

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER
HAUTE AUTORITÉ

COLLECTION D'ÉCONOMIE ET POLITIQUE RÉGIONALE

1. LA CONVERSION INDUSTRIELLE EN EUROPE

VI

**LES ORGANISMES
D'ACTION RÉGIONALE**

ALBERT DETROZ



LUXEMBOURG 1966

1. *La conversion industrielle en Europe*

Rapports et communications à la Conférence intergouvernementale sur « la reconversion industrielle des régions touchées par la fermeture des mines », organisée en commun par le Conseil spécial de ministres et la Haute Autorité de la C.E.C.A., du 27 septembre au 1^{er} octobre 1960 à Luxembourg.

(En quatre volumes)

- I. Les politiques nationales de développement régional et de conversion
paru en 1961
- II. Voies et moyens de la conversion industrielle
paru en 1961
- III. Le financement des investissements et les aspects sociaux de la reconversion
paru en 1963
- IV. La conduite sur place des opérations de conversion industrielle
paru en 1963

AUTEURS DIVERS

- V. Le bâtiment industriel dans la politique de développement régional
sous presse
- VI. **Les organismes d'action régionale**
- VII. Localisation et aménagement de terrains industriels
 - Volume 1 : Expériences dans les pays de la Communauté européenne, en Grande-Bretagne et aux États-Unis
en préparation
 - Volume 2 : Complexes industriels planifiés aux États-Unis
paru en 1966
- VIII. Analyse comparative des structures socio-économiques de régions minières et sidérurgiques
en préparation
- IX. Inventaire des opérations de reconversion dans les régions minières et sidérurgiques de la Communauté
en préparation
- X. Le financement de la conversion industrielle
paru en 1965
- XI. Fabrications nouvelles
paru en 1965

EN VENTE CHEZ LES PRINCIPAUX LIBRAIRES

CORRIGENDUM

Page 44,

2e alinéa, 6e ligne, intercaler entre Val d'Aoste et Sicile :
Frioul-Vénétie julienne.

Page 45,

dernier alinéa, à remplacer par :

La Caisse a son siège à Rome, des bureaux à Naples, en Sicile et en Sardaigne. De 1950 à 1965, la Caisse a utilisé des fonds considérables, prévus par différentes lois spéciales : 2 265 milliards de lires pour l'exécution de sa mission statutaire et environ 450 milliards supplémentaires provenant d'emprunts étrangers.

Page 46,

1er alinéa à remplacer par :

La Caisse agit à travers un organe conseiller et un organe exécutif. Le premier est constitué par un conseil d'administration en fonction pour quatre années; il est composé d'un président, de deux vice-présidents, de dix membres experts des problèmes du Midi et d'un directeur général. Le deuxième est constitué par une direction générale qui surveille les divers services dans les secteurs d'intervention prévus par la loi.

Page 46,

2e alinéa, 5e ligne, à remplacer par :

En juin 1965, l'action de la «Caisse» comme organisme fondamental d'action de développement dans le Midi a été prolongée jusqu'en 1980. Le programme

Page 46,

2e alinéa, 10e ligne, à remplacer par :

Les financements à charge du Trésor s'élèveront pour cette première période à 1 740 milliards de lires; ceci permettra

Page 46,

4e alinéa, 4e ligne, à remplacer par :

Les fonds ont été répartis de la façon suivante: 53,9 % pour l'agriculture; 13,3 %

pour les aqueducs; 8,9 % pour le réseau routier; 5,4 % pour les voies ferrées et les ports; 3,6 % pour le tourisme; 1,9 % pour la pêche et l'artisanat; 9,8 % pour l'industrie et 3,2 % pour la formation professionnelle.

Page 47,

remplacer le sous-titre par :

Les «Consorti per le Aree e i Nuclei di Sviluppo industriale».

Page 47,

1er alinéa, 5e ligne, supprimer les mots :
sur le plan régional.

Page 49,

1er alinéa, 7e ligne, lire :

. Bien qu'il ait des objectifs à caractère public, c'est une association de droit privé, gérée par un conseil d'administration, composé du président de l'Institut et de neuf membres spécialement qualifiés. Le président, qui reste en fonctions pendant cinq exercices financiers, est nommé par le ministre pour les interventions spéciales dans l'Italie du Sud. Les autres membres, qui exercent leurs fonctions pendant quatre exercices financiers, sont nommés par la Caisse pour le Midi et par les organismes de financement participants. L'Institut

Page 65,

5e alinéa, 6e ligne, au lieu de : «Istituto Centrale per il Credito a medio termine»,
lire :

«Medio Credito Centrale».

Page 66,

2e alinéa, 1re ligne, au lieu de : L'Istituto Centrale per il Credito a medio termine»
(Medio credito centrale), lire :

Le «Medio Credito Centrale».

Page 69,

1er alinéa, 4e ligne, supprimer :
la Finsarda (Société financière sarde)»

Page 69,

5e alinéa à supprimer.

Page 85,

3e alinéa, 2e ligne, au lieu de : centre d'études, lire :
«Centro per gli studi sullo Sviluppo economico».

Page 87,

2e alinéa, 3e ligne, au lieu de : les douze régions italiennes, lire :
les quinze régions italiennes.

Page 87,

3e alinéa, 1re ligne, au lieu de : les consortiums d'industrialisation, lire :
les «Consorti per le Aree e i Nuclei di Sviluppo industriale».

Page 87,

3e alinéa, 4e ligne, supprimer les mots :
prévus dans le cadre d'urbanisme.

Page 98,

4e alinéa, 10e ligne, au lieu de : consortiums d'industrialisation, lire :
«Consorti per le Aree e i Nuclei di Sviluppo industriale».

Page 99,

2e alinéa, au lieu de : aux instances régionales, lire :
aux communes, aux provinces, aux chambres de commerce et à d'autres organismes intéressés.

Page 101,

2e alinéa, 1re ligne, au lieu de : Les consortiums d'industrialisation, lire :
Les «Consorti per le Aree e i Nuclei di Sviluppo industriale».

Page 102,

2e alinéa, 5e ligne, lire :
..... le Midi étend son activité à l'ensemble du Midi et des grandes îles; d'autre part, les «Consorti per le Aree e i Nuclei di Sviluppo industriale», que l'on peut comparer

Page 108,

1er alinéa, 12e ligne, lire :
..... ensuite à 15. Enfin, en vertu de la loi n° 717 de juin 1965, la durée de la Caisse a été prorogée jusqu'en 1980. Sa mise en place

Page 108,

3e alinéa, 4e ligne, au lieu de : (Insud, Sofis et Finsarda), lire :
(Insud, Sofis et Sfirs).

Page 108,

3e alinéa, 7e ligne, lire :
. de Sardaigne. Enfin, mentionnons encore l'I.S.A.P., institut autorisé à
acquérir des participations minoritaires au capital d'entreprises industrielles
nouvellement créées dans l'Italie du Sud et dans les grandes îles.

Page 112,

3e alinéa, 1re ligne, lire :

Le Formez (centre résidentiel de formation et d'études).

Page 114,

4e alinéa, 7e ligne, au lieu de : «service du programme», lire :
«bureau du programme».

Page 114,

4e alinéa, ajouter in fine :
C'est aux travaux de la C.N.P.E. et du Comité interministériel que l'on doit la
formulation définitive du «programme quinquennal de développement écono-
mique» pour 1965—1969.

Page 116,

1er alinéa, 7e ligne, au lieu de : les consortiums d'industrialisation, lire :
les «Consorti per le Aree e i Nuclei di Sviluppo industriale».

LES ORGANISMES
D'ACTION RÉGIONALE

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER
HAUTE AUTORITÉ

COLLECTION D'ÉCONOMIE ET POLITIQUE RÉGIONALE

1. LA CONVERSION INDUSTRIELLE EN EUROPE

VI

**LES ORGANISMES
D'ACTION RÉGIONALE**

ALBERT DETROZ



LUXEMBOURG 1966

SOMMAIRE

Avant-propos	9
Membres du groupe d'étude	10
CHAPITRE I — Considérations générales	11
§ 1 — Que faut-il entendre par action régionale ?	11
§ 2 — Essai de classification des principaux types d'organismes d'action régionale	13
a) Classification d'après l'objet	13
b) Classification d'après le caractère de nouveauté des structures	16
c) Classification d'après le degré d'initiative et de responsabilité	16
d) Classification d'après le statut juridique de l'organisme	17
e) Classification d'après le ressort géographique	17
CHAPITRE II — Les organismes d'action directe, de coordination, de stimulation et d'assistance	19
§ 1 — Allemagne (R.F.)	19
a) « Gesellschaft für den wirtschaftlichen Ausbau des Kreises Unna, mbH »	24
b) « Trierer Hafengesellschaft mbH und Zweckverband Wirtschaftsförderung im Trierer Hafengebiet »	24
c) « Interessengemeinschaft Rhein-Ems »	25
§ 2 — Pays-Bas	25
§ 3 — Belgique	29
§ 4 — France	34
§ 5 — Italie	43
a) L'Italie du Sud	44
b) L'Italie du Centre-Nord	49
§ 6 — Grande-Bretagne	50
CHAPITRE III — Les organismes de financement	55
§ 1 — Allemagne (R.F.)	55
§ 2 — Pays-Bas	56
§ 3 — Belgique	57
§ 4 — France	59
a) Le Fonds de développement économique et social (F. D. E. S.)	60
b) Le Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (F. N. A. F. U.)	61
c) Le Fonds d'intervention pour l'action régionale (F. I. A. T.)	63
d) Les sociétés de développement économique régional (S. D. R.)	63

§ 5 — Italie	65
a) Organismes centraux	65
b) Le Centre-Nord	66
c) Le Midi	67
§ 6 — Grande-Bretagne	70
CHAPITRE IV — Les organismes d'étude, d'information, d'avis, de consultation et les organismes de programmation ou de planification	73
§ 1 — Allemagne (R.F.)	73
§ 2 — Pays-Bas	76
§ 3 — Belgique	78
§ 4 — France	82
a) Organismes d'étude, d'information, d'avis ou de consultation	82
b) Organismes de planification ou de programmation	83
§ 5 — Italie	84
a) Organismes d'étude, d'information, d'avis ou de consultation	84
b) Les organismes de programmation ou de planification	86
§ 6 — Grande-Bretagne	88
CHAPITRE V — Analyse comparative des principaux organismes d'action régionale et essai de classification	93
§ 1 — Les organismes dont la mission est essentiellement l'action directe	94
a) Le caractère traditionnel (classique) ou, au contraire, le caractère de nouveauté de leur structure	94
b) Le degré d'initiative et de responsabilité propres	97
c) Le statut juridique	100
d) Le ressort géographique	101
e) Le champ d'activité	103
§ 2 — Les organismes dont la mission est essentiellement le financement du développement régional	105
§ 3 — Les organismes d'étude et de programmation ou de planification	110
a) Les organismes d'étude, d'avis, de consultation	110
b) Organismes de programmation ou de planification	114
§ 4 — Réflexions générales	116

AVANT-PROPOS

La Haute Autorité a notamment pour mission de contribuer à la solution des problèmes posés dans certaines régions par la fermeture de mines ou d'usines sidérurgiques.

Pour rechercher les solutions les plus efficaces à ces problèmes, la Haute Autorité a institué en avril 1962 un comité d'experts pour la reconversion industrielle. Au programme des travaux de ce comité figurent un grand nombre de thèmes, par exemple :

- le bâtiment industriel dans la politique de développement régional ;
- la structure socio-économique des bassins miniers ;
- l'expérience acquise en matière de reconversion ;
- la localisation et l'aménagement des terrains industriels ;
- les organismes d'action régionale.

Pour réaliser sur place ces opérations de reconversion et utiliser judicieusement les centres d'impulsion régionaux dans différents points de la Communauté, la Haute Autorité a estimé utile de réunir une documentation qui permet de connaître la typologie et les compétences des divers organismes existant dans les pays de la Communauté et les réflexions des experts sur le fonctionnement de ces organismes.

Afin d'aider le comité dans la réalisation de ses travaux, un groupe d'étude a été créé, où siègent des experts compétents des divers pays de la Communauté et du Royaume-Uni. Ce groupe d'étude est animé par M. Detroz, membre belge du comité. Les noms des experts qui collaborent aux travaux du groupe d'étude sont donnés ci-dessous.

Le présent rapport, rédigé par M. Albert Detroz, représente une synthèse des contributions nationales. Certains rapports nationaux ont été publiés dans la série « Cahiers de reconversion industrielle », à savoir :

- Cahier n° 5 : Les organismes d'action régionale en Italie ;
- Cahier n° 6 : La politique d'implantation industrielle en Grande-Bretagne ;
- Cahier n° 11 : Les organismes d'action régionale en Belgique ;
- Cahier n° 14 : Les organismes d'action régionale en république fédérale d'Allemagne.

MEMBRES DU GROUPE D'ÉTUDE

Rapporteur

A. Detroz
Directeur de l'expansion économique, Ministère des affaires économiques et de l'énergie, Bruxelles

Experts

Allemagne Ministerialrat Dr. Bruno Schlechtriemen
Ministerium für Wirtschaft und Verkehr des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz

Belgique R. Gielen
Conseiller adjoint de l'expansion économique, Ministère des affaires économiques et de l'énergie, Bruxelles

France L. Lalanne
Direction générale des collectivités locales, Ministère de l'intérieur, Paris

M. Ceyrac
Président-directeur général de Sodecco, Paris

Italie Dott. Paolo Vicinelli
Capo Servizio programmi regionali Cassa per il Mezzogiorno, Roma

Dr. Romano Paoloni
ISEL — Istituto per lo sviluppo economico e sociale del Lazio, Roma

Luxembourg P. Camy
Secrétaire du service d'étude, Ministère des affaires économiques, Luxembourg

Pays-Bas Ir. W. Fuhri Snethlage
Ancien directeur de la Economisch-Technologische Dienst van de Provincie Noord-Holland, Haarlem

Royaume-Uni S. A. Sadler Forster C. B. E. ; D. C. L. ; F. C. A. ;
Chairman of the Industrial Estates Management Corporation for England, Team Valley

CHAPITRE I

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

§ 1 — Que faut-il entendre par action régionale ?

Depuis la dernière guerre mondiale, s'est manifesté, dans les différents pays européens, un véritable foisonnement d'initiatives en vue de susciter, d'accélérer ou d'améliorer le développement économique et social de nombreuses régions de dimensions plus ou moins étendues et même de simples localités. Dans tous les pays, on a en effet pris mieux conscience, au plan national, et au plan régional, des disparités de niveau de vie et des problèmes économiques et sociaux existants : en outre, les pouvoirs publics, les organismes d'intérêt général et des personnalités privées se sont progressivement mieux rendu compte des possibilités grandissantes d'exercer sur le devenir régional une réelle influence, dans un sens favorable, par des mesures adéquates.

Cette prise de conscience a conduit à des initiatives nombreuses. Celles-ci se sont manifestées de diverses manières selon les régions, les situations et les époques. Il n'est guère aisé d'en saisir les multiples aspects et caractéristiques. Ce sera pourtant l'objet de l'essai ci-après.

A cet effet, nous tenterons tout d'abord de synthétiser les traits principaux qui caractérisent les différentes formes de ce que nous appellerons l'action régionale au sens large.

Une telle action régionale peut se manifester sous les aspects suivants :

- a) *L'étude* approfondie des problèmes économiques et sociaux d'un ensemble régional, en vue d'en saisir l'évolution et de dégager les lignes d'action susceptibles d'infléchir les tendances défavorables ;
- b) *L'information* des autorités responsables et des populations intéressées sur les problèmes décelés par les études entreprises, afin de provoquer une prise de conscience de la situation et des perspectives de la région ;
- c) *L'avis* sur les causes de la situation ; les remèdes à y apporter et les objectifs à poursuivre. Cet avis peut être donné d'initiative ou être demandé par les pouvoirs publics ; il s'agit alors de *consultation* ;

- d) *La programmation ou la planification*, c'est-à-dire l'établissement de programmes ou de plans destinés à promouvoir le développement économique et social souhaité ;
- e) *La stimulation* des autorités publiques nationales pour qu'elles prennent effectivement les mesures concrètes que réclame la situation ; la stimulation des énergies régionales, tant publiques que privées, pour qu'elles participent à l'effort commun nécessaire ;
- f) *L'assistance* aux autorités ou instances qui ont un rôle à jouer dans le processus de développement économique et social régional. Est visée ici plus particulièrement l'assistance technique et notamment la formation des cadres nécessaires ;
- g) *La coordination* des interventions des différentes autorités ou instances dont la participation est nécessaire ou utile, en vue de favoriser, par une action convergente, la poursuite des objectifs fixés ;
- h) *L'action directe*, c'est-à-dire la prise en charge des divers travaux, tâches et services propres à promouvoir directement un développement nouveau de la région ;
- i) *Le financement* des initiatives précitées, surtout de l'action directe et notamment des travaux d'infrastructure et des investissements des entreprises.

Mis à part le financement, ces différentes formes d'intervention constituent somme toute une certaine gradation croissante d'action de plus en plus caractérisée ; le financement, quant à lui, est intimement lié à l'exercice de chacune des formes d'action ainsi définies et tout particulièrement à l'action directe.

Parmi les différents objets mentionnés, *l'action directe* mérite naturellement une attention plus particulière ; elle sera à l'avant-plan des préoccupations de cette étude. Elle ne peut cependant être considérée seule, car à tout moment elle a besoin de se raccrocher aux autres formes moins directes d'action, d'autre part elle est étroitement dépendante des problèmes de financement ; enfin, elle se conçoit de moins en moins sans l'établissement d'un minimum de programmation ou de planification.

Le propos de la présente étude est d'analyser concrètement les expériences qui se sont développées depuis la guerre dans les différents pays de l'Europe des Six et la Grande-Bretagne en prenant comme sujets d'observation les multiples organismes qui ont déployé, dans le domaine du développement économique et social régional, une action jugée suffisamment caractéristique, ayant conduit, directement ou non, à des résultats observables. Il serait en effet assez vain de vouloir passer en revue

absolument tous les types d'organismes qui sont tant soit peu intervenus dans ce domaine et dont beaucoup n'ont eu qu'une existence éphémère. Il est apparu plus indiqué de ne retenir que ceux dont l'observation permet de tirer des leçons utiles pour l'avenir.

Dans cette perspective, il a naturellement été jugé indispensable de retenir aussi, parallèlement aux organismes de création récente, les principales administrations ou les pouvoirs publics traditionnels dont l'intervention s'est exercée et s'exerce de façon marquante dans le domaine de l'action régionale.

Enfin, il sera tenu compte de la multiplicité des situations régionales, de l'intensité des problèmes régionaux à résoudre, ainsi que de la dimension géographique des régions où ils se posent. A ces derniers égards, la situation se présente en effet en Europe sous des aspects complètement différents de pays à pays et de région à région. Il sera dès lors indispensable de s'en souvenir au moment des conclusions.

§ 2 — Essai de classification des principaux types d'organismes d'action régionale

Afin de présenter, dans un certain ordre logique, les organismes les plus caractéristiques, il est intéressant de tenter une classification des types les plus importants. Ce n'est pas chose facile ; en effet, la diversité de ces organismes est fort grande ; elle résulte notamment des conditions particulières qui ont présidé à leur naissance et à leur organisation. Néanmoins, un effort de synthèse à cet égard apparaît intéressant, quelle que soit l'imperfection des résultats.

Plusieurs critères de classification s'offrent d'ailleurs à nous.

a) Classification d'après l'objet

Sur la base des considérations émises au chapitre précédent en matière d'action régionale, on peut présenter une classification en trois grandes rubriques :

- i) Les organismes d'action directe (y compris ceux de coordination, de stimulation et d'assistance) ;
- ii) Les organismes de financement ;
- iii) Les organismes d'étude et de planification ou de programmation (y compris ceux d'information, d'avis ou de consultation).

Cette classification est plus sommaire que la classification des objets de l'action régionale. En effet, beaucoup d'organismes ont des attributions qui chevauchent plusieurs de ces objets et il ne paraît pas possible, en pratique, de prévoir une aussi grande subdivision pour les organismes. Même le classement assez sommaire esquissé ci-dessus est loin d'être applicable à tous les organismes ; il en est qui cumulent par exemple les fonctions d'action directe et de financement, ou de financement et d'étude. Néanmoins, il apparaît assez indiqué d'essayer de caractériser l'organisme étudié à partir de cette subdivision sommaire.

Les organismes d'action directe participent activement à la mise en œuvre concrète des moyens d'action qui aboutit à la réalisation des objectifs du développement économique régional. Essentiellement, ils s'occupent de la création et de l'aménagement de zones industrielles, de la recherche des investissements industriels susceptibles de s'implanter sur ces terrains, de la satisfaction des desiderata exprimés par les entreprises pour la bonne réalisation de cette implantation et le bon fonctionnement des activités économiques ainsi prévues. Dans ce groupe d'organismes, nous considérerons également ceux qui, sans intervenir aussi directement eux-mêmes dans l'exécution effective des tâches, jouent un rôle de coordination ; un tel rôle peut être en effet essentiel et aussi important que l'action directe proprement dite, quand l'un des organismes exécutants n'est pas en mesure de prendre en main lui-même la charge de leader. Dans le domaine de l'action régionale, problème à multiples facettes, il apparaît d'ailleurs très nettement que la coordination des efforts est une des préoccupations majeures, indispensable au succès ; cette réflexion est valable d'ailleurs non pas seulement en ce qui concerne l'action directe, mais bien pour l'ensemble des formes d'action précédemment décrites. C'est sans doute l'explication la plus simple de la complexité et de la multiplicité des formes et des structures adoptées dans la constitution et l'organisation des divers organismes d'action régionale.

Nous considérerons de même dans ce groupe les organismes *de stimulation, d'impulsion ou d'incitation* ; leur intervention, loin d'être négligeable, est digne d'intérêt. Il a paru opportun de les passer en revue aux côtés des organismes d'action directe. Naturellement, ces derniers exercent normalement aussi des fonctions de stimulation, d'impulsion ou d'incitation, mais certains organismes spécifiques limitent leur activité à la stimulation, l'impulsion, l'incitation des instances qui ont elles-mêmes à mener l'action directe ou des entreprises qui peuvent, par leurs propres décisions, contribuer à la réalisation des objectifs du développement régional.

Enfin, il existe des organismes, que l'on peut appeler d'*assistance*, qui

apportent une aide substantielle aux organismes d'action proprement dits, sur un plan technique ; nous les passerons également en revue sous ce chapitre.

Les organismes de financement ne seront pris en considération que dans la mesure où leur compétence est essentiellement axée sur le développement régional ; nombreux sont en effet les organismes de financement publics ou privés qui interviennent à un moment donné dans la réalisation des investissements publics ou privés qui contribuent à ce développement, mais une telle intervention n'est pas suffisante en soi pour justifier une mention dans le cadre de cette étude.

D'autre part, certains moyens de financement destinés au développement régional seront évoqués en raison de leur importance particulière, quoiqu'ils ne soient pas nécessairement gérés par un organisme de financement proprement dit ; ils participent en effet étroitement à l'action régionale.

Il apparaîtra aussi, dans plusieurs cas fort importants, que l'action directe et le financement sont étroitement associés au sein d'un même organisme.

Nous avons enfin classé dans un seul groupe :

- d'une part, les organismes d'étude, d'avis, d'information, de consultation ;
- d'autre part, les organismes de programmation ou de planification.

Ces organismes ont paru en effet avoir assez de points communs pour être considérés dans une même perspective. Tous préparent et orientent l'action régionale, de plus en plus souvent et de façon de plus en plus organisée. Certains organismes se consacrent uniquement à l'*étude* ; dans ce cas, il s'agit souvent d'organismes à caractère scientifique ; on peut se demander s'ils participeront réellement à l'action régionale ; il ne semble cependant pas possible de les passer sous silence dans le cadre de cette étude. Participent en tous cas à l'action régionale, les organismes qui, à côté de leurs tâches d'étude, exercent une activité d'*information*, tant vers la population que vers les instances publiques, ou sont appelés à donner, d'initiative ou sur demande, des *avis* sur la situation régionale et les mesures à prendre.

Les organismes de consultation sont appelés, plus ou moins régulièrement, à fournir des avis aux instances publiques, en matière de développement régional et ont reçu à cet effet une sorte d'agrément, formel ou non, de la part des pouvoirs publics, qui les considèrent comme représentatifs des forces vives d'une région déterminée.

Les organismes de planification ou de programmation méritent une considération particulière ; ils utilisent en effet les études et les informations disponibles, de même que les avis recueillis et les consultations pour proposer des objectifs de développement régional et préparer des plans ou des programmes d'action en vue d'atteindre ces objectifs. Ce sont naturellement les pouvoirs publics responsables qui décident des objectifs et des moyens à mettre en œuvre pour les atteindre ; néanmoins, ces décisions d'action sont largement influencées par les travaux des organismes de planification ou de programmation.

On verra dans la dernière partie de ce travail toute l'importance que prennent dans plusieurs pays européens les organismes de programmation ; leur intervention tend de plus en plus à orienter et à encadrer l'action régionale des pouvoirs publics, tant nationaux que régionaux et locaux.

b) *Classification d'après le caractère de nouveauté des structures*

Deux types caractéristiques apparaissent tout de suite à cet égard.

D'une part, les *organismes de type traditionnel*, c'est-à-dire en fait les administrations du type habituel, qui ont pris en charge les problèmes de développement régional, ou des administrations ou services publics, de création récente, mais qui sont constitués au sein des administrations anciennes et qui fonctionnent selon les mêmes méthodes.

D'autre part, les *organismes de type nouveau*, c'est-à-dire qui ont été créés spécialement pour s'occuper du développement régional, mais en dehors des structures normales des administrations traditionnelles.

Le départage entre ces deux types extrêmes n'est d'ailleurs pas toujours aisé à faire, ainsi qu'il apparaîtra plus tard.

c) *Classification d'après le degré d'initiative et de responsabilité*
(principalement sous l'aspect des relations avec le pouvoir central)

Il apparaît en effet que, parmi les organismes d'action régionale, certains ont été créés par le pouvoir central, en vue de l'exécution de tâches bien déterminées dans le cadre d'un programme d'ensemble, défini sur le plan national. Il peut s'agir, par conséquent, de purs organes d'exécution des décisions du gouvernement central.

D'autres, au contraire, sont issus de l'initiative régionale ou même locale et ont une grande liberté d'intervention et par conséquent une grande part de responsabilité propre.

Ici encore, on trouve souvent des formules intermédiaires entre ces deux extrêmes. Les conceptions à cet égard ont d'ailleurs fortement évolué au cours du temps ; néanmoins, les différences existantes proviennent avant tout du contexte même des structures nationales et régionales existantes, du degré d'autonomie des instances locales ou régionales vis-à-vis du pouvoir central, de l'évolution historique et des habitudes. A cet égard, le rôle des communes et, en Allemagne, des Länder est caractéristique.

d) *Classification d'après le statut juridique de l'organisme*

A cet égard, on mentionnera les trois types normaux : public, privé ou mixte.

e) *Classification d'après le ressort géographique*

Il s'agit là d'une caractéristique également très intéressante, car bien des controverses ont surgi au sujet des dimensions géographiques qui peuvent être considérées comme valables pour le déploiement d'une action régionale efficace. Ces dimensions peuvent, d'une part, être très différentes selon l'objet des activités de l'organisme en cause ; d'autre part, il est clair que la mise en œuvre d'une action régionale s'étendant à une partie importante du territoire national et à un ensemble d'activités économiques et sociales implique la nécessité d'une intervention plus caractérisée du pouvoir central que dans le cas de problèmes très localisés et très spécifiques.

L'exposé qui suit présentera les organismes d'action régionale les plus caractéristiques en opérant un *premier classement général d'après l'objet principal poursuivi*, à partir donc des trois grandes rubriques mentionnées en tête de la classification *a* ci-dessus. La description s'efforcera, dans ce cadre, de mettre en relief les différents éléments caractéristiques susceptibles d'orienter une classification à partir des autres critères définis ci-dessus. Un certain nombre de constatations pourront ainsi être faites qui faciliteront ensuite l'élaboration des conclusions de la présente étude.

L'analyse des expériences aura comme centre d'intérêt essentiel l'examen des *organismes d'action régionale* qui ont effectivement développé une *action directe*, plus spécialement dans la *perspective de l'industrialisation* : celle-ci est, à l'heure actuelle, le moteur principal du développement économique régional. Néanmoins, le fonctionnement de ces organismes sera observé dans la perspective de l'ensemble des objets précédemment cités, qui concourent étroitement à l'accomplissement d'une action régionale efficace et valable ; les principaux organismes caractéristiques sous cette optique seront dès lors examinés au cours de l'étude.

CHAPITRE II

LES ORGANISMES D'ACTION DIRECTE, DE COORDINATION, DE STIMULATION ET D'ASSISTANCE

Les considérations qui précèdent avaient pour but à la fois de montrer la complexité du sujet à l'étude et de mieux situer, dans l'ensemble du milieu où ils évoluent, les organismes d'action directe qui constituent le point central d'intérêt.

L'expérience a montré en effet que, dans tous les pays, l'efficacité des résultats obtenus en matière de redressement ou de développement régional a été fonction de celle des organismes qui ont pris en charge l'action nécessaire au sens plus limité que nous considérerons dorénavant dans ce chapitre.

Comme il a été esquissé plus haut, cette action doit nécessairement s'encadrer dans un ensemble plus vaste et son efficacité dépend dans une très large mesure de la façon dont se réalise la coordination avec les autres formes d'action moins directes évoquées au chapitre précédent. Il n'en reste pas moins qu'elle est le véritable moteur du développement régional, parce qu'elle prend en main concrètement les problèmes pratiques.

La description ci-dessous des organismes existants qui ont paru les plus intéressants s'efforcera de faire apparaître les différents facteurs de comparaison, évoqués à la fin du chapitre précédent. Dans ce but, la description des organismes est placée dans le cadre de la politique de développement régional du pays lui-même, en vue de faire mieux saisir la place de l'organisme dans cette politique et de montrer les liaisons des différentes instances agissantes et leurs tâches propres. Cette description permettra sans doute ensuite d'opérer l'examen comparatif en vue de dégager certaines conclusions.

§ 1 — Allemagne (R.F.)

L'ensemble de l'action régionale fait l'objet d'un programme fédéral, dont la responsabilité incombe à l'« Imnos » (comité interministériel pour les problèmes relatifs aux zones critiques), qui fonctionne depuis 1950 sous

l'égide du ministère fédéral de l'économie. Ce comité a désigné tout d'abord en 1951 des « Sanierungsgebiete » (zones d'assainissement).

