

TRAVAUX ET RECHERCHES DE PROSPECTIVE

**schéma
général
d'aménagement
de la France**

dynamismes

locaux

et aménagement

du territoire

Comparaisons européennes :
Grande-Bretagne - Allemagne - Italie.

TRAVAUX ET RECHERCHES DE PROSPECTIVE

schéma
général
d'aménagement
de la France

**dynamismes
locaux
et aménagement
du territoire**

Comparaisons européennes :
Grande-Bretagne - Allemagne - Italie.

OCTOBRE 1979

Le programme d'étude relatif aux petites villes des pays européens a été réalisé, sous la direction de Jean-Paul LABORIE, par une équipe de chercheurs du Centre Interdisciplinaire d'Etudes Urbaines (C.I.E.U.) de l'Université de Toulouse - Le Mirail, comprenant :

Christine ALEXANDRE

Robert BERGERON

Marie-Christine JAILLET

Guy JALABERT

Françoise PETERSHEIM

Christiane THOUZELLIER

Jean-Pierre WOLF

L'équipe tient à adresser ses remerciements à toutes les personnes qui ont accepté de prépondre aux questionnaires, de participer aux entretiens, de recueillir de la documentation. Que Mlle Coulet, MM. Chaline et Riquet sachent combien leur connaissance des pays étudiés nous a été précieuse. Enfin, sans l'aide des géographes des Universités de Pise et Bologne en Italie, sans l'active participation de Moseley, professeur à l'Université de Norwich, le déroulement de la recherche n'eût pas été si aisé.

© La Documentation Française - Paris 1979
ISBN : 2-11-000396-0

Sommaire

— Avant-Propos	5
— Introduction	11
— LES POLITIQUES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE Comparaisons européennes	13
— Partie I : LES PETITES VILLES DU SUD-EST ANGLAIS	23
● Villes en contrat d'expansion et petites villes	25
● SUDBURY : une petite ville en contrat d'expansion	32
● FAKENHAM : d'un bourg-marché à une petite ville industrielle	44
— Partie II : LES PETITES VILLES DE BAVIERE	61
● Le Land de Bavière	63
● SCHONGAU : une industrialisation greffée sur une place commerciale dynamique	79
● PENZBERG : d'une cité minière à un centre de résidence	88
— Partie III : LES PETITES VILLES DE L'EMILIE-ROMAGNE	97
● La région émilienne	99
● PAVULLO nel FRIGNANO : le développement contradictoire d'un centre de montagne et de son pays	109
● CENTO : une industrialisation en milieu rural profond dynamisée par la seule initiative locale	118
— Conclusion	131
— Annexe : Institutions et organismes des politiques d'aménage- ment du territoire	139

Avant-propos

L'étude qui est présentée dans ce document marque un certain infléchissement des préoccupations du SESAME par rapport aux travaux passés. Elle permet aussi de les compléter en partie.

Par rapport aux études et aux prospectives réalisées ces dernières années, qui privilégiaient les dimensions nationale ou internationale du redéploiement de l'appareil productif français, il convenait aussi d'analyser la portée et la nature des modifications économiques connues au niveau local. Une question tendait en effet à s'imposer, faisant suite aux appréciations globales impliquées par des réflexions macro-économiques : existe-t-il encore des possibilités de développement local, plus ou moins maîtrisé par les agents locaux, et à quelles conditions ?

Deux spécialités caractérisent en effet la demande qui a été adressée à M. Jean-Paul Laborie et à son équipe du Centre interdisciplinaire d'études urbaines de l'Université de Toulouse. Il s'est agi pour une part d'examiner de manière assez fine les conditions actuelles qui sont susceptibles de générer un développement économique local, ancré sur de petites entités sociales et géographiques. Et par ailleurs, il a été choisi de procéder à cet examen de manière comparative dans trois pays européens : République fédérale d'Allemagne, Grande-Bretagne et Italie.

Plusieurs raisons expliquent cette orientation. Il suffit d'en rappeler brièvement certaines.

La France aborde une phase de réorganisation progressive de son fonctionnement institutionnel qui passe par un renforcement de certaines compétences au profit des collectivités locales et par une réforme des finances publiques locales. Il apparaissait intéressant de voir dans des pays voisins du nôtre, et qui ont connu récemment des réaménagements profonds de leurs structures institutionnelles locales, comment ces modifications ont affecté le comportement des sociétés locales de base au regard de leurs aspirations au développement économique.

Il semblait aussi utile d'apprécier la manière dont des collectivités locales, dans trois pays européens, s'adaptaient à ou utilisaient en leur faveur les politiques d'aménagement du territoire définies soit au niveau central et gouvernemental, soit au niveau régional. C'est dire que l'étude de M. Jean-Paul Laborie n'a pas pour objectif d'évaluer les diverses politiques spatiales engagées par chacun des pays considérés, même si ces interventions sont rapidement évoquées.

Enfin, ces questionnements relatifs à l'échelon local du développement recouvrent non seulement un intérêt analytique, mais admettent également une portée prospective. Dans la perspective d'une crise durable de l'emploi, il importe de bien connaître et de bien mobiliser l'ensemble des opportunités qui existent au niveau local et qui permettent d'apporter des solutions fines au problème de l'emploi, et donc au développement localisé. A ce titre, le maintien ou l'extension de l'emploi dans le secteur artisanal ou dans les petites et moyennes entreprises est tout aussi important que les dynamismes régissant les grandes unités de produc-

tion, mieux connues des divers Etats centraux. L'Etat central, en France, doit déjà faire face à plusieurs revendications d'interventionnisme économique proposées à la fois par des instances régionales et par des collectivités locales qui souhaitent favoriser la croissance d'entreprises à leur mesure. L'étude relative aux « Dynamismes locaux » dans trois pays européens éclaire les possibilités existantes et révèle aussi les limites d'une telle orientation, fondée finalement sur les tentatives d'émergence de nouveaux acteurs du développement : les collectivités locales, qui cependant ne renoncent pas à leurs tâches plus traditionnelles d'aménagement. Les trois pays retenus présentent des caractéristiques originales pour ce qui touche à leur organisation institutionnelle et à leurs politiques d'aménagement du territoire, ce qui explique que les unités socio-économiques de base soient dans des positions différentes, soit parce qu'elles bénéficient des interventions étatiques, soit parce qu'elles doivent réagir et innover par rapport à elles. Dans chacun de ces pays, deux petites villes dont les tailles varient de 5 000 à 12 000 habitants ont été examinées dans une même région, l'une bénéficiant d'interventions centrales, l'autre pas.

