation de crédits importants. La seconde phase doit être basée sur l'affectation prioritaire d'une part de l'accroissement du pouvoir d'achat annuel au cadre de vie. La

(13) FIFI : Modèle économétrique de la Direction de la Prévision du Ministère des Finances fréquemment utilisé dans la planification pour évaluer les conséquences financières des options envisagées pour le futur de l'économie française.

charnière entre ces deux phases se situerait vers la fin de 1977 et serait marquée par des décisions importantes sur la décentralisation des pouvoirs et la réforme des finances locales.

Le texte final du VII^e Plan n'a repris qu'une faible partie de ces propositions, en des termes très généraux dans l'introduction. Il y est en effet affirmé nettement que « l'objectif d'accroissement des ressources économiques doit... être maintenu » tout en reconnaissant « qu'il faut le **coupler** (14) à l'objectif de qualité ».

Mais il n'est pas fait état de la nécessaire conversion de la structure de la consommation des ménages et de ses incidences favorables à terme sur l'emploi. Simple-ment sont évoqués les nouveaux postes de travail créés par l'amélioration de la qualité de la vie dans l'usine ou par la lutte contre les nuisances. Quant au changement de structure lui-même, il est seulement présenté comme une option que les pouvoirs publics entendent aider, l'option « pour des revenus limités, à la condition de mener une vie plus gratifiante » (15).

Cette divergence souligne que la hardiesse de la CATCAV a été jugée trop grande, malgré les études

élaborées sur lesquelles elle s'est appuyée, et les instances de synthèse ne l'ont pas suivie. Cette position risque d'hypothéquer le long terme, mais il faut bien reconnaître qu'il y a des dangers.

D'abord, nous ne sommes pas sûrs que les ménages vont suivre les incitations et il est probable qu'ils accepteront encore moins de subir des contraintes. En second lieu, un ralentissement de la consommation intérieure ne peut déboucher sur l'exportation qu'à la condition que les pays clients potentiels ne pratiquent pas une politique similaire à la notre. Enfin, sur la diffusion des activités, non seulement le programme n° 6 sur la liaison fluviale Mer du Nord-Méditerranée contredit la volonté de faire porter un plus grand effort sur l'Ouest, mais encore la plateforme industrielle de l'Etang de Berre connaît déjà des difficultés à attirer les investisseurs. Ceci explique que la stratégie finalement proposée par le VII^e Plan ne concorde avec celle de la CATCAV que sur la priorité à donner à l'appui de la reprise de croissance. Encore est-il suggéré d'être prudents, dans un premier temps, pour assurer ensuite la consolidation en contribuant à l'établissement des bases d'un nouvel ordre international.

CONCLUSION

Alors qu'on pouvait craindre que la mise en évidence de la crise économique, en 1973, ne conduise les Pouvoirs Publics à considérer l'aménagement du territoire comme non-prioritaire, une des quatre Commissions de la première phase de préparation du VII^e Plan a été chargée de son étude puis, en deuxième phase, de formuler des propositions. Ceci est révélateur de l'importance accordée par les responsables politiques de la France à l'organisation territoriale de l'activité économique et de la diffusion des résultats de la croissance.

L'accent mis sur les rééquilibrages souligne nettement que le gouvernement français est convaincu que la diffusion ne se fait pas de manière spontanée et qu'une répartition plus équilibrée des habitants ne peut être obtenue sans l'intervention de l'Etat. Les trois sortes de rééquilibrages proposés (grandes unités-petites entreprises, urbain-rural, Est-Ouest) ne sont d'ailleurs pas indépendantes et ont tendance à se conforter. Des mesures d'incitation à l'investissement dans de petites entreprises sont susceptibles d'aider à des créations d'établissements dans des zones peu peuplées où des grandes unités de production ne s'implanteraient pas car la main-d'œuvre potentielle n'y est pas assez abondante. Il ne faut pas se cacher, cependant, qu'en un lieu donné ceci aboutit presque toujours à une monoproduction avec toute la précarité qui en résulte pour l'emploi en cas de ralentissement de l'activité économique.

(14) Souligné dans le texte du Plan.

(15) J.O. du 23-7-76 : Loi n° 76.670 portant approbation du VII^e Plan de développement économique et social.

Elément essentiel du cadre de vie, le maintien des services publics dans les zones de faible densité démographique n'a pas reçu dans le VII^e Plan la place de choix à laquelle il paraissait avoir droit. Cette lacune risque d'être lourde de conséquences sur l'exode rural que le Plan souhaite précisément arrêter. De même, les moyens mis à la disposition de la protection du patrimoine naturel ne paraissent pas à la mesure des intentions déclarées.

Ces insuffisances donnent à penser que les moyens ne seront pas assez importants au regard des objectifs que l'on s'est fixés. Certes, entre les travaux des commissions et le texte législatif, une certaine contraction du propos est nécessaire, mais il ne semble pas qu'il n'y ait que cela dans le VII^e Plan.

Notamment, le fait de n'avoir pas repris avec netteté la volonté exprimée par la CATCAV de mettre en place une autre croissance, témoigne d'une crainte du planificateur. Cette crainte est que le gouvernement n'obtienne pas l'adhésion des citoyens lorsqu'on leur proposera de modifier la structure de leur consommation.

Ceci nous paraît dangereux pour l'avenir à long terme car, si l'Etat n'est pas en mesure d'améliorer le cadre de vie de l'ensemble, seuls ceux qui disposent des plus grands moyens financiers pourront se procurer sur le marché des aménités compensatoires, et les moins favorisés verront leur situation se détériorer de plus en plus.