

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
CECA

COLLECTION D'ÉCONOMIE ET POLITIQUE RÉGIONALE

1. LA CONVERSION INDUSTRIELLE EN EUROPE

IX

Analyse de certaines expériences d'aménagement
et de gestion de « zones industrielles » dans les
pays de la Communauté économique européenne

(Belgique, France, république fédérale d'Allemagne, Italie, Pays-Bas)

par

ADA COLLIDA



LUXEMBOURG — 1972

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 CECA, 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. *En préparation*
- VI. Les organismes d'action régionale. *En préparation*
- VII. Localisation et aménagement de terrains industriels.
Volume 1 : Expériences dans les pays de la Communauté européenne, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis. *En préparation*
Volume 2: Complexes industriels planifiés aux Etats-Unis. *Sous presse*
- VIII. Analyse comparative des structures socio-économiques de régions minières et sidérurgiques. *En préparation*
- XI. **Analyse de certaines expériences d'aménagement et de gestion de « zones industrielles » dans les pays de la Communauté économique européenne.**
- X. Le financement de la conversion industrielle. *Sous presse*
- XI. Fabrications nouvelles.

En vente chez les principaux libraires
--

Ont collaboré à la présente étude :

Paolo Carusi, Pietro L. Fano, Maria
Teresa Marignetti, Titti Milani

Analyse de certaines expériences d'aménagement
et de gestion de « zones industrielles » dans les
pays de la Communauté économique européenne

par

ADA COLLIDÀ

ISVET

Istituto di studi sullo sviluppo economico e il progresso tecnico

(Institut d'étude pour le développement économique
et le progrès technique)

Rome - décembre 1969

AVANT-PROPOS

Le type d'interventions des pouvoirs publics que l'on a coutume de classer sous la rubrique « politique de zoning industriel » a fait l'objet, entre 1964 et 1966, d'une série de recherches coordonnées relatives aux six pays de la CEE, à la Grande-Bretagne et aux États-Unis, qui ont été ultérieurement reprises et résumées dans un rapport de synthèse ⁽¹⁾. Ce programme de recherches s'inscrivait dans un plan plus vaste d'études traitant les problèmes du développement équilibré et, par conséquent, ceux de la répartition géographique des activités économiques, plan lancé et mis en œuvre par la Haute Autorité de la CECA.

L'analyse approfondie des études qui ont pu être consultées a révélé l'importance que le zoning industriel revêt pour la solution du problème qui retient de plus en plus l'attention des pouvoirs publics, à savoir la répartition géographique équilibrée des activités économiques. Il a paru alors opportun d'entreprendre une seconde étude, celle qui est présentée ici, dont les dimensions sont beaucoup plus modestes et qui vise à répondre à des besoins d'ordre plus pratique.

La présente étude part de deux constatations préliminaires, à savoir :

- a) que pour promouvoir efficacement une politique de localisation du développement économique (ou de répartition équilibrée des activités), il ne suffit pas d'arrêter des mesures d'encouragement ou des mesures administratives comportant pour certaines aires des « interdictions » de localisation, mais qu'il faut prévoir aussi une politique d'infrastructure qui contribue à la réalisation d'économies externes adéquates dans les aires choisies pour les nouvelles localisations, d'où l'importance que peut avoir pour cette politique l'institution de zones industrielles;
- b) qu'une politique d'infrastructure réellement efficace ne peut être poursuivie en dehors d'un plan coordonné, et qu'elle a besoin de collaboration aux divers niveaux des gouvernements.

⁽¹⁾ Haute Autorité de la CECA, *Préparation et aménagement de zones industrielles*, rapport de synthèse par M. E. Massacesi, Luxembourg 1967.

Même s'il est apparu avec évidence au cours des recherches effectuées qu'il existe des différences sensibles entre les divers pays en ce qui concerne la situation sociale, économique et administrative (différences que nous avons tenté de résumer schématiquement dans l'introduction), ces différences ne suffisent pas à vider de son sens l'hypothèse de départ des analyses effectuées, à savoir — ce qui va dans le sens de ce que nous avons constaté au début — que l'examen des expériences effectuées jusqu'à présent dans les divers pays peut non seulement s'avérer utile pour corriger les lacunes éventuelles de la réglementation actuellement appliquée en matière de politique de zoning industriel, mais encore servir à fournir à ceux des pouvoirs publics qui n'ont pas encore accordé suffisamment d'attention à cette intervention, d'utiles suggestions pour une réorganisation de leur action.

Ceux à qui cette étude s'adresse sont donc en premier lieu les organismes qui sont actuellement ou potentiellement (et nous insistons sur le second terme) habilités à prendre l'initiative d'une intervention de zoning industriel. En second lieu, seulement, on peut considérer qu'elle s'adresse aussi aux entreprises industrielles, dans la mesure où une telle étude n'apporte qu'une réponse indirecte aux questions que peut se poser une entreprise donnée. Dans l'introduction nous tenterons, cependant, de prendre aussi en considération cet aspect de la question, en montrant quel rôle — positif, négatif ou neutre — la politique de zoning industriel semble avoir joué dans les politiques de développement définies par les divers pays.

Conformément aux objectifs qui avaient été définis, l'étude a été menée de la façon la plus empirique possible, sur la base d'éléments connus et approfondis. Après avoir dégagé dans ses termes essentiels le thème général du contexte institutionnel dans lequel s'inscrit l'intervention de zoning industriel, il s'agissait de passer au niveau où se situe la promotion effective des interventions, et d'examiner à ce niveau les procédures suivies, les résultats acquis et les inconvénients mis en lumière par les expériences faites. A cet effet, on a utilisé un questionnaire type (annexe 1) qui a été rempli grâce à des interviews effectuées directement ou envoyées par la poste dans tous les pays considérés.

Cette méthode de travail a évidemment compliqué le traitement général des questions couvertes par l'étude, mais elle a aussi permis de vérifier, même si ce n'est que sur des exemples précis, certaines des hypothèses laissées sans réponse à la fin de l'étude susmentionnée réalisée sous l'égide de la Haute Autorité de la CECA.

En remerciant la Communauté économique européenne pour l'occasion qu'elle a fournie d'améliorer l'état des connaissances dans un domaine de l'intervention des pouvoirs publics qui est promis à un avenir de plus en plus important, les auteurs espèrent que cette étude pourra être utilement consultée par les administrations publiques, par les organismes compétents en matière d'infrastructure et d'aménagement du territoire et enfin par les entreprises industrielles elles-mêmes.

Nous remercions en outre tous ceux qui ont bien voulu nous aider à effectuer les enquêtes dans les divers pays, et plus particulièrement MM. Lepage et Clermont-Tonnerre pour la France, le professeur Les Moines et M. Lambert pour la Belgique, le Dr. Löcherbach pour l'Allemagne, le Dr. Van Rossum pour les Pays-Bas. En ce qui concerne l'Italie, les auteurs remercient les fonctionnaires du Comité des ministres pour le Midi et ceux de l'IASM pour leur aimable collaboration.

Rome, décembre 1969

TABLE DES MATIÈRES

Introduction :	<i>Les conditions générales dans les cinq pays européens, Belgique, France, Allemagne, Italie et Pays-Bas et la politique de zoning industriel</i>	11
Chapitre I :	<i>Le cadre institutionnel dans lequel s'inscrit le zoning industriel</i>	19
	Belgique	26
	France	34
	Allemagne	45
	Italie	52
	Pays-Bas	60
Chapitre II :	<i>Les choix relatifs à l'intervention</i>	67
	Belgique	75
	France	79
	Allemagne	85
	Italie	86
	Pays-Bas	91
Chapitre III :	<i>Formulation et réalisation des projets de zone industrielle</i>	97
	Belgique	103
	France	110
	Allemagne	119
	Italie	120
	Pays-Bas	128
Chapitre IV :	<i>L'occupation de la zone industrielle</i>	133
	Belgique	138
	France	142
	Allemagne	151
	Italie	153
	Pays-Bas	162
Conclusions		165
Annexe		168

INTRODUCTION

Les conditions générales dans les cinq pays européens (Belgique, France, Allemagne, Italie et Pays-Bas) et la politique de zoning industriel

Avant d'en arriver à ce que l'on entend ici par politique de zoning industriel, et en tenant pour acquis qu'il s'agit d'une intervention qui s'inscrit, d'une manière très générale, dans le cadre de la politique de développement économique, il convient de s'arrêter brièvement sur les conditions qui existent dans les cinq pays sur lesquels porte cette étude. En effet, il est banal de reconnaître que, lorsqu'on traite d'une intervention qui ressortit à la politique de développement économique, il n'est pas possible de laisser de côté, sous peine de commettre des erreurs parfois graves, les éléments différentiels sur lesquels devra nécessairement s'appuyer toute tentative d'analyse comparée.

Pour situer d'une manière efficace l'intervention de zoning industriel, il a été jugé qu'il convenait de rappeler les caractéristiques majeures de quelques-uns au moins des principaux aspects de la situation dans les pays considérés, à savoir l'aspect économique, social et administratif. Il est bien sûr admis que les cinq pays figurent parmi les pays industrialisés et qu'à l'intérieur de chacun d'eux se sont présentés des déséquilibres régionaux plus ou moins graves.

En ce qui concerne l'aspect administratif, les pays considérés sont caractérisés par une organisation fortement centralisée des activités publiques comme en France, en Italie et en Belgique, ou notablement décentralisée, comme en Allemagne, ou entre les deux, comme aux Pays-Bas.

Même si dans pratiquement tous les cas, les efforts de régionalisation et de décentralisation des pouvoirs publics ont eu une incidence, il ne semble pas qu'on puisse actuellement affirmer qu'ils ont entraîné des modifications substantielles dans la classification adoptée schématiquement

ici⁽¹⁾ : les réticences avec lesquelles la structure administrative préexistante accueille des innovations importantes semblent, dans une certaine mesure, indépendantes de la fonction et de l'efficacité de l'appareil administratif de départ. Cela pourrait signifier que les motivations d'ordre historique, ethnique, religieux, etc., qui sont à l'origine de l'organisation actuelle, sont encore en grande partie vivaces et opposent une force d'inertie considérable à toute tentative de restructuration ayant, par exemple, pour objet une répartition plus efficace des ressources, en laissant de côté les problèmes annexes.

Outre l'aspect centralisation-décentralisation, l'organisation administrative dans les divers pays se signale par un autre caractère différentiel : dans tous les pays, le critère fondamental qui est à la base de l'administration est celui de la spécialisation verticale par domaine, mais la manière dont les cinq pays font face aux exigences de plus en plus pressantes en matière de coordination entre les divers services compétents, exigences que l'évolution des tâches de l'administration fait peu à peu ressortir plus nettement, n'est identique qu'en apparence.

Le problème de la coordination qui, on le verra, revêt une importance particulière pour le zoning industriel n'est pas, dans la pratique, résolu d'une manière équivalente dans les divers pays. Sur ce point, le degré atteint par l'appareil administratif sur le plan des fonctions et sur celui de l'efficacité semble jouer un rôle précis, puisque plus ce degré est élevé, plus il est facile de pouvoir garantir une coordination efficace.

Nous avons considéré en premier lieu l'aspect administratif, parce que c'est en lui que les problèmes posés ci-après par les analyses comparées trouvent leur réponse la plus immédiate. Il ne s'agit pas, bien sûr, de méconnaître le fait que l'organisation administrative est un « vêtement » qui correspond dans une large mesure aux problèmes économiques et sociaux, ainsi qu'aux problèmes de structure que doit couvrir l'activité des pouvoirs publics.

Nous ne prétendons pas ici donner une brève synthèse de la gamme vaste et complexe des caractères qui différencient les situations socio-éco-

(1) Il n'y a pas lieu ici d'effectuer une analyse critique des différentes manières d'organiser l'activité publique dans les cinq pays, de leur évolution et de la façon dont s'insèrent dans cette activité les efforts éventuels de régionalisation.

nomiques existant dans les cinq pays. Nous nous limiterons, simplement, à citer quelques éléments qui semblent particulièrement importants et, tout d'abord, les dimensions géographiques des divers pays quand il s'agit d'une intervention portant sur l'organisation du territoire, comme c'est le cas du zoning industriel, on ne peut omettre de mentionner que les dimensions de la Belgique ou des Pays-Bas correspondent grosso modo à celles d'une région italienne ou française ou bien d'un Land.

Si ces différences de dimensions peuvent n'avoir qu'une incidence réduite dans le cas d'une organisation administrative décentralisée, comme en Allemagne, elles jouent en revanche un rôle important lorsque l'administration est fortement centralisée.

Le second élément à prendre en considération est l'équilibre entre population et ressources, dans la mesure où un seul des pays examinés, à savoir l'Italie, semble présenter un déséquilibre quasi permanent du fait de l'excès de population, alors que les autres pays, tout en connaissant d'importants problèmes d'organisation intérieure, présentent, le cas échéant, des déséquilibres dans l'autre sens. Comme corollaire de cet élément, on peut encore mentionner le fait que l'évolution des économies nationales vers la pleine industrialisation semble avoir complété son cycle, sauf en Italie, sans pour autant que les questions relatives à la réorganisation de l'agriculture et à la définition d'un rapport efficace entre ville et campagne ait jamais été résolues d'une manière adéquate et complète.

D'autres caractères différentiels relatifs à la structure socio-économique proviennent de la succession des diverses phases de l'industrialisation (problèmes plus ou moins aigus de reconversion), des caractéristiques de l'appareil industriel implanté et, plus généralement, de l'organisation capitaliste (possibilités différentes de diversification de la capacité de production existante, capacité diverse d'absorption des investissements étrangers, etc.), etc.

Enfin, comme dernier élément important à considérer, il y a les caractéristiques de la politique économique (au sens large, c'est-à-dire comprenant aussi l'organisation du territoire). Dans tous les pays examinés, sauf l'Allemagne, il existe des schémas de planification économique nationale qui doivent être compris comme des schémas de référence généraux de l'action menée en matière de politique économique : les dates différentes de mise en route ainsi que les caractéristiques différentes de ces sché-

mas traduisent une connaissance plus ou moins approfondie⁽²⁾ de la structure économique existante et de ses processus évolutifs, ce qui influe sur la quantité de données de référence auxquelles l'action générale de l'État peut utilement se reporter. D'une manière analogue, dans tous les pays considérés, sauf en Italie⁽³⁾, il existe une politique nationale ou coordonnée au niveau national de planification de l'organisation du territoire; là encore, les caractéristiques différentes et les dates de mise en route différentes de la politique de planification influent sur le degré de connaissance et d'approfondissement des actions en cours et, partant, sur les possibilités qu'a l'action des pouvoirs publics de disposer d'utiles points de référence.

Toujours dans le domaine de la politique économique, il convient encore de considérer les ressources disponibles placées sous le contrôle des pouvoirs publics et ainsi que les divers moyens financiers qui peuvent éventuellement être effectués à des objectifs comme ceux qui peuvent s'insérer dans la politique de zoning industriel.

Cette énumération sommaire pourrait donner l'impression que le problème du zoning industriel est placé, d'une manière erronée, à un niveau macroscopique où l'on perdrait de vue les aspects opérationnels qu'il s'agissait pourtant d'approfondir. En réalité, comme on pourra aisément le déduire de ce qui va suivre, ces caractères différentiels généraux exercent des incidences non négligeables sur la situation du zoning industriel au niveau opérationnel et pratique. Les perdre de vue aurait signifié aller au-devant de notables difficultés dès qu'il s'agira de comparer les expériences enregistrées.

Étant donné, donc, que les analyses qui vont suivre devront tenir compte au moins de ces différences macroscopiques, il conviendra de souligner dans quelle acception nous entendons prendre le zoning industriel. On sait que les processus d'industrialisation tendent à augmenter, selon un mécanisme cumulatif, les problèmes liés à l'organisation du territoire,

(²) Naturellement, cette considération ne peut avoir une valeur absolue, dans la mesure où le degré de connaissance et d'approfondissement des structures dépend d'une série de variables, notamment d'un équipement adéquat pour les enquêtes statistiques, dont l'évolution peut ne pas être conforme à l'orientation d'une programmation économique nationale.

(³) Il n'est pas exact de dire qu'en Italie il n'existe aucune politique en matière d'urbanisme; elle est cependant très en retard et reste souvent lettre morte, ce qui équivaut pratiquement à sa « non-existence ».

et nous n'examinerons pas ici les caractéristiques de ce mécanisme cumulatif et les conséquences qu'il a peu à peu.

L'origine du zoning industriel qui, si on accepte les subdivisions traditionnelles en la matière, ressortit normalement à l'urbanisme, s'inscrit *au niveau de l'aménagement du territoire dans un contexte urbain* : au fur et à mesure que l'on voit à quel point les industries tendent à s'implanter d'une façon désordonnée à la périphérie des villes, il apparaît avec de plus en plus d'évidence *qu'il est nécessaire d'ordonner selon des critères rationnels l'utilisation des sols urbains*. L'intervention des pouvoirs publics se limite, dans ce cas, à la définition de contraintes spécifiques sur les superficies disponibles, contraintes qui parfois ne sont pas rigides, mais comportent des marges de tolérance importantes.

L'évolution ultérieure des expériences a enrichi le concept de zoning industriel qui en vient à prendre un sens autre et plus complexe que celui qu'il avait à l'origine, dans la mesure où *se dessinent dans la politique d'infrastructure du territoire un facteur d'encouragement pour le développement économique (réalisation d'économies externes) et, plus particulièrement dans l'institution de zones industrielles équipées, un facteur susceptible d'orienter la répartition géographique des nouvelles activités économiques*.

Ces deux définitions de la zone industrielle peuvent être considérées, dans le contexte de la présente étude, comme deux points extrêmes de référence entre lesquels diverses définitions intermédiaires sont possibles, où, par exemple, la zone industrielle est seulement équipée dans le but de rendre effective la contrainte prévue sur le plan de l'urbanisme ou constitue seulement un élément destiné à renforcer une politique de localisation des activités économiques, politique qui comprend comme éléments fondamentaux d'autres incitations ou d'autres mesures administratives.

Nous arrêter plus longtemps sur ces hypothèses pour en approfondir les caractéristiques pourrait nous entraîner loin, car en réalité même l'institution d'une zone industrielle dans une région déjà très développée et industrialisée répond, par exemple, non seulement à des objectifs urbanistes, mais aussi à des objectifs économiques, dans la mesure où elle peut contribuer à abaisser les coûts de la congestion ou à en éloigner le danger et où elle peut garantir une conception plus efficace de certains services économiques et sociaux.

Volontairement, donc, nous n'approfondirons pas plus avant ce problème, mais nous nous limiterons à préciser que *le sens qui est donné le plus souvent dans cette étude à l'expression « zoning industriel » est celui d'institution de zones industrielles équipées conçue en tant qu'instrument* (mais pas nécessairement le seul et le principal) *de la politique de localisation des activités de production, donc en tant qu'instrument d'une politique de développement régional ou de développement spatialement équilibré* (4).

Cette acception « principale » ne nous fera toutefois pas négliger les expériences de zoning industriel qui ne cadrent pas exactement avec la définition susmentionnée, en relation précisément avec l'objectif essentiellement pratique qui a été assigné à la présente étude. En effet, même des expériences de zoning industriel ne correspondant pas tout à fait aux conditions indiquées (5) pourront faire apparaître des éléments utiles permettant de faire des considérations d'un niveau plus général.

S'il faut se garder, dans la pratique, de se disperser dans l'analyse d'un éventail trop vaste de cas, comprenant aussi des expériences peu intéressantes ici, il ne faut pas non plus courir le risque d'accorder une importance mythique à l'existence de certaines conditions, qui sont parfois plus valables au niveau des énonciations formelles contenues dans les documents officiels des gouvernements que dans leur application pratique. Les politiques suivies en matière de développement spatialement équilibré représentent en effet un terrain plein d'embûches pour l'interprétation et l'exégèse. Ces politiques existent et jouent un rôle variable dans tous les pays considérés, mais jusqu'à présent aucun d'eux n'a réussi à les formuler d'une manière qui recueille suffisamment de suffrages (6). Nous laisserons là ce problème épineux, en nous bornant à signaler que le zoning industriel peut constituer une aide effective, et efficace, pour ces politiques, même lorsqu'il n'a pas été officiellement prévu et mentionné dans les documents officiels.

(4) Ces deux termes pourraient sembler équivalents, mais cela n'est pas toujours vrai (en raison notamment des problèmes politiques et du type d'organisation institutionnelle). C'est pourquoi nous en avons fait les deux termes d'une alternative.

(5) Comme il est dit plus loin dans une remarque marginale, les concepts dans ces domaines ne sont pas encore suffisamment riches pour que l'on puisse espérer qu'une énonciation quelconque, surtout si elle a la forme d'une définition, soit véritablement satisfaisante et exhaustive.

(6) Il suffit de rappeler les modifications qui ont sans cesse été apportées (comme on le verra rapidement plus loin) à ces politiques au cours des années.

Pour tenter de situer comme il convient le zoning industriel dans les politiques de localisation des activités de production dans les pays considérés, il faut donner quelques points de référence préliminaires, à savoir : *a*) que les politiques d'encouragement direct (avantages financiers, allègements fiscaux, etc.) qui accompagnent l'intervention de zoning, sont très répandues dans tous les pays et — comme on le verra plus loin — qu'elles répondent à des critères si complexes qu'il n'est guère conseillé de tenter de les schématiser et d'en faire un examen comparé en dehors d'études spécifiques approfondies; *b*) que dans les politiques de localisation il existe de nombreux éléments importants dissociables de facteurs d'encouragement au sens propre, ces éléments étant l'efficacité de l'administration publique et l'opportunité de ces interventions, les modalités de fonctionnement du système bancaire et du marché financier, les facteurs politiques, etc.

Ceci étant dit, on peut toutefois signaler que les avantages que l'intervention de zoning industriel est destinée à apporter sont sérieusement pris en considération par les entreprises, tant en raison des moindres coûts que l'entreprise en vient alors à supporter, qu'en raison du temps moins long qu'il lui faut pour concrétiser ces projets (⁷).

Il n'est pas possible de définir un ordre de priorité entre les divers facteurs d'encouragement, y compris le zoning industriel, ni d'attribuer une valeur précise à chaque facteur pris en soi, car il faut le resituer dans son milieu socio-politique, économique et administratif pour en évaluer l'efficacité, *mais il est quand même possible d'attribuer à l'intervention de zoning une importance autonome*, qui se traduira certainement par des données comptables précises dans le projet définitif établi par l'entrepreneur.

Il est évident, en définitive, si l'on admet que l'intervention de zoning (au sens plein) signifie pour l'entrepreneur des coûts moindres (sous la forme, notamment, de risques moindres et de temps plus brefs), que le choix d'une localisation ne peut être subordonné à la seule existence de ces conditions, mais qu'il doit aussi tenir compte d'une gamme très com-

(⁷) Ces remarques ont été, par exemple, confirmées par une enquête sur le terrain menée au moyen d'interviews effectuées auprès de 154 entreprises européennes et américaines : cf. Club Turati e Fondazione Olivetti, *Possibilità di investimenti nel Mezzogiorno d'Italia da parte di imprese operanti a livello internazionale (Possibilité d'investissement dans le Midi italien pour les entreprises opérant à l'échelle internationale)*, Convegno di Venezia, novembre 1969. Parmi les questions on demandait aussi quelles localisations européennes (quels pays) il conviendrait de préférer et pourquoi.

plexe de facteurs et peut même, dans certains cas (par exemple en fonction des conditions spécifiques de la production), être tributaire de l'existence ou de l'absence d'un seul de ces facteurs ⁽⁸⁾.

Cette longue introduction était nécessaire en raison précisément des destinataires de la présente étude. Il ne sera donc pas difficile de reconnaître, si l'on observe les résultats de celle-ci, qu'au-delà d'une volonté précise du gouvernement central d'un pays d'orienter dans un certain sens la localisation des activités économiques, *les collectivités locales peuvent trouver dans le zoning industriel un instrument pour orienter le développement économique et industriel vers un meilleur équilibre des localisations, ce qui comporte des avantages non seulement pour la collectivité nationale tout entière, mais aussi pour la collectivité locale, et pour organiser d'une manière plus efficace l'aménagement du territoire qui est de leur ressort, ce qui comporte des avantages pour la collectivité locale et indirectement pour la collectivité nationale.* Plus le développement industriel s'avère un facteur explosif, source de troubles et de désordre pour les conditions économiques et sociales dans lesquelles vivent les populations intéressées, plus on est convaincu de l'intérêt immédiat que toute mesure d'organisation et de rationalisation, entre autres le zoning industriel, est appelé à revêtir. Il y a dans cette constatation de nombreux éléments implicites qu'il est facile de déduire. D'autres apparaîtront plus clairement à la lumière de la présente étude dont les chapitres qui suivent illustrent les résultats.

⁽⁸⁾ C'est ainsi que pour la nouvelle organisation de la production sidérurgique, la proximité de la mer ou des voies d'eau est indispensable.

Chapitre I

**LE CADRE INSTITUTIONNEL
DANS LEQUEL S'INSCRIT LE ZONING**



Nous avons déjà laissé entendre, dans l'introduction, qu'une comparaison entre les plans d'organisation institutionnelle en vigueur dans les divers pays aurait été une tâche trop ambitieuse pour la présente étude. L'examen des plans établis par les cinq pays considérés ne peut que nous confirmer dans cette opinion.

Si l'on veut donc analyser comment l'intervention de zoning industriel s'insère dans les plans d'organisation institutionnelle en vigueur dans les divers pays, il faudra partir de quelques considérations élémentaires. Un élément de comparaison apparaît immédiatement : dans tous les pays, il est prévu une définition du zoning en termes d'urbanisme pur, à savoir qu'il représente la destination des sols compris dans la circonscription communale à diverses utilisations, notamment l'utilisation industrielle, prévues dans le plan régulateur de la commune. Dès maintenant, il convient toutefois de noter l'existence de certaines différences : dans certains cas, surtout aux Pays-Bas et en Allemagne, l'intervention urbaniste de zoning industriel semble revêtir une importance un peu plus grande, puisqu'elle prévoit la création de quelques-uns des principaux équipements et infrastructures et la mise à disposition de terrains (quand ce n'est pas, comme aux Pays-Bas, de bâtiments industriels). Dans ces derniers cas, il est donc permis de voir dans l'intervention de zoning industriel la réalisation autonome (ou plutôt en dehors de tout système de contributions et d'aides particulières) au niveau local, d'un appareil que l'administration locale peut gérer pour améliorer les conditions économiques et sociales du pays, avec des effets certainement supérieurs à ceux qui découlent de la simple réservation de zones (qui n'implique d'ailleurs pas toujours une obligation).

La conception du zoning industriel comme structure de développement local, au sens où nous l'entendons, est en tout cas à l'origine de l'évolution que ce type d'intervention a connu ultérieurement dans tous les pays, même dans ceux où il ne remplit plus pratiquement aujourd'hui ses fonctions ou du moins où ses fonctions sont tout à fait secondaires depuis que le zoning industriel s'est vu assigner des tâches spécifiques d'une portée beaucoup plus générale.

Ainsi se dégage un aspect déjà mis en évidence dans l'introduction, à savoir les conséquences qu'a pour la valeur des comparaisons l'étendue

différente des pays pris en considération. Il n'est pas inutile d'y revenir brièvement. La dimension d'un pays, ou d'une économie « nationale », a naturellement d'importantes répercussions sur la manière dont se posent les problèmes de développement régional et d'aménagement du territoire. On sait qu'il existe en Lombardie des régions beaucoup moins développées que, par exemple, la région milanaise, mais il est évident que les problèmes de restructuration interne de la région lombarde ne sont pas, même vaguement, comparables à ceux qui découlent de l'inadaptation du Midi italien. La dimension d'un pays a en même temps un rapport avec les caractères d'organisation institutionnelle dans laquelle s'inscrit l'activité de l'administration, y compris la politique de développement (ou, mieux, l'intervention de l'État sur le processus de développement).

De nombreux spécialistes se sont consacrés à l'analyse des problèmes évoqués dans l'intention de trouver la dimension *optimum*, par exemple, du niveau de gouvernement auquel doivent être confiées certaines activités administratives ou certaines activités d'entreprises publiques. D'une façon générale, les résultats de ces études se sont avérés toutefois beaucoup plus utiles comme termes abstraits de référence que comme bases effectives d'une action concrète ⁽¹⁾. Comme il n'était pas possible de définir une dimension optimum sous l'angle de l'efficacité technico-économique ou technico-administrative des opérations, il n'apparaissait pas non plus possible de définir une dimension optimum du point de vue politique, c'est-à-dire capable d'assurer un niveau maximum de participation de la communauté au mécanisme de décision de l'activité publique. Dans la pratique, les traditions politiques, administratives, culturelles, etc. propres à chaque pays pèsent encore de tout leur poids sur l'organisation institutionnelle, même si par un processus d'imitation qui tend maintenant à revêtir des caractéristiques très générales, les instruments auxquels ont peu à peu recours les politiques d'intervention tendent à être de plus en plus homogènes.

Il en va de même pour le zoning industriel. Le fait qu'on lui donne, selon les pays, un caractère surtout urbaniste ou surtout économique au niveau institutionnel (c'est-à-dire le fait qu'il soit surtout du ressort du secteur de l'administration publique responsable de l'aménagement du territoire, en général sous la responsabilité du ministère des travaux publics — ou de la planification territoriale, ou du ressort du secteur respon-

(1) Citons, à titre d'exemple, R. A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill 1959.

sable de la politique économique, sous la responsabilité du ministère des affaires économiques — ou bien encore de la programmation économique), ce fait, quelles que soient les fonctions implicites dans sa configuration technique dépend surtout de l'incidence que viennent à avoir sur l'instrument fourni par la zone industrielle les contraintes dérivant de l'organisation institutionnelle dans son ensemble et de la manière dont est conçue et appliquée la politique économique et de développement.

Considérons donc un instant les fonctions implicites dans la configuration technique du zoning industriel, en écartant a priori tous les cas (simple réservation d'aires) où cette configuration technique ne comporte pas de contenus appréciables. Le zoning en tant que mise à disposition de terrains préalablement dotés d'un minimum d'infrastructures et d'équipements se présente avant tout comme une intervention à caractère d'organisation, qui offre au départ aux industries certaines facilités d'implantation pour orienter leurs localisations vers des sites choisis par la collectivité comme les plus aptes à accueillir des implantations industrielles. Tant que cet instrument se situe dans une zone géographique restreinte (comme cela arrive le plus souvent aux Pays-Bas et en Allemagne, mais aussi de fait en Belgique, étant donné les dimensions réduites du territoire national), l'aspect d'organisation reste l'aspect fondamental et son incidence économique directe demeure celle qui dérive le plus directement de la recherche d'une distribution géographique des facteurs de production susceptible de minimiser les coûts liés à leur mobilisation (quelque chose de moins rigoureux, mais cadrant pour l'essentiel avec les intentions des deux approches extrêmes « job to people » ou « people to job »). En revanche, si le même instrument se situe dans une région géographique plus vaste et caractérisée par d'importants déséquilibres économiques et sociaux (France et surtout Italie), l'aspect d'organisation, au sens où nous l'avons entendu jusqu'à présent, perd de son importance au profit de la possibilité qu'offre le zoning industriel d'orienter le développement industriel des zones inadaptées selon un schéma polarisé qui maximise les économies d'échelle liées à la concentration des interventions (dans la pratique : « people to job »); dans ce cas, le zoning industriel semble n'être efficace que s'il agit en même temps que d'autres instruments d'orientation (incitations, etc.), et ses incidences économiques ne sont plus définissables en termes de minimisation des coûts liés à la mobilisation des facteurs de production à court et à moyen terme, mais seulement en termes de maximisation en longue période du produit économique national.

Naturellement, cette distinction reste très schématique. Tant en Belgique qu'aux Pays-Bas, on trouve certains aspects typiques de l'utilisation

du zoning industriel dans la seconde des deux directions citées et, d'un autre côté, cette dernière direction implique aussi un principe d'organisation (encore que les méthodes d'application soient différentes). La distinction est apparue, toutefois, opportune dans la mesure où elle permet de mettre en évidence que même dans le domaine des problèmes où les solutions de continuité ne peuvent être définies que d'une façon artificielle, il subsiste quand même entre les divers pays des différences considérables. Elle permet aussi de dépasser la distinction traditionnelle et facile entre caractère urbaniste et caractère économique du zoning, en soulignant que ces deux aspects (même si chacun peut l'emporter sur l'autre) sont toujours présents et n'offrent, eux aussi, aucune solution de continuité.

Ceci étant, on ne sera pas étonné de voir que le degré d'efficacité du zoning industriel dans son application pratique va de pair avec le degré d'autonomie de sa gestion par l'administration locale (Pays-Bas et Allemagne), ou le degré d'efficacité de l'administration centrale chargée de sa mise en œuvre et le degré de coordination de cette mise en œuvre avec les autres instruments disponibles pour une nouvelle répartition géographique du développement (ce dernier cas peut être, avec quelques exceptions spécifiques, celui de la France). La recherche longue et ardue qui peut permettre d'obtenir des conditions cohérentes d'efficacité en partant d'une action organisée à l'échelon central (toujours à l'exemple de la France) confirmerait en outre que le niveau optimum de gestion d'une intervention de zoning industriel reste bien le niveau local, où les décisions sont plus rapides, leur coordination plus aisée et la participation de la collectivité plus facile à solliciter. Mais cela n'est pas non plus entièrement vrai, et le degré de validité de cette affirmation dépend à son tour de l'insertion du zoning en tant qu'instrument géré à l'échelon local dans une tradition où le gouvernement local a toujours joui d'importantes prérogatives et toujours rempli des fonctions importantes pour le progrès de la collectivité (conditions qui ne sont pas réunies dans tous les pays — France, Italie et Belgique notamment — où la centralisation des pouvoirs a été conçue comme un instrument essentiel du maintien de la stabilité et de la solidité de la situation politique intérieure).

Si l'on dépasse les difficultés d'interprétation posées par l'étroitesse du sujet et en même temps par les multiples répercussions qu'a sur lui tout le reste du contexte politique, administratif, économique, social et géographique, on peut conclure cette partie préliminaire des analyses effectuées en mettant en lumière deux éléments fondamentaux d'une valeur

générale que les expériences de zoning étudié peuvent faire ressortir, en liaison avec ce qui précède :

- a) le premier est l'utilité que l'application du zoning industriel revêt au niveau communal, ou tout au moins au niveau d'une circonscription administrative étroite dotée d'un gouvernement efficace, en tant qu'instrument d'organisation de l'utilisation des ressources internes et éventuellement d'attraction des ressources extérieures capables de maximiser la mise en valeur des ressources locales existantes. Une intervention de zoning industriel à ce niveau peut permettre d'une façon optimale d'obtenir l'utilisation la plus rationnelle et la meilleure conception des infrastructures internes et de leur rattachement aux réseaux primaires des services sociaux et civils, etc. Il ne faut pas oublier que l'application du zoning à l'échelle administrative inférieure doit, pour fournir de bons résultats, être justifiée par l'existence de quelques conditions préliminaires indispensables, la première étant un marché de l'emploi favorable et des liaisons satisfaisantes (même potentielles) au réseau de transport qui reliera les industries aux principaux marchés.
- b) Le second est l'utilité que le zoning industriel présente pour organiser selon des critères rationnels une politique de répartition géographique des industries sur un vaste territoire comprenant de larges zones non industrialisées ou faiblement industrialisées. La fonction du zoning dans ce cas n'a pas une valeur de généralité abstraite, mais elle est étroitement liée à la réalisation efficiente de toutes les interventions face auxquelles l'institution de zones ne représente rien d'autre qu'une phase d'une opération très complexe et très articulée : de la promotion de l'infrastructure primaire à la politique de promotion des centres urbains et de dotations en services civils sociaux, à la politique d'encouragement direct, etc.

Si l'on examine les fiches ci-après à la lumière de ces considérations, on verra qu'il y a dans de nombreuses expériences des éléments auxquels on peut se référer, tant pour en déduire les choses « à faire » que pour en déduire éventuellement les choses « à ne pas faire ». Il apparaîtra aussi que de nombreuses expériences pourraient être améliorées et leur impact renforcé si l'on réduisait les facteurs de dispersion ou d'inefficacité, en mettant mieux en lumière d'autres éléments qui doivent encore trouver une solution adéquate (nous pensons, abstraction faite des autres lacunes, à la coordination insuffisante qui existe dans l'opération de zoning industriel dans le domaine de la politique de développement du Midi italien).

BELGIQUE

1. Pour reconstruire la genèse et l'évolution du zoning industriel en Belgique, il faut se reporter au cadre institutionnel complexe et encore insuffisamment coordonné (voir ce qui est dit là-dessus dans l'introduction générale) qui caractérise l'organisation de l'activité publique dans ce pays.

Le zoning industriel naît dans la Belgique d'après-guerre d'une façon assez vague, à la suite de l'arrêté-loi du 2 décembre 1946 concernant l'urbanisation, dans le cadre des mesures destinées à la mise en route des travaux de reconstruction. En partant des zones industrielles qui devaient consister, d'après la loi de 1946, en terrains affectés à cet usage dans les plans communaux d'aménagement, deux villes flamandes (Bruges et Malines), dont l'exemple fut ultérieurement suivi par d'autres, décidèrent d'attribuer à cette mesure de simple urbanisme un sens différent d'encouragement à la localisation de nouvelles activités industrielles, grâce à la mise à disposition de terrains adéquats qui furent dotés des principaux équipements et infrastructures.

La consécration officielle du zoning industriel comme instrument de développement et de localisation des activités industrielles⁽¹⁾ est donnée toutefois par la loi du 18 juillet 1959 (c'est la seconde des deux lois sur l'expansion régionale, arrêtées les 17 et 18 juillet, qui sont généralement reconnues comme la première tentative systématique effectuée en Belgique pour régler la répartition géographique des activités économiques et plus spécialement pour intervenir dans les zones où se manifestent des problèmes particulièrement graves). Par cette loi, le zoning industriel, indépendamment de l'objectif urbaniste qui lui a été assigné par la loi précédemment mentionnée, devient un instrument fondamental dans la politique de développement régional et acquiert de ce fait une valeur formelle comme instrument de politique économique.

(¹) Nous avons établi une distinction entre les deux objectifs, développement et localisation, étant donné que dans l'expérience belge le zoning a été aussi un instrument utilisé (conjointement avec d'autres) pour attirer les investissements étrangers.

Les conséquences qu'a eues sur le zoning industriel la loi de 1959 demandent quelques explications. On pourrait en effet supposer tout d'abord que cette loi a fait de la zone industrielle, comme cela s'est passé dans d'autres pays, l'élément d'une politique régionale au sens propre, alors qu'en fait les lois de 1959 n'introduisent pas dans le cadre institutionnel belge un principe effectif de régionalisation (à l'exemple de la politique économique, voir introduction), mais qu'elles se traduisent d'une façon plus significative en mesures destinées à encourager le développement économique du pays, encore qu'elles accordent une attention particulière aux problèmes de la répartition géographique des activités économiques.

L'existence de problèmes susceptibles de justifier une intervention était subordonnée dans la loi de 1959 à la présence des phénomènes suivants :

- a) chômage permanent important et absence permanente de possibilités d'emploi;
- b) émigration d'une partie notable de la population ayant pour effet de ramener le chiffre des habitants en-deçà du minimum indispensable pour l'entretien économique des services publics et sociaux;
- c) déplacement saisonnier, hebdomadaire ou quotidien, d'une partie importante de la main-d'œuvre dans des conditions défavorables du point de vue économique et social;
- d) déclin effectif ou imminent d'activités économiques importantes devant entraîner la perte d'une fraction notable du revenu régional, celle d'investissements sociaux considérables et des répercussions défavorables sur d'autres activités de la région, comme les services publics et les entreprises commerciales;

en spécifiant que l'ensemble des régions intéressées ne pouvait compter au total une population supérieure à 15 % de l'ensemble du royaume. C'est ce qui s'est passé en effet avec les 15 régions de développement désignées sur la base de ladite loi. De nouvelles régions n'y furent ajoutées ultérieurement que par la loi du 14 juillet 1966 qui n'apportait, sur le plan du contenu, rien de neuf par rapport à la précédente législation.

Les conditions explicitement prévues, notamment la limite quantitative globale fixée, ont fait que la législation de 1959 a eu une efficacité assez limitée, qui est pour l'essentiel restée dans le cadre des problèmes de reconversion des régions charbonnières, touchées par le grave déclin de la

principale activité traditionnelle⁽²⁾. Cette loi de 1966 semble avoir comme première conséquence d'étendre à d'autres activités (sidérurgie, textile, etc.), le cadre dans lequel sont définies et justifiées les exigences de reconversion.

Malgré les limites dans lesquelles se maintient la législation pour l'intervention « régionale », le zoning industriel reçoit dans cette législation une place précise. En effet, la loi du 18 juillet 1959 déclare : « dans les limites de l'objectif spécifié à l'article 1 (développement équilibré en termes régionaux - N.d.A.) et dans l'ensemble du territoire, l'État, les provinces, les communes et les autres personnes de droit public désignées par le Roi peuvent procéder à l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles construits ou non construits reconnus par un arrêté royal, contresigné par le ministre qui a dans ses attributions les travaux publics et la reconstruction, comme nécessaires pour l'aménagement de terrains et de zones industriels, de leur voie d'accès par terre, eau et fer, et des travaux complémentaires d'infrastructure (article 16, alinéa 1).

La distinction entre terrains et zones concerne évidemment la possibilité d'exproprier, d'aménager et d'équiper tant l'aire nécessaire pour la localisation d'une activité industrielle que l'aire nécessaire pour la localisation d'un ensemble d'activités. En outre, l'absence de critères plus détaillés subordonnés aux conditions très générales mentionnées ci-dessus laisse présumer un champ assez vaste d'application de la loi. La seule limite précise, toujours dans le cadre des conditions générales, serait donc fixée par les contraintes budgétaires résultant des moyens financiers disponibles, limite qui, toutefois, pour autant que l'on en juge d'après l'expérience effectuée jusqu'à présent, a exercé une influence qui est loin d'être négligeable⁽³⁾.

Si tels sont les prémisses législatives et pratiques d'où découle la genèse du zoning industriel en Belgique, il faut quand même souligner que malgré son caractère essentiellement sectoriel (économique), la législation de 1959 n'a pas réussi à supprimer l'ambiguïté qui existe implicitement dans cette définition du zoning industriel, mais qu'elle a éventuellement rendu plus difficile le maniement de cet instrument dans une optique

(2) Il faut noter qu'un grand effort a été fait dans ce sens grâce aux initiatives organisées par la CECA et soutenues par l'intervention de la Communauté.