En Grande-Bretagne, pays d'intervention spatiale assez centralisée, les deux petites entités choisies s'efforcent de tirer profit de la politique passée de décongestion du grand Londres. Il s'agit de Sudbury, dans le Suffolk, peuplée par moins de 10 000 habitants et bénéficiant d'un contrat d'expansion avec les autorités londoniennes, et de Fakenham, dans le Norfolk, peuplée par 5 000 habitants et comptant sur les initiatives du comté et du district pour devenir un centre local de croissance.

En République fédérale d'Allemagne, pays où les interventions spatiales sont très largement définies par les Länder, les deux entités retenues se trouvent en Bavière et à proximité de Munich. Il s'agit, d'une part, de Penzberg, avec ses 12 000 habitants et ayant connu une conversion réussie de ses activités minières grâce à l'appui du gouvernement fédéral, du Land et de l'entreprise minière, et, d'autre part, de Schongau qui, avec ses 10 000 habitants, s'industrialise progressivement à partir d'une structure initiale marquée par le dynamisme de l'activité commerciale.

En Italie, où la politique d'aménagement du territoire établie par le gouvernement central reste profondément orientée en faveur des régions du Sud, il s'agit de deux villes situées dans la région de l'Emilie-Romagne. Pavullo nel Frignano, peuplé par 6 000 personnes, localisé en zone de montagne, a bénéficié des interventions de l'Etat central spécifiques aux espaces montagnards et voit se développer une industrialisation originale fondée sur de petits établissements et des activités artisanales. Cento, ville de 12 000 citoyens, connaît une industrialisation qui n'exclut pas son attachement aux activités agricoles.

Sans vouloir anticiper sur la lecture de l'étude présentée, il est possible de dégager certaines réflexions qui semblent importantes, non seulement pour les six cas analysés, mais aussi pour la situation française.

Toutefois, il convient de prendre conscience que les trois régions européennes où se situent ces six petites entités socio-économiques sont en fait des espaces largement intégrés aux dynamismes économiques majeurs qui ont affecté les espaces centraux de l'Europe occidentale. Il ne s'agit pas là de régions périphériques délaissées par la croissance d'après-guerre. Le Sud-Est anglais, la Bavière et l'Emilie-Romagne sont des espaces d'industrialisation récente, dominés par des pôles importants : Londres, Munich, Bologne et Modène. Cet élément explique en partie les divers dynamismes locaux rencontrés dans les six cas étudiés.

Il n'est cependant pas inutile d'examiner les diverses modalités d'ancrage de ces petites entités aux phénomènes nationaux et régionaux de croissance.

Sur le plan institutionnel, il faut noter que dans les trois pays considérés les réformes administratives qui ont été menées pendant le début des années 1970 ont eu pour résultat essentiel de faire correspondre globalement la délimitation des nouvelles unités administratives de base à la taille minimale adaptée à une intervention traditionnelle d'aménagement, mais aussi à une intervention économique plus novatrice. Ces regroupements de communes prennent la forme de Districts en Grande-Bretagne en 1974, de « Compensori » en Italie ; et le nombre de « Kreis » a été divisé par deux en République fédérale d'Allemagne en 1972. Ces unités de base élargies semblent ensuite pouvoir faire l'objet d'interventions spécifiques et ponctuelles de la part d'un niveau intermédiaire situé entre le gouvernement et ces unités : Comtés en Grande-Bretagne, Länder en République fédérale d'Allemagne et régions en Italie (1). Cette appréciation est importante dans la mesure où il est possible de soutenir l'idée suivante : un développement local a d'autant plus de chance de pouvoir s'engager qu'un niveau intermédiaire par rapport à celui de l'Etat central peut le soutenir et l'encourager par des mesures fines et bien adaptées. Certes, les unités de base subissent partout la division technique et spatiale du travail qui traverse l'ensemble des divers appareils productifs nationaux, mais elles s'adaptent à cette transformation avec plus de facilité si une instance régulatrice intermédiaire intervient.

Une conséquence de cette situation mérite d'être remarquée. Tant en Grande-Bretagne qu'en République fédérale d'Allemagne, cette instance intermédiaire — Comté ou Länder — a établi des schémas régionaux d'aménagement et de développement qui opèrent des choix au sein des entités dont l'avenir est organisé. Dans le Comté de Norfolk, un plan structurel a hiérarchisé ces divers pôles et il a été retenu trois centres de croissance pour les espaces urbains et six pour les espaces ruraux. Les autres entités existantes ne sont que des « centres locaux » disposant d'un nombre réduit de services et qui tendront à entrer dans l'aire d'influence de centres plus importants. En Bavière, la démarche est la même, fondée sur la théorie des « places centrales », déterminant une hiérarchie urbaine stricte à trois étages : centres de niveau supérieur, de niveau intermédiaire et de niveau inférieur. Il est intéressant de noter que ce plan régional détermine également pour certaines entités locales la possibilité de devenir des centres supérieurs ou intermédiaires.

Autrement dit, les interventions spatiales issues du niveau régional semblent assez sélectives et procèdent de choix plutôt drastiques tendant à concentrer sur certains points précis de l'espace diverses interventions. L'étude montre sur ce plan les effets négatifs pour Schongau de son déclassement de capitale du Kreis au profit d'une autre ville : Weilheim, en 1971, par exemple, en Bavière. Il faut noter toutefois que ces choix sont effectués dans des pays ayant une plus forte densité démographique que celle de la France. Du fait de l'étendue et du faible peuplement relatif de la France, il est probable qu'une telle orientation de gestion du territoire ne puisse pas être adoptée aussi clairement.

Deux autres remarques de portée générale peuvent être formulées, l'une au regard des compétences d'intervention des collectivités de base, l'autre pour ce qui touche aux financements régionaux.

(1) Par rapport à la situation française, ce couple : instance locale élargie - instance intermédiaire, semble être approximativement équivalent pour la Grande-Bretagne à nos départements (Districts) et régions (Comtés), pour la République fédérale d'Allemagne à nos cantons (Kreise de 100 000 habitants environ en Bavière) et régions (Länder), et pour l'Italie à de grandes communes (compensori de 40 000 habitants autour de Pavullo nel Frignano en Emilie-Romagne) et à nos régions.

Il semble que lorsqu'une petite entité socio-économique accueille un établissement industriel important, souvent lié à une entreprise ou à un groupe national ou multinational, les tâches essentielles dévolues à cette unité de base restent classiques et concernent principalement l'aménagement du cadre bâti au sens large. Ce sont les cas de Penzberg qui voit s'implanter l'établissement M.A.N., de Sudbury qui devient lié à la croissance de l'entreprise C.A.V. (1), de Fakenham avec F.M.C. (2). Mais ces interventions traditionnelles au niveau local ne sont efficaces pour accompagner le développement local que si une coopération et une coordination se sont bien établies entre le niveau local et le niveau intermédiaire. La conversion de Penzberg, par exemple, résulte de trois interventions. La municipalité a fourni des terrains industriels équipés et a pu opter pour une politique fiscale locale porant sur le chiffre d'affaires de faible niveau. Le Land a bâti une usine. Et l'entreprise minière initiale a pu inciter le groupe M.A.N. à se localiser dans la ville.