Celles-ci comprenaient surtout les régions à chômage important ; il fallait y créer des emplois, ce qui exigeait tout d'abord des investissements d'infrastructure ; le chômage disparaissant, elles devinrent des « Bundesausbaugebiete » (zones d'expansion fédérales), dont la délimitation fut revue en 1963 pour tenir compte des régions qui ne participaient pas à l'expansion générale dans la mesure souhaitée, ce qui menaçait d'aggraver la disparité de potentiel économique entre ces régions et les zones de forte concentration démographique.

A partir de 1959, le programme d'action du gouvernement fédéral fut étendu à des « Zentrale Orte » (centres d'aménagement), villes petites et moyennes, situées dans des contrées à prédominance rurale, en général en dehors des zones d'expansion fédérales ; 16 centres furent désignés en 1959, 15 autres vinrent s'y ajouter en 1961 et 17 encore en 1963.

D'autre part, la zone de 40 km de large située le long du « Zonenrandgebiet » (rideau de fer) a été admise en 1954 au bénéfice de l'aide pour des raisons politiques, en vue de compenser les pertes économiques imputables à l'existence du rideau de fer ; certaines parties de la région frontalière constituent également une zone d'expansion. Cette zone contiguë à la ligne de démarcation draine plus de 60 % des fonds d'aide régionale du gouvernement fédéral.

L'« Imnos » établit les directives pour la mise en œuvre du programme fédéral ; des aides (subventions et prêts) sont accordées aux communes et syndicats de communes pour l'exécution de travaux d'infrastructure. Enfin, des aides sont accordées à l'industrie, en vue de la modernisation et de l'extension des entreprises existantes (prêts à 5 %), ainsi que de l'implantation d'établissements nouveaux (prêts à 3,5 %) ; la création d'ateliers d'apprentissage et la construction d'écoles professionnelles sont également encouragées. L'aide du gouvernement fédéral ne peut jamais être qu'un appoint ; elle est conçue comme une aide de démarrage.

Des fonds fédéraux sont prévus par l'« Imnos » pour le financement de cette action régionale.

Pour exécuter son programme d'action régionale, l'« Imnos » utilise le concours des *Länder* ; il incombe à ces derniers de sélectionner les projets, de statuer eux-mêmes sur les moins importants et de soumettre les autres, pour décision, à l'« Imnos » ou au service fédéral mandaté par lui. C'est ensuite aux *Länder* que revient le soin de faire aboutir les projets

agréés. Le *Land* délivre à la commune ou à l'entreprise le certificat d'agrément et contrôle l'utilisation des fonds accordés. Pour les opérations bancaires, le gouvernement officiel fédéral passe par l'intermédiaire des banques centrales du *Land* (organismes de droit public dont le capital appartient au *Land*) ; il conclut avec elles un contrat pour la gestion des fonds d'aide. Les entreprises ou les communes bénéficiaires reçoivent les aides de leur banque habituelle, qui se refinance auprès de la banque centrale du *Land* sur les fonds fédéraux dont elle a été créditée. La banque du bénéficiaire assume toujours, vis-à-vis de la banque du *Land*, la responsabilité totale moyennant la garantie accordée dans bien des cas par le *Land*.

Les *Länder* considèrent en fait le rôle considérable qui leur revient dans le cadre de la politique économique régionale de la République fédérale comme une mission les concernant en propre, attendu qu'ils ont une parfaite connaissance de la situation existant sur leur territoire et des impératifs qui en découlent. L'« *Imnos* » applique ses mesures d'amélioration des structures régionales en étroite coopération avec les *Länder* ; il les fait participer à la sélection des zones de développement et des centres d'aménagement, ainsi qu'à la rédaction des directives de son programme d'action régionale ; c'est aux *Länder* qu'incombe la mise en œuvre de ce programme.

De plus, ils jouissent d'une certaine autonomie, notamment budgétaire ; grâce à des crédits fixés chaque année par leurs lois budgétaires, ils complètent l'action du gouvernement fédéral par des programmes qui leur sont propres et dont la direction est en général assurée par leur ministère des affaires économiques. Ils participent au financement des infrastructures, tant dans les zones d'action fédérale que dans les leurs propres ; ils octroient des prêts et des subventions à des communes, syndicats intercommunaux et autres organismes en vue de la construction de routes, d'adduction d'eau, de l'édification d'écoles, hôpitaux, logements ouvriers.

Les *Länder* ont mis sur pied ou préparent un plan d'expansion placé sous l'égide des services de la planification régionale. Les plans d'aménagement du territoire n'existent d'ailleurs pas sur un niveau supérieur au *Land*.

Une certaine diversité existe entre les *Länder*, du point de vue qui nous occupe, en raison de leur autonomie propre. Les *Länder* ont chacun leur parlement. Cette autonomie est la conséquence de la structure fédérale du pays. Dans la pratique administrative telle qu'elle s'est établie sur la base de la constitution, c'est donc aux *Länder* qu'incombe essentiellement la mise en œuvre d'une politique économique régionale. Le gouvernement

fédéral participe à la définition d'une conception d'ensemble et aux tâches de coordination ; il intervient subsidiairement par l'octroi d'aides financières lorsque l'effort à accomplir dépasse les capacités d'un Land ou lorsque se posent des problèmes d'importance politique majeure.

Enfin, les communes (voir plus loin) prennent l'initiative et assument la responsabilité des différentes mesures pratiques, épaulées en cela par les Chambres d'industrie et de commerce, par les Landräte — qui sont à la tête des « Kreise » (arrondissements), autorités administratives subalternes groupant un nombre assez important de communes — et par les « Bezirksregierungen », autorités administratives groupant un certain nombre d'arrondissements.

Les communes

La structure constitutionnelle de la République fédérale prévoit une gestion autonome pour toutes les questions d'intérêt local, par les communes. Celles-ci disposent donc d'une certaine autonomie, notamment budgétaire.

Les communes se consacrent avec une énergie particulière aux tâches de développement économique régional. D'une part, elles désirent procurer à leurs ressortissants des emplois aux lieux mêmes de leur résidence ; d'autre part, l'accroissement de leur puissance économique leur permet de compter sur des recettes fiscales plus élevées (la patente est une source importante de revenus pour les communes).

Les communes s'efforcent de devenir, en temps utile, propriétaires des terrains réservés à l'industrialisation dans le cadre des plans directeurs d'aménagement, afin de pouvoir les vendre, à des prix raisonnables, aux entreprises désireuses de s'implanter. Si le terrain appartient à un particulier, la commune met en relation les partenaires éventuels ; de même pour les bâtiments vides. Très rarement, elle édifie un bâtiment industriel pour une entreprise, à laquelle elle le donne ensuite à bail ; jamais en tout cas sans être assurée d'un utilisateur.

La mise en viabilité jusqu'au terrain industriel (rues, eau, gaz, électricité, égouts) est une tâche qui appartient légalement aux communes. Aux termes des codes municipaux des Länder, les communes doivent assumer toutes les tâches d'intérêt public de la communauté locale (en passant éventuellement des contrats de concession).

La construction d'écoles et d'hôpitaux est également en principe du ressort des communes, de par la loi ; celles-ci participent d'autre part financièrement aux sociétés de construction de logements.

Ce sont les communes qui assument en premier lieu la publicité auprès des entreprises désireuses de s'implanter ; leurs efforts sont appuyés par les Chambres de commerce et d'industrie, les conseils de Land, les gouvernements de circonscription et les ministères de l'économie des Länder.

Les communes jouissent de l'autonomie administrative. Le contrôle de l'État se borne à constater si des infractions sont commises aux lois existantes.

Pour l'acquisition des terrains industriels ou leur aménagement, elles prélèvent en principe les fonds nécessaires sur leur propre budget ; elles peuvent obtenir, sur les programmes d'action régionale de la Fédération et du Land, des prêts à faible taux d'intérêt et des subventions permettant un financement partiel des travaux de viabilité.

Associations de communes

Les communes collaborent d'autre part étroitement pour l'accomplissement de tâches déterminées d'intérêt commun. Cette collaboration peut s'effectuer par la création d'un organisme de droit privé ou de droit public.

En matière de distribution d'eau, de gaz ou en matière de transport, cette collaboration revêt le plus souvent la forme d'une société de droit privé, en particulier de droit commercial (société par actions ou à responsabilité limitée) ; la société de droit privé a l'avantage de n'être pas soumise au contrôle de l'État et de pouvoir dès lors être gérée comme une entreprise commerciale.

La collaboration intercommunale sous forme de société de droit public a de son côté comme base juridique la loi de 1939 sur l'association dans un but d'utilité publique.

En vertu de celle-ci, les communes peuvent s'associer pour accomplir collectivement une tâche communale déterminée.

L'association est une institution de propre administration communale ; elle peut se donner un statut autonome dans le cadre légal. Tous les droits et devoirs des communes participantes, qui concernent l'objet de l'association, lui sont transférés (à l'exception du droit de lever des impôts) ; le droit de propriété ne peut cependant être cédé sans indemnisation. L'association est soumise au contrôle de l'État ; celui-ci est limité, comme en ce qui concerne les communes, au contrôle de la légalité et ne vise pas la validité du but.

Dans le domaine de la promotion du développement économique il y a jusqu'à présent très peu d'exemples de collaboration entre communes sur les bases précitées ; elles sont cependant à notre avis fort intéressantes et significatives d'une évolution récente dans les idées. C'est ainsi que l'on peut faire ici mention des expériences suivantes :

- a) « *Gesellschaft für den wirtschaftlichen Ausbau des Kreises Unna, mbH* »
(Société pour l'expansion économique du Kreis Unna, mbH)

Elle a été constituée en 1961, avec l'assentiment du Land de Rhénanie-Nord-Westphalie, par le Kreis Unna et quelques communes de celui-ci, sous forme de société à responsabilité limitée. Elle a pour objet l'amélioration de la structure sociale et économique du Kreis par l'établissement d'industries. A cet effet, elle peut acquérir, louer, vendre des terrains ; aider les entreprises industrielles à se procurer les terrains, la main-d'œuvre, les habitations, les financements, etc. ; aider les membres de la société dans les tâches de planification ; exécuter toutes tâches qui concernent l'implantation d'industries. Le capital de la société, de 2 millions de DM au départ, a ensuite été porté à 4 millions de DM. La société peut emprunter et donner sa garantie. Les frais de gestion non couverts par des rentrées sont supportés par le Kreis.

Depuis 1963, elle a implanté 12 nouvelles entreprises et assisté une série d'autres sur le plan technique et financier.

- b) « *Trierer Hafengesellschaft mbH und Zweckverband Wirtschaftsförderung im Trierer Hafengebiet* »
(Société portuaire de Trèves mbH et association pour l'expansion économique du port de Trèves)

La première, société privée, à responsabilité limitée également, a été créée en 1962 par le Land de Rhénanie-Palatinat, la ville de Trèves, le Kreis et deux communes sur le territoire desquelles le port est établi. Elle a pour objet tout ce qui concerne la création et la gestion d'un port public sur la Moselle. La seconde, de statut public (basé sur la loi de 1954 relative aux associations dans le Land), a été créée en 1962 par les mêmes participants que la société portuaire précitée. Elle a pour objet l'industrialisation des terrains qui se raccordent au port de Trèves : établissement de plans, préparation et exécution de voies de communication nouvelles et amélioration des anciennes, prise en charge de toutes mesures nécessaires à la mise en valeur industrielle ; son intervention s'achève avec la vente des terrains aux entreprises industrielles, à qui il incombe d'ériger les usines et de pourvoir au financement nécessaire. Tous les droits et devoirs

des deux communes participantes relatifs à cet objet sont transférés à l'association, qui agit donc directement à leur place. Les frais de l'association sont couverts par des rentrées provenant de taxes imposées aux entreprises qui se sont implantées et aux entreprises existantes, de différentes contributions et surtout par une contribution des membres participants. Ceux-ci se sont engagés à prêter leurs services pour l'exécution des tâches de l'association.

c) « *Interessengemeinschaft Rhein-Ems* »
(communauté d'intérêts Rhin-Ems)

C'est une communauté de travail groupant les communes et les syndicats intercommunaux de la zone frontalière entre le Rhin et l'Ems, à cheval sur le Land de Basse-Saxe et le Land de Rhénanie-Westphalie. Elle a notamment pour tâche de développer les transports, l'économie, la culture et les loisirs et de coopérer à la coordination des projets de développement à l'intérieur de la zone de compétence ainsi que dans la zone frontalière néerlandaise.

Il paraît également intéressant de mentionner le fait que, en Rhénanie-Westphalie et en Rhénanie-Palatinat, les communes sont aidées par des *sociétés de développement économique*, de droit privé, sociétés à responsabilité limitée :

- La « *Rheinland-Pfälzische Gesellschaft für Wirtschaftsförderung* » a été créée par les Chambres de commerce et d'industrie de Coblençe et de Trèves, qui sont les seuls associés ; elle a pour objet de contribuer à une amélioration des structures par la création d'activités nouvelles, principalement dans les zones de développement homologuées. Elle agit par l'action publicitaire ou par voie de consultations ; elle cherche le contact avec les entreprises désireuses de s'implanter, leur propose des localisations et les met en relation avec les services compétents. Les frais de gestion sont couverts par des subventions du Land.
- La « *Rheinisch-Westfälische Industrieförderungsgesellschaft* », fondée en 1960, a comme sociétaire unique le Land, dont les subventions couvrent les dépenses. Elle a essentiellement pour tâche de conseiller les entreprises désireuses de s'implanter dans les zones de développement.

§ 2 — Pays-Bas

Après la deuxième guerre mondiale, le gouvernement décida de stimuler l'industrialisation pour prévenir un chômage structurel généralisé. Durant les années 1950 et 1951, il prépara des plans de développement pour

9 régions et pour 4 communes où, suivant les données d'avant et d'après guerre, il existait un chômage important. En 1959, le gouvernement ajouta un nouvel objectif à sa politique régionale : s'efforcer d'obtenir une répartition plus égale de la population sur l'ensemble du pays, pour éviter notamment une concentration trop forte dans l'ouest. Par la suite, la politique régionale fut plus encore orientée vers la répartition plus égale des occasions d'emploi sur toutes les parties du pays. Le gouvernement veut, par la promotion de l'industrie dans les « *stimuleringsgebieden* » (zones à stimuler), obtenir que ces territoires se développent assez pour devenir des centres d'attraction pour l'industrie, de telle manière qu'à la longue la répartition souhaitée de la population soit assurée.

C'est le ministre des affaires économiques qui assume la responsabilité de cette politique, prépare les plans et propositions au gouvernement et aux États généraux et veille à l'exécution de ceux-ci.

La politique actuelle en matière d'industrialisation régionale vise surtout à améliorer l'infrastructure des *zones à stimuler* désignées par le gouvernement, notamment par la construction de routes. En outre, l'industrialisation des localités situées dans ces zones et classées comme « *ontwikkelingskernen* » (centres d'expansion) est stimulée par un régime de primes à la construction de bâtiments industriels et par l'octroi de réductions sur le prix des terrains industriels.

Les mesures prises sont d'ampleur relativement limitée. Les régions à stimuler aux Pays-Bas ne sont pas des régions dévalorisées ou très appauvries ; elles manquent seulement d'occasions d'emploi industriel.

Les mesures à prendre consistent dès lors simplement à créer des routes — la plupart du temps aussi à améliorer les routes existantes ou accélérer l'exécution de celles prévues au plan routier — routes qui relient les régions à stimuler à l'ouest du pays ; d'autre part, à préparer des terrains industriels et améliorer certains facteurs d'implantation intéressant l'industrie.

En ce qui concerne le programme des travaux pour l'amélioration de l'infrastructure, ce sont les administrations provinciales qui, éclairées par les E. T. I. « *Economisch Technologisch Instituten* », introduisent les propositions. Une commission interdépartementale pour le développement économique des régions-problèmes apprécie ces propositions. Le ministre des affaires économiques et celui des transports et du *waterstaat* prennent ensuite leurs décisions. De même, les projets relatifs aux terrains de sport, jeux récréation, etc. sont introduits par les administrations provinciales auprès du ministère des affaires économiques et du ministère de l'éducation,

des arts et des sciences, à travers une commission interdépartementale spécialisée. De même encore dans les domaines de l'hygiène sociale et des besoins culturels.

Le ministre des affaires économiques établit ensuite des plans qui sont soumis au conseil ministériel pour l'aménagement du territoire, ensuite, au conseil ministériel pour les affaires économiques et, enfin, au Conseil des ministres.

De ce qui précède, il apparaît que le cours des choses aux Pays-Bas montre beaucoup de ressemblance avec ce qui se passe en Allemagne. Aux Pays-Bas, l'ensemble de l'action régionale est dirigée par le haut, c'est-à-dire par l'État. En outre, il est minutieusement indiqué ce que d'autres organismes, notamment les communes, sont autorisés à faire.

Les mesures applicables à ces zones et centres comportent donc :

- la mise en valeur de terrains industriels ;
- l'amélioration des moyens de communication ;
- l'équipement en services d'utilité publique ;
- la construction de bâtiments industriels avec primes ;
- la promotion de l'enseignement technique ;
- la mise à disposition de logements pour le cadre des entreprises se fixant dans la région.

Les communes sont en réalité les organismes d'action régionale à prendre en considération, l'État traçant le cadre dans lequel cette action doit s'exercer. A elles revient l'initiative de préparer les terrains destinés à l'industrie, terrains prévus dans le plan de développement de leur territoire, qu'elles sont tenues d'élaborer. Elles s'efforcent d'en devenir propriétaires, afin de pouvoir les vendre ou les louer à long terme, dans des conditions favorables, aux industriels.

Elles s'efforcent, par la publicité et le contact, d'attirer des entreprises sur ces terrains industriels.

Il y eut même, pendant tout un temps, une concurrence excessive entre toutes les communes désireuses d'attirer des investissements, en offrant des avantages exagérés et l'État dut y mettre un frein.

Quoique l'action soit en très grande partie l'œuvre des communes, il y a lieu de noter l'exemple de quelques *associations de communes*, que l'on peut considérer comme des organismes nouveaux, et qui ont développé

une activité notable en dehors du cadre institutionnel traditionnel ; certaines ont reçu le nom d'« Industrieschap », les autres, de « Havenschap ».

Une loi de 1950 organise la collaboration entre communes dans la perspective d'un but défini ; pour autant que ceci soit nécessaire pour atteindre le but fixé, les communes collaborantes agissent comme une seule commune et l'organisation de cet ensemble est entièrement comparable à celle d'une commune. Un secrétariat est chargé des affaires journalières.

Dans différents cas, des groupes de communes ont ainsi conclu un accord de collaboration ayant pour but de promouvoir l'installation d'entreprises et le développement économique ou le bien-être régional. L'association a pour tâche principale la publicité pour l'établissement d'entreprises sur le territoire des communes collaborantes et les missions de recommandation pour l'amélioration de l'infrastructure. L'établissement des terrains industriels reste la tâche des différentes communes.

Les frais d'administration et de publicité, ainsi que les frais d'enquête, constituent les seules dépenses ; ils sont répartis entre les communes proportionnellement au nombre d'habitants ; dans certains cas, la province apporte une contribution aux frais de publicité et d'enquêtes qui sont engagés par ces associations ou à leur profit.

La mise sur pied de consultations nombreuses entre communes est ainsi rendue plus facile par cette collaboration ; la concurrence dans l'attraction de nouvelles entreprises en est d'autre part quelque peu réduite ; l'association dispose de plus de ressources notamment pour les enquêtes nécessaires.

Il faut cependant remarquer que le résultat de ces associations de communes n'a pas été très grand jusqu'ici. Le meilleur résultat a été atteint dans les cas où le nombre des communes participantes est resté très petit et l'objectif limité et concret. Il y a aussi des exemples où une commune conclut, en vue d'un but concret, un accord de collaboration avec l'État ou la province, sur la même base légale que celle décrite ci-avant pour la collaboration entre communes. Un bon exemple en est la « Havenschap Delfzijl ». Celle-ci a pour objet la direction, l'entretien et l'exploitation du port de Delfzijl, ainsi que la création et la gestion de terrains industriels dans cette commune. Cette structure peut être comparée quelque peu à celle de la société portuaire de Trèves.

A l'échelon provincial, aucune action proprement dite n'est exercée, si ce n'est l'exécution des routes, ponts et voies d'eau d'intérêt provincial.

§ 3 — Belgique

Depuis 1939, un certain nombre de lois ont été votées en vue d'encourager, de façon générale, les investissements industriels et artisanaux ; plus particulièrement en 1953, 1955, 1957 et 1959. Il s'agit de mesures destinées à favoriser l'expansion économique sur l'ensemble du territoire.

Pour la première fois en 1959, une loi a été votée en vue d'instaurer des mesures spéciales destinées à combattre les difficultés économiques et sociales de certaines régions.

Cette loi a pour objectif de promouvoir l'intérêt général par une répartition équilibrée de l'activité économique et de la prospérité entre les différentes régions du pays et de combattre les difficultés économiques et sociales spécifiques de certaines d'entre elles, appelées régions de développement. Une aide spéciale de l'État est prévue au bénéfice de ces régions ; elle consiste principalement :

- en bonifications d'intérêt accordées à des emprunts consentis par des organismes publics ou privés de financement des investissements industriels ;
- en subventions en capital, pour les investissements industriels ;
- en exonération du précompte immobilier, pendant 5 ans, pour ces investissements ;
- en bonifications d'intérêt pour les emprunts faits par les pouvoirs publics subordonnés (communes, intercommunales, provinces) pour la réalisation de travaux d'infrastructure et d'aménagement de zones industrielles.

Les régions bénéficiant au même moment d'une aide spéciale ne peuvent compter au total une population supérieure à 15 % de l'ensemble du royaume.

Il a été ainsi désigné 15 régions de développement pour des raisons de chômage permanent important ou d'émigration d'une partie notable de la population, ou encore de déplacements importants de la main-d'œuvre ou enfin de déclin effectif ou imminent d'activités économiques devant avoir une répercussion défavorable sur le plan régional.

Cependant, dès 1952, le gouvernement avait créé un service administratif nouveau, au sein du ministère des affaires économiques, en vue de susciter la naissance et d'encourager les initiatives régionales et locales susceptibles d'apporter une contribution valable à la réanimation régionale, de façon

que la région fasse elle-même l'effort nécessaire, soutenue par l'État. Jusqu'en 1959, les initiatives, quoique nombreuses, ne se sont manifestées sous forme d'action directe valable que dans le chef de quelque *communes ou villes* dont les problèmes étaient particulièrement graves sur le plan économique et social et dont les édiles avaient pris conscience du rôle actif qu'ils pouvaient jouer dans le redressement de la situation. Ces communes ou villes obtinrent des résultats remarquables sur le plan de l'industrialisation en utilisant les ressources normales à leur disposition, c'est-à-dire leurs moyens techniques et financiers propres, les approbations nécessaires des autorités provinciales et gouvernementales et les moyens d'emprunt au Crédit communal de Belgique. Leur action se manifesta surtout sur deux plans principaux : la création et l'aménagement de terrains industriels et la recherche d'entreprises susceptibles d'y implanter des usines.

La plupart des gouverneurs de province déployèrent aussi progressivement une activité de plus en plus grande, pour stimuler le développement économique et social de leur province. Suscitant au début la création d'organismes d'étude et d'information, ils s'efforcèrent de plus en plus d'intervenir activement dans la solution des problèmes concrets qui se posaient ; notamment dans l'information des entreprises sur les possibilités d'implantation industrielle de la province, et dans la solution des problèmes que posait cette implantation ; surtout aussi en intervenant auprès du gouvernement et des administrations centrales pour obtenir les décisions et les aides nécessaires.

Dans le cas de communes moins importantes, se dessina assez rapidement la tendance à l'association, qui permet de consacrer à l'action des moyens plus substantiels que ceux dont dispose normalement une simple commune et en même temps facilite l'accès à une conception plus efficace d'une politique valable de développement régional. La loi de 1922 sur l'association des communes dans un but d'utilité publique fut utilisée dans ce but. La constitution d'*intercommunales* en vue du développement régional sur cette base suscita cependant des objections, car la loi prévoit cette association pour des objets d'un intérêt communal bien déterminé, c'est-à-dire par exemple pour la distribution d'eau, de gaz ou d'électricité ; l'action régionale dépassait cette conception. C'est pourquoi la loi de 1959 a prévu l'existence de *sociétés d'équipement économique régional* ; les communes peuvent participer à la création de telles sociétés ; elles n'y disposent cependant pas obligatoirement de la majorité absolue, comme ceci est le cas pour les associations du type loi de 1922. Ces sociétés d'équipement ont pour objet d'affecter des terrains à des fins industrielles, de les amé-

nager, de les équiper, d'y construire des bâtiments industriels ou artisanaux et de vendre, concéder ou louer ces terrains ou bâtiments à des personnes physiques ou morales de droit privé, avec charge de les utiliser aux fins pour lesquelles ils ont été aménagés. Les personnes physiques ou morales de droit privé peuvent être membres des sociétés susdites ; les pouvoirs publics (État, provinces et communes) doivent disposer ensemble de la majorité des parts et, parmi les parts dévolues à ces pouvoirs publics, les communes doivent disposer d'au moins la moitié.

Depuis 1958, une vingtaine d'intercommunales ont ainsi été créées, soit sur base de la loi de 1922, soit sur base de la loi de 1959, soit sur base des deux lois simultanément. Plusieurs d'entre elles sont vraiment intéressantes sur le plan de l'action directe qui nous occupe ici. La plupart des sociétés intercommunales ont pour objet non seulement l'expansion économique mais aussi l'aménagement du territoire ; pratiquement cependant leur intervention s'exerce jusqu'ici surtout dans le premier domaine, c'est-à-dire la création de zones industrielles, leur aménagement, la mise à disposition de bâtiments industriels, la recherche d'investisseurs, la solution des problèmes de transport, de logement des ouvriers, l'accueil régional, etc.

La province joue souvent un rôle important dans ces intercommunales et parfois même déterminant ; certains gouverneurs de province y sont extrêmement actifs.

L'État peut prendre des participations dans les sociétés d'équipement économique régional, contre-partie d'apports (biens immeubles ou mobiliers, prestations de services, numéraire) ; la prise de telles participations est subordonnée à la condition que les statuts prévoient la désignation de commissaires du gouvernement et soient approuvés par arrêté délibéré en Conseil des ministres. Dans la pratique, l'État n'a jusqu'ici participé à aucune des sociétés créées.

En vertu de la loi de 1959, les pouvoirs publics et, en vertu de la loi de 1922, les communes, doivent toujours disposer de la majorité des voix dans les différents organes d'administration ou de gestion ; au surplus, le président de chacun de ces organes doit être choisi parmi les représentants du groupe des pouvoirs publics. La majorité des administrateurs (en général les deux tiers) sont en fait des représentants des communes. Chaque année, le conseil d'administration choisit parmi ses membres un président. Il choisit aussi un administrateur auquel il délègue la partie de ses pouvoirs que nécessite la gestion journalière de la société.

Les sociétés intercommunales jouissent d'une autonomie mitigée par des relations de subordination avec la province et l'État, ainsi que par la

limitation de leurs moyens financiers. Le gouvernement a le droit de contrôler toutes les opérations des sociétés et, à cette fin, d'exiger d'elles tous états et renseignements ; il peut s'opposer à l'exécution de toute mesure qu'il jugerait contraire à la loi, aux statuts ou à l'intérêt général ; les sociétés sont tenues de communiquer à l'autorité de tutelle (députation permanente du conseil provincial et ministère de l'intérieur) les dossiers des contrats ; la communication préalable des dossiers est prescrite ; une procédure d'examen expéditif est cependant prévue. Chaque année, les comptes des sociétés sont soumis à l'approbation du ministre de l'intérieur. A cet effet, le bilan, le compte des profits et pertes sont transmis, endéans les 15 jours de leur approbation par l'assemblée générale annuelle, au gouverneur de la province pour avis de la députation permanente du conseil provincial.

La plupart des sociétés collaborent activement avec les administrations communales dans la rédaction des plans d'aménagement, la délimitation des zones industrielles, l'action de propagande, l'élaboration des travaux d'infrastructure nécessaires et dans la recherche du soutien des pouvoirs centraux pour de tels projets. Plusieurs d'entre elles participent activement aux réunions périodiques de coordination qui se tiennent au niveau régional entre les chefs des administrations des ponts et chaussées, de l'aménagement du territoire, des finances, des services techniques provinciaux, etc.

Le capital propre de ces sociétés, provenant des apports des participants, est relativement peu important. Les quatre sociétés les plus importantes ont démarré avec un capital variant de 10 à 100 millions de francs belges. Leur statut prévoit qu'elles peuvent recevoir des libéralités et des subventions des pouvoirs publics ; à ce dernier titre, elles sont sur le même pied que les communes qui peuvent recevoir des subventions de l'État pour des travaux d'infrastructure relatifs aux routes, à l'approvisionnement en eau, gaz, électricité, aux égouts, etc. De même, elles peuvent faire appel à des emprunts auprès du Crédit communal de Belgique, garantis par elles-mêmes ou par certaines des communes participantes.

Elles peuvent également prétendre aux aides financières de l'État prévues par les lois des 17 et 18 juillet 1959 en vue de favoriser l'expansion économique, plus particulièrement dans les régions dites de développement. (Bonifications d'intérêt sur les emprunts au Crédit communal de Belgique, garantie de l'État, subventions en capital, exonérations fiscales.)

Parmi les quatre sociétés les plus actives, deux sont à mentionner où l'initiative et l'impulsion reviennent en ordre principal à la province ; dans les deux autres, ce sont les communes qui ont le leadership.

Les sociétés d'équipement économique régional ont, pour la plupart, joué un rôle extrêmement actif dans le développement, de leur région, malgré leur courte existence. L'I. D. E. A. hennuyère a pris en charge de nombreux travaux d'exécution dans les zones industrielles principales de Ghlin-Baudour et Seneffe-Manage, dont l'État lui-même a pris en main la création et l'aménagement ; elle a d'autre part lancé d'autres zones industrielles secondaires, recherché et facilité l'implantation de nouvelles entreprises et préparé un programme de construction de logements pour ouvriers. De même, la Société provinciale d'industrialisation de Liège, la « Leiedal » à Courtrai et « Veneco » à Gand ont acquis et aménagé des zones industrielles, procédé à l'aménagement de leur infrastructure, recherché des investisseurs, qu'ils ont aidé à s'implanter dans les zones équipées.

Au plan gouvernemental, il a été créé, depuis 1959 un *comité ministériel de la politique régionale*, qui est saisi de tous les problèmes importants du point de vue régional, à l'initiative du ministre des affaires économiques ; à travers ce comité se réalise la coordination nécessaire entre les différents ministères concernés par les problèmes de développement régional et notamment le ministère des travaux publics dont dépend l'aménagement du territoire. Le premier ministre joue souvent un rôle important également ; c'est ainsi qu'en 1958 furent désignés par lui deux *commissaires du gouvernement*, responsables de la politique en faveur de deux régions-test, ainsi désignées, en raison de leurs problèmes graves, pour servir d'exemples d'interventions gouvernementales très importantes : il s'agit du Borinage, dans le sud du pays, région minière à reconvertir et du Zuiderkempen-Hageland dans le nord, région à développer.