(3) Voir les conclusions qui figurent par exemple dans les contributions belges au rapport de l'OCDE « *Salient features of Regional Development Policies in the Benelux Countries* » (Working Party n° 6 of the Industry Committee « Policies for Regional Development ») mars 1968.

logique et homogène. L'année 1962, par la loi du 29 mars, marque le lancement de la politique nationale d'aménagement du territoire⁽⁴⁾, qui aurait dû rencontrer dans la première phase de notables difficultés d'application. Le stratagème auquel on a recours pour pallier autant que possible ces difficultés consiste à confier aux institutions « régionales » déjà existantes la tâche de veiller à l'élaboration des « plans de secteur »⁽⁵⁾. C'est ainsi que, dans bien des cas, les mêmes organismes étaient, d'une part, responsables de la réalisation des interventions de zoning industriel et relevaient de ce fait (comme on le verra plus loin) surtout des ministères à caractère économique et, d'autre part, responsables de l'élaboration des plans régionaux, et relevaient alors du ministère des travaux publics et de l'aménagement du territoire. La coordination entre les deux canaux était prévue à l'échelon central, mais elle était surtout confiée à l'échelon local, c'est-à-dire aux organismes chargés d'exécuter effectivement ces tâches.

Malgré les progrès réalisés en Belgique et bien que la nécessité d'une coordination plus efficace des opérations, notamment celles qui ont trait au zoning industriel, devienne de plus en plus pressante, il n'est pas encore possible d'enregistrer des innovations substantielles par rapport à ce qui a été dit. Le zoning reste donc, dans l'ensemble, un instrument à caractère mixte, fonctionnant toutefois dans le cadre d'une organisation de l'État qui — comme c'est le cas de nombreux autres pays — conserve l'habituelle spécialisation verticale des organes administratifs et des organes de gouvernement.

2. Compte tenu de la double nature du zoning industriel, mais aussi de l'effort nécessaire à ce stade pour porter surtout l'attention sur ses contenus « économiques », on peut examiner le problème, qui n'est rien moins que simple en Belgique, de l'*initiative* à laquelle doit être reliée l'intervention. Du point de vue strictement urbaniste (réservation d'aires), l'initiative se situe au même niveau que la rédaction du plan territorial, c'est-à-dire essentiellement au niveau communal et au niveau du secteur (inter-

(4) La loi de 1946 prévoyait déjà en effet l'élaboration de plans régionaux qui n'ont cependant pas été définis, sauf dans deux cas. A propos de politique nationale d'aménagement du territoire, rappelons que la loi de 1962 prévoit que le territoire national sera couvert par des plans élaborés à divers échelons et coordonnés centralement. Cela n'empêche que par-delà la loi de 1962 l'administration publique soit toujours en Belgique fortement centralisée.

(5) L'article 1 de la loi de 1962 déclare: « l'aménagement du territoire national, des régions, secteurs et communes est fixé par des plans. Cet aménagement n'est conçu tant au point de vue économique, social et esthétique que dans le but de conserver intactes les beautés naturelles du pays ».

communale). Pour devenir effective, cette initiative est soumise à un tri ultérieur qui s'effectue, en termes de coordination, aux niveaux administratifs supérieurs (provincial, régional et central) ⁽⁶⁾.

Il est plus difficile de retrouver, en restant suffisamment proche de la réalité, le niveau où se situe l'initiative de zoning industriel conçu comme instrument de développement économique. La loi du 18 juillet 1959 parle, comme nous l'avons vu, d'État, provinces, communes et autres personnes de droit public désignées par le Roi. C'est donc à toutes ces instances qu'appartient juridiquement l'initiative de zoning industriel. Mais si l'on se réfère à la notion d'initiative dans un sens plus réaliste, on doit mentionner que, dans la plupart des cas, l'initiative de zoning industriel relève plutôt des intercommunales.

La même loi de 1959 prévoit en effet explicitement comme suit la création ad hoc d'intercommunales : « L'État, les provinces, les communes et les autres personnes de droit public peuvent constituer dans n'importe quelle région du pays des sociétés d'équipement économique régional dont l'objet est d'affecter les terrains à des fins industrielles, de les aménager et 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 » (article 17, paragraphe 1). D'après cette même loi (paragraphe 2), ces intercommunales relèvent des dispositions de la loi générale de 1922 sur l'association de communes. Il en a découlé une certaine gamme de possibilités dans les modalités de constitution d'une intercommunale, car cette dernière est rarement exclusivement conforme aux dispositions prévues par la loi de 1959, et tire plus fréquemment de l'ensemble des législations des attributions plus vastes et plus nuancées, par comparaison à la seule intervention de zoning industriel ⁽⁷⁾.

Comme nous l'avons dit précédemment, l'intercommunale a aujourd'hui dans bien des cas une capacité d'initiative, tant pour le choix des zones

(6) L'état, qui n'a rien de définitif, du sujet nous dispense, notamment pour des raisons spécifiques découlant de la présente étude, d'apporter d'autres précisions.

(7) Au 31 janvier 1969, sur 205 intercommunales existantes, 24 avaient été créées en application de la loi de 1959, même si toutes n'avaient pas reçu l'agrément officiel nécessaire. Voir les développements à ce sujet dans R. Maes in « Emergent Forms of Regional Administration in Belgium », rapport présenté au séminaire international de l'IULA, Prague, avril 1969.

industrielles à urbaniser (réservation d'aires pour le développement industriel futur), que pour le choix des zones à équiper pour promouvoir le développement industriel de la région qui est de sa compétence. Les zones du premier type seront soumises à un criblage technique et à l'approbation du service de l'aménagement du territoire auprès du ministère des travaux publics. Des justifications particulières ne sont demandées que pour la source que l'on entend utiliser pour financer la promotion de la zone, aussi les zones sont-elles subdivisées en : *a*) zones d'intérêt national⁽⁸⁾, lorsque la charge financière est supportée principalement par l'État (de 65 à 100 % environ); *b*) zones d'intérêt régional, lorsque la charge financière couverte par l'État est limitée (jusqu'à concurrence de 65 % maximum); *c*) zones d'intérêt local, lorsque l'État n'intervient pas financièrement. Les zones industrielles du deuxième type (ex-loi du 18 juillet 1959) sont soumises à l'approbation des organes centraux (arrêté-royal, contresigné par le ministre des travaux publics), mais demandent aussi, pour être financées selon la procédure prévue par la loi de 1959, l'intervention du ministère de l'intérieur et du ministère des affaires économiques⁽⁹⁾.

Bien qu'ayant été déjà sommairement évoquées, les conditions auxquelles est subordonnée la publication d'un arrêté peuvent être brièvement rappelées ici. Conformément aux dispositions de la loi (article 16, paragraphe 2) : « le plan (de la zone) peut se borner à l'indication de la situation existante et des limites de la zone et des immeubles nécessaires pour l'aménagement des voies d'accès ou des travaux complémentaires d'infrastructure ».

Une autre condition (implicite dans le troisième paragraphe du même article) est celle de l'expropriabilité des zones, bâties ou non, qui ont été choisies, expropriabilité qui semble surtout devoir être évaluée en termes économiques (coût de l'opération). Aucune limite financière n'est indiquée, mais il semble évident, en raison notamment de la situation particulière de l'utilisation des sols en Belgique (fractionnement considérable de la propriété, grande densité de la population, etc.), que la possibilité de pro-

(8) Pour l'attribution de l'intérêt national, la législation sur l'aménagement du territoire se réfère à la loi sur l'expansion régionale, ce qui implique l'ouverture d'une procédure d'approbation très complexe. En conséquence, dans la pratique, la réalisation des zones s'effectue dans le cadre du régime prévu par la loi du 18 juillet 1959, et il est demandé ultérieurement (en raison, notamment, des divers délais nécessaires jusqu'à présent pour l'exécution des deux interventions) que l'intervention soit reconnue d'intérêt national, une fois qu'elle a été commencée.

(9) La coordination entre la loi de 1959 et celle de 1962 ne semble pas garantie d'une manière satisfaisante par les dispositions y relatives.

céder à l'acquisition de terrains dans des limites de coût et de temps acceptables est considérée comme un facteur très important.

Il convient d'apporter quelques précisions supplémentaires sur ce qui a déjà été dit à propos de l'initiative. Il est exact, en effet, que l'intervention directe de l'État, après les deux expériences tentées à partir de la fin des années 50 (Borinage — Centre et Zuiderkempen), n'a pas eu de suite, mais il est aussi vrai que la prédominance des intercommunales est conditionnée par des contraintes supérieures, la principale étant celle déjà mentionnée de la reconnaissance de l'intercommunale elle-même. Dans les développements qui vont suivre, les contraintes sont étroitement liées à l'attribution de concours financiers et peuvent donc être déduites de ce qui sera exposé ci-après.

3. La procédure de financement prévue pour une zone industrielle reconnue d'intérêt national implique tant l'acquisition de terrains que la réalisation des travaux d'infrastructure et d'équipement. Pour l'acquisition des terrains, il est prévu l'usage du droit d'expropriation qui est généralement exercé par l'intermédiaire des comités d'acquisition d'immeubles institués auprès du ministère des finances : l'indemnité d'expropriation fixée par le comité permet généralement de réaliser l'acquisition de gré à gré et non par voie judiciaire (il semble ressortir des expériences examinées que d'une manière générale on préfère à la procédure judiciaire la renonciation à l'immeuble en cause).

Le financement de l'expropriation, ainsi que celui des travaux d'infrastructure et d'équipement plus directement liés à la zone industrielle, est à la charge de l'organisme promoteur (l'intercommunale) qui pourra à cet effet avoir recours à des crédits généralement octroyés par le Crédit communal de Belgique, crédits dans lesquels l'État intervient en accordant des bonifications sur une partie de l'intérêt et en octroyant des garanties.

Par-delà ce qui est explicitement prévu par la loi de 1959 et en application de la loi de 1962, lorsque la zone est reconnue d'intérêt national ou régional, l'État intervient — comme on l'a vu — pour financer le surplus nécessaire pour le réseau d'infrastructures et pour la dotation en services. D'autres interventions financières spécifiques seront examinées plus loin.

Le système des stimulants financiers et fiscaux accordés aux entreprises est très complexe en Belgique et fera l'objet de la quatrième partie. Nous

nous bornerons à signaler ici que d'une manière générale l'octroi de stimulants est du ressort de l'administration centrale.

En conclusion, presque tous les niveaux de gouvernement participent en Belgique à l'opération de zoning industriel, mais il apparaît ici très clairement à quel point ces interventions dépendent de l'administration centrale.

FRANCE

1. La politique de zoning industriel est née en France en 1950 avec la création du Fond national d'aménagement du territoire (FNAT) destiné à aider financièrement les collectivités locales désireuses d'acquérir et d'équiper des terrains destinés à des usages industriels. Le FNAT a contribué à la réalisation des premières grandes zones industrielles (telles que Chalon-sur-Saône, Châlons-sur-Marne, Rennes, etc.). La justification essentielle de cette première intervention étant la nécessité déjà évidente de mettre en œuvre des mesures susceptibles d'orienter les processus de développement dans les directions autres que celles qu'ils prenaient spontanément (concentration des activités dans la région de Paris).

Cette expérience n'a toutefois pas donné de résultats brillants, si bien qu'entre 1954 et 1955 une politique d'expansion régionale plus consistante a été mise en route qui prévoyait l'octroi de stimulants spécifiques pour les implantations industrielles, stimulants qui étaient renforcés lorsque la localisation coïncidait avec les zones définies comme « critiques ». Parallèlement furent créés les fonds pour la reconversion et le reclassement de la main-d'œuvre, regroupés ultérieurement avec le FNAT pour former le Fond de développement économique et social (FDES - 1955).

Parmi les mesures prises à cette occasion, l'une était destinée à faciliter la construction d'installations industrielles par les collectivités locales, les organismes publics et les sociétés d'économie mixtes (SEM) et l'autre offrait à ces dernières sociétés la possibilité d'aménager et d'équiper des terrains à usage industriel (et résidentiel).

L'ensemble de ces mesures a été complété et renforcé dans les années suivantes, sans toutefois être modifié pour l'essentiel, jusqu'en 1960. On peut toutefois rappeler qu'en 1959 huit « zones spéciales de reconversion » viennent coiffer les zones « critiques » délimitées à l'intérieur d'elles. La définition des critères en fonction desquels une zone était qualifiée de « critique » restait toutefois tellement vague qu'elle comportait de nombreux inconvénients. Un décret ultérieur (1959) étend donc les contribu-

tions initialement prévues à l'ensemble du territoire, sans préjudice des avantages prévus pour les huit régions spéciales. C'est seulement l'année suivante que les régions « critiques » sont définitivement supprimées en même temps que deux des régions spéciales, auxquelles vient toutefois s'ajouter une nouvelle zone (Bordeaux). Simultanément apparaît la formation de 21 circonscriptions appelées « régions de programme » (à partir des 22 précédentes qui n'avaient pratiquement reçu aucune application), à l'intérieur desquelles sont définis les plans régionaux d'aménagement du territoire.

La mise en application de la politique régionale en France est donc, comme on le voit, très complexe.

Avant de nous arrêter sur les aspects les plus marquants de l'évolution ultérieure, rappelons que la première tentative systématique d'assurer une coordination rationnelle entre les schémas de planification élaborés à l'échelon central aux deux niveaux de l'aménagement du territoire et du développement économique, intervient avec la réforme du 14 mars 1964 qui fixe un certain nombre de nouvelles compétences à l'échelon régional (encore que la structure administrative de référence reste très centralisée). C'est en 1964 que sont créés les CODER (Commissions de développement économique régional) qui ont des fonctions consultatives en matière d'élaboration et d'exécution des plans régionaux. Parallèlement, la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, créée en 1963) est la véritable responsable de la formulation des options à prendre en matière d'aménagement du territoire. A côté de la DATAR, on trouve la CNAT (Commission nationale d'aménagement du territoire) chargée d'étudier dans une perspective à long terme le cadre géographique du développement.

Depuis le quatrième plan économique national (1962-1965), il avait été prévu des « tranches opératoires » destinées à déterminer la destination et l'ordre de priorité des investissements destinés à l'aménagement du territoire, en les coordonnant en fonction des objectifs prévus dans le plan national. Dans les investissements qui sont à l'intérieur des tranches destinées à une région donnée, et classés chapitre par chapitre de dépenses, une part allant jusqu'à 20 % de la dépense totale prévue est laissée à la discrétion du préfet de la région (1965), en ce qui concerne la destination territoriale spécifique.

La réforme générale inaugurée en 1964 a introduit encore d'autres innovations. L'une, très importante pour le zoning, est la création du FIAT

(Fond d'intervention pour l'aménagement du territoire), qui est exclusivement au service de la DATAR pour l'exécution des travaux d'infrastructure.

Une autre innovation importante, réalisée en 1964 et plusieurs fois modifiée jusqu'en 1969, est la révision du système des incitations avec la mise au point de la « carte des aides de l'État à l'industrialisation régionale » (carte ci-jointe en annexe) qui comprend cinq catégories de zones (ultérieurement décomposées du fait de la création de sous-zones), en fonction desquelles sont prévus divers degrés d'encouragement (des catégories les plus encouragées jusqu'au moins encouragées, jusqu'à la zone V, la région de Paris, pour laquelle il n'est prévu aucun avantage, mais plutôt des interdictions de localisation pour les industries — interdictions instituées en 1961, mais restées longtemps sans grand effet).

Le zoning industriel est resté jusqu'en 1964 un instrument ressortissant essentiellement à l'urbanisme et efficace sur le plan du développement local (de la communauté intéressée). Depuis 1964, du fait de la réforme, le zoning industriel est lié à la politique générale d'infrastructure et aux mesures d'incitation, mais ce lien, garanti par de nouveaux organismes, reste ambigu dans la mesure où il n'est pas prévu, par exemple, d'orienter les actions d'une manière univoque, ce qui permettrait à la CNAT de prévoir dans les options qu'elle a élaborées ⁽¹⁾ que la politique de concentration des aides dans les zones industrialisées (Ouest) doit s'accompagner d'une politique de soutien aux zones qui s'appuient sur un axe privilégié de grandes infrastructures (Rhône-Rhin), ce qui introduit un élément de contradiction par rapport aux différents niveaux de priorité.

L'organisme principal dont relève l'intervention de zoning industriel est la DATAR. Au sein de la DATAR, il est institué un groupe interministériel foncier qui est un groupe de travail chargé d'étudier les besoins globaux en hectares de terrains industriels équipés, dans une perspective en moyenne et en longue périodes. Le groupe a donc des fonctions consultatives en matière d'intervention de zoning et des tâches de coordination en ce qui concerne l'octroi d'une aide financière aux collectivités locales.

Ainsi, par-delà le point où se situe spécifiquement l'initiative (comme nous le verrons plus tard), l'intervention de zoning en arrive à revêtir

(1) Les indications de la CNAT ont été reprises par le Comité interministériel pour l'aménagement du territoire et le développement régional (créé lui aussi après la réforme de 1964 pour assurer la coordination avec les indications du plan économique), comité qui décida de concentrer sur huit grandes agglomérations susceptibles de rééquilibrer Paris le maximum des crédits d'équipement.

des caractéristiques qui sont celles d'un instrument compris essentiellement dans une politique définie et orientée à l'échelon central de développement territorial, sans pour autant satisfaire aux conditions nécessaires pour que l'on puisse parler d'une politique de développement spatialement équilibrée.

Étant donné que l'initiative reste au niveau local, cette insertion du zoning dans la politique générale n'a toutefois pas été réalisée avec une grande efficacité, dans la mesure où la médiation politique a souvent entraîné un ralentissement des contrôles prévus en la matière : ainsi, le zoning conserve une double nature d'instrument de développement géré à l'échelon central et d'instrument à efficacité purement locale.

2. Les mesures récemment adoptées pour renforcer le développement et l'institution de nouvelles structures de coordination économique-territoriale n'ont pas fait passer à l'échelon central l'initiative directe de zoning.

Ce sont toujours les collectivités locales (communes, groupements de communes, districts urbains, départements ou chambres de commerce) qui décident d'aménager et d'équiper les terrains en vue des implantations⁽²⁾.

En tout cas, les tâches du promoteur ne peuvent être situées d'une façon systématique que si l'on tient compte de la complexité de la situation institutionnelle existante et du développement qu'a connu en France la réglementation en matière d'urbanisme. De ce dernier point de vue, afin d'éclairer la nature des tâches que le promoteur d'une zone doit affronter à partir du moment où elle a été décidée, il faut tenir compte du fait que la réglementation française prévoit divers types de zoning : les zones industrielles proprement dites se distinguent, en effet, tant des « zones d'activités complémentaires aux zones d'habitation » ou complémentaires aux « zones à urbaniser en priorité », que des implantations industrielles qui

(2) On n'a pas manqué de souligner que trop souvent dans le passé les collectivités locales ont encouragé la création d'une zone industrielle de la base de considérations de prestige, que souvent les zones faisaient partie de territoires déjà industrialisés ou déjà susceptibles d'industrialisation, enfin que les incohérences dans le système de financement avaient entraîné des répétitions et des doubles emplois. Ces inconvénients risquaient de réduire sinon d'annuler l'efficacité des stimulants calculés en fonction de la gravité des problèmes territoriaux à résoudre. La même échelle de priorité aurait donc dû être choisie comme paramètre dans le zoning pour sélectionner les initiatives locales et orienter le soutien qui leur était accordé par les pouvoirs publics. C'est à ces objectifs que devaient essentiellement répondre la programmation physique et financière des zones industrielles et le renforcement des échéances administratives qui jalonnent la procédure de définitions (comme on le verra par la suite).

voudraient s'intégrer à un nouveau tissu urbain. Ici, nous nous occupons des seules zones industrielles bien que, soulignons-le, la création d'une zone soit souvent liée à la formation d'une zone d'habitation destinée aux travailleurs qu'elle emploie, etc.

D'un autre côté, du point de vue institutionnel, il faut souligner que normalement en France les promoteurs délèguent à des organismes spécialisés les tâches liées aux opérations de zoning. Pour examiner donc les divers éléments de référence et apprécier en même temps les besoins découlant de l'acquisition, de l'équipement et de la cession des terrains choisis, il faut effectuer des analyses préliminaires approfondies qui posent des problèmes d'ordre technique, administratif, financier et commercial que les promoteurs publics ne sont pas toujours prêts à résoudre, étant donné que rares sont les collectivités et les organismes locaux qui disposent de services techniques et administratifs adéquats.

Ainsi s'explique le recours de plus en plus fréquent à des instituts spécialisées, tant pour les études que pour la réalisation proprement dite. Il s'agit d'instituts publics et, dans la majeure partie des cas, des sociétés d'économie mixte d'équipement (SEM) qui, toutefois, ne remplacent pas l'organisme local dans son rôle de promoteur.

Étant donné que les SEM bénéficient du même régime juridique que les sociétés par actions, elles jouissent d'une liberté de mouvements que n'ont pas les personnes de droit public liées par les contraintes administratives. Toutefois, comme elles sont d'intérêt public⁽³⁾, elles restent soumises à un contrôle administratif qui se traduit par la désignation d'un commissaire du gouvernement qui dispose de prérogatives considérables en matière d'intervention. En contrepartie, elles bénéficient d'avantages financiers (concours d'établissements de crédit spécialisés dans les prêts aux collectivités locales), de facilité d'ordre administratif (recours à la procédure d'expropriation pour l'acquisition des terrains ou des immeubles) et de certains allègements fiscaux.

Il convient encore de mentionner le rôle particulier joué par la Société centrale d'équipement du territoire (SCET) qui n'a toutefois pas un droit

(³) Les statuts d'une SEM doivent être conformes aux statuts types approuvés par le décret du 1^{er} juin 1960. Une grande partie de ces organismes ont une compétence territoriale départementale qui leur donne donc la possibilité de passer des conventions pour la réalisation des zones industrielles avec les différentes communes du département. Actuellement, les SEM recouvrent presque tout le territoire français.

effectif d'initiative. La SCET a été instituée en 1955 comme filiale de la Caisse des dépôts et consignations pour faciliter et coordonner l'activité des SEM, en les aidant sur le plan technique, administratif et financier. A titre exceptionnel, elle construit directement des bâtiments à usage industriel.

En résumé, la SCET participe à la constitution du capital social des SEM (en souscrivant des actions directement ou par l'intermédiaire d'établissements de crédit contrôlés), elle assure le lien entre ces dernières et les services publics dont les représentants siègent au conseil d'administration, elle effectue des études pour le compte des SEM et les assiste dans la mise au point des programmes d'exécution et dans la détermination des modalités de financement et de promotion.

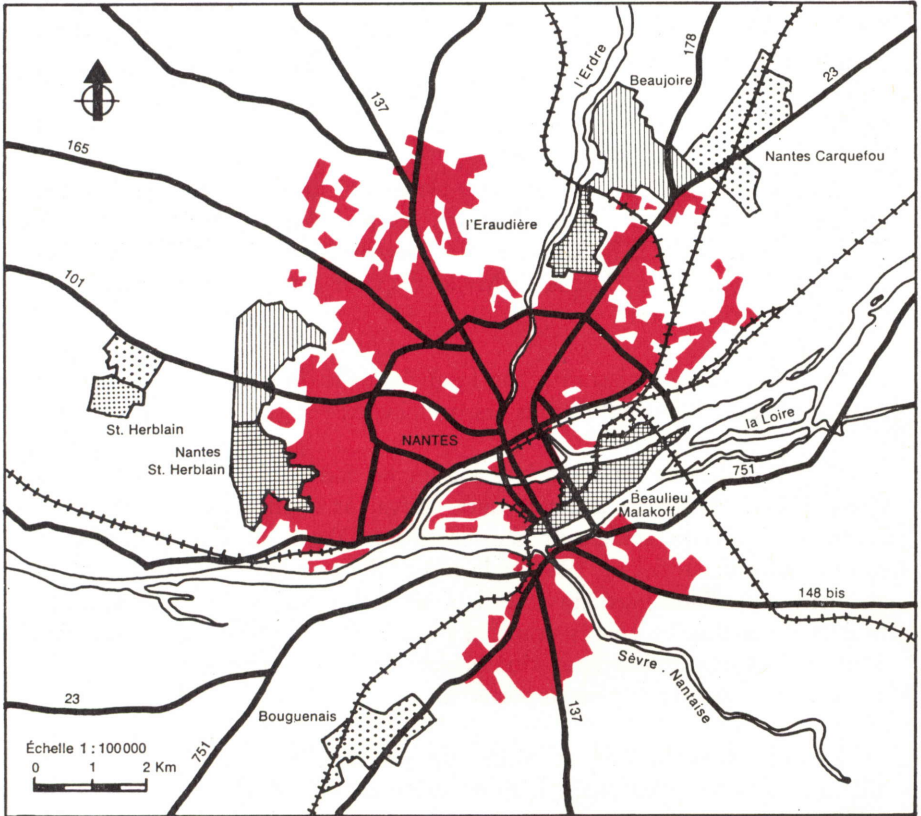
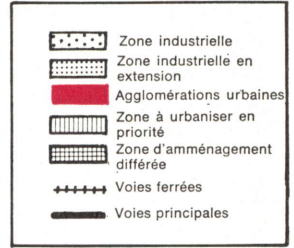
Pour l'exécution de la totalité des tâches qui lui incombent, la SCET a créé un bureau d'études spécialisé dans les problèmes d'équipement pour l'industrie : la SOPREC - BETI. Enfin, l'organisation décentralisée à l'échelon régional permet à chaque SEM de disposer localement de toutes les compétences nécessaires.

Les niveaux administratifs par lesquels passe la procédure de zoning sont nombreux. Nous en verrons les principaux.

Pour coordonner les initiatives locales de zoning, les instruments auxquels il était possible d'avoir recours pouvaient avoir un caractère nettement impératif ou seulement d'orientation. D'une manière générale, le comité interministériel de 1964 et la DATAR ont adopté ces deux critères en instituant, d'une part, un accord préliminaire obligatoire pour tous les projets de zoning et en réservant, d'autre part, les financements les plus économiques aux collectivités situées dans les zones bénéficiant de contributions et d'avantages plus importants.

Durant les phases de définition du projet d'exécution, les contrôles administratifs sont renforcés. L'approbation du cahier de concession et du cahier de cession du terrain contient des clauses qui améliorent la coordination en assurant essentiellement l'uniformité et la cohérence des interventions d'infrastructure et le respect de la réglementation en matière d'urbanisme. La programmation du zoning, à la fois physique et financière, est confiée à un groupe de travail, le groupe interministériel foncier présidé par le délégué à l'aménagement du territoire. Selon les procédures prévues, la première intervention se situe avant la délibération formelle

LA ZONE INDUSTRIELLE
DE
NANTES CARQUEFOU



par laquelle les organes consultatifs locaux parachèvent leur décision de constituer une zone. Les préfets auxquels les demandes sont adressées peuvent donner leur approbation seulement si ces demandes portent l'avis favorable du directeur départemental du ministère de la construction, lequel avis doit porter non seulement sur les perspectives de financement, mais aussi sur le principe même de la création de la zone et sur son importance (comme le souligne expressément la circulaire du ministère de l'intérieur n° 560 du 23 septembre 1965), même si son influence est très réduite du fait de l'institution des tranches régionales.

Sur la base des besoins totaux en zones évalués par le Comité interministériel, à raison de 1 200 ha par an⁽⁴⁾ (60 nouveaux emplois par hectare équipé), les préfets de région ont réparti la superficie — correspondant à la prévision théorique — qui leur a été assignée, compte tenu des terrains équipés disponibles et de l'ensemble des terrains aménagés suffisants pour assurer à la fin du cinquième plan la soudure avec le plan suivant. Les tranches définies au niveau de la région sont ensuite approuvées par le ministère de l'équipement.

En pratique, toutefois, l'incidence de la programmation physique sur le plan de la sélection et de l'orientation est faible et les espoirs en matière de réglementation de zoning reposent surtout sur la procédure de « programmation financière ». La programmation financière est effectuée chaque année par le groupe interministériel foncier, sur la base des propositions de financement des préfets de région dans le cadre des tranches régionales (il nous semble inutile de traiter le contrôle exercé par les divers organismes de crédit spécialisés sur les demandes de prêts qui leur sont adressées par les collectivités locales).

Les critères dont s'inspire l'organe de programmation financière reflètent la situation complexe qui existe dans le secteur du crédit en France. Sur le plan promotionnel, la DATAR (groupe foncier) permet chaque année à un certain nombre de collectivités de bénéficier d'un financement privilégié, selon un ordre de priorité donné (par exemple compte tenu du fait que les aides du FNAFU sont plus avantageuses que celles de la SCET). Simultanément, elle cherche à introduire un ordre de priorité à faire valoir dans le financement des œuvres d'équipement des zones (un premier critère concerne le caractère des agglomérations industrielles; la DATAR s'ef-

(4) L'estimation effectuée ne comprend pas les terrains nécessaires aux grands complexes industriels et les zones à densité d'emploi inférieure à 30 ha.

force donc de ne pas accueillir les demandes lorsqu'elle entrevoit des possibilités locales de financement; le second critère discriminant a trait aux caractéristiques techniques des différentes implantations. Toutefois, il s'agit de critères élastiques dont l'interprétation est assez largement laissée à la discrétion des organismes chargés du plan.

Même en ce qui concerne le rapport entre les critères d'attribution de facilités financières et les critères d'octroi des aides, on rencontre des contradictions analogues à celles qui existent dans les rapports entre le zoning (en tant qu'instrument de localisation) et les stimulants octroyés aux implantations industrielles. La DATAR en arrivait donc à découvrir que des facilités de crédit avaient permis la création de zones industrielles précisément dans des régions qui, selon la carte des aides, étaient exclues de tout soutien direct parce que susceptibles de développement spontané. Il a donc été créé, par la circulaire du 23 avril 1965 du ministère de la construction et une autre de la même date du ministère des finances, un nouvel instrument de coordination établissant que les demandes de contributions des industriels et les demandes de prêts des collectivités devaient être présentées simultanément au comité 1 ter du Fonds de développement économique et social (FDES).

Pour ce qui est des contrôles administratifs proprement dits, les deux projets, celui du cahier des charges de cession du terrain et le projet de convention auquel est annexé l'avant-projet de réalisation de la zone, doivent être approuvés par l'autorité préfectorale⁽⁵⁾.

3. Les problèmes ayant trait au financement des opérations de zoning et les problèmes annexes ont été définis en référence à la programmation

(5) L'approbation du cahier des charges équivaut à une autorisation de lotissement et permet de procéder à la revente des terrains. Il doit être conforme à un cahier type qui respecte les normes établies par le Code de l'urbanisme et de l'habitation.

A ce propos, il convient de rappeler qu'en France la législation en matière d'urbanisme est très détaillée. En plus de la législation qui régit à l'échelon national des lignes directrices et le découpage en zones des principales fonctions urbaines (et, partant, aussi de la fonction industrielle), il existe un règlement en matière de lotissement, lequel découle de l'institution de toute zone industrielle et le règlement d'urbanisme national qui, à l'intérieur des zones loties pour les usages industriels, concerne l'implantation et la typologie des bâtiments industriels. Il est prévu une série de normes spécifiques pour les établissements industriels classés comme dangereux, insalubres et incommodes.

De même, le cahier des charges de concession doit reprendre les indications d'un cahier type qui fixe les droits et les obligations respectives du concédant (le promoteur de la zone) et de la SEM, ou plus exactement les conditions dans lesquelles cette dernière réalisera les opérations d'aménagement et d'équipement prévues par le projet joint.

financière des opérations (DATAR - Groupe interministériel foncier). Les demandes d'avances ou de prêts doivent être contrôlées :

- par le comité de gestion du FNAFU qui octroie des avances sur les prêts accordés par la Caisse des dépôts et consignations;
- par le comité 1 ter du FDES pour l'octroi des fonds mis à disposition du regroupement des collectivités pour le financement des travaux d'équipement (C.I. n° 454/23 juillet 1962).

En outre, les communes, les chambres de commerce, les SEM, etc. ont, dans certaines conditions, la possibilité de recourir directement à la souscription d'emprunts auprès du public, sous l'égide dudit regroupement. La gestion de ces opérations est assurée par la Caisse des dépôts et consignations sous la surveillance d'un organisme ad hoc (décret du 8 septembre 1960). Enfin, le « regroupement » peut être chargé par les administrations intéressées d'étudier les possibilités de financement des opérations d'équipement, entre autres des opérations de zoning.

Le financement des opérations indiquées est effectué non seulement par le FNAFU et la Caisse, mais aussi par le Crédit foncier, la Caisse de crédit agricole et d'autres établissements de crédit publics.

Il est également possible de recourir aux établissements de crédit ordinaires, mais cela entraîne normalement des frais très élevés.

En ce qui concerne les principaux organismes financiers, le FNAFU et la Caisse, on peut signaler que :

- le FNAFU tire ses ressources de cette même Caisse, mais les octroie à des conditions différentes (2,5 %);
- la Caisse utilise non seulement comme intermédiaire le FNAFU, mais intervient aussi indirectement à travers la SCET qui peut prêter à une SEM au taux de 5,5 % sans bonification (l'octroi de prêts normaux suit une procédure déconcentrée : préfecture de la région — délégués régionaux de la Caisse).

Dans la pratique, les organismes financiers les plus actifs dans les opérations de zoning se situent à l'échelon central. C'est aussi à l'échelon central que se situent les organismes qui administrent les stimulants financiers accordés aux entreprises, le principal de ces organismes étant le FDES.

Les allègements fiscaux sont ressort des administrations compétentes, principalement le ministère des finances.

Dans une autre partie de l'étude nous examinerons les stimulants réservés à l'industrie en fonction de la carte des aides. Il faut toutefois mentionner que les collectivités locales peuvent aussi accorder des facilités aux entrepreneurs qui ont l'intention de s'installer dans leur circonscription territoriale.

Dans le passé même, ces facilités se sont révélées souvent déterminantes pour le choix de l'implantation, d'où la nécessité de tenter d'harmoniser les interventions des collectivités locales avec les interventions centrales, après la réforme de 1964. A cet effet, le ministre de l'intérieur a rédigé une circulaire (n° 560 du 23 septembre 1965) adressée aux autorités de tutelle, dans laquelle sont précisées les dispositions à faire respecter par les communes et les départements.

En résumé, cette circulaire prévoit que l'approbation préfectorale distingue les opérations qui ne présentent pas un réel intérêt économique et cherche à réserver les stimulants spécifiques aux régions où les pouvoirs publics interviennent en priorité (voir 4^e partie). Toutefois, jusqu'à présent, le contrôle des initiatives locales semble limité et souvent impuissant face aux motifs politiques.

ALLEMAGNE

1. La situation institutionnelle dans la république fédérale d'Allemagne est pour l'essentiel atypique par rapport à celle des autres pays examinés, tant en raison de son caractère décentralisé (fédéral) que du fait de l'orientation franchement libérale adoptée en matière de politique économique. Les principales conséquences de cette situation dans l'optique de notre étude sont, d'une part, le degré notable d'autonomie existant aux divers niveaux de gouvernement inférieurs au niveau du Land (comtés et communes) et, d'autre part, l'absence de tout schéma de planification du développement économique.

Une autre conséquence fondamentale de cet ensemble de circonstances (pour autant, comme nous le verrons, que l'on puisse parler de zoning industriel) est que le zoning est entièrement du ressort du gouvernement local.

Ceci étant, il peut être utile d'examiner brièvement les conditions dans lesquelles s'effectue en Allemagne la planification du territoire. En effet, c'est surtout à ce niveau que l'action de zoning industriel lancée par les administrations locales peut s'insérer dans un contexte d'ordre plus général.

La loi fondamentale de 1949 attribue à l'État (Bund) la tâche d'arrêter les directives générales de la planification du territoire. C'est dans ce contexte que furent créés en 1955 une commission interministérielle centrale pour l'aménagement du territoire (IMARO) et en 1956 un comité d'experts chargés d'élaborer un schéma général de planification du territoire (publié en 1961). C'est dans la période qui va de la fin des années 50 à la première moitié des années 60 qu'a été lancée l'action de planification territoriale par les Länder avec l'adoption de mesures spécifiques.

Dans la pratique, l'action de planification territoriale des Länder est importante sous l'angle de la coordination nécessaire des plans fondamentaux d'urbanisme qui restent de la compétence des communes, tandis que les plans des grandes infrastructures (réseau routier et ferroviaire à grande

circulation) restent de la compétence fédérale et seront, en fonction des lignes directrices fondamentales, arrêtées à l'échelon central. Les possibilités de coordination des Länder sont étroitement liées à leurs attributions financières, en ce sens qu'il appartient aux Länder d'utiliser l'instrument fiscal et de diriger la redistribution ultérieure entre les administrations locales, en respectant systématiquement les schémas de planification territoriale élaborés.

En tout cas, le principe demeure que dans le cadre de ses compétences (utilisation des sols, infrastructures et équipements connexes), la commune est entièrement autonome en ce sens qu'elle met au point le premier schéma de planification et qu'elle réalise les ouvrages prévus sous sa seule responsabilité, à ses frais et sans intervention de la part des niveaux supérieurs de gouvernement. C'est seulement lorsque la commune prévoit dans son plan l'exécution d'ouvrages pour lesquels l'autonomie financière dont elle jouit s'avère insuffisante et, partant, que l'intervention du Land devient nécessaire, qu'entre en jeu la capacité de planification du Land lui-même.

Les compétences en matière de planification territoriale des Länder découlent de la loi fédérale de 1965 qui définit systématiquement les lignes directrices de l'organisation institutionnelle régionale. La loi fédérale de 1965 ne retire aux Länder aucune de leurs compétences régionales, mais se limite à établir (article 5, paragraphe 3) que les Länder doivent définir des bases législatives pour la planification régionale si cela est jugé nécessaire pour certaines zones comprises dans le territoire du Land. De cette façon, on entendait fournir l'occasion (dont l'importance avait été soulignée par les collectivités locales) de procéder à la planification territoriale pour des zones intégrées sur le plan socio-économique et fournir une base utile à la coopération entre les administrations locales intéressées. Selon la loi de 1965, en effet, il peut être constitué des associations (regroupements ou associations de collectivités locales⁽¹⁾) normalement créées en

(¹) Ces associations ou regroupements régis par les lois régionales (Land) concernaient au début de 1969 les Länder suivants :

- a) Rhénanie-du-Nord-Westphalie, subdivisée en trois associations Rhénanie, Westphalie et organisme pour la planification de la Ruhr (dont font partie des communes, les comtés et les villes de plus de 30 000 habitants, l'État, les associations industrielles, les syndicats, etc.),
- b) la Rhénanie-Palatinat subdivisée en neuf associations (loi du 16 mars 1967),
- c) le Bade-Wurtemberg subdivisé en 16 associations,
- d) Hesse,
- e) Basse-Saxe,

exécution de la loi du 5 mai 1920) pour la planification régionale, qui peuvent procéder à l'élaboration de plans ultérieurement coordonnés et approuvés par le Land compétent ou contribuer à l'élaboration des plans du Land.

Les plans territoriaux définis par ces associations régionales ne sont généralement pas homogènes, même si tous découlent des dispositions prévues par la loi de 1965 ainsi que par les lois régionales institutives. Dans certains cas, les associations sont responsables de la coordination des plans territoriaux locaux ou de la préparation et de la coordination des plans de secteur, sur la base de l'optimisation des conditions de développement économique et social des zones intéressées; dans d'autres cas, elles peuvent aussi procéder à la réservation de zones destinées à des objectifs spécifiques (il s'agit toutefois généralement d'espaces libres)⁽²⁾. En résumé, les compétences opérationnelles de ces associations en matière de planification régionale tendent à se maintenir d'une façon générale sur une base fonctionnelle : en accord avec les motifs pour lesquels l'association a été créée (par exemple, dimensions du territoire du Land) et en accord avec les problèmes qui se posent pour la zone ainsi délimitée.

Les zones du Land qui ne sont pas de la compétence des associations sont soumises à l'autorité de planification du Land.

Pour mieux comprendre le système selon lequel fonctionne la planification territoriale pour ce qui est notamment des associations, on peut citer comme exemple la planification régionale dans le Land de Rhénanie-du-Nord—Westphalie qui est exécutée conjointement par la région et les administrations autonomes, selon les principes indiqués dans le tableau à la page suivante.

f) Sarre,

g) Schleswig-Holstein.

En font généralement partie les communes et les comtés. La dimension de ces unités territoriales est variable, d'où l'impossibilité de les comparer d'une manière significative (cf. *Regional Planning and Regional Autonomy in the FRG*, rapport présenté au séminaire IULA, Prague, avril 1969).

(²) Voir par ex. H. Weyl *The Greater Hannover association* et L. Wierling *Functions and competences of the Ruhr Planning Association* et *Tasks and organisation of the Ruhr Planning Authority*, rapports présentés à ce même séminaire IULA de Prague.

Tableau : Fonctionnement de la planification régionale dans le Land de Rhénanie-du-Nord - Westphalie

Administration régionale

L'autorité suprême de planification régionale prépare :

- a) programme de développement du Land
- b) plans de développement du Land

Ces plans contiennent les objectifs de la planification du Land.

approuve :

- a) les plans de développement pour les districts
- b) les plans de land-use

Autorité du district : — Bureau de planification du district :

en tant qu'autorité de planification du district elle assure que les objectifs sont poursuivis à l'intérieur du district

approuve les plans régulateurs, arrête les limites ou les interdictions en matière de changements

Autorité du comté :

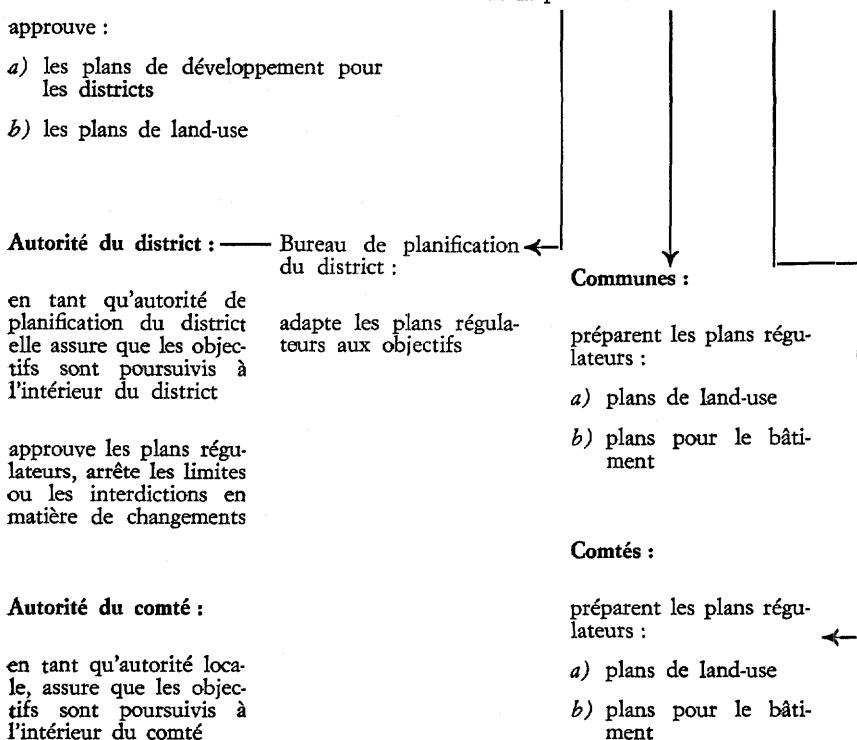
en tant qu'autorité locale, assure que les objectifs sont poursuivis à l'intérieur du comté

Administrations autonomes

Trois associations régionales de planification préparent des schémas de planification du territoire :

- a) plans de développement des districts
- b) plans de land-use

Ces plans contiennent certains objectifs de la planification du Land.