En revanche, quand une petite entité locale ne souhaite pas accueillir d'établissement industriel important, elle semble devoir s'engager davantage dans des interventions à finalité plus directement économique. Le cas des petits centres italiens est significatif, notamment en ce qui concerne Pavullo nel Frignano qui refuse de devenir un pôle mono-industriel dominé par les entreprises de céramique étrangères au « pays ». Cette option conduit la municipalité, soutenue par les orientations régionales, à diversifier ses interventions au profit des activités artisanales. La ville de Cento, quant à elle, peut compter sur les interventions de la riche Caisse d'Épargne locale pour diversifier ses structures industrielles.

Ce dernier point est lié à une deuxième remarque que cette étude illustre, et qui concerne l'existence de centres régionaux de financement assez autonomes par rapport aux circuits nationaux tant publics que privés. L'exemple le plus intéressant est celui de l'Italie. Une loi régionale en Emilie-Romagne de 1973 a créé l'ERVET, qui est un organisme financier dont la majorité du capital est constituée par l'apport régional, et qui a compétence pour emprunter et prêter (3). Cette instance financière est un des moyens majeurs d'accompagnement de la politique spatiale de développement définie au niveau régional. Son champ d'intervention est assez large puisqu'il permet de financer des centres de recherche propres à certaines branches industrielles de la région et aussi des aménagements fonciers dans certaines communes démunies. Cet outil semble efficace, non seulement pour maintenir sur place un potentiel industriel existant, mais aussi pour diversifier et accroître à terme la qualification des emplois régionaux.

En République fédérale d'Allemagne, les aides financières aux entreprises, concentrées sur l'aide à l'investissement en capital en fonction de l'éloignement géographique des entreprises par rapport à leurs marchés, résultent d'une orientation conjointe définie par le niveau fédéral et les Länder.

Le cas de la Grande-Bretagne repose au contraire sur une assez grande centralisation des circuits financiers destinés au développement local : Commission du développement et Fonds du développement.

Au-delà de la diversité des situations rencontrées, il apparaît que les aides financières régionales ou locales semblent plus efficaces si elles

(1) Usine d'injecteurs pour les moteurs diesel.

(2) Food Machinery Corporation.

(3) Dans le cadre de la loi nationale de 1970.

favorisent les petites et moyennes entreprises et l'artisanat plutôt que les grands établissements.

En conclusion de cette présentation rapide de l'étude qui suit, il convient de rappeler la spécificité et l'originalité de la politique menée en France par la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale en faveur du développement local. En effet, la politique des contrats de pays, initiée en 1975, a été progressivement régionalisée et concerne 252 entités locales à ce jour. Cette orientation est bien adaptée aux impératifs propres d'un développement fin et local, mieux perçus par des instances intermédiaires situées entre le niveau local et le niveau central. Par ailleurs, un certain nombre d'orientations en cours (1), visant à davantage régionaliser et décentraliser les circuits de financement, devraient permettre de mieux soutenir et prendre en compte les potentialités locales de développement. Il s'agit bien là d'une voie nécessaire de la politique d'aménagement du territoire dans une période délicate marquée par une restructuration importante de l'ensemble de l'appareil productif national.

Jean-François LANGUMIER
Chargé de mission au SESAME

(1) Cf. Conclusions du rapport Mayoux relatif aux circuits financiers, mais également proposition de création d'une aide régionale à la création d'emplois en faveur des petites et moyennes entreprises.

Introduction

Réunir dans une seule analyse les études relatives aux mesures d'aménagement du territoire en faveur des petites entités locales avec les recherches sur les dynamismes locaux constitue une démarche qui intègre de nombreux présupposés sur les articulations entre les politiques étatiques et les pratiques des pouvoirs locaux. Le domaine économique n'est plus à l'écart des compétences du pouvoir municipal (1). Avec ou sans la collaboration d'autres intervenants, les élus cherchent à développer leur prise sur le système économique local. Après l'intervention par l'intermédiaire du contrôle de l'espace urbain ou de la production d'équipements et de services, la prise en compte d'objectifs qui s'inscrivent dans l'évolution de l'appareil productif mobilise les ressources susceptibles d'être utilisées à cet effet. A ce stade d'évolution, les pratiques locales se différencient suivant de multiples critères parmi lesquels l'appartenance à un mouvement politique, mais aussi la nature des rapports avec les politiques mises en œuvre au niveau de l'Etat.

Les actions conduites au niveau local visent-elles à pallier l'absence de politiques spatiales bien définies ou l'inefficacité d'aides régionales ? Au contraire, renforcent-elles des mesures spécifiques pour en accroître l'efficacité ? Ces deux interrogations supposent généralisés des dynamismes locaux souvent embryonnaires. Dans la majorité des situations, les termes de la question seraient-ils renversés ? Les politiques étatiques ne s'exercent-elles pas de prime abord avant toute émergence de stratégie locale, et dans leurs objectifs n'est-il pas prioritaire de promouvoir de nouvelles compétences au sein des échelons locaux de l'appareil d'Etat ?

Ces questions renvoient à l'analyse des rapports entre l'Etat et les collectivités locales. Un vaste programme pour un seul pays et démesuré pour trois : la République fédérale allemande, l'Italie, la Grande-Bretagne. Pourtant, l'étude comparative des situations de différents pays n'est-elle pas une des plus sûres méthodes d'approche du rôle des spécificités de chaque formation sociale sur les pratiques de l'aménagement ? Pour garder cet avantage sans être démuné devant l'étendue de la problématique, trois orientations essentielles ont guidé les travaux.

1. Dans aucun de ces pays, les politiques d'aménagement du territoire n'ont développé de stratégies propres aux petites villes. Si en 1978 certaines préoccupations sont formulées en Italie surtout, en Grande-Bretagne de façon encore plus sommaire, une réflexion spécifique aux petites villes dans les organismes intervenant directement dans l'aménagement n'a pas dépassé le stade embryonnaire, en tous cas, les mesures concrètes n'existent pas. Dans ces conditions, il a été décidé d'orienter le programme de recherche en direction de l'ensemble des politiques spatiales, émanant d'instances étatiques ou régionales, susceptibles d'être canalisées vers les petites villes ou mises à profit par les collectivités locales. Ce choix a permis de constater que les interventions localisées comme les actions visant à renforcer des pôles de

(1) L'exemple des petites villes françaises suggère une réorientation des politiques locales qui ne se confinent pas dans la seule gestion communale.

développement apparaissent à la suite des programmes régionaux ou des aides globales et homogènes, s'y greffant, les complétant, s'y imbriquant dans un processus de territorialisation plus poussé. Il s'agirait de mesures plus élaborées caractéristiques d'une nouvelle phase d'évolution des interventions de l'Etat vers plus d'intensité, plus d'omniprésence. Situer l'actuelle orientation de la politique d'aménagement dans chaque pays devenait dès lors indispensable. C'est l'objet de la première partie de l'étude qui ne fait cependant aucune référence aux rapports entre les politiques étatiques et les positions des collectivités locales.