L'action fut donc, dans ces deux cas, entièrement dirigée par l'État lui-même et continue à l'être à l'heure actuelle, avec le concours de deux sociétés d'équipement économique régional existantes.

En 1961, le gouvernement établit, à la suite d'études fouillées, un plan de reconversion pour le Borinage et le Centre ; de même il établit ensuite un plan de développement pour le Zuiderkempen. Les zones industrielles de ces deux régions furent choisies, créées et équipées à l'initiative et sous la responsabilité directe des services gouvernementaux eux-mêmes, principalement du ministre des affaires économiques, qui assume la responsabilité principale et coordonne les interventions nécessaires. La collaboration avec la région continue à s'opérer essentiellement à travers la société d'équipement existante.

Le gouvernement a ensuite préparé un plan de développement pour le Westhoek, région située à l'ouest du pays. L'évolution récente des idées

conduit le gouvernement à considérer qu'il faut renforcer le statut des sociétés d'équipement et des intercommunales. Il a ainsi préparé un projet de loi sur les *sociétés de développement régional*, qui doit encore être déposé au Parlement. Ces sociétés, qui seront une forme plus évoluée des intercommunales et des sociétés d'équipement, doivent lui permettre de décentraliser efficacement son action, de disposer dans chaque région d'un organisme représentatif de celle-ci et qualifié pour agir, constitué de façon homogène dans les différentes parties du pays, poursuivant des buts similaires et disposant de moyens suffisants. Il sera ainsi plus aisé d'équilibrer, dans la perspective de l'expansion économique nationale, les interventions nécessaires pour chacune des régions. A l'occasion de l'étude de ce projet s'est posée la question de savoir s'il convenait de définir le champ géographique d'intervention des S. D. R. sur la province ou s'il était préférable de choisir des entités plus grandes, indépendantes des limites provinciales ; ces deux thèses ont fait l'objet de longues discussions ; il semble cependant, pour des motifs pratiques, en raison notamment de l'existence du centre d'intervention que constitue le gouvernement provincial, de même que du dynamisme dont ont fait preuve nombre de gouverneurs et d'instances provinciales, que la base du découpage en régions pour les S. D. R. sera sans doute la province.

Enfin, il convient de signaler l'existence de deux organismes privés, constitués en vue de contribuer à la solution des problèmes régionaux en aidant notamment les entreprises à résoudre leurs problèmes d'adaptation ou d'extension et les instances régionales dans leurs efforts de création et d'aménagement de zones industrielles. Il s'agit de « Socorec », pour la partie wallonne et de « Venex », pour la partie flamande.

§ 4 — France

Dans ce pays, la richesse et la multiplicité de forme, de structure et de compétence des initiatives d'action régionale a été telle, depuis la guerre, qu'il est extrêmement malaisé d'en faire une synthèse. Une évolution considérable s'est d'ailleurs manifestée au cours des années et elle est sans doute loin d'être à son terme ; cette évolution est allée dans le sens d'un regroupement des innombrables organismes qui, à l'échelon local et régional, se sont manifestés en vue de promouvoir le développement économique et social. Le gouvernement a stimulé ce regroupement et orienté la compétence des divers organismes en organisant leur agrément en vue d'un certain nombre de fonctions déterminées dans le cadre de sa politique d'action régionale et d'aménagement du territoire. Il faut noter

à cet égard combien l'action du gouvernement et celle des organismes spécialisés (parapublics ou privés), sont à présent étroitement conjuguées, en ce qui concerne ces deux formes essentielles du développement économique et social régional. Un des soucis majeurs de l'action régionale est en effet d'associer les forces économiques et sociales à l'aménagement du territoire.

La politique régionale française est fondée sur deux principes de base : d'une part, l'étude de la vocation rationnelle spécifique de la région ; d'autre part, la coordination des objectifs régionaux et du plan national.

Cette politique est passée par trois phases :

- 1° Désignation de zones critiques (sous-emploi ou risque de sous-emploi) et de zones spéciales d'action rurale ;
- 2° Désignation de zones de conversion (autour des grandes villes) ;
- 3° Désignation de pôles de développement, fondée sur l'étude des possibilités de développement. Le but est de stimuler la croissance économique régionale à partir d'un ou de plusieurs centres dynamiques. (Selon les régions.)

Aujourd'hui on distingue, dans la perspective d'une action de développement industriel, quatre types de régions suivant le genre de problèmes et des mesures correspondantes :

- a) Les régions Ouest : action pour stimuler le développement régional ; primes pour l'établissement de nouvelles industries et l'extension des industries existantes, avantages fiscaux, spécialement importants autour des huit pôles de croissance désignés ;
- b) Les régions de conversion, où l'action se poursuit mais à titre temporaire, par exemple en Lorraine (minerai, chemins de fer), dans le Nord (textiles), en Auvergne (charbon) ;
- c) Les petites régions en difficulté où l'aide est accordée à l'industrie en général (excepté dans l'Ouest où l'aide est accordée à des industries particulières) ;
- d) Les régions qui reçoivent une aide fiscale exceptionnelle.

Actuellement, depuis 1961, un *comité interministériel pour l'aménagement du territoire et l'action régionale*, est l'organisme de décision gouvernemental en matière des grandes orientations spécifiques et des actions à réaliser dans les limites du plan national, du budget et des principes de la politique économique générale.

Les décisions du comité sont préparées par la *Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*, créée en 1963 auprès du premier ministre. C'est avant tout un organisme de coordination et d'impulsion. De coordination, d'une part, entre les différents départements ministériels dont l'intervention est requise pour le développement économique et social régional et, d'autre part, entre le pouvoir central, les pouvoirs régionaux et les divers organismes régionaux influents. D'impulsion, pour orienter les conceptions et les décisions des administrations dans une optique et pour les sensibiliser aux problèmes régionaux les plus aigus. Elle étudie, avec les différents départements compétents, les dossiers susceptibles de constituer les actions spécifiques qui orienteront l'action des différents ministres gestionnaires des crédits vers les perspectives d'aménagement du territoire ; elle prépare ainsi la régionalisation des programmes d'équipement, établis par le *Commissariat au plan* dans une perspective nationale et sectorielle, avec le souci de les infléchir dans un sens favorable aux régions en retard. Elle assume en outre la gestion du Fonds d'intervention pour l'action régionale (F. I. A. T.) et peut ainsi intervenir directement pour accélérer le processus de certaines opérations.

Cet organisme est conçu comme un état-major assez léger constitué d'une équipe de jeunes techniciens.

Sur le plan régional, il convient de signaler tout d'abord l'effort entrepris par l'État depuis de longues années pour créer des circonscriptions administratives homogènes, effort qui trouve son aboutissement actuel par la réforme administrative du 14 mars 1964 sur l'organisation de la région et les pouvoirs du *préfet de région* ; c'est ce haut fonctionnaire qui met en œuvre la politique du gouvernement en ce qui concerne le développement économique et l'aménagement de sa région. Le préfet est le détenteur unique des pouvoirs administratifs dans le département ; la plupart des services de l'État sont réunis sous sa responsabilité. Dans son rôle économique, la principale de ses attributions est de préparer la tranche régionale du plan national de développement économique et social, et d'en assurer ou faire assurer l'exécution, c'est-à-dire de définir les perspectives de son développement et les équipements publics qui y seront réalisés. Dans ce domaine, il (le préfet de région) est assisté d'un organisme consultatif, la *conférence administrative régionale*, qui comprend les préfets des départements de la région et les fonctionnaires à compétence régionale ou départementale intéressés. Il apparaît dès à présent nécessaire de placer auprès de lui un état-major économique et technique permanent qui lui fournisse les moyens de son autorité : la mission régionale prévue par les textes sur la réforme régionale de mars 1964. Les membres de la mission

qui est actuellement mise en place auprès des préfets de région seront appelés à élaborer les travaux concernant la régionalisation du V^e plan.

Les collectivités publiques, départements et communes, ont la responsabilité classique des équipements d'infrastructure qui présentent un intérêt départemental ou communal ; ceci est vrai en particulier pour l'aménagement des zones industrielles et les structures d'accueil indispensables à l'expansion économique et à la décentralisation industrielle. Mais, soit que certains de ces équipements excèdent la zone de compétence d'une commune, soit qu'ils nécessitent la mise en jeu d'opérations complexes, soit qu'ils exigent des financements excédant les ressources disponibles de ces collectivités, soit que les procédures de droit public auxquelles ces collectivités sont soumises apparaissent peu aptes à ces types de réalisations, il est apparu nécessaire de trouver une formule juridique nouvelle permettant de pallier les inconvénients signalés ci-dessus : ce sont les *sociétés d'économie mixte* unissant en leur sein les capitaux de collectivités publiques et de groupements privés et obéissant dans leur fonctionnement aux principes de droit privé ; leur examen sera repris plus loin. Elles agissent toujours comme concessionnaires soit de l'État, soit des départements et communes ou de leurs groupements.

Des modifications du code municipal ont, en 1955, étendu le cadre de l'intervention communale au point que tout le domaine économique et social lui est aujourd'hui ouvert, la seule réserve tenant à la nécessité de justifier d'un intérêt communal. Le département a, lui aussi, acquis en 1955 les plus larges possibilités ; il peut, par décision motivée du conseil général, décider d'intervenir dans le domaine économique et social lorsqu'un intérêt départemental le justifie.

L'intervention des collectivités locales peut être directe, ou se faire au travers de ces modes classiques que sont la régie et la concession ; cette dernière a vu, pour les communes et les départements, son champ d'application très largement étendu par le code de l'urbanisme, qui institue la concession d'équipement pour les aménagements de zones industrielles, d'habitation ou d'agglomérations nouvelles.

Lorsque l'importance des opérations à réaliser dépasse le cadre d'une commune ou même d'un département, le recours est fréquent à des organismes intercommunaux et interdépartementaux, *établissements de droit public*, qui sont :

- a) *Le syndicat de communes* : des réformes de 1959 ont considérablement simplifié et assoupli la législation des syndicats de communes ; ceux-ci peuvent être créés, même si une minorité de communes refuse d'y

- adhérer ; ils peuvent avoir des objets multiples ; la possibilité de voter des « centimes » leur est facilitée ;
- b) *Le district urbain* : créé en 1959 en vue de gérer, dans les agglomérations, les services publics et d'exécuter les travaux dont le champ d'application dépasse le cadre du territoire communal ;
 - c) *Le syndicat mixte* peut réunir, en vue de la constitution d'un service public d'intérêt commun, des pouvoirs publics et tous autres établissements publics ;
 - d) *Les ententes et institutions interdépartementales*, régies par la loi de 1871.

Des établissements publics comme les Chambres de commerce et d'industrie ou les établissements publics d'équipement s'occupent également de la création et de l'aménagement de zones industrielles, de zones d'habitation ou d'agglomérations nouvelles.

L'intervention des collectivités locales peut également se faire de façon indirecte en participant au capital d'une *société d'économie mixte* ; cette forme d'intervention a pris une importance extrêmement considérable en raison des avantages qu'elle présente.

Il faut d'ailleurs distinguer plusieurs types de telles sociétés :

La société d'économie mixte de droit commun
(décrets de 1955 et 1959)

C'est une société classique au capital social de laquelle participe une collectivité publique et qui, de ce fait, se trouve soumise, quant à sa gestion, à certaines règles particulières. Elle est intégralement régie par le *droit civil* et le *droit commercial* ; ses agents ne sont pas des fonctionnaires ; elle n'est pas tenue par les règles de la comptabilité publique ni par celles relatives aux marchés et aux adjudications publiques ; la majorité y fait loi ; en pratique, elle revêt toujours la forme de société anonyme, sans que cette pratique ait valeur de règle de principe.

La possibilité pour les collectivités publiques d'intervenir dans le domaine économique et social est limitée par la pratique administrative suivant certaines règles : l'opération projetée doit présenter un intérêt public, départemental ou communal ; cet intérêt doit être direct ; les études ou les travaux doivent présenter par eux-mêmes un caractère public ; la création de la société ne doit pas porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie ; elle ne doit être utilisée que lorsqu'elle est la mieux appropriée au but poursuivi.

Les collectivités locales participant au capital sont représentées au conseil d'administration ; de même, un commissaire du gouvernement y est présent (obligatoirement, si les collectivités possèdent plus de 50 % du capital social). La participation des collectivités est décidée par le conseil général ou le conseil municipal, avec approbation du ministre de l'intérieur et du ou des ministres intéressés ; toutefois, s'il s'agit de sociétés concessionnaires de services publics à caractère industriel et commercial et si les statuts sont conformes à des statuts types publiés en 1960, l'approbation des participations communales est de la compétence des préfets.

La mission de la société doit être très précise, étude, réalisation d'investissements ou gestion ; mais en aucun cas les statuts ne doivent prévoir la réalisation d'opérations relevant de techniques juridiques différentes. L'objet peut être l'exploitation de services publics traditionnels, l'aménagement d'équipements sportifs ou touristiques et l'équipement de zones d'habitation ou de zones industrielles. Le capital doit être en rapport avec l'importance des opérations immédiatement envisagées, ni trop élevé, ni trop réduit et cela pour des considérations pratiques. Les statuts types prévoient que la durée de la société doit normalement, pour les sociétés concessionnaires, être limitée à la durée de la concession (majorée des délais de liquidation) ; pour les autres, ne pas dépasser 30 ans sauf pour la construction de logements destinés à la location, où elle peut atteindre 99 ans.

La participation des collectivités ne peut, en règle générale, excéder 65 % du capital social ; la majorité des deux tiers rend en effet celui qui la détient maître incontesté de l'affaire, (loi de 1867) ; la majorité du capital doit d'autre part appartenir à des personnes publiques dans les sociétés constituées pour la réalisation de grands aménagements régionaux, dans les sociétés d'équipement, d'autoroutes, etc.

La société ne peut agir dans un domaine qui touche aux prérogatives des collectivités que si elle a obtenu une concession ou si elle a passé une convention avec celles-ci, toutes deux soumises aux procédures légales normales.

Il existe de très nombreuses sociétés d'économie mixte ; elles ont en règle générale la qualité juridique de concessionnaire de services d'intérêt public local, qu'il s'agisse de tâches de gestion traditionnelles — telles que les transports en commun, l'évacuation et le traitement d'ordures ménagères — ou de l'équipement au sens le plus large du terme : aménagement d'agglomérations nouvelles, de zones d'habitation ou de zones industrielles,

construction de bâtiments à usage industriel en vue de leur vente ou de leur location, rénovation urbaine, construction et gestion de logements, équipement touristique de stations de sport d'hiver.

On peut reclasser les différentes sociétés d'économie mixte en plusieurs catégories :

- les S. E. M. d'équipement :
 - rénovation urbaine,
 - aménagement urbain,
 - construction d'immeubles industriels en vue de leur cession ou location ;
- les S. E. M. de construction immobilière ;
- les S. E. M. pour la construction et l'exploitation d'autoroutes ;
- les S. E. M. de gestion des marchés d'intérêt national ou de commercialisation des produits ;
- les sociétés pour la mise en valeur de certaines régions (loi du 24 mai 1951).

Les sociétés constituées pour la construction et la gestion d'autoroutes ainsi que celles constituées pour la mise en valeur de régions sont concessionnaires non de collectivités locales, mais de l'État.

Trois catégories de S. E. M., les S. E. M. pour la mise en valeur de certaines régions, les S. E. M. de rénovation urbaine et les S. E. M. d'autoroutes reçoivent une aide directe de l'État.

S. E. M. pour la mise en valeur de certaines régions

Il s'agit de S. E. M. dont les statuts sont approuvés par un règlement d'administration publique. Lorsque l'aménagement de régions nécessite la réalisation de travaux concernant plusieurs départements ministériels et met en œuvre diverses sources de financement, une loi de 1951 permet de confier à un établissement public ou à une S. E. M. l'étude, l'exécution et l'exploitation ultérieure des ouvrages indispensables. L'objet et les travaux à exécuter sont fixés respectivement par une convention et un cahier des charges annexés au décret. Les sociétés de ce type ont, dans la pratique, une vocation plus spécialement agricole. A citer notamment la Compagnie d'aménagement du Bas-Rhône et du Languedoc, constituée en 1955, la Compagnie d'aménagement des Coteaux de Gascogne, la Société du canal de Provence, la Société pour la mise en valeur agricole de la Corse, la Société de mise en valeur des friches de l'Est. Il s'agit

là d'une action véritablement régionale, mais orientée plus spécialement vers des problèmes agricoles. La mise en place de ces sociétés a été justifiée par un souci de réaliser de façon coordonnée des travaux relevant de la compétence de plusieurs ministères. Elles peuvent bénéficier de prêts du Fonds de développement économique et social et procéder aux expropriations nécessaires ; leurs travaux sont des travaux publics.

S. E. M. d'équipement (zones industrielles) et S. E. M. immobilières (zones d'habitation)

L'article 78-1 nouveau du code de l'urbanisme prévoit que l'aménagement d'agglomérations nouvelles et de zones d'habitation ou de zones industrielles peut être réalisé par des établissements publics ou concédés à des S. E. M. dont plus de 50 % du capital (et moins de 65 %) est détenu par personnes morales de droit public et dont les statuts comportent des clauses types fixées par décret en Conseil d'État ; celui-ci détermine les modalités de constitution et les règles de fonctionnement de ces organismes, ainsi que les règles d'approbation des traités de concession par l'autorité supérieure. La S. E. M. peut bénéficier de prêts du Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (F. N. A. F. U.) ; elle bénéficie d'une exemption fiscale à la revente des terrains et immeubles et en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés.

L'objet social couvre les opérations suivantes : constitution de réserves foncières, acquisition de terrains nus ou bâtis, démolition d'immeubles, exécution de l'infrastructure, cession des terrains aux utilisateurs, construction et exploitation d'ouvrages particuliers.

La société poursuit les études et la coordination des opérations ; elle peut agir soit pour son propre compte, soit pour le compte d'une collectivité qui peut la charger des travaux tout en conservant la propriété des terrains ; sa mission peut être extrêmement large.

Les S. E. M. immobilières peuvent indifféremment construire des logements locatifs ou des logements destinés à l'accession à la propriété ; mais leur régime juridique et les procédures de financement sont alors diversifiés.

S. E. M. d'immeubles à usage industriel du Bas-Rhin

Un décret de 1955 prévoit que, dans les localités qui souffrent de sous-emploi grave et permanent ou d'un développement économique insuffisant telles qu'elles sont envisagées pour l'octroi de la prime spéciale d'équipe-

ment, des S. E. M. peuvent être créées, avec participation de l'État, en vue : d'une part, d'acquérir, de construire ou d'aménager ; d'autre part, de louer, de vendre ou de céder en location-vente des immeubles à usage industriel. Ces S. E. M. peuvent bénéficier des prêts, de la garantie de l'État et de bonifications d'intérêt.

La description des S. E. M. nous amène à considérer dans ce chapitre un organisme nouveau, très particulier, qui joue un rôle extrêmement important dans la création et l'activité de ces S. E. M. : la *Société centrale pour l'Équipement du Territoire* (S. C. E. T.), qui est en fait l'animatrice de la grande majorité des sociétés d'équipement.

La S. C. E. T. est une émanation de la Caisse des dépôts et consignations, créée à la demande du ministre des finances en 1955, sous forme de société anonyme au capital de 100 millions de FF, actuellement 5 millions de NF, avec la participation d'une série d'organismes financiers. Son objet est de faciliter la réalisation de toutes opérations d'équipement, d'aménagement et de mise en valeur. Son statut est celui d'une société anonyme de droit commun ; elle n'a même pas la qualité de S. E. M. puisque aucun des actionnaires n'est une collectivité publique.

La S. C. E. T. n'intervient pas de façon directe, mais suscite la formation de sociétés particulières chargées de réaliser une opération déterminée ou un groupe d'opérations. C'est ainsi qu'elle est à l'origine des sociétés des grands aménagements régionaux et de la plupart des sociétés d'équipement, des sociétés d'autoroutes, etc.

Lorsque les sociétés sont créées, la S. C. E. T. continue à s'intéresser à leur sort ; d'une part, elle exerce un certain pouvoir de coordination par la présence de ses délégués dans les conseils d'administration. D'autre part, elle a créé des bureaux d'études et des services communs administratifs et financiers qui, en fait, gèrent chacune des sociétés jusqu'au moment où le volume des travaux réalisés lui permet d'amortir les frais généraux d'une administration propre.

La S. C. E. T. réunit la rigueur financière de la Caisse des dépôts et consignations, la compétence technique du Corps des ponts et chaussées et la valeur juridique des fonctionnaires d'administrations centrales.

Non seulement les types d'organismes sont différents, mais les statuts juridiques, les compétences et les objets. Le principal objectif a été cependant de coordonner le développement d'une zone industrielle, à travers les besoins des entreprises qui venaient s'y implanter : propagande, acquisition

et aménagement de terrains, expropriation. La réalisation des travaux eux-mêmes est normalement confiée aux services publics compétents.

Le financement de l'activité de ces organismes a été facilité dans certains cas par une contribution financière de l'État (avances sans intérêt, prêts à taux favorable, subventions) ; ou par l'obligation prise légalement d'exécuter certains travaux par les administrations compétentes.

Enfin, il convient de signaler également l'existence et l'activité de la *Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts et consignations* (S. C. I. C.), qui joue, dans le domaine du logement, un rôle similaire à celui de la S. C. E. T. dans le domaine de l'équipement.

§ 5 — Italie

Dans ce pays, la situation se présente de manière fort complexe.

Il faut tout d'abord considérer les *organes centraux d'action* : ministère de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, des travaux publics, des participations de l'État. Si les trois premiers exercent une activité traditionnelle dans les domaines de leur compétence, le dernier, de création plus récente, a pour mission particulière d'assurer l'orientation politique des investissements et de mettre en œuvre l'action directe de l'État dans les secteurs de production à caractère principalement industriel.

A ces ministères, sont venus s'ajouter des comités interministériels, créés soit par simple décision gouvernementale, soit par loi. Sont à mentionner le *comité interministériel pour le Midi et le comité interministériel pour le centre et le nord de l'Italie* (dont il sera question plus loin), et la commission interministérielle pour l'exécution coordonnée des plans de développement. Les directives que ces comités ont le pouvoir d'édicter revêtent une importance de premier plan et peuvent définir des buts, ou aussi les moyens de les atteindre.

Dans le cadre de l'organisation structurelle de la politique de planification, il faut mentionner la création récente (avril 1965) du *comité des ministres pour la programmation économique*. Ce comité a la mission d'assurer l'orientation commune des ministres compétents dans la poursuite de la politique économique programmée par le gouvernement, d'élaborer les critères utiles à la formulation du programme économique national, de promouvoir et de diriger dans un même sens l'activité des administrations publiques pour l'exécution du programme.

Il faut ensuite considérer les collectivités territoriales. L'administration « décentralisée » comprend trois sortes de collectivités territoriales autonomes : la *région*, la *province*, et la *commune*.

Les *régions* (au nombre de 20) sont des organismes autonomes dotés de pouvoirs et de fonctions propres définis dans la constitution ; elles jouissent de l'autonomie financière, en ce qui concerne en particulier leurs ressources économiques. Certaines régions bénéficient par ailleurs de formes et de conditions particulières d'autonomie définies par des statuts spéciaux faisant l'objet de lois constitutionnelles (Trentin-Haut-Adige, Val d'Aoste, Sicile et Sardaigne).

Les *provinces* sont des collectivités territoriales agissant en qualité d'auxiliaires de l'État. Leurs caractéristiques sont celles d'un ensemble de communes limitrophes ayant entre elles des liens d'ordre géographique, ethnique et économique ; elles sont au nombre de 91. Leurs compétences, très limitées au départ, prennent plus d'ampleur, depuis quelque temps et concernent notamment les travaux publics, la bienfaisance publique, la santé, l'hygiène et l'instruction publique. Les interventions des provinces sont de portée beaucoup plus restreinte que celles des régions et même des communes.

Les *communes* peuvent se définir comme des collectivités territoriales autonomes élémentaires. Leur rôle consiste essentiellement dans l'exercice des divers pouvoirs à caractère public ; leurs interventions économiques peuvent consister en concession de terrains à des entreprises industrielles, travaux d'infrastructure pour aménager ces terrains, avantages fiscaux.

En raison de la situation particulière des zones déshéritées du sud, le gouvernement a pris des mesures particulières d'intervention en faveur de ces zones, à partir de 1950. Des interventions plus limitées ont également eu lieu, dès avant cette date, tant en faveur de zones du Sud que de zones situées dans le Centre-Nord. L'expérience vécue est extrêmement différente dans les deux parties du pays, de sorte qu'il importe de passer en revue séparément les actions ainsi développées.

a) *L'Italie du Sud*

En 1950, sur proposition du gouvernement italien, le parlement a voté la loi 646, qui crée un « comité des ministres pour le Midi » et une institution autonome de droit public, la « Cassa per il Mezzogiorno » (Caisse pour le Midi). Cette initiative est prise en vue de mettre en œuvre une *politique exceptionnelle*, par la création dans le Sud, d'un mécanisme auto-

propulseur de développement économique, qui doit permettre à cette vaste région de rattraper progressivement le retard de développement qui l'a caractérisée de plus en plus jusqu'alors par rapport au nord de l'Italie. Une action d'intervention globale dans tous les secteurs d'activité productive a paru indispensable.

Le comité des ministres pour le Midi — Les attributions principales et permanentes sont les suivantes :

- L'établissement d'un plan général de travaux et d'interventions *extraordinaires* à réaliser en 15 ans par la Caisse pour le Midi ;
- La coordination des opérations du plan avec les travaux relevant de la compétence des autres administrations de l'État ;
- L'impulsion et le contrôle du développement économique et social du Midi.

Ce comité possède encore d'autres attributions de caractère secondaire et non permanent.

La « Cassa per il Mezzogiorno » (Caisse pour le Midi)

C'est un instrument autonome de droit public créé par la loi en vue de développer le progrès économique et social des zones déprimées du Sud et pour exécuter le plan de travaux publics et d'interventions extraordinaires adopté par le comité des ministres pour le Midi au bénéfice de l'agriculture, du commerce, de l'industrie, de l'artisanat, de la pêche, du tourisme, de l'enseignement et de la culture.

C'est l'organisme d'action proprement dit, qui prépare et exécute les décisions du comité des ministres, lequel constitue l'organisme politique responsable, devant le Parlement, de l'action en faveur du Midi.

La nécessité de créer un organisme différent des administrations traditionnelles est apparue pour permettre d'organiser efficacement les interventions indispensables, l'unité de prévision, de planification et d'exécution. C'est un organisme technico-administratif de physionomie et de structure propre qui agit distinctement des administrations de l'État, mais dans une action coordonnée avec celles-ci à l'intervention du comité des ministres pour le Midi.

La Caisse a son siège à Rome, un bureau à Naples et un autre en Sicile. Elle dispose de fonds considérables, prévus par différentes lois : 2 111 milliards de liras ont été mis à sa disposition pour l'exécution de sa mission ; environ 300 milliards supplémentaires proviennent d'emprunts intérieurs ou étrangers.

La Caisse est dirigée par un conseil d'administration composé : d'un président (nommé par le président de la République, sur proposition du Conseil des ministres) ; de deux vice-présidents et dix membres, nommés par le président du Conseil des ministres pour leur qualité de personnes particulièrement expertes ; d'un collège de trois réviseurs nommés l'un par le président de la Cour des comptes, les deux autres par le ministre du Trésor.

Un projet de loi a été soumis au Parlement en vue de la prolongation du plan pour le Midi et de l'activité de la Caisse pour le Midi. Il en découle que l'actuel comité interministériel pour le Midi devra s'insérer dans le cadre du nouveau comité interministériel pour la programmation. Dans ces projets soumis à l'approbation du Parlement, l'action de la « Caisse » comme organisme fondamental d'action de développement dans le Midi est prolongée jusqu'en 1980. Le programme 1965-1969 est déjà défini dans ses objectifs généraux, avec des critères de plus grande concentration (zones d'irrigation, zones industrielles, et zones d'intérêt touristique). Le financement à charge du Trésor italien a été fixé à 340 milliards de lires par an pour cette première période (1 700 milliards de lires pour les 5 ans) ; ceci permettra la réalisation d'infrastructures pour environ 800 milliards de lires et la promotion d'environ 2 500 milliards de lires d'investissements productifs, par des mesures d'encouragement.

Il faut mentionner ici que la Caisse est à la fois *un organisme d'action directe, un organisme de financement* et aussi *un organisme d'étude* (à l'intervention notamment de sociétés ou d'instituts créés à son initiative ou avec sa collaboration). (A ce dernier titre, il n'est pas le seul à intervenir dans la politique en faveur du Sud.) Il sera question de cet aspect dans un chapitre ultérieur. Mais cette remarque présente un intérêt particulier, car il apparaît que la politique d'intervention globale pour l'Italie du sud revêt un caractère de liaison étroite entre *l'action proprement dite et le financement*. Il ressort nettement de l'observation que le gouvernement italien a jugé fondamental d'asseoir sa politique active sur des *moyens financiers considérables*, à la mesure des objectifs poursuivis et *assurés à l'avance*.

La Caisse a exercé son activité essentiellement pour le développement de l'infrastructure du Midi, condition indispensable à l'amélioration fondamentale des conditions de base du développement économique et social de cette région. Les fonds ont été répartis de la façon suivante : 55,4 % pour l'agriculture ; 14,2 % pour des aqueducs ; 10,6 % pour la viabilité ; 5,1 % pour les voies ferrées ; 3,2 % pour le tourisme ; 1,3 %

pour la pêche et l'artisanat ; 4,6 % pour l'industrie et 5,6 % pour la formation professionnelle.

Il est apparu cependant progressivement de plus en plus nécessaire d'accentuer les interventions au profit du secteur industriel, qui doit constituer le véritable centre moteur du développement. L'action de la Caisse dans cette direction s'est exercée principalement à travers les « Consorzi », organismes également nouveaux créés eux sur le plan régional pour stimuler la naissance et assurer la gestion de zones industrielles, pôles d'attraction d'entreprises industrielles. Des consorzi similaires ont d'ailleurs été créés parallèlement et même plus tôt, à partir de 1950, pour assurer les transformations prévues dans l'agriculture (consorzi di bonifica) ; ces derniers ne seront pas étudiés ici, mais il était bon de les mentionner.