(Extrait de L. Wieling, *op. cit.*)

Dans la pratique, la planification du territoire en Allemagne est réglementée de manière à accorder la plus grande autonomie possible au niveau le plus bas du gouvernement (les communes), mais en même temps elle exprime — étant donné les exigences de coordination qui tendent naturellement à se faire de plus en plus pressantes — une tendance assez marquée vers un renforcement des formes institutionnelles pluricommunales ou régionales.

Cet agencement de la planification du territoire a évidemment un rapport avec le développement économique du pays, dans la mesure où une organisation territoriale adéquate (des implantations et des infrastructures relatives) est indispensable si l'on veut éviter l'apparition de goulots d'étranglement. En ce sens, on peut dire que la planification du territoire est l'instrument normal auquel on peut recourir en Allemagne pour régler la répartition géographique du développement. Cet instrument est d'ailleurs essentiellement utilisé au niveau du Land ou à des niveaux inférieurs.

Il existe toutefois aussi en Allemagne un système d'interventions (financières, fiscales et de crédit) destiné à encourager le développement et surtout le développement industriel des zones les plus inadaptées. Au niveau fédéral, ce système est suffisamment codifié. En ce qui concerne les Länder, chaque Land peut en principe définir d'une manière autonome un système d'interventions pour le développement régional.

Les zones de développement définies par la législation fédérale sont délimitées sur la base d'un critère général selon lequel elles ne peuvent dépasser 11 % de la population nationale (6 millions d'habitants). Leur superficie correspond à 28 % environ du territoire national. Les autres critères appliqués ont trait à l'existence de chômage, au revenu par tête, à l'ampleur de l'émigration, au rapport entre main-d'œuvre dans l'industrie et main-d'œuvre totale.

Le système de distribution des aides prévoit une identification de certains pôles de développement, localisés normalement dans les régions de développement. En général, le nombre de pôles attribué à chaque Land et leur emplacement ont été fixés par des négociations entre le gouvernement fédéral et les Länder : les critères de localisation des pôles ont trait aux disponibilités en matière de main-d'œuvre et d'infrastructures adéquates. Un autre aspect pris en considération pour la distribution des aides est celui de la crise des activités principales, notamment les activités minières (en

accord notamment avec ce qui a été prévu et arrêté par la CECA, maintenant CEE).

La coordination entre l'activité du Bund et celle des Länder est soigneusement réglementée par les dispositions les plus récentes en la matière. Les directives relatives à l'emploi des fonds du budget fédéral, en vigueur depuis le 1^{er} août 1969, prévoient que « le programme de développement régional du Bund est conforme aux principes de la politique économique régionale définie à l'échelon fédéral, afin d'éliminer ou de réduire, conformément aux principes de la planification du territoire (loi de 1965), les déficiences de la structure économique des régions. Les fonds fédéraux servent exclusivement à accorder des facilités pour les mesures susceptibles de provoquer seulement un effet direct sur l'amélioration de la situation économique d'une zone structurellement faible et permettant la création de sources de revenus supplémentaires dans la zone à développer. Aussi les dépenses liées à ces mesures doivent-elles être convenablement proportionnées aux résultats à obtenir. Les fonds fédéraux sont toujours des aides supplémentaires.

Ces aides ne peuvent être prévues que lorsque ont été entièrement épuisées toutes les autres possibilités de financement, publiques et privées... Le caractère explicitement complémentaire de ces aides ne permet pas de financer sur des fonds du programme de développement régional des tâches qui incombent spécifiquement aux gouvernements fédéraux ou régionaux (par exemple, routes fédérales ou régionales, canaux, etc.). Le principe de base est que : « le développement économique des régions est en premier lieu la tâche des régions elles-mêmes. Le gouvernement fédéral escompte donc que les régions affectent des fonds budgétaires spéciaux aux zones de développement. Le programme fédéral ne devrait comporter que les projets qui peuvent être entrepris peu de temps après l'octroi des aides... » (3).

Ces dispositions représentent dans une certaine mesure une innovation par rapport à ce qui était précédemment prévu et semblent pour l'essentiel tendre à faire en sorte que la présence d'un programme fédéral ne désamorce pas l'intérêt des régions pour le développement des zones qui sont de leur compétence (4).

(3) Cf. ministère fédéral de l'Économie, *programme de développement régional du Bund*.

(4) Le programme régional n'est pas fondé sur une loi spécifique, mais consiste en un chapitre du budget régional, régi par des règlements administratifs. La répartition traditionnelle des fonds était la suivante : 1) 60 % aux zones frontalières; 2) 10 % aux pôles de développement; 3) 30 % aux zones de développement.

Dans l'ensemble, le zoning rentre plus en fait qu'en droit dans le cadre délimité. Il fait partie des possibilités qu'ont les administrations, aux divers niveaux, de mettre en œuvre des zones industrielles équipées, dotées ou non d'équipements spécifiques (tels que les bâtiments à usage industriel), afin d'encourager la localisation d'activités industrielles dans les zones de compétence. Mais il n'est pas expressément prévu que ces interventions doivent avoir lieu ni qu'elles remplissent des fonctions explicites.

2. 3. On peut donc conclure qu'en Allemagne le zoning s'inscrit principalement dans la réglementation en vigueur en matière d'urbanisme, même s'il est ultérieurement coordonné (en ce qui concerne les plans de land-use) aux autres niveaux administratifs. La décision d'équiper ou non les terrains réservés à des usages industriels appartient aux collectivités locales ⁽⁵⁾.

Le principe demeure toutefois que si l'initiative reste au niveau local, mais que les coûts d'infrastructure et d'équipement prévus sont tels qu'ils demandent l'intervention financière de la région (Land), l'initiative communale est alors nécessairement subordonnée à l'approbation par le Land de l'affectation des crédits demandés qui prendront la forme de contributions et de prêts. Le Land a donc la possibilité, grâce à la coordination des plans territoriaux locaux ou de district, d'indiquer si l'initiative locale de zoning est opportune ou non et d'en permettre ou non la réalisation.

La compétence fédérale est cependant très marginale, même si c'est du Bund que relève le système central des aides pour le développement régional prévu. De fait, les aides accordées, par exemple, aux pôles de développement, peuvent encore concerner l'institution de zones industrielles : il s'agit dans ces cas de subventions jusqu'à 50 % de l'investissement requis, subventions complétées par des prêts sur 25 % des coûts, à un taux d'intérêt de 2 % et pour une durée de 20 ans.

⁽⁵⁾ La constitution d'organismes spécifiques pour la promotion d'une zone industrielle est possible, mais généralement ex-post.

ITALIE

1. En Italie, de multiples réalisations se sont succédé en matière de zones industrielles et toutes, dans une mesure diverse, peuvent être ramenées au schéma d'une concentration d'implantation industrielles dans des zones plus ou moins équipées à cet effet, implantations qui répondent à des objectifs particuliers dans le domaine urbaniste, économique et démographique.

La première expérience date de 1904, avec la loi spéciale pour la renaissance économique de Naples. Par la suite furent approuvées, dans la période qui va jusqu'en 1950, 16 mesures « spéciales » pour la création d'autant de zones industrielles (presque exclusivement dans le nord du pays). Des zones industrielles ont surgi entre 1950 et 1959 grâce à de nombreuses initiatives locales. Dans le même temps, des zones étaient créées dans les régions à statut spécial (la Constitution attribue des compétences spéciales à la Sicile et à la Sardaigne en matière d'industrialisation; c'est ainsi que deux lois régionales promulguées en même temps [1953] ont délégué aux gouvernements respectifs la promotion de zones spéciales aptes à valoriser les ressources des îles) et la majeure partie de ces zones sont entrées en activité entre 1953 et 1957.

Cette dernière date marque la première manifestation officielle d'utilisation de l'instrument de zoning pour l'intervention directe dans l'industrialisation du Midi.

Les « aires » et les « noyaux » — c'est ainsi que furent ultérieurement classifiées les aires d'intervention dans le Midi — comprennent le groupe le plus consistant et le plus homogène des zones industrielles ⁽¹⁾.

(1) Pour compléter le tableau il faut rappeler que l'intervention extraordinaire a pris ultérieurement en considération les zones dites déprimées du centre nord. A une date relativement récente (loi n° 614, 1966) il a été voté une série de mesures destinées à favoriser aussi dans ces territoires les initiatives industrielles. Enfin, des « agglomérations » industrielles spontanées ont pu s'installer dans des aires spécifiques destinées à cet usage dans les limites des circonscriptions communales ou des zones

A l'intérieur de ce cadre historique, les expériences évoquées revêtent des caractères différents, tant en ce qui concerne les formes juridiques et institutionnelles des organismes présidant à leur formation et à leur gestion, que pour ce qui est des objectifs de politique économique définis, sans oublier les dispositions administratives et limitatives qui en ont réglé l'institution.

Il n'appartient pas à cette étude d'examiner point par point ces caractéristiques, mais nous voulons ici mettre en évidence les motifs qui nous poussent à restreindre l'analyse aux seules zones créées dans le Midi, ainsi que les éléments indispensables pour en déterminer la nature.

Si du point de vue de l'emploi du zoning, les initiatives locales prises dans le nord de l'Italie, les zones industrielles d'intérêt régional, celles situées dans les aires et les noyaux de développement peuvent être considérées comme des étapes successives à travers lesquelles le zoning arrive progressivement à se définir et à se perfectionner en tant qu'instrument de localisation des activités de production, ces initiatives restent quand même pour l'essentiel homogènes par rapport à la croissance du système économique. D'une façon très sommaire, donc, l'impulsion donnée à la concentration des activités de production qui s'est affirmée lors de l'immédiat après-guerre et a été soutenue par la politique économique, a mis en évidence des phénomènes de faiblesse structurels qui s'étendaient à des zones particulières et à des régions entières.

Au fur et à mesure que ces processus se renforçaient, il est apparu de plus en plus urgent de promouvoir une nouvelle répartition géographique des localisations de production afin d'engager un processus de transformation des situations d'inadaptation économique. L'idée de base était de limiter les contradictions nées du développement spontané pour permettre au système industriel — destiné à remorquer l'économie tout entière — de s'étendre ultérieurement et d'opérer les transformations technologiques nécessaires.

D'un autre côté, en l'absence de moyens législatifs ou politico-économiques propres à orienter la localisation des implantations industrielles, des instances locales, régionales et centrales ont favorablement accueilli le zo-

de bonification intercommunales. Nous reviendrons bientôt sur ces noyaux d'implantation qui sont en soi régis par les seuls plans régulateurs communaux lorsque les règlements d'urbanisme sont d'application.

ning industriel qui venait s'ajouter à la création de stimulants spécifiques, plus ou moins efficaces, susceptibles d'influencer le calcul d'opportunité de l'entrepreneur.

Cela dit, il n'en reste pas moins que le zoning n'acquiert sa véritable physionomie que grâce à la législation qui en institutionnalise l'application pour l'intervention directe d'industrialisation dans le Midi.

C'est d'ailleurs essentiellement pour cette raison que nous limitons notre analyse à cette région spécifique.

La loi n° 634 de 1957 prévoit l'identification, en fonction de conditions précises, d'aires auxquelles correspond une unité administrative, le consortium, responsable notamment de l'intervention individuelle de zoning. Le consortium doit procéder en premier lieu à la rédaction d'un plan régulateur territorial, le PRT, qui formule d'abord l'hypothèse de développement, puis établit la localisation et l'étendue des superficies à destiner aux implantations individuelles ainsi que les temps d'exécution des infrastructures et équipements.

Le PRT apparaît comme l'instrument essentiel de la planification du zoning. Nous analyserons plus loin les motifs qui ont présidé à la méthodologie adoptée pour sa rédaction et ses contenus, car il importe ici de définir la fonction qu'il occupe dans l'ensemble du contexte institutionnel.

Il convient de préciser au départ qu'en Italie, malgré les indications contenues dans les PRT, la politique de zoning pouvait difficilement être un point de rencontre des directives de la programmation économique avec celles destinées à réglementer l'aménagement du territoire, pour deux raisons principales au moins:

- a) le caractère extraordinaire⁽²⁾ et géographiquement bien délimité de la politique de développement régionale menée à l'échelon central;

(²) Il convient de rappeler que, depuis 1950, dans le Midi il y a une double intervention de l'État, l'intervention financée grâce à des crédits inscrits au budget et l'intervention extraordinaire financée par des fonds extra-budgétaires. Il est en outre prévu que les administrations de l'État doivent réserver aux territoires du Midi une part non inférieure à 40 % des sommes destinées aux investissements qui figurent dans les états prévisionnels respectifs. Il existe donc une répartition géographique des fonds qui concerne, pour ce qui est du sujet qui nous intéresse, des interventions directes ou indirectes d'industrialisation.

Exception faite pour les îles qui sont régies par leur propre statut, il n'y a pas de plan d'articulation des investissements extraordinaires et ordinaires à l'échelon national. En

b) le vague des orientations de la politique d'aménagement du territoire et, surtout, l'absence d'instruments permettant sa mise en œuvre.

La présence d'un double système d'interventions, le système ordinaire et le système extraordinaire, a entraîné dans le passé de grandes difficultés de coordination, que la loi susmentionnée de 1965 a tenté de pallier en instituant un plan de coordination des interventions publiques dans le Midi, plan conçu comme instrument d'articulation sectorielle et territoriale du plan économique national ⁽³⁾. Ce plan coordonne, en définissant les critères généraux :

- les interventions de secteur qui sont de la compétence de l'administration de l'État et des entreprises autonomes (chemins de fer de l'État, compagnie nationale des routes, compagnie de l'État pour les services téléphoniques, etc.);
- les interventions de secteur à réaliser grâce aux disponibilités financières affectées à la Caisse pour le Midi;
- les interventions votées par les régions à statut spécial;
- les crédits ouverts au titre de lois spéciales à caractère régional (comme la loi spéciale pour la Calabre et le plan de renaissance de la Sardaigne).

En ce qui concerne plus spécialement les critères de base des interventions d'industrialisation, le plan fournit quelques indications sur la typologie et la dimension des industries dont l'implantation doit être favorisée dans le Midi (priorité aux industries alimentaires, mécaniques et chimiques) et prévoit pour la première fois une utilisation sélective des stimulants en faveur des entreprises qui s'implantent à l'intérieur des zones industrielles.

En ce qui concerne les critères d'aménagement du territoire, le plan introduit une nouvelle notion qui toutefois ne réussit pas à trouver dans le plan même une contrepartie satisfaisante sur le plan opérationnel; il

1964, il a été institué des organismes régionaux pourvus de fonctions consultatives : les comités régionaux pour la programmation économique (CRIE), en attendant l'institution de régions à statut ordinaire.

⁽³⁾ Du point de vue des obligations juridiques découlant du plan, ses directives et ses contenus sont obligatoires « dans la mesure où ils se traduisent en prescriptions relatives aux activités d'exécution des administrations de l'État ordinaires et régionales et de la « Caisse », directives et contenu étant précisés à des degrés divers selon les secteurs. En résumé, du fait que le plan de coordination a aussi pour tâche de mettre au point la stratégie générale de répartition géographique des ressources dans le Midi, il devrait aussi conditionner le zoning. Or, comme on le verra, le cadre référence géographique ne dispose pas d'instruments d'urbanisme efficaces qui en garantissent l'application.

s'agit des aires de développement global. Les aires de développement global correspondent en principe à des régions où sont en concurrence diverses utilisations de l'espace disponible, diverses activités résidentielles et économique-productives (agriculture, industrie, tourisme). Du point de vue de la localisation et de l'industrie, les aires de développement global auraient dû pouvoir accueillir des implantations complétées selon les principes de l'Industrial Complex, principe déjà suggéré par une étude demandée par la CEE sur le triangle des Pouilles⁽⁴⁾.

2. L'initiative de promouvoir la création d'une aire ou d'un noyau de développement industriel appartient explicitement aux collectivités locales qui sont:

« Les communes, les provinces, les chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture et les autres organismes intéressés »⁽⁵⁾.

Après quelque hésitation et quelque confusion au départ, les dispositions du Comité des ministres pour les interventions extraordinaires dans le Midi ont précisé que la catégorie des organismes associés par la loi à ceux mentionnés ci-dessus « comprenait d'une manière générale tous les organismes de droit public », à la seule condition qu'ils trouvent dans la constitution et dans l'activité du consortium « une manière, même indirecte, de veiller à la réalisation de leur objectifs propres⁽⁶⁾ et « les organismes privés qui ont été institués dans le but de favoriser le développement économique » du Midi⁽⁷⁾.

Le « comité promoteur »⁽⁸⁾ — qui n'a pas de qualité officielle bien qu'il remplisse une fonction de première importance — est d'établir ou de

(4) L'étude destinée à trouver les critères d'une intervention opérationnelle est progressivement appliquée.

(5) Article 21, paragraphe 1, de la loi n° 634 du 29 juillet 1957.

(6) Voir Comité des ministres pour le Midi, circulaire n° 11 312, Rome 31 décembre 1959, « Statut type des consortiums pour les aires industrielles.

(7) Cf. Comité des ministres pour le Midi, circulaire d'avril 1969 « Statut type des consortiums pour les aires et les noyaux de développement industriel », qui remplace la circulaire n° 11 312. Un examen sommaire des statuts des consortiums existants révèle que des organismes en agréent d'autres qui ne sont pas directement créés à des fins d'industrialisation : consortiums de bonifications, offices provinciaux du tourisme, instituts bancaires, instituts pour les participations financières publiques, instituts pour les habitations sociales, organisations de foires, automobile-clubs provinciaux.

(8) La fonction d'organisme promoteur a été jusqu'à présent remplie dans la majeure partie des cas par la commune chef-lieu de province, par la province ou par la chambre de commerce. C'est de la constitution du comité promoteur que part pratiquement l'activité promotionnelle en vue d'attirer les industries.

faire établir un projet technique de délimitation de l'aire industrielle, à présenter au Comité des ministres pour le Midi pour vérifier que sont réunies les « conditions minimales requises » pour l'institution d'une aire ou d'un noyau industriel.

La preuve que ces conditions sont réunies doit être apportée par un ensemble de données et d'éléments qui sont soumis à l'appréciation d'une commission technique pour les aires de développement industriel, qui opère au sein du comité interministériel pour le Midi⁽⁹⁾.

La condition préalable et les conditions minimales requises ne varient pas beaucoup pour les aires et les noyaux de développement, même si ces derniers sont destinés à accueillir des concentrations industrielles de moindre dimension.

Les aires doivent être suffisamment « vastes et homogènes », et comprendre « un nombre adéquat de communes pouvant même appartenir à des provinces différentes⁽¹⁰⁾ ⁽¹¹⁾. Elles accueillent plusieurs agglomérations (zones industrielles) afin d'offrir aux industriels la liberté de choix selon leurs propres besoins en matière de localisation.

Les « noyaux » constituent en revanche une hypothèse de concentration mineure « qui résulte du phénomène d'agglomération d'un nombre plus limité d'entreprises industrielles qui mettent à profit des marchés plus circonscrits, des matières premières existant sur place ou certaines caractéristiques naturelles et infrastructurelles qui manquent dans les zones voisines »⁽¹²⁾. A l'intérieur de ces noyaux, on pourra équiper une seule agglomération (zone), et c'est seulement sa saturation qui pourra amener le Comité des ministres à apprécier la création éventuelle d'une seconde zone⁽¹³⁾.

⁽⁹⁾ Les motifs de cette procédure qui précède tout acte en vue de la formation de l'organisme chargé de gérer la zone ont été précisés par des circulaires émanant de ce même comité et peuvent être pour l'essentiel ramenés à la préoccupation d'assurer l'uniformité des interventions en cause, en décourageant les initiatives non conformes au dessein plus vaste poursuivi sur le plan politique et économique.

⁽¹⁰⁾ Voir Comité des ministres pour le Midi, circulaire n° 21 354, Rome, 7 octobre 1959, « Conditions minimales requises pour l'institution "d'aires de développement industriel" dans le Midi ».

⁽¹¹⁾ Les aires industrielles créées jusqu'à présent couvrent presque toujours tout le territoire de la province, à l'exception d'un très petit nombre de zones qui présentent des contre-indications telles qu'il faut les exclure a priori.

⁽¹²⁾ Voir Comité des ministres pour le Midi, circulaire n° 5 621, Rome, 8 juin 1960 : « L'institution de "noyaux d'industrialisation" dans le Midi ».

⁽¹³⁾ Voir Comité des ministres pour le Midi, circulaire n° 3 828, Rome, 15 juin 1964 : « Agglomérations à équiper dans les noyaux de développement industriel ».

La conception initiale a subi toutefois de grandes modifications, du fait de l'accumulation d'expériences négatives et de problèmes spécifiques.

Une fois terminée la délibération du Comité des ministres, les promoteurs procèdent à la création de l'organisme habilité par la loi à gérer la « zone industrielle », à savoir le consortium. Ils doivent joindre à l'acte constitutif un projet de statut, un projet technico-économique à caractère général et un plan financier toujours à caractère général. Le Comité des ministres a mis au point un schéma de statut type : le « statut type des consortiums pour les aires et les noyaux de développement industriel », qui ne constitue qu'une indication générale, mais présente un caractère contraignant en ce qui concerne certains critères d'interprétation de la loi institutive⁽¹⁴⁾. D'une manière générale, les consortiums ont suivi le schéma proposé par les organes centraux.

Les niveaux administratifs d'approbation qui sont plus spécifiquement compétents en matière de création d'agglomérations (zone industrielle) sont ceux qui sont requis pour l'approbation des PRT. Pour devenir opérationnels, les PRT doivent être approuvés par décret du président du Conseil des ministres sur proposition du ministre des travaux publics⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ Nous avons déjà examiné le premier de ces critères qui concerne l'interprétation de la loi relativement aux « organismes intéressés » susceptibles de participer au consortium. Le statut type a aussi force obligatoire pour ce qui est des dispositions relatives à la majorité qualifiée des membres nommés par les organismes publics du conseil général, lequel est l'instance délibérante du consortium.

⁽¹⁵⁾ L'ensemble de la procédure d'approbation est le suivant :

- a) le comité directeur du consortium choisit les techniciens qui devront élaborer le plan;
- b) la Caisse pour le Midi ratifie la convention avec les auteurs du projet;
- c) le comité directeur discute et approuve le projet de plan élaboré;
- d) le plan préliminaire est transmis au Comité des ministres pour le Midi, à la commission ad hoc pour les plans régulateurs territoriaux des aires de développement industriel et des noyaux d'industrialisation;
- e) la commission émet des considérations sur le plan et son vote est transmis au consortium;
- f) réexamen du projet par le consortium qui prend acte du vote et charge les auteurs du projet de rédiger le plan définitif;
- g) approbation du plan définitif par le consortium;
- h) le nouveau projet est transmis à la commission interministérielle;
- i) avis favorable de la commission, délibération du Comité des ministres qui transmet au ministre des travaux publics, qui transmet à son tour au président du Conseil;
- l) décret d'approbation du président du Conseil. Les phases principales de cette longue procédure sont les examens effectués par la commission interministérielle qui est le véritable interlocuteur des auteurs du projet.

3. Il ressort de ce qui précède que de nombreux niveaux administratifs, ordinaires et extraordinaires, sont intéressés au financement des opérations qu'implique la création des agglomérations (= zones industrielles).

En résumé, quand il s'agit d'organiser une intervention extraordinaire, ces niveaux sont la Caisse pour le Midi et les consortiums, alors que s'il s'agit d'une intervention ordinaire, tous les niveaux administratifs peuvent intervenir. Comme on le verra par la suite (III^e partie), la charge financière afférente aux travaux concernant directement le zoning industriel incombe plus spécialement aux organes de l'intervention extraordinaire plutôt qu'aux administrations ordinaires. Peuvent aussi intervenir dans le financement des opérations certains instituts de droit public : la caisse des dépôts et des prêts, le consortium de crédit pour les travaux publics, l'institut de crédit pour les entreprises d'utilité publique.

L'administration des stimulants financiers et fiscaux destinés à favoriser l'installation des entreprises industrielles dans le Midi, et de préférence à l'intérieur des agglomérations, incombe directement aux instituts de crédit spécial opérant dans le Midi (Isveimer, Irfis et Cis) ainsi que d'autres instituts de crédits ou de financement habilités par la loi de 1965 à accorder des facilités de crédit, sous le contrôle de la banque d'Italie, du ministère du Trésor et l'administration fiscale centrale (ministère des finances).

Les aides à fonds perdus accordées aux entreprises industrielles sont gérées par la Caisse pour le Midi (voir IV^e partie).

PAYS-BAS

1. Aux Pays-Bas l'instrument qui est la zone industrielle a trouvé surtout son application en termes d'urbanisme sous la forme de réservation, d'aménagement et d'équipement des terrains prévus par les plans régulateurs communaux et gérés par les administrations communales. Il s'agit donc d'une expérience urbaniste plus complexe et plus perfectionnée que celle qui consiste à simplement réserver certaines zones.

Pour résumer selon ses propres termes l'intervention de zoning, il faut donc rappeler la réglementation appliquée après la guerre en matière d'urbanisme, laquelle prescrit notamment aux communes d'établir et de mettre en œuvre des plans régulateurs. Cette réglementation s'inscrit à son tour dans la tradition néerlandaise qui veut que les communes ont toujours joui d'une autonomie importante (même au niveau de la destination des moyens financiers) dans l'aménagement du territoire de leur compétence.

Ceci dit, il serait erroné de considérer l'expérience néerlandaise de zoning industriel comme totalement coupée de la politique de développement régional qui a été menée dans le pays.

Une politique de développement régional a été entreprise aux Pays-Bas ⁽¹⁾ en 1951 avec la création d'un fonds de financement pour les aides à la région considérée comme présentant le plus de problèmes, à savoir le sud-est de la Drenthe. Au cours des années suivantes, des interventions d'une nature analogue ont été opérées dans d'autres régions présentant des problèmes socio-économiques particuliers. Les critères présidant à l'affectation des fonds sont :

- a) le chômage structural aigu,
- b) le chômage non résorbable au moyen de courants migratoires,

⁽¹⁾ *Source* : Zones industrielles aux Pays-Bas (Rep. Doc. Ceca n° 3 928/63f). L. H. Klarsen, Rotterdam et P. Nattenwinkel, Soest. Novembre 1963.

- c) la possibilité de résoudre le problème du chômage par une intervention d'industrialisation,
- d) le coût raisonnable de l'intervention. Dans la pratique, donc, la politique menée entre 1951 et 1952 n'a pas pour objectif le maintien de la population dans les lieux originaires d'une résidence, mais se borne à tenter d'organiser et de rationaliser les mouvements migratoires (Il y a d'ailleurs aussi des aides à l'émigration).

Le tournant le plus marquant de cette politique, dans la direction d'un développement spatialement équilibré, a été pris en 1955 avec la suppression des aides à l'émigration et le lancement d'une politique d'affectation des crédits en fonction de l'identification de zones « critiques ». Les interventions sont organisées sur la base d'un schéma de référence qui adopte comme critère fondamental la polarisation de la politique de développement : à l'intérieur des zones « critiques », on détermine des points de concentration (« noyaux » en fonction desquels s'articule la réalisation des infrastructures et des équipements physiques, économiques et sociaux).

Les aides à l'industrialisation, sous forme de primes à la construction de bâtiments industriels, sont en même temps orientées vers la promotion du développement industriel dans le cadre des noyaux choisis.

Bien que l'expérience ait permis d'apporter certains perfectionnements et certains compléments, la politique inaugurée en 1955 reste pour l'essentiel conforme aux hypothèses définies pour dix ans environ et semble assurer d'une façon très satisfaisante la coordination, articulée sur les pôles de concentration, des mesures en faveur de l'industrialisation, avec l'intervention d'aménagement et d'infrastructure dans le territoire. Le schéma d'articulation de l'intervention par pôle a été d'ailleurs perfectionné ultérieurement par l'identification de deux niveaux successifs de polarisation correspondant à l'importance variable des agglomérations urbaines sur lesquelles on se fonde pour la définition des interventions.

De même, les perfectionnements ultérieurement introduits par les notes gouvernementales de 1966 (sur la planification du territoire) et de 1968 (sur les aspects socio-économiques de la politique régionale), sont pour l'essentiel fidèles au schéma initial, auquel elles ajoutent de nouvelles indications relatives, d'une part, aux relations fonctionnelles qui doivent s'instaurer entre concentration et articulation territoriales des interventions

et, d'autre part, aux politiques connexes de développement du secteur tertiaire et des services à promouvoir dans les pôles de concentration ⁽²⁾.

Les problèmes sous-jacents à la politique régionale que nous avons brièvement esquissée, doivent être recherchés tant dans la très forte concentration qui existe dans la zone la plus industrialisée et la plus fortement peuplée, la Randstad, que dans les phénomènes de crise et de déclin de certaines zones plus ou moins étendues, phénomènes dus au processus de réorganisation des activités agricoles (nord-ouest du pays), et dans la décadence et la stagnation des activités industrielles traditionnellement prédominantes (régions minières par exemple) : ces deux cas sont classés respectivement comme zones « de développement » et de « reconversion » ⁽³⁾.

Le lien entre intervention de zoning industriel et politique de développement régional existe en fonction de la destination spécifique qu'ont reçue les crédits affectés aux régions critiques et, en général, au développement polarisé. Parmi ces crédits, il y a en effet des aides accordées pour l'acquisition de terrains à consacrer à des usages industriels, pour la construction de bâtiments à usage industriel, etc. Même si ultérieurement, à partir du début des années 50, la politique d'infrastructure tend à revêtir une plus grande importance relative, ses destinations spécifiques ont subsisté.

Ces aides peuvent être octroyées tant aux entreprises qu'aux administrations locales. C'est donc à elles qu'il faut attribuer le développement qu'a connu aux Pays-Bas, sur l'initiative des communes, la construction de bâtiments destinés à accueillir une ou plusieurs implantations industrielles. La construction de bâtiments présentait cet avantage qu'il était possible de les aménager et de les rendre disponibles à temps, d'où la possibilité pour les entreprises de réaliser leurs projets d'installation à temps. Naturellement, l'expérience effectuée avec l'aménagement des bâtiments à usage industriel a eu de l'importance, surtout en ce qui concerne la localisation des petites et moyennes entreprises.

Dans la pratique, toutefois, tout en restant surtout situé au niveau de la commune, le zoning industriel s'insère quand même dans le cadre de

⁽²⁾ Sociaal-economische aspecten van het regionale beleid 1969/72 nr. 292, Ministerie van Economische Zaken, 24 september 1968.

⁽³⁾ Sociaal-economische aspecten van het regionale beleid 1969/72. Ministerie van Economische Zaken.

la politique de développement régional, du fait des importantes perspectives qui découlent de la possibilité offerte par cette politique d'accorder des aides financières, non seulement pour l'acquisition et l'aménagement de terrains, mais aussi pour la construction sur ces terrains de bâtiments à usage industriel.

Abstraction faite de ce lien entre zoning industriel et politique de développement, le zoning communal néerlandais s'insère aussi dans une politique nationale, notamment en qui concerne le « physical planning ».

Les plans territoriaux établis par les communes sont coordonnés à l'échelon provincial pour former des plans territoriaux régionaux, puis coordonnés à l'échelon national. Ce processus d'organisation et de coordination de la politique territoriale a été inauguré en 1960.

En réalité, la politique territoriale entendue comme ensemble coordonné de mesures d'organisation des utilisations du territoire est un élément fondamental de toute l'intervention publique aux Pays-Bas, qui va des travaux permanents de défense des sols contre l'invasion des eaux à la traduction concrète et au remaniement et à l'adaptation aux besoins du pays de tout élément nouveau fourni par la culture urbaniste internationale. Ce fait ne doit pas être sous-estimé, même si nous n'étudions ici que l'intervention de zoning, parce qu'il est précisément à l'origine de la sensibilité particulière de l'administration publique aux Pays-Bas face aux problèmes que pose l'implantation des hommes et des productions, et plus particulièrement les implantations industrielles.

2. Il ressort de notre bref exposé que dans les deux cas prévus d'acquisition et d'équipement des terrains ou de construction ultérieure, sur ces terrains, de bâtiments industriels, l'initiative de l'intervention de zoning industriel est de la compétence des administrations communales. Conformément à l'approche traditionnelle qui va dans le sens de la promotion des autonomies locales, le renforcement progressif de l'élément central dans la politique de développement économique et territorial ne change pas notablement cette attribution.

Contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays où l'initiative doit partir de l'échelon communal, il n'y a pas aux Pays-Bas d'autres échelons d'approbation, supérieurs à l'échelon communal et susceptibles d'être réellement contraignants. En bref, une commune néerlandaise peut, dans la mesure où elle dispose des fonds nécessaires, entreprendre une interven-

tion de zoning industriel sans qu'il faille pour cela des vérifications ou des contrôles particuliers de la part des niveaux administratifs supérieurs.

Le contrôle et l'approbation par les niveaux administratifs supérieurs n'interviennent que lorsque la commune ne dispose pas de moyens financiers suffisants et demande à en recevoir dans le cadre de la politique générale d'aménagement du territoire, ou lorsqu'elle demande qu'il soit reconnu que son intervention de zoning industriel s'insère dans la politique de développement régional poursuivie. Dans ces deux cas, le projet formulé à l'échelon communal doit être soumis à un contrôle de coordination par la province compétente puis présenté aux instances centrales pour l'obtention des aides financières requises. Ce contrôle s'effectue sur la base des choix généraux arrêtés pour la planification territoriale, nationale et régionale, mais ne dépend pas de l'existence de conditions ou de contraintes particulières.

3. Comme il ressort des points précédents, le financement des opérations de zoning industriel peut aux Pays-Bas être entièrement à la charge de l'administration communale intéressée ou être complété grâce à des aides versées par le gouvernement central lorsque l'opération de zoning s'inscrit dans la politique nationale d'aménagement du territoire et de développement régional.

En revanche, le gouvernement central est directement responsable pour la gestion des stimulants (financiers et fiscaux) directement accordés aux entreprises industrielles (comme on le verra plus en détail dans la IV^e partie), même si les administrations provinciales et communales sont appelées à émettre un avis à ce propos.

En ce qui concerne le financement des travaux, on peut mentionner les principaux moments de la procédure suivie lorsque des niveaux administratifs autres que la commune interviennent dans le financement⁽⁴⁾ : sur demande du ministère des affaires économiques, les provinces doivent indiquer les travaux d'infrastructure qu'elles estiment les plus urgents. Les choix des provinces sont entérinés à la suite de consultations entre les provinces et les administrations communales, et c'est à ce niveau qu'est fixée l'échelle de priorité des travaux et des initiatives à entreprendre. Le ministère des affaires économiques a compétence pour décider de l'ampleur

(4) OCDE, rapport hollandais dans rapport cité.

et de la nature des travaux à effectuer (en fonction des crédits disponibles à l'échelon central). Après la phase de discussion et de définition des programmes, les propositions des diverses provinces sont soumises à l'approbation d'une commission interministérielle qui comprend des représentants de sept ministères (en plus du ministère des affaires économiques, auquel appartiennent le secrétaire et le président de cette commission, sont également représentés les ministères des communications, des affaires sociales, des finances, de l'agriculture, de la planification territoriale et des affaires intérieures). Une fois que la commission a donné son avis, les décisions finales sont prises par le ministre des affaires économiques.

Pour les interventions (connexes à l'intervention de zoning) en matière d'équipements sociaux et civils, la procédure de concession des aides financières par l'échelon central est la suivante : deux commissions interministérielles sont compétentes, dont l'une a pour tâche de discuter avec les représentants des divers ministères la politique générale à définir, et l'autre se voit confier la réalisation des programmes et, partant, les décisions sur la répartition des investissements.

Chapitre II

LES CHOIX RELATIFS À L'INTERVENTION



Pour dégager les principes directeurs dont s'inspire la définition des choix relatifs à l'opération de zoning industriel, il faudra, en premier lieu, se reporter à ce qui a été exposé dans la première partie. Lorsque le zoning industriel est défini à l'échelon local de gouvernement, les choix relatifs porteront en effet sur la création d'une ou plusieurs zones industrielles et, partant, sur la nécessité de prévoir la création d'un nombre suffisamment défini de nouveaux emplois dans l'industrie. En outre, dans ce cas, tous les éléments dont la connaissance est nécessaire à la mise en œuvre d'un programme de zoning industriel seront disponibles et pourront être appréciés et approfondis à n'importe quel niveau.

En effet, le point sur lequel il est le plus difficile de faire des prévisions, lorsqu'on opère à l'échelon local, peut être précisément celui des perspectives de développement industriel que la zone est susceptible d'offrir. Une commune, surtout si elle est située dans une zone qui n'est pas très industrialisée, pourra rencontrer des difficultés considérables pour établir dans quelles directions s'oriente l'évolution industrielle du pays, dans quelle mesure ces directions doivent intéresser la zone où est située la commune, les catégories industrielles s'adaptant le mieux aux conditions géographiques et aux conditions des marchés (y compris le marché de l'emploi) existant sur son territoire.

Ces difficultés peuvent être surmontées avec l'aide de bureaux techniques et d'études. On pourrait assimiler à ces derniers les instituts qui ont aidé les nombreuses communes dans la préparation de programmes de zoning aux Pays-Bas, ainsi que — même si les conditions de départ ne sont pas les mêmes — les intercommunales opérant en Belgique ou les groupes de projeteurs qui assistent les consortiums de développement industriel en Italie pour la préparation des plans régulateurs territoriaux. Toutefois, l'aide fournie par des organismes techniques ne s'avère pas toujours précieuse, dans la mesure où, faute, par exemple, d'une coordination suffisante et d'une collaboration avec la commune, ces organismes ne peuvent procéder par induction, mais se contentent de plaquer sur la commune des hypothèses abstraitement déduites des objectifs de développement économique national (ou régional).

Il est donc préférable de choisir de surmonter ces difficultés d'une manière empirique, ce qui a d'ailleurs été fait dans presque tous les cas

examinés : les perspectives de développement industriel définies servent seulement de point de repère commode (nécessaire peut-être pour obtenir certaines aides), mais il est beaucoup plus efficace de se baser non seulement sur les perspectives d'expansion des industries déjà existantes et sur l'impulsion que peut donner dans ce cas le zoning, mais aussi sur des contacts avec les centres où sont prises les décisions d'entrepreneurs, contacts pris au préalable, parallèlement ou successivement, sans oublier une organisation publicitaire ad hoc. Il convient de souligner que dans ses efforts, le gouvernement local est en général soutenu par les niveaux de gouvernement supérieurs qui contribuent à promouvoir la réussite efficace d'une opération à laquelle ils ont au préalable donné leur consentement et souvent même fourni une contribution financière.

Le droit de contrôle que les organes de gouvernement supérieurs à la commune ont dans presque tous les cas sur les opérations de zoning proposées a notamment pour objectif d'empêcher qu'une trop grande dispersion des interventions n'entraîne des gaspillages difficiles à rattraper. Abstraction faite du caractère inconsistant des projets de développement que les communes pourront présenter, ils effectuent une appréciation sur leur bien-fondé qui les engage, dans une large mesure, à fournir ultérieurement leur collaboration.

Il ressort de ce qui précède, abstraction faite de l'approbation par les niveaux supérieurs de gouvernement de la zone industrielle organisée et gérée à l'échelon local, que les choix fondamentaux relatifs au zoning restent dans ces cas ceux qui (une fois définis les caractères géomorphologiques des sols, les caractéristiques des réseaux d'infrastructure, l'emplacement des zones résidentielles) établissent les critères auxquels doivent répondre la localisation et le dimensionnement de la zone (ou des zones). En ce qui concerne la localisation, elle est dans tous les cas fixée de manière à établir la meilleure liaison avec les réseaux d'infrastructure existants, en restant le plus près possible des zones résidentielles, étant entendu que ces zones doivent être protégées des inconvénients que présente éventuellement la proximité des industries. En ce qui concerne le dimensionnement, il est en général fonction de critères suffisamment élastiques, en ce sens que l'opération est effectuée par paliers successifs en vue de vérifier à chaque palier la justesse des points de vue initialement formulés.

Sur le plan méthodologique, ces opérations ne présentent pas en général un intérêt particulier, sauf dans la mesure où l'aide fournie par des organismes extérieurs peut donner lieu à des travaux comportant l'appli-

cation empirique de modèles théoriques et prévisionnels complexes d'une importance non négligeable (il en existe en France des exemples intéressants).

Il convient de souligner qu'en général le degré de raffinement de la méthodologie « pratique » est proportionnel au degré d'efficacité et d'autonomie avec lequel opèrent les administrations locales (cf. l'exemple allemand).

En revanche, lorsque le zoning industriel s'inscrit explicitement dans un programme d'intervention de développement relatif à une vaste zone, voire à une grande partie du territoire national (Belgique, Italie et France) les choix fondamentaux à arrêter pour qualifier les caractéristiques de l'intervention de zoning dépendent de procédures beaucoup plus complexes. Il faut faire une distinction entre les diverses expériences pour souligner que, si dans tous les cas la définition des projets de développement et, en général, des critères en fonction desquels orienter les choix spécifiques de zoning reste de la compétence de la circonscription locale, la coordination et, partant, la prise des décisions finales à l'échelon central s'articulent sur la base de préalables surtout financiers (moyens disponibles) en Belgique, surtout technico-financiers en France (où en plus des contraintes posées par les fonds disponibles joue la compétence technique de la DATAR et de la SCET), surtout politiques en Italie.