2. L'étude des dynamismes locaux privilégie au contraire ce deuxième aspect de l'analyse, mais le choix de procéder par monographie parcellise les conclusions. En l'absence de politique des petites villes, tout autre méthode laissait de côté la question de l'articulation entre les mesures de l'Etat et les multiples actions, insuffisantes, entreprises ou possibles, des collectivités locales. L'étude de cas multipliait les risques de survaloriser la part des contingences locales dans les pratiques, mais située avec précision dans les évolutions de son environnement régional, elle est d'une consistance qui dépasse la seule perception des aspects institutionnels des politiques. Dans chaque pays, deux petites villes ont été retenues. Le choix respecte les règles suivantes :

- les deux villes sont situées dans la même région ;
- les deux villes diffèrent soit par leur place dans la division spatiale du travail, soit par leur position dans les programmes d'aménagement, soit par les politiques de leurs municipalités.

Ainsi peuvent être mis en évidence des types de stratégies locales, de dynamismes dans un environnement régional unique qui peut donc faire l'objet d'une présentation introductive à chacune des monographies qui composent la seconde partie.

3. Le rappel des principes, des programmes et des politiques de l'aménagement du territoire dans les trois pays étudiés, constitue l'entrée en matière de l'ultime partie que relativise l'importance accordée à l'émergence d'une nouvelle compétence des pouvoirs locaux.

**LES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE :
comparaisons européennes**

I. LES ORIENTATIONS DES POLITIQUES D'AMENAGEMENT

En 1978, après plus de vingt-cinq ans d'aménagement du territoire dans chaque pays, une constatation s'impose : le déséquilibre régional n'a disparu dans aucun des pays. Deuxième constatation qui vaut pour tous les pays : la lutte contre les inégalités régionales est plus vive en période de forte croissance. Troisième constatation, elle aussi relative à la situation dans les trois pays : l'industrie a été et demeure le secteur le plus concerné par les mesures d'aménagement du territoire. Enfin, dernière constatation : la prise de conscience des difficultés liées à la régression de la croissance économique pousse les collectivités locales à l'interventionisme économique. Cette dernière notation est déjà une conclusion des études monographiques qui suivent, elle est introduite à ce stade du développement pour indiquer le sens de l'évolution des politiques d'aménagement.

Poursuivre plus loin la comparaison des objectifs des politiques d'aménagement relève de la gageure. Les trois pays ont connu des évolutions économiques très dissemblables qui se sont traduites par des attitudes très différentes face aux problèmes de l'aménagement.

■ LES POLITIQUES D'AMENAGEMENT DANS LEUR CONTEXTE ECONOMICO-SOCIAL

Dans chacun des pays, l'aménagement du territoire et la politique régionale ne font qu'un, jusque vers 1965-1970. Que ce soient les problèmes des régions excentriques en Grande-Bretagne, que ce soient ceux des régions frontalières de l'est en République fédérale allemande, ou que ce soient ceux du Mezzogiorno, dans tous les pays l'inégal développement des régions a été perçu comme le facteur de tension sociale à éliminer et a justifié la mise en œuvre de politiques nouvelles : l'Etat interviendrait pour orienter les investissements et corriger les effets spatiaux de l'économie libérale. L'adoption de ce principe ne s'est pas accomplie dans des situations identiques.

Pour résumer en une phrase la position de chaque pays face aux nécessités et aux potentiels de l'intervention de l'Etat, on pourrait dire que :

— la Grande-Bretagne a dû corriger des inégalités qu'exacerbaient les tendances de son économie en cours de restructuration. Les mécanismes de la croissance allaient à l'encontre des objectifs d'une politique d'aménagement ;

— l'Italie, confrontée à un déséquilibre profond des structures territoriales, a bénéficié d'une longue phase d'expansion pour mettre en place des tentatives de règlement de son problème régional : les mécanismes de la croissance pourraient être déviés au bénéfice d'une plus grande équité dans la répartition de la croissance ;

— la République fédérale allemande n'est pas en butte à des déséquilibres régionaux accentués et sa croissance continue lui permet de concentrer l'aide vers des régions défavorisées par le système économique libéral.

■ LES ORIENTATIONS DES POLITIQUES D'AMENAGEMENT

La politique régionale constitue l'axe essentiel des politiques d'aménagement dans tous les pays. Politique en faveur d'une région, le sud de l'Italie, par exemple, c'est-à-dire en faveur de toute une partie du territoire considérée de façon homogène ; politique pour réintégrer les régions définies d'après leurs spécialisations économiques et non plus seulement d'après le retard de leur développement économique : la terminologie politique régionale recouvre des réalités diverses. En R.F.A., il ne s'agit plus de politiques régionales, mais d'aide à des zones de petite dimension disséminées sur tout le territoire. Toute l'ambiguïté réside dans la définition des objectifs de cette politique régionale. S'il s'agit de développer telle région par un système d'aides aux créations d'emplois ou aux investissements industriels dans une aire géographique limitée, peut-on la qualifier de politique régionale ou bien faut-il réserver l'expression pour des opérations globales à l'exemple de celle mise en œuvre dans le Mezzogiorno ?

1. Les politiques d'aménagement en Grande-Bretagne

La Grande-Bretagne a été le théâtre d'un renversement complet des tendances du XIX^e siècle en ce qui concerne l'articulation à l'espace de la croissance économique. La matérialisation la plus évidente de cette évolution est la concentration des hommes et des activités dans le Sud et le Sud-Est anglais, et au contraire le dépérissement des aires affectées par le déclin des industries traditionnelles. La crise des vieilles régions industrielles ne s'apparente pas à la mise à l'écart des régions excentriques de France ou d'Italie. Ici, les régions défavorisées sont des régions développées que la croissance économique du Sud vide de ses travailleurs au bénéfice de régions déjà dynamiques et qui font face aux problèmes d'une concentration aiguë. La politique d'aménagement de Grande-Bretagne n'a pas dû décentraliser l'industrie londonienne pour industrialiser le Nord anglais (1), mais freiner une croissance synonyme de surconcentration au bénéfice d'une utilisation du capital social et de la main-d'œuvre des régions délaissées. Toute la politique régionale consiste donc à réintroduire le « travail là où sont les travailleurs », sous-entendu le travail industriel, l'originalité par rapport aux autres pays étant dans le préfixe « ré ». Cette politique s'appuie sur des mesures incitatives et répulsives suivant les zones et se double d'une action de production de nouveaux cadres de vie pour pallier à la répulsivité des vieilles agglomérations : la politique des villes nouvelles.