Les « Consorzi di industrializzazione »

La loi 634 de 1957 prévoit la possibilité de délimiter par décret du président de la République des « aree » (aires de développement industriel) et des « nuclei » (noyau d'industrialisation), dans lesquels le comité des ministres peut intervenir au moyen d'aides particulières pour réaliser les travaux d'équipement et d'aménagement de la zone d'intérêt général ainsi délimitée et favoriser les implantations industrielles. Cette loi prévoit également la constitution de consorzi, pour le développement de ces aires et de ces noyaux, par les organismes publics locaux intéressés à ce développement (provinces, communes, Chambres de commerce et d'industrie) et par d'autres organismes intéressés (de droit privé, comme les bénéficiaires et les usagers des infrastructures créées). Les participants doivent poursuivre un but directement lié aux objectifs d'intérêt public du consortium et non un but particulariste. Un statut type a été établi par le comité des ministres, auquel doit satisfaire toute demande de reconnaissance d'un consortium.

Cette reconnaissance est faite par décret du président de la République. Ce n'est qu'à travers ce consortium que la région peut faire appel au bénéfice des dispositions particulières d'aide prévues par le comité des ministres.

L'initiative de la constitution d'un consortium est laissée aux instances régionales.

On peut dire d'autre part que ces organismes sont volontaires dans la mesure où leur activité s'exerce dans des fonctions d'exécution et de gestion.

Il est intéressant de noter que la délimitation des aires où s'exerce l'action des consorzi est soumise à des conditions. La condition préliminaire est que la population de l'aire ne peut pas être inférieure à 200 000 habitants. Dans le cas où le chef-lieu a lui-même une population supérieure à 300 000 habitants, celle du reste du territoire doit être au moins égale à un tiers de celle du chef-lieu. Des conditions supplémentaires sont également imposées, au sujet des ressources naturelles, en eau, électricité, services publics, écoles, banques, marchés, sports, etc.

L'objet essentiel des consorzi est de susciter et faciliter la création de nouvelles initiatives industrielles :

- en préparant les études et les projets nécessaires ;
- en acquérant terrains et immeubles (par expropriation si nécessaire) ;
- en exécutant et en gérant des ouvrages d'intérêt commun ;
- en construisant des bâtiments industriels, en les louant ou en les vendant aux entreprises industrielles ;
- en procédant à toutes initiatives propres à atteindre ces buts.

Le consortium doit notamment préparer le *plan régulateur* de l'aire ou du noyau, qui doit prévoir tous les travaux nécessaires à la mise en valeur de la zone industrielle, les liaisons routières et ferroviaires, les besoins en eau, en énergie ; la localisation urbanistique des agglomérations industrielles, du logement des travailleurs, etc. Ce plan constitue le document de base et le guide fondamental de l'action du consortium. Il ne peut être mis en œuvre que s'il est approuvé par décret du chef du gouvernement, après consultation de tiers, sur proposition du ministre des travaux publics au comité des ministres pour le Midi.

Le consortium est administré par un conseil général, nommé par les membres participants ; celui-ci doit être statutairement composé au moins aux trois quarts par des représentants d'organismes publics, eu égard à l'intérêt général en cause. Il nomme son président et son comité directeur. Les membres du collège des reviseurs sont nommés par le ministre de l'industrie. Ce dernier exerce la surveillance et la tutelle sur l'activité du consortium.

Le consortium dispose de certains moyens financiers provenant de son patrimoine (les apports des membres ne constituent cependant au maximum que quelques centaines de millions de lires) la contribution de l'État et de ses activités propres ; mais surtout il peut faire appel à la Caisse pour le Midi. Celle-ci finance jusqu'à 85 % les dépenses relatives aux travaux d'infrastructure prévus par le plan régulateur et jusqu'à 50 % la construc-

tion des bâtiments industriels ; elle peut accorder également des prêts à bas taux d'intérêt pour l'expropriation des terrains nécessaires à l'industrialisation ; elle peut assumer en outre la charge entière de la construction de ports et d'aéroports dans les cas d'intérêt industriel spécial.

Dans le cadre de ce chapitre, il y a lieu de noter également l'« Istituto per l'assistenza allo sviluppo del Mezzogiorno » (Institut pour l'assistance au développement du Midi) (I. A. D. M.), créé en 1961 à l'initiative du comité ministériel pour le Midi, avec la participation de la Caisse pour le Midi et d'organismes régionaux de financement, qui se propose de promouvoir et de seconder dans le Midi les initiatives nouvelles dans le domaine du développement industriel, touristique, etc. Bien qu'il ait des objectifs à caractère public, c'est une association de droit privé. Il comporte un comité directeur, composé d'un président et de dix membres spécialement qualifiés ; le président est nommé, pour 3 ans, par le président du comité interministériel pour le Midi ; les membres, pour la même durée, par le même, la Caisse pour le Midi et les organismes de financement participants. L'Institut est investi surtout d'une mission de promotion et d'assistance, à laquelle s'ajoutent des activités générales d'enquête et d'étude, de propagande, d'information et de consultation.

b) *L'Italie du Centre-Nord*

C'est aussi en 1950, par la loi 647, que fut créé le « Comitato dei Ministri per le aree depresse del Centro Nord » (Conseil des ministres pour les zones déprimées du Centre-Nord) ; ce conseil désigne les localités économiquement déprimées, qui peuvent faire appel à des aides financières de l'État au bénéfice des entreprises ; il approuve d'autre part des programmes d'intervention en matière de travaux publics au bénéfice des communes, programmes préparés par les ministres des travaux publics et de l'agriculture ; il a donc une tâche de coordination entre deux ministères techniques.

Il s'agit ici d'un organisme politique chargé d'une tâche beaucoup moins vaste que pour le Midi. Aucun organisme d'exécution, comme la Caisse, n'a été créé. Il faut dire que, depuis 1913, il y eut en Italie centrale et septentrionale, de multiples tentatives dispersées et divergentes en vue de remédier à des situations économiques ou sociales pénibles. Ces initiatives sont venues soit de l'administration centrale, soit des instances locales ; mais il n'y eut jamais concert à ce sujet entre les instances centrales et les autorités locales et aucune vue ni conception d'ensemble n'y présida. Ces initiatives tendirent en général à la création de zones industrielles et s'efforcèrent d'obtenir des aides financières publiques à cet effet. Après

1948, c'est presque toujours sur initiative locale que fut entreprise la création de zones industrielles.

Ces initiatives revêtirent diverses formes juridiques :

- les communes intéressées ;
- des organismes conventionnés : société privée ou semi-publique à laquelle est concédée par les autorités locales la coordination et la gestion de la zone industrielle ;
- des organismes créés à la suite de dispositions législatives particulières ;
- des consorzi publici : constitués par les communes, la province, la Chambre de commerce et d'industrie et d'autres instances publiques (notamment en ce qui concerne la zone apouane de Massa-Carrara, la création et les statuts du consortium sont organisés par une loi de 1948) ;
- des organismes privés : c'est le cas de la plupart des organismes constitués localement pour pourvoir à l'infrastructure d'une zone à industrialiser, auxquels fait défaut une approbation législative de nature à faciliter l'action entreprise ; il s'agit somme toute d'une sorte d'action de type immobilier.

Non seulement les types d'organismes sont différents, mais les statuts juridiques, les compétences et les objets. Le principal objectif a été cependant de coordonner le développement d'une zone industrielle, à travers les besoins des entreprises qui venaient s'y implanter : propagande, acquisition et aménagement de terrains, expropriation. La réalisation des travaux eux-mêmes est normalement confiée aux services publics compétents.

Le financement de l'activité de ces organismes a été facilité dans certains cas par une contribution financière de l'État (avances sans intérêt, prêts à taux favorable, subventions) ; ou par l'obligation prise légalement d'exécuter certains travaux par les administrations compétentes.

§ 6 — Grande-Bretagne

Interventions du pouvoir central

Dans le courant des années 1930, le gouvernement britannique fut amené à développer une action régionale, en raison de la situation tragique de certaines régions (surtout l'Écosse, le sud du pays de Galles et le nord-est de l'Angleterre), où le chômage atteignit des proportions dramatiques à la

suite de la grande crise économique qui affecta principalement les industries de base (charbon, acier et construction navale) concentrées dans ces régions. Cette action eut pour objectif de créer des industries nouvelles et diversifiées, afin de mieux équilibrer leur économie.

Une loi de 1934 désigna ainsi des « special areas » (régions spéciales), caractérisées par un chômage massif (à certains endroits 80 % de la population active assurée) ; cette loi institua des *commissaires* chargés de veiller par tous moyens à l'amélioration de la situation économique et sociale de ces régions ; ils reçurent le pouvoir d'acheter du terrain et de le céder en vue du développement économique et social, mais c'est seulement en 1937 qu'ils purent disposer d'incitants pour encourager la création d'usines. L'activité de ces commissaires conduisit le gouvernement à créer en 1937 une commission royale afin d'étudier l'ensemble des problèmes posés par la répartition géographique des activités industrielles, notamment en fonction du développement excessif de celles-ci dans la région de Londres. Le rapport de cette commission, déposé déjà en 1939, servit de base à la politique gouvernementale dès la fin de la guerre.

Un autre résultat de l'activité des commissaires fut la création de « *trading estates* » ou « *industrial estates* », financés par le gouvernement. La première de ces sociétés fut la « North-Eastern Trading Estate » créée en 1938 à Team Valley, près de Newcastle, qui sera examinée ici comme un exemple caractéristique. C'était une société sans but lucratif, sans capital propre, financée par le gouvernement au moyen de prêts garantis par son patrimoine. Son objet principal était la création d'une grande zone industrielle en vue d'accroître les possibilités d'emploi de cette région en y attirant une grande variété d'industries, différentes des activités de base existantes. Les dirigeants de la société étaient des personnalités éminentes du monde industriel et syndical ; ils n'étaient pas rémunérés. Un personnel de cadre fut engagé et la gestion fut assurée suivant les méthodes du secteur privé. La société fut chargée non seulement de la création et de l'aménagement d'une zone industrielle, mais aussi de la construction de bâtiments industriels destinés à être loués aux entreprises à des conditions avantageuses, ce qui fut un puissant stimulant à l'attraction des industriels. Dès le début, un architecte fut chargé d'établir un plan directeur de la zone ; ce plan sert toujours de guide à l'heure actuelle. De même, des plans de bâtiments standard furent élaborés dès 1936. L'« Estate » s'occupa aussi de fournir sur place un certain nombre de services généraux nécessaires à l'ensemble des entreprises installées dans la zone industrielle (électricité, gaz, eau, cantines, postes, transport, banques, etc.).

Beaucoup d'autres zones industrielles similaires furent ensuite créées et aménagées dans les différentes régions spéciales de Grande-Bretagne.

Dès la fin de la guerre, le « Board of Trade » devint responsable de la politique de localisation de l'industrie et du maintien d'un niveau d'emploi stable et élevé dans les régions spéciales, qui furent alors appelées « régions de développement ». Cette politique prit deux aspects principaux :

1. Décourager l'établissement d'industrie dans certaines parties du pays (notamment la région londonienne) ; une autorisation fut ainsi rendue nécessaire sous la forme d'un « Industrial Development Certificate » ou I. D. C. ;
2. Encourager cet établissement, dans les régions ayant besoin de nouveaux emplois diversifiés, par des mesures positives d'incitation ; les régions de développement eurent ainsi priorité pour l'obtention des autorisations précitées et la construction d'usines destinées à être louées à des conditions favorables fut encouragée ; une aide financière, sous forme de crédits et, en cas de nécessité, de participation au capital, fut en outre prévue pour les entreprises s'établissant dans les régions de développement.

Le Board of Trade devint donc le seul canal à travers lequel se manifesta la politique régionale d'industrialisation du gouvernement. Son action s'exerça à travers les Industrial Estates, précédemment décrites. L'aide du gouvernement fut également prévue pour les créations d'entreprises en dehors des zones industrielles elles-mêmes, sur des sites individuels appartenant ou non au Board (loi de 1950).

Une loi de 1958 permit ensuite l'octroi de subventions ou de prêts en dehors des régions de développement, là où des *poches de chômage élevé* existent de façon persistante ; mais la construction d'usines n'y était pas prévue. Cette loi reporte l'attention sur des points de chômage, plutôt que sur les entités régionales économiques plus vastes précédemment prises en considération.

Une loi de 1960 le « Local Employment Act », amplifia cette conception nouvelle ; les « régions de développement » furent supprimées et remplacées par des « *districts de développement* », plus réduits. Ceci principalement en raison de l'amélioration considérable intervenue dans la situation du chômage. L'aide financière prévue fut, d'autre part, étendue aux entreprises commerciales et aux hôtels.

En 1960 également, le gouvernement décida de créer trois « Industrial Estates Management Corporation », l'une pour l'Angleterre (regroupement

des compagnies du nord-est, du nord-ouest et du Cumberland-Ouest), l'autre en Écosse, la dernière dans le pays de Galles ; elles remplacèrent l'ensemble des précédentes trading estates.

Ces corporations sont des organismes de droit public, qui s'intègrent mieux que les précédentes dans la structure administrative ; leurs fonctions sont restées très semblables cependant et les différences sont en fait des questions de nuance et de degré. Toutes les dépenses d'investissement sont financées par le gouvernement ; les crédits nécessaires sont votés par le Parlement et inscrits au budget du Board of Trade, département responsable de la politique définie par le Local Employment Act de 1960. Le Board of Trade est propriétaire de tous les terrains et biens des sociétés et les loue à terme aux corporations pour une période ne dépassant pas 99 ans.

La corporation exerce ses fonctions en application de la loi de 1960 et des directives émises par le Board of Trade. C'est en fait un organisme chargé de planifier et de contrôler le développement d'une zone industrielle en vue d'y créer une communauté active dans la production et la distribution d'une variété de produits : en y construisant des usines à louer ou à vendre, et en mettant à la disposition des entreprises, des sites industriels pour y construire les bâtiments à leurs propres frais ou, par accord avec d'autres autorités, prévoir les routes, les égouts, raccordements à l'eau-gaz-électricité et tout service public habituel.

Chaque projet de décision (équipement d'un terrain, construction d'une usine, etc.) est soumis par la corporation au Board of Trade. Après décision du Board, la corporation agit comme une firme privée normale pour l'exécution du projet. De même, toute demande de bâtiment par une entreprise doit être approuvée par le Board of Trade. Le loyer est fixé annuellement par le « Valuation Département » (administration centrale compétente) sur la base de la valeur normale courante ; jusqu'il y a quelques années, ce loyer était assorti de bonifications d'intérêt.

La corporation conclut un bail avec le locataire, en général pour 21 ans.

La corporation est composée d'un président et de quatre membres, tous nommés par le Board of Trade ; ces membres doivent être choisis en raison de leur expérience en matière industrielle pour l'un, problème du travail pour un autre ; comptabilité, construction ou direction d'entreprise pour les derniers.

Sur le plan régional, le Board of Trade dispose en dehors des Industrial Estates Management Corporations d'une organisation régionale, composée

de fonctionnaires, pour les besoins de son administration locale. De même, il existe divers organismes à fonctions et responsabilités régionales, en ce qui concerne l'électricité, le gaz, le charbon, l'eau, les chemins de fer ; il s'agit cependant seulement d'organes de pure exécution. Aucun organisme régional n'est chargé d'une tâche de coordination générale. Les régions dont il s'agit correspondent sensiblement à celles qui ont été définies pendant la dernière guerre comme régions de défense civile ; certaines constituent ou comprennent des entités économiques.

A noter que des organismes comparables aux Industrial Estates ont été créés par le ministère du logement pour la construction des nouvelles villes ou *new towns*. Pour chacune de celles-ci, un organisme spécial dépendant du ministère précité a été institué, qui est chargé de l'exécution de toutes les tâches que requiert la construction de la nouvelle ville ; le financement de l'opération est assuré par le ministère du logement.

Sur le plan local, les autorités locales (towns, cities, counties) sont responsables en ce qui concerne le logement financé par les instances publiques, l'éducation, certaines routes, les services publics. Les nouveaux projets requièrent l'approbation du ministre compétent, qui peut également accorder des subventions. De même un accord ministériel est nécessaire pour l'obtention d'un emprunt.

Dans les récentes années, certaines autorités locales ont obtenu, par acte spécial du Parlement, le pouvoir de financer la construction d'usines et de faire des prêts afin d'attirer des industries nouvelles sur leur territoire. Elles s'acquittent activement de cette tâche et leur action vient s'ajouter à celle des Industrial Estates Management Corporations.

CHAPITRE III

LES ORGANISMES DE FINANCEMENT

Le financement de l'action régionale est assuré par de très nombreuses voies et notamment par les institutions financières normales du secteur bancaire, qui peuvent fournir des crédits à moyen et long terme aux entreprises pour la réalisation de leurs investissements. Les organismes de ce genre qui n'ont pas été créés ou n'exercent pas leur activité dans le cadre de préoccupations spécifiques de développement régional ne seront pas examinés dans cette étude, parce qu'ils ne sont pas caractéristiques d'une action régionale ; l'attention sera donc concentrée sur ceux que l'on peut considérer avoir été créés avec des préoccupations essentielles d'objectifs régionaux.

§ 1 — Allemagne (R.F.)

Il n'existe pas, en Allemagne, d'organisme financier dont l'activité s'exerce essentiellement en faveur de l'action régionale. Comme il a été dit au chapitre II, les fonds fédéraux d'aide mis à la disposition des Länder pour favoriser les investissements industriels, sont utilisés à l'intervention des banques centrales de Land agissant comme chef de file. Un contrat pour la gestion de ces fonds d'aide est conclu entre le gouvernement fédéral et la banque. Les entreprises ou les communes bénéficiaires, sur le vu d'un certificat d'agrément, reçoivent les aides de leur banque habituelle, qui se refinance auprès de la banque centrale du Land. Celle-ci est un organisme de droit public, dont le capital est partagé par moitié entre le Land et les caisses d'épargne publiques du Land.

De même, les crédits d'aide octroyés par les Länder pour le développement régional sont mis à la disposition des entreprises ou des communes par le même canal.

Les travaux publics exécutés par les communes et les Länder sont financés à l'aide de leurs ressources propres, de subventions des autorités supérieures et de prêts consentis par les caisses centrales de Land ; ceci vaut notamment pour les travaux d'infrastructure nécessaires à l'aménagement de zones ou de terrains industriels.

Les prêts consentis par les caisses centrales de Land aux collectivités publiques le sont à un taux d'intérêt plus favorable que ceux consentis par les différents organismes bancaires aux entreprises, en raison de la plus grande sécurité attachée à ces opérations.

§ 2 — Pays-Bas

Il n'existe pratiquement pas non plus, aux Pays-Bas, d'organisme de ce genre. Les banques privées financent les investissements industriels selon des critères avant tout bancaires, sur l'ensemble du territoire néerlandais.

Deux banques néerlandaises, à savoir « De Nationale Investeringsbank (Herstelbank) N. V. » et « De Nederlandse Middenstandsbank N. V. » peuvent, dans certains cas, obtenir la garantie de l'État pour l'intérêt et l'amortissement de l'emprunt. Il s'agit de cas où l'octroi de crédit ne serait pas entièrement justifié sur base de considérations purement financières mais où des raisons spéciales le font apparaître comme d'intérêt général (par exemple, la promotion du développement industriel). Cette mesure est applicable à l'ensemble du territoire.

La « Herstelbank » peut aussi, depuis une récente modification de ses statuts, intervenir comme organisme d'exécution pour l'octroi par l'État de moyens de financement destinés au développement économique (participations au capital).

Le besoin de crédit industriel a cependant conduit l'un des organismes régionaux actifs à des initiatives limitées en matière de financement à préoccupations régionales.

C'est ainsi qu'en 1934 fut créée la « N. V. Industriebank van Limburg » (Banque industrielle du Limbourg, s. a.) dont la gestion journalière fut confiée à l'E. T. I. Limburg ; il s'agit d'un organisme bancaire régional qui doit s'efforcer d'investir ses fonds dans des opérations d'investissement. Le capital est fourni par la province et quelques grandes entreprises. En regard des capitaux nécessaires aux industries de cette région, les moyens de cette banque sont extrêmement réduits.

Le gouvernement s'est ensuite opposé à d'autres initiatives semblables, parce que le crédit à l'industrie n'est pas, selon sa conception, une tâche des autorités provinciales ou communales.

Enfin, la province Noord-Holland avait créé un fonds, alimenté par elle, en vue de financer des investissements industriels ; ce fonds ne devait pas

nécessairement intervenir dans des perspectives de rentabilité, aussi les échecs ont-ils été assez nombreux. Ce fonds a d'ailleurs cessé tout financement industriel.

§ 3 — Belgique

Sauf le Crédit communal de Belgique dont il sera question plus loin, il n'existe pratiquement pas, jusqu'à présent, en Belgique d'organisme ayant pour tâche spéciale le financement régional. Les grandes banques privées et les établissements publics, la Société nationale de crédit à l'industrie (S. N. C. I.) et la Caisse nationale de crédit professionnel (C. N. C. P.), participent à l'application des lois de relance économique, en fournissant des prêts destinés à la réalisation des investissements industriels ; cependant, cette activité n'est pas spécifiquement orientée vers le développement régional. On peut citer cependant une banque privée qui a un rayonnement régional bien défini, la Banque de Roulers. Toutes ces banques financent les entreprises industrielles et commerciales en ce qui concerne tous leurs besoins de financement sans intervention de l'État. L'aide de l'État en application des lois de relance économique de 1959 consiste dans l'octroi aux organismes de crédit d'une bonification d'intérêt qui leur permet de réduire le taux de ces crédits pendant une certaine durée (au maximum 4 % pendant 5 ans en pratique) ; la garantie de l'État au remboursement des crédits peut également être accordée.

Comme il a été mentionné au chapitre des organismes d'action, ce sont en réalité les *sociétés d'équipement économique régional* et, dans une moindre mesure, les *communes* et parfois les provinces qui assument le rôle d'organismes de financement régional ; les premières surtout, par leurs moyens propres, en général fort limités, une dizaine de millions de francs, sauf la Société provinciale d'industrialisation de Liège (S. P. I.) qui dispose d'un capital de plus de 100 millions ; et essentiellement par leurs possibilités d'emprunt auprès du *Crédit communal de Belgique* (C. C. B.).

Le Crédit communal de Belgique (C. C. B.) a été créé en 1860 ; c'est un organisme parastatal de crédit, constitué sous forme de société anonyme, qui a pour objet :

- a) De favoriser par des opérations de crédit à court, moyen et long terme, les investissements des provinces et des communes ainsi que de tous établissements publics, sociétés, associations et organismes, constitués en vue de la réalisation d'objectifs provinciaux ou communaux et auxquels les provinces et les communes sont habilitées à apporter leur concours ;

- b) De favoriser, par des opérations de crédit appropriées, l'exécution courante des budgets des provinces, des communes et des institutions visées ci-dessus et la gestion courante de leurs exploitations, régies et entreprises.

Le C. C. B. est donc l'organisme de crédit grâce auquel les pouvoirs publics régionaux et locaux peuvent financer leurs programmes de développement économique, notamment l'acquisition et l'équipement de terrains industriels et, éventuellement, la construction de bâtiments industriels. Les prêts de cet organisme peuvent bénéficier des dispositions des lois d'expansion économique.

Seules les provinces, communes, les administrateurs et les commissaires de la société peuvent en être actionnaires. Le capital social est fixé à 700 millions de francs.

La société est administrée par un conseil de neuf membres, nommés et révocables par l'assemblée générale ; ce conseil nomme parmi ses membres un président et, un directeur gérant chargé de la gestion journalière. La société est soumise au contrôle du ministre des finances et du ministre de l'intérieur. Elle peut émettre des obligations et bons de caisse à long, moyen et court terme, et recevoir des dépôts à vue et à terme.

Signalons également, la *Société nationale d'investissement* (S. N. I.) créée en 1962. C'est une société anonyme d'intérêt public, au capital initial de 2 milliards de francs. L'État et les institutions financières d'intérêt public, de même que les banques privées, ont participé à la constitution de ce capital ; l'ensemble des participations de l'État et des institutions financières d'intérêt public doit représenter au moins 75 % du capital. La S. N. I. a été constituée pour favoriser la création ou l'extension d'entreprises industrielles et commerciales par la prise de participations temporaires, en actions, dans des sociétés anonymes de droit belge, dont le principal établissement est en Belgique. Les participations ne peuvent, sauf autorisation spéciale, dépasser 80 % du capital de la société dans laquelle elle intervient. Elle peut émettre des obligations à 5 ans minimum, pour un montant au plus égal à celui de son capital et de ses réserves, sauf dérogation autorisée par arrêté royal.

En même temps que la S. N. I., la loi de 1962 a prévu la création de *sociétés régionales d'investissement* (S. R. I.). Elles ont le même objet que la S. N. I., mais leur activité doit s'exercer sur le plan régional. Aucune de ces S. R. I. n'a encore été constituée jusqu'ici ; il a paru préférable de permettre à la S. N. I. de démarrer pendant quelques années avant de procéder à la création des S. R. I. C'est d'ailleurs la S. N. I. qui doit

accorder l'agrément aux S. R. I., conformément à un règlement général à prendre par elle et à soumettre à l'approbation du roi. L'État, les provinces, les communes, la S. N. I. et les institutions financières d'intérêt public habilitées par le roi peuvent prendre des participations dans le capital des S. R. I. ; l'ensemble de ces participations doit représenter au moins 75 % du capital ; le reste peut être souscrit par le privé. L'intention du gouvernement est de créer seulement quatre ou cinq S. R. I. pour l'ensemble du pays.

§ 4 — France

Le financement du développement économique régional est assuré en majeure partie par les multiples sources normales de financement des investissements, tant publiques que privées. C'est ainsi notamment que non seulement les entreprises privées mais aussi les collectivités locales peuvent faire appel, ces dernières sous réserve des autorisations administratives nécessaires, à des établissements privés, tels que les banques et les compagnies d'assurances.

Les sources normales de capitaux que constituent le marché financier, le système bancaire et par extension, malgré leur caractère public ou parapublic, les institutions financières spécialisées (Caisse des dépôts et consignations, Crédit foncier, Crédit national, Crédit hôtelier, industriel et commercial, Caisse nationale des marchés de l'État), sont cependant apparues insuffisantes pour permettre le développement économique régional.

Des organismes spéciaux ont dès lors été institués pour faciliter le financement d'opérations privilégiées s'inscrivant dans le cadre de la politique économique et sociale du gouvernement et plus particulièrement dans le cadre de l'action régionale et de l'aménagement du territoire.

Sur le plan national, il y a lieu de mentionner :

- le Fonds de développement économique et social (F. D. E. S.) ;
- le Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (F. N. A. F. U.) ;
- le Fonds d'intervention pour l'action régionale (F. I. A. T.).

Sur le plan régional, les sociétés de développement régional (S. D. R.).

Avant de passer en revue ces organismes spéciaux, il est bon cependant de mentionner le rôle de la *Caisse des dépôts et consignations* (C. D. C.) qui gère un ensemble de fonds privés pour financer les équipements publics

par des prêts aux collectivités locales (fonds des caisses d'épargne notamment) et qui joue, en outre, par ses deux filiales, la Société centrale immobilière de construction (S. C. I. C.) et la Société centrale d'équipement du territoire (S. C. E. T.), un rôle essentiel dans la conception, le financement et l'exécution de travaux d'infrastructure et de construction de logements. La S. C. I. C. intervient plus spécialement dans la construction de grands ensembles urbains et la S. C. E. T. dans les opérations d'infrastructure. Elle intervient dans ce cas en prenant des participations au capital des sociétés d'économie mixte formées avec des collectivités publiques, départements et communes ; elle les assiste sur les plans administratif, technique et financier et prend de ce fait une part essentielle dans les opérations d'aménagement des infrastructures préliminaires à la mise en place des structures d'accueil en matière d'expansion économique et de décentralisation industrielle.

La Caisse des dépôts et consignations joue un rôle particulièrement important et souvent même décisif, par l'octroi de prêts (à 5,5 % en moyenne et remboursement en 15 ou 20 ans) ; les prêts peuvent être octroyés sous forme de prêts directs aux collectivités locales ou de prêts pour la consolidation des avances du F. N. A. F. U. (voir plus loin). La Caisse est également à même de faciliter aux promoteurs, S. E. M. d'équipement notamment, constituées et fonctionnant sous l'égide de sa filiale la S. C. E. T., l'obtention de prêts auprès des grands établissements de crédit.

a) *Le Fonds de développement économique et social (F. D. E. S.)*

Il a été créé en 1945 en vue de se substituer à divers fonds existants à cette époque. Il constitue un compte d'affectation spécial ouvert dans les écritures du Trésor. Il est administré par un conseil de direction présidé par le ministre des finances et des affaires économiques et qui groupe les ministres intéressés, le gouverneur de la Banque de France et les directeurs des administrations financières et des établissements appelés à participer à la réalisation des opérations de crédit.

Le F. D. E. S. est chargé de proposer au ministre des finances et des affaires économiques, après étude concertée avec les différents ministres et certains organismes traditionnels de financement (Caisse des dépôts, Crédit national, Crédit hôtelier, industriel et commercial) et dans le cadre de l'action d'ensemble de promotion du développement économique, en particulier sur le plan régional, certaines opérations intéressant les investissements publics en matière agricole, industrielle, d'énergie, de transports, télécommunications, enseignement, infrastructure et décentralisation industrielle.

Le Fonds est composé de douze comités spécialisés, parmi lesquels nous citerons plus particulièrement celui des investissements industriels et du développement économique régional, celui des investissements des collectivités locales et celui de la construction. Les propositions de ces comités sont l'aboutissement d'études concertées, d'une part au niveau des différentes administrations, d'autre part au sommet d'une hiérarchie de consultations locales et régionales.

Le F. D. E. S. a donc été institué afin d'assurer le financement des projets prévus au plan de développement économique et social et aux programmes d'action régionale, ainsi que des opérations d'adaptation et de décentralisation industrielles, d'accroissement de la productivité et de construction.

Les propositions du F. D. E. S. portent sur les opérations suivantes :

- 1° La garantie de l'État ou des bonifications d'intérêt aux emprunts réalisés pour financer les opérations de conversion, de concentration, de spécialisation ou de décentralisation, ainsi que toutes opérations tendant au développement régional, réalisées par des entreprises, organismes et collectivités ;
- 2° Des prêts aux entreprises privées ;
- 3° Les « aides spécifiques (prime de développement industriel et d'adaptation industrielle, indemnité de décentralisation, allègements fiscaux) pour les investissements industriels dans certaines régions ».
- 4° Des subventions pour effectuer des études en matière de conversion, de concentration ou de spécialisation, de même que pour le reclassement de la main-d'œuvre.

Le secrétariat du conseil est assuré par la direction du Trésor ; l'instruction des demandes par le ministère technique compétent ; les conditions de prêts sont celles des établissements financiers chargés de leur étude.

Il faut signaler que l'intervention du Fonds pour l'octroi de prêts aux industriels devient de plus en plus exceptionnelle, les entreprises étant orientées de préférence vers les établissements de crédit spécialisés. De même, l'aide aux entreprises sous forme de bonifications d'intérêt ou d'une garantie de l'État ne joue plus ; cette forme d'aide n'a d'ailleurs pratiquement pas été utilisée.

b) *Le Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme*
(F. N. A. F. U.)