En particulier, alors qu'en France il est explicitement prévu qu'il doit y avoir un lien cohérent entre zoning industriel et réalisation du plan économique national, en Italie et en Belgique, ce lien a un caractère plutôt flou et indéterminé. Les études destinées à vérifier la justesse des projets de développement d'une zone sont en France extrêmement détaillés et se traduisent ultérieurement dans l'articulation assez minutieuse de planification du développement industriel dans le cadre du plan national. Au contraire, il n'est pas demandé en Belgique d'indiquer des projets précis de développement (on laisse au gouvernement central le soin d'effectuer cette appréciation — cela vaut surtout en ce qui concerne la loi de 1959) et, en Italie, la procédure prévue pour l'élaboration des projets n'implique aucune obligation précise quant à leur justesse.

Le rapport qui s'instaure de toute façon entre organismes locaux et organismes centraux a comporté aussi dans ces cas (comme nous l'avons du reste vu plus haut) une aide fournie aux organismes locaux par des

organismes extérieurs, des sociétés de projeteurs, etc. En France et en Belgique, cette aide est généralement garantie par les mêmes organismes techniques qui seront ensuite chargés de la réalisation physique des interventions. En Italie, cette aide est fournie en revanche par des organismes extérieurs, en l'absence d'organismes techniques d'un caractère analogue, et du fait que les consortiums (qui revêtent, au moins théoriquement, un caractère mixte technico-administratif) ne sont généralement pas en mesure de remplir cette tâche. Il ne fait pas de doute que la procédure suivie en France et en Belgique apparaît de ce point de vue spécifique plus efficace que celle qui est suivie en Italie.

Le caractère que revêt l'élaboration des perspectives de développement lorsque le zoning industriel s'inscrit dans une politique de développement régional menée à l'échelon central ne peut être que superficiellement jugé plus sûr que dans le cas du zoning organisé et géré à l'échelon local. Souvent, ceux qui élaborent les projets (le cas italien est typique) n'ont plus aucune responsabilité quant à leur réalisation concrète (font exception, à ce point de vue, les intercommunales en Belgique) et la responsabilité des résultats de la politique de zoning se répercute à l'échelon central où va se situer la négociation entre les hommes politiques et les entrepreneurs, avec toutes les conséquences que cela peut avoir sur le plan de la localisation des investissements. La conséquence en est, évidemment, que le degré d'élasticité entre les décisions des entreprises et les opérations des organismes chargés de la réalisation des zones, est beaucoup plus bas, quand il n'est pas nul, que celui qui existe lorsque le zoning industriel est organisé à l'échelon local. Contrairement à ce que l'on pouvait déduire pour ces expériences, dans les cas examinés jusqu'à présent, la coordination — décisive — qui s'effectue à l'échelon central ne serait plus facteur d'élimination des gaspillages, mais à la limite cause de gaspillage. Cela apparaît parfois avec une évidence particulière en Italie, mais en France les conditions préalables de rationalité auxquelles doit répondre l'opération des administrations techniques compétentes (DATAR, SCET...) peut réduire la portée de ces inconvénients.

C'est en fonction d'aspects analogues qu'il faut apprécier les autres éléments qui entrent en ligne de compte dans les choix relatifs au zoning. Nous essaierons de résumer brièvement, en l'analysant, la procédure généralement adoptée :

- a) La première démarche appartient au gouvernement central qui désigne les aires à développer; il n'y a qu'en Italie qu'une intervention locale est prévue à ce stade, mais cela ne modifie pas pour l'essentiel les

conditions de référence, sauf qu'il est fait immanquablement usage de ce droit d'initiative, ce qui peut aboutir à étendre les aires d'intervention au-delà de ce qui était prévu. De plus, en Italie, la zone effective d'intervention est plus réduite, par rapport à l'ensemble du territoire, qu'en France et en Belgique (en fonction, bien sûr, de la possibilité de recourir au zoning).

- b) Ensuite, il convient de déterminer, dans ces aires, les zones industrielles : en Italie, cette détermination s'effectue dans le cadre des plans régulateurs territoriaux et doit donc être opérée par les consortiums, sur la base des appréciations techniques effectuées par les instituts qui les assistent en formulant les perspectives de développement susmentionnées, sur la base desquelles les superficies des zones sont dimensionnées et les localisations définies en fonction de la nature des sols, des rapports avec les zones résidentielles, de la possibilité de rattachement au réseau d'infrastructure. Signalons à ce propos que, du fait des conditions existant dans les régions du sud de l'Italie, le dimensionnement des zones s'effectue plutôt en fonction des prévisions relatives à la dynamique de la population active (prévisions qui n'ont pas souvent de rapport véritable avec des perspectives de développement proprement dites) et les localisations sont souvent influencées par des facteurs autres qu'infrastructuraux et techniques, puisque fréquemment il n'existait pas, au moment de la rédaction du plan, de réseaux suffisants d'infrastructure et de services. En Belgique, la définition des zones est effectuée par les intercommunales qui en déterminent empiriquement le dimensionnement (en tablant sur la possibilité ultérieure de procéder par tranches) et en définissent la localisation sur la base de critères analogues à ceux déjà vus pour les zones définies par les communes. Le gouvernement central procède ultérieurement au contrôle des zones prévues et leur attribue un degré d'importance différent (qui implique une place différente au moment de la prise en charge des financements nécessaires); en France, la délimitation des zones est généralement effectuée par les SEM qui en définissent les dimensions en fonction des perspectives de développement ainsi que la localisation, sur la base des conditions existantes et des conditions potentielles (sur plan) du réseau d'infrastructures et des zones résidentielles.
- c) Comme nous l'avons déjà dit pour la Belgique, dans la majeure partie des cas, le gouvernement central ou l'administration centrale compétente procède ultérieurement à la coordination et à la ratification définitive des zones industrielles prévues (en Belgique seulement, cela comporte l'attribution explicite aux zones de privilèges particuliers).

Il ne faut pas sous-estimer, bien sûr, l'influence qu'exerce sur la procédure indiquée l'organisation pratique des interventions, en ce sens que dans les cas (Italie) où les interventions peuvent être prévues, mais non réalisées, les marges de tolérance prévues par la procédure peuvent être beaucoup plus grandes.

En ce qui concerne les aspects plus spécifiquement méthodologiques présentés par les diverses procédures, on trouve des éléments intéressants dans plus d'une expérience, mais il semble légitime de reconnaître que le degré le plus élevé de raffinement dans la méthodologie adoptée a été jusqu'à présent atteint en France.

Conformément à ce que nous avons dit en préliminaire, il semble possible de confirmer, eu égard notamment au mécanisme des décisions liées à l'opération de zoning industriel, que dans l'état actuel des choses, le zoning est dans l'ensemble susceptible d'être organisé le plus efficacement possible lorsque la gestion de l'opération est effectuée à l'échelon local. La combinaison particulière entre échelon local et échelon central que l'on a en Belgique semble à son tour fournir, sous certains aspects, des résultats plus avantageux que ceux obtenus en France où l'échelon local, bien que représenté (les SEM), manque beaucoup d'autonomie.

BELGIQUE

1. Nous avons déjà vu (1^{re} partie) que la législation belge ne demande pas pour le zoning industriel, entendu comme instrument de développement économique, un plan général dans le cadre duquel se situent les choix relatifs aux zones industrielles à créer. Le plan requis pour l'adoption de l'arrêté et, partant, la reconnaissance du droit d'expropriation concerne seulement la zone proprement dite (1).

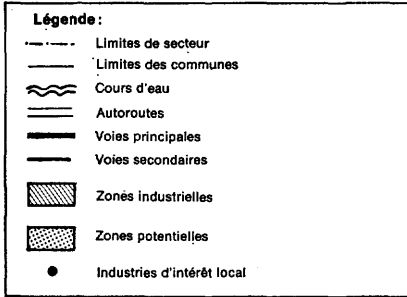
Dans le domaine des plans territoriaux (régionaux et « de secteur »), il est prévu en revanche une procédure qui ne concerne pas directement les zones industrielles, mais se rattache quand même au caractère général des expériences effectuées jusqu'ici dans le domaine européen. En effet, la loi de 1962 prévoit que :

- a) le plan régional doit comporter : 1) l'indication de la situation existante; 2) les mesures générales d'aménagement requises par les besoins économiques et sociaux de la région;
- b) le plan de secteur doit comporter, en plus des deux premiers éléments, 3) les mesures d'aménagement du réseau des principales voies de communication (articles 8 et 12).

Selon une approche qui s'inspire de la polarisation de l'aménagement du territoire (central places), il a été défini en Belgique 48 secteurs d'aménagement, dont chacun correspond en principe à une intercommunale. Pour chacun d'eux, on a lancé la procédure de planification, qui débute par le rapport sur les options économiques et sociales du secteur. C'est précisément au moment de ce rapport que la définition des perspectives de développement acquiert de l'importance.

Selon une méthodologie assez élémentaire, on passe donc du recensement des ressources naturelles et de la délimitation des espaces à conser-

(1) Pour la loi de 1959, la reconnaissance de la situation critique se situe au niveau central.



PLAN DE SECTEUR
CHARLEROI

ZONES INDUSTRIELLES



ver intacts et des aires polluées à la définition de la situation actuelle et future des équipements territoriaux et des services, aux analyses démographiques actuelles et prospectives, y compris les mouvements migratoires et les déplacements hebdomadaires et journaliers, jusqu'à l'appréciation des besoins en matière d'emploi. Ultérieurement, on procède à la délimitation des zones agricoles, des zones réservées et à réserver à l'industrie, des zones résidentielles, de loisirs et des problèmes liés aux infrastructures de transport et au trafic.

Le document relatif aux options accorde donc une place aux zones industrielles instituées ou prévues en application de la loi de 1959, mais il est franchement possible d'affirmer qu'étant donné la procédure brièvement décrite, le lien entre prévision de développement du secteur et caractéristiques des zones (localisation et dimensionnement en premier lieu) ne peut être trouvé que pour des terrains très abstraits vaguement définis.

Il n'est donc pas hasardeux d'affirmer que dans le cas de la Belgique, bien que l'intervention de zoning s'insère dans un contexte général du fait du caractère même de la législation, les choix relatifs à la seule zone industrielle (ou éventuellement à l'ensemble des zones proposées par une intercommunale) sont fonction d'objectifs de développement définis ad hoc. Il convient également de souligner que la concurrence qui joue naturellement à ce niveau entre les diverses administrations intéressées modifie dans une certaine mesure la procédure de détermination des objectifs, en incitant chaque organisme promoteur à présenter la situation dont il a la charge comme « la plus critique », ou la « plus susceptible de développement ».

La reconnaissance préliminaire de ces limites ôte tout intérêt à un examen des modalités selon lesquelles s'effectue le calcul des objectifs et rend abstraite et dépourvue au fond de réalisme toute hypothèse de vérification par les niveaux administratifs supérieurs. La coordination et la décision définitive sont de manière beaucoup plus évidente commandées par des motifs politiques.

Le seul des choix fondamentaux relatifs à la création de la zone (de la décision de la créer au choix de la zone, au choix des terrains et au dimensionnement retenu) qui peut être fait selon des critères suffisamment généraux est le repérage des terrains, lesquels sont normalement délimités pour des motifs technico-économiques évidents, en fonction de leurs caractéristiques géophysiques et planimétriques, de la proximité du réseau

des principales voies de communication et de la distance (compte tenu des temps standard de parcours) qui le sépare des centres urbains et des zones résidentielles.

En ce qui concerne le dimensionnement, la procédure de définition de la zone reste abstraite, sinon arbitraire, lorsqu'on ne procède pas en fonction des choix déjà annoncés comme probables par les entreprises. Dans ce second cas, il appartiendra à l'entreprise de signaler ses besoins en terrains et, sur la base des compléments qu'il est possible d'apporter à la production existant initialement dans la zone, l'organisme promoteur pourra définir la totalité de la zone à aménager et à équiper. Dans le premier cas, en revanche, on s'en remet généralement à des perspectives de développements de principe (traduction à l'échelon sectoriel et temporel des objectifs « abstraitement » déterminés⁽²⁾, sur la base desquels la zone est délimitée).

Dans la majeure partie des cas, lorsqu'il n'existe pas de perspectives d'implantations suffisamment sûres, on procède par grands choix (par exemple : industries de base ou de seconde transformation, implantations de grandes ou moyennes dimensions, etc.), puis on applique à chaque catégorie d'implantations définie comme « souhaitable » ou « réalisable » un coefficient standard pour la délimitation de la superficie requise (calculée généralement en travailleurs occupés par ha).

2. 3. Il ressort de ce qui précède que les opérations effectuées pour résoudre les principaux choix dans la création d'une zone industrielle n'ont pas toujours une grande importance sur le plan méthodologique.

Malgré tout, l'expérience belge n'est pas dépourvue d'intérêt sous cet angle, dans la mesure où on laisse de côté la création proprement dite de zones industrielles (et, partant, les compétences relatives des intercommunales qui sont des organismes ayant des intérêts beaucoup plus nettement opérationnels et n'ont donc pas en général fait de grands efforts dans cette direction), pour tenir compte des expériences effectuées sur le plan théorique, et pas seulement sur le plan académique, et aussi en termes de staff dans le cadre des administrations centrales⁽³⁾.

⁽²⁾ Dans le cadre défini à l'échelon central en application de la loi du 18 juillet 1959.

⁽³⁾ Voir par exemple l'importance des contributions de spécialistes comme J. Paelnick.

FRANCE

1. Si l'on fait abstraction du cadre institutionnel complexe dans lequel s'inscrit le zoning industriel en France, il devient plus facile de dégager les critères dont s'inspire le zoning dans sa phase opérationnelle. Le degré élevé de rationalisation des opérations incite à prendre là encore comme terme de référence la procédure standard suivie : la commune (ou le groupe de communes) qui a l'intention de procéder à la réalisation d'une ou de plusieurs zones industrielles opère le premier choix significatif au moment où elle décide à qui elle doit confier la tâche de concrétiser cette intention.

Nous avons déjà vu que normalement les collectivités locales s'adressent à des organismes spécialisés (les SEM), coordonnés sur le plan méthodologique et technique par l'organisme central, la SCET ⁽¹⁾. C'est donc l'analyse des procédures définies pour réglementer l'activité de ces organismes qui permettra de mieux dégager les critères dont s'inspire l'intervention de zoning pour ce qui est des choix fondamentaux : localisation et dimensionnement de la ou des zones industrielles.

À ce propos, il conviendra de rappeler la structure des études préliminaires nécessaires pour la reconnaissance de la zone ainsi que les caractéristiques de chaque catégorie. Les études préliminaires ⁽²⁾ portent sur les aspects commerciaux, techniques, administratifs et financiers de l'intervention de zoning, et plus précisément :

1) *Dans les études commerciales*, on cherche à trouver une dimension «théorique» de l'intervention (zone ou zones à promouvoir) à partir des

⁽¹⁾ Les collectivités locales peuvent s'adresser à des organismes privés. Dans ce domaine, les plus connus sont la Société d'études et mathématiques appliquées (SEMA) et la Société pour le développement et la reconversion industrielle (SODIC).

⁽²⁾ Ces études doivent faire l'objet d'une convention entre les collectivités locales et les sociétés, convention conforme à un modèle type (circulaire n° 65/39 du 15 avril 1965). Il apparaît que la circulaire est actuellement en cours de révision afin d'être harmonisée avec les nouvelles directives relatives à la programmation de zoning (voir circulaire SCET DAF/SA n° 68/70 du 6 août 1968). Il convient aussi de rappeler que les SEM s'appuient sur le « pool » spécialisé de la SCET : la SOPREC - BETI.

éléments fournis par des enquêtes régionales ou locales déjà existantes ou effectuées à cet effet. Le rôle joué par les données statistiques est important, dans la mesure où un nouveau traitement des données fournit des éléments permettant de faire cadrer la constitution de la zone industrielle en tant qu'instrument d'intervention avec les objectifs généraux prévus par la programmation économique et territoriale. Cette approche « théorique » est suivie de la vérification des possibilités concrètes offertes par la constitution de la zone, à l'aide d'une étude des marchés qui cherche à déterminer, à bref ou à long terme, les superficies des terrains nécessaires et leurs caractéristiques eu égard aux prix susceptibles d'être pratiqués au moment du lancement de l'opération. Selon les conclusions apportées par des études approfondies techniques ou financières, on propose une première tranche d'équipement.

2) *Les études techniques* doivent répondre à la tâche difficile de prévoir le type et le niveau des infrastructures, tout en ignorant souvent la nature des activités ou des entreprises qui s'implanteront dans la zone⁽³⁾ (pour un examen des critères généralement observés, voir 3^e partie). Le déroulement de l'étude technique comprend plusieurs phases :

- *enquête préliminaire* destinée à recueillir des données globales sur les obstacles techniques existants;
- *reconnaissance des sols et hydrogéologie*;
- *plan général*, synthèse des résultats de l'enquête accompagnée d'une définition des principaux équipements par secteurs, en prévoyant plusieurs solutions;
- *l'avant-projet général*, qui offre une solution cohérente à tous les problèmes concernant les travaux;
- *projet d'exécution technique*, qui prévoit les équipements par lots et par tranches.

3) *Les études administratives*, conduites en même temps que les études financières comprennent :

- le développement des plans et la situation juridique des lots considérés, nécessaire pour la déclaration d'utilité publique et, partant, pour l'acquisition du terrain;

(³) Rappelons en tout cas que, parmi les critères auxquels il faut se référer pour l'intervention, il y a celui de la distinction des entreprises par catégories typologiques et par dimensions (légère, moyenne et lourde) et celui de la classification des industries dangereuses ou nocives.

- le projet de cahier des charges pour la cession du terrain, qui définit les droits et les obligations du vendeur et de l'acquéreur;
- le projet de convention de concession, lorsque l'opération est confiée à une SEM.

4) *Les études financières* qui visent à définir un plan de trésorerie et à formuler un plan financier dans lequel on échelonnera les entrées et les sorties de caisse en fonction des exigences techniques et commerciales.

L'ensemble des études préliminaires est effectué en parallèle tandis que sont mis en marche les mécanismes de la programmation financière (voir 1^{re} partie).

Comme nous l'avons brièvement souligné, les choix à effectuer pour la promotion d'une intervention de zoning sont, dans le cas de la France, agencés de la manière la plus systématique possible, compte tenu de l'interdépendance qui existe entre la manière dont se pose un problème (par exemple, la localisation) et la manière dont se posent les autres (dimensionnement, financement, occupation de la zone, etc.). La coordination avec les décisions et les orientations exprimées à l'échelon central (voir à ce propos ce qui est dit dans la partie précédente sur le rôle de la DATAR), lesquelles traduisent les objectifs généraux auxquels se réfère le zoning, est pratiquement déléguée aux rapports de procédure entre les diverses institutions (que nous avons déjà examinés). Les objectifs spécifiques sont calculés dans les études préliminaires et plus particulièrement dans les études commerciales.

2. 3. Pour plus de clarté, nous allons examiner un cas spécifique : l'étude effectuée par la SOPREC-BETI pour le bassin minier d'Alès (dans ce cas, l'initiative de promouvoir une intervention de zoning appartient à la DATAR, eu égard au caractère aigu des problèmes de reconversion qui se posent).

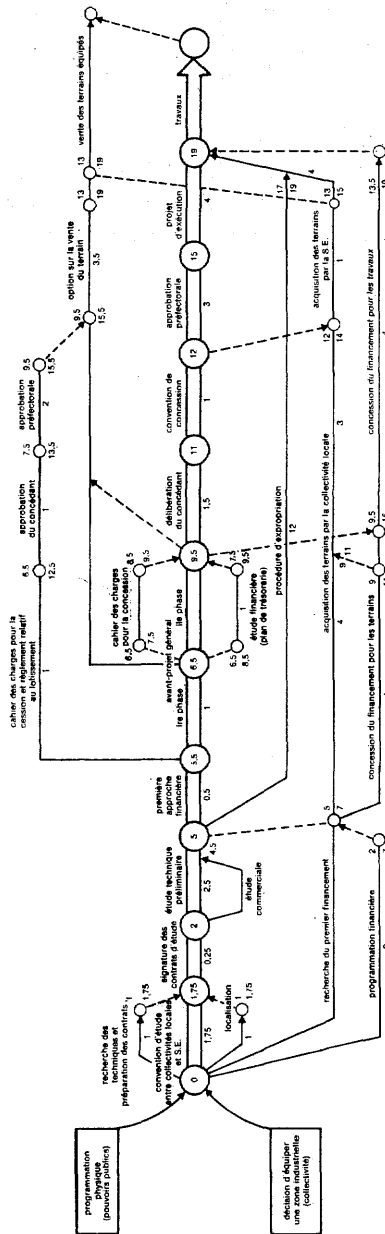
L'étude examinée à titre d'exemple particulièrement intéressant^(*) se compose de deux parties principales : la première, appelée « étude de dimension », et la seconde, « étude de localisation », plus une série d'annexes (études de détail). L'étude de dimension, destinée donc à définir le

(*) Voir *Bassin d'Alès, zones industrielles*, par la SOPREC-BETI (BETURE), mars 1968.

besoin en terrains industriels équipés par rapport aux besoins de la zone examinée, part de l'hypothèse explicite que les perspectives de développement d'une région ne peuvent être dégagées que si l'on considère tout d'abord l'induction spontanée et les possibilités d'évolution de la structure économique locale. Ainsi, les analyses comprises dans l'étude de dimension s'articulent en général de la manière suivante : étude de la structure industrielle et de l'emploi et étude des tendances évolutives correspondantes, étude démographique, appréciation des perspectives du marché de l'emploi et des futurs besoins en emplois; étude des possibilités de reconvertir la base industrielle existante; étude des possibilités de développement de la zone dans le cadre régional; indications relatives à la politique commerciale à suivre, indications qui portent aussi sur la mise en valeur des avantages spécifiques de la zone, le prix à pratiquer pour les terrains équipés, les initiatives à prendre. Sur la base des éléments ainsi recueillis, on s'efforce de définir la dimension optimale des terrains à équiper. Dans le cas d'Alès, la conclusion à laquelle est arrivée l'étude de dimension est que : « la dimension des zones ne peut être déterminée que sur la base d'un pari volontaire sur la réussite de l'action à entreprendre pour le développement de la région » (p. 55). On fixe ainsi une dimension de 40-50 ha considérée comme susceptible de répondre aux besoins des deux années à venir et de représenter en même temps une première tranche d'expérimentation.

La seconde étude, dite de localisation, est destinée à repérer les terrains disponibles dans la zone, sur la base d'un examen des caractéristiques techniques et foncières des superficies, et à proposer un choix parmi les terrains considérés comme disponibles. Comme critères présidant à ce choix, on retient : la possibilité d'insérer d'une façon cohérente les zones industrielles dans le plan d'urbanisme existant⁽⁵⁾, le moindre coût de l'acquisition et de l'équipement des terrains ainsi que de la création des raccordements avec les réseaux d'infrastructures, le plus grand facteur d'attraction qui peut être rattaché à une localisation bien définie par rapport au réseau principal d'infrastructures et aux zones résidentielles. La conclusion de l'étude fait état des aires choisies, en spécifiant le niveau d'infrastructures et d'équipements existant et les travaux ultérieurs à effectuer, ainsi que le budget financier y relatif.

(5) Il est clair que lorsque la zone est déjà prévue à l'intérieur du plan d'urbanisme, les études doivent en tenir compte et un problème de localisation ne se présente que lorsque des approches théoriques estiment un besoin en ha supérieur à la superficie disponible.



Ce «Graphique-Petit» présente le déroulement des tâches de la procédure de concession de terrains industriels. Il en montre les différentes étapes ainsi que les services impliqués.

S C E P R O G.

L'illustration sommaire de l'exemple paraît donc démontrer que le point de référence essentiel dont s'inspirent les choix de zoning industriel est la possibilité technique et économique de réaliser des opérations, en plus des besoins sociaux auxquels il faut faire face.

Il convient de signaler, en outre, que ces études ont atteint un degré élevé de raffinement sur le plan méthodologique, puisqu'elles comprennent des analyses étendues et souvent même très approfondies qui fournissent nombre d'éléments utiles sur les caractéristiques des zones intéressées.

ALLEMAGNE

Étant donné le système général de la planification du territoire en Allemagne, et le caractère « local » du zoning industriel, les choix relatifs à la création d'une zone industrielle ne posent pas de problèmes particuliers. Les communes pourront, dans le cadre de leurs plans régulateurs, prévoir les zones simplement comme aires réservées au développement industriel ou comme aires à équiper en vue de l'accueil de localisations industrielles. Ce second cas se présentera surtout lorsque le taux d'industrialisation de la commune n'est pas très élevé ou lorsqu'il existe des problèmes de décentralisation des industries par rapport aux aires de plus grande concentration.

Les choix relatifs à la zone industrielle sont en tout cas effectués en dehors d'objectifs explicites, même s'ils finissent naturellement par avoir un rapport avec les objectifs de développement et de rationalisation arrêtés à l'échelon local, régional ou national. Ce qui a été dit plus haut (1^{re} partie - tableau) à propos de la coordination assurée par la planification territoriale des Länder, l'explique avec suffisamment de clarté. Il en découle que les objectifs fixés au niveau du Land, même s'ils ne s'inspirent pas directement des choix effectués par les collectivités locales à propos de la création de zones industrielles équipées, inspirent toutefois les choix effectués au niveau du district et du comté et, partant, aussi au niveau du Land (1).

Il n'a pas été établi de critères spécifiques pour la définition des objectifs et pour leur calcul, aussi peut-on estimer que dans les diverses expériences on s'en tient aux règles normales d'utilisation optimale des ressources, à commencer par les sols, jusqu'à la distribution de la population et à la minimisation des déplacements (migrations et navettes), à l'utilisation du réseau d'infrastructures, etc. (2). L'attention qui est accordée en Allemagne dans la planification territoriale aux infrastructures donne donc à ce dernier facteur une grande importance.

(1) Voir par exemple Landesregierung, Nord-Rhein-Westfalen *Entwicklungsprogramm Ruhr 1968-1973*, Düsseldorf 1968.

(2) Les objectifs qui se dégagent le plus nettement de l'expérience sont la reconversion de la structure industrielle et la décentralisation des zones congestionnées.

ITALIE

1. On a vu que la localisation ainsi que le dimensionnement des « agglomérations » industrielles doivent être définis et déterminés dans les plans régulateurs territoriaux.

Les plans régulateurs territoriaux doivent obligatoirement élaborer, comme on l'a vu, une hypothèse de développement industriel sur les tendances concrètes de localisation « déterminées ou déterminables », c'est-à-dire opérer les choix typologiques et fixer en matière d'occupation les objectifs susceptibles de promouvoir le développement économique de l'aire (ou du noyau). Théoriquement du moins, localisation et dimensionnement de la zone apparaissent, de même que les travaux d'équipement, comme des instruments de réalisation de l'hypothèse de développement choisie et directement conditionnés par elle.

Pour pouvoir fixer les objectifs du zoning et articuler le projet urbanistico-territorial de l'aire, il est donc nécessaire d'effectuer une analyse des caractéristiques économique-structurelles et sociales du territoire considéré⁽¹⁾. Les conclusions auxquelles on aboutit sont reprises dans les plans « socio-économiques » qui font partie intégrante des plans régulateurs territoriaux. Toutefois, l'incidence des hypothèses de développement sur les aspects du zoning est fort réduite, eu égard notamment au fait que les délais d'approbation des plans régulateurs territoriaux sont extrêmement longs, ce qui oblige les consortiums à se mettre au travail sans orientation précise, d'où la grande incertitude qui caractérise les perspectives d'implantation effectuées.

Du fait que l'hypothèse de développement est élaborée ad hoc, le Comité des ministres pour le Midi a arrêté une série de dispositions à

(1) Les études qui aboutissent au choix de l'« hypothèse » sont en général d'une faible utilité sur le plan opérationnel, ce qui est inévitable vu qu'abstraction faite de la méthodologie employée, les auteurs des plans ne disposent pas de références économiques et territoriales précises (à l'exception des lignes directrices du programme national) pour s'attaquer à une tâche aussi importante.

respecter dans la rédaction de tous les plans. Il s'agit de critères généraux qui, du point de vue économique, se bornent à recommander une certaine rationalité dans la prévision de la concentration industrielle (intégration et complémentarité des activités de production, en relation notamment avec les principales industries installées ou programmées; repérage des localisations dans une optique suffisamment vaste pour englober les problèmes structurels, urbanistes et sociaux de la zone de bonification tout entière; prévisions à bref et à long terme des principaux besoins en travaux publics, en initiatives et en travaux spécifiques indispensables au renforcement de l'industrialisation). Sur le plan de l'urbanisme, ils se bornent à rappeler que les directives des plans, qui restent essentielles, doivent chercher à s'harmoniser avec les prévisions des plans communaux déjà existants (2).

Dans certaines limites, il est difficile de faire une synthèse représentative des critères qui président au calcul des objectifs de développement. Si l'on veut toutefois citer un cas, on peut rappeler le « plan régulateur territorial des aires de développement industriel de Catane » (3).

Les objectifs qui composent l'hypothèse de développement de l'aire de Catane peuvent être divisés en objectifs quantitatifs et qualitatifs. Nous nous arrêterons un peu plus longtemps sur les premiers, en nous contentant de commenter brièvement les seconds.

Le premier objectif à évaluer est le nombre d'emplois à créer dans la zone de développement industriel pour assurer le plein emploi de la population résidante à la fin de la période couverte par le plan (1965-1980) : il s'agit donc d'un objectif de développement global. Très brièvement, le schéma adopté pour le calcul est le suivant :

— l'analyse des phénomènes démographiques permet d'évaluer le niveau d'activité de la population et la comparaison avec les estimations en matière d'emploi permet de trouver le déficit initial (main-d'œuvre non occupée); on analyse ensuite la situation économique (revenu, consommation et investissements) de la zone, en calculant le coût des emplois créés; sur la base de ces deux évaluations, on estime l'évolution totale de la main-d'œuvre, sa distribution selon les activités agri-

(2) Sur ce point, la loi n° 555 du 18 juillet 1959 a étendu aux plans régulateurs territoriaux l'efficacité juridique des plans de coordination prévue par la loi générale de 1942.

(3) Le choix est lié au fait que la société responsable de sa rédaction (Soc. CEGOS-projets Italie) a élaboré des plans pour d'autres aires et noyaux du Midi.

coles et extra-agricoles et, partant, le nombre d'emplois à créer dans l'industrie et dans le tertiaire avant la fin du plan (1980); cela permet de trouver le nombre d'emplois à créer dans les zones industrielles, tout en définissant les orientations relatives à la typologie qui préside à l'implantation;

- le choix des typologies industrielles est fondé sur l'analyse de la situation existant dans l'aire et dans le contexte régional, sur la définition des goulots d'étranglement, sur l'étude des relations entre production et marché, sur la définition des perspectives de développement *actuel* et des possibilités d'attirer de nouvelles implantations (disponibilités en matière de facteurs de production et d'économies externes); sur ces bases, on effectue l'estimation des emplois à créer dans les zones industrielles ventilées par secteur d'activité, par tranche opératoire et par classe de dimension des entreprises (par exemple, dans le cas examiné, les industries dépassant 10-15 salariés sont destinées à ces zones).

L'exposé qui précède permet de dégager des éléments d'appréciation quant à la nature du lien qui s'établit entre objectifs (lesquels sont tributaires d'appréciations qui sont discutables sur le plan technico-opérationnel, mais qui répondent à des motivations socio-politiques) et possibilités effectives de réalisation. En particulier, étant donné la procédure prévue pour l'approbation des plans régulateurs territoriaux (voir première partie), le plan demeure, malgré l'ambition qui caractérise les hypothèses de développement requises, un plan de secteur, et dans la mesure précisément où ces hypothèses apparaissent vagues ou mal centrées, il reste un simple plan d'urbanisme⁽⁴⁾.

On a dit que la localisation des zones est déterminée dans le cadre des plans régulateurs territoriaux et plus précisément dans le cadre du projet complet d'aménagement du territoire de l'aire.

Les critères retenus pour effectuer le choix de la position varient selon les zones⁽⁵⁾. Il est certain que ce choix est influencé par :

- les objectifs fixés par le plan économique, la dimension et la typologie pour la concentration industrielle;

(4) On comprend ainsi que la commission de contrôle chargée de l'examen des plans cherche à limiter les examens sur le fond en les réduisant à leurs aspects purement urbanistiques.

(5) Le choix des terrains est souvent tributaire de contraintes pesantes, notamment celle de la rareté des terrains idoines et la présence simultanée sur ces terrains d'activités multiples.

- l'état des liaisons d'infrastructure (et les programmes d'élargissement des administrations ordinaires et extraordinaires) ainsi que les disponibilités existantes en énergie et en services;
- les décisions adoptées par les consortiums en relation notamment avec les indications des plans communaux.

En nous reportant une nouvelle fois au plan régulateur territorial pour le développement de l'aire de Catane, nous observons que la localisation est définie — en première approximation — en fonction d'une série de critères qui dérivent de la prise en considération de la vocation naturelle des sols qui veut, par exemple, qu'ils soient réservés à des usages autres qu'industriels (expansion résidentielle, développement touristique, agriculture, etc.) et des contraintes inamovibles (bases de l'OTAN, zones d'aéroport, voies ferrées, etc.); des caractéristiques morphologiques des terrains, afin de vérifier si des implantations industrielles sont possibles; de la mobilité territoriale de la main-d'œuvre.

On arrive ainsi à la première hypothèse de localisation qui, comparée aux conclusions du plan économique, permet de déterminer le besoin en terrain industriel à l'intérieur de l'aire. Les zones prévues dans le plan régulateur territorial de Catane sont au nombre de trois, dont deux ont été approuvées par les organismes compétents.

Il convient ici de signaler que l'« agglomération prioritaire » (c'est-à-dire la zone initialement équipée avec l'aide financière de la Caisse pour le Midi) se présente généralement comme une zone qui complète et développe la zone communale (éventuellement régionale).

Ainsi, le consortium pour l'aire de Salerne a prévu que l'agglomération prioritaire serait créée dans la localité de Fourni où 170 ha de terrains communaux étaient déjà destinés à des usages industriels. De même, dans le cas de Bari, l'agglomération a été localisée dans la zone limitrophe de la zone communale. A Catane, la situation est plus complexe, mais pour l'essentiel homogène. La commune avait destiné 130 ha de terrains domaniaux à l'industrie, et en exécution de la loi régionale de 1953, il avait été créé une zone d'intérêt régional dans l'aire voisine. Dans le plan régulateur territorial, l'agglomération prioritaire est située dans la localité de Pantano d'Arci, qui englobe du territoire tant communal que régional (même si une partie de ce dernier n'est pas encore passé sous la juridiction du consortium).

Enfin, l'agglomération prioritaire de Cagliari, Machiareddu, a absorbé la zone régionale précédemment créée.

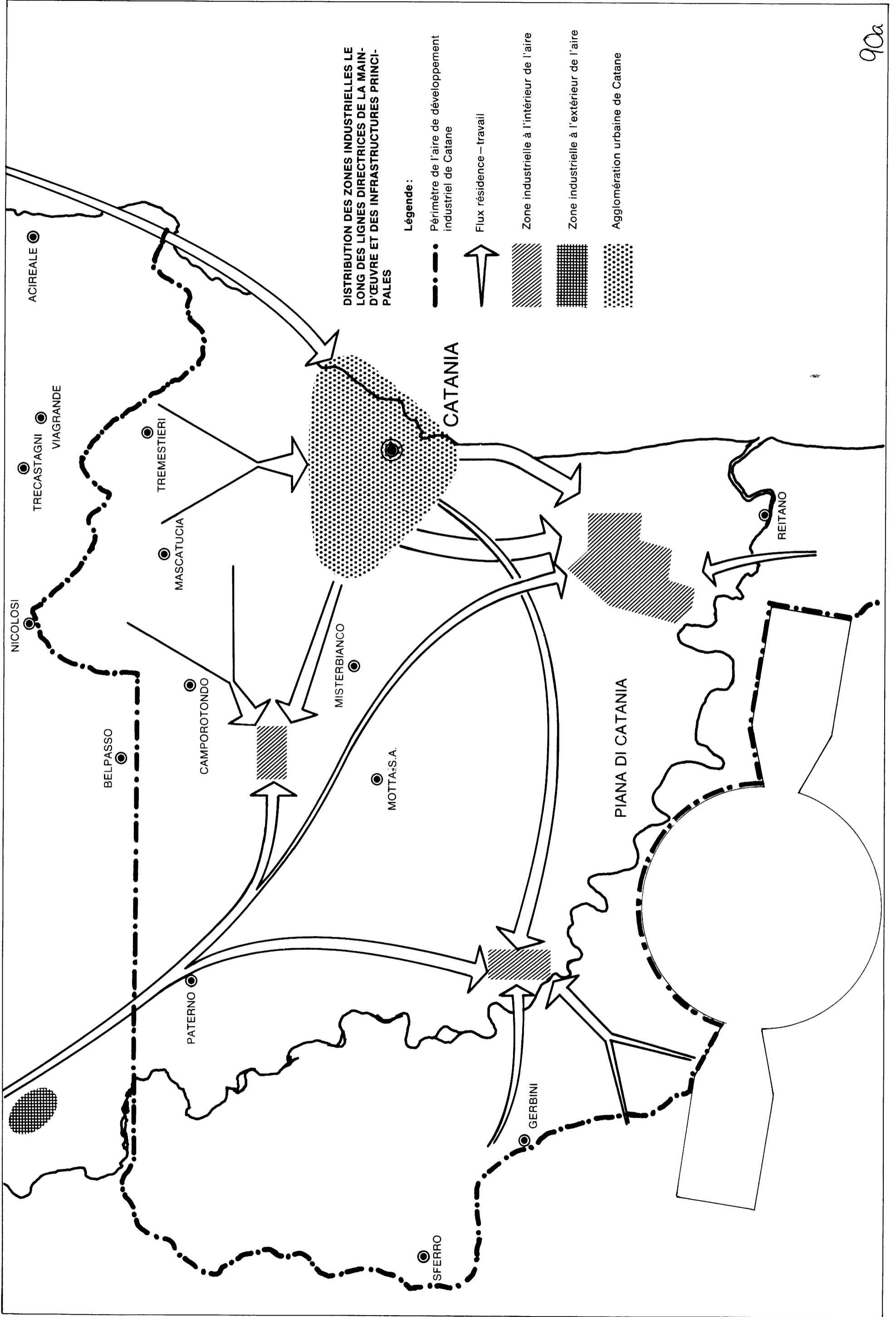
2. 3. 4. En Italie, il n'existe pas d'organisme contrôlé centralement qui remplisse une mission de consultation et d'orientation dans la rédaction des plans régulateurs territoriaux.

Les consortiums s'adressent donc à des groupes de projeteurs ou à des bureaux privés de consultation qui adoptent souvent des critères divergents.

Pour garantir une plus grande uniformité et le sérieux des prévisions, la Caisse pour le Midi a envoyé à tous les consortiums une liste de sociétés aptes à accomplir les travaux en question. Les directives de la Caisse spécifient et confirment dans une circulaire ultérieure qu'il s'agit d'une liste purement indicative.

Parmi les plans régulateurs territoriaux relatifs aux aires dans lesquelles a été menée l'enquête, seuls ceux de Cagliari et de Salerne ont été rédigés par des bureaux de consultation.

Les consortiums, même s'il s'agit de consortiums de fait, peuvent demander le concours financier de la Caisse pour la rédaction des plans régulateurs territoriaux. A cet effet, ils doivent lui adresser un formulaire, justifiant le choix de la société ou du groupe. La Caisse ratifie ensuite la convention.



PAYS-BAS

1. En ce qui concerne le zoning industriel organisé à l'échelon communal, on peut considérer qu'il se rattache aux perspectives de développement sur la base desquelles est défini le plan régulateur communal. Le lien entre objectifs de développement socio-économique et zoning industriel est donc immédiat, mais il ne répond à aucun critère particulier de fixation de ces objectifs à l'échelon communal. Les choix effectués à des niveaux plus élevés conditionneront notamment les procédures d'élaboration des objectifs explicites éventuels de la commune⁽¹⁾. En pratique, si l'on reste à l'échelon communal, il peut s'avérer judicieux de ne pas établir un rapport précis entre zoning et prévisions de développement, dans la mesure où ce sera peut-être cette même intervention de zoning qui rendra effectifs des objectifs autrement impossibles à atteindre ou inversement, dans la mesure où les objectifs pourront s'avérer impossibles à atteindre, malgré l'intervention de zoning.

Du point de vue de la méthodologie et de la fiabilité de la procédure suivie, il peut donc s'avérer opportun de prendre comme référence l'élaboration des objectifs de développement, comme cela est le cas dans le cadre des plans régionaux. On sait qu'aux Pays-Bas les provinces ont pour tâche d'élaborer les plans régionaux de développement, lesquels coordonnent, d'une part, les perspectives de développement économique et social des

(1) On peut prendre comme terme de référence un exemple concret sur lequel nous reviendrons par la suite : la commune de Leek. « Cette commune, et surtout son centre, montre comme base de développement futur une forte disponibilité en main-d'œuvre, des fonctions résidentielles, des fonctions de centre, de services, y compris de services récréatifs. Étant donné la grande incertitude qui entoure les phénomènes de développement dans ce secteur, qui sont naturellement aussi conditionnés par le développement général du nord du pays, il est extrêmement difficile d'élaborer des estimations quantitatives pour un lointain avenir. Aujourd'hui surtout que l'actuel gouvernement a abandonné l'objectif prévu de trois millions d'habitants en l'an 2000 pour le nord du pays et n'envisage plus qu'un stimulant non qualifié au développement économique du Nord, il est presque impossible de porter un jugement quantitatif sur la croissance du centre de Leek, étant donné la croissance de la ville et de l'agglomération de Groningue. » (Extrait de « *Commentaires socio-économiques sur le plan Rodenburg de la commune de Leek* ».)

communes et définissent, d'autre part, les objectifs de développement de la région sur la base des directives du gouvernement central ⁽²⁾.