a) LES POLITIQUES REGIONALES : AIDES AUX REGIONS DEFAVORISEES

Si des mesures en faveur des régions industrielles écossaises avaient été prises dès 1934, c'est avec la commission Barlow (1939) que la question de la localisation des industries est posée et avec les Distribution of Industry Acts (2) de 1950 que l'Etat intervient dans les mécanismes d'installation. L'achat de terrains, la construction de bâtiments, l'octroi de subventions peuvent être utilisés pour attirer les industriels vers les aires en difficultés. Mais dès 1947, le Town and Country Planning Act (3) imposant l'autorisation de l'Etat en matière de création d'usines nouvelles ou d'agrandissement d'usines de certaine taille, les premières tentatives dissuasives sur les installations dans la région de Londres débutaient. Ensuite, les interventions ont été modulées en volume comme dans

(1) Comme la décentralisation française voulait stopper l'augmentation des écarts entre Paris et le désert français.

(2) Décrets sur la localisation Industrielle.

(3) Décret d'Aménagement Urbain et Rural.

l'espace selon l'état de dépression des « zones de développement » : le Local Employment Act (1) de 1960 concentre l'aide financière dans les « districts » à l'intérieur de ces zones, le Finance Act de 1963 porte l'aide sur les amortissements des entreprises, enfin l'Industrial Development Act (2) de 1966 crée cinq régions de développement et les délimite avec des critères divers : taux de chômage, structure des emplois, soldes des migrations, etc. Ces régions ont bénéficié des dispositions prévues, y compris de la prime à l'emploi.

Les périmètres de 1966 ont été modifiés dès 1967, puis en 1970 avec la création des régions spéciales de développement à l'intérieur des zones de développement et des régions intermédiaires à l'extérieur : les premières bénéficient d'avantages supplémentaires, les secondes d'avantages moins importants.

Les systèmes d'aides ont constamment évolué : en 1973, ils prennent en compte les activités de services. Au total, le champ d'application des aides s'est géographiquement élargi et leurs taux ont été modulés selon des critères qui multiplient les catégories.

B) LES POLITIQUES PONCTUELLES : VILLES NOUVELLES ET VILLES EN EXPANSION

La politique des villes nouvelles a été abondamment commentée et, comme elle fait l'objet de l'introduction à l'analyse des politiques en faveur des petites villes en Angleterre, l'exposé de ses principes est réduit ici à son rôle d'aménagement du territoire. Les villes nouvelles ne sont pas seulement des nouveaux cadres urbains, bien que plusieurs d'entre elles se résument à des ensembles d'habitation à la périphérie des centres de travail. Les infrastructures qui y furent mises en place ont fourni des sites industriels recherchés par les entreprises. A l'attrait de conditions de productions favorables s'est ajoutée pour de nombreux établissements la possibilité d'arracher l'autorisation d'une implantation dans le Sud-Est qui aurait été refusée pour tout autre localisation dans la même région. Mais dans les régions de développement, autour des vieux centres de conurbations saturées, aux structures urbaines vétustes, les villes nouvelles ont pu recréer en partie les atouts des grandes unités urbaines et favoriser l'attraction d'activités qui tendaient à laisser stagner leurs anciens établissements au profit de futures localisations hors de la région. Les villes nouvelles peuvent être assimilées aux pôles de développement des politiques d'autres pays.

C) LES AUTRES INTERVENTIONS : LA REFORME DES COLLECTIVITES LOCALES

La réforme des collectivités locales de 1970 participe de la même volonté de doter les pouvoirs locaux des moyens nécessaires à l'exercice de leurs compétences. Les anciens plans de développement sont remplacés par des plans structurels qui intègrent tous les aspects du développement et non plus les seuls usages du sol. De même, les conseils de planification participent avec le gouvernement central à l'élaboration des plans régionaux qui n'affectent pas seulement les zones de développement. La procédure d'élaboration des « stratégies régionales » par concertation entre le gouvernement, les collectivités locales et les conseils de planification régionaux pourrait conduire à la mise en œuvre d'un plan global de développement qui serait la somme de toutes les « stratégies régionales » et qui s'imposerait au niveau local par l'intermédiaire des plans structurels conformes aux « stratégies régionales ». Mais comme il n'existe aucun budget spécifique pour conduire une telle planification, et comme aucune règle ne détermine la part du budget attribué à chaque région, la répartition des ressources selon les oppor-

(1) Décret sur l'emploi local.
(2) Décret sur le développement industriel.

tunités ôte à ces plans une grande part de leur caractère opérationnel : les plans structurels ne se réduisent-ils pas à des schémas d'aménagement en fonction de plusieurs scénarios possibles ?

Depuis la mise en œuvre des actions dans les anciennes zones dépressives, la politique d'aménagement du territoire a pris en compte d'autres objectifs que la seule politique régionale. Elle vise aujourd'hui à donner les moyens à divers niveaux de collectivités locales d'élaborer un plan de développement à moyen terme et d'inscrire dans des schémas d'aménagement les principes qui sauvegarderont les conditions de réalisation des projets. Les procédures mises en œuvre semblent concéder aux responsables locaux (il faut rappeler que dans ces commissions ne siègent pas que des élus) la rationalisation des choix qui seraient imposés de toute façon par le gouvernement en fonction du montant des enveloppes budgétaires.

2. Les politiques d'aménagement en République fédérale allemande

Le développement de l'économie allemande s'est construit sur une expansion industrielle exceptionnelle dans les branches les plus modernes (automobile, électronique, machines-outils, etc.), pendant que s'effondraient des secteurs entiers de l'industrie traditionnelle, le textile en particulier. Comme cette restructuration s'est accomplie dans un pays aux ressources à main-d'œuvre rurale faible (7,5 % de l'emploi) et en période de stagnation de l'évolution de la population active, la transformation de la structure économique n'a mis en œuvre que des transferts de travailleurs. L'aptitude de l'économie ouest-allemande à orienter ces transferts sans déclencher un chômage important oppose cette situation à celle de la Grande-Bretagne.

Les mutations n'ont cependant pas été sans incidences sur la distribution spatiale des activités. Les inégalités régionales existent, même si les conditions de la croissance sont mieux réparties que dans d'autres pays. Les régions qualifiées de « économiquement faibles » couvrent les deux tiers du territoire et groupent un tiers des habitants. Il s'agit de petites zones disséminées sur tout le territoire :

- les régions rurales ;
- les régions mono-industrielles : le bassin houiller de la Rhur et de la Sarre ;
- les régions proches de la frontière orientale et Berlin.