Ce Fonds, créé en 1963, poursuit les activités du Fonds national d'aménagement du territoire existant depuis 1950, qui avait pour objet de con-

courir à l'aménagement du territoire et à la réalisation de toutes opérations d'urbanisme. Il intervient pour faciliter la localisation d'entreprises industrielles, l'aménagement de zones industrielles, et de nouvelles zones d'habitation — (acquisition des terrains et exécution de travaux) sous forme :

- 1° D'avances à bas taux d'intérêt (2,5 %), à rembourser dans les 2 ans ; ce délai peut être prolongé une ou deux fois. Les avances sont généralement demandées par les communes, parfois par le département ou d'autres organismes, comme les établissements publics et les sociétés d'économie mixte. Elles font l'objet d'une convention entre le ministre de la construction et les bénéficiaires. Il s'agit là de moyens de trésorerie, la revente des terrains aux industriels devant en principe permettre le remboursement des avances dans les délais fixés ;
- 2° De bonifications d'intérêt, sur proposition des ministres intéressés, à des emprunts destinés au financement d'un aménagement de zone industrielle ou d'habitation ou d'une opération de rénovation urbaine, ou au financement de la construction de grands collecteurs d'assainissement, en vue de soulager les organismes emprunteurs dans les périodes d'aménagement des infrastructures au moment où celles-ci ne sont pas encore rentables ;
- 3° D'opérations réalisées par l'État ou en participation avec l'État, quand celles-ci dépassent les possibilités matérielles des collectivités locales qui auraient dû normalement se porter maître-d'œuvre. Ces opérations sont prises en charge par les organismes d'aménagement, qui acquièrent les terrains, les équipent et les revendent. Les premières zones industrielles créées avec les ressources du Fonds l'ont été selon cette dernière formule ; actuellement, celle-ci n'est plus guère utilisée que dans des cas exceptionnels ou quand il s'agit d'opérations très importantes (intérêt à la fois régional et national : golfe de Fos, par exemple).

Les décisions sont prises par un comité de gestion qui comprend le ministre des finances et des affaires économiques, le ministre de la construction, le ministre de l'intérieur, le délégué à l'aménagement du territoire et le délégué général au district de la région de Paris.

C'est avec le concours du F. N. A. F. U. déjà qu'ont été aménagées les premières zones industrielles importantes, telles celles de Chalon-sur-Saône, Châlons-sur-Marne, Rennes. On a pu observer une augmentation croissante des crédits d'État mis à la disposition des collectivités locales et des organismes d'aménagement, en ce qui concerne notamment les zones industrielles. La tendance actuelle est de réserver par priorité le concours du F. N. A. F. U. en faveur des zones et localités dont l'industrialisation reste insuffisante. Une programmation des zones industrielles est actuelle-

ment élaborée par la Délégation à l'aménagement du territoire, elle a notamment pour objet d'établir la liste prioritaire des zones industrielles à constituer en les faisant bénéficier d'un financement adapté (Caisse des dépôts et consignations et Caisse d'assurances).

c) *Le Fonds d'intervention pour l'action régionale (F. I. A. T.)*

Ce Fonds spécial a été récemment créé auprès du premier ministre, en vue de financer des opérations complémentaires d'équipement reconnues nécessaires à la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire. Il doit permettre au délégué général à l'aménagement du territoire et à l'action régionale d'intervenir efficacement pour promouvoir une meilleure répartition régionale et une meilleure coordination des programmes d'équipement.

Le délégué propose au comité interministériel l'utilisation de ce fonds dans le domaine des infrastructures (communications, équipements urbains et ruraux, équipements industriels). Ainsi, une opération urgente pour laquelle les crédits n'auraient pas été inscrits de façon simultanée et coordonnée dans les chapitres de tous les ministères intéressés, pourra être immédiatement engagée, à charge éventuellement pour les administrations intéressées, de la reprendre à leur compte par la suite dans le cadre de leurs programmes budgétaires.

d) *Les sociétés de développement économique régional (S. D. R.)*

Créées en 1955, les S. D. R. constituent en France le seul exemple d'organisme de financement vraiment décentralisé. Elles se situent au premier rang des organismes apportant des aides spécifiques au développement économique régional.

Les S. D. R. sont des sociétés par actions ayant pour objet de concourir, sous forme de participation au capital et de prêts, au financement des entreprises industrielles et commerciales, touristiques et agricoles. Constituées avec le concours des grandes banques d'affaires et de dépôts, les S. D. R. apparaissent aujourd'hui dans toutes les régions, à l'exclusion de la région parisienne, comme des instruments de financement mis à la disposition des petites et moyennes entreprises afin de leur permettre de développer leurs installations ou d'en créer de nouvelles, conformément aux orientations définies par les plans régionaux de développement économique et social.

Le capital des S. D. R. doit être de 2,5 millions de NF au minimum. Elles doivent signer une convention avec le ministre des finances et des

affaires économiques comportant la nomination d'un commissaire du gouvernement. Elles bénéficient d'exonérations fiscales : elles sont dispensées de l'impôt sur les sociétés et de la taxe proportionnelle applicable aux distributions de bénéfices. Le ministre des finances peut garantir un dividende minimum à leurs actions, après avis du F. D. E. S. ; une convention particulière définit l'étendue, les modalités et les conditions d'octroi de cette garantie. Le taux du dividende est de 5 % ; le bénéfice de la garantie est limité aux douze premiers exercices.

Appelées par définition à participer au développement régional, leur compétence territoriale est sensiblement celle des circonscriptions d'action régionale.

L'apport des S. D. R. s'effectue sous la forme :

- 1° De participation au capital : à concurrence de 25 % au plus de leur capital à une même entreprise, de 35 % au plus du capital de cette entreprise ;
- 2° De prêts directs et de garanties : prêts à 5 ans et plus aux entreprises dans lesquelles elles prennent des participations au capital ; garantie à de tels emprunts ;
- 3° D'emprunts groupés interprofessionnels, pour le compte de sociétés ayant une exploitation dans la région où elle exerce son activité ; ces emprunts doivent être destinés au financement d'investissements dans cette région, conformément au programme d'action de la S. D. R. et après agrément du commissaire du gouvernement.

Les S. D. R. ont enfin, de façon tacite, été admises à exercer les fonctions d'ingénieur-conseil : études économiques et financières, préparation de dossiers, etc.

A la fin 1962, il existait 15 S. D. R. qui étendent leur action à l'ensemble des régions françaises, à l'exception de la région parisienne. Le capital moyen de chacune d'elles était de 5 à 7,5 millions de NF ; le total des participations prises atteignait 32 millions de NF représentant environ 10 à 15 % du capital des entreprises intéressées ; des prêts ont été fournis pour un montant de 43 millions de NF ; des emprunts groupés ont été placés pour un montant voisin de 700 millions de NF.

Les S. D. R. n'ont donc guère souscrit plus de 10 à 15 % du capital des entreprises, n'étant d'une façon générale pas intéressées par la prise du contrôle des affaires ; elles préfèrent retrouver, au bout d'un certain temps, les disponibilités de leurs capitaux pour l'investir dans d'autres sociétés.

Il apparaît d'ailleurs que les S. D. R. préfèrent s'orienter vers les systèmes de crédit.

Les S. D. R. peuvent en effet consentir des prêts soit sur leurs ressources propres (à 5 ans maximum), soit sur le produit d'emprunts ; en ce qui concerne les premiers, elles peuvent en consentir même aux entreprises dont elles ne sont pas actionnaires. Mais c'est le procédé des emprunts groupés qui paraît avoir, le plus, leur préférence.

Dans les premiers temps, ce sont les banques qui se sont intéressées le plus activement à la création de ces nouveaux organismes. Puis, des sociétés industrielles, des Chambres de commerce, des collectivités locales s'y sont jointes ; aujourd'hui, c'est la petite épargne qui tient la place la plus importante dans le capital des S. D. R.

Alors que les S. D. R. des régions très industrialisées ont bénéficié de grandes facilités de démarrage, celles des autres régions ont encore du mal à équilibrer leurs comptes d'exploitation.

§ 5 — Italie

En Italie, il existe, contrairement aux autres pays de la Communauté, un grand nombre d'organismes qui méritent d'être pris en considération dans le cadre de cette étude. Ce nombre est même tel que, pour éviter d'être trop long, nous serons amenés à schématiser la description en ne retenant qu'un exemple de chacun des types les plus caractéristiques.

a) *Organismes centraux*

Les principaux établissements centraux qui financent à l'échelon national des opérations de développement local sont : la « Cassa Depositi e Prestiti » (Caisse des dépôts et des prêts), le « Consorzio di Credito per le Opere Pubbliche » (Consortium de crédit pour les travaux publics), l'« Istituto di Credito per le Imprese di Pubblica Utilità » (Institut de crédit pour les entreprises d'utilité publique) et l'« Istituto Centrale per il Credito a medio termine » (Institut central pour le crédit à moyen terme).

La « Cassa Depositi e Prestiti », fondée en 1870, émane directement de l'État, mais jouit d'un statut autonome ; elle reçoit en dépôt notamment l'argent des caisses d'épargne postales, des titres d'emprunts, des bons du Trésor, etc. Les fonds disponibles sont employés à financer des prêts aux provinces, communes, consortiums, en vue des multiples besoins d'ordre social, économique et financier et notamment pour l'exécution de travaux publics dûment autorisés.

Les deux organismes suivants financent également sous forme de prêts, le premier, les travaux publics des collectivités locales, l'autre, les travaux et installations d'entreprises d'utilité publique ; ce sont également des organismes publics, auxquels d'ailleurs participe la Caisse des dépôts et des prêts.

L'« Istituto Centrale per il Credito a medio termine » (*Medio-credito centrale*) a été institué par une loi de 1952 pour assurer le financement des instituts régionaux de crédit à moyen terme, dont l'existence avait été prévue par une loi de 1950, mais dont la création s'avérait très difficile, eu égard notamment à l'hostilité des banques, qui finançaient jusqu'alors les investissements des entreprises industrielles, à des taux inacceptables pour ce genre d'opérations. L'objectif poursuivi par la loi de 1950 était de mettre à la disposition des régions des instituts spécialisés dans le crédit à moyen terme aux petites et moyennes entreprises industrielles ; les banques pouvaient concourir à la formation de leur capital social. De même le Trésor participa aux fonds de dotation de divers instituts régionaux.

Un véritable système de crédit, se composant d'une série d'instituts à compétence territoriale et d'un institut central put ainsi être mis sur pied ; le rôle de l'institut central est celui d'une sorte de « banque des instituts ».

b) *Le Centre-Nord*

1. *Instituts bancaires régionaux pour le crédit à moyen terme*

Le premier institut régional de crédit à moyen terme, celui du Piémont, fut créé en 1951 ; d'autres suivirent après la création du « *Mediocredito centrale* ».

Les crédits octroyés aux petites et moyennes entreprises par ces instituts peuvent être assortis d'une contribution de l'État pour en réduire le coût ; l'avis d'un comité interministériel présidé par le ministre de l'industrie est à cet effet nécessaire pour chaque projet. Le taux d'intérêt de ces prêts ne peut alors dépasser 5 % (cas d'installation, modernisation, conversion ou extension d'établissements industriels). La garantie subsidiaire de l'État peut éventuellement être accordée à ces prêts.

A noter que la notion de petite et moyenne entreprise est plus large dans le sud que dans le nord de l'Italie.

2. Organismes à participation de l'État

Ces organismes sont cités ici pour mémoire, car ils n'exercent pratiquement pas, nous semble-t-il, en Italie du Nord et du centre, une action influencée spécialement par des considérations de développement régional ; il en va tout autrement en ce qui concerne l'Italie du Sud.

Ce sont des établissements économiques à caractère public, au nombre desquels l'I. R. I. et l'E. N. I. ont le plus opéré dans le domaine industriel ; ils ont des fonds de dotation et assument une tâche complexe : ils traduisent les directives de la politique économique gouvernementale en plans d'investissement et en programmes de production, par l'intermédiaire des diverses sociétés financières et des entreprises qui leur sont directement rattachées.

c) *Le Midi*

La « Cassa per il Mezzogiorno »

Comme il a été indiqué déjà au chapitre II, la Caisse du Midi déploie une activité intense d'animation dans tous les secteurs économiques directement ou indirectement intéressés au développement du Midi. Cette action vise d'une part à stimuler l'initiative privée dans les domaines de l'agriculture, de l'industrie, du tourisme, de l'artisanat et de la pêche ; d'autre part, à stimuler les collectivités locales notamment dans deux secteurs (réseaux d'alimentation en eau et égouts, ainsi que bâtiments scolaires) afin que les travaux puissent se dérouler à un rythme très rapide.

En réalité la Caisse cumule étroitement des fonctions de financement avec celles d'action précédemment décrites. Des fonds considérables, s'élevant à plus de 2 400 milliards de liras ont été mis à sa disposition par des mesures légales depuis sa création en 1950.

En ce qui concerne l'industrie, les stimulants utilisés consistent en subventions à fonds perdus et en prêts à des conditions de faveur. Les premières sont octroyées aux entreprises industrielles, petites et moyennes qui s'implantent ou s'étendent dans le territoire du Midi, aux grandes entreprises qui s'implantent ou s'étendent dans les aires et noyaux d'industrialisation de ce territoire, aux consortiums industriels qui aménagent ces aires et noyaux, de même que pour la construction de logements pour travailleurs dans ces aires et noyaux et l'exécution de travaux d'équipement hydraulique.

Les prêts à des conditions de faveur sont rendus possibles par des interventions que la Caisse consent, par des prêts à taux réduit ou des

subventions d'intérêt aux sections de crédit industriel du « Banco di Napoli » et du « Banco di Sicilia » et surtout aux trois instituts spéciaux de crédit industriel pour le Midi, dont il est question ci-après ; le taux d'intérêt des prêts peut, selon le cas, descendre à 5,5 %, 4 % ou même 3 %.

*Instituts bancaires régionaux pour le crédit industriel
à moyen terme dans le Midi*

Ces instituts figurent au nombre des instituts prévus par la législation de 1950 sur le crédit à moyen terme. Ils opèrent toutefois selon des modalités qui leur sont propres. L'organisation du crédit à moyen terme dans le Midi repose essentiellement et reposera davantage encore à l'avenir sur l'« Istituto per lo Sviluppo Economico dell'Italia Meridionale » (Institut pour le développement économique de l'Italie méridionale) (Isveimer), ayant son siège à Naples et fondé dès 1938 pour intensifier l'activité économique dans la partie continentale du Midi, l'« Istituto Regionale per il Finanziamento delle Industrie in Sicilia » (I. R. F. I. S.) (Institut régional pour le financement des industries en Sicile) ayant son siège à Palerme et le « Credito Industriale Sardo » (C. I. S.) (Crédit industriel sarde) à Cagliari, tous trois réorganisés par une loi de 1955 (les sections de crédit industriel du « Banco di Napoli » et du « Banco di Sicilia » seront supprimées en 1965).

Les trois instituts se caractérisent par leur statut de personne morale de droit public, leur durée illimitée, ainsi que par l'identité de leurs activités et des fonds constituant leur capital. Celui-ci se compose d'un fonds de dotation résultant des apports de la Caisse du Midi et de divers instituts de crédit (pour l'I. R. F. I. S. et le C. I. S., la région et des établissements locaux), d'un fonds spécial prévu par une loi de 1963, de fonds de roulement octroyés par le Trésor. A ces fonds s'ajoutent une partie des prêts accordés par la « B. I. R. D. » (Banque internationale pour la reconstruction et le développement) et la « B. E. I. » (Banque européenne d'investissement) à la Caisse du Midi ainsi que les ressources procurées par des émissions d'obligations et de bons. Bien que leurs statuts aient été rédigés d'après les critères de la loi de 1950 sur les instituts régionaux, on discerne dans ces organismes l'intervention plus directe et plus visible des pouvoirs publics ; ils peuvent d'autre part déroger aux limitations de durée et de montant prévues par la législation en vigueur.

Instituts pour les participations financières publiques

Il s'agit de sociétés sans but lucratif, destinées à fournir un moyen

supplémentaire de stimuler l'expansion du Midi par la création de nouvelles activités industrielles dans les régions où elles opèrent, en participant pour plus ou moins de 50 % au capital des entreprises.

Ce sont, en particulier l'Insud « Nuove iniziative per il Sud » (Initiatives nouvelles pour le sud), la Sofis « Società Finanziaria Siciliana » (Société financière sicilienne), et les sociétés de participations de la Sardaigne : la Finsarda (Société financière sarde) et la S. F. I. R. S. « Società Finanziaria Industriale per il Rinascimento della Sardegna » (Société financière industrielle pour la renaissance de la Sardaigne). Il faut citer en outre l'I. S. A. P. l' « Istituto per lo sviluppo delle attività produttive » (Institut pour le développement des activités de production).

L'Insud — Créée en application d'une loi de 1964, sous forme de société anonyme privée, par des apports de la Caisse du Midi et de la « Breda Finanziaria », elle doit fournir notamment une assistance technique et financière aux sociétés dans lesquelles elle détient des participations. Elle semble appelée en outre à jouer un rôle important dans la création d'installations industrielles nouvelles dans le Midi continental.

La *Sofis* est un des établissements créés, dans le cadre de la politique d'aide au Midi, conformément à la loi régionale de 1957 sur les « mesures extraordinaires pour le développement industriel de la Sicile ». Instituée en 1958, à l'initiative de la région de Sicile, du « Banco di Sicilia » de la Caisse d'épargne sicilienne, de l' « I. R. F. I. S. », par des entreprises publiques ainsi que par des entreprises privées (celles-ci pour 49 % maximum de son capital), elle a pour but de promouvoir le développement et l'expansion industrielle de la Sicile.

Cet objectif est poursuivi par la création de sociétés ayant pour objet notamment la création, l'extension et la modernisation d'établissements industriels ou par la participation au capital des dites sociétés ; les participations ne peuvent dépasser 25 % du capital, dans certains cas 35 %.

La *Finsarda*, créée en 1960 par le C. I. S., la « Banca nazionale del Lavoro » et l' « Istituto Mobiliare Italiano », sous forme de société anonyme a pour objectif de promouvoir, coordonner et seconder les initiatives visant à mettre en valeur les ressources économiques et les activités industrielles de la Sardaigne.

La *S. F. I. R. S.* — En vertu de la loi de 1962 instituant le « plan de renaissance de la Sardaigne », les prises de participations de l'administration régionale seront à l'avenir effectuées par les soins d'une société financière à constituer, avec l'intervention de la région et d'autres personnes

morales publiques, ainsi que du privé (ce dernier pour 49 % au plus). La société pourra acquérir des participations majoritaires dans des entreprises existantes ou nouvelles, en leur procurant une assistance technique.

L'I. S. A. P. — Constituée par l'I. M. I., la « Banca nazionale del Lavoro », la « Mediobanca », le « Banco di Napoli » et le « Banco di Sicilia », cette société anonyme privée a pour objet principal de promouvoir et d'encourager, dans le Midi, la création de nouvelles activités industrielles en prenant des participations directes minoritaires dans le capital des entreprises. Cet institut a pour mission d'assister le chef d'entreprise dans la phase préliminaire, ainsi qu'au stade de la réalisation et de la gestion. Il offre toujours à la société l'occasion de racheter sa participation.

§ 6 — Grande-Bretagne

En Grande-Bretagne, le financement et l'action directe du *Board of Trade* sont étroitement associés à travers les « Industrial Estates Management Corporations » ; le Board of Trade met à la disposition de ces dernières les fonds nécessaires à leur intervention, pour acquérir, aménager et équiper les zones industrielles, y construire des bâtiments industriels et les gérer.

Le Board of Trade encourage les industriels à construire des usines à leurs propres frais dans les « Industrial Estates » et aussi dans d'autres sites (achetés par ces industriels) en leur offrant directement des prêts et des dons substantiels (subventions).

Un comité d'experts industriels et des *trade-unions*, tous non fonctionnaires, a été institué auprès du Board of Trade pour donner son avis au sujet de l'octroi des subventions précitées ; il s'agit du « Board of Trade Advisory Committee ».

Les investissements faits directement par les industriels eux-mêmes sont financés par leurs propres moyens et par des prêts consentis par les organismes bancaires normaux que sont la « Finance Corporation for Industry » et l'« Industrial and Commercial Finance Corporation », créés en 1945 pour aider à la solution des problèmes de reconstruction d'après-guerre. Le gouvernement a attaché un intérêt considérable à leur formation, mais n'est pas représenté au conseil et ne participe pas à leur financement ; celui-ci est assuré par des compagnies d'assurances, des trusts et des banques. Le champ d'activité de ces organismes bancaires s'étend à l'ensemble du territoire.

Les travaux publics exécutés par les collectivités publiques notamment pour l'aménagement de zones ou de terrains industriels, en dehors des « Industrial Estates Management Corporations » sont financés par leurs moyens propres, des subventions gouvernementales et des prêts qu'ils peuvent obtenir auprès d'un organisme gouvernemental spécial, le « Public Works Loan Board ». Ces prêts ne peuvent être octroyés que sur autorisation donnée individuellement par le ministère compétent dans le domaine considéré.

CHAPITRE IV

LES ORGANISMES D'ÉTUDE, D'INFORMATION, D'AVIS, DE CONSULTATION ET LES ORGANISMES DE PROGRAMMATION OU DE PLANIFICATION

A côté des organismes d'action directe et de financement décrits aux deux chapitres précédents, il existe une multitude d'organismes qui, dans une mesure plus ou moins grande, contribuent à l'action dans le domaine du développement économique et social régional. Ils sont regroupés ici sous un seul chapitre, à vrai dire assez hétérogène ; il n'a guère paru possible de les décrire à partir d'une classification plus poussée ; leur objectif commun est en réalité de préparer les voies de l'action régionale proprement dite et de guider celle-ci dans ses réalisations, en considérant les problèmes en profondeur et à long terme, en s'efforçant donc d'échapper aux contingences trop immédiates.

Dans la mesure du possible, compte tenu de la situation particulière des différents pays, une distinction sera faite entre, d'une part :

- a) Les organismes d'étude, qui souvent s'efforcent d'établir scientifiquement les données de base indispensables à la connaissance exacte de la situation des possibilités et des perspectives régionales. En même temps, seront décrits des organismes d'information, d'avis ou de consultation, qui ont nécessairement une étroite relation avec les précédents, quand même ils ne se confondent pas avec ceux-ci ;
- b) Les organismes de programmation ou de planification qui, à partir des études indispensables et des données recueillies par les organismes précités ou par eux-mêmes, préparent des programmes ou des plans de développement ou de reconversion pour des régions déterminées, c'est-à-dire choisissent les objectifs à atteindre et les moyens nécessaires pour parvenir. Ils fixent, en fin de compte, la politique d'intervention des pouvoirs publics dans le devenir régional et guident l'action régionale proprement dite.

§ 1 — Allemagne (R.F.)

- a) En Allemagne, il n'existe aucun organisme particulier chargé d'observer et de suivre le développement économique dans sa région et de

faire des propositions visant à améliorer la structure économique. Le gouvernement fédéral et les gouvernements de Länder effectuent en général eux-mêmes les études nécessaires à l'orientation des mesures propres à améliorer la structure régionale. On peut cependant mentionner l'existence de l'« Institut für Raumforschung » (Institut pour l'aménagement du territoire), créé en 1949 pour assister le gouvernement fédéral dans les questions relevant de ce domaine. Il dispose d'un noyau fixe de collaborateurs scientifiques (économistes, statisticiens, sociologues et géographes) et fait appel à des collaborateurs temporaires. Il collabore aux travaux de certaines commissions interministérielles du gouvernement fédéral ; il possède la documentation la plus vaste de la République fédérale concernant la recherche, l'aménagement et la planification du territoire, ainsi que les domaines connexes.

Cet institut constitue, depuis 1959, avec l'Institut des sciences régionales « Institut für Landeskunde », le « Bundesanstalt für Landeskunde und Raumforschung » (Office fédéral des sciences régionales et de la recherche en matière d'aménagement du territoire). D'autre part, il édite en commun avec l'« Akademie für Raumforschung und Landesplanung » (Académie pour la recherche et la planification territoriale) un périodique le « Raumforschung und Raumordnung » (Recherche et aménagement du territoire).

On peut mentionner également un organisme de création récente, la « Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung », fondé en 1963 par des Chambres de commerce et d'industrie. Cette association a pour objectif de contribuer au développement des régions économiquement et socialement sous-développées. Elle procède à des recherches, fournit des conseils et des avis et édite des publications propres à promouvoir le développement de la structure économique et sociale régionale. A cette fin, elle recourt à un groupe de travail constitué par ses soins, ainsi qu'à d'autres instituts et experts susceptibles de promouvoir l'étude scientifique des problèmes et la préparation pratique des programmes de développement régionaux. Cette association ne représente aucun intérêt économique ou régional particulier, ses activités sont d'intérêt public et, par conséquent, sans but lucratif. Les fonds nécessaires à l'accomplissement de ses tâches sont fournis par des honoraires d'études, des cotisations des membres, ainsi que par des donations de membres bienfaiteurs. Elle vient à peine d'entamer ses activités ; plusieurs Länder l'ont cependant déjà chargée de procéder à des études de structure dans certaines régions et d'établir des mémoires.

Il convient de mentionner encore l'activité des diverses Chambres de commerce et d'industrie, ainsi que des Chambres de métiers. Ce sont des corporations de droit public ; elles se prononcent sur les problèmes de

structure relevant de leur compétence territoriale, entretiennent des contacts étroits avec les autorités intéressées au développement de la structure régionale, fournissent à ces dernières des avis concernant l'opportunité des mesures générales ou particulières de promotion régionale et conseillent les entreprises économiques désireuses de s'implanter.

De nombreuses communes ou groupes de communes ont recours, dans certains cas, à l'assistance d'instituts scientifiques de leur choix en vue de rechercher les possibilités de développement les plus favorables. Elles chargent souvent des entreprises privées de planification d'établir les plans d'utilisation superficielle.

b) *Les communes* sont légalement tenues d'établir les plans directeurs d'aménagement de leur territoire, soumis à l'approbation des autorités administratives supérieures (« *Regierungsbezirk* » — gouvernement de circonscription ; « *Regierungspräsident* » — président de gouvernement). Les communes d'une certaine importance doivent établir tout d'abord un plan d'utilisation superficielle ; viennent ensuite les plans-masse qui donnent une idée plus précise des projets de construction ; les communes moins importantes se contentent souvent de plans-masse.

Il existe également une section de planification régionale auprès de chaque « *Regierungsbezirk* » (gouvernement de circonscription). Les plans d'aménagement régionaux sont en général élaborés par des « *Landesplanungsgemeinschaften* » (communautés d'aménagement) dans lesquelles sont associées les collectivités publiques territoriales de la région (villes autonomes, arrondissements ruraux). Dans certains cas, les arrondissements ruraux et les villes autonomes sont tenues de dresser également de tels plans.

A l'échelon Land enfin est prévu l'établissement d'un plan d'aménagement couvrant le territoire de l'ensemble du Land. Des lois ont été promulguées à cet effet dans certains Länder ; elles sont en cours de préparation dans d'autres.

Il n'y a pas de plan d'aménagement du territoire prévu à l'échelon fédéral.

Les autorités d'aménagement du territoire ont essentiellement pour tâche d'élaborer un programme d'ensemble mettant en lumière, compte tenu des plans particuliers et techniques, le développement global qu'il convient d'atteindre sur le territoire considéré.

Certains Länder ont mis sur pied un « *Landesentwicklungspläne* » (plan d'expansion) placé sous l'égide des services de planification régionale qui

existent au sein de tous les gouvernements de Land ; d'autres Länder sont actuellement en train de préparer un tel plan, qui indiquera, en les résumant et en les coordonnant, les meilleurs moyens d'améliorer les structures de leur territoire dans les domaines les plus divers, afin de permettre la mise en œuvre rationnelle et efficace des mesures d'aide.

Ces plans d'expansion dépassent la notion de plans d'aménagement du territoire, en ce sens qu'ils définissent des objectifs de développement économiques et sociaux et prévoient des mesures concrètes pour les atteindre. De plus en plus, se manifeste ainsi une tendance à l'élaboration de véritables plans de développement économique et social à l'échelon Land. Ces plans ainsi préparés dans les différents Länder sur des bases peu homogènes et souvent même divergentes, des problèmes de coordination ne manqueront pas de surgir à bref délai et une harmonisation des hypothèses de base, tout au moins, de même qu'une convergence des objectifs, apparaissent dès à présent nécessaires. Le gouvernement fédéral se préoccupe de cette situation ; il n'existe en effet pas, à l'échelon fédéral, de plan d'aménagement ni de programme de développement économique et social, ni de coordination globale de l'ensemble des facteurs de base de ce développement.

§ 2 — Pays-Bas

a) Il existe dans ce domaine des organismes très caractéristiques, les « Economisch-Technologisch Instituten » (E. T. I.) (Instituts économiques et techniques). Le premier a été créé en 1932 déjà.

Les E. T. I. sont tous, à l'exception d'un seul, des fondations privées, créées par le gouvernement provincial, quelques communes et quelques grandes entreprises privées ; dans quelques cas, la Chambre de commerce et d'industrie de la région fait partie des fondations. Dans la province du Noord-Holland toutefois, l'E. T. I. est purement un service provincial. Non seulement, la province participe à la création des E. T. I., mais elle y exerce une influence prépondérante parce qu'elle fournit une part importante des moyens financiers de ceux-ci.

La tâche principale des E. T. I. est d'émettre des avis, d'effectuer des enquêtes et de rédiger des rapports. Ces avis et rapports sont fournis aux communes, aux provinces, au gouvernement et aux entreprises particulières. Les avis aux particuliers concernent le plus souvent les possibilités d'implantation d'une activité, les disponibilités en main-d'œuvre, etc. Les avis et rapports aux autorités ont trait, la plupart du temps, aux possibilités d'améliorer les conditions d'implantation et de développement, principale-

ment pour les activités industrielles, mais aussi, dans certaines provinces, pour l'agriculture et l'horticulture.

Les E. T. I. n'exercent aucune activité en matière d'acquisition de terrains, ou de bâtiments, amélioration des infrastructures, construction de bâtiments ou gestion de services communautaires ; ils n'y sont pas non plus impliqués financièrement. Ils se contentent de donner des avis à ce sujet.

Les E. T. I. sont cependant actifs en ce qui concerne la recherche et l'attraction d'investisseurs potentiels : ils donnent des informations sur les possibilités d'implantation, orientent et introduisent ceux qui envisagent de se fixer dans la province. Ils sont également actifs en matière d'accroissement de la productivité et encouragent la collaboration des entreprises.