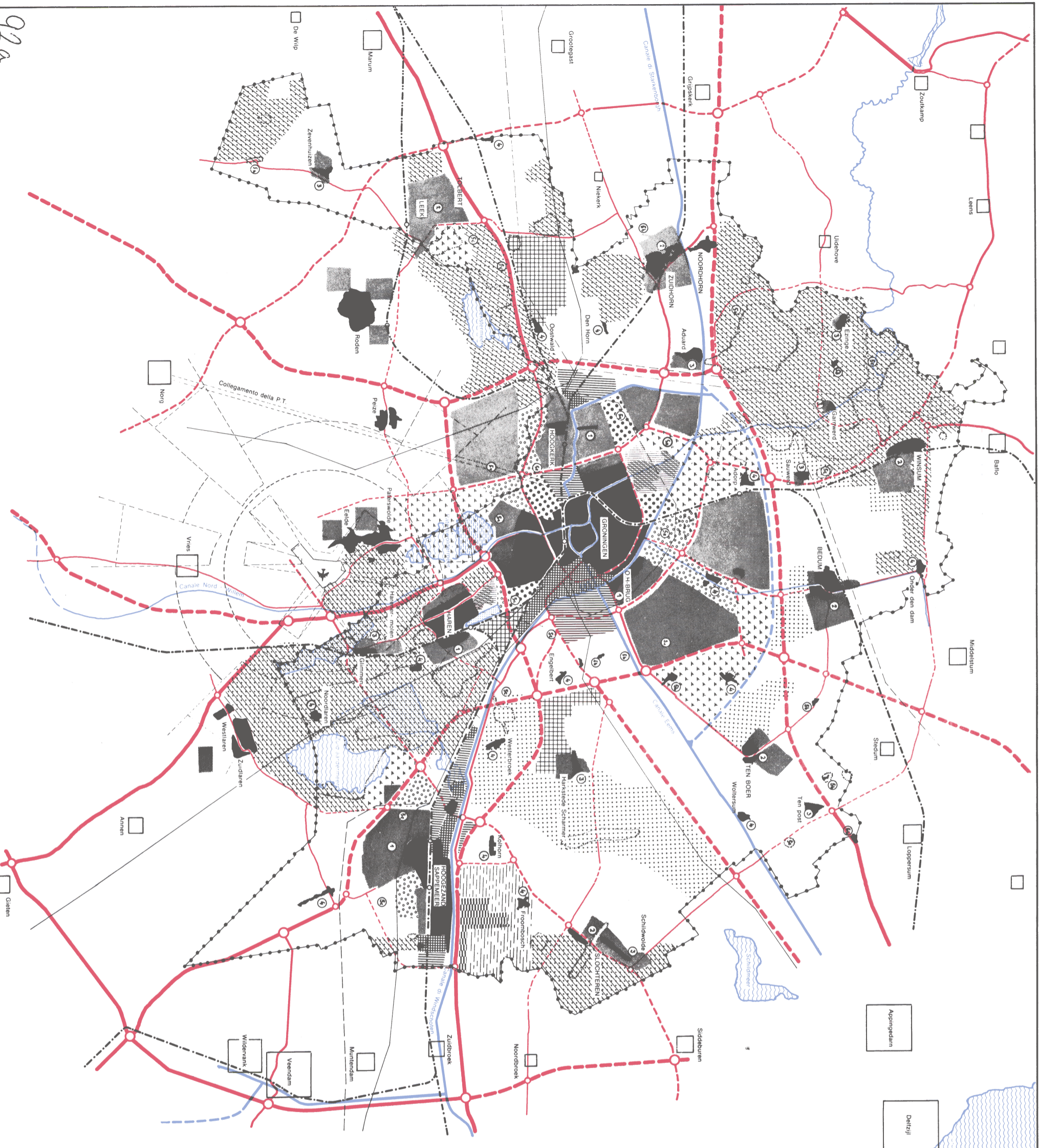
Le territoire considéré par les plans de développement régional est d'habitude limité à la sphère d'influence d'un centre urbain ou de plusieurs centres urbains localisés à l'intérieur de la province. Les lignes futures de développement sont normalement établies sur la base de l'évolution démographique prévue pour les diverses communes et en fonction des nécessités présentes et futures en emploi, compte tenu aussi de la structure de la main-d'œuvre au moment où le plan est lancé. Les critères dont s'inspirent ces plans sont : assurer que les emplois soient proches du lieu de résidence, pallier les inconvénients que la proximité des industries peut apporter aux habitations, ordonner les localisations de manière à rendre la plus efficace possible l'utilisation du réseau d'infrastructures.

La délimitation et la localisation des zones industrielles s'effectuent donc dans ces plans sur la base, d'une part, des emplois dont la création est considérée comme nécessaire et, d'autre part, sur la base des critères exposés ci-dessus. Étant donné la période de temps couverte par les plans, les besoins futurs en terrains industriels (ainsi qu'en terrains destinés à d'autres utilisations) sont prévus pour une période de vingt ans. Cette projection, qui constitue la tâche la plus ardue dans le travail de planification, est construite en tenant compte des éléments suivants : évolution de la population et chiffre prévu de la population active, nombre de personnes occupées par hectare de terrain industriel, pourcentage relatif des travailleurs occupés dans les grandes zones de bonification industrielle.

Dans l'analyse en longue période, on considère aussi la compatibilité des zones industrielles avec le développement futur des zones résidentielles et avec le développement futur de l'urbanisation en général.

Naturellement, comme nous l'avons indiqué en préambule, les indications relatives aux localisations spécifiques des zones industrielles sont celles recueillies à l'échelon communal et ultérieurement coordonnées comme nous l'avons expliqué.

(2) Note gouvernementale de 1966 sur la planification territoriale et note du ministère des affaires économiques sur les aspects socio-économiques de la politique régionale pour la période 1969-1970, 1968.



92a



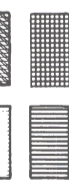
ÉCHELLE 1 : 100 000
0 1 2 3 4 Km

INDICATIONS
Existant En projet

Limite territoriale



Constructions de villes et villages



Terrains destinés aux industries et aux activités commerciales



Destinations spéciales

Centres à forte croissance
Villages à forte croissance

Villages à développement plus important que les besoins propres
Villages à développement conforme aux besoins propres
Centres sans développement

Centre hors du plan territorial

Espaces verts situés dans la ville

Espaces verts situés dans la région urbaine

Terrains agricoles ayant une importance en tant que paysages

Terrains agricoles

Terrains à concentration horticole

Territoires où les terrains ont une valeur du point de vue de la science naturelle et de l'histoire culturelle

Terrains d'extraction d'eau

Eaux

Aéroport

Voies ferrées avec gares

Route de première catégorie

Route de seconde catégorie

Route de troisième catégorie

Voie d'eau de première catégorie

Voie d'eau de deuxième catégorie

Ligne à haute tension

Terrain où la hauteur de construction en m est limitée par rapport au NAP (Nieuw Amsterdams Peil)

LES INDICATIONS SITUÉES EN DEHORS DU PLAN RÉGIONAL DE LA PROVINCE DE GRONINGUE - RÉGION CENTRALE - "NONT" OU VINE IMPORTANCE EXPLICATIVE
PLAN RÉGIONAL DE LA PROVINCE DE GRONINGUE - RÉGION CENTRALE
PLAN PROVISOIRE AOÛT 1969

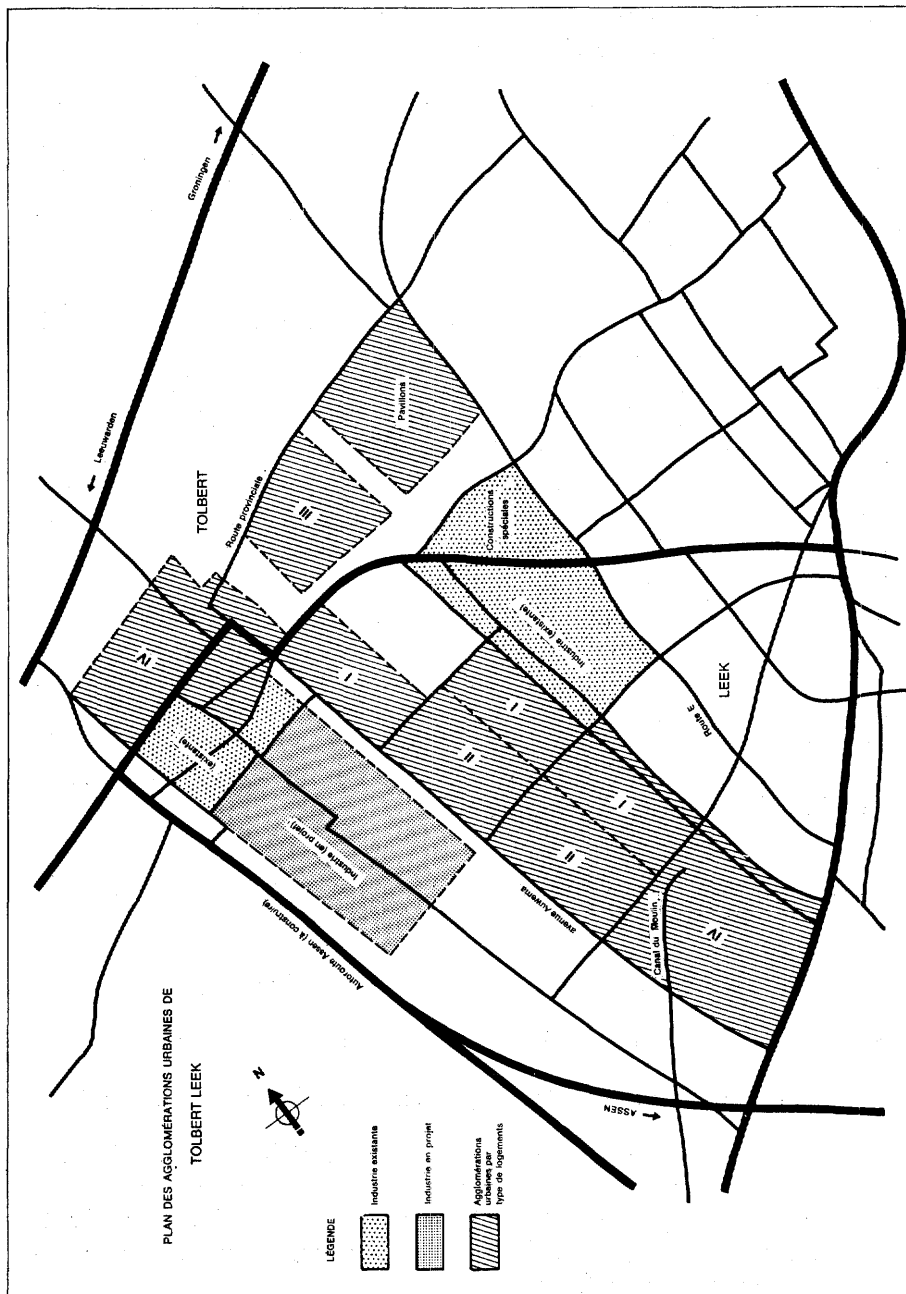
SERVICE PROVINCIAL DE PLANIFICATION - GRONINGUE ST 69 - 200

2. 3. Un exemple intéressant de la manière dont s'articule le développement d'une région est donné par le plan de Groningue-région centrale (voir carte). Il s'inscrit dans les directives de développement du territoire, définies par la note gouvernementale de 1966 où il est prévu pour le nord des Pays-Bas un rapide développement démographique. En 1967, d'autres études sont apparues concernant le nord du pays « le Nord vers l'an 2000 » dues à la Commission directrice pour le Nord et le « projet structural Groningue 2000 » pour la province.

Le plan régional Groningue-région centrale constitue une extension détaillée des deux études citées. Les lignes directrices fixées dans le plan sont les suivantes : le grand centre de Groningue sera utilisé pour les services plus spécialisés; la zone à l'embouchure de l'Eems, destinée de par sa vocation naturelle à accueillir un port maritime, aura un développement lié aux services portuaires et pourra devenir le facteur d'une seconde grande agglomération urbaine; la zone de Tolbert aura une fonction industrielle et sera le troisième grand centre urbain. Les points de départ pour la détermination des objectifs de développement sont établis grâce à l'analyse du mouvement naturel de la population de Groningue et des centres voisins, à l'analyse de la distribution de la population active dans les divers secteurs et, grâce à la construction des projections sur l'an 2000, par l'analyse de la population des centres urbains considérés par le plan, sur la base de deux hypothèses de développement prises comme terme de référence, grâce à la définition des localisations des centres récréatifs et de loisir, du besoin en logements, etc.

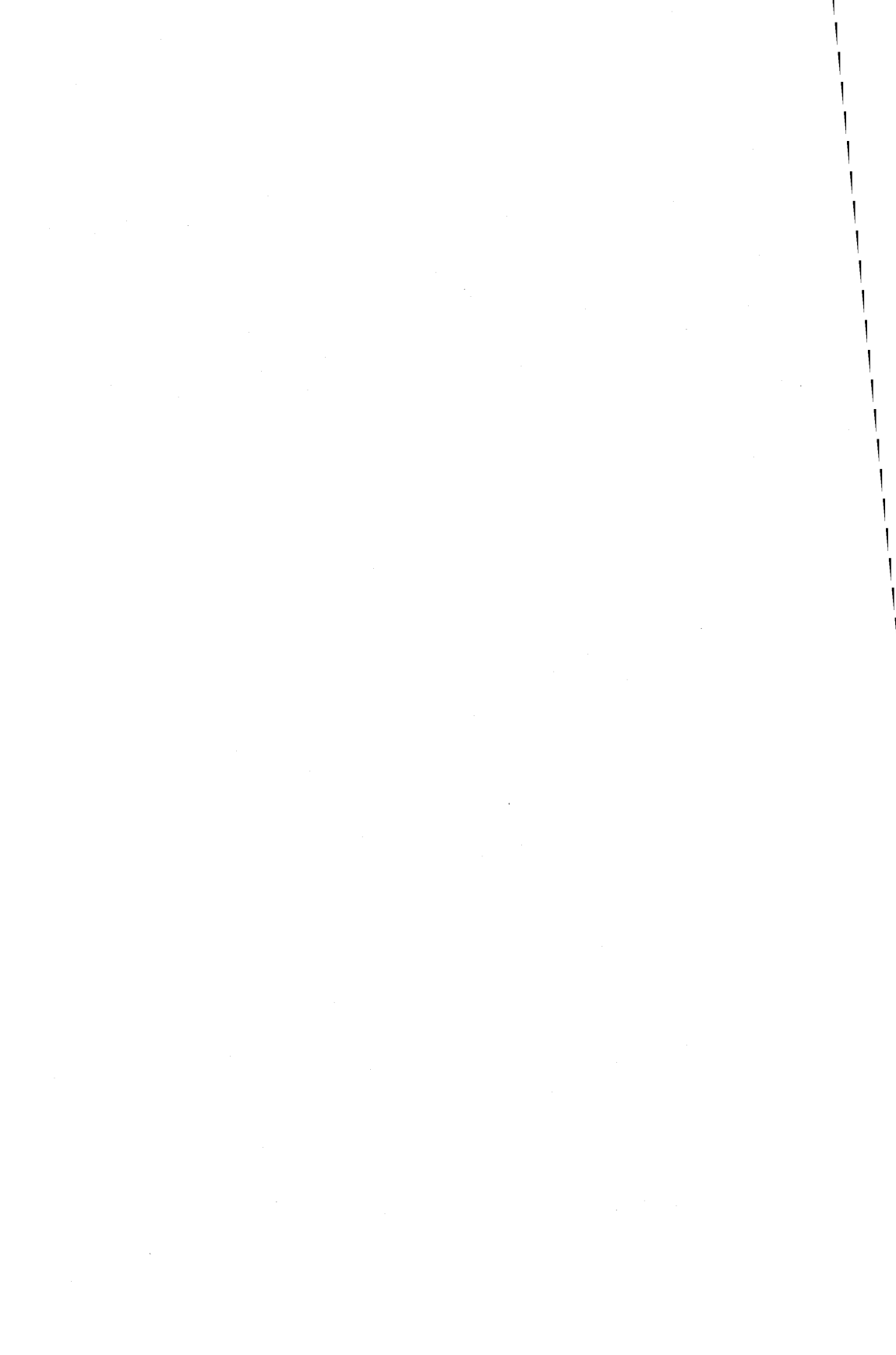
Comme nous l'avons déjà dit d'une manière générale, les objectifs du plan visent à :

- a) assurer des emplois à proximité des zones de résidence;
- b) réserver les superficies nécessaires aux usages industriels;
- c) garantir aux zones de résidence de bonnes conditions ambiantes;
- d) aménager des voies d'accès efficaces. Pour satisfaire à ces exigences, tout en limitant la concentration excessive des emplois dans l'agglomération principale, il a été formulé plusieurs hypothèses pour l'aménagement territorial futur de la ville de Groningue, sur la base de modèles rationnels de référence.



Par-delà l'exemple spécifique cité, la méthodologie de la planification territoriale a amplement tiré profit du grand développement que les sciences connexes à l'urbanisme ont connu dans le pays.

4. Les responsables du plan sont les provinces qui ont toutefois souvent recours, pour effectuer ces tâches, à des instituts scientifiques spécialisés (généralement les mêmes que ceux qui remplissent des fonctions de staff auprès du gouvernement central).



Chapitre III

**FORMULATION ET RÉALISATION
DU PROJET DE LA ZONE INDUSTRIELLE**



Lorsque les choix généraux relatifs à la réalisation de la ou des zones industrielles sont déjà définis à un niveau élevé de spécificité, ils comprennent en général la formulation du projet définitif (ou presque) de la ou des zones intéressées (comparer les expériences française et néerlandaise). En revanche, lorsque les choix généraux n'ont pas atteint un tel niveau de spécificité, il est, à tout prendre, probable que le projet de la zone sera extrêmement général et limité seulement à quelques composantes fondamentales (délimitation des terrains et indication de la principale liaison routière — voir les expériences italiennes et, dans une certaine mesure aussi, l'expérience belge).

Dans le second cas, lorsqu'après l'approbation de la zone on entreprend la réalisation du projet lui-même, c'est en cours de réalisation que le projet recevra éventuellement un complément de spécification avec l'indication des travaux à effectuer (voir, par exemple, la Belgique).

De plus, sans préjudice de ce qui précède, chaque fois que la réalisation de la zone est prévue par palier successif, le projet sera, bien sûr, plus détaillé pour les premiers paliers et plus général pour les paliers suivants.

Dans la pratique, il ressort de ce qui précède que, lorsqu'il n'a pas été prévu ou qu'il n'a pas été jugé nécessaire d'élaborer un projet extrêmement détaillé de la zone au moment de la proposition, le degré de spécification du projet variera surtout en fonction des temps et des modalités prévus pour la réalisation de la zone.

En ce qui concerne les modalités de réalisation des zones industrielles dans les divers pays, il conviendra de procéder point par point :

- a) acquisition des terrains : dans tous les pays considérés, sauf l'Italie, l'approbation définitive de la zone industrielle est normalement suivie de l'acquisition des terrains qui souvent est étendue⁽¹⁾ à la superficie totale de la zone pour prévenir d'éventuelles tentatives de modifier ulté-

(1) Surtout lorsqu'il n'existe pas pour le promoteur de droit de préemption sur les zones, comme en France, étant donné que le caractère obligatoire des plans régulateurs n'est effectif dans aucun pays.

rieurement leur destination; la procédure d'acquisition se fonde dans tous les cas sur deux possibilités : l'acquisition à l'amiable et le recours au droit d'expropriation. En pratique, dans tous les pays, le recours au droit d'expropriation représente cependant une procédure exceptionnelle, eu égard à sa longueur, sauf dans les cas où (comme en Belgique) les innovations spécifiques apportées à la procédure, eu égard aux nécessités en matière de zoning, sont telles que le recours devient souhaitable; de même, lorsque le recours à l'expropriation peut être efficace, il n'en reste pas moins que l'expropriation elle-même apparaît plus comme un moyen d'acquérir à temps les terrains et d'éviter les manœuvres spéculatives que comme un moyen d'abaisser le coût de l'opération, puisque le prix est déterminé sur la base des prix du marché. Le financement de l'opération d'acquisition est généralement à la charge de l'organisme promoteur, mais dans presque tous les cas, des contributions sont prévues qui allègent la charge y afférente (dans les zones d'intérêt national en Belgique, cette charge peut être intégralement supportée par l'État). Ce n'est qu'en Italie, où la procédure d'expropriation est pourtant prévue, que les terrains sont parfois acquis par les entreprises elles-mêmes qui en supportent directement le coût, abstraction faite du versement ultérieur des aides prévues en la matière.

- b) Aménagement des terrains : il est généralement à la charge de l'organisme promoteur (ce qui est prévu pour l'acquisition vaut encore dans certains cas pour l'Italie). La charge financière de l'opération, qui peut naturellement varier considérablement en fonction de la nature des terrains etc., est encore supportée par l'organisme promoteur, sans préjudice des contributions que le gouvernement central peut être appelé à verser (comme ci-dessus).
- c) Aménagement des raccordements d'infrastructure et du réseau intérieur : lorsqu'il est prévu, l'aménagement du réseau intérieur est à la charge de l'organisme promoteur et le financement est effectué comme pour les points ci-dessus; dans la majeure partie de cas, toutefois, le réseau situé à l'intérieur d'un lot est effectué et financé par l'entreprise qui s'y implante. L'aménagement des raccordements d'infrastructure peut être effectué selon les cas (et les dimensions des raccordements) par l'organisme promoteur ou par les organismes normalement compétents pour la réalisation des infrastructures prévues (routes communales et provinciales, tandis que le réseau des égouts est généralement de la compétence de la commune). Dans le cas où intervient l'organisme promoteur, le financement peut encore être effectué comme

ci-dessus. De ce point de vue, les cas rencontrés aux Pays-Bas peuvent revêtir une certaine importance, dans la mesure où la majeure partie des interventions sont de la compétence de la commune qui les finance, avec l'aide éventuellement du gouvernement, ainsi que le cas de l'Italie où le manque de coordination entre administration ordinaire et extraordinaire (faute d'une réelle planification urbanistique à un quelconque niveau, etc.) empêche de réaliser efficacement les infrastructures et aboutit parfois (mais rarement) à en faire endosser le coût par l'entrepreneur, sauf s'il peut avoir ultérieurement recours aux organismes effectivement compétents.

- d) Dotation en services : la dotation en services principaux s'effectue en général, pour les branchements jusqu'aux limites de la zone, par la stipulation d'accords entre l'organisme promoteur et la société qui gère les services. Les raccordements ultérieurs sont effectués directement par les industries. Le financement des opérations peut être, selon les cas, supporté par l'organisme promoteur, couvert intégralement ou partiellement par une intervention gouvernementale, supporté par la société qui pourra ensuite récupérer les sommes investies auprès des industries utilisatrices, etc. (en fonction du régime selon lequel la société est gérée et de la réglementation générale). Ces services ne sont pas toujours assurés, mais dans la majeure partie des cas il y a au moins l'électricité et l'eau, et il ne semble pas que les autres raccordements posent de gros problèmes (sauf dans le sud de l'Italie où se posent souvent dans ce domaine des problèmes non négligeables).
- e) Bâtiments à usage industriel: sauf aux Pays-Bas et en France, où l'expérience des bâtiments préfabriqués semble avoir rencontré un certain succès, l'expérience, même si elle a été tentée, n'a guère eu de suite dans tous les autres pays. La raison en est peut-être qu'aux Pays-Bas et en France on a effectué d'importantes expériences dans ce domaine et que la politique d'aménagement des bâtiments préfabriqués est menée sur une échelle très vaste (avantage dérivant de la standardisation, etc.). Une autre raison, valable surtout pour les Pays-Bas, est peut-être la configuration particulière des typologies industrielles qui inspirent la politique de localisation à l'égard des petites et moyennes entreprises (il en va de même en cas de décentralisation pour la France).

Les délais d'exécution des opérations sont en général comparables dans tous les pays.

Les comparaisons exposées jusqu'ici permettent de formuler certaines conclusions. La première a trait au zoning industriel en Italie qui, comme

nous l'avons dit, existe beaucoup plus au niveau des prévisions qu'au niveau des réalisations. Pour les autres pays, on peut dire que les expériences effectuées ont en général permis d'atteindre des niveaux d'efficacité assez homogènes. Les problèmes qui se posent (et qui se posent d'une façon plus grave même dans le cas italien) ont trait moins à la réalisation de la zone en tant que telle qu'à la garantie qu'il pourra y avoir une réalisation simultanée de toutes les opérations connexes d'infrastructure et d'équipement qui peuvent contribuer à rendre opérationnelle l'intervention de zoning : cela va de la réalisation des infrastructures routières et ferroviaires à l'adaptation, tant sur le plan qualitatif que quantitatif, du réseau de distribution de l'eau, de l'énergie électrique, du gaz, du téléphone, etc. Cette nécessité pose non seulement la question d'une réalisation correcte des tâches de coordination, mais celle d'une réelle collaboration entre les organismes compétents, afin que les délais et les modalités de réalisation de chaque action spécifique soient combinés avec ceux des autres. En fait, il ne semble pas que cela soit réalisé dans la majeure partie des cas. C'est seulement aux Pays-Bas et en Allemagne que l'autonomie considérable des organismes locaux et leur efficacité sur le plan opérationnel permet de trouver des solutions adéquates à ces problèmes.

En ce qui concerne les lacunes dénoncées dans le cas de l'Italie, la comparaison révèle qu'il faut les attribuer en grande partie au fait qu'il n'y a pas de niveau technique d'intervention qui soit seul responsable de la gestion du zoning, étant entendu que la situation en Italie est considérablement aggravée par les conditions objectives dans lesquelles il faut opérer.

BELGIQUE

1. Comme on l'a vu plus haut, le plan de la zone industrielle tel qu'il est défini par la loi de 1959 consiste essentiellement en un « plan de détail ». Ce plan se borne généralement au repérage et au tracé cartographique des terrains intéressés et aux opérations projetées dans les domaines suivants :

- a)* aménagement des terrains (assainissement, nivellement, etc.);
- b)* raccordement au réseau des principales voies de communication par terre, eau ⁽¹⁾ et fer jusqu'aux limites de la zone;
- c)* raccordement jusqu'aux limites de la zone avec le réseau de distribution des services (électricité, eau, gaz, vapeur, etc.);
- d)* prévision des stades ultérieurs de réalisation et de promotion de la zone, la réalisation commençant généralement à l'endroit le plus proche du réseau existant d'infrastructures;
- e)* voies intérieures de pénétration pour le premier stade de réalisation ⁽²⁾.

Normalement, en raison notamment des modalités de fixation des objectifs (cf. deuxième partie), il n'est pas prévu de lotissement préalable de la zone, ni d'infrastructure interne tenant compte d'une éventuelle subdivision en lots.

D'un autre côté, ce qui est naturel, chaque fois que l'occupant de la zone est connu d'avance, le projet devra prévoir toutes les opérations d'infrastructure et d'équipement qui sont à la charge de l'organisme promoteur.

⁽¹⁾ En général, lorsqu'une zone est à l'étude en vue d'une implantation industrielle demandant la proximité d'une voie d'eau, cette zone sera localisée sur les bords d'une voie d'eau (canal) déjà existante.

⁽²⁾ Il n'est pas dit évidemment que les points indiqués se répètent d'une manière identique et restrictive dans tous les cas, puisque l'organisme promoteur dispose à cet égard d'un notable pouvoir de discrétion.

A côté de ce projet, il ne faut pas oublier tous les documents requis par la procédure d'expropriation des terrains, qui consiste à traduire la superficie choisie en termes de cadastre, après quoi le comité d'acquisition pourra procéder à l'évaluation des indemnités d'expropriation puis à l'expropriation des terrains définitivement retenus (cf. paragraphe 3).

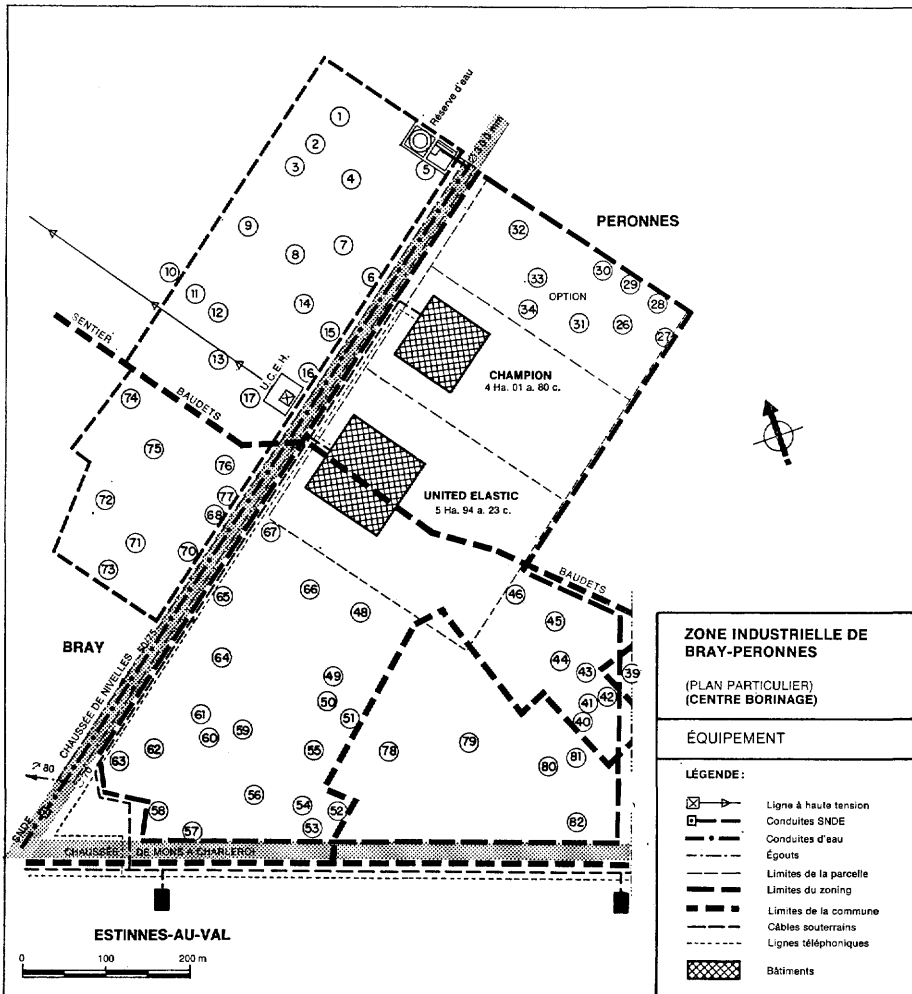
2. Compte tenu de ce qui précède, il n'est pas possible de déterminer un critère rigide sur la base duquel définir le rapport entre la réalisation du projet de la zone et son occupation concrète par des implantations industrielles.

Il y a des cas où la zone industrielle est expressément réalisée pour une industrie qui a manifesté son intention de s'implanter dans l'une des aires marquées comme zone industrielle possible ou déjà reconnue comme telle, mais non encore aménagée, ou même de s'implanter dans une aire qui n'a pas été destinée à des usages industriels (dans ce cas, l'intervention est possible lorsqu'il n'existe pas de conditions ni de contraintes particulières). Parfois même, la zone industrielle est aménagée antérieurement aux demandes présentées par les utilisateurs (auquel cas, en général, c'est la procédure précédemment évoquée qui est appliquée).

Étant donné que le rapport entre la réalisation de la zone et son occupation est surtout fonction des temps nécessaires pour la première opération et de la compatibilité entre ces temps et les besoins des entreprises, il faut accorder une certaine attention au temps requis pour l'exécution des diverses phases opérationnelles nécessaires pour la réalisation de la zone. Le temps moyen de réalisation est évalué par la majeure partie des organismes promoteurs⁽³⁾ à deux ans, dont une période variant entre 6 et 10 mois pour l'acquisition des terrains (exception faite des cas considérés comme très rares où il faut appliquer la procédure judiciaire), et le restant pour l'aménagement des terrains mêmes et la réalisation des principaux travaux d'infrastructure. Il est évident que les temps indiqués doivent être considérés comme « temps moyens », en raison notamment de la structure géophysique des sols, des distances variables qui séparent du réseau d'infrastructure existant, etc.

Il peut être envisagé de déroger aux temps moyens chaque fois que l'entreprise occupante s'est déjà présentée. Cette dérogation (qui permet

(³) Nous nous référons ici aux interviews.



de ramener les temps de réalisation à un an ou même moins) est possible grâce à une série de stratagèmes qui impliquent que les procédures officiellement prévues ne sont pas rigoureusement respectées : prime aux agriculteurs installés sur les terrains, engagement simultané de la procédure d'expropriation et de la procédure d'obtention des crédits assortis de facilités éventuelles, etc. Dans les cas comme celui qui a été évoqué, on procède notamment de manière que les travaux d'infrastructure et les opérations d'installation de l'entreprise industrielle soient effectués en parallèle.

En dehors de ce que nous venons de dire, il n'existe pas de données officielles sur le temps qui s'écoule entre l'aménagement anticipé d'une zone industrielle et le moment de son occupation. Les informations recueillies permettent, semble-t-il, d'affirmer que ce délai a été assez important tant que la gestion des zones était effectuée à l'échelon central, mais qu'il serait pratiquement négligeable pour les zones gérées par des intercommunales.

A ce propos, il conviendrait de signaler que la documentation consultée et les interviews donnent l'impression que les terrains aménagés à l'avance ne sont jamais très vastes ni très dispersés. On travaille généralement sur une zone ou un petit nombre de zones (pour chaque région couverte par une intercommunale), en se réservant d'étendre plus tard la gamme des interventions, et pour chaque zone on procède à l'acquisition et à l'aménagement intégral des terrains, tandis que les travaux d'infrastructure sont effectués seulement pour le premier stade que nous avons mentionné et petit à petit pour les stades ultérieurs.

3. L'acquisition de terrains est, dans le cadre décrit jusqu'à présent, l'une des opérations fondamentales, sinon la principale, du zoning industriel tel qu'il est défini en Belgique à des fins de développement économique et de distribution géographique des activités de production. La procédure généralement adoptée, même si elle n'est pas la seule, est celle de l'expropriation pour cause d'utilité publique et cette préférence s'explique par le caractère assez souple et élémentaire de la procédure introduite en la matière par la loi du 18 juillet 1959 et par le fait que cette procédure est (ou peut être) entièrement menée à bien par des organismes autres que l'organisme promoteur, ce qui le décharge d'une série de tâches. Les critères généraux en matière d'acquisition sont définis par ladite loi du 18 juillet 1959 à l'article 18. Le financement de l'opération est à la charge

de l'organisme promoteur qui, comme nous l'avons dit, peut avoir recours à cet effet à des crédits assortis de certaines facilités.

Pour plus de commodité, on peut grouper les opérations qui composent l'ensemble de la procédure en cinq tableaux :

1. Expropriation :
 - a)* définition du plan d'expropriation (plan cadastral);
 - b)* enquête préliminaire;
 - c)* demande d'un arrêté royal autorisant l'expropriation;
 - d)* arrêté royal;
 - e)* négociation des terrains par le comité d'acquisitions pour le compte de l'État;
 - f)* mise à disposition des terrains par l'intercommunale.

2. Financement :
 - a)* demande au comité d'acquisitions de l'estimation du coût du terrain;
 - b)* demande d'arrêté royal (ministère de l'intérieur) autorisant l'intercommunale à emprunter les fonds nécessaires pour l'acquisition;
 - c)* demande de crédit à l'institut de crédit (Crédit communal de Belgique ou Société nationale de crédit à l'industrie);
 - d)* demande d'octroi des bonifications d'intérêt au ministère des affaires économiques;
 - e)* obtention du crédit.

Une fois que la zone industrielle a été reconnue d'intérêt national ou régional (aux termes de la législation en matière d'urbanisme), l'État peut également intervenir directement pour le financement de l'acquisition des terrains. Cette éventualité semble toutefois être exceptionnelle, au vu des expériences effectuées jusqu'à présent, et l'État intervient financièrement beaucoup plus fréquemment dans les opérations qui suivent l'acquisition des sols.

4. 5. L'aménagement des terrains et la réalisation des principaux raccordements d'infrastructure (routes, voies ferrées, canaux, tuyaux d'écoulement

et de drainage, etc.) sont régis par des critères très voisins de ceux définis pour l'acquisition des terrains. L'exécution de ces opérations est à la charge de l'organisme promoteur. Pour leur fonctionnement, on procède avec des moyens analogues à ceux destinés à l'acquisition des terrains, mais tant pour les opérations d'aménagement que pour les opérations relatives à l'exécution des raccordements d'infrastructure et des infrastructures internes, l'organisme promoteur n'intervient dans le financement que dans la mesure où les autres administrations n'apportent pas de contribution spécifique (voir ce qui a été dit à propos des zones d'intérêt national et régional). Ce mécanisme de financement concerne les routes et les tuyaux d'écoulement et de drainage pour le réseau situé à l'intérieur de la zone jusqu'aux limites des lots peu à peu délimités, et pour le raccordement jusqu'au réseau préexistant. Pour le raccordement ferroviaire et les gares d'escale, il est prévu que la société ferroviaire participe au financement.

Les coûts des travaux d'infrastructure à l'intérieur des lots sont supportés directement par les entreprises qui s'y établissent.

Il ne faut pas oublier, dans le contexte qui nous intéresse, que la mise au point du plan de détail ou du projet de la zone comporte d'importantes marges de tolérance qui permettent, au fur et à mesure que les occupants se font connaître et manifestent leurs besoins, d'apporter des modifications et des révisions au projet initial.

6. En ce qui concerne le rattachement au réseau de distribution des principaux services (eau, gaz, électricité, téléphone, etc.), il s'effectue dans la plupart des cas après accord avec la société distributrice, avec un partage éventuel de la charge financière entre cette dernière et l'organisme promoteur. Ce n'est que dans des cas très rares que le coût de l'opération est supporté financièrement par le seul promoteur.

7. La loi déjà mentionnée du 18 juillet 1959 autorise explicitement l'État à construire à l'avance des bâtiments industriels (article 15), en vue de les vendre ou de les louer aux entreprises intéressées. Toutefois, bien que des efforts notables aient été faits dans ce sens à titre d'étude, de projet ou d'expérience et malgré le zèle manifesté dans ce domaine en Belgique par certaines sociétés spécialisées, les initiatives prises jusqu'à présent n'ont guère été satisfaisantes. L'aménagement de bâtiments industriels fait l'objet en Belgique — comme en général dans les autres pays —

des critiques habituelles relatives aux inconvénients de la standardisation et aux coûts élevés que l'opération présente tant qu'elle n'est pas réalisée sur une grande échelle et qu'elle ne trouve pas de bases suffisantes pour susciter à tout moment une demande adéquate de la part des occupants potentiels.

8. 9. La dotation de services communs à la zone n'est pas pratiquée en Belgique, même s'il ne manque pas d'exemples de mise en commun de certains services (gaz, vapeur, etc.).

De la même façon, l'entretien de la zone, une fois la phase de réalisation terminée, est confié aux occupants pour la partie comprise dans les lots qu'ils occupent et aux administrations compétentes pour les raccordements et les branchements extérieurs.

10. 11. On peut retenir, avec toutefois les exceptions susmentionnées, qu'il faut en moyenne deux ans pour réaliser une zone (ou pour le « premier stade »), mais il n'est pas facile d'attribuer une durée précise à chaque opération. On peut simplement citer en exemple, sans pour autant lui donner aucune valeur générale :

- élaboration du plan : 3 à 6 mois;
- acquisition des terrains : 6 à 12 mois;
- travaux d'aménagement, d'infrastructure et d'équipement : 10 à 12 mois.

De même, le coût des opérations indiquées varie notablement selon les cas et aussi, bien sûr, selon que l'État apporte ou non sa contribution. Très approximativement, on considère d'une façon générale que ce coût (brut) est d'environ un million de francs belges par hectare.

FRANCE

1. Dans l'expérience française de zoning, la définition du plan détaillé de la zone fait suite naturellement à l'exécution des enquêtes préliminaires sur tous les aspects essentiels relatifs au lancement de l'opération. Les conclusions auxquelles on parvient et les options ainsi définies permettent d'arrêter les critères qui doivent présider au projet d'équipement de la zone, projets distincts selon les lots et les tranches opératoires, qui sont en outre accompagnées d'un budget prévisionnel. Ces projets d'exécution constituent l'articulation instrumentale de l'avant-projet général qui, lui, spécifie les travaux à réaliser, leurs caractéristiques techniques et les investissements minimums nécessaires pour la première « tranche »⁽¹⁾.

Parfois, pour les zones plus importantes, l'avant-projet tout entier est conçu seulement en fonction de la première tranche, auquel cas les besoins en équipement sont envisagés dans l'optique de l'ensemble de l'intervention.

Le choix des tranches successives (superficie et position) est lié à l'échelonnement optimal des investissements. L'évaluation de base ne met pas seulement en cause des éléments purement techniques, mais aussi et surtout la connaissance des possibilités effectives d'acquisition des terrains. Les études à caractère technique doivent en tout cas être effectuées en temps utile pour permettre la coordination avec les responsables de l'acquisition des terrains et du financement de l'opération tout entière.

Les travaux relatifs à une seule zone sont subdivisés en trois catégories d'équipements :

- a) première : raccordements et branchements au réseau d'infrastructure existant;
- b) seconde : infrastructure desservant les lots à l'intérieur de la zone;

(1) Lorsque les dimensions de la zone sont réduites, les travaux sont généralement effectués en une seule fois.

- c) troisième : infrastructure à l'intérieur des lots. Le plan ne prend en considération que les deux premières, car la dernière reste en général à la charge des entreprises, exception faite de certains travaux d'aménagement du sol, de certains équipements communs et de la construction éventuelle de bâtiments à usage industriel.

Le problème le plus complexe auquel il faut faire face dans la rédaction du plan concerne les critères qui président aux modalités de sa réalisation, étant donné que normalement on ignore la nature des activités qui s'y implanteront. D'un autre côté, les SEM ont acquis sous l'égide de la SCET un bagage important d'expériences et de connaissances spécifiques, grâce auquel tant le lotissement (qui, comme on le sait, doit être approuvé à l'avance), que la conception technique proprement dite de la zone, tous deux orientés en fonction d'une vaste série de données statistiques, sont décomposés avec une exactitude suffisante pour permettre de déterminer avec quelque succès les diverses phases d'exécution des travaux. Une pratique maintenant confirmée amène à distinguer au départ les structures rigides (voies routières, voies ferrées, réseau d'amenée et d'évacuation des eaux) des structures plus élastiques qui peuvent être ajoutées pour arriver à l'ossature définitive. Ce sont essentiellement les premières qui déterminent le schéma de lotissement.

En particulier, la division de la zone en lots vise à définir, d'une part, la gamme des superficies qui seront demandées par les entrepreneurs et, d'autre part, le réseau des principaux raccordements routiers et ferroviaires. Lorsque les désirs des entrepreneurs ne sont pas connus à l'avance, le découpage des lots est effectué en adaptant au cas particulier les moyennes statistiques relevées pour les terrains vendus. En général, on prévoit une certaine souplesse dans les superficies pour faire face aux besoins probables des industries, c'est-à-dire un modèle pour les petits établissements et un modèle pour les lots qui pourront être raccordés.