La politique d'aménagement du territoire s'est peu à peu orientée vers des actions programmées, élaborées et conduites à la fois par l'Etat fédéral (1) et les Länder. En 1978, elle paraît structurée autour du principe des pôles de développement.

A) L'AMENAGEMENT AVANT LE SYSTEME COMMUN : LES PROGRAMMES D'URGENCE

Jusqu'en 1965-1968, pendant les phases de reconstruction et de croissance industrielle rapide, l'action de l'Etat fut dictée par l'urgence de certains problèmes régionaux :

- les programmes d'urgence en faveur des régions rurales, dans leur grande majorité, qui après avoir accueilli des citoyens au cours des dernières années de la guerre, puis des réfugiés dans les seules villes et villages où les maisons avaient été épargnées, se retrouvaient avec des

(1) Bund.

masses de travailleurs au moment où l'industrie se concentrait une nouvelle fois dans les grandes régions urbaines ;

— le programme d'aide en faveur de la zone frontalière comparable avec celui des régions exigeant des mesures d'urgence et appliqué à partir de 1953 dans une bande de territoire à moins de 40 kilomètres de la frontière de R.D.A. ; en 1971, un programme spécial fut reconduit pour cette zone ;

— le programme des centres fédéraux de croissance (Bundesausbauorte), plus tardif (1959), répond aux demandes des industriels à la recherche de zones susceptibles d'accueillir des activités, c'est-à-dire des zones rurales à forte densité. Pour éviter la dispersion des aides et l'anarchie des installations, les localités choisies par les Länder recevaient des aides qui les rendaient attractives. A raison de deux à trois centres fédéraux de croissance par an, leur nombre atteignit 81 en 1968.

Malgré la relative modestie du programme d'aide financière, les résultats furent probants : les Länder sélectionnaient des centres aux potentiels industriels déjà conséquents qui puissent valoriser l'aide fédérale. Cette action annonce la politique des pôles de développement.

B) LES PROGRAMMES D'ACTION REGIONALE ET LE PRINCIPE DES POLES DE DEVELOPPEMENT

A partir de 1969, la politique d'aménagement est restructurée pour accroître son efficacité et pour éviter l'éparpillement que la poursuite des actions antérieures rendrait obligatoire.

Toutes les interventions de l'Etat furent regroupées dans les programmes d'action régionale et le principe des interventions dans le cadre d'un système commun au Bund et aux Länder fut décidé (1) : dès 1971, toutes les régions aidées auparavant sont incluses dans les programmes d'action régionale. Chaque région délimitée par le Bund et les Länder, d'après l'existence de certains problèmes et sans être prisonnier des limites administratives, fait l'objet d'une programmation des mesures à prendre et des financements pour cinq années. Ces programmes concernent en priorité les pôles de développement, au nombre de 300, qui concentrent la totalité des aides. Le principe des pôles de développement remplace celui de l'attribution des aides à des aires géographiques hétérogènes. Les centres sont retenus en raison de l'incidence qu'ils peuvent avoir sur leur environnement. De plus, il semble que la possibilité de justifier le choix d'un centre par des critères objectifs (effectif de travailleurs, nombre de logements, infrastructures...) permettent de se soustraire aux pressions qui ne manquent pas de s'exercer quand l'aide est attribuée sans différenciation dans tout un périmètre.

Les trois cents pôles de développement ne sont pas classés au même niveau : selon les caractéristiques de la région de développement et les urgences de la ville, les taux des aides oscillent de 10 % à 25 % des investissements.

La mise en œuvre de cette politique a été précédée de recherches méthodologiques sur la délimitation des régions et l'étude des points de cristallisation. Les indices de densité du marché du travail ont individualisé des centres de marchés du travail et les coefficients de potentiel de main-d'œuvre, d'équipement en infrastructures, ont permis de classer les centres principaux et secondaires choisis comme pôles de développement au sein des régions de développement.

(1) Voir le contenu du système commun dans l'annexe consacrée aux Institutions.

La République fédérale allemande s'est dirigée vers un système d'intervention sur des objectifs précis retenus pour leur aptitude à valoriser les aides. Ce système très institutionnalisé, puisqu'il organise les participations respectives des Länder et du Bund dans le système commun, remplace ce qui dans d'autres pays est contenu à la fois dans les politiques de développement régional et dans les programmes d'intervention limités à quelques opérations.

3. Les politiques d'aménagement en Italie

La loi transférant certains pouvoirs aux régions a modifié de façon radicale les orientations de la politique d'aménagement en Italie. Jusqu'en 1971-1972, toute la politique d'aménagement du territoire était orientée vers la politique de développement du Mezzogiorno conduite par l'Etat et son organisme centralisé, la Cassa per il Mezzogiorno. Après la promulgation de la loi régionale, les pouvoirs régionaux prennent peu à peu en main l'aménagement et le développement économique.

Comme pour l'ensemble des autres politiques nationales, le rappel des grandes lignes du plan de développement du Sud ne fait que préciser les principes essentiels des actions d'aménagement. Toutes les régions du Sud sont groupées dans une région unique, le Mezzogiorno, qui fait l'objet d'un plan de développement de 10, puis de 15 ans, financé par le budget de l'Etat qui alimente un fonds spécial (la Cassa per il Mezzogiorno) et appliqué par un organisme public autonome : la Cassa. Le plan de développement est global. Il intègre la réforme agraire, les aides à l'industrialisation, les financements directs pour la réalisation d'infrastructure, les interventions des groupes à participation d'Etat et des sociétés contrôlées par la Cassa, etc.

En 1967, dès les débuts de la planification économique nationale, le plan pour le Mezzogiorno est intégré dans le plan national. Le plan pour le Sud est désormais relié aux stratégies d'ensemble de tous les ministères coordonnés par le C.I.P.E. (1). Il n'est plus une intervention à côté des autres, mais parmi les autres, ce qui lui évite les désagréments des fonds spéciaux susceptibles d'entraîner la réduction des dépenses courantes. Avec l'application du système régional, les régions obtiennent une entière autonomie dans certains domaines (agriculture, politiques sociales, urbanisme) et deviennent acteurs dans l'aménagement du territoire par l'intermédiaire des plans régionaux. Le problème de l'articulation entre les choix régionaux (l'exposé de ceux de l'Emilie-Romagne dans la seconde partie souligne la portée de ces plans régionaux) et la planification nationale se pose dans des termes comparables à la situation de la R.F.A. L'arbitrage appartient à l'Etat.

L'orientation de la politique d'aménagement de définit donc à deux niveaux : celui de l'Etat qui fixe les priorités et les ressources, celui de la région qui infléchit ses actions selon des principes qui ne correspondent pas toujours avec ceux des grandes options de l'Etat. L'entrée des régions dans l'aménagement a introduit un effort de concertation avec les élus et les représentants des groupes professionnels qui prélude à une programmation plus décentralisée des interventions des organismes publics.