La présidence du conseil d'administration et de la direction générale est assurée par le commissaire de la reine, ou par un membre du gouvernement provincial ; parfois par le bourgmestre d'une grande commune ou le président de la Chambre de commerce et d'industrie. Le cadre est constitué par des économistes et des sociologues de niveau universitaire. Les E. T. I. occupent chacun entre 10 et 25 personnes.

Les seules dépenses des E. T. I. sont des dépenses d'administration et de fonctionnement ; elles sont supportées par des contributions de l'État, de la province et parfois de quelques grandes communes et entreprises privées et de la Chambre de commerce et d'industrie. Les montants perçus pour les rapports et avis élaborés constituent souvent une partie importante des ressources.

Les E. T. I. veillent jalousement à conserver leur indépendance vis-à-vis de ceux à qui ils fournissent des avis. Leurs avis et opinions sont entièrement objectifs.

b) *Les communes* sont obligées d'établir un plan de développement qui prévoit la destination du sol (résidence, industrie, commerce, agriculture, routes, besoins sociaux, etc.). De même, *les provinces* doivent établir des plans d'aménagement régionaux, auxquels d'ailleurs les communes sont tenues d'adapter leurs propres plans.

D'autre part, il existe, au plan national, un *service pour l'aménagement du territoire*, qui dépend du ministre de l'habitat et de la construction, il a pour mission d'étudier les mesures à long terme nécessaires au développement des diverses régions. Le service est assisté dans sa mission par une *commission permanente pour l'aménagement du territoire*.

Le ministre des affaires économiques, qui travaille en collaboration avec le ministre de l'habitat et de la construction, précité, élabore les plans de développement, à l'échelon national ; ces plans sont soumis au conseil ministériel pour l'aménagement du territoire, puis au conseil ministériel pour les affaires économiques et enfin au Conseil des ministres.

C'est donc le ministre des affaires économiques, comme il a été dit au chapitre relatif à l'action directe, qui prépare les mesures nécessaires à la solution des problèmes régionaux ; cette solution est orientée dans le sens d'une meilleure répartition de la population et des activités industrielles sur l'ensemble du territoire. Le ministre se fait éclairer sur la situation de chaque province par les E. T. I., qui lui fournissent toutes les données utiles ; les onze provinces ont chacune un tel institut.

En ce qui concerne les travaux d'infrastructure, ce sont les administrations provinciales qui, éclairées par les E. T. I., élaborent les propositions nécessaires. *Une commission interdépartementale pour le développement des régions-problèmes* donne son avis sur ces propositions. Le ministre des affaires économiques et le ministre des transports et du waterstaat prennent ensuite leurs décisions.

De même, les projets relatifs aux terrains de sport, jeux, récréation, etc., sont introduits par les administrations provinciales auprès du ministre des affaires économiques et du ministre de l'éducation, des arts et des sciences, à travers une commission interdépartementale spécialisée. De même encore, dans le domaine de l'hygiène sociale et des besoins culturels.

§ 3 — Belgique

a) En matière d'étude, information, avis, consultation, on peut admettre que les organismes les plus caractéristiques ont été et sont encore les *conseils ou comités d'expansion économique provinciaux et régionaux*. Ces termes cependant recouvrent un ensemble assez complexe d'organismes qui ont subi une certaine évolution.

Tout comme en France, il y eut une large tendance à partir de 1950 à la naissance spontanée de multiples comités locaux qui s'efforçaient, plus ou moins bien, de regrouper ou de représenter les forces vives de la région ; sans statut défini, manquant de personnel permanent et de moyens financiers, la plupart d'entre eux n'eurent qu'une existence éphémère.

Au niveau provincial, cependant, les gouverneurs de province procèdent à la mise en place d'organismes provinciaux. Déjà en 1945 fut créé l'Ins-

titut de recherches économiques du Hainaut (I. R. E. H.), suivi en 1947 par l'Office économique et social de la province de Namur et le Conseil économique du Limbourg et ensuite par des conseils similaires dans d'autres provinces.

L'I. R. E. H. et les autres conseils eurent essentiellement comme tâche l'étude approfondie des problèmes économiques et sociaux de la province et l'information des instances gouvernementales et de la population à ce sujet, de façon à susciter les interventions nécessaires pour les résoudre. L'I. R. E. H. s'est en fait cantonnée dans ce rôle, tandis que les autres conseils ont déployé une activité assez grande en intervenant activement dans des cas concrets, par exemple en aidant des entreprises à s'implanter ou même en allant à leur recherche et en stimulant la création et l'aménagement de zones industrielles.

Il faut signaler ici que ces « conseils » n'ont pas de statut officiel, ils sont constitués sous forme d'association sans but lucratif. Ils disposent d'un personnel permanent, sont composés de personnalités représentatives de tous les milieux économiques et sociaux publics et privés, présidés par le gouverneur de la province et financés par la province et les communes.

Leur activité a parfois tendance à rivaliser avec celle des intercommunales ou des sociétés d'équipement économique régional et on peut dire à ce sujet que l'évolution de ces deux types d'organismes a conduit à poser sérieusement le problème de la répartition des compétences entre eux.

Il faut également signaler l'existence de deux conseils régionaux privés, dont l'activité s'étend respectivement à la partie wallonne et à la partie flamande du pays : le Conseil économique wallon et l'Economisch Raad voor Vlaanderen.

Devant le foisonnement et la diversité des comités et conseils économiques existant à l'époque, le ministre des affaires économiques fut amené à prendre un arrêté prévoyant l'agrégation de 9 *comités économiques provinciaux*, donc un par province ; exceptionnellement, un comité régional pouvait être également agréé dans certaines régions où les circonstances économiques étaient telles que le comité provincial ne pouvait agir avec toute l'efficacité nécessaire. L'agrégation des comités fut soumise aux conditions suivantes :

- a) Avoir pour but de promouvoir, dans le cadre de la politique d'expansion économique du pays, l'amélioration de la structure économique d'une province ou d'une région déterminée et le développement harmonieux de celle-ci par l'étude, l'information et l'action ;

- b) Etre représentatifs de l'ensemble des intérêts économiques et sociaux de la province ou de la région ;
- c) Comprendre en leur sein des représentants des organisations professionnelles représentatives des intérêts économiques et sociaux ;
- d) Satisfaire aux conditions particulières à définir par le ministre des affaires économiques ;
- e) Les comités provinciaux sont présidés par le gouverneur de la province ; ils disposent d'un secrétaire ayant une formation ou une expérience suffisante. Un représentant du ministre des affaires économiques assure la liaison avec les comités et peut assister à leurs séances en qualité d'observateur.

Ces comités d'expansion économique devaient donc constituer les correspondants provinciaux de l'administration centrale. En fait, furent reconnus comme tels les conseils et comités économiques qui fonctionnaient déjà activement dans plusieurs provinces ; d'autres furent créés pour la circonstance et n'eurent depuis qu'une activité sporadique. Il faut bien dire que l'efficacité des comités est avant tout fonction de la personnalité et du dynamisme du président et du directeur de ces organismes. Les comités se sont trouvés confrontés non seulement avec les problèmes économiques proprement dits, mais aussi avec les problèmes d'aménagement du territoire ; plusieurs ont été amenés à prendre en charge les études préparatoires aux plans d'aménagement régionaux.

On peut donc constater qu'il existe actuellement dans chaque province (sauf une) au moins un organisme provincial dans le domaine de l'action régionale, travaillant assez étroitement avec les instances régionales et centrales ; leur degré d'activité est variable. Tous participent à la recherche et à l'information, donnent des avis, font de la propagande pour attirer les investisseurs et stimulent les instances compétentes qui peuvent faciliter ou permettre ces investissements privés. Certains participent dans une certaine mesure à l'action régionale directe, mais ceci n'est pas caractéristique de leur compétence ; celle-ci relève beaucoup plus étroitement des sociétés d'équipement économique régional ou des intercommunales décrites au chapitre II.

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, il y a lieu de signaler que la loi de 1962 y relative a prévu la constitution d'une commission nationale de l'aménagement du territoire, chargée de proposer des directives générales pour la préparation et l'établissement des plans d'aménagement et de faire rapport au ministre sur l'évolution des idées et des principes en la matière. Cette loi institue également des commissions

régionales consultatives dans les régions désignées pour faire l'objet de plans d'aménagement. La Commission nationale a été créée début 1965 ; les commissions régionales n'étaient pas encore mises en place à la mi-1965.

Depuis 1958, les différentes parties du territoire national ont fait l'objet d'études très approfondies ; ces études ont été menées par différents groupes privés, à l'initiative du ministère des travaux publics et avec son financement. Elles ont permis de mettre en préparation, pour chacune des régions, des programmes de développement.

b) Dans le domaine de la programmation économique, il a été créé en 1959 un bureau de programmation, afin de mettre à la disposition du gouvernement un service capable de lui préparer des programmes d'expansion économique, il a mis au point le premier de ces programmes pour la période 1961-1965 et prépare le second. Il a également des préoccupations régionales, mais elles n'ont pas, jusqu'ici, trouvé leur expression dans les programmes. Il s'agit ici essentiellement d'un organisme d'étude et de programmation, qui dépend directement du comité ministériel de coordination économique et sociale.

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, les communes sont en principe tenues d'établir un plan général et des plans particuliers d'aménagement ; ceci en vertu de la loi de 1962 qui a remplacé l'arrêté-loi de 1946 relatif au même objet.

Cette loi prévoit aussi des plans de secteur, établis pour des ensembles de communes désignées par le roi ; ces plans de secteur sont élaborés par des groupes d'études privés, en consultation avec les différentes instances intéressées et soumis à l'approbation du roi. De même la loi prévoit l'établissement de plans régionaux dans des régions à désigner par le roi ; ces plans, dont aucun n'a encore été approuvé, doivent également être soumis à l'approbation royale.

Signalons enfin que, en raison des problèmes économiques et sociaux importants et urgents qui se posaient dans certaines régions spécifiques (Borinage-Centre, Zuiderkempen et Westhoek), le ministre des affaires économiques et de l'énergie a fait établir pour celles-ci des plans de reconversion ou de développement régional, en collaboration avec les ministères intéressés et les instances régionales compétentes. Ces plans sont actuellement en cours d'exécution.

§ 4 — France

a) *Organismes d'étude, d'information, d'avis ou de consultation*

Entre 1940 et 1950 déjà sont nés spontanément de multiples comités régionaux et locaux d'étude, en vue de sensibiliser l'opinion et les administrations aux problèmes régionaux et d'ouvrir la voie à une politique véritable dans ce domaine ; leur activité manifestait en quelque sorte le souci de la région d'être prise en considération dans le cadre de la politique économique et sociale du gouvernement. Ils étaient organisés de manière hétérogène suivant les régions et avaient une activité assez disparate.

Constitués sur base de la loi de 1901 relative aux associations privées, ils ont été officiellement reconnus, par décret du 11 décembre 1954, comme organismes d'étude et de consultation à compétence régionale ou départementale.

Ils pouvaient, depuis 1961, recevoir l'agrément du gouvernement et bénéficier ainsi de la capacité civile des associations reconnues d'utilité publique et des avantages qui s'y rattachent.

Les *comités régionaux d'expansion économique* sont regroupés à Paris, au sein du *Conseil national des économies régionales*, organisme de droit privé qui procède à des études et provoque les confrontations nécessaires sur les problèmes majeurs de l'action régionale.

D'autre part, sur le plan régional, les décrets du 14 mars 1964 ont institué dans chacune des 21 régions de programme une *commission de développement économique régional*. Placée auprès du préfet de la région, elle est composée pour un quart de représentants de l'État, pour un deuxième quart de représentants d'élus locaux et pour le reste de représentants des organisations professionnelles, patronales et syndicales et de personnalités qualifiées. C'est un organisme de droit public, purement consultatif, qui doit donner son avis sur les questions relatives à la mise en œuvre du développement économique et social et de l'aménagement du territoire de la circonscription d'action régionale ; la commission sera tenue au courant de l'exécution de la tranche régionale.

Ces commissions se substituent dans une certaine mesure aux *comités d'expansion économique*, lesquels continuent cependant à être reconnus. On a voulu, plus exactement, séparer la consultation d'une part, réservée à présent aux commissions de développement, des études et de l'animation, qui constituent la mission des comités d'expansion.

Rappelons que le préfet de région est également assisté d'un organisme consultatif de caractère administratif, la *conférence administrative régionale*, qui est notamment consultée sur la préparation de la tranche régionale du plan.

b) *Organismes de planification ou de programmation*

Le *Commissariat général du plan d'équipement et de la productivité* a été créé en 1946, et dépend directement du premier ministre.

En vertu du décret du 30 juin 1955, il procède, en collaboration avec les instances régionales, à l'élaboration de programmes d'action régionale destinés à promouvoir l'expansion économique et sociale des différentes régions et en particulier de celles souffrant de sous-emploi ou de développement insuffisant. Pour l'établissement de ces plans, la France est divisée en 21 circonscriptions d'action régionale. La loi du 7 août 1957 dispose que les programmes d'action régionale soit complétés par des plans d'aménagement régional visant notamment à orienter l'implantation des équipements publics et privés.

En application du décret du 31 décembre 1958, les deux documents précités sont désormais fondus en un seul : le plan régional de développement économique et social et d'aménagement du territoire. L'élaboration de ces plans régionaux et la coordination avec le plan national de développement économique et social et avec l'ensemble de la politique d'aménagement du territoire sont assurés par le *comité des plans régionaux* institué par décret du 31 décembre 1958.

Un effort de régionalisation des objectifs du plan a été parallèlement engagé lors de l'élaboration du IV^e plan : des prévisions ont été faites sur la localisation des investissements et des emplois ; en vue de préciser ce travail et de mettre au point des méthodes plus élaborées, une procédure dite des tranches opératoires régionales a été instituée récemment pour la préparation du V^e plan, à laquelle seront associées les institutions régionales, par ailleurs rénovées ainsi qu'elles seront décrites plus loin. Depuis 1963, le Commissariat du plan doit désormais intégrer dans le plan national de développement économique et social les conclusions des études relatives à l'aménagement du territoire. Une programmation dans le temps et dans l'espace des zones industrielles et de leur financement a également été entreprise.

Le V^e plan, en cours d'élaboration, est prévu pour une durée de 5 ans (1966-1970).

La délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale participe également aux études en vue de parvenir à une régionalisation des objectifs du plan et à une régionalisation du budget de la nation.

La *Commission nationale d'aménagement du territoire*, créée par arrêté du 14 février 1963, composée de 80 techniciens, hommes politiques, syndicalistes et fonctionnaires, prépare depuis quelques mois les données et les objectifs qui conditionnent l'action d'aménagement du territoire ; cette commission est rattachée au Commissariat général du plan et opère en coordination étroite avec les commissions traditionnelles de ce dernier ; c'est un organisme permanent, désigné par le premier ministre, qui doit envisager à la fois les perspectives générales et régionales de l'aménagement du territoire et les méthodes et moyens nécessaires pour la réalisation pratique : moyens administratifs et juridiques, financement. Les études entreprises portent sur une période sensiblement plus longue que les 4 ou 5 années normalement converties par le plan. Elles constituent la prévision à long terme.

Le plan et la délégation disposent naturellement de leurs propres études, de celles qui sont effectuées par des bureaux spécialisés financés par eux, les ministères ou les collectivités publiques, des travaux des agents de l'État à l'échelon de la région et du département et de ceux des différents groupes privés au niveau de la profession ou des intérêts économiques et sociaux.

En matière d'aménagement du territoire, d'autre part, sur le plan local il y a lieu de signaler que les communes de plus de 10 000 habitants sont tenues d'établir des plans d'aménagement, dits plans d'urbanisme, qui consistent :

- d'une part dans un plan directeur qui détermine, outre le tracé des grandes voies de communication, le zonage général correspondant aux principales fonctions urbaines, dont les activités industrielles ;
- d'autre part, des plans de détail, beaucoup plus élaborés, portant sur des secteurs ou des quartiers déterminés et qui sont établis au fur et à mesure des besoins.

§ 5 — Italie

a) *Organismes d'étude, d'information, d'avis ou de consultation*

Tant pour le Midi que pour le Centre-Nord, de l'Italie, il existe une multitude d'organismes *de recherche et d'enquête*, dont la structure a été

fixée par des textes de différentes natures (textes administratifs ou légaux) et qui ont de ce fait la possibilité d'accomplir des travaux d'importance ou de portée diverses, selon qu'ils agissent à l'initiative de collectivités publiques territoriales, d'établissements publics ou de simples particuliers. Nous n'en retiendrons que les principaux et les plus caractéristiques.

Dans le Midi, déjà en 1946, fut fondée, à l'initiative des principaux groupes industriels italiens l'« Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno » (Svimez) (Association pour le développement de l'industrie dans le Midi). Elle a pour but de promouvoir, selon une conception d'ensemble, l'étude approfondie des conditions économiques du sud de l'Italie, en vue de proposer des programmes d'action et de travaux visant à créer et à développer, dans les régions méridionales et les grandes îles, les activités industrielles répondant le mieux aux exigences constatées. L'acte de fondation précise que l'association n'a pas de but lucratif et ne se livre à aucune activité ayant d'autres fins que celles pour lesquelles elle a été constituée, en l'espèce les activités industrielles et commerciales.

L'association, dotée de la personnalité juridique privée, a son siège à Rome et est composée des plus grandes sociétés industrielles, publiques et privées, des banques opérant à l'échelle nationale, d'organismes tels que la Caisse du Midi et des personnes physiques. Elle a concentré ses efforts sur les problèmes socio-économiques du développement régional, sur les problèmes de l'agriculture et du développement industriel, la formation de la main-d'œuvre, l'aide à la formation des cadres ; la recherche scientifique, sociologique, juridico-législative et statistique, notamment sur les techniques d'analyse des programmes d'investissements, des effets multiplicateurs, etc.

Toute une série d'enquêtes importantes sur les problèmes du Midi doivent être portées à l'actif du *centre d'études*, créé par cette association ; ces travaux ont eu une incidence directe sur les plans et les programmes d'intervention publique. Ces derniers temps, la contribution apportée par la Svimez à la commission nationale pour la programmation économique s'est avérée extrêmement importante.

Pour mémoire, mentionnons encore l'« Istituto per l'Assistenza allo Sviluppo del Mezzogiorno » (Institut pour l'assistance au développement du Midi) (I. A. S. M.), créé en 1961 à l'initiative du comité interministériel pour le Midi, avec la participation de la Caisse pour le Midi et d'autres organismes de financement. Il se propose de promouvoir et de seconder, dans le Midi, les initiatives nouvelles dans le domaine du développement

industriel, touristique, etc. Il a été repris déjà parmi les organismes d'action régionale, auxquels il semble pouvoir être mieux assimilé qu'aux organismes d'étude.

Un autre organisme intéressant à mentionner est le « Centro Residenziale di Formazione e Studi della Cassa per il Mezzogiorno » (Centre de stages de formation et d'études de la Caisse du Midi) (Formez). Créé en 1960, il a pour objet de se préoccuper du facteur humain en veillant à la formation de dirigeants et de fonctionnaires, ainsi que des cadres intermédiaires et subalternes qui, dans le secteur public et privé, puissent œuvrer pour le développement de l'économie méridionale. C'est une association de droit privé. Il est complètement autonome. Les fonds nécessaires à sa mission lui sont fournis par la Caisse du Midi. Il consacre tous ses efforts à remédier à l'insuffisance des cadres dont souffre le Midi, en particulier : les cadres supérieurs des entreprises petites et moyennes, les cadres dirigeants des consortiums industriels et des autres organismes locaux s'occupant de développement économique, le personnel de l'Administration publique.

Le centre opère en liaison avec la Caisse, l'I. A. S. M. et la Svimez ; il organise des congrès pour les cadres locaux des organismes de développement, des stages de formation pour le personnel des consortiums, des cours d'assistance technique pour les cadres des petites et moyennes entreprises, des stages pour le personnel des autorités locales, etc.

Dans le Centre-Nord, pour satisfaire de même au besoin d'informations régionales, des organismes d'étude, publics ou privés, ont été créés ou se sont vu conférer des compétences dans ce domaine. Dans de nombreux cas, ce fut le fruit d'une initiative des collectivités locales, d'instituts universitaires ou de centres culturels, ainsi que de particuliers. Dans certains cas, comme pour les plans régionaux prévus par la loi d'urbanisme de 1942, les études à effectuer et les organismes préposés à ces études ont été prévus par le législateur.

b) *Les organismes de programmation ou de planification*

Créés par la loi d'urbanisme de 1942, les « provisorats » régionaux aux travaux publics ont pour tâche de formuler des plans territoriaux de coordination régionale. Les objectifs spécifiques et le contenu de ces plans n'ayant pas été définis par la loi, son application a été, en général limitée à la constitution d'une documentation systématique sur les principaux aspects des structures d'habitation et de production dans les diverses régions. Un seul plan, celui de la Lombardie, est actuellement achevé.

Depuis 1959, le ministère de l'industrie et du commerce a encouragé la constitution de *comités de développement économique régional*, en vue de l'étude des perspectives de développement régional et de la rédaction des plans de développement. Sur le plan pratique, l'importance de ces comités est faible, ils n'ont fonctionné effectivement que dans certaines régions (Ombrie, Latium, Toscane, Emilie-Romagne et, dans le sud, les Pouilles et la Lucanie).

Plus récemment (en avril 1965), par décret du ministre du budget, a été sanctionnée l'institution de *comités régionaux pour la programmation économique*. De tels comités sont prévus dans les douze régions italiennes à statut ordinaire ; il s'agit d'organismes consultatifs composés de représentants des administrations locales électives (présidents des administrations provinciales, maires), de représentants des administrations publiques, des milieux économiques et d'experts techniques et économiques. Ces comités — dont deux sont déjà constitués (Ombrie et Molise) — devront procéder à un relevé des ressources économiques et des conditions sociales propres à chaque région ; promouvoir les études, recherches et enquêtes nécessaires en vue d'identifier les problèmes du développement économique, proposer les objectifs potentiels et les moyens pratiques d'intervention dans la région ; en d'autres mots, préparer, pour la région considérée, un projet de plan de développement économique et fournir au ministre du budget toutes les indications nécessaires pour permettre l'articulation régionale des activités de programmation économique.

Rappelons encore que les *consortiums d'industrialisation* ont notamment comme tâche d'établir le plan directeur de l'aire ou du moyen, qui doit indiquer tous les travaux nécessaires à l'équipement de la zone industrielle, ainsi que la localisation des agglomérations industrielles prévues dans le cadre du plan d'urbanisme, celle des logements ouvriers, etc. Le plan directeur est le document de base et le guide de l'action du consortium. Il doit être approuvé par le chef du gouvernement, sur proposition du ministre des travaux publics et après avis du comité interministériel pour le Midi.

Sur le plan national, a été instituée en 1962 par décret du ministre du budget, une *commission nationale pour la programmation économique*, qui a pour mission d'élaborer les grandes lignes d'un plan de développement économique du pays ; elle a entrepris dans ce but un certain nombre de recherches économiques et techniques, notamment sur les déséquilibres entre secteurs et régions ; l'aspect du développement régional constitue un élément essentiel de ses préoccupations. Constituée d'experts particulièrement qualifiés et de représentants d'organisations des employeurs et des

travailleurs, elle est présidée par le ministre du budget. Elle a créé l'ossature d'un « service du programme » relié aux différentes branches de l'administration centrale par un *comité interministériel spécial*, composé de hauts fonctionnaires et présidé par le vice-président de la Commission nationale. Son rapport final sera soumis à un comité interministériel pour la programmation économique.

Le schéma du rapport se compose de six parties : objectifs du programme, et conditions nécessaires à son exécution ; élimination des déséquilibres, notamment territoriaux, de la production ; développement des services, des dotations et d'autres institutions d'intérêt commun ; politiques particulières, besoins et ressources, ainsi que les procédures à suivre et les établissements à créer, sur le plan surtout régional.

§ 6 — Grande-Bretagne

a) En Grande-Bretagne, les études relatives aux situations et problèmes régionaux sont conduites par le Board of Trade dans un département appelé « Distribution of Industry Division », qui fait appel, si nécessaire, au concours de l'Université et d'autres organisations d'études privées.

Un chargé de recherches est attaché à chacune des directions régionales du Board of Trade. Un office d'information est à la disposition des industriels à Londres au siège central du Board of Trade ; d'autres offices d'information existent auprès de ses directions régionales.

A noter que la commission royale sur la répartition de la population en Grande-Bretagne avait recommandé en 1940 la création d'un « National Industrial Board », qui aurait été chargé de la recherche en matière de localisation de l'industrie, de la collecte et de la coordination des informations sur la localisation de l'industrie, de donner des avis au gouvernement, aux autorités locales et aux industriels et de faire de la publicité.

Début 1963, le gouvernement chargea un ancien ministre de mener une enquête sur la situation du nord-est de l'Angleterre ; le rapport fut publié en novembre 1963. Ce fut la première d'une série d'études régionales dirigées par des fonctionnaires qui consultèrent, entre autres, les universités locales, les organisations commerciales et industrielles et les entreprises, les autorités locales, les trade-unions, etc. Les conclusions de tels rapports sont émises sous la responsabilité des ministres et des fonctionnaires et non des instances consultées. Deux rapports similaires ont été publiés récemment sur l'Écosse centrale et le sud-est de l'Angleterre.

Sur le plan régional et local, il est à signaler que, dans les dernières années, un certain nombre de grandes villes et de provinces ont acquis, par acte spécial du Parlement, le pouvoir de financer la construction d'usines et de faire des prêts afin d'attirer de nouvelles industries sur leur territoire. Ceci les a conduites à créer des services de recherche et d'information à cet effet ; les divisions de planning des provinces sont ainsi devenues d'importants services de recherche. D'autre part, diverses régions affectées par des changements industriels et un chômage élevé consécutif, ont formé des « Development Councils » (Conseils de développement) avec les missions suivantes :

- soumettre au gouvernement les problèmes de la région considérée comme un tout ;
- effectuer les recherches sur la situation et les besoins de la région ;
- promouvoir une meilleure « image » de la région à l'aide de films, brochures et autres formes de publicité.

Le gouvernement a récemment reconnu la valeur d'une telle initiative en accordant des subventions annuelles pour le travail de propagande du conseil de l'Écosse et du conseil du Nord-Est. Le premier a une composition très large : autorités locales, associations patronales, trade-unions, chambres de commerce, sociétés coopératives et banques. Il encourage l'expansion des industries existantes, la création d'entreprises nouvelles, spécialement dans les régions qui demandent à être développées, encourage l'exportation, organise des expositions et la publicité de l'industrie et du commerce écossais. Jusqu'à récemment, aucun de ces conseils n'avait de lien avec le gouvernement, mis à part le conseil d'Irlande du Nord dont les membres étaient nommés par le premier ministre d'Irlande du Nord.

Comme il sera exposé sous *b*, le gouvernement britannique a pris, fin 1964, de nouvelles mesures propres à faciliter l'élaboration de plans régionaux de développement économique. Dans cette perspective, il a créé le 25 février 1965 des « Regional Economic Planning Councils » dans les différentes régions.

Les membres de ces conseils sont nommés par le First Secretary of State et le Secretary of State for Economic Affairs (ce dernier est un nouveau département ministériel récemment créé) ; ils ne sont pas fonctionnaires, mais choisis en raison de la contribution qu'ils peuvent apporter aux travaux du conseil ; ils doivent être représentatifs des différentes tendances de la région. Les conseils doivent notamment comprendre des membres qui ont une expérience de l'administration locale.

La mission des conseils est la suivante :

- 1° Aider à l'élaboration d'un plan régional en vue de la meilleure utilisation des ressources de la région ;
- 2° Donner avis sur les phases nécessaires à la réalisation du plan sur base de l'information et des indications fournies par l'Economic Planning Board (voir plus loin) ;
- 3° Donner avis sur les implications régionales de la politique économique nationale.

Ces conseils doivent travailler en liaison avec les « Economic Planning Boards » (composés de fonctionnaires), qui constituent l'organe de coordination du travail entre les départements ministériels intervenant dans le planning et le développement régional. Leur création n'affectera pas les pouvoirs et les responsabilités des autorités locales ou les responsabilités ministérielles existantes.

b) En ce qui concerne l'aménagement du territoire, l'utilisation du sol a fait l'objet d'un certain nombre de « Town and Country Planning Acts » de 1909 à 1962. Depuis la loi de 1947, les autorités responsables à cet égard sont les provinces (county councils) et les principales villes et cités ; elles sont désignées comme « local planning authorities » ; dans certains cas, plusieurs villes voisines coordonnent leurs activités dans des « joint planning boards ». Ces instances sont chargées de planning physique, c'est-à-dire de délimiter l'usage du sol pour des objets spécifiques : résidences, industries, écoles, etc. Elles doivent préparer des plans de développement relatifs à l'ensemble de leur territoire et soumettre ces plans au ministre de l'habitation et du gouvernement local. Chaque plan, établi normalement pour 20 ans et revu au moins tous les 5 ans, comprend des cartes et un document écrit décrivant les projets principaux du plan ; il est accompagné d'un rapport qui donne la toile de fond du plan en termes d'utilisation actuelle du sol, voies de communications, etc. La conjugaison de ces divers plans de développement constitue un plan régional d'usage du sol. Il n'existe pas de plan national d'aménagement du territoire.

En ce qui concerne la planification économique, il faut signaler l'existence du « National Economic Development Council » (Conseil national de développement économique), créé en février 1962. Le secrétaire d'État pour les affaires économiques en est maintenant le président et désigne ses membres, qui sont des dirigeants des milieux économiques et des trade-unions, le ministre du travail, le président du Board of Trade et des économistes bien connus. Le conseil, qui se réunit fréquemment, a son

cadre permanent propre (non fonctionnaires) et un directeur général. Il a été créé pour examiner les plans de développement des secteurs public et privé de l'industrie, étudier les obstacles à une croissance plus rapide de l'économie et les moyens d'accroître le rythme de sain développement. Au cours de ses travaux, le conseil a attiré l'attention sur la nécessité de s'attaquer vigoureusement aux problèmes des régions de sous-emploi grave en vue d'accroître le rythme de la croissance économique.

Comme il a été dit sous *a*, le gouvernement a en outre pris, fin 1964, de nouvelles mesures en matière de planification économique. Le département des affaires économiques a été chargé de la responsabilité de la planification régionale aussi bien que du plan économique national à long terme : sa division régionale a absorbé la division du développement régional existant auparavant auprès du Board of Trade. En outre, sur le plan régional, en plus des Regional Economic Planning Councils cités plus haut et chargés d'une mission d'avis et d'information, le gouvernement a prévu la création de « Regional Economic Planning Boards », lesquels sont chargés de préparer le plan régional et de coordonner le travail régional des différents départements ministériels chargés de son exécution. Ils seront composés de fonctionnaires représentant les principaux départements ministériels dans la région.