En ce qui concerne la nécessité de fixer les superficies à relier au réseau routier et ferroviaire, on déduit des indicateurs statistiques que le besoin en raccordements augmente en même temps que les dimensions des lots. D'un autre côté, le projet de réseau routier et ferré respecte généralement le critère de la linéarité afin de garantir une vitesse maximum d'exécution. Les autres critères d'application générale sont :

- a) la forme des parcelles, étant entendu que la forme rectangulaire (où la longueur égale deux fois la largeur) semble la plus rationnelle;
- b) développement distinct du tracé des deux réseaux (ferré et routier);

- c) inclinaison par rapport à la limite des lots, pour permettre la plus grande économie d'espace possible, qui est de 60 % pour le réseau ferré et 90 % pour le réseau routier.

A l'intérieur de l'ossature principale, on regroupe ensuite les lots qui ont la même superficie et la même destination, en vue d'établir le réseau des branchements communs (comme l'énergie électrique de basse tension, les puits pour l'alimentation en eau industrielle, etc.).

Comme on le voit, le schéma de lotissement est très articulé et comprend tous les équipements éventuels, du fait qu'il doit constituer l'élément sur lequel se fonde l'approbation préfectorale. Toutefois, en vue de la réalisation, on préfère la solution anglo-saxonne des superblocs dans laquelle le réseau routier délimite des secteurs d'une superficie relativement importante qui sont ensuite découpés au moment de la présentation des demandes par les entreprises.

2. Dans le cas de la France, il est très rare qu'une zone soit aménagée en fonction des demandes d'une ou plusieurs entreprises, sauf dans la phase finale de réalisation. Durant l'exécution de la zone, une difficulté non négligeable se présente, à savoir la coordination des travaux avec leur échelonnement, dans la mesure où la nécessité de réaliser simultanément et à l'avance tous les raccordements peut parfois représenter une charge financière que le promoteur ne saurait soutenir; dans ces cas, on recourt naturellement au compromis optimal.

Les garanties relatives à l'exécution des travaux (modalités et temps) figurent normalement dans les « cahiers des charges de concession » qui font l'objet d'un accord entre les organismes locaux et les SEM. Après l'acquisition des terrains, les travaux d'équipement doivent suivre le plan suivant :

a) aménagement des terrains (en relation avec l'installation des infrastructures); travaux routiers, raccordement ferroviaire principal, aménagement des voies d'eau et des quais d'embarquement;

a1) travaux et équipements situés en dehors de la zone, mais la desservant :

— raccordements au réseau routier;

— raccordements au réseau ferré et aménagement des aiguillages;

- raccordements au réseau d'adduction d'eau, au réseau des égouts, du gaz industriel, de l'électricité à haute et basse tension, etc.;
 - constructions et installations nécessaires au financement des réseaux desservant la zone et, notamment, prises pour l'eau potable et stations d'épuration.
- b) réseaux et voies secondaires nécessaires à l'utilisation des lots, y compris les équipements communs éventuels.

Alors que les travaux indiqués sous *a)* et *a1)* peuvent être exécutés antérieurement aux localisations industrielles, les travaux désignés sous *b)* sont évidemment effectués en fonction des acquéreurs. Autrement dit, la tendance est de réaliser au début la structure extérieure à la zone, en se limitant au squelette de la structure intérieure, en attendant de connaître les désirs des occupants. En outre, lorsque l'exécution des travaux est divisée intégralement ou en partie en tranches opératoires, « aucune tranche ne peut être entamée avant qu'au moins la moitié de la tranche précédente ait été revendue ». S'il s'agit d'une première tranche, le réseau et les voies secondaires ne peuvent être entrepris, sauf autorisation de l'autorité compétente, s'il n'y a pas de promesse définitive d'achat pour la moitié au moins de la tranche⁽²⁾.

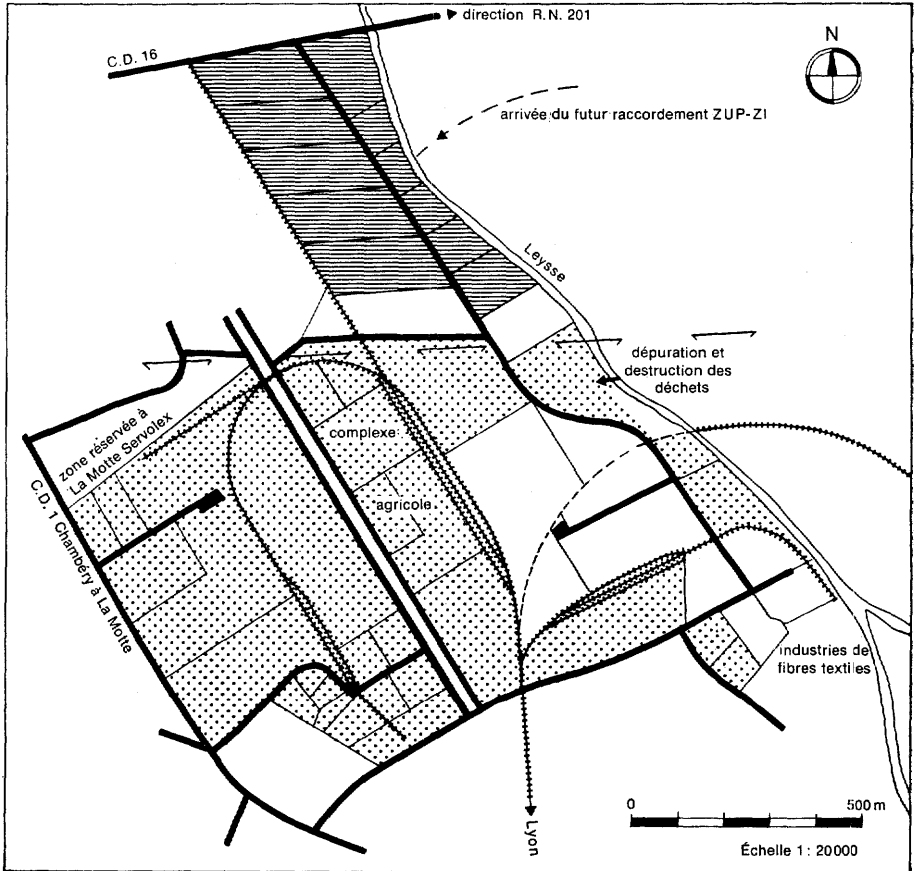
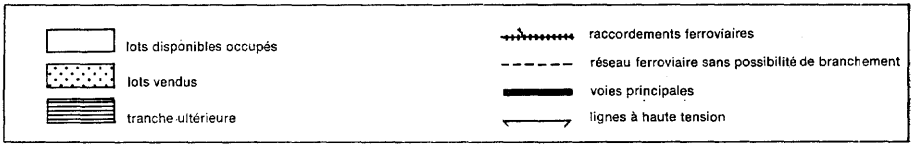
Les documents dont on dispose ne permettent pas d'apprécier avec précision l'intervalle de temps qui s'écoule entre l'acquisition et l'occupation des terrains. Selon la SCET, cette période ne devrait pas, pour être optimale, dépasser les 5 ans, mais souvent cette limite n'a pas été respectée.

3. L'acquisition des terrains choisis pose un premier problème, à savoir trouver la procédure la plus rapide possible afin d'éviter la hausse des prix. Pour éviter la spéculation, il a été arrêté en 1962 une mesure qui introduit la notion de « zone d'aménagement différée » (ZAD), sur laquelle l'organisme local peut exercer un droit de préemption (cette règle n'est pas étendue à tout le pays).

L'acquisition des terrains s'effectue soit à l'amiable, soit par expropriation, et elle est en général effectuée par la société chargée de travaux, mais il ne faut pas exclure l'action directe de l'organisme local promo-

(²) Cf. « Cahiers des charges de concession », titre, 1, article 2.

IMPLANTATION DE LA ZONE INDUSTRIELLE DE CHAMBERY
 (situation en octobre 1968)



teur, qui peut éventuellement échanger les terrains intéressés contre d'autres dont il est propriétaire. L'organisme pourra également céder à la SEM les terrains soit à aménager, soit à équiper.

La procédure à l'amiable est de loin préférable, car l'expropriation, malgré l'ordonnance du 23 octobre 1958 qui a institué une procédure d'urgence, reste toujours d'une lourdeur considérable. La loi prévoit qu'on ne peut avoir recours à l'expropriation que si toute tentative de conciliation a échoué, mais un accord à l'amiable peut être conclu même après la déclaration d'utilité publique⁽³⁾. La procédure à suivre pour l'accord à l'amiable est beaucoup plus facile : les indications du cadastre doivent être complétées par deux documents, le plan parcellaire qui énumère les parcelles comprises dans la future zone et l'enquête parcellaire qui recense les propriétaires, en précisant la superficie appartenant à chacun. Après avoir demandé l'avis de l'administration des domaines, les offres sont avancées sur cette base. En aucun cas, selon le cahier des charges de concession, le prix ou l'indemnité fixés ne peuvent être supérieurs à ce qui a été établi par les domaines ou par la commission de contrôle des opérations immobilières. Si la société chargée des travaux procède à l'acquisition des terrains à l'avance, elle achète à ses risques et périls.

Lorsque les terrains portent encore des constructions, la société devra les démolir et, s'ils sont encore occupés, veiller à leur évacuation et au relogement des occupants (en accord avec les organismes intéressés).

Le financement de l'opération est en grande partie assuré par les prêts octroyés par le pouvoir central aux collectivités locales : il s'agit essentiellement de prêts du FNAFU.

4. Comme nous l'avons déjà dit, les travaux d'aménagement des terrains à l'intérieur des lots sont à la charge des occupants. Exceptionnelle-

⁽³⁾ La procédure est la suivante :

- La déclaration d'utilité publique est précédée d'une enquête qui porte sur l'intérêt du projet. Cette déclaration résulte soit d'un décret en Conseil d'État, soit d'un arrêté ministériel ou préfectoral, mais elle ne crée aucun droit particulier au profit de l'expropriant.
- Ultérieurement, l'arrêté de cessibilité délimite exactement en fonction d'une autre enquête particulière les biens à exproprier.
- A défaut d'accord amiable, l'autorité judiciaire prend l'ordonnance d'expropriation.
- La décision du juge qui fixe l'indemnité doit couvrir l'intégralité du préjudice causé par l'expropriation.
- La prise de possession par la collectivité des biens expropriés.

ment, s'il y a lieu de faire des travaux de remblai, le coût est ventilé sur toute l'extension de la zone.

5. 6. Le régime de réalisation et de financement varie en partie selon qu'il s'agit d'infrastructures intérieures ou extérieures (*) à la zone :

- a) Les infrastructures comprennent tous les types de raccordement ou de branchement à l'intérieur du périmètre de la zone et sont réalisées par la SEM (ou par le promoteur), qui est généralement tenu de lancer un appel d'offres pour leur exécution (pour les branchements, il y a en général des accords qui peuvent notamment comporter des modalités différentes de division de la charge, accords qui sont passés avec les organismes qui gèrent le service). Le financement est supporté par les collectivités locales qui peuvent bénéficier d'avances du FNAFU ou de prêts des établissements de crédit spécialisés ou, enfin, d'aides à fonds perdus octroyées par les administrations centrales pour certaines catégories de travaux (ces aides, sur avis favorable de l'organisme local, peuvent aussi être octroyées à la SEM). Les dépenses afférentes aux infrastructures intérieures aux lots sont à la charge des occupants.
- b) Les infrastructures extérieures sont, comme on le sait, réalisées par la SEM, dans le cadre d'une convention. Le financement est à la charge du promoteur lorsque l'infrastructure dessert exclusivement la zone (ce qui est rare), ou bien il est partiellement couvert par des aides de l'État (ministères, FNAFU) et par la participation de certains organismes compétents (tels l'EDF, les PTT, la SNCF, les Ponts et Chaussées).

Tant pour les infrastructures intérieures que pour les infrastructures extérieures, les administrations compétentes apportent généralement leur concours technique.

7. 8. Jusqu'à présent, la construction de bâtiments à usage industriel a été assez rare en France, malgré un premier programme spécial pour les zones sous-développées et de reconversion, lancé par la SCET en 1962. Un nouveau programme a cependant été mis au point en 1969, dont l'orientation est un peu plus différenciée géographiquement. En général, ces bâtiments sont conçus comme des mesures destinées à promouvoir la vente de terrains équipés dans les zones industrielles, mais parfois la SCET est

(*) Voir point 1. 2.

intervenue directement dans la rédaction de projets de bâtiments, à la demande des entrepreneurs (ou des SEM).

Leur financement est assuré, en partie, par le capital social des SCIBI — les sociétés immobilières constituées à cet effet par la SCET et par la Caisse des dépôts et consignations — et en partie par des prêts à long terme accordés par les caisses d'épargne, prêts garantis par les collectivités locales intéressées.

Les avantages pour les industriels sont surtout représentés par des temps beaucoup plus brefs pour le lancement de la production et par la possibilité de connaître à l'avance le coût exact de l'opération. Pour ces raisons, les bâtiments à usage industriel se sont avérés surtout utiles pour la politique de décentralisation des industries.

En établissant les projets de standards, la SCET a cherché à concilier des exigences qui ne sont pas homogènes, pour offrir un service adapté au plus grand nombre d'activités de production. Pour résoudre ces problèmes, on a fixé les conditions suivantes pour l'établissement des projets :

- la superficie du terrain doit permettre d'au moins doubler la construction;
- les bâtiments sont destinés à des industries légères (moyennes et petites) et peuvent donc être réalisés sur des zones industrielles « légères » non reliées au réseau ferré;
- l'armature est constituée d'un support à « parapluie », sur lequel ne sont pas branchés les éventuels équipements d'entretien;
- les projets sont calculés compte tenu des possibilités d'extension;
- l'éclairage naturel doit être utilisé au maximum;
- la superficie libre intérieure ne doit pas s'écarter des valeurs moyennes requises par les industries;
- la réalisation s'effectue en deux temps:

a) Préconstruction : élaboration des études préliminaires et d'un plan général à soumettre à la SCIBI. Une seconde série d'études permet d'adapter le projet au terrain, dans un délai maximum de deux mois. Deux mois sont encore nécessaires pour consulter les entreprises et se mettre d'accord avec elles. Le temps d'exécution ne diffère pas de celui qui est nécessaire pour les bâtiments « sur mesure », mais en utilisant le même schéma de construction on peut économiser jusqu'à un mois.

- b) **Personnalisation** : les travaux qui caractérisent le bâtiment comprennent en général l'installation de chauffage, l'installation électrique, la décoration et les travaux complémentaires (trois mois sont nécessaires). Dans l'ensemble, les activités de production peuvent commencer 3 à 4 mois après la décision.

Comme on le voit, la procédure définie par la SCET peut ouvrir des possibilités nouvelles et importantes pour l'emploi des bâtiments à usage industriel, étant donné les temps très réduits qu'elle permet de respecter.

9. Le cahier des charges de cession et le cahier des charges de concession réglementent très en détail la gestion et l'entretien de la zone : nous en rappellerons les dispositions principales.

Jusqu'au moment où les travaux, les installations et les bâtiments à usage industriel sont remis aux organismes qui les gèrent ou qui les acquièrent, la SEM est tenue de les maintenir en parfait état. Si la remise s'effectue avant la réception définitive des travaux, l'entretien sera à la charge des entrepreneurs jusqu'à la réception définitive.

Ensuite, chaque catégorie d'équipement passe sous la responsabilité des organismes visés par les dispositions administratives.

En ce qui concerne le réseau principal d'intérêt commun (raccordement principal à la voie ferrée, canalisation commune), la collectivité peut choisir entre deux solutions :

- a) les équipements peuvent devenir de la compétence de la collectivité locale intéressée qui en assure l'entretien et la gestion;
- b) ils peuvent devenir propriété indivise des acquéreurs des divers lots, auquel cas une société est constituée. Il est évident que la première solution est beaucoup plus coûteuse pour la collectivité.

10. 11. Les seules données dont nous avons pu disposer concernent le temps moyen qui s'écoule entre le repérage du terrain et le début des premiers travaux d'équipement, soit souvent plus de deux ans.

Pour la durée des opérations d'infrastructure, une indication indirecte est fournie par la période de validité de la convention de concession : 10 ans, pouvant être prorogés jusqu'à 15 ans à compter de la stipulation.

Le coût moyen des travaux d'équipement est évalué à 150 F le m².

ALLEMAGNE

On ne peut parler de plan de détail dans le cas de la simple réservation d'aires industrielles, même si les raccordements au réseau d'infrastructure des aires réservées sont prévus dans le plan régulateur.

Du fait que la simple réservation est la règle en Allemagne dans le domaine du zoning industriel, il n'y a lieu de s'arrêter que brièvement sur les cas où les aires comprises dans la zone sont également acquises et équipées pour des usages industriels. Généralement, en effet, c'est au moment même de la définition de la zone dans le cadre du plan que sont prévus les raccordements de la zone au réseau d'infrastructure et au réseau de distribution des services. Dès l'approbation du plan, la réalisation des raccordements incombera aux administrations compétentes (commune, comté, district et Land ainsi que le gouvernement fédéral) pour les raccordements d'infrastructure et aux sociétés intéressées, en ce qui concerne les services, par le biais éventuellement de conventions stipulées avec les administrations. La tâche de l'organisme promoteur sera d'aménager les terrains.

L'activité de promotion pour attirer les localisations industrielles semble normalement suivre la création de la zone, c'est-à-dire que la procédure suivie est de définir les localisations industrielles possibles puis d'équiper les terrains qui leur sont destinés.

Le caractère non institutionnel des expériences de zoning industriel en Allemagne ne permet pas de fournir de plus amples détails ni d'indiquer les normes effectives d'exécution (qui n'existent pas). Pour ce qui est des équipements particuliers (par ex. les bâtiments à usage industriel), il existe quelques expériences qui ne permettent pas de tirer des conclusions générales ⁽¹⁾.

(1) Voir Haute Autorité de la CECA : les bâtiments industriels dans la politique de développement régional dans la république fédérale d'Allemagne, Luxembourg, 1965.

ITALIE

1. 2. Après l'élaboration de l'hypothèse de développement, les projecteurs définissent les lignes générales d'infrastructure des agglomérations.

Dans les directives adressées aux consortiums pour la rédaction des plans régulateurs territoriaux, le comité interministériel pour les interventions publiques dans le Midi précise qu'il n'y aura lieu de prévoir que les travaux à charge des consortiums, tout en indiquant en principe les besoins en infrastructure générale, en travaux publics et en services qui découlent de l'industrialisation des aires et des noyaux. Le plan de coordination ajoute ensuite que les plans régulateurs territoriaux seront articulés en tranches successives de réalisation et fourniront des détails quant à la réalisation, à la gestion et à l'entretien des ouvrages.

Un examen même superficiel des plans régulateurs territoriaux révèle toutefois que ces directives n'ont pas été pour l'essentiel respectées. Il prévoit des tranches opératoires et des charges financières y relatives, mais très souvent il a été seulement prévu le besoin total en équipement, tant pour les travaux à l'intérieur des agglomérations que pour les travaux de raccordement aux autres zones définies au moment du choix de l'utilisation du sol.

On peut donc dire, eu égard notamment au rôle opérationnel que jouent les plans régulateurs territoriaux, que leur articulation définitive ne constitue pas un plan de détail proprement dit, mais plutôt un point de référence dont il faut tenir compte lors du projet d'exécution de chaque ouvrage.

La conception de l'infrastructure de raccordement extérieure s'oriente en fonction des lignes de programme (existantes ou prévues) des administrations centrales, des services publics intéressés et surtout de la Caisse pour le Midi qui en sera l'exécutif responsable.

En revanche, le schéma de l'infrastructure intérieure s'articule en fonction des besoins des industries déjà implantées, compte tenu du nombre

prévu de personnes que la zone pourra occuper au cours du développement des diverses phases. Ce schéma est difficile à appliquer d'une façon générale, puisque les catégories de travaux prévus varient notablement selon les plans.

Normalement, on n'effectue pas de prélotissement pour l'agglomération tout entière. En général, les plans régulateurs territoriaux distinguent les aires d'implantation à réserver aux activités de production selon leurs dimensions, en favorisant la localisation de la grande industrie (en vue de l'exploitation des services d'urbanisme).

Toutefois, du fait que les plans régulateurs territoriaux sont non seulement des plans de secteur, mais aussi des plans d'urbanisme, les projets opèrent aussi un zonage à l'intérieur des agglomérations, en arrêtant le règlement d'utilisation du sol que les entreprises devront respecter lorsqu'elles s'installeront dans les zones. A titre d'exemple, le périmètre de l'agglomération principale de Catane inclut :

- les zones industrielles
- les zones commerciales (magasins et entrepôts)
- les zones artisanales (activité de production occupant moins de 30 personnes)
- les zones pour les implantations d'infrastructures
- les zones vertes.

En revanche, un lotissement est prévu, mais pas dans toutes les agglomérations, en vue de la réalisation des travaux. A ce propos, on peut tracer une démarcation assez nette entre l'expérience des zones continentales et celle des zones insulaires.

Dans les régions à statut spécial (du moins à Catane et à Cagliari), on adopte la technique de la division en blocs, en commençant généralement par les aires limitrophes des infrastructures existantes, où seront ensuite concentrées les interventions d'infrastructure. Lorsque le bloc est saturé par les implantations et complètement équipé, on passe à une nouvelle section. Toutefois, il est évident que pour pouvoir procéder au lotissement, il faut avoir déjà acquis les terrains intéressés. Or, la majeure partie des consortiums ne possèdent pas une autonomie financière suffisante pour pouvoir acquérir les aires avant les implantations (ou tout au moins les aires qui de par leur position stratégique déterminent le prix sur le marché des superficies environnantes). En général, donc, dans le sud continental qui

ne bénéficie pas des importants avantages supplémentaires octroyés à la Sicile et à la Sardaigne, le lotissement s'effectue en même temps que les demandes de localisation des industries.

Il convient d'ajouter, enfin, à propos de la réalisation du plan de zone, que les tranches théoriques calculées par les plans régulateurs territoriaux n'ont pas jusqu'à présent correspondu aux tranches « historiques ». Cela vient surtout des conditions imposées par la Caisse pour le Midi, qui contrôle en grande partie le financement des travaux. Jusqu'à la rédaction du plan de coordination, la Caisse n'a pas jugé opportun de s'engager en finançant les équipements réalisés avant les implantations, étant donné notamment le nombre important de demandes provenant des consortiums. A partir de 1966, le plan précité a décidé que les organismes promoteurs devaient choisir parmi les agglomérations celles qui étaient « prioritaires », et procéder alors à la réalisation complète de l'infrastructure.



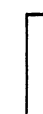




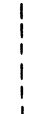

Cette mesure semble avoir permis à la Caisse d'échelonner ses propres financements et d'inverser l'ordre des opérations implantation-équipement.

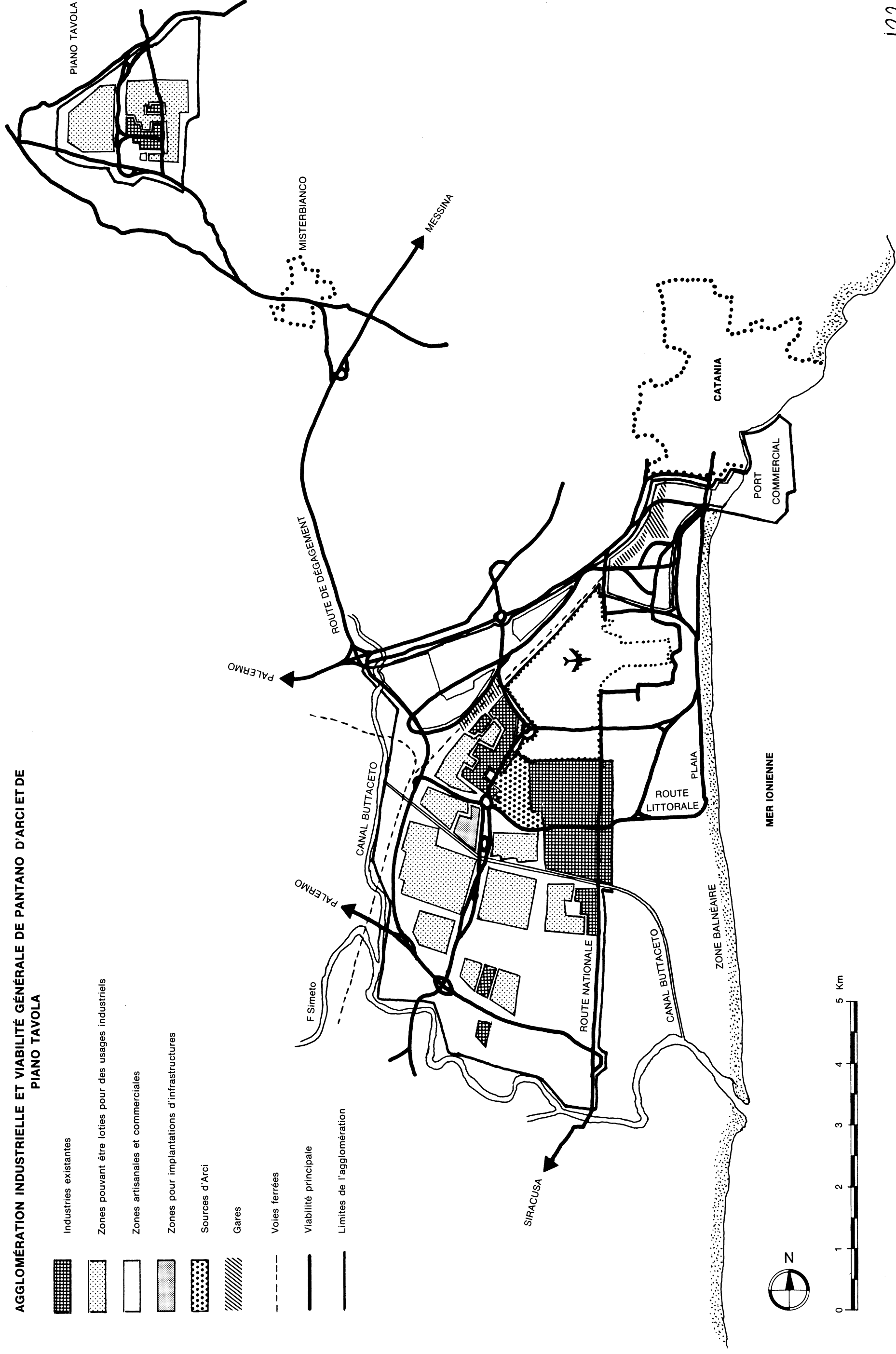
3. L'acquisition des terrains à céder aux industries et/ou des aires nécessaires à la construction des équipements peut s'effectuer soit à l'amiable, soit par expropriation.

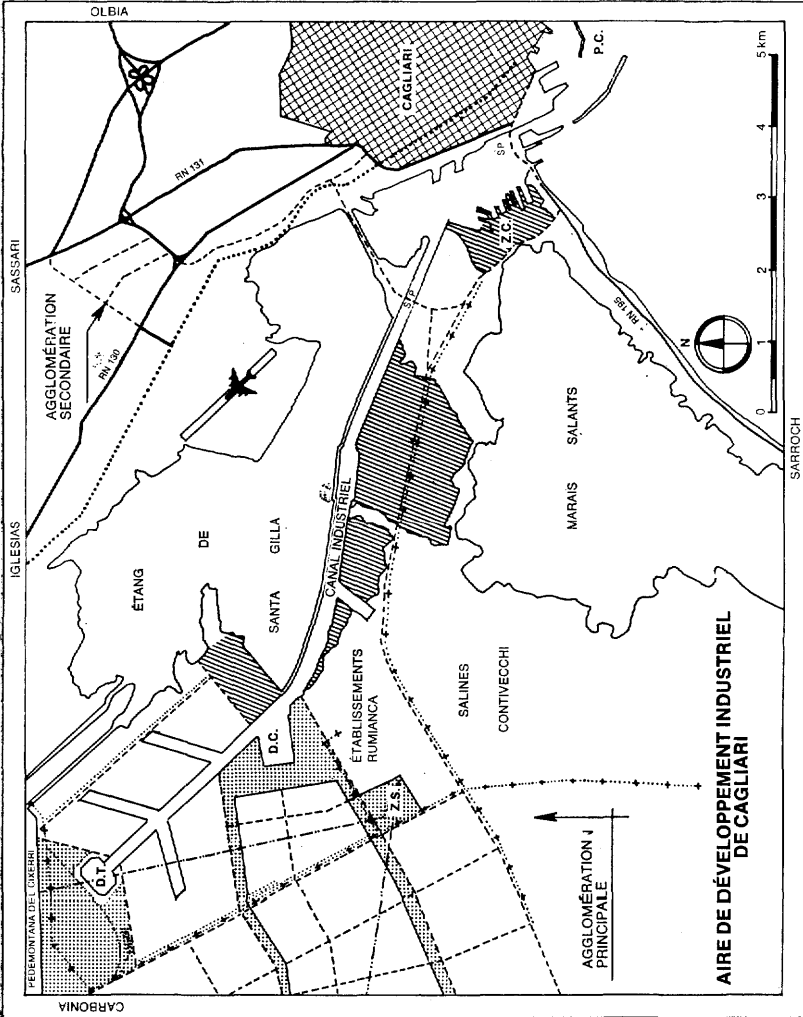
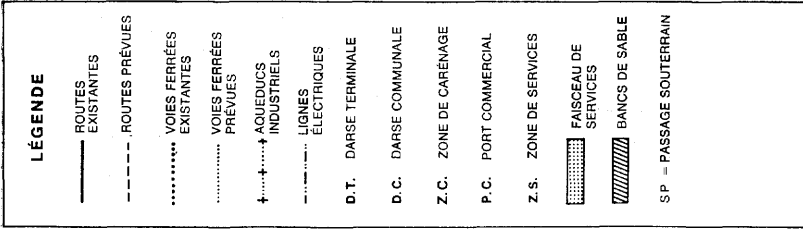
La loi instituant les consortiums de développement (loi n° 634 de 1957) leur a reconnu la faculté de procéder à une expropriation sur la base d'une déclaration d'utilité publique, d'impossibilité d'ajournement et d'urgence des travaux nécessaires à l'industrialisation.

Le premier élément à éclaircir, car il fait encore aujourd'hui l'objet de controverses, concerne les rapports entre l'ouverture de la procédure et l'approbation des plans régulateurs territoriaux. Après l'adoption des mesures prévoyant l'approbation conjointe du plan régulateur et du statut du consortium, la loi n° 555 de 1959 a disjoint les deux moments, en reconnaissant la naissance juridique de l'organisme au moment de l'approbation du statut. Mais comme cette disposition n'ajoutait rien au texte antérieurement en vigueur à propos de la déclaration d'utilité publique, le problème s'est alors posé de savoir si le consortium pouvait ou non provoquer l'expropriation dans l'intervalle qui sépare sa création de l'approbation définitive du plan.

AGGLOMÉRATION INDUSTRIELLE ET VIABILITÉ GÉNÉRALE DE PANTANO D'ARCI ET DE PIANO TAVOLA

-  Industries existantes
-  Zones pouvant être loties pour des usages industriels
-  Zones artisanales et commerciales
-  Zones pour implantations d'infrastructures
-  Sources d'Archi
-  Gares
-  Voies ferrées
-  Viabilité principale
-  Limites de l'agglomération





D'une part, il était évident que la solution négative aurait paralysé l'activité du promoteur pendant tout le temps — considérablement long — nécessaire à la rédaction du plan et à son examen par les instances centrales, mais, d'autre part, le recours à l'expropriation sans l'appui d'un plan systématique aurait abouti à une expansion hasardeuse et désordonnée des implantations, pouvant même compromettre l'équipement rationnel de la zone.

Dans la confusion qui a suivi cet état de fait, les consortiums se sont tournés franchement vers la seconde solution, ce qui a provoqué des effets faciles à imaginer et déclenché une foule de contestations juridiques. C'est ce qui explique la prise de position ultérieure du comité interministériel pour le Midi qui, dans une circulaire de 1963 (n° 5279), reconnaissait la faculté d'expropriation, même en l'absence d'un plan régulateur, mais recommandait en même temps au consortium de ne satisfaire les demandes des entrepreneurs que lorsque les aires s'inséraient dans les prévisions du plan et lorsque l'action ne pouvait être différée en raison de l'urgence de la situation. La solution intermédiaire adoptée subordonnait pratiquement les demandes à l'approbation du projet préliminaire et demandait en même temps à l'autorité de tutelle de faire preuve d'une plus grande vigilance. Toutefois, cette attitude ouverte de l'organe interministériel se heurte encore aujourd'hui à une jurisprudence beaucoup plus rigide et restrictive, ce qui l'a finalement empêché de mettre fin définitivement à la controverse. Il faut considérer, en dernière analyse, que l'approbation finale du plan régulateur territorial représente aussi une garantie de stabilité et de certitude pour la localisation de l'industrie.

Abstraction faite, donc, de la querelle purement juridique, le recours à l'expropriation, même s'il prévaut, est loin d'être l'instrument préféré des consortiums pour acquérir des terrains.

La procédure en vigueur est réglementée par un système particulier de dispositions qui abrègent les délais normalement nécessaires pour effectuer les opérations. Le consortium, après avoir établi la liste des biens à exproprier, en précisant le prix offert pour chaque bien et les éléments cadastraux nécessaires à l'identification des biens et des propriétaires, demande au préfet de publier cette liste. Trente jours après la publication, le préfet ordonne que soit effectué le paiement ou le dépôt de la somme offerte et prononce le décret d'expropriation. En cas de contestation entre les parties, l'indemnité d'expropriation doit être déposée dans un délai de 30 jours à compter de la date de mainlevée ou de remise du bien.

La loi oblige les consortiums à utiliser les immeubles expropriés dans les cinq années qui suivent le décret y relatif, puisque passé ce délai les anciens propriétaires ont droit à la restitution. Le caractère impératif de ces délais hypothèque les activités du consortium, en raison des multiples difficultés et des lenteurs bureaucratiques qui caractérisent l'exécution de l'équipement. Naturellement, il est toujours possible d'y remédier par une acquisition à l'amiable.

Pour le financement, le consortium peut obtenir de la Caisse pour le Midi une aide pour les charges afférentes à l'expropriation des terrains destinés aux infrastructures, et un financement pour les immeubles à céder aux industries ou nécessaires pour l'implantation de bâtiments à usage industriel. Parfois, mais rarement, l'entrepreneur verse d'avance l'indemnité d'expropriation fixée.

4. 5. 6. Nous avons déjà signalé que l'aménagement des raccordements de la zone à l'agglomération urbaine n'est pas de la compétence des consortiums. Le plan de coordination plusieurs fois mentionné dresse une liste très détaillée des travaux entièrement effectués par la Caisse, à savoir :

- les raccordements ferroviaires prévus dans la première phase d'exécution;
- les branchements routiers et les dégagements de l'agglomération prévus dans la première phase;
- l'approvisionnement en eau potable et industrielle (réseau d'adduction des sources, travaux et installations connexes);
- le réseau principal d'adduction et de distribution de gaz, de méthane, d'huile et liquides industriels;
- l'excavation, l'aménagement et l'achèvement des ports.

Restent en revanche, à la charge des consortiums :

- l'aménagement des terrains (nivellement, déblaiement, consolidation, etc.);
- les travaux routiers à l'intérieur de l'agglomération, mais desservant tous les lots (axe équipé, voie de pénétration);
- les branchements et le réseau de distribution pour l'eau industrielle et potable;
- les collecteurs, le réseau de récolte et les installations de traitement des eaux usées;

- le réseau de distribution du gaz, du méthane, de la vapeur, etc.;
- le branchement et la distribution de l'énergie électrique (voir ci-après);
- certains équipements portuaires d'accès et de service qui ne sont pas de la compétence de la Caisse ou d'autres administrations centrales;
- le branchement et la distribution du téléphone (l'exécution est de la compétence de la compagnie des téléphones, la SIP);
- les services à caractère collectif (bureaux du consortium, équipements de transport, entrepôts, etc.).

Pour cette seconde catégorie d'équipements, le consortium peut demander à la Caisse une contribution en compte capital couvrant jusqu'à 85 % de la dépense, selon les procédures détaillées et les modalités d'octroi qui ont été fixées. L'aide peut aussi revêtir la forme de bonifications d'intérêts sur les opérations de financement entreprises par les consortiums. Pour les 15 % restant, les consortiums bénéficient ensuite d'avances. Dans les îles, ce restant est en général couvert par des aides de la région.

Il existe des conditions particulières de financement pour les infrastructures d'électrification dans les aires et les noyaux. Une convention passée entre la Caisse pour le Midi et l'organisme national pour l'énergie électrique (ENEL) régit la répartition respective des charges, et fixe pour les travaux à la charge de la Caisse la part qui incombe au consortium.

Les raccordements et les branchements de l'établissement jusqu'à la limite des lots sont réalisés par les industries, et leur exécution fait l'objet d'une convention directe avec l'entreprise chargée des travaux. Pour la construction de ces ouvrages, les entrepreneurs peuvent avoir recours à des aides octroyées par la Caisse.

Comme on le voit, tous les équipements bénéficient intégralement ou partiellement d'une aide financière de la Caisse. En pratique, aucun ouvrage n'est entrepris sans l'assurance que des avances ou des contributions adéquates seront obtenues, et il faut y voir certainement le principal motif de la confusion qui règne dans le maniement du zoning italien. On peut considérer comme une confirmation probante l'exemple des agglomérations siciliennes et sardes, où la participation ultérieure de l'organisme territorial joue un rôle qui dépasse son importance relative, ce qui accélère le déroulement de toutes les activités du consortium.

7. En Italie, l'aménagement de bâtiments à usage industriel, à vendre ou à céder aux entreprises, en est encore au stade de l'étude et de la mise en projet, même si certains plans régulateurs territoriaux (par exemple ceux de Bari et de Catane) en prévoient la réalisation.

Les dirigeants des consortiums ne semblent pas avoir une grande confiance dans la capacité « promotionnelle » de ces instruments, puisque les caractéristiques de standardisation excessive préconisées par la Caisse pour le Midi en limitent l'emploi aux seules industries légères de transformation.

8. 9. La réalisation de services communs, comme le gaz, la vapeur, est assez rare, mais s'inscrit, lorsqu'elle est prévue dans les lignes générales décrites ci-dessus.

La gestion et l'entretien des ouvrages d'infrastructure représentent ensuite une lourde charge que les consortiums ne réussissent pas toujours à supporter (même si les travaux qui leur sont confiés représentent en pratique la seule viabilité interne et les ouvrages hydrauliques).

Les consortiums peuvent assurer la gestion et l'entretien soit directement, soit en ayant recours à des services spécialisés qui opèrent sur l'ensemble du territoire. Dans ce dernier cas, les rapports avec l'industrie sont réglementés par des conventions spéciales qui prévoient les conditions d'utilisation. Les prix et les loyers sont, en revanche, fixés sur proposition de l'organisme spécialisé et sur la base de critères généraux arrêtés à l'échelon central. En d'autres termes, le consortium reste à l'écart de l'accord passé entre l'organisme et l'industrie.

La couverture des dépenses est en général répartie entre les communes membres (pour l'éclairage, les routes, les égouts), mais la Caisse peut verser des avances pour la gestion.

10. Les moyennes relatives au temps d'exécution des opérations considérées jusqu'à présent sont disponibles en ce qui concerne la préparation du plan (de 2 à 5 mois) et l'aménagement des raccords d'infrastructure. Le temps moyen des réalisations d'une œuvre quelconque oscille entre 2 et 3 années et les retards sont dus uniquement à la lenteur bureaucratique avec laquelle la Caisse approuve les projets.

PAYS-BAS

1. Le plan de détail, ou projet d'exécution, de la zone industrielle est aux Pays-Bas défini dans le cadre du plan communal, au moyen de l'établissement de cartes ad hoc, à une échelle extrêmement réduite. La phase de mise en projet spécifique de la zone industrielle est relativement importante. C'est pourquoi nous examinerons un cas particulier, en mettant en relief les caractéristiques les plus intéressantes.

La commune de Leek, qui fait partie de la province de Groningue (dans laquelle elle représente un pôle secondaire de développement, situé à environ 15 km du pôle primaire représenté par le chef-lieu), a inséré dans son plan des terrains industriels représentant au total 70 ha. Une partie de l'aire disponible est déjà occupée par des industries, alors qu'une autre partie (qui prolonge sur le plan la première) est en cours d'aménagement (voir carte).

Dans le cas de Leek, la mise en projet de la zone industrielle comporte, outre le choix des sols (lequel ne pose pas de problèmes particuliers, puisqu'en tant que sols plats et sablonneux, ils ne demandent pas de travaux spéciaux de fondation), la configuration très détaillée des lots prévus, des voies d'accès, des zones vertes comprises dans les lots, du réseau routier intérieur, du raccordement ferroviaire, du réseau intérieur de distribution de l'eau et de l'électricité, du réseau intérieur et de raccordement pour les tuyaux d'écoulement et de drainage.

La nature des terrains facilite la juxtaposition de lots petits et moyens, selon un schéma destiné à faciliter les économies d'échelle liées à la dotation en services communs. La standardisation des lots s'effectue selon une classification de principe par catégories de dimensions, qui tient compte d'un développement industriel essentiellement lié à l'installation d'implantations industrielles de dimensions moyennes.

2. Le plan de zone est généralement réalisé par tranches successives qui correspondent à des stades de réalisation souvent prévus du début à la

fin de la réalisation totale de la zone. Si l'on ne peut donc établir une relation précise (et encore moins nécessaire) entre les demandes présentées par les industries désireuses de s'installer dans la zone et le temps de réalisation de cette même zone, on peut toutefois dire que dans la majeure partie des cas, l'aménagement des zones, même s'il ne porte pas sur la totalité des infrastructures et des équipements, précède les demandes des industriels.

Cela vaut surtout pour les expériences de zoning industriel les plus répandues aux Pays-Bas, celles des industries de moyennes et petites dimensions. En particulier, dans les communes de faible poids démographique, le développement industriel est surtout axé sur des industries légères qui peuvent être même situées à proximité des zones résidentielles, sans que cela comporte beaucoup d'inconvénients.

En revanche, lorsqu'il s'agit de grandes implantations industrielles, notamment de production de base, l'intervention publique se situe plutôt au niveau de l'aménagement d'infrastructures et d'équipements importants, et appartient moins spécifiquement au domaine de l'intervention de zoning industriel au sens propre ⁽¹⁾.

Dans tous les cas, les temps de réalisation des zones industrielles et des infrastructures et équipements relatifs, ainsi que les temps de réalisation des grands travaux d'infrastructure pour les implantations industrielles les plus importantes, ne semblent pas poser de problèmes.