La création des «comprenditori» (2) répond à ce souci de maintenir les conditions objectives d'une participation des habitants aux choix de la planification. Mais il vise aussi à instituer une unité de base de la programmation en réunissant un territoire polarisé par un petit centre urbain, dans lequel les aides au développement pourraient atteindre l'efficacité maxima recherchée dans un bassin d'emploi.

(1) Comitato Inter-Ministeriale di Pianificazioni Economiche.
(2) Groupement de communes.

Les principes des politiques spatiales en Italie demeurent dominés par la lutte pour le développement des régions méridionales. Le ralentissement de la croissance économique compromet cette priorité puisque, en 1976, les ressources financières n'ont pas maintenu le niveau des investissements consacrés au Sud. Dans ces conditions, les tentatives des plans de développement régionaux franchissent lentement le stade de l'élaboration.

II. LES INSTRUMENTS DES POLITIQUES D'AMENAGEMENT

Plus qu'au niveau des techniques d'intervention, bien qu'il existe entre les trois pays des différences appréciables, c'est dans l'application des mesures que se distinguent les systèmes.

La stratégie de l'aménagement en Grande-Bretagne vise à rééquilibrer la répartition des activités sur le territoire en mettant l'accent sur les problèmes de l'emploi. Quelle que soit la méthode employée, les dégrèvements fiscaux de référence pendant les gouvernements conservateurs, les aides directes aux investissements pendant les gouvernements travaillistes, la priorité demeure la création d'emplois nouveaux dans les zones à développer, y compris au détriment de la croissance des régions du Sud qui font l'objet de mesures restrictives. L'attention accordée aux problèmes de l'emploi a conduit les politiques d'aménagement à inclure les activités tertiaires parmi les secteurs concernés par les aides. La décentralisation du tertiaire public est d'ailleurs une réalité : 26 000 emplois ont été transférés hors de Londres entre 1963 et 1974, et 31 000 devraient l'être dans les dix années suivantes. Cette orientation vers le maintien des emplois dans les régions assistées s'explique par l'urgence des problèmes. A l'inverse des zones frontalières allemandes ou du Mezzogiorno, la question n'est pas de créer des emplois pour juguler le sous-emploi chronique de régions peu industrialisées, mais de créer des emplois pour remplacer ceux des industries traditionnelles qui disparaissent. Un second trait original de l'aide au développement régional en Grande-Bretagne tient au caractère automatique des mesures qui sont accordées de toute façon, quel que soit le lieu de réalisation de l'investissement industriel ou tertiaire, pourvu qu'il se situe dans le périmètre des zones assistées. Par rapport au pragmatisme qui règne dans la planification locale, il s'agit d'un principe important qui a été assoupli ces dernières années.

En République fédérale allemande, l'urgence des problèmes règle l'attribution des aides vers des zones qui, il faut le répéter, n'atteignent jamais de grandes dimensions dans un territoire marqué par le caractère décentralisé des agglomérations urbaines. Le gouvernement fédéral n'intervient qu'en faveur de localisations précises et non de zones entières. Mais la différence avec la Grande-Bretagne ou les autres pays est-elle si importante ? Les pôles de développement se trouvent relativement proches des grandes agglomérations, surtout dans un pays quadrillé par des axes de communication rapide. Dans ces conditions, les aides couvrent presque la totalité de ce qui n'est pas occupé par les grandes concentrations. Et si elles se limitent à quelques types de mesures seulement pour respecter la libre concurrence, elles ressemblent beaucoup à des stimulants à la déconcentration qui compenseraient l'éloignement relatif des agglomérations.

Les aides distribuées en Italie paraissent à la fois plus disparates et plus globales. Disparates, car elles intéressent la quasi-totalité des

investissements réalisés dans le Sud, depuis les infrastructures jusqu'à l'édification des logements et des équipements. Globales, car elles groupent, en plus des aides financières incitatives et des mesures restrictives, des interventions directes massives de l'Etat ou des sociétés étatiques qui doivent réserver une forte proportion de leurs investissements pour le Sud. Cependant, dans la mesure où la moitié du territoire est intéressée par cette politique à long terme inscrite dans la planification nationale, et dans la mesure où les stratégies spatiales s'articulent autour de grandes plates-formes de croissance, la dimension de cette politique déborde le cadre habituel des politiques d'aménagement du territoire.

Les aspects des politiques conduites dans les différents pays se différencient en fonction de leurs héritages successifs. Selon le marquage de l'espace par la division du travail à un stade de transformation de l'appareil productif, les tensions entre régions atteignent plus ou moins de force. Pour le territoire de la République fédérale allemande, la guerre de 1939-1945 a des conséquences désastreuses : la partie orientale, séparée de son hinterland, devient une zone sinistrée et incapable de suivre le rythme de croissance des autres régions. Pour l'Italie, le « miracle » économique exacerbe le sous-développement d'une partie du territoire qui n'est pas incluse dans la croissance d'un Nord intégré à l'expansion du capitalisme européen. Pour la Grande-Bretagne, la transformation de sa place dans la division internationale du travail impose une refonte du système productif qui élimine les vieilles régions manufacturières. Jusqu'en 1965-1970, les politiques d'aménagement du territoire ont été des politiques d'action régionale en faveur de régions peu attractives pour des investissements en croissance constante. Réduire les inégalités régionales, tel était le fondement des politiques d'aménagement dans des pays d'économie libérale où, à défaut de contrôle des investissements, les mesures incitatives pouvaient corriger quelques écarts dans les conditions de l'expansion.

Sans entrer dans le détail des effets positifs des actions conduites dans le cadre de politiques d'aménagement, il n'est pas réfutable que les emplois créés dans les zones aidées ont surtout été des emplois nouveaux plutôt que des emplois déménagés des zones prospères. Ces politiques ont subi un choc important avec l'augmentation des tensions sur le marché de l'emploi et avec l'ensemble des dispositions prises pour atténuer les effets de la crise.

L'évolution actuelle de la situation économique ne semble pas annoncer des améliorations conséquentes avant quelques années et le dérèglement du marché de travail risque de se prolonger. Cette rupture dans les tendances des trente dernières années se répercute sur l'orientation des pratiques de l'aménagement. Les effets les plus nets, sinon les plus concrets, se font sentir dans les discours sur l'aménagement avec la formulation de la question suivante : « pourquoi continuer à corriger quand l'urgence dicte de laisser prospérer les quelques îlots de croissance ? »

Le second impact de la stagnation économique s'observe dans les pratiques d'aménagement des collectivités locales. Il est moins évident que le premier, bien qu'il se traduise par des orientations nouvelles : au contact du vécu de la crise, les élus locaux recensent leurs possibilités d'intervention et réclament des mesures spécifiques.