Les nouveaux organes prévus n'usurperont naturellement pas les attributions des autorités locales dans la région ; ils travailleront en étroite collaboration avec elles. Les limites régionales suivront généralement celles des comtés.

CHAPITRE V

ANALYSE COMPARATIVE DES PRINCIPAUX ORGANISMES D'ACTION RÉGIONALE ET ESSAI DE CLASSIFICATION

Nous essaierons à présent de faire l'analyse comparative des expériences qui se sont développées dans les différents pays de la Communauté et en Grande-Bretagne dans le domaine de l'action régionale, à travers les organismes principaux qui y ont participé et qui ont été évoqués aux chapitres précédents.

Une première constatation générale peut tout d'abord être faite : dans tous ces pays, des organismes ont exercé une réelle action de développement économique et social, quelle que soit l'étendue de leur territoire, mis à part peut-être le grand-duché de Luxembourg, lequel, pour cette raison, n'est pas évoqué dans cette étude.

Une seconde, se dégage rapidement de l'exposé qui précède : assez naturellement, une diversité et une évolution considérables se sont manifestées dans la conception du rôle, des méthodes et des moyens d'intervention de ces organismes.

Cette évolution n'est sans doute pas terminée ; il semble cependant que l'on voit dès à présent apparaître les grandes lignes d'une conception assez homogène à cet égard, conception qui tiendra cependant compte, dans la mesure souhaitable, des diversités nationales et régionales ainsi que des problèmes économiques et sociaux spécifiques à résoudre. L'essai de comparaison tenté ci-après doit permettre de dégager ces grandes lignes ; il sera fait sur base des différents facteurs d'analyse qui ont été exposés au chapitre premier, en s'inspirant du premier essai de classification développé précédemment, et relatif à l'objet des organismes.

Disons tout de suite que la comparaison fait apparaître dès l'abord deux grands critères de base. Le premier est celui du caractère traditionnel ou classique de la structure et de l'organisation de certains organismes par opposition au caractère de nouveauté des autres. Le second est celui du degré relatif d'indépendance et d'initiative qu'ils ont par rapport au pouvoir central ; certains ont été créés et sont fortement encadrés par celui-ci,

d'autres se sont constitués spontanément sur le plan régional et ont été reconnus ou agréés ensuite par le pouvoir central. Le premier critère sera le premier évoqué dans la subdivision qui suit ; le second fera ensuite l'objet de l'examen comparatif. D'autres critères de comparaison seront également évoqués ensuite : le statut juridique, le ressort géographique, le champ d'activité, le degré de permanence et l'efficacité des organismes principaux retenus.

§ 1 — Les organismes dont la mission est essentiellement l'action directe

Il nous apparaît que les organismes les plus caractéristiques dans le cadre de cette étude sont les organismes qui ont la charge essentielle d'une action directe sur le développement économique et social régional. Cette action consiste essentiellement à œuvrer concrètement à la création et à l'aménagement de parcs industriels destinés à faciliter et orienter l'implantation d'entreprises, à la recherche de ces entreprises et à la solution des multiples problèmes que pose cette implantation. L'aménagement de l'infrastructure dans son ensemble et des structures d'accueil en particulier constitue également le souci de ces organismes, soit qu'ils interviennent pour les réaliser ou les aménager eux-mêmes, soit que leur intervention constitue le moteur essentiel de cette réalisation ou de cet aménagement par les instances plus directement compétentes sur le plan technique ou administratif.

Comme il a été prévu plus haut, ces organismes seront comparés sur base de différents critères successifs.

a) *Le caractère traditionnel (classique) ou, au contraire, le caractère de nouveauté de leur structure*

Les organismes de type traditionnel sont : les *communes*, les *provinces* ou *départements*, les *Länder* à un niveau régional supérieur ; au niveau national, les *administrations centrales spécialisées* de certains ministères (en général les affaires économiques) et les ministres correspondants. Les organismes de type nouveau sont tout d'abord les *associations et les collaborations de communes ou de collectivités publiques*, qui marquent une évolution très nette des structures traditionnelles vers des formes d'organisation nouvelles. Ensuite, les *sociétés d'économie mixte* de toutes dimensions en France ; les *sociétés d'équipement économique régional* en Belgique ; les *consortiums d'industrialisation* en Italie ; les *industrial estates management corporations* en Grande-Bretagne. Une place spéciale mérite d'être

réservée en France, aux sociétés d'économie mixte pour la mise en valeur des grandes régions et, en Italie, à la Caisse du Midi. De même, en France, au rôle de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et à celui des préfets de région.

Enfin, nous citerons les comités de ministres spécialement chargés de diriger la politique de développement régional.

On peut logiquement se demander quelles sont les raisons qui expliquent les différences constatées dans les structures et l'organisation des instances qui ont pris en charge l'action régionale ou ont été créées à cet effet et pourquoi il a été jugé nécessaire dans certains pays ou certaines circonstances de faire appel à des structures nouvelles. Car, fondamentalement, dans tous les pays, les cellules communales d'une part, les administrations anciennes tant régionales que centrales d'autre part, ont toutes, traditionnellement, le souci et la charge de veiller aux intérêts de la population et de prendre les mesures adéquates dans la perspective du bien public. Les problèmes nouveaux, surgis de la constatation faite des disparités de développement économique et social entre les régions, nécessitent cependant des interventions auxquelles les administrations traditionnelles, notamment les communes, n'étaient pas préparées à faire face ; dans tous les pays, de nombreuses communes ont eu rapidement conscience de ces problèmes nouveaux et pris les initiatives nécessaires pour les résoudre. Mais la situation relative des différentes communes et leurs moyens sont fort différents, d'une part, à l'intérieur d'un même pays, d'autre part, de pays à pays. De même l'ampleur des problèmes posés peut différer profondément. Or, pour intervenir efficacement dans le développement économique et social, elles doivent disposer de moyens et de cadres suffisants, être capables d'initiatives réfléchies et user de méthodes d'intervention rapides et efficaces. Il semble qu'en *Allemagne et aux Pays-Bas*, les conditions suffisantes aient été souvent réunies à cet égard ; l'expérience montre en effet que les interventions communales y ont généralement été à même d'apporter une solution aux nouveaux problèmes du développement régional. Il faut constater que, dans ces deux pays, les communes importantes et moyennes disposent, pour la plupart, d'administrations assez efficaces et que d'autre part les efforts des communes ont été encadrés rapidement par un dispositif d'intervention gouvernementale et, en *Allemagne*, largement soutenus par l'action des *Länder*. On mesure aisément, dans ce dernier cas, toute l'importance présentée par une structure de gouvernement régional préexistante, désireuse et capable d'intervenir efficacement.

Il faut également constater que les problèmes régionaux ne présentaient

pas, dans ces deux pays, l'acuité de ceux qui se sont manifestés dans certaines régions françaises et surtout italiennes, comme dans le sud ; ces problèmes ne s'y sont pas non plus posés à des territoires d'une aussi grande ampleur que dans les deux derniers pays. Cette constatation est valable aussi en ce qui concerne la Grande-Bretagne, où la situation avait pris, dès les années 30, un aspect dramatique tel que seule une intervention du gouvernement central pouvait laisser espérer des résultats favorables.

En Belgique, en France et en Italie du Nord, nombreuses ont été également les initiatives communales, mais elles se sont manifestées en général en ordre dispersé, par à-coups et la plupart ont manqué de l'efficacité indispensable, faute de moyens, d'organisation ou par suite d'autres insuffisances. La nécessité s'est fait sentir de regrouper les forces et d'adopter des méthodes nouvelles ; c'est ainsi que se sont développées les tendances à la constitution de sociétés intercommunales de droit public d'une part ; aussi de groupements de communes auxquels sont associés des représentants des milieux économiques et sociaux, comme les sociétés d'équipement économique régional en Belgique ou les sociétés d'économie mixte en France.

En Grande-Bretagne, le gouvernement concentra, dès le début, ses efforts sur la mise en place d'organismes régionaux chargés d'assurer la création et l'aménagement de zones industrielles, la construction de bâtiments industriels et l'attraction des entreprises industrielles.

Il apparaît donc bien que si, aux Pays-Bas et en Allemagne, les structures traditionnelles, c'est-à-dire principalement les communes et en Allemagne les Länder, ont pu faire face efficacement aux tâches de l'action régionale (aux Pays-Bas, la tâche des communes est définie de façon très précise par l'État et strictement limitée), d'autre part, il a paru indispensable en France, en Italie, en Grande-Bretagne et en Belgique de faire appel à des organismes nouveaux dans des situations où il s'est avéré que les pouvoirs publics habituels n'étaient pas en mesure de résoudre les problèmes nouveaux dans le cadre de leurs institutions traditionnelles.

Les Pays-Bas et l'Allemagne n'échappent d'ailleurs pas à cette évolution ; il a été fait mention au chapitre II des collaborations de communes aux Pays-Bas « Industrieschappen » et « Havenschappen », et des associations de communes ou de collectivités publiques en Allemagne.

On peut brièvement considérer que les causes principales suivantes ont justifié la création d'organismes nouveaux dans certains pays et dans certaines circonstances :

1. L'étroitesse des organismes traditionnels, incapables de saisir l'ensemble des données d'opérations complexes, telles qu'elles se présentent en matière d'action régionale ;
2. La rigidité de l'organisation et des méthodes des instances administratives traditionnelles ;
3. L'absence de structures régionales territoriales ;
4. Le caractère de plus en plus interministériel des problèmes posés et des interventions nécessaires ;
5. La nécessité de susciter un choc psychologique propre à entraîner le développement plus rapide et plus efficace de l'action nécessaire.

b) *Le degré d'initiative et de responsabilité propres*

En Allemagne et aux Pays-Bas, le degré d'initiative et d'indépendance des communes et des Länder vis-à-vis du pouvoir central est relativement grand, dans le domaine de l'action régionale. Ceci résulte de la structure politique même de ces pays et du degré d'autonomie reconnue par la Constitution à ces instances régionales. Cette indépendance peut être cependant fortement mitigée par la nécessité de faire appel à l'intervention des instances supérieures et de l'État pour le financement des projets mis au point et décidés au stade régional ; ceci est notamment vrai quand la gravité des problèmes appelle des interventions coûteuses.

Les groupements de communes, et les sociétés d'équipement économique régional en Belgique, les associations de collectivités publiques et les sociétés d'économie mixte en France, ont été instituées essentiellement à l'initiative des régions elles-mêmes. Elles ont naturellement dû s'appuyer sur un statut légal, qui a été progressivement élaboré et est d'ailleurs encore en voie de modification à l'heure actuelle. Leur degré d'initiative et d'indépendance est relativement grand, dans la mesure naturellement où elles respectent les directives générales des instances supérieures, quand elles doivent obtenir l'approbation de celles-ci ou leur concours financier.

Toute autre est la situation en Grande-Bretagne, où les « Industrial estates management corporations » sont des organismes créés par le gouvernement à l'effet d'exécuter dans certaines régions des tâches bien définies par la politique gouvernementale, plus directement par le Board of Trade. Leur initiative, leurs pouvoirs et leurs responsabilités sont en fait limités à ceux d'organes d'exécution du pouvoir central, situés dans la région même ; pour toute décision de financement de la construction d'une nouvelle usine et, en général, l'implantation d'une industrie (contrôlée par l'« Industrial Development Certificate ») ils doivent en référer au ministre responsable.

Au contraire, les sociétés d'économie mixte et les sociétés d'équipement économique régional disposent d'une large part d'initiative et de responsabilité ; elles sont sujettes à la tutelle et à l'approbation du pouvoir central, mais cette tutelle est loin d'être assujettissante ; les directives d'orientation du gouvernement sont assez larges et souples.

Le statut des corporations anglaises semble cependant fort bien adapté à la situation et aux problèmes régionaux de la Grande-Bretagne, puisqu'il existe pratiquement depuis bientôt trente ans ; les modifications y apportées depuis n'ont pas été fondamentales ; en 1960, il y eut un mouvement de concentration des corporations existantes ; il n'en existe plus que trois, l'une pour l'Angleterre, la seconde pour le pays de Galles, la dernière pour l'Écosse.

La situation en Italie est fort complexe et très différente selon que l'on considère la partie nord ou le sud. Dans le nord, on peut dire que l'expérience a suivi un chemin parallèle à l'expérience française ; ce sont des collectivités publiques ou des associations de pouvoirs et d'organismes publics, ou des organismes constitués par les pouvoirs publics, qui ont développé l'action régionale ; mais il ne semble pas qu'un type principal d'organisme ait pris le pas sur les autres ; la situation y est très confuse. Au contraire, dans le sud, il a fallu que le gouvernement organise lui-même des institutions capables de s'attaquer, avec toute l'ampleur et la vigueur nécessaires, aux immenses problèmes de la reconversion de toute cette vaste région, dont les structures administratives étaient absolument incapables de faire face à l'effort nécessaire.

La Caisse pour le Midi fut donc chargée, en tant qu'organisme autonome de droit public, d'organiser, de coordonner, de financer et d'exécuter la politique de développement du sud. C'est véritablement une mission extraordinaire, qui lui fut confiée, assortie de moyens considérables, en vue de mettre en œuvre la politique gouvernementale, dont le Conseil des ministres a défini les grandes lignes. Son pouvoir d'initiative et ses responsabilités sont donc grandes, quoiqu'elle soit tenue de faire rapport annuellement sur son action. En raison de la carence des pouvoirs publics communaux et provinciaux existants dans le Sud, sauf quelques exceptions comme Naples, une loi de 1957 organisa la création de *consortiums d'industrialisation* pour exécuter, dans les aires et les noyaux d'industrialisation, les opérations de restructuration économique indispensables. Ces consortiums peuvent être comparés aux sociétés d'économie mixte courantes en France, aux sociétés d'équipement économique régional en Belgique ; ils sont constitués sur des bases assez similaires, d'ailleurs ; un statut-type doit être respecté pour obtenir l'approbation gouvernementale, qui ouvre le droit

aux aides particulières au développement du Sud. L'initiative de la constitution des consortiums appartient aux instances régionales. L'action de ceux-ci est basée sur l'exécution d'un plan régulateur préparé par eux, qui doit prévoir tous les travaux nécessaires et être approuvé par le gouvernement, ils peuvent faire montre d'une grande part d'initiative dans la préparation de ce cadre de travail, dont ils assurent ensuite l'exécution.

Ainsi donc, pour résumer brièvement et peut être un peu brutalement, en Allemagne et aux Pays-Bas principalement, des organismes régionaux ont une réelle initiative et prennent eux-mêmes des responsabilités importantes dans le domaine de l'action régionale ; à l'autre extrême, en Grande-Bretagne, en réalité toute l'initiative et la responsabilité a été assumée par le pouvoir central.

Il faut bien dire cependant que, partout, le degré d'indépendance réelle des organismes d'action régionale tend à diminuer de plus en plus. En effet, les nécessités de la coordination et de la prévision, ainsi que les charges croissantes de financement, font que des programmes ou plans sont mis sur pied pour orienter toutes les interventions publiques aux différents niveaux, tant administratifs que géographiques, de telle sorte que ces programmes limitent de plus en plus les possibilités d'indépendance des différents échelons ; ceci est d'ailleurs indispensable pour assurer la coordination des efforts de tous dans une perspective globale.

S'il est donc vrai que, souvent, sur le continent tout au moins, les organismes régionaux, collectivités publiques traditionnelles ou organismes nouveaux, ont pu déployer leurs initiatives sans être strictement encadrés, ceci est de moins en moins possible ; la discipline collective remplace de plus en plus la liberté initiale, qui conduisait d'ailleurs trop souvent à l'anarchie et à la concurrence exagérée.

Sur le plan national, d'autre part, c'est par une adaptation des structures administratives traditionnelles que s'est manifestée la prise en charge de l'action régionale. Partout, à présent, existent des comités interministériels compétents en cette matière, qui assurent les orientations et les coordinations nécessaires ; ces comités décident en même temps des moyens de financement indispensables et même parfois des cas spécifiques d'aide à des entreprises déterminées.

Il est intéressant de noter à ce stade combien sur le plan national, s'est imposé progressivement le souci de doter l'action régionale des moyens de financement nécessaires et de l'encadrer dans des programmes ou des plans soigneusement étudiés à la fois dans les perspectives nationales et régionales. L'examen des paragraphes suivants, consacrés à ces problèmes, fera apparaître plus clairement ces préoccupations.

Dans le cadre des comités interministériels, c'est souvent le ministre des affaires économiques qui joue le rôle essentiel en matière d'action régionale ; parfois, c'est le cas en France, le premier ministre, essentiellement pour des raisons de coordination.

c) *Le statut juridique*

Le point d'intérêt principal rencontré ici est le degré d'influence relative des pouvoirs publics et des représentants du secteur privé dans les organismes régionaux. Au sein des organismes traditionnels, l'influence du secteur public est théoriquement et juridiquement totale ; le secteur privé ne peut faire sentir la sienne que dans la mesure où il est en fait mêlé à la préparation des décisions ou à leur exécution ou consulté à cet effet ; ou sinon, par le truchement de personnalités ou d'organismes qui ont l'oreille des autorités publiques. Ceci est particulièrement vrai en Allemagne et aux Pays Bas.

En ce qui concerne les organismes nouveaux au contraire, il a été tenu compte dans une large mesure de l'intérêt de faire participer organiquement le secteur privé à leur création et à leur gestion. C'est naturellement toujours les pouvoirs publics qui ont la majorité aux différents échelons de décision.

En Belgique, dans les sociétés intercommunales et les sociétés d'équipement économique régional, il est prévu que les pouvoirs publics doivent disposer de la majorité des voix dans les différents organes d'administration et de gestion ; le président de chacun d'eux doit en outre être choisi parmi les représentants du groupe des pouvoirs publics. Ces organismes jouissent d'une autonomie mitigée par des relations de subordination avec la province et l'État, ainsi que par la limitation de leurs moyens financiers. Les autorités supérieures contrôlent toutes leurs opérations sur communication des dossiers individuels. Annuellement, les comptes des sociétés sont soumis à l'approbation du ministre de l'intérieur.

En France, dans la société d'économie mixte, la participation des collectivités ne peut, en règle générale, excéder 65 % du capital social, tout en étant supérieure à 50 %. Cette société ne peut en outre agir dans un domaine qui touche aux collectivités que si elle a obtenu une concession ou si elle a passé une convention avec celles-ci, toutes deux soumises aux procédures légales normales. La société d'économie mixte de droit commun est une société classique soumise à des règles particulières de gestion du fait de la participation d'une collectivité publique ; elle est régie par le droit civil et le droit commercial, ses agents ne sont pas des fonctionnaires,

elle n'est pas tenue par les règles de la comptabilité publique ni par celles relatives aux marchés et aux adjudications publiques ; la majorité y fait loi. De plus, les statuts doivent comporter des clauses types fixées par décret qui déterminent la constitution et les règles de fonctionnement.

La Caisse du Midi, quant à elle, est un organisme autonome de droit public créé par une loi, dont les membres sont nommés par l'État (le président, par le président de la République) pour leur qualité de personnes particulièrement compétentes.

Les consortiums d'industrialisation constituent des organismes assez semblables aux sociétés d'économie mixte ou aux sociétés d'équipement économique régional. Participent à ces consortiums les autorités publiques locales (provinces, communes, chambres de commerce et d'industrie) et d'autres instances intéressées de droit privé (notamment les bénéficiaires et les usagers des infrastructures créées). Le conseil général qui administre le consortium doit être statutairement composé au moins aux trois quarts par des représentants d'organismes publics. Le ministre de l'industrie exerce la surveillance et la tutelle de l'activité du consortium.

L'I. A. S. M. « Istituto per l'Assistenza allo Sviluppo del Mezzogiorno » (Institut pour l'assistance au développement du Midi) créé par le comité des ministres avec des objectifs à caractère public est cependant une association de droit privé.

En Grande-Bretagne, au début, les « Industrial Estates » étaient des sociétés sans but lucratif, dirigées par des personnalités éminentes du monde industriel et syndical, non rémunérées. Les « Industrial Estates Management Corporations » sont maintenant des organismes de droit public qui exercent leurs fonctions en application de la loi de 1960 et des directives émises par le Board of Trade. Celui-ci doit approuver toute décision d'intervention. Il nomme tous les membres de la corporation.

d) *Le ressort géographique*

L'action régionale s'est exercée et continue à s'exercer au niveau communal en Allemagne et aux Pays-Bas. En Allemagne elle s'exerce aussi de manière essentielle au niveau du Land.

En Belgique, différentes initiatives ont été prises également au niveau communal, mais une nette tendance s'est manifestée au regroupement des efforts à un niveau intercommunal et même provincial (associations de communes et sociétés d'équipement économique régional).

En France, la même tendance a pu être observée ; des syndicats de communes et des associations de collectivités publiques, jusqu'au niveau départemental ont été créés. De même, les sociétés d'économie mixte étendent leur action à des espaces géographiques très différents et parfois à de très grands ensembles couvrant plusieurs départements (C^{ie} d'aménagement du Bas-Rhône et du Languedoc, par exemple).

En Italie, la situation est très différente du nord au sud. Dans le nord, existent des organismes plus ou moins similaires à ceux qui se sont développés en France et en Belgique, associations de collectivités publiques, auxquelles parfois est associé le secteur privé. Dans le sud, la Caisse pour le Midi étend son activité à l'ensemble du Midi ; d'autre part, des consortiums d'industrialisation, que l'on peut comparer aux sociétés d'économie mixte en France et aux sociétés d'équipement économique régional en Belgique, sont chargés du développement des aires et des noyaux d'industrialisation, qui constituent les points d'application régionaux ou locaux de la politique de développement industriel du Midi.

En Grande-Bretagne, les « Industrial Estates » ont eu tout d'abord la charge de l'action de développement industriel dans des « special areas » assez étendues et délimitées en fonction des problèmes de chômage qui y existaient ; ensuite leur action se concentra sur des « districts de développement » plus réduits ; enfin, un regroupement des « industrial estates » en trois « Industrial Estates Management Corporations » pour l'ensemble du pays eut lieu en 1960.

A tout ceci, il faut ajouter que, dans tous les pays, existent à l'échelon national, des organismes qui dirigent, contrôlent, coordonnent ou orientent dans une mesure plus ou moins directe et contraignante selon les pays, l'action régionale et l'activité des organismes d'action régionale existant à l'échelon régional.

La situation en Allemagne et en France mérite ici une considération spéciale. En Allemagne en effet, l'existence des Länder crée une situation particulièrement favorable à une intervention efficace des pouvoirs publics traditionnels sur le plan d'une région de dimensions suffisantes. En France, au contraire, les départements insuffisamment organisés, n'ont pu jouer qu'un rôle dérisoire dans le phénomène du développement régional ; les régions ont cherché pendant de longues années à se donner une nouvelle structure représentative, à partir des comités d'expansion ; le gouvernement français a progressivement dégagé une nouvelle conception des régions, et partant du regroupement de départements sous l'autorité d'un préfet de région, assumant à la fois la décentralisation du pouvoir gouverne-

mental et la représentation des intérêts et des besoins régionaux. Cette nouvelle conception est entrée récemment dans la voie des réalisations ; il en sera à nouveau fait mention ultérieurement.

En Belgique enfin, le regroupement des initiatives en matière d'action régionale tend à se faire à un niveau régional qui atteint au moins le niveau de la province ; certaines tendances voudraient dès à présent franchir le stade provincial et aboutir à la constitution de 4 ou 5 régions plus grandes (il existe en Belgique 9 provinces).

e) *Le champ d'activité*

Le champ d'activité des différents organismes régionaux qui ont été passés en revue est assez disparate. Les organismes de type traditionnel, Länder, provinces ou communes, ont un champ de compétence qui s'étend pratiquement à l'ensemble des domaines d'intérêt régional ou local ; ils se préoccupent à la fois de la création et de l'aménagement de zones industrielles, de la fourniture des multiples services nécessaires, de l'infrastructure de transport et des autres infrastructures au sens large (logement, récréation, culture, etc.).

Au contraire, en général, les organismes de type nouveau ont été créés en vue d'un objectif plus limité : la création et l'aménagement de terrains ou de zones industrielles, l'attraction d'industries nouvelles et l'aide à l'implantation et au démarrage de ces industries. Ceci est typiquement le cas en ce qui concerne les « Industrial Estates » en Grande-Bretagne ; ces « Estates », de même que les corporations actuelles, ont donc une mission essentielle de création et de gestion de parcs industriels, qui s'exerce dans le cadre de la politique gouvernementale de localisation de l'industrie et de reconversion sous la direction et le contrôle du Board of Trade.

Cette politique de localisation de l'industrie est elle-même partie de la politique de développement régional du gouvernement, qui l'exerce également à travers d'autres instances comme les « New Towns ».

Sur le continent, les organismes nouveaux créés sur le plan régional, associations de collectivités publiques, sociétés d'économie mixte, sociétés d'équipement économique régional, ont pris en charge la création et l'aménagement de zones industrielles ; mais cette tâche a été souvent élargie à des domaines d'intervention dépassant ce stade ; c'est ainsi que de multiples aspects de l'aménagement du territoire ont fait l'objet de leurs préoccupations, notamment l'amélioration des infrastructures de communication de l'ensemble régional où se situent les zones industrielles,

le logement du personnel, les structures d'accueil, etc. Souvent ils se sont préoccupés de l'établissement de programmes de développement économique et social de l'ensemble régional ; parfois même, comme dans le cas des consortiums l'établissement d'un tel programme leur a été imposé dès le départ.

En France, les sociétés d'économie mixte pour la mise en valeur de grandes régions et, en Italie, la Caisse pour le Midi, ont reçu une mission infiniment plus vaste, couvrant un ensemble de préoccupations de développement régional : agriculture, industrie, commerce, pêche, tourisme, communications, etc. ; des études d'ensemble, des programmes ont été ainsi élaborés à leur intervention et des moyens de financement considérables mis à leur disposition à ces fins.

Sauf dans ces cas spécialement importants, le pouvoir central veille dans l'ensemble, en France et en Belgique, à limiter la sphère d'intervention des organismes régionaux à des objets assez directement liés aux tâches de création de zones industrielles, d'aménagement de celles-ci et d'attraction d'activités nouvelles. Certaines initiatives régionales ont eu en effet par moment tendance à déborder de ce cadre et à constituer l'ébauche de petits gouvernements régionaux.

En France, les sociétés d'économie mixte ont en général des missions définies dans les domaines, soit du zoning industriel soit de la construction immobilière, soit de la construction d'autoroutes, soit encore dans d'autres domaines spécifiques. Parfois cependant, comme dans le cas de la Société d'équipement du Bassin lorrain (S. E. B. L.) plusieurs de ces tâches sont couvertes par leurs statuts. La S. E. B. L., créée en 1956, étend son activité aux multiples secteurs d'intervention propres à assurer un développement économique et social optimum à l'ensemble de la Lorraine.

Outre les organismes caractérisés par une mission d'intervention directe dans le développement régional, nous avons fait la description d'organismes que nous avons appelés de coordination, de stimulation et d'assistance. Leur mission est donc plus de favoriser l'éclosion de conditions favorables à l'action proprement dite ; cette mission fait aussi normalement partie des tâches des organismes d'action directe, mais le besoin d'un organisme spécial s'est souvent fait sentir ! C'est ainsi que les nécessités de la coordination ont conduit dans la plupart des pays à l'institution de comités de ministres responsables de l'ensemble de la politique de développement régional ; c'est le cas en Allemagne, en Belgique, en France et en Italie.

La situation est particulièrement typique en France ; la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (D. A. T. A. R.) créée

en 1963, auprès du premier ministre, agit avant tout comme un organisme de coordination et d'impulsion ; elle dispose d'un fonds de financement propre (le F. I. A. T.) pour concrétiser le poids de son intervention.

En Italie, le comité des ministres pour le Sud est politiquement responsable de l'action en faveur de cette région. C'est la Caisse du Midi qui prépare et exécute les décisions du comité, stimule et coordonne toutes les interventions.

Sur un plan plus technique, il faut rappeler aussi, en France, le rôle de la Société centrale pour l'équipement du territoire (S. C. E. T.), qui a pour objet de faciliter la réalisation de toutes opérations d'équipement, d'aménagement et de mise en valeur ; elle aide à la constitution des différentes sociétés d'équipement et leur apporte en permanence son concours technique ; elle en est en réalité l'animatrice. Dans le domaine du logement existe une société similaire, la Société centrale immobilière et la Caisse des dépôts et consignations (S. C. I. C.). Enfin, en Italie, l'« Istituto per l'Assistenza allo Sviluppo del Mezzogiorno » (Institut pour l'assistance au développement du Midi ou I. A. S. M.) a été investi avant tout d'une mission de promotion et d'assistance par le comité des ministres pour le Midi ; la Caisse du Midi y participe d'ailleurs.

§ 2 — Les organismes dont la mission est essentiellement le financement du développement régional

La comparaison des expériences vécues dans les pays de la Communauté et en Grande-Bretagne amène à classer ceux-ci en deux catégories principales :

a) Ceux où il n'a pas été jugé opportun ou nécessaire de créer des organismes de financement spécialement chargés d'intervenir dans le cadre de l'action régionale : c'est le cas des *Pays-Bas*, de l'*Allemagne* et de la *Belgique*. Dans ces pays, les institutions bancaires normales, publiques et privées suffisent au financement des crédits nécessaires aux investissements tant des entreprises privées que des collectivités publiques, et sont dans l'ensemble en mesure de tenir suffisamment compte des aspects régionaux du problème. Cependant, en Allemagne, des fonds fédéraux et, dans les différents Länder, des fonds spéciaux, sont mis à la disposition de ces institutions normales pour financer à des conditions intéressantes les investissements, tant publics que privés, qui font l'objet d'une préoccupation particulière dans le cadre de la politique régionale de la République fédérale ou du Land.

En Belgique, le budget de l'État finance les bonifications d'intérêt octroyées aux crédits d'investissement, que le secteur bancaire tant public que privé consent aux entreprises et aux communes et sociétés d'équipement économique régional.

b) Ceux où il a été jugé nécessaire de créer des organismes nouveaux de financement pour encourager et soutenir l'action régionale. C'est le cas de la France et, surtout, de l'Italie. Ceci ne signifie naturellement pas que les nombreux canaux normaux de financement, publics et privés, ne soient pas utilisés dans ces pays dans la très grande majorité des cas pour les investissements des entreprises, des collectivités publiques, des sociétés d'économie mixte, etc. ; mais une action de financement supplétif a paru indispensable pour assurer l'efficacité de la politique de développement régional dans les régions spécialement choisies.

En Belgique, une loi de 1962 a d'autre part prévu la création de sociétés régionales d'investissement, en même temps qu'une Société nationale d'investissement. Ces sociétés, de droit public, ont pour mission de prendre des participations dans le capital d'entreprises industrielles. Les sociétés régionales ne sont pas encore constituées à l'heure actuelle ; seule la société nationale créée en 1962, développe ses activités dans une perspective essentiellement de développement national.