3. Les communes acquièrent les terrains compris dans les zones industrielles définies dans leurs plans, aux prix du marché, soit par négociation à l'amiable, soit par procédure d'expropriation, auquel cas le prix ne diffère d'ailleurs pas notablement du prix du marché). Le financement de l'opération est à la charge des finances communales qui, aux Pays-Bas, peuvent être complétées grâce à un fond spécial créé à cet effet par le gouvernement depuis 1961 ⁽²⁾.

4. L'aménagement des terrains, étant donné la nature particulièrement favorable des sols aux Pays-Bas, ne pose pas en principe de problèmes

(1) Pour 1968, des crédits de 240 millions de florins ont été par exemple affectés à des travaux d'infrastructure, dont la moitié pour le Nord, destinés principalement à l'amélioration des équipements portuaires.

(2) Dont peuvent bénéficier seulement les zones de développement.

particuliers. Il est effectué directement par l'administration communale et financière grâce à des crédits propres.

5. La majeure partie des infrastructures à l'intérieur des aires industrielles et des raccordements qui les relient au réseau préexistant est réalisée par les administrations communales. Dans certains cas, des aides peuvent être prévues qui sont à la charge du gouvernement central, mais il n'existe pas de règle précise relative à une concession uniforme de ces aides. Les voies situées à l'intérieur de la circonscription communale sont financées par la commune. Les routes plus importantes sont classées en routes provinciales et routes d'État et sont financées par les administrations compétentes.

Les voies ferrées sont normalement financées par le gouvernement central. Cependant, pour ce qui est du zoning industriel, il y a des exceptions. Par exemple, dans le cas déjà cité de Leek, le raccordement ferroviaire qui dessert la zone (pour le seul transport de marchandises) a été financé et réalisé par la commune.

Le réseau des égouts ainsi que le réseau des canaux et des voies d'eau ont été financés par les administrations communales.

6. Les branchements au réseau de distribution de l'électricité sont réalisés et financés par les sociétés régionales qui gèrent ce service dans la circonscription compétente. Étant donné la présence de gaz dans le sous-sol néerlandais (surtout dans le Nord), la distribution de cette source d'énergie revêt aussi une grande importance : le réseau est réalisé généralement par les communes et financé par elles. Dans certaines provinces, par exemple dans la Drenthe, des prix spéciaux sont pratiqués en faveur des industries.

Le réseau hydraulique est géré par les communes qui veillent à la réalisation des branchements aux zones et à celle des réseaux intérieurs.

Les lignes téléphoniques sont gérées par le siège central et la société qui les gère réalise les branchements qui intéressent la zone industrielle.

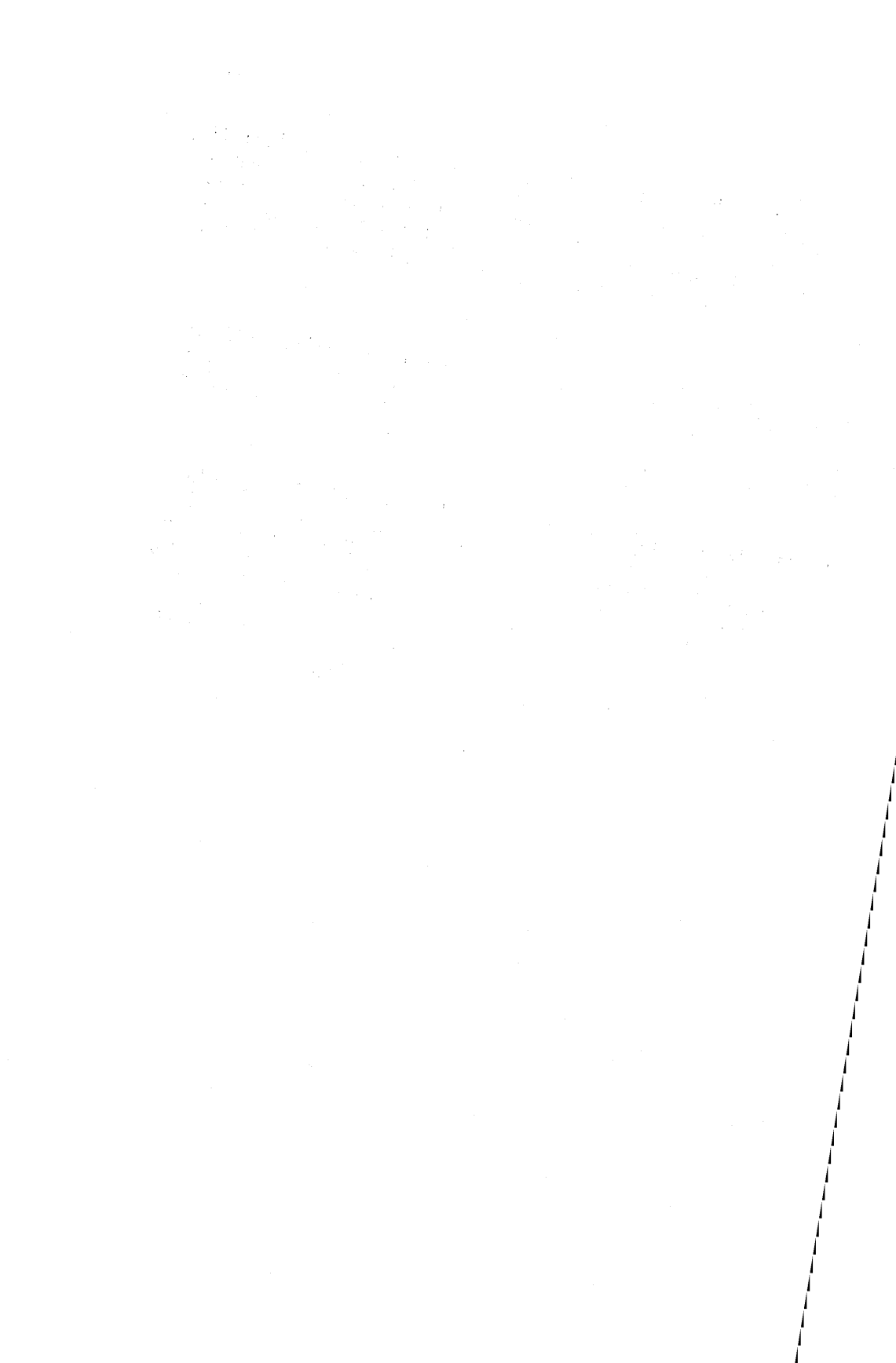
7. L'aménagement de bâtiments à usage industriel a toujours eu, comme on l'a vu, une grande importance dans la politique de zoning menée aux

Pays-Bas. Les bâtiments sont réalisés par les communes, sur la base de projets suffisamment standardisés, puis ils sont vendus ou loués aux entrepreneurs (la raison en est, bien sûr, l'élément de dissuasion que peut représenter pour la petite et la moyenne entreprise le fait de devoir procéder directement aux opérations et aux dépenses qu'implique leur installation dans une aire donnée).

8. 9. Le rôle important que joue l'administration communale dans l'intervention de zoning se répercute aussi sur les éléments de la gestion des services qui intéressent la zone et sur ceux de l'entretien des ouvrages, dont se charge généralement cette même administration communale.

10. 11. Les temps de réalisation varient beaucoup selon le cas, en fonction notamment des prévisions effectuées quant aux temps ultérieurs d'occupation. À titre d'exemple, dans le cas d'Assen, il a fallu un an pour l'établissement du plan de la zone, un an pour l'acquisition des terrains, six mois pour la réalisation des travaux d'infrastructure et d'équipement.

De la même façon, il n'est pas possible de trouver des données moyennes relatives au coût des opérations de zoning.



Chapitre IV

L'OCCUPATION DE LA ZONE INDUSTRIELLE

La politique suivie par les pouvoirs publics en faveur du développement industriel, sous forme notamment d'incitations et d'avantages accordés aux entreprises, a pris une très grande ampleur au cours des dernières décennies dans tous les pays considérés. Il n'existe pratiquement aucun pays où les pouvoirs publics n'interviennent pas spécialement pour favoriser, grâce à des apports directs en capital (qui prennent selon les cas formes différentes), la reconversion des secteurs obsolètes ou dépassés, le développement de nouvelles productions, la recherche scientifique et technologique ainsi que l'expansion de la base géographique de l'appareil de production. Les dispositions qui régissent ces interventions se sont généralement développées en même temps, grâce à l'apport continu de dispositions complémentaires, jusqu'à former aujourd'hui des schémas très complexes et enchevêtrés qu'il serait difficile de décrire d'une façon élémentaire, malgré la simplicité que présentent, tout compte fait, les points principaux de référence qui commandent l'ensemble (voir première partie).

Même si l'on prend seulement en considération, comme cela est implicite dans le sujet qui nous occupe, la dernière des trois finalités sommairement décrites, à savoir la distribution géographique de l'appareil de production, on se trouve encore devant un enchevêtrement complexe qu'il n'est guère facile de schématiser et de ramener à une unité logique de base. Il convient même de souligner que bien souvent la finalité qui nous occupe a une valeur plus nominale qu'effective, puisque les mesures s'inscrivent dans des cadres de référence géographique qui visent moins à définir les besoins et les priorités sur la base d'éléments analytiques précis et d'appréciations techniques et claires, qu'à exclure seulement du bénéfice des avantages consentis des zones restreintes de très grande concentration industrielle (les principales zones métropolitaines qui souvent coïncident avec la capitale, comme en Belgique et en France). Dans ce cas, la politique d'incitation « de développement régional » est surtout une politique de développement industriel (qui tient compte toutefois des inconvénients — déséconomies — qu'entraînerait une accentuation de la tendance spontanée à la concentration excessive des productions).

Les développements qui suivent doivent être examinés en tenant compte de ces préalables, c'est-à-dire de l'envergure extrême et du caractère fort peu systématique des politiques qui sont appliquées. Il convient, en second

lieu, de souligner que non seulement ces politiques d'incitation ont normalement un champ d'application territoriale beaucoup plus grand que la zone industrielle, même quand elle couvre des territoires spécifiquement délimités (par exemple le sud de l'Italie, etc.)⁽¹⁾, mais qu'elles sont rarement expressément coordonnées avec l'intervention de zoning. Nous verrons ultérieurement, pays par pays, comment cette coordination se manifeste, soit en portant seulement sur quelques-uns des moyens d'incitation existants (par exemple en France), soit en graduant le degré d'incitation avec priorité aux implantations destinées aux zones industrielles (cas de l'Italie), ou comment cette coordination se réalise d'une manière pragmatique sous la forme d'une orientation à laquelle se conforment les actions entreprises par les organismes chargés des interventions (par exemple, en Belgique).

Il est donc licite de considérer les instruments d'incitation du développement industriel comme susceptibles d'être utilisés pour promouvoir l'occupation des zones industrielles, et tout aussi licite de préciser que ce lien fonctionnel n'est pas généralement institutionnalisé, mais qu'il peut être surtout contenu dans les faits. Du point de vue conceptuel, la zone industrielle devrait trouver en elle-même (et en particulier dans la disponibilité en terrains et en équipements) des facteurs qui en garantissent l'occupation. Même si l'on ne peut déduire de tout ce qui précède que cet automatisme supposé a du mal à se traduire dans la réalité, on ne peut dire non plus que le postulat mentionné ait été jusqu'à présent dépassé, sauf pour l'expérience italienne, laquelle est assez atypique à bien des égards, étant donné le caractère très atypique des problèmes à résoudre.

Le couplage du zoning et des incitations qui, par-delà le postulat avancé, finit par se réaliser dans les faits doit être relié à un autre ordre de considérations, à savoir l'existence d'une organisation efficace de l'ensemble des interventions publiques, afin de réduire dans la plus grande mesure les possibilités de gaspillage qui découlent du manque de coordination entre les opérations.

(1) Nous avons vu (1^{re} partie) que la délimitation des zones qui bénéficient des avantages consentis est prévue dans de nombreux cas, mais qu'en général il ne s'agit pas d'une délimitation rigide (comme pour le Midi), mais d'une délimitation qui est fonction des objectifs poursuivis par l'intervention et qui, partant, peut être réalisée au fur et à mesure que les objectifs sont partiellement ou totalement réalisés ou au contraire se modifient. Ce dernier cas se présente du reste aussi en Italie pour les territoires autres que le Midi (politique d'intervention dans les zones dites de marasme du Centre-Nord).

Les développements qui précèdent concernent toutefois les politiques d'incitation gérées et/ou coordonnées centralement, lesquelles sont d'ailleurs plus importantes du point de vue des moyens mis à disposition. Lorsqu'on étudie le zoning industriel, il faut s'intéresser aussi aux politiques d'incitation moins importantes gérées localement (par les provinces et communes) qui, du fait que le zoning se définit comme un instrument de portée spécifiquement locale (même s'il s'insère dans le contexte d'une politique à grand rayon — voir première partie), peuvent être considérées comme ayant trait plus directement à l'occupation des zones industrielles. En réalité (voir cartes), les politiques locales d'incitation n'ont pas une grande envergure dans les pays considérés, et l'influence des collectivités locales tend éventuellement à se manifester, comme nous l'avons dit plus haut, sous la forme d'interventions d'infrastructure (ou de mise à disposition de terrains)⁽²⁾.

Ce fait est sans doute imputable à la rigidité des budgets des collectivités locales et aux nombreux contrôles auxquels ils sont ordinairement soumis. Le principe de la concurrence n'est pas appliqué en matière d'action économique des collectivités locales.

Les développements ci-après illustrent les principales catégories d'incitations existant dans les divers pays ainsi que les critères fondamentaux d'application. Nous ne risquons pas ici de céder à la tentation de procéder à une appréciation comparée des degrés d'incitation, non seulement parce qu'une telle tentative n'aurait en soi aucune signification rigoureuse⁽³⁾, mais aussi parce que cette comparaison exigerait des analyses approfondies qui dépassent les objectifs de notre étude.

(2) Dans de nombreux pays, il s'agit d'une forme commune d'intervention des collectivités locales qui a été reprise et rationalisée dans le cadre de l'intervention de zoning industriel. Dans d'autres (Centre-Nord de l'Italie), elle reste une intervention à laquelle les communes peuvent avoir recours, même en dehors de toute « politique » de zoning industriel, c'est-à-dire sans pouvoir bénéficier d'aucune aide ou d'aucun avantage particulier.

(3) Cela ressort à l'évidence de l'étude déjà mentionnée sur les *possibilités d'investissements dans le Midi de l'Italie par des entreprises opérant à l'échelle internationale*.

BELGIQUE

1. La législation belge sur la promotion du développement industriel est très complexe. Nous nous y référons le plus schématiquement possible afin de déterminer quels sont les stimulants et les facilités dont peuvent bénéficier les entreprises qui s'établissent dans une zone industrielle; les lois en cause sont la loi du 24 mai 1959 pour les petites entreprises, en plus des lois citées de 1959 et 1966.

Selon la forme prise par les avantages accordés, le système actuel peut être récapitulé comme suit :

- bonifications d'intérêt sur les prêts : la réduction applicable aux entreprises industrielles en général (loi du 17 juillet 1959) est de 2-3 % pour trois ans; si les entreprises s'établissent dans les régions définies par la loi du 18 juillet 1959, la réduction passe à 4 % pour cinq ans et à 5 % pour cinq ans si elles s'établissent dans les zones visées par la loi de 1966 (dans des cas spéciaux, prévus par cette même loi, la réduction peut être totale pour les deux premières années); les avantages prévus par ces deux dernières lois sont applicables aussi aux investissements pour études, recherches, etc.; pour les petites entreprises, la réduction est de 3 % pour trois ans avec prorogation pour les petites entreprises qui s'établissent dans les zones visées par les lois du 18 juillet 1959 et du 14 juillet 1966;
- garantie de l'État : cette garantie peut être attachée au remboursement total ou partiel des prêts consentis, mais s'il ne s'agit pas d'un organisme public de crédit, elle ne peut couvrir plus de 50 % (loi de 1959) ou de 75 % (loi de 1966) du montant total; pour les petites entreprises, la garantie est accordée sur un fonds spécial créé au sein de la Caisse nationale de crédit professionnel;
- bonifications d'intérêt : elles sont prévues pour la recherche ou la mise au point de prototypes, de produits nouveaux et de procédés nouveaux de fabrication par la loi du 17 juillet 1959;
- subventions en capital : elles ne sont prévues que par les lois du 18 juillet 1959 et du 14 juillet 1966. La loi de 1959 prévoit également

que leur montant ne peut dépasser 20 % du coût de l'investissement en immeubles bâtis ou non bâtis et 7,5 % de celui de l'investissement en matériel (ces pourcentages peuvent être portés respectivement à 30 % et 10 % lorsque la conjoncture est négative);

- avantages fiscaux : l'avantage accordé le plus fréquemment, notamment aux petites entreprises établies dans des régions défavorisées, est l'exonération du précompte immobilier pour une durée de cinq ans (dix aux termes de la loi de 1966); les autres avantages prévus pour les entreprises qui s'établissent dans les zones visées par les lois du 18 juillet 1959 et du 14 juillet 1966 sont respectivement : l'exonération de l'impôt sur les revenus pour les subventions en capital versées en exécution de la loi de 1959 et la réduction de la taxation des gains investis dans les zones considérées aux fins de l'impôt sur les revenus pour les primes en capital, l'exonération de la taxe d'enregistrement, l'autorisation de doubler l'annuité d'amortissement pour les trois premières années au titre de la loi de 1966; des avantages particuliers sont en outre prévus, selon les cas, à l'échelon provincial et communal.

Il existe en outre des avantages relatifs à la main-d'œuvre occupée, avantages définis par le service national de l'emploi (ministère du travail) ou à l'échelon local (provincial). Il convient de rappeler les aides fournies par la CECA pour les opérations de reconversion.

2. Il ne semble pas y avoir en principe de lien précis entre l'octroi des stimulants summentionnés (ni pour ceux prévus par les lois du 18 juillet 1959 et du 14 juillet 1966) et les zones industrielles mais, dans la pratique, ce lien s'instaure grâce à la définition d'un système de priorités selon lequel :

- « a) les industries qui s'établissent dans les zones d'intérêt national peuvent bénéficier du maximum des stimulants prévus par les lois susmentionnées;
- b) les industries qui s'établissent dans les zones d'intérêt régional ne peuvent bénéficier que d'une partie de ces avantages;
- c) en principe, les entreprises qui s'établissent dans les zones d'intérêt local ne devraient recevoir que les avantages prévus par la loi du 17 juillet 1959 et non les autres » (1).

(1) Voir ce que dit à ce propos le rapport OCDE déjà mentionné sous « voir original ».

Le fait que par-delà les dispositions desdites lois, on suive bien en Belgique la procédure indiquée à propos de l'attribution des stimulants trouve, à l'échelon économique, une justification immédiate qui se traduit en termes de promotion de l'utilisation des investissements effectués par les administrations publiques, tant par le biais de l'intervention directe de l'État ou de la province dans les infrastructures que par le biais de l'intervention de l'intercommunale. L'élasticité considérable dans la gestion du zoning peut enfin justifier que, dans certains cas d'investissements industriels présentant un intérêt particulier, les stimulants agissent comme premier facteur d'attraction (notamment s'il s'agit d'investissements étrangers), et qu'ultérieurement l'intervention de zoning soit agencée en fonction de la nécessité d'orienter le choix de la localisation de l'entreprise, ou seulement en fonction de la nécessité d'en améliorer les avantages par rapport à une localisation déjà définie.

3. Tous les principaux stimulants et avantages mentionnés sont du ressort de l'administration centrale : ministère des affaires économiques et ministère des finances. Pour les procédures d'octroi et de contrôle, il n'est pas prévu de critères très rigides, mais il semble exister au contraire une assez grande marge de tolérance.

4. Le montant total des aides octroyées jusqu'à présent par le gouvernement belge au titre des trois lois des 17 juillet 1959, 18 juillet 1959 et 14 juillet 1966 apparaît dans le tableau ci-après.

Les entreprises ayant bénéficié de ces avantages sont nombreuses (plus de cent opérations par an depuis 1967), et le coût total pour l'État pour ces dernières années est de 495 millions de francs belges pour 1966, 975 millions pour 1967, 1 607 millions pour 1968 et 603 millions pour les huit premiers mois de 1969.

	Investissements intéressés				Occupation			
	de 1959 au 30.4.1968		du 1.7.1968 au 1.7.1969		de 1959 au 30.6.1968		du 1.7.1968 au 1.7.1969	
	millions de F	%	millions de F	%	Chiffres absolus	%	Chiffres absolus	%
Anvers	39 347	20,1	6 478	18,5	37 441	21,6	3 919	17,6
Flandre Occidentale	10 118	5,2	2 231	6,4	26 411	15,3	2 589	11,5
Flandre Orientale	34 675	17,8	8 510	24,3	28 807	16,6	3 650	16,4
Limbourg	21 460	11,1	1 222	3,5	20 528	11,9	2 654	11,9
Louvain	2 163	1,1	607	1,7	3 106	1,8	457	2,0
Hal-Vilvorde	2 777	1,4	217	0,6	5 745	3,3	297	1,3
Bruxelles	256	0,1	10	—	231	0,1	19	0,1
Total région flamande	110 796	56,8	19 275	55,0	122 269	70,6	13 585	60,8
Hainaut	36 445	18,7	6 529	18,6	24 340	14,1	4 894	21,9
Liège	32 150	16,5	4 185	11,9	14 751	8,5	2 754	12,4
Luxembourg	2 344	1,2	211	0,6	1 018	0,6	275	1,2
Namur	3 800	1,9	1 811	5,4	2 677	1,6	569	2,5
Nivelles (arrond.)	5 052	2,6	2 885	8,2	3 529	2,0	203	0,9
Total région wallonne	79 791	40,9	15 621	44,7	46 315	26,8	8 695	38,9
Bruxelles-capitale	4 456	2,3	115	0,3	4 469	2,6	64	0,3
Total du pays	195 043	100,0	35 011	100,0	173 053	100,0	22 344	100,0

FRANCE

1. Le système des incitations ⁽¹⁾ est articulé en France à l'échelle territoriale en cinq zones dont les limites sont périodiquement contrôlées et modifiées ⁽²⁾. Pour accélérer le processus de décentralisation par rapport à la région de Paris, il a été aussi prévu des mesures de dissuasion (ou des mesures à caractère administratif).

Pour plus de commodité, nous distinguons les incitations octroyées par les administrations centrales de celles octroyées par les collectivités locales, en nous bornant à chaque fois aux aspects généraux du problème, étant donné son évidente complexité.

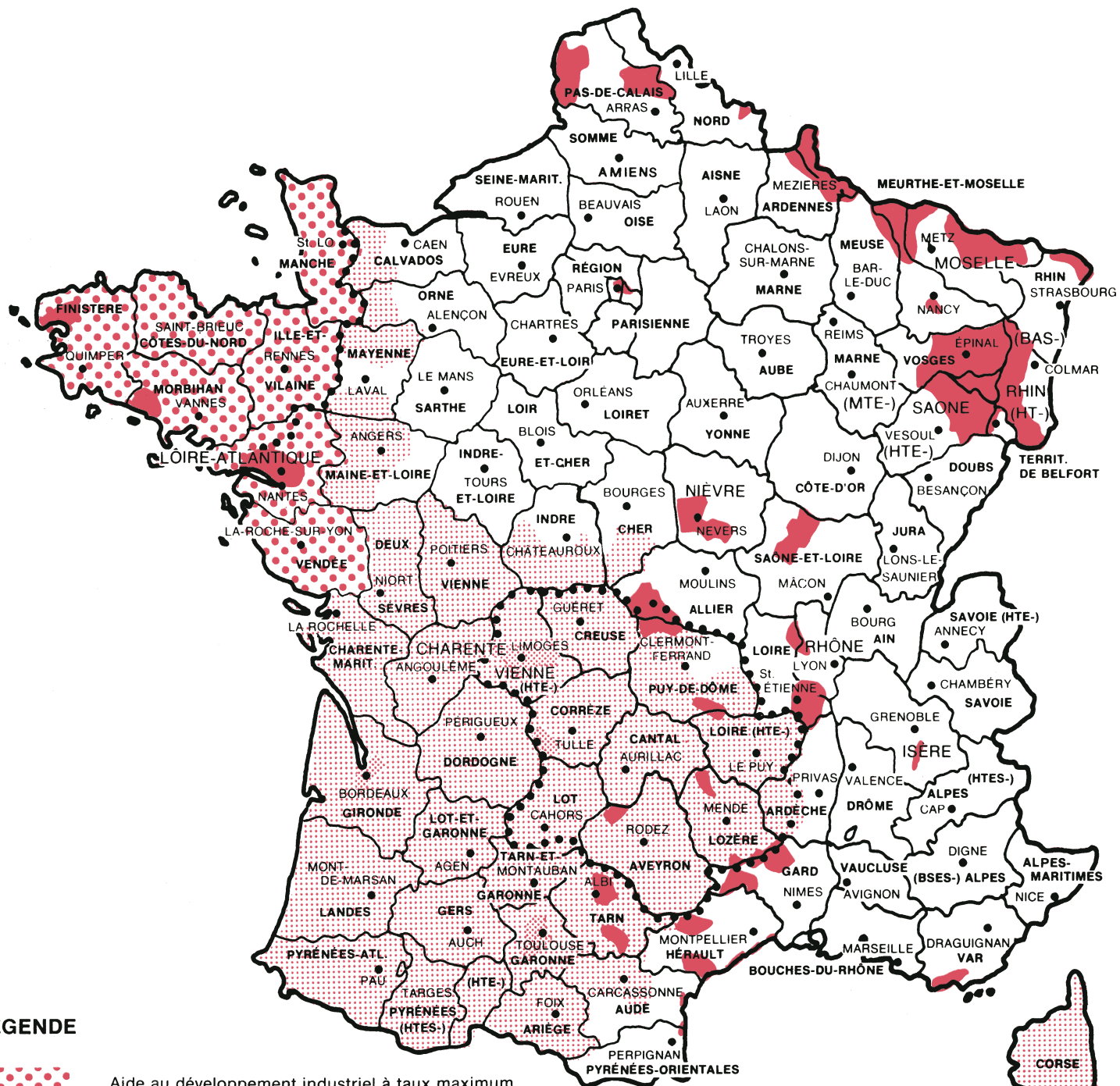
Les incitations relevant de l'État se subdivisent en trois catégories : *a)* aides à fonds perdus (qui se décomposent à leur tour en aides au développement industriel ou à la réorganisation industrielle et indemnité de décentralisation); *b)* facilités de crédit (à long et à moyen terme, sur les impôts); *c)* exonération et allègements fiscaux.

Les aides sont étendues aux entreprises de toutes dimensions et, pour les deux premières catégories, le montant est calculé sur la base des immobilisations corporelles réalisées sur place, ainsi qu'en fonction des emplois créés ou maintenus (voir tableau 1). La procédure fixée ne souffre que de très rares exceptions. L'indemnité de décentralisation peut être accordée pour la relocalisation des établissements de la région de Paris. Son octroi est subordonné à la libération d'au moins 500 m² de terrain industriel. Le montant est calculé en fonction du coût du démontage, du transport et du remontage des installations et s'élève en général à 60 %.

(1) Le système des incitations s'insère dans la politique régionale inaugurée en 1964 et représentée dans la « carte géographique des aides » (conçue justement comme instrument d'information des entrepreneurs).

(2) La dernière mesure date du 21 mars 1969. Les zones sont articulées comme suit : la première comprend l'Ouest, le Sud-Ouest et la Corse, certaines agglomérations privilégiées à l'intérieur de cette zone formant la zone I bis; la II comprend les territoires nécessitant des opérations de reconversion industrielle et de reclassement de la main-d'œuvre; la III groupe les zones où la création de nouveaux emplois est souhaitée; la IV couvre le reste du territoire, à l'exception de la région de Paris; la V couvre la région de Paris.

AIDE AU DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL ET AIDE A LA RÉORGANISATION INDUSTRIELLE



LÉGENDE



Aide au développement industriel à taux maximum



Aide au développement industriel à taux majoré



Aide au développement industriel à taux normal



Aide à la réorganisation industrielle



Zones à économie rurale prédominante

TABLEAU 1

Nature de l'opération	Contribution de développement		Contribution de réorganisation	
	En cas de création	En cas d'extension	Création ou conversion totale	Extension ou conversion partielle
Taux forfaitaires applicables dans la zone I	25 % 15 % 12 % ⁽¹⁾	15 % 6 % 6 % ⁽¹⁾		
Taux maximums applicables dans la zone II			0 %-25 % ⁽²⁾	0 %-15 % ⁽²⁾
Investissements minimums à réaliser	300 000 F	300 000 F	300 000 F	300 000 F
Nombre d'emplois minimum à créer, reclasser ou maintenir	30 ⁽³⁾	+ 30 % des effectifs (30 unités) ou 100 emplois ⁽⁴⁾	30	+ 30 % des effectifs ⁽⁴⁾
Plafond du montant de la contribution par emploi créé	13 000 F	7 000 F ⁽⁴⁾	13 000 F	7 000 F
Durée maximum d'exécution du programme	3 ans	30 mois	3 ans	30 mois

(1) Pour les programmes représentant au moins 10 millions de F d'investissement, le taux peut être fixé indépendamment de la limite forfaitaire, jusqu'à concurrence toutefois de 25 % des investissements.

(2) 20 seulement en Corse et dans certaines zones spéciales d'intervention à économie agricole dominante.

(3) Uniquement pour les établissements employant plus de 350 personnes.

(4) L'application de ce plafond dans les 10 agglomérations privilégiées ne peut entraîner une contribution de développement inférieure à 12 % des investissements pour les opérations de création et à 7 % pour les opérations d'extension.

(5) Il convient de souligner que ces taux d'application ne sont pas forfaitaires, qu'ils varient mais en fonction de l'intérêt économique de l'opération considérée.

(6) Il peut être dérogé à ce pourcentage pour les établissements créant plus de 100 emplois.

Pour ce qui est des facilités de crédit, ce n'est qu'à titre exceptionnel que les entreprises peuvent recourir à des prêts à long terme du FDES (et, plus particulièrement, seulement si l'opération présente un réel intérêt sur le plan de l'expansion régionale et de la décentralisation). Dans ce cas, la durée du prêt oscille entre 5 et 10 ans (15 ans exceptionnellement) si le FDES a recours à son propre fonds de dotation, et le taux d'intérêt est le même que celui pratiqué par les établissements spécialisés (7 %) ou, comme cela peut arriver, préférentiel (4 %, 6 %). En revanche, si le FDES a recours à sa dotation exceptionnelle, le montant du prêt est fixé par le pouvoir central, compte tenu des besoins des entreprises et des conditions de remboursement. La durée est de 10 à 15 ans à un taux de 6 %.

Dans la majeure partie des cas, les facilités de crédit sont accordées par des établissements spécialisés comme le Crédit national et la Caisse centrale de crédit hôtelier.

Le crédit sur les impôts peut concerner le transfert exceptionnel de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), le report du déficit en cas de fusions autorisées, la déduction temporaire des impôts personnels et des impôts sur les sociétés, jusqu'à concurrence de 10 % du coût de certains matériels neufs.

Les exonérations et allègements fiscaux comprennent enfin l'exonération totale ou partielle (50 %) de la patente pour cinq ans, l'amortissement exceptionnel des immeubles réalisés pour 25 % de leur coût, une fois la TVA déduite; la réduction de l'impôt sur la plus-value foncière, lorsque les deux premiers allègements sont prévus, pour 50 % du montant de l'impôt ou 5 % de l'investissement (lequel doit être autorisé par le ministère des finances); la réduction du droit d'enregistrement de 13,2 % à 1,4 % pour les acquisitions de matériels ou de bâtiments à usage industriel.

Le champ d'application des avantages susmentionnés et les conditions de leur octroi peuvent être résumés (tableau 2).

À côté des trois principales catégories d'incitations, l'échelon central gère aussi les aides en matière de main-d'œuvre qui comprennent :

a) les aides pour la formation et l'adaptation de la main-d'œuvre;

TABLEAU 2

Régionalisation	Zone I (zone de développement)	Zone II (zone de réorganisation) Zone III (zone d'exonérations fiscales)	3 : ensemble de la France + — (1 + 2 + 4) Zone IV (exonération fiscale seulement dans les cas de décentralisation pour transfert)	Zone V (bassin parisien)
Nature de l'opération	1	2	3	4
Développement régional (création et extension d'entreprises)	<ul style="list-style-type: none"> — Amortissement exceptionnel de 25 % — Exonération de la patente — Réduction des droits de mutation — Réduction de l'impôt sur la plus-value foncière à condition qu'il y ait réemploi 	<ul style="list-style-type: none"> — Exonération de la patente — Réduction des droits de mutation — Réduction de l'impôt sur la plus-value foncière à condition qu'il y ait réemploi 	<ul style="list-style-type: none"> — Exonération de la patente (1) — Réduction des droits de mutation — Réduction de l'impôt sur la plus-value foncière à condition qu'il y ait réemploi 	Aucun allègement fiscal
Amélioration des structures	<ul style="list-style-type: none"> — Amortissement (2) exceptionnel de 25 % — Réduction des droits de mutation 	<ul style="list-style-type: none"> — Amortissement (2) exceptionnel de 25 % — Réduction des droits de mutation 	<ul style="list-style-type: none"> — Amortissement (2) exceptionnel de 25 % — Réduction des droits de mutation 	Aucun allègement fiscal

(1) Seulement si l'opération se traduit par l'abandon d'un établissement situé dans la région parisienne.

(2) Seulement en cas d'investissements immobiliers dans les industries agricoles ou alimentaires.

N.B. - En cas de reconversion d'une entreprise (amélioration des structures), les plus-values à long terme sont grevées au taux réduit de 10 %. La taxation des plus-values à court terme d'opérations de reconversion bénéficiant de l'exonération de la patente pourra être étendue à 10 ans au lieu de 5 ans.

Zones Nature de l'opération	Totalité des zones de localisation des activités tertiaires	Toulouse, Bordeaux, Limoges, Poitiers, Nantes, Saint-Nazaire, Rennes	Zones à économie agricole prédominante et Corse
Création d'établissement provenant de la région parisienne 100 emplois permanents en trois ans	— Exonération de la patente — Exonération des droits de mutation	— Exonération de la patente — Réduction des droits de mutation — Amortissement exceptionnel de 25 %	— Exonération de la patente — Réduction des droits de mutation — Amortissement exceptionnel de 25 %
Extension sur place ou reconversion	rien	rien	rien

- b) les aides à la mobilité de la main-d'œuvre. Le premier avantage est accordé aux entreprises qui forment du personnel non qualifié ou qui reclassent le personnel à la suite d'opérations de reconversion ou de spécialisation de production, ou qui reclassent, en vue de les engager, des travailleurs licenciés par d'autres entreprises (dans ce domaine, des aides CECA peuvent aussi être octroyées).

La seconde est accordée aux travailleurs qui suivent l'entreprise relocalisée et se traduit par le remboursement des frais de voyage, d'implantation et de déménagement.

Les collectivités locales et les SDR (sociétés de développement régional⁽³⁾), peuvent aussi octroyer des aides aux initiatives industrielles. D'ailleurs, ces aides sont parfois déterminantes pour le choix de la localisation.

Une SDR peut intervenir de trois manières :

- a) participation au capital de l'entreprise (qui ne peut dépasser 25 % du capital social et 25 % du capital de l'entreprise bénéficiaire pour une durée maximum de 8 ans et doit permettre la rémunération de la participation);
- b) prêts à moyen et à long terme à un taux de 7 % environ sans limite de montant, pour une durée de 5 à 7 ans pour le moyen terme, et à un taux de 8 % jusqu'à concurrence de 3 millions de francs et pour une durée de 12 à 15 ans pour le long terme;
- c) caution permettant aux entreprises d'obtenir des crédits sans garantie.

2. Les seules aides qui se réfèrent expressément au zoning industriel sont celles des collectivités locales : départements, communes, chambres de commerce, SEM. Il leur est interdit de participer directement au financement des immobilisations. Ils peuvent seulement faciliter l'acquisition des terrains et la construction de bâtiments à usage industriel.

Les subventions relatives aux terrains⁽⁴⁾ peuvent revêtir la forme de différés de paiement ou de réduction du prix de vente. La forme la plus commune d'intervention est représentée en tout cas par les modalités de

(³) Le territoire national, excepté la région parisienne, est couvert par 15 SDR. Il s'agit de sociétés de droit privé regroupant des établissements de crédit spécial, banques, collectivités locales, sociétés d'assurance, caisses d'épargne.

(⁴) Il convient de signaler que le FIAT peut accorder une réduction sur le prix du terrain dans certaines zones désignées par la DATAR : cet avantage est lié à l'obtention d'une contribution pour le développement et la réorganisation.

vente des terrains ou des bâtiments à usage industriel, qui peuvent revêtir la forme suivante :

- a) vente avec paiements échelonnés (15 ans maximum),
- b) vente avec paiement différé (3 ans au maximum),
- c) location-vente (ou vente à réméré) (15 ans maximum).

3. Les incitations accordées par l'État sont coordonnées par la DATAR. Leur octroi est subordonné à trois critères d'ordre général : le cumul est possible, leur octroi n'est jamais automatique, les demandes doivent être formulées avant le début des travaux de construction.

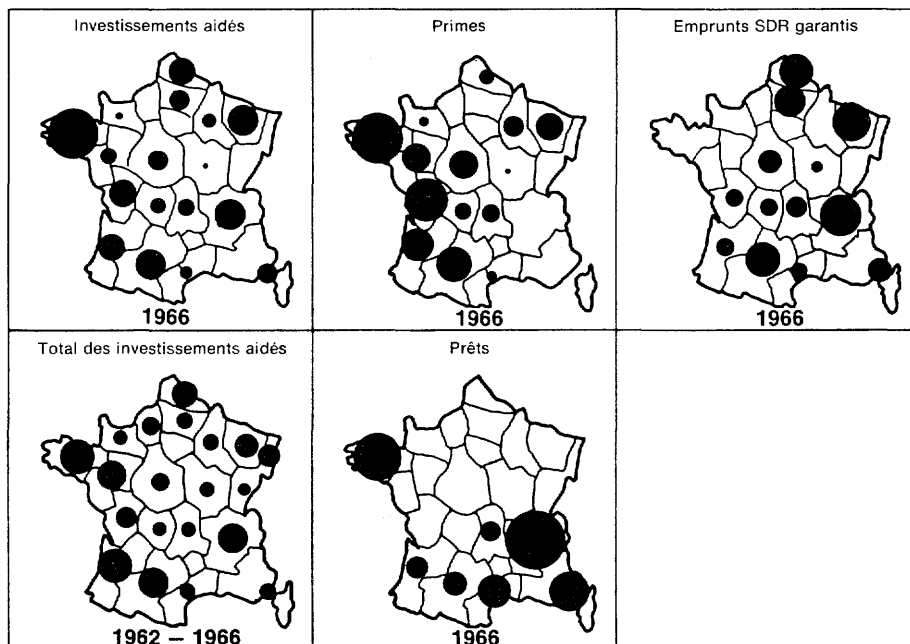
Les procédures d'octroi et de contrôle sont complexes, mais détaillées. Les organismes auxquels le contrôle est délégué se situent à différents niveaux selon le montant considéré (plus le montant est grand, plus le niveau est élevé). Ces contrôles accompagnent le déroulement des travaux pour la réalisation de l'intervention financée et peuvent aboutir à la suspension du financement si ces travaux diffèrent de l'énoncé de la demande. Dans ce cas, il faudra une nouvelle décision pour réduire l'aide, octroyer une prorogation ou diminuer le taux d'intérêt.

4. Le tableau ci-après résume l'évolution du nombre et du montant des prêts octroyés par le FDES ainsi que l'évolution des contributions accordées pour l'expansion régionale et la décentralisation à partir de 1955 :

Nature de l'aide	Primes ⁽¹⁾		Prêts directs FDES	
	Nombre	Montant (en milliers de F)	Nombre	Montant (en milliers de F)
1955	0	0		16 000
1956	112	8 000	205	34 000
1957		5 400		46 100
1958	52	5 719	79	37 770
1959	109	45 856	63	20 605
1960	191	88 394	93	49 042
1961	236	53 000	50	21 045
1962	204	58 377	6	13 375
1963	206	70 793	5	17 150
1964	255	80 180	2	3 400
1965	242	82 425	2	59 500
1966	208	90 400	2	1 765
1967	163	68 843	—	

⁽¹⁾ Primes spéciales d'équipement puis, à partir du milieu de 1964, primes de développement et primes d'adaptation.

**AIDES DU FONDS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL A L'EXPANSION
INDUSTRIELLE RÉGIONALE
(1966)**



Source : FDES

- Investissements aidés (maximum : Bretagne 443 millions de F ; minimum : Bourgogne 7 millions de F) ;
- Total des investissements aidés (maximum : Bretagne 1063 millions de F ; minimum : Bourgogne 137 millions de F) ;
- Primes (maximum : Bretagne 23 millions de F ; minimum : Picardie 53 millions de F) ;
- Prêts (maximum : Rhône-Alpes 10 millions de F ; minimum : Auvergne 1 million de F) ;
- Emprunts SDR garantis (maximum : Rhône-Alpes 27,6 millions de F ; minimum : Bourgogne 1,7 million de F).

Graphique 1

Dans les dernières années, les primes de développement et d'adaptation se sont réparties comme suit entre les provinces (millions de F) :

	1964	1965	1966
Alsace	1 977	31	77
Aquitaine	22 322	17 812	8 249
Auvergne	2 104	3 494	2 284
Bourgogne	345	506	159
Bretagne	19 771	8 678	23 412
Centre	3 358	50	6 946
Champagne	889	—	3 479
Franche-Comté	85	289	—
Languedoc	3 022	2 122	895
Limousin	1 226	3 144	2 583
Lorraine	3 837	11 202	5 216
Pays de la Loire	6 897	24 148	6 148
Midi-Pyrénées	5 378	4 205	12 532
Nord	627	505	2 165
Basse-Normandie	918	596	861
Haute-Normandie	88	—	—
Picardie	1 115	—	53
Poitou-Charentes	2 414	4 853	15 416
Provence-Côte d'Azur-Corse	929	572	—
Rhône-Alpes	2 866	207	—

Les chiffres relatifs aux exonérations fiscales accordées entre 1964 et 1967 se répartissent comme suit (en millions de F) :

	1964	1965	1966	1967
Enregistrement *	581	735	716	817
Permis de construire *	296	716	652	693
Amortissement exceptionnel	91	296	210	213

Source: La documentation française. Aménagement du territoire, Industrialisation et Aménagement, n° 3508 du 12 juillet 1968.

* La source consultée parle respectivement de « Droit de mutation » et de « Patente ».

ALLEMAGNE

Les données disponibles concernent principalement les aides du gouvernement fédéral (programme de développement régional), qui ont avoisiné au cours des dernières années les 140 millions de marks par an. Les aides octroyées par le gouvernement fédéral concernent les zones de développement (zones frontalières, pôle de développement, zones de développement fédéral et aires de reconversion) et comprennent des prêts d'une durée de 10 ans à un taux de 4 % pour les dépenses afférentes à l'achat de matériel, des prêts d'une durée de 15 ans à un taux de 3,5 % pour les dépenses en travaux de construction. Le montant des prêts ne peut en tout cas excéder 50 % du coût. D'autres limites sont d'ailleurs prévues, relatives à 1) un tiers de l'investissement pour les investissements d'une certaine importance (les aides aux investissements moins importants sont généralement refusées); 2) 20 % des coûts lorsque la localisation choisie implique déjà la présence de facteurs d'attraction pour l'entreprise.

Jusqu'à une date récente, il existait aussi un lien entre les aides accordées et les emplois prévus, mais ce critère a été supprimé afin de favoriser un développement industriel d'un plus haut niveau technologique. Pour l'octroi des aides, il n'y a pas de différence entre de nouvelles implantations et des extensions. Les prêts fédéraux ne sont pas octroyés directement par le Bund, mais par des banques pour le compte du Bund.

D'une façon générale, les Länder administrent aussi leurs propres programmes d'aide qui sont coordonnés avec les initiatives de développement régional entreprises dans le cadre de la planification du territoire. Au cours des dernières années, il y a eu d'importants programmes en faveur des zones de reconversion (régions charbonnières), programmes organisés par certains Länder et coordonnés avec les aides à la reconversion établies à l'échelon européen (CECA). Les programmes des Länder et ceux du Bund sont automatiquement coordonnés (voir première partie), dans la mesure où le Bund n'intervient que lorsque la région ou les organismes locaux ne peuvent financer l'initiative industrielle. Les programmes des Länder consistent, comme les programmes fédéraux, en prêts accordés

aux entreprises. Les avantages consentis ne peuvent excéder ceux prévus à l'échelon fédéral.

Les communes allemandes sont tenues de respecter les règles de la concurrence et ne peuvent donc intervenir en faveur de localisations industrielles qu'indirectement, par le biais de la cession des terrains à des conditions avantageuses, par l'abaissement du tarif de l'énergie et par l'octroi de facilités de crédit par l'intermédiaire des caisses d'épargne locales (en général pour les petites et moyennes entreprises). Il n'y a donc que les grandes villes qui réussissent à mettre en œuvre des programmes d'aide réellement incisifs.

Les liens entre ces programmes d'aides et l'intervention de zoning industriel ne sont naturellement pas spécifiques. L'occupation de la zone est essentiellement tributaire de la présence de facteurs d'attraction représentés par l'infrastructure, l'équipement ainsi que par les terres disponibles, même si, pour des motifs d'efficacité et de rationalité, la coordination entre les deux interventions tend en fait à se réaliser dans la majeure partie des cas (surtout si le zoning fait intervenir sur le plan financier des niveaux supérieurs de gouvernement).

ITALIE

1. Avant toute précision sur les instruments utilisés par le législateur italien pour favoriser l'occupation des agglomérations industrielles, il y a lieu d'expliquer que les facilités accordées sur les fonds réservés au Midi ne constituent qu'une des sources auxquelles un entrepreneur peut avoir recours lorsqu'il décide de s'implanter dans une aire ou un noyau. En effet, les aides spéciales pour le Midi peuvent s'ajouter, ou se substituer, aux avantages étendus à tout le pays, ce qui est particulièrement sensible dans les îles où il y a eu un renforcement des mesures ad hoc prises par l'État et des incitations mises à la disposition des gouvernements sicilien et sarde. Il n'y a aucune exclusion de principe pour ce qui est de la concession d'aides par les organismes locaux.

Le cadre géographique de la « carte des aides » est donc différencié et stratifié, ce qui empêche d'en suivre toutes les ramifications. En excluant d'emblée les incitations valables pour tout le territoire (par exemple, le « crédit d'impôt » ou les exonérations de l'impôt de consommation pour les matériaux employés dans la construction de bâtiments à usage industriel), nous allons synthétiser les incitations disponibles en matière de zoning (même si elles ne sont pas les seules, comme nous le verrons tout de suite), en distinguant celles accordées directement par l'État de celles octroyées par les organismes territoriaux et locaux. Les principaux avantages accordés par l'État sont :

A - *Facilité de financement* : L'extension ou la création d'implantations industrielles peuvent bénéficier de prêts jusqu'à concurrence de 70 % de la dépense complète afférente à leur réalisation (achat de l'aire, construction des bâtiments, achat de matériel et d'équipement), y compris les investissements sous forme de stocks, jusqu'à concurrence de 40 % du total. Les pourcentages retenus sont fonction de paramètres cumulables qui concernent :

— la localisation : pourcentage égal à 25 %, 15 % ou 5 % de l'investissement, selon que l'initiative est située à l'intérieur d'une aggloméra-

tion, à l'intérieur de la zone de bonification de l'aire ou du noyau, dans d'autres localités du Midi;

- le secteur : un nouveau pourcentage égal à 25 % pour les initiatives jugées « prioritaires »⁽¹⁾; à 15 % pour celles qui complètent les activités existantes ou qui constituent une modernisation des secteurs en état de stagnation ou de décadence; égal à 5 % pour les autres;
- la dimension : pourcentage variable entre 5 % et 20 % proportionnellement à l'importance de l'initiative. Dans certaines conditions, lorsque le montant de l'investissement est compris dans certaines limites prévues, le prêt est octroyé pour un pourcentage fixe de 45 %. La durée du prêt ne peut excéder 15 ans pour les nouvelles initiatives et 10 ans pour les opérations de rénovation (y compris une période de préamortissement qui est respectivement de 3 et 2 ans). Le taux d'intérêt, qui comprend toutes dépenses ou charges accessoires, est égal à 4 %, 5 % ou 6 % selon le montant des investissements et la typologie des initiatives. Une autre contribution, réservée aux petites et moyennes industries, peut consister à abaisser à 3 % l'intérêt sur les premiers 1 500 millions. Les entreprises qui ont bénéficié de facilités de crédit pour leur installation peuvent en outre obtenir des financements de 1 à 5 ans pour la constitution de stocks. Pour les seules petites et moyennes industries, il est prévu des prêts à 5 ans sous forme de subvention cambiale pour l'achat d'équipement.

B - *Contributions en compte capital* : Les nouvelles implantations ou l'extension d'établissements existants peuvent bénéficier de contributions pour la construction des immeubles et des services correspondants (lesquels comprennent notamment les raccordements à la viabilité ordinaire, au réseau ferré et le branchement aux sources d'énergie et aux égouts), ainsi que pour l'achat de machines et d'équipements jusqu'à concurrence de 20 % sur les 6 premiers milliards d'investissement, jusqu'à concurrence de 10 % sur les 6 milliards suivants et jusqu'à concurrence de la moitié du pourcentage moyen accordé sur les 12 premiers milliards pour la somme restante. Ces contributions sont elles aussi graduées selon les paramètres susmentionnés et les critères de référence sont les suivants :

- localisation : pourcentage égal respectivement à 6,5 %, 3,5 %, 0,5 %;

(1) C'est le cas des activités de production appartenant aux secteurs chimique, mécanique et alimentaire, aux activités qui fournissent des biens d'équipement ou des équipements accessoires à d'autres activités de production ou qui accroissent, valorisent et rationalisent l'utilisation des ressources locales.

- secteur : pourcentage supplémentaire égal à 6,5 %, 3,5 %, 0,5 % respectivement;
- dimensions : pourcentage compris entre 1 % et 7 % et inversement proportionnel à l'importance de l'initiative.

Ces conditions générales d'octroi tolèrent diverses exceptions concernant tant les facilités de crédit que les contributions et peuvent être, comme nous l'avons dit, encore plus favorables pour les implantations dans les îles⁽²⁾: aucune distinction en revanche n'est opérée entre les entreprises à faible ou fort investissement par personne occupée.

C - *Allégements fiscaux* : Ils comprennent l'exemption pour 10 ans de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur les revenus de la richesse mobilière, catégorie B, à partir du premier exercice pendant lequel les nouvelles implantations produisent des revenus; l'exemption jusqu'à concurrence de 50 % de l'impôt sur les revenus de la richesse mobilière, catégorie B, pour les bénéfices employés à la construction, l'expansion et la modernisation d'implantations dans le Sud, et jusqu'à concurrence de 50 % du coût y relatif; réduction de 50 % de l'impôt général sur les recettes pour les matériaux de construction et les équipements; réduction de 50 % sur l'impôt national de consommation sur l'énergie électrique, les combustibles et autres sources d'énergie; limitation à 2 000 livres de la taxe d'enregistrement et de la taxe hypothécaire pour les transferts d'immeubles industriels, les actes de constitution de sociétés, les augmentations de capital social et l'émission d'obligations.

D - *Autres facilités* : De nombreux autres avantages, parfois hétérogènes, sont accordés à l'implantation d'industries dans les territoires du Midi et au processus de production jusqu'au débouché sur le marché. Citons brièvement :

- la participation aux actions : les initiatives localisées dans le Midi ont la possibilité d'obtenir une coparticipation aux capitaux de l'entreprise de la part d'organismes spécialisés ayant une compétence territoriale⁽³⁾ et qui ont aussi pour objectif de promouvoir la création de nouvelles initiatives;

⁽²⁾ Il s'agit cependant toujours des avantages accordés par les lois de l'État.

⁽³⁾ Les statuts de certains organismes prévoient l'obligation de la participation majoritaire. C'est le cas de l'INSUD (Nouvelles initiatives pour le Sud) qui opère seulement dans le Midi continental.

- la réservation de fourniture et de travaux : les entreprises opérant dans le Midi peuvent participer à des appels d'offre spéciaux qui leur sont réservés et qui portent sur 30 % de toutes les fournitures et de tous les travaux nécessaires chaque année à l'administration de l'État et à certains organismes publics (le pourcentage passe à 40 % pour les fournitures aux chemins de fer de l'État);
- les réductions tarifaires : des réductions sur le tarif ferroviaire peuvent être octroyées pour le transport vers le Midi de biens d'équipement, de matières premières et semi-finies ainsi que pour le transport de produits finis provenant des entreprises situées dans le Midi;
- le dégrèvement sur les charges sociales : les entreprises opérant dans le territoire bénéficiant de l'aide peuvent se voir accorder un dégrèvement sur l'ensemble des cotisations dues à l'Institut national de la prévoyance sociale;
- l'assistance technique : l'Institut pour l'assistance au développement du Midi (IASM), assure des services techniques et de consultation pour garantir l'expansion et la modernisation de structures de production.

Les aides mentionnées sont accordées indifféremment dans tout le Midi. Les gouvernements régionaux de la Sicile et de la Sardaigne ont ensuite voté des avantages spécifiques qui, répétons-le, peuvent être cumulés avec ceux accordés par l'État. Citons, par exemple, les facilités de crédit pour l'achat de stocks, qui sont possibles dans les deux îles, quoique à des conditions différentes; les concours financiers à l'implantation et les bonifications d'intérêts pour les entreprises opérant en Sicile; la participation aux charges représentées par les prêts contractés pour la réalisation d'initiatives industrielles et les bonifications d'intérêts sur les prêts obtenus en vue de la création ou du renouvellement d'implantations en Sardaigne.

Une mention particulière concerne les contributions accordées par les communes. Il s'agit le plus souvent d'allègements fiscaux qui n'ont d'ailleurs pas d'influence appréciable sur les calculs d'opportunité de l'entrepreneur. Plus importantes sont les bonifications sur les prix des terrains vendus à l'industrie, pour autant qu'ils soient situés dans la circonscription communale, mais nous reviendrons tout à l'heure sur ces incitations.

2. Les incitations examinées jusqu'à présent peuvent être demandées même par des entreprises situées en dehors des agglomérations industrielles.

Toutefois, le système en vigueur réserve au seul zoning le bénéfice de certains instruments qui, comme le précédent, sont à la charge de l'État ou des régions à statut spécial.

La Caisse pour le Midi est autorisée à concéder des contributions variant entre 30 % et 40 % des coûts afférents à la construction de logements destinés aux travailleurs employés par les entreprises implantées dans des aires ou des noyaux.

En matière d'occupation des zones, les avantages directs ou indirects octroyés pour l'achat de lots industriels présentent indubitablement un caractère stimulant.

A propos des contributions en compte capital, relevons que l'acquisition des aires rentre dans les dépenses admissibles pour le calcul du montant. Le même principe a été accepté par la législation sarde.

Des aides directes peuvent en outre être accordées en abaissant le prix de vente au-dessous du niveau du marché (ou, ce qui revient au même, en lui imposant un niveau adéquat), autrement dit, en fixant un prix politique.

Cette pratique est tout à fait institutionnalisée en Sicile et, partant, souvent suivie par les consortiums de développement. Lorsque les ressources financières ne permettent pas des marges suffisantes pour l'opération, on opère une sorte de « compensation » entre les prix réservés aux petites et moyennes entreprises et ceux beaucoup plus favorables fixés pour les industries de plus grandes dimensions (comme c'est le cas à Bari).

Enfin, ce sont les communes qui, en entrant directement en concurrence avec les consortiums, vont au-devant des besoins des entrepreneurs. Comme de telles interventions risquent de compromettre la politique de concentration poursuivie par les organismes de développement, les dirigeants de ces derniers s'accordent parfois à l'avance avec les communes membres pour ne pas décourager la formation spontanée d'agglomérations mineures, en obtenant en contrepartie la renonciation à la proposition de toute aide spécifique (comme c'est le cas à Cagliari).

3. Les aides au Midi sont gérées, nous l'avons vu, à l'échelon central ou régional. La coordination ou le contrôle direct des avantages les plus importants consentis par l'État (facilités de financement et contributions en compte capital) sont assurés par la Caisse pour le Midi, sous la juridiction

du ministre pour les interventions extraordinaires. Le bénéfice des contributions et des facilités de financement est subordonné à un examen préalable, par le ministre, de la conformité du projet avec les critères fixés par le plan de coordination.

Pour les contributions, la demande est présentée à la Caisse et le double à l'institut de crédit chargé d'accorder les facilités de financement. Ce même institut fait l'instruction du projet. Si le financement n'a pas été demandé (ou a été refusé), l'instruction est alors de la compétence des instituts de crédit spécial.

Vient ensuite la « décision de concession », arrêtée par la Caisse, qui précise les conditions auxquelles la contribution est accordée et, bien sûr, le montant maximum octroyé. La liquidation est basée sur les dépenses accompagnées de pièces justificatives, selon les résultats des contrôles effectués par la Caisse conformément aux dispositions législatives, et en fonction notamment des délais fixés pour la présentation de la documentation définitive.

4. Nous donnons ci-après un tableau relatif à la répartition, en fonction de la localisation et par classes d'investissement, des nouvelles initiatives industrielles qui ont reçu un avis positif de conformité durant les années 1967 et 1968. Le tableau suivant concerne le montant des contributions versées par la Caisse en faveur des initiatives industrielles au 31 décembre 1968.

Localisation	Jusqu'à 300 millions de litres		300 - 500 millions de litres		500 - 1 500 millions de litres		1 500 - 6 000 millions de litres		Plus de 6 000 millions de litres		Total	
	Nombre	Investissements	Nombre	Investissements	Nombre	Investissements	Nombre	Investissements	Nombre	Investissements	Nombre	Investissements
	VALEURS ABSOLUES											
Dans les zones et les noyaux de développement industriel	142	23 162	38	15 027	37	30 095	33	144 060	11	415 960	261	628 304
— à l'intérieur des agglomérations	74	11 829	16	6 361	24	19 131	28	128 421	10	385 960	152	551 702
— à l'extérieur des agglomérations	68	1 333	22	8 666	13	10 964	5	15 639	1	30 000	109	76 602
A l'extérieur des aires et des noyaux de développement industriel	36	5 851	6	2 512	4	3 201	1	4 639	—	—	47	16 203
Total	178	29 013	44	17 539	41	33 295	34	148 699	11	415 960	308	644 507
	VALEURS EN POURCENTAGE											
Dans les zones et les noyaux de développement industriel	79,7	79,8	86,0	86,0	90,3	90,4	97,1	96,9	100,0	100,0	84,7	97,4
— à l'intérieur des agglomérations	41,5	40,8	36,0	36,2	58,6	57,4	82,3	86,4	90,9	92,7	49,3	85,6
— à l'extérieur des agglomérations	38,2	39,0	50,0	49,4	31,7	33,0	14,8	10,5	9,1	7,3	35,4	11,8
A l'extérieur des aires et des noyaux de développement industriel	20,3	20,2	14,0	14,4	9,7	9,6	2,9	3,1	—	—	15,3	2,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: Caisse pour le Midi.

**CONTRIBUTIONS DE LA CAISSE
EN FAVEUR D'INITIATIVES INDUSTRIELLES AU 31 DÉCEMBRE 1968**
(Montant en millions de livres)

Années	Contributions examinées			Contributions liquidées		
	Nombre	Dépenses admisses à la con- tribution	Total	Nombre	Coût des travaux	Montant
<i>Nouvelles implantations</i>						
1959	97	7 987	1 088	36	2 972	425
1960	175	12 730	1 800	120	10 358	1 371
1961	411	30 196	4 221	224	15 780	2 162
1962	349	38 376	5 490	324	21 824	2 832
1963	422	35 470	4 947	305	27 243	3 665
1964	535	96 249	13 823	427	35 898	4 879
1965	390	137 854	20 399	527	122 693	17 427
1966	613	277 559	41 406	415	104 437	14 818
1967	554	178 769	33 377	600	278 802	41 061
1968	785	304 056	56 408	672	161 560	26 537
Total	4 331	1 119 246	182 959	3 650	781 567	115 177
<i>Extensions</i>						
1959	5	274	38	2	95	13
1960	199	8 288	1 107	89	4 335	556
1961	482	20 980	2 847	269	9 794	1 295
1962	470	28 016	3 879	388	17 575	2 222
1963	511	27 946	3 894	416	21 934	2 859
1964	434	34 655	4 696	504	32 570	4 258
1965	346	54 568	7 403	438	43 157	5 602
1966	643	85 944	12 326	370	51 356	6 706
1967	510	81 613	15 063	611	65 780	8 895
1968	760	92 337	14 545	663	99 502	15 810
Total	4 360	434 621	65 798	3 750	346 098	48 216
<i>Total</i>						
1959	102	8 261	1 126	38	3 067	438
1960	374	21 018	2 907	209	14 693	1 927
1961	893	51 176	7 068	493	25 574	3 457
1962	819	66 392	9 369	712	39 399	5 054
1963	933	63 416	8 841	721	49 177	6 524
1964	969	130 904	18 519	931	68 468	9 137
1965	736	192 422	27 802	965	165 850	23 029
1966	1 256	363 503	53 732	785	155 793	21 524
1967	1 064	260 382	48 440	1 211	344 582	49 956
1968	1 545	396 393	70 953	1 335	261 062	42 347
Total	8 691	1 553 867	248 757	7 400	1 127 665	163 393

Source: Caisse pour le Midi.

PAYS-BAS

1. Selon les règles actuellement en vigueur, des contributions sont octroyées pour la réalisation de nouveaux établissements industriels dans les noyaux de développement et dans les aires de reconversion du Sud-Limbourg et de la province de Tilburg. Des aides sont en outre prévues pour l'extension des industries déjà existantes.

La contribution s'élève ⁽¹⁾ :

- à 25 % de l'investissement total pour les nouvelles implantations, jusqu'à concurrence d'un montant maximum de trois millions de florins. Les investissements prévus doivent s'élever au moins à 4 000 000 de florins et être couverts pour au moins 40 % par des moyens propres à l'entrepreneur;
- à 15 % de l'investissement total pour les extensions, jusqu'à concurrence de 1 800 000 florins. Les frais d'investissement prévus ne peuvent être inférieurs à 500 000 florins.

Une autre forme d'aide prévue est celle de la prime gouvernementale qui comporte la réduction de 50 % du coût des terrains, à laquelle s'ajoute une prime sur la superficie utile construite, égale à 30 florins pour les premiers 2 000 m², 45 florins entre 2 000 et 4 000 m², 60 florins au delà des 4 000 m².

La superficie utile construite ne peut toutefois être inférieure à 750 m² et la superficie totale du lot ne doit pas excéder de plus de 5 fois la superficie construite ⁽²⁾.

Depuis 1967, tant pour le Nord que le Sud du Limbourg, et même maintenant pour la province de Tilburg, il existe une prime gouvernemen-

⁽¹⁾ Journal officiel, n° 269/35 033 du 12 février 1969.

⁽²⁾ Cf. par exemple Wat biedt Drenthe ou Assen-Economisch Technologisch Instituut : « Documentation on... of Assen ». (document sur l'établissement d'industries dans la municipalité d'Assen).

tale égale à 25 % des dépenses d'investissement effectuées dans le secteur tertiaire⁽³⁾. Le montant maximum de la prime est de trois millions de florins.

Des aides financières aux entreprises industrielles peuvent aussi être concédées par les administrations locales. Les communes peuvent accorder aux entreprises des facilités de crédit (remboursables en 20 ans au taux de 1 %) pour une somme allant jusqu'à 80 % du coût net (c'est-à-dire déduction faite des autres primes) du terrain et de la construction.

D'autres avantages accordés par le gouvernement sont fonction de l'occupation créée durant la période de formation : dans la Drenthe, la prime prévue peut atteindre 3 300 florins par personne. D'autres aides (octroyées notamment sur des fonds CECA) sont prévues pour la qualification ou le reclassement des travailleurs.

Enfin, il est possible de procéder à l'amortissement anticipé des coûts supportés pour la construction des immeubles (un tiers du coût en deux ans).

Les communes peuvent, elles aussi, aider financièrement l'entreprise, en accordant des prêts jusqu'à concurrence de 80 % du coût net (c'est-à-dire déduction faite des contributions et des avantages déjà obtenus) des terrains et de la construction : les conditions prévoient un taux d'intérêt de 1 % et un plan de remboursement sur 20 ans.

2. Les aides gouvernementales résumées ici ne peuvent être accordées qu'aux entreprises qui localisent ou agrandissent leurs implantations à l'intérieur des zones industrielles réservées dans le cadre des circonscriptions communales et définies comme noyaux de développement primaires et secondaires. C'est seulement dans les aires de reconversion que cette discrimination n'est pas prévue.

3. Avant de construire, l'entrepreneur doit envoyer une demande de concession de contribution au ministre des affaires économiques, en y joignant l'avis favorable de la province et de la commune où il entend s'établir. La demande doit comporter un exposé clair du plan total des

(³) Journal officiel, *ibidem*, n° 269/35 032.

investissements et des financements ainsi que des perspectives de rendement attendues. Le ministre notifiera directement au demandeur l'octroi de la prime. A des conditions fixées par lui-même, le ministre peut accorder des avances sur la prime jusqu'à concurrence de 20 % des coûts de construction, mais cette procédure n'est possible que si la somme totale à financer est d'au moins 200 000 florins pour une nouvelle implantation et de 250 000 pour une extension.

CONCLUSIONS

L'intervention de zoning industriel constitue dans les cinq pays considérés plus un terrain d'expérimentation qu'une acquisition définitive devenue partie intégrante de la politique de développement régional (entendue au sens large). La liberté de décision des entrepreneurs quant à la localisation de leurs implantations reste un principe encore généralement reconnu, même si cette idée libérale commence à être entamée, dans cette Allemagne pourtant très libérale, par l'importance toujours plus grande qu'il faut attribuer à l'organisation et à l'équipement du territoire et par l'incidence de plus en plus lourde des coûts dits de la congestion.

Le zoning en tant qu'intervention destinée à réglementer la répartition géographique des localisations industrielles constitue, nous l'avons vu, le point de rencontre de deux problèmes principaux :

- a) celui de l'autonomie des collectivités locales dans la surveillance de leur développement futur et dans son orientation;
- b) celui des tâches de redistribution des ressources, tâches qui incombent aux niveaux de gouvernement supracommunaux (régions et État). Il est évident que les deux problèmes s'interpénètrent, dans la mesure où l'intervention de redistribution ne peut que limiter l'autonomie des communes plus riches et agrandir la sphère de décision des plus pauvres. Cette interaction très évidente lorsque les organismes locaux conservent des compétences nombreuses devient moins explicite, tout en restant réelle, lorsque l'intervention s'organise à l'échelon central ou régional.

Naturellement, la gestion du zoning industriel est fortement tributaire des conditions générales dans lesquelles se déroule l'intervention. Le zoning peut être comparé à l'activité d'une entreprise publique dans tous les cas où les obstacles à surmonter pour attirer de nouvelles localisations industrielles sont aisés à surmonter, c'est-à-dire lorsque la rationalisation de l'intervention publique sur le territoire suffit pour favoriser les décisions de localisation des entreprises ou, inversement, l'intervention est organisée ex-post, une fois prise la décision de l'entrepreneur en vue de faciliter ce

même processus de localisation. En revanche, le zoning est plus directement assimilable à une activité d'aide des pouvoirs publics lorsque la contribution financière publique est indispensable pour assurer des facteurs suffisants d'attraction face aux entreprises.

Indépendamment du niveau de gouvernement impliqué (lequel sera, dans le second cas, plus fréquemment supérieur au niveau local), on voit que dans le premier cas l'opération de zoning s'articule de manière à promouvoir une initiative qui ne soit pas coûteuse pour la collectivité (les fonds affectés sont récupérés grâce à la vente des terrains) alors que, dans le second cas, l'opération de zoning demande une contribution « à fonds perdus » de la collectivité. Dans ce dernier cas, le zoning tend à exercer des fonctions parallèles — et dans bien des cas coordonnées — à celles qui sont assignées aux diverses politiques d'incitation pour le développement régional.

Pour ces dernières politiques, le zoning industriel présente des avantages non négligeables, à savoir: 1° situer au niveau le plus bas de gouvernement nombre de décisions relatives à l'intervention, avec la possibilité, donc, d'effectuer des choix plus systématiquement intégrés dans un contexte local, et la possibilité de détailler le plus possible la définition des diverses procédures d'intervention; 2° permettre un contrôle plus efficace de l'efficacité de l'intervention; 3° faciliter une coordination préalable étendue entre l'intervention spécifique et les interventions générales (plans d'infrastructures primaires, etc.).

Les différences qui subsistent encore entre les interventions de zoning industriel telles qu'elles sont réglementées dans les divers pays (différences qui ont été peu à peu mises en lumière dans les introductions aux diverses parties), peuvent fournir des indications assez utiles pour une réorganisation des interventions dans les divers pays. C'est ainsi que l'expérience française peut offrir des bases de départ pour l'amélioration des aspects techniques et suggérer des arguments pour critiquer les inconvénients d'une gestion trop centralisée de la politique de zoning. De son côté, l'expérience néerlandaise peut s'avérer très utile pour mettre en lumière l'importance du rôle que peuvent jouer dans ce contexte les administrations locales. Et caetera.

Il ressort de toute notre étude que le zoning industriel s'avère un instrument d'intervention non seulement efficace, mais surtout très simple à utiliser. Le seul point critique est, là comme dans toute politique

d'organisation des diverses utilisations du territoire, celui de la coordination et, de ce point de vue, le zoning revêt une valeur précise en tant que preuve des difficultés d'ordre général que pose la réalisation d'un ensemble de politiques coordonnées d'une façon efficace, difficultés qui proviennent en général de l'inertie des cadres institutionnels et des administrations bureaucratiques et sclérosées à l'excès.

A la fin de cette étude, on ne peut qu'avancer cette idée que la politique de zoning industriel mérite d'être étendue et mieux articulée en lui confiant, d'une part, des tâches de rationalisation et d'optimisation du développement économique et social à l'échelon local et, d'autre part, des tâches de rationalisation et d'optimisation du développement à l'échelon national. De cette manière, le zoning pourrait, là où il est surtout utilisé dans le cadre de la politique centrale de développement régional (par exemple, en Italie), être aussi adopté pour réglementer les utilisations du territoire dans les aires de plus grande concentration des implantations et, là où il est surtout utilisé dans la seconde acception (par exemple, aux Pays-Bas et en Allemagne), être aussi employé pour développer les régions moins favorisées. Même si l'efficacité du zoning devait se révéler, si l'on s'en tient aux résultats de l'étude, plus grande dans la première hypothèse, il ne fait pas de doute que des expériences telles que l'expérience française pourraient être utilement imitées pour affronter des problèmes de même nature.

Si l'importance du zoning industriel ne doit pas être surestimée ni devenir un mythe, il ne fait pas de doute en dernier ressort que la possibilité de s'en tenir à quelques principes d'organisation dans un domaine d'intervention comme celui des utilisations de l'espace dans une Europe où l'espace va devenir précisément une ressource de plus en plus « rare », il ne fait pas de doute, donc, que cette possibilité ne doit pas être négligée, mais qu'elle doit au contraire être gardée en vue dans tous les cas, en débarrassant le problème de tous les malentendus idéologiques (comme ceux qui découlent de la philosophie libérale) et qui ne répondent en rien à la réalité des faits.

QUESTIONNAIRE

Note : En parlant de « zones industrielles », nous nous référons non à la simple réservation d'une ou plusieurs superficies à des usages industriels, dans le cadre d'un plan régulateur (par exemple communal), mais à un système complexe d'interventions publiques qui va de la réservation de terrains à l'aménagement de ces mêmes terrains de manière à les rendre immédiatement propres aux usages industriels (opérations de terrassement et de consolidation, opérations de raccordement aux infrastructures de transport et opérations de branchement aux réseaux d'approvisionnement et d'évacuation, etc.) et à la promotion des implantations industrielles. L'étude part de l'hypothèse que la « zone industrielle » a été utilisée dans tous les pays européens comme instrument de rééquilibrage (développement, décentralisation ou reconversion) de la distribution géographique des facteurs de croissance. L'étude s'attache par ailleurs à effectuer une appréciation comparative des techniques spécifiques adoptées dans les divers cas pour obtenir le meilleur rendement possible de cet instrument.

Chapitre I : *Le cadre institutionnel dans lequel s'inscrit le zoning industriel*

La « zone industrielle » apparaît généralement (de par son origine, liée aux règlements traditionnels en matière d'urbanisme) comme un instrument dont l'importance se situe surtout à l'échelon communal. Une certaine tendance à l'élargissement du champ dans lequel se situe l'intervention jusqu'à lui faire acquérir une dimension « intercommunale » s'est manifestée au cours des dernières décennies, en relation avec l'allongement du rayon d'influence territoriale des phénomènes de développement industriel. Cela n'empêche pas, toutefois, en liaison plus ou moins directe avec des considérations qui ont trait à la nécessité de juger en fonction des critères d'efficacité la destination des crédits affectés à la promotion de politiques d'industrialisation à l'échelle régionale et/ou en liaison avec d'autres considérations relatives à l'impulsion plus grande qu'acquiert une

intervention d'industrialisation lorsqu'elle s'appuie sur un plan d'investissements intégrés (*industrial complex*), cela n'empêche pas donc que la « zone industrielle » a été parfois définie comme un instrument efficace pour une politique de développement régional.

Cette introduction nous oblige à considérer avec attention, à titre préliminaire, les problèmes relatifs à la place qu'occupe l'utilisation de l'instrument « zone industrielle » sur le plan institutionnel. Les questions ci-après doivent servir à éclaircir ce point.

1. L'instrument « zone industrielle » auquel la commune a recours est régi par les dispositions d'une loi générale.
- 1.0. Si oui, de quelle loi s'agit-il :
 - réglementation en matière d'urbanisme (par exemple, relative aux règles que les communes doivent suivre dans l'établissement des plans régulateurs);
 - et/ou réglementation en matière de politique économique (ou de planification économique) qui prévoit explicitement la possibilité et/ou l'obligation de promouvoir une intervention de développement donnée par l'aménagement de « zones industrielles » ?
 - (Si cette loi existe, il conviendrait d'en indiquer les éléments essentiels ainsi que les passages qui concernent plus spécialement le problème traité).
- 1.1. S'il ne s'agit pas d'une loi, mais d'un document officiel d'une autre nature, en donner les éléments essentiels ainsi que les passages importants (comme ci-dessus).
2. A quel niveau des structures administratives se situe l'*initiative* de la création d'une « zone industrielle » ?
- 2.0. A un niveau autre que communal.
 - 2.0.0. A quel niveau ?
 - 2.0.1. De quels critères s'inspire le choix de la localisation de la zone ?
 - 2.0.2. Quels sont les rapports qui s'instaurent entre le niveau qui détient l'initiative et la commune (ou les communes) où la « zone » est localisée ?
 - (Raccorder si possible les réponses à ces questions à la réglementation générale qui régit ce type d'intervention.)
- 2.1. A l'échelon communal.
 - 2.1.0. Que comporte l'initiative de la commune (simple réservation d'aires dans le cadre d'un plan d'urbanisme ou plan de développement de la « zone » et plan financier y relatif, etc.) ?

- 2.1.1. A quels niveaux d'approbation est soumise la reconnaissance de la « zone » ? A quelles nécessités (financières, par exemple) est liée l'obtention de la, ou des approbations ? Quelles conditions doivent être respectées pour que l'approbation puisse avoir lieu ? (S'il existe une réglementation explicite en la matière — autre que celles déjà mentionnées — prière d'en rappeler les principaux éléments et d'en citer les passages pertinents.)
3. Quels sont les niveaux administratifs qui interviennent dans le financement de l'opération ?
- 3.0. Pour le financement des travaux.
- 3.1. Pour l'assignation de contributions financières (incitations) aux entreprises qui s'y implantent.
(Prière d'indiquer le mécanisme qui déclenche ou peut déclencher les deux procédures de financement, en spécifiant quelle est la situation des organismes intéressés dans le contexte institutionnel général, et en ayant soin également de mentionner les dispositions qui régissent ces procédures.)
4. Quels sont les objectifs d'ordre général auxquels entend répondre l'utilisation de l'instrument « zone industrielle » ?

Note : Il est présumé ci-après qu'il s'agit d'expériences dues à l'initiative communale ou intercommunale.

Chapitre II : *Les choix relatifs à l'intervention*

Étant donné la notion de « zone industrielle » à laquelle on s'est référé, il est légitime de supposer que pour la définition des caractéristiques de l'intervention, certaines appréciations fondamentales préliminaires sont opérées quant aux conditions économiques et urbanistiques générales de l'aire dans laquelle est comprise la « zone » ainsi que les résultats présumés de l'intervention.

1. Comment est localisée et dimensionnée la « zone industrielle » ? (Existe-t-il un plan, des objectifs de développement précis : nombre d'entreprises, emplois, hectares à occuper ?)
- 1.0. Les objectifs de développement sont :
- élaborés ad hoc;
 - tirés d'autres sources.

- 1.0.0. Comment sont calculés ces objectifs ?
- 1.0.1. A quels contrôles sont-ils soumis quant au fond ?
(S'il existe des expériences dans ce sens, il pourrait s'avérer utile de consulter les études ou tout autre matériel sur lesquels s'est basée la formulation des objectifs.)
- 1.1. Sur la base d'autres critères : lesquels ?
- 1.2. Pour ce qui est de la localisation, est-elle déterminée dans le cadre d'un plan ?
— Si oui, à quel niveau (par exemple, communal, régional, etc.) ?
— selon quels critères ?
- 1.3. Comment s'effectue l'appréciation de la compatibilité de la « zone industrielle » qui est proposée dans une perspective en longue période, compte tenu, par exemple, des processus prévus d'urbanisation ?
(Il pourrait être utile de consulter sur ces points la documentation même cartographique disponible.)
2. Si le calcul des objectifs de développement industriel auquel se conforme la « zone » revêt un intérêt particulier sur le plan méthodologique, prière de fournir les principales indications quant à la méthodologie employée.
3. Si l'élaboration du plan dans lequel s'effectue le choix de la localisation de la « zone » revêt un intérêt particulier sur le plan méthodologique, prière de fournir les principales indications quant à la méthodologie employée.
4. Quels sont les organismes qui interviennent dans la préparation de ces plans ?
- 4.0. La commune directement : quels services administratifs ?
- 4.1. La commune avec l'aide d'experts (comment sont-ils rétribués ?).
- 4.2. D'autres organismes ou collectivités.
5. On peut dire que les expériences effectuées dans le passé ont notablement modifié les modalités de préparation des plans ou d'appréciation des objectifs de développement : quelles sont ces modifications, et en rapport avec quelles expériences ?

Chapitre III : *Formulation et réalisation des projets de zone industrielle*

La rédaction et l'exécution du plan détaillé sont les principaux moments de l'intervention de « zoning industriel ». Nous donnons ci-après une liste des éléments que l'on considère comme communs à toutes les expériences effectuées, mais il n'en reste pas moins que la connaissance de cas particuliers sera d'un grand intérêt pour la préparation de l'étude.

1. Un plan de détail est formulé pour la « zone ».
 - 1.0. Si oui, jusqu'à quel point est-il détaillé ?
 - 1.1. Quels sont les critères qui président à la spécification des lots ?
 - 1.2. Jusqu'à quel degré d'infrastructure va-t-on ?
(Si possible, joindre un exemple, même cartographique.)
 2. Comment est réalisé le plan de la « zone » ?
 - 2.0. A mesure que les localisations industrielles sont annoncées.
— Si oui, y a-t-il des retards ou des dyscrasies temporaires entre l'aménagement de la « zone » et les besoins de l'entreprise qui s'y localise ?
 - 2.1. Avant les localisations industrielles.
— Quels sont les temps moyens qui s'écoulent entre l'aménagement et l'occupation ?
3. L'acquisition des terrains.
 - 3.0. Procédures d'acquisition (expropriation ou autres : spécifier).
 - 3.1. Qui finance l'opération ?
4. L'aménagement des terrains (qui et avec quels moyens) ?
5. L'aménagement des raccords d'infrastructure.
 - 5.0. Routes (qui et avec quels moyens) ?
 - 5.1. Voies ferrées (qui et avec quels moyens) ?
 - 5.2. Égouts (qui et avec quels moyens) ?
 - 5.3. Canaux et voies d'eau (qui et avec quels moyens) ?
6. L'installation des branchements.
 - 6.0. Électricité (qui et avec quels moyens) ?
 - 6.1. Autres sources d'énergie (qui et avec quels moyens) ?

- 6.2. Eau (qui et avec quels moyens) ?
- 6.3. Lignes téléphoniques (qui et avec quels moyens) ?
 7. L'aménagement de bâtiments à usage industriel est-il prévu ?
— Si oui, dans quels cas et sur la base de quelles considérations ?
 8. Est-il prévu de doter la « zone » de services communs autres que ceux spécifiés ci-dessus (gaz, vapeur, etc.) ?
— Si oui, par qui et avec quels moyens ?
 9. Comment s'effectue l'entretien de la zone (par qui et avec quels moyens) ?
 10. Quels sont les temps moyens nécessités par les opérations ci-dessous :
— établissement du plan
— acquisition des terrains
— aménagement des terrains
— création des raccords d'infrastructure
— installation des branchements ?
 - 10.0. Y a-t-il des points parmi ceux indiqués ci-dessus pour lesquels des difficultés particulières se sont posées pour respecter les temps normaux d'exécution ?
— Si oui, lesquels et pourquoi ?
 - 10.1. Selon quels paramètres mesure-t-on les temps d'exécution lorsque l'aménagement de la « zone » ne s'effectue pas avant la localisation des entreprises ?
 11. Quel est le coût moyen par ha des différentes opérations ?
(Comme ci-dessus.)

Chapitre IV : *L'occupation de la zone industrielle*

Souvent, les instruments disponibles pour assurer l'occupation de la zone industrielle par les entreprises ressortissent à une discipline plus générale (développement régional). Il conviendrait de connaître avec suffisamment de précision les critères dont s'inspire cette discipline et dans quelle mesure elle peut être utilisée, eu égard aux exigences spécifiques de la politique de « zoning ».

1. Quels sont les instruments utilisés pour inciter les entreprises industrielles à se localiser dans la « zone » ?

- 1.0. Instruments facilitant les financements :
 - facilité de crédit;
 - contributions à fonds perdus.
 (Indiquer leur importance relative.)
- 1.1. Instruments fiscaux.
- 1.2. Avantages accordés pour la main-d'œuvre occupée.
- 1.3. Autres.

(Prière d'indiquer pour chaque catégorie d'instruments existants leurs principales caractéristiques et les conditions respectives d'application.)
2. Parmi les instruments prévus, il y en a certains qui sont propres au « zoning industriel ».
- 2.0. Si oui, indiquer lesquels, en spécifiant si leurs caractéristiques et les conditions de leur application varient.
- 2.1. Sinon, indiquer le rayon d'application des instruments et les éventuelles conditions préférentielles d'application pour les « zones ».
3. A quels niveaux institutionnels sont gérés les instruments existants ?
- 3.0. Niveaux de gouvernement intéressés et organismes responsables.
 - 3.1. Procédures de concession.
 - 3.2. Procédures de contrôle.
4. Quelle est la dimension absolue et relative des incitations accordées jusqu'à présent aux entreprises localisées dans les « zones industrielles » ?

Chapitre V : *Le bilan financier de la « zone industrielle »*

1. Quelles sont les ressources relatives à l'opération de « zoning » ?
 - 1.0. Vente des terrains (prix moyen).
 - 1.1. Contributions publiques (fournies par qui et dans quelles proportions ?).
 - 1.2. Autres (spécifier).
 2. Quelles sont les procédures d'affectation des terrains ?

3. S'il existe des bâtiments à usage industriel préfabriqués, comment sont-ils affectés aux entreprises (prix de vente ou de location, modalités générales) ?
4. Quel est le rapport moyen entre emplois et ressources ?
5. Comment sont couverts les déficits ?
6. Comment sont affectées les avances éventuelles ?

Note : Les répétitions éventuelles que l'on rencontre dans les diverses questions peuvent être résolues par un renvoi précis à la réponse déjà donnée.

2. Programmes de développement et de conversion

- I. Etude du développement économique des régions de Charleroi, du Centre et du Bourinage (Belgique). *Paru en 1962*
- II. Etude 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. Etude régionale sur l'Ombrie (Italie). *Paru en 1965*
- VI. Etude sur la zone de Carbonia (Italie).

*Édition italienne parue en 1965
Traduction des autres éditions
en préparation*

8362

FF 17,—

FB 150,—

DM 11,—

Lit. 1 900

Fl. 11,—

OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Case postale 1003 — Luxembourg 1

5557