En Grande-Bretagne, d'autre part, toute l'action régionale déployée par les « Industrial Estates Management Corporations » est financée par des fonds publics mis à leur disposition par le « Board of Trade » dans chaque cas d'application approuvé par lui. De même, le financement des New Towns est effectué à l'aide de fonds publics mis par le ministère du logement à la disposition des organismes spéciaux créés à cet effet.

En France, il y a lieu de citer différents Fonds et les sociétés de développement régional.

1. *Les Fonds* (Fonds de développement économique et social (F. D. E. S.), Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (F. N. A. F. U.), Fonds d'intervention pour l'action régionale (F. I. A. T.) ils peuvent à notre sens être considérés comme des organismes de financement spéciaux, parce que d'une part, ils considèrent avec une faveur particulière les objectifs d'action régionale, surtout les deux derniers, dont c'est la mission essentielle ; d'autre part, sans être des organismes bancaires proprement dits, ils ont une existence juridique réelle, une vie propre, des responsabilités, puisqu'ils agissent sous forme de comités chargés d'examiner des propositions de financement privilégié pour des opérations jugées intéressantes du point de vue de l'action régionale.

Leurs propositions sont soumises au ministre des finances et des affaires économiques (à un comité interministériel pour le F. I. A. T.), de sorte qu'ils n'ont pas un réel pouvoir de décision. Ils participent étroitement à l'action régionale, à un point tel qu'on pourrait penser à les ranger aussi bien dans le chapitre des organismes d'action que dans celui des organismes de financement. Leur activité s'exerce au niveau national, au profit d'interventions régionales.

2. *Les sociétés de développement régional (S. D. R.)*

Il s'agit d'organismes typiques créés spécialement en vue de contribuer au développement régional. La concentration du système bancaire en France est telle, que toutes les décisions de financement se prenaient à Paris dans une perspective trop centralisée.

Ces sociétés ont dès lors été créées pour rencontrer les problèmes de financement des investissements des entreprises industrielles, dans le cadre des préoccupations du développement régional. Elles agissent dans les limites d'un territoire géographiquement délimité, constituant une région importante, puisqu'il n'y en a que 15 pour l'ensemble de la France.

Leurs limites géographiques de compétence ne coïncident pas tout à fait avec les 22 régions de programme. Sociétés privées, elles ont une grande indépendance et une grande liberté d'initiative. Elles collaborent à la politique régionale du gouvernement ; celui-ci y est représenté par un commissaire ; dans cette perspective, elles jouissent des aides financières instaurées à leur bénéfice.

3. *La Caisse des dépôts et consignations*

Celle-ci, quoique organisme de financement ayant d'autres compétences, doit être retenue ici, car elle exerce une partie importante de son activité au profit de l'action régionale, directement ou non. Directement, en finançant les opérations d'investissements publics des collectivités et différents organismes d'action régionale. Indirectement, par ses deux filiales, la Société centrale d'équipement du territoire et la Société centrale immobilière du logement, elle finance, conseille et aide techniquement les organismes d'action directe. C'est un établissement public, à compétence nationale.

En Italie, à côté du réseau des banques publiques et privées assurant le financement normal des investissements industriels, un ensemble remarquable d'organismes nouveaux a été développé au cours des récentes années.

La plus importante et la plus caractéristique est naturellement la *Caisse du Midi*, dont il a été dit déjà qu'elle concentre étroitement en son sein les fonctions d'action directe et celles de financement. On peut toutefois se demander si sa véritable fonction fondamentale n'est pas en réalité avant tout une fonction de financement. Il est clair que, dans le cas d'un ensemble régional aussi large et aussi peu développé que le sud de l'Italie, le problème crucial au départ était de pouvoir disposer des fonds considérables nécessaires à la mise en route d'un programme de travaux extraordinaires d'infrastructure, condition sine qua non pour qu'on puisse espérer amener les entreprises industrielles à s'intéresser à une implantation dans cette région. En principe, son existence a été limitée dans le temps, à 10 ans d'abord, ensuite à 15 ; ce délai sera prolongé vraisemblablement, mais il est seulement fonction du moment où l'on estimera que les tâches extraordinaires qui lui ont été confiées auront été menées à bien. Sa mise en place a donc eu pour but une impulsion majeure à la mise en valeur du Midi, dans le cadre de la politique gouvernementale ; sur le plan financier, notamment, c'est en réalité l'organisme central coordonnateur de tout le financement public extraordinaire et temporaire de l'opération « Mezzogiorno ».

Nous disons bien extraordinaire et temporaire. Car d'autres organismes nouveaux de financement ont été mis en place, dont l'existence est indispensable à l'exercice d'un minimum d'activité économique dans cette région. Ces organismes sont les *trois banques régionales de développement* (Isveimer, I. R. F. I. S., C. I. S.), constituées respectivement en Italie méridionale, en Sicile et en Sardaigne pour aider au financement des investissements industriels des entreprises par des crédits à moyen et long terme. Ce sont des établissements de droit public, secondés par la Caisse. Leur durée d'existence prévue est illimitée, puisqu'ils doivent continuer à alimenter le développement industriel futur de ces régions. Trois banques ont ainsi été créées en raison de nécessités à la fois géographiques et de caractéristiques régionales particulières de ces parties de l'Italie ; elles n'ont d'ailleurs pas été créées de toutes pièces, mais constituent l'aboutissement actuel de l'évolution d'organismes financiers existant précédemment.

A ces trois banques de crédit, il faut ajouter trois autres organismes parallèles de financement d'activités industrielles nouvelles par voie de participation au capital, ce sont les *sociétés financières de développement industriel* (Insud, Sofis et Finsarda), créées dans les trois régions précitées. Elles n'ont cependant pas le même statut juridique, la première est privée (avec participation de la Caisse), la seconde a été créée par une loi sicilienne, la dernière par une loi de Sardaigne. Enfin, mentionnons encore

pour mémoire deux autres sociétés à prises de participation : la S. F. I. R. S. pour la Sardaigne et l'I. S. A. P. pour le Midi.

Tous les organismes précités ont comme objectif l'aide financière aux entreprises industrielles, à travers les investissements de celles-ci. Mais il faut également citer les organismes qui contribuent au financement des investissements des collectivités locales et des consortiums industriels en particulier. Ce sont notamment, la *Caisse des dépôts et des prêts* et deux autres organismes auxquels celle-ci participe ; il ne s'agit pas là d'un organisme nouveau, mais il ne pouvait être passé sous silence, malgré que sa compétence s'étende à l'ensemble du territoire, en raison du caractère évident de son action sur le plan régional. Elle se compare d'ailleurs directement à la Caisse des dépôts et consignations en France.

A noter que la Caisse du Midi participe également au financement des collectivités publiques, sous forme de subventions à fonds perdus, sous forme de prêts à des taux de faveur et sous forme d'avances pour permettre ou accélérer les investissements d'infrastructure indispensables à l'attraction des entreprises industrielles, particulièrement ceux des consortiums d'industrialisation (ceci pour le Midi de l'Italie seulement).

Signalons enfin le rôle que joue le ministère des participations de l'État, avec les offices autonomes de gestion et les organismes opérationnels sous tutelle (I. R. I., E. N. I., Breda, etc.).

Une loi de 1957 prévoit que les entreprises à participation de l'État affecteront 60 % de leurs investissements nouveaux et, en tout cas, 40 % au moins du total de leurs investissements aux régions de l'Italie méridionale. Par là, on a voulu à la fois doter ces régions d'une ossature industrielle pouvant servir de base à une politique d'industrialisation et rééquilibrer la structure du système des participations de l'État, dont l'effort s'était précédemment concentré à peu près exclusivement sur les régions du Centre-Nord.

Il s'agit là d'un moyen extraordinairement efficace de promouvoir des réalisations effectives d'investissements industriels dans une région déterminée, c'est un cas unique dans les annales de la Communauté. On peut prévoir que cette action sera renforcée et son orientation définie dans le cadre de la politique du programme global en cours d'étude.

§ 3 — Les organismes d'étude et de programmation ou de planification

Un sentiment très net se dégage de la comparaison des expériences vécues dans le domaine de l'action régionale : c'est la nécessité d'appuyer cette action sur des études et des prévisions solidement établies, mûrement réfléchies et élaborées avec la participation active ou, au strict minimum, une consultation valable, des instances régionales compétentes et de la population et une information constante de celle-ci.

En fait, on peut dire que les organismes actifs dans le domaine sont tous des organismes nouveaux, dont la création a été suscitée, soit sur le plan privé, soit sur le plan public, pour répondre à un besoin constant de données scientifiques dans le domaine économique et social, tant sur le plan national que sur le plan régional et local en vue d'une meilleure connaissance des situations et des problèmes et en vue de l'orientation des efforts vers un développement futur aussi équilibré que possible.

En même temps, il apparaît que, d'une façon générale, les organismes d'étude et de programmation ou de planification (et les organismes connexes) se distinguent nettement des organismes d'action directe. Ceci se comprend assez aisément, les premiers devant procéder selon des méthodes et des conceptions s'inspirant largement de la recherche scientifique et en vue de solutions à long terme, contrairement aux seconds qui sont trop souvent confrontés à des problèmes urgents, qui exigent avant tout des solutions rapides, adaptées aux circonstances de temps, de lieu et d'opportunité.

Nous distinguerons sous cette rubrique les organismes de planification et de programmation et les autres, que nous avons appelé d'étude, d'avis ou de consultation ; nous passerons ces derniers en revue tout d'abord.

a) *Les organismes d'étude, d'avis, de consultation*

On peut sans doute dire que ce sont les Pays-Bas qui ont ouvert la voie dans ce sens, par la création des « Economisch Technologisch Instituuten » (E. T. I.), dès 1932. Ces E. T. I., indépendants et objectifs, quoique créés par les provinces, ont la forme juridique d'une fondation privée (sauf un seul) et constituent des centres représentatifs des intérêts collectifs de l'ensemble de leur province, avec laquelle ils s'identifient. Ils sont créés pour une durée illimitée. Ils se consacrent en permanence à des études sur la situation économique et sociale de leur province et sur ses perspec-

tives ; ils constituent dès lors tout naturellement les organes consultatifs auxquels le gouvernement se réfère pour tout projet d'intérêt provincial.

L'exemple des Pays-Bas a été suivi en Belgique par les *conseils économiques provinciaux*, qui en fait existent surtout dans la partie flamande du pays et qui sont groupés en un seul conseil économique des Flandres (E. R. V.) et dans une certaine mesure par le conseil économique wallon (C. E. W.). Ce sont également des associations privées, quoique les gouverneurs de province notamment en soient les promoteurs et les animateurs et que les provinces et les communes en assument en général le financement. Le gouvernement a esquissé en 1959 une structuration officielle de tels organismes en prévoyant l'agrégation de *comités provinciaux d'expansion économique*, un par province, mais une telle agrégation n'a pas reçu dans les faits la consécration du temps. Dans la partie nord du pays, les anciens conseils ont continué à jouer un rôle à la fois d'étude, d'information et d'intervention active dans le développement régional ; dans le sud, le C. E. W. et deux organismes provinciaux continuent à consacrer leurs efforts à des études, à l'information et à la consultation régionale. Un rôle de consultation en tant que représentant de la région ne leur est que partiellement reconnu en pratique.

La situation est un peu similaire en France où les *comités régionaux d'expansion économique* jouent depuis de nombreuses années un rôle à la fois d'étude, d'information et de stimulation des énergies régionales. Le préfet de région est d'autre part, depuis peu, assisté par une *commission de développement économique régional*, dont les membres sont nommés par le gouvernement et qui sera consultée notamment pour l'établissement des programmes régionaux.

En Allemagne, l'étude des problèmes de développement régional est, en principe, effectuée en collaboration par les différentes instances publiques compétentes ; mais il existe aussi, auprès des autorités régionales de planification, des conseils de planification régionale dont les membres sont désignés par les gouvernements des Länder. En dehors des délégués des ministères du Land, ils comprennent des représentants de l'économie et des communes. Les conseils sont convoqués de temps à autre. Ils ont pour tâche de se prononcer sur les résultats du travail des autorités régionales de planification qui leur sont soumis. Ils n'effectuent pas d'enquêtes par eux-mêmes. En outre, les Chambres d'industrie et de commerce — collectivités de droit public — émettent des avis circonstanciés sur les problèmes économiques régionaux de leur compétence. A l'échelon fédéral, expriment également leur opinion sur les problèmes fondamentaux de l'aménagement du territoire la « Deutsche Industrie- und Handelstag »,

(ou Congrès allemand de l'Industrie et du Commerce) institution qui coiffe les Chambres d'industrie et de commerce et les fédérations communales.

Dans une certaine mesure aussi, l'association pour le développement de l'industrie dans le Midi, la *Svimez*, créée en 1946 par des groupes industriels italiens, peut être considérée dans la même perspective. Elle est cependant, à première vue, moins représentative de l'ensemble des milieux économiques et sociaux régionaux ; mais d'autre part, ses travaux d'étude apparaissent beaucoup plus poussés en profondeur, en vue d'apporter une contribution importante aux programmes d'intervention publique ; la Caisse du Midi en fait d'ailleurs partie.

Nombreux sont d'autre part, en Italie sur le plan régional, les organismes d'étude et de recherche qui contribuent à la connaissance des problèmes régionaux et aux propositions d'action ; mais il ne semble pas que l'on puisse dégager de l'examen de ceux-ci une tendance caractéristique dans le cadre de cette étude. Deux organismes nouveaux fort intéressants méritent cependant une mention spéciale : le *Formez* et l'I. A. S. M.

Le *Formez* (centre de stages de formation et d'études de la Caisse du Midi) créé en 1960, a pour but d'assurer la formation des cadres, tant publics que privés, indispensables pour assurer en permanence le développement du Midi ; il s'agit là d'une mission fondamentale, très caractéristique des besoins du sud de l'Italie. L'I. A. S. M. (Institut pour l'assistance au développement du Midi) a été créé en 1961, comme association de droit privé, a des objectifs à caractère public et est d'initiative publique. Il a été mentionné déjà parmi les organismes d'action directe, en raison du caractère de stimulation et d'assistance aux investissements privés qu'il a pour mission d'exercer, de même que pour son assistance aux consortiums qui gèrent les aires et les noyaux de développement industriel.

Parmi les organismes d'étude, d'avis et de consultation, il y a lieu de faire une place à ceux constitués pour éclairer les organismes de planification et de programmation qui seront évoqués plus loin. En effet, dans tous les pays, sauf l'Allemagne, il existe une *Commission nationale pour l'aménagement du territoire* (en Italie, Commission nationale pour la programmation économique) ; cet organisme, de création récente pourtant, est composé de représentants des administrations et des milieux économiques et sociaux ; il doit éclairer le gouvernement et les administrations chargées de l'aménagement du territoire et de l'expansion économique sur les vues des différents groupements représentatifs de la vie économique et sociale, en particulier sur ses aspects régionaux.

Aux Pays-Bas, existe en outre, à côté du « Rijkdienst voor het Nationale Plan » (Service d'État pour l'aménagement du territoire), le « *Centraal Planbureau* » (bureau central d'études de l'économie nationale).

En Allemagne, l'« *Institut für Raumforschung* », créé en 1949, joue à la fois le rôle d'organisme scientifique d'étude et de conseiller du gouvernement fédéral et des Länder dans le domaine des problèmes de structure régionale ; en outre, on dispose à cet effet des instituts des sciences économiques des universités. Plus récemment, des institutions privées telles que, par exemple, l'« *Institut für Wirtschaftsforschung* » (Ifo) de Munich, ainsi que la « *Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung C. V.* » à Bonn fondée par le Congrès allemand de l'industrie et du commerce, acceptent les commandes de recherche qui leur sont passées par les services publics intéressés.

En Belgique, la loi de 1962 sur l'aménagement du territoire a également prévu la création de *commissions consultatives régionales d'aménagement du territoire*, constituées sur les mêmes bases de représentation que la Commission nationale, mais à un échelon régional. Aucune de ces commissions régionales n'existe encore à l'heure actuelle. La Commission nationale vient d'être installée en mai 1965.

En Grande-Bretagne, les études relatives aux situations régionales étaient jusqu'à une date récente, essentiellement conduites par le Board of Trade, avec le concours éventuel de l'Université et d'organismes privés. Diverses régions en difficulté avaient cependant créé des « *Development Councils* », chargés d'une mission de recherche et d'information, composés d'autorités publiques et de représentants des milieux économiques, syndicaux et financiers de la région : il s'agit du conseil de l'Écosse et du conseil du Nord-Est ; le gouvernement leur accorda récemment des subventions annuelles.

Fin 1964, le gouvernement décida la création de « *Regional Economic Planning Councils* » dans les différentes régions. La mission de ces organismes est de collaborer à l'élaboration du plan de développement régional et de donner avis sur les phases de réalisation de ce plan ainsi que sur les implications régionales de la politique économique nationale. Les membres de ces conseils sont nommés par le gouvernement et choisis en raison de leur compétence personnelle ; ils doivent en outre être représentatifs des différentes tendances de la région. Ces conseils doivent travailler en étroite liaison avec les *Economic Planning Boards* dont il sera question plus loin sous le *b*.

b) *Organismes de programmation ou de planification*

L'analyse de la situation amène à considérer, dans ce domaine, deux aspects principaux : le développement économique et l'aménagement du territoire. Le premier de ces aspects seulement a trait directement à l'action régionale, mais le second prend une importance croissante au fur et à mesure que se poursuit le développement économique et social de l'Europe et il devient de moins en moins possible de ne pas tenir compte simultanément de ces deux aspects.

Le développement économique

L'expérience dans ce domaine est jusqu'ici fort limitée. Sur le plan national, c'est naturellement la France avec son *Commissariat général du plan* qui constitue l'exemple le plus représentatif ; créé depuis 1946, il est chargé, sous l'autorité directe du premier ministre, d'établir le plan national de développement économique. Depuis 1955 il procède d'autre part, en collaboration avec les instances régionales, à l'élaboration de programmes d'action régionale. Ce n'est cependant que lors de l'élaboration du IV^e plan (1961-1965) qu'un effort de régionalisation des objectifs du plan a été engagé ; pour la préparation du V^e plan (1966-1970) une procédure dite des tranches opérations régionales, a été instituée ; l'exécution des programmes d'action régionale pourra ainsi être effectivement réalisée par tranches.

En Belgique, le *bureau de programmation*, créé en 1959 est également chargé de la mission d'élaborer le programme d'expansion économique ; un premier programme a été établi sur le plan national pour 1961-1965, un autre est en préparation ; mais aucune projection de ce plan n'a été jusqu'ici réalisée au niveau régional.

L'Italie s'oriente progressivement dans l'organisation d'une programmation économique. Sur le plan national, a été créée en 1962 une *Commission nationale pour la programmation économique* qui a pour mission d'élaborer les grandes lignes d'un plan de développement économique du pays ; constituée d'experts qualifiés et de représentants des organisations des employeurs et des travailleurs, elle est présidée par le ministre du budget ; elle a créé l'ossature d'un « service du programme » relié aux différentes branches de l'administration centrale par un « comité interministériel spécial » composé de hauts fonctionnaires et présidé par son vice-président.

Aux Pays-Bas et en Allemagne il n'existe pas, à proprement parler, d'organes de programmation ou de planification du développement écono-

mique. Certains Länder préparent cependant des plans destinés à orienter ce développement.

En Grande-Bretagne, a été créé en 1962 le « National Economic Development Council », en vue d'examiner les plans de développement des secteurs public et privé. Composé de représentants du secteur public et des milieux économiques et syndicaux, il possède un cadre propre (non fonctionnaires) et se réunit fréquemment.

D'autre part, fin 1964, le gouvernement a également créé, dans chacune des régions, des « *Economic Planning Boards* », chargés de préparer le plan régional et de coordonner le travail régional des différents départements ministériels chargés de son exécution ; ces organismes sont composés de fonctionnaires représentant les départements ministériels dans la région.

L'aménagement du territoire

Ici, l'expérience est déjà plus longue et plus approfondie. Dans tous les pays, des études ont été menées, parfois depuis longtemps, en vue de l'élaboration de plans d'aménagement du territoire.

En Allemagne, les communes élaborent des plans directeurs d'aménagement de leur territoire et des plans-masse ; des plans régionaux sont également élaborés par les communautés d'aménagement ; enfin, les Länder établissent et ont prévu l'établissement de plans de développement pour l'ensemble de leur territoire. Il n'est cependant rien prévu de tel à l'échelon fédéral.

Aux Pays-Bas, les communes doivent établir des plans de développement de leur territoire et les provinces des plans régionaux d'aménagement. A l'échelon national, un Service de l'aménagement du territoire a pour mission d'étudier les mesures à long terme, nécessaires au développement des diverses régions. C'est le ministre des affaires économiques qui propose ensuite les mesures indispensables au développement économique régional après consultation des « Economische technologische Instituten » provinciaux et d'une commission interdépartementale pour le développement économique des régions problèmes. Les autres ministres compétents proposent, chacun dans le domaine de leur compétence, les mesures utiles après consultation des instances précitées.

En Belgique, les communes sont tenues d'établir des plans d'aménagement de leur territoire, en vertu de la loi organique de 1962 qui a remplacé l'arrêté loi de 1946. Cette loi prévoit également des plans régionaux d'aménagement et des plans de secteurs, ces derniers couvrant un certain

nombre de communes ; actuellement, de nombreux plans sont en voie d'élaboration, pour des secteurs désignés par le roi ; plusieurs plans régionaux ont été préparés au cours des dernières années, mais aucun n'a encore été approuvé.

En Italie, une loi d'urbanisme datant de 1942 a chargé les « provisorats régionaux aux travaux publics » de formuler des plans territoriaux de coordination régionale ; en 1959, la constitution de « comités de développement économique régional » chargés de la rédaction de plans de développement, a été encouragée par le ministre de l'industrie et du commerce. Tout ceci cependant sans grand résultat effectif. Il faut retenir surtout que les *consortiums d'industrialisation* doivent notamment établir avant tout le *plan directeur* de l'aire ou du noyau dont ils ont la charge ; ce plan sert de guide essentiel à son action de développement.

En France, les communes de plus de 10 000 habitants doivent établir des plans directeurs d'aménagement pour l'ensemble de leur territoire et des plans de détail pour certains quartiers. Aux niveaux national et régional, la coordination est maintenant très étroite entre le développement économique et l'aménagement du territoire, puisque le *Commissariat du plan* est chargé d'élaborer non seulement le plan national mais encore les plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire. L'élaboration de ces plans régionaux et la coordination avec le plan national de développement économique et social et avec l'ensemble de la politique d'aménagement du territoire sont assurées par le *comité des plans régionaux*. Sur le plan pratique, enfin, la *Délégation à l'action régionale et à l'aménagement du territoire*, créée en 1963 auprès du premier ministre, exerce la coordination et donne l'impulsion dans l'action proprement dite.

En Grande-Bretagne, les provinces (county councils) et les principales villes et cités sont obligées d'établir des plans d'utilisation du sol ; dans certains cas, plusieurs villes voisines coordonnent leurs activités à cet égard dans des « joint planning boards ». Il n'existe pas de plan national d'aménagement du territoire.

§ 4 — Réflexions générales

Il paraît utile, au terme de cette étude comparative des organismes d'action régionale, de dégager quelques réflexions générales qui pourraient constituer une sorte de synthèse des impressions recueillies.

Tout d'abord, l'étude confirme que *les organismes d'action régionale* que nous avons appelés *d'action directe* constituent les organismes essentiels dans la promotion et l'entraînement du développement régional, ils en ont été et restent le moteur indispensable, sans lequel, en fait, peu de résultats valables et durables se manifestent.

Cependant, si, au début, leur intervention a souvent été assez indépendante et pragmatique, la nécessité s'est fait jour de plus en plus d'encadrer leur action ; tout d'abord, par des études ou des enquêtes destinées à fournir des bases sérieuses et à orienter les efforts ; ensuite, par l'établissement de programmes ou de plans, en vue de définir des objectifs à atteindre dans la perspective des problèmes à résoudre. Ces plans et programmes n'ont plus pu être conçus simplement sur un plan régional ; immédiatement il a fallu songer à les relier aux programmes, plans ou orientations nationales ; la nécessité de la coordination des vues s'est ainsi imposée de plus en plus.

Dès lors, *les organismes d'étude*, d'une part et *les organismes de programmation* d'autre part, ont pris une place importante dans le développement régional. En général, ils ont été et restent distincts et indépendants des organismes d'action, ce qui est logique et souhaitable, car ils ne peuvent à la fois être sereins et objectifs et composer avec toutes les vicissitudes de la vie pratique.

Mais cette place, tout importante qu'elle soit devenue, n'enlève rien au caractère essentiel de la mission des organismes d'action directe ; au contraire, elle la renforce en la rendant plus efficace et plus équilibrée. Même, les résultats des études et des programmes conduisent à une meilleure conception de l'organisation, des méthodes et de l'objet des organismes d'action directe, et notamment de leur champ géographique d'intervention. Ce dernier constitue en effet un facteur important de discussion et de réflexion et les multiples expériences décrites dans cette étude ne laissent pas apparaître clairement des conclusions indiscutables, en raison de la diversité des situations et des problèmes évoqués. Sans doute, l'amélioration progressive de la programmation, formelle ou non, du développement régional, ou en tous cas de la prévision de celui-ci, amènera-t-elle à définir l'ampleur du territoire nécessaire au déploiement d'une action efficace. Encore que cette action puisse s'exercer à des niveaux successifs correspondants à des types d'intervention différents.

Si, d'autre part, les organismes d'étude et de programmation sont pratiquement tous en fait des organismes nouveaux, il n'en va pas de même en ce qui concerne les organismes d'action directe. Néanmoins, la différence

est moins nette qu'il n'apparaît à première vue à cet égard. En effet, d'une part, là où les administrations anciennes ont pris en charge les problèmes régionaux de développement économique et social, elles l'ont fait de plus en plus en collaboration avec les milieux économiques et sociaux eux-mêmes et en s'inspirant de méthodes non administratives. D'autre part, là où, faute de structures classiques existantes ou efficaces, il a été procédé à la création d'organismes nouveaux, adaptés aux circonstances, ceux-ci tendent de plus en plus à s'intégrer dans les structures administratives normales. Dans certains pays ou dans certaines situations particulièrement graves, des organismes nouveaux mis en place pour une période limitée sont encore superposés aux structures anciennes ; mais il apparaît clairement à présent que les préoccupations régionales constitueront un élément permanent de la politique de développement économique et social et non pas seulement un souci particulier en cas de crise grave localisée.

Dans le domaine du financement, l'action régionale a provoqué la création d'organismes nouveaux dans les cas où les structures financières anciennes ne rencontraient pas les besoins nouveaux. Comme ceux-ci résultaient en réalité d'une volonté de changement profond du rythme ancien de développement, il est compréhensible que l'appareil de financement n'était pas sollicité lui-même par l'expression concrète de besoins immédiats.

La création d'organismes nouveaux de financement, expression d'une politique nouvelle, a donc ainsi été entreprise par les pouvoirs publics, plus particulièrement l'État lui-même. Il y a lieu d'ailleurs de faire un parallèle entre cette réflexion et la constatation faite, depuis quelques décades, du rôle de plus en plus grand joué par l'État dans le financement de l'économie en général.

En fait, cette mise en place d'organismes nouveaux a pour objectif essentiel de créer, dans les régions que l'on veut développer, les conditions de base indispensables au déploiement de l'action régionale directe, conditions qui sont réunies, elles, dans les régions développées. Il s'agit en réalité d'un aspect du souci plus général de mettre en place les infrastructures de base, dans le sens le plus large, indispensables au démarrage ou à la relance du développement des régions en retard ou en difficulté.

Revenant à présent aux organismes d'action directe, la question de l'indépendance relative de ceux-ci vis-à-vis du pouvoir central et de leur degré d'initiative, mérite une considération. Celle-ci sera utilement évoquée dans le cadre de préoccupations plus générales en matière de décentralisation. L'État et les pouvoirs publics en général sont amenés à intervenir

de plus en plus dans le domaine économique et social ; il importe que cette intervention se réalise, dans ses décisions pratiques, aussi près que possible des réalités. Ceci suppose une connaissance suffisante du milieu et des hommes concernés ; l'échelon de décision doit donc être régional ou local quand il s'agit de problèmes d'intérêt régional ou local. Mais il n'empêche que ces décisions ne peuvent être anarchiques, elles doivent nécessairement s'encadrer dans des orientations ou des lignes tracées par le pouvoir central. Et ces lignes seront d'autant plus nettes et précises que la délégation de pouvoir sera importante.

Ces réflexions sont naturellement loin de vouloir rencontrer tous les éléments d'intérêt de l'étude entreprise. Celle-ci n'a en réalité pu conduire qu'à rassembler un certain nombre de données intéressantes. La grande variété des organismes passés en revue, l'évolution des idées et des réalisations, la complexité des situations vécues, incitent à la plus grande prudence. Il faut espérer néanmoins que les réflexions exprimées pourront au moins servir de guide à une analyse plus poussée de certains aspects de l'action régionale.

Il est cependant une conclusion que nous aimerions formuler avant de mettre le point final à ce travail et qui nous paraît indiscutable : l'efficacité réelle des organismes d'action qui ont déployé une activité valable au cours des années et qui ont conduit à des réalisations importantes et souvent spectaculaires dans le domaine de l'industrialisation et du développement économique et social régional est en relation directe avec la valeur des hommes qui ont présidé à leurs destinées. Que ce soit dans le cadre d'organismes traditionnels ou nouveaux, dans le cadre d'institutions régionales autonomes ou fortement assujetties au pouvoir central, nombreux sont les exemples que l'on peut citer à l'appui de cette affirmation. Aussi souhaitons-nous que cette conclusion fasse l'objet d'une attention particulière chaque fois que l'examen des problèmes que pose le développement d'une action économique régionale sera évoqué à l'avenir.

2. Programmes de développement et de conversion

- I. Étude du développement économique des régions de Charleroi, du Centre et du Borinage (Belgique) *paru en 1962*
- II. Étude sur la zone de Piombino (Italie) *paru en 1963*
- III. La reconversion de la mine de Champagnac (Puy-de-Dôme, France) *paru en 1964*
- IV. Développement industriel de la région de Montceau-les-Mines (France) *paru en 1963*
- V. Étude régionale sur l'Ombrie (Italie) *paru en 1965*
- VI. Étude sur la zone de Carbonia (Italie)
édition italienne parue en 1965
autres éditions sous presse
- VII. La région d'Amberg (Bavière) — Tendances et possibilités de son développement industriel
édition allemande
sous presse
traductions en cours
- VIII. Incidences de l'implantation d'une aciérie sur la région de Gand-Zelzate
sous presse

FB 100,— DM 8,— FF 10,— Lire 1250 Fl. 7,25

SERVICES DES PUBLICATIONS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

3823/2/66/1