Des enquêtes préalables à l'établissement des analyses monographiques à propos des politiques en faveur des petites agglomérations et à propos des dynamismes locaux, il ressort que les responsables redoutent des solutions qui répondent au premier type de questions et qui viendraient bien mal soutenir les efforts qu'ils conduisent.

Première partie

LES PETITES VILLES DU SUD-EST ANGLAIS



Villes en contrat d'expansion et petites villes

I. LE SYSTEME DES VILLES EN CONTRAT D'EXPANSION

■ UNE POLITIQUE CONTRACTUELLE SPECIFIQUE : REEQUILIBRER LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL ET URBAIN

La croissance industrielle a laissé de côté, en Angleterre comme dans beaucoup d'autres pays, de nombreuses petites villes qui ont peu à peu perdu population et prospérité. Très vite, il est apparu que seule une politique de redistribution des activités et de la population mettrait fin au déséquilibre entre des zones saturées, comme en particulier Londres et l'ouest des Midlands, et les petites villes en milieu rural qui, sans une aide soutenue, ne pourraient accéder à un niveau de développement satisfaisant.

Cette prise de conscience d'un nécessaire redéploiement de la croissance industrielle et urbaine apparaît très tôt en Angleterre. L'implantation de cités-jardins à la périphérie des grandes villes répond déjà à cette volonté de déconcentration urbaine : pour Londres, par exemple, la construction de Letchworth se situe en 1903 et celle de Welwyn Garden City en 1913. Mais c'est surtout à la suite du rapport Barlow, publié en 1940, que se met en place une véritable planification industrielle. Le rapport recommandait la création d'un organe gouvernemental qui aurait pour mission de contrôler le redéploiement des activités. Le « Distribution of Industry Act (1) (1944) crée la « Board of Trade and Industry » (2), chargée de veiller à la localisation géographique des nouvelles entreprises.

Une nouvelle étape est franchie en 1947 avec le plan « Abercrombie » qui crée des villes nouvelles sur des sites choisis : pour Londres en particulier, 8 villes situées entre 32 et 48 km de la capitale. Enfin, en 1952 est décrété le « Town Development Act » (3) qui, non seulement favorisait comme les mesures précédentes la décongestion des grandes agglomérations, mais surtout concrétisait les aspirations à une déconcentration urbaine et industrielle dont les petites villes seraient directement les bénéficiaires.

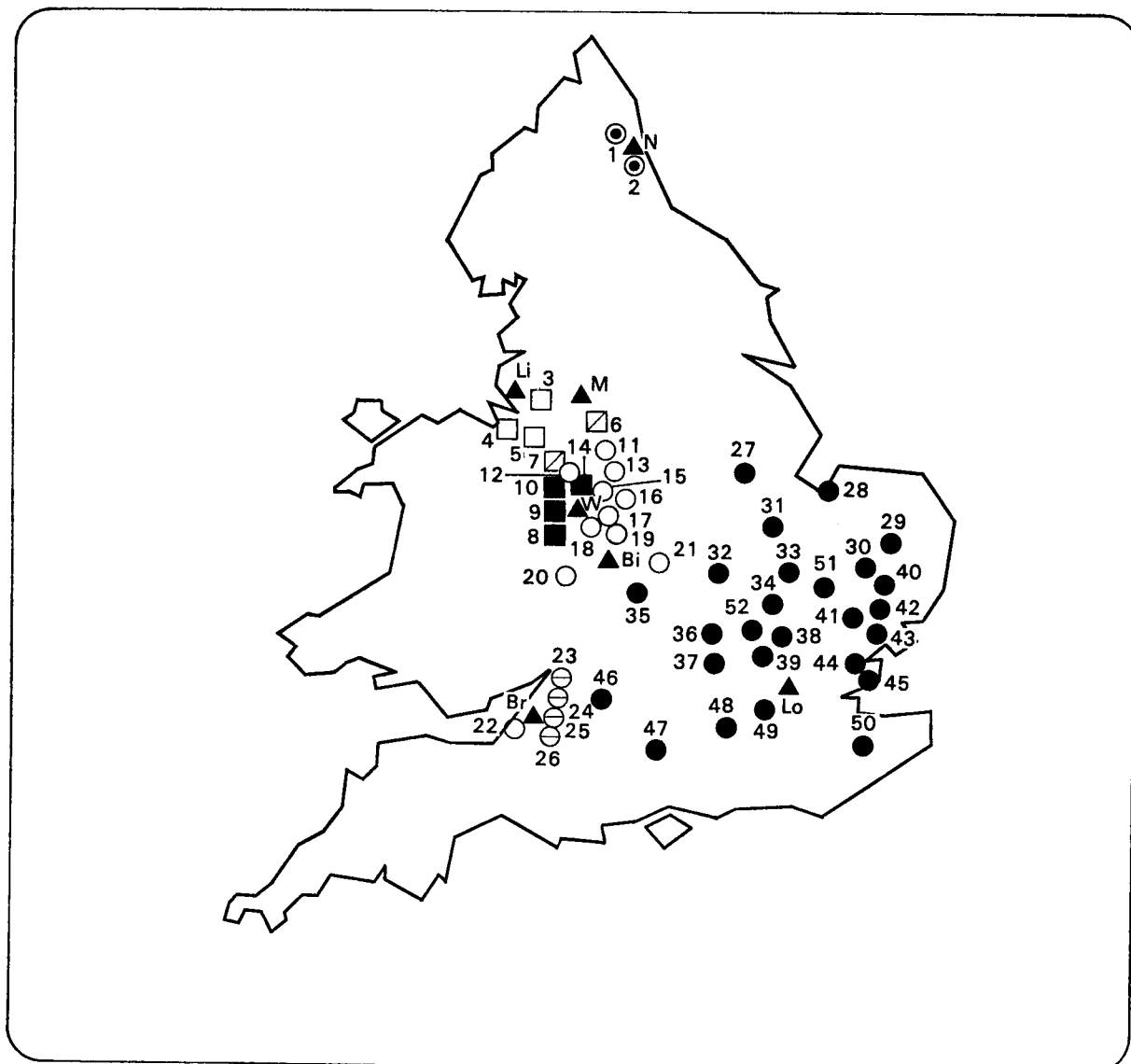
Le « Town Development Act » ne prévoit qu'un cadre assez général qui s'est précisé et modulé à chaque cas. Son objectif fondamental est de favoriser la revitalisation des petites villes en y greffant une population et des activités exportées par une grande métropole. Cette forme de décentralisation est originale dans ses modalités d'application : elle nécessite en effet une négociation bilatérale entre la ville qui exporte et la ville qui souhaite accueillir, puis la passation d'un contrat qui engage les partenaires sur le niveau de développement à atteindre et le contenu du schéma d'expansion. De manière générale, il s'agit :

- de créer des zones industrielles équipées pour recevoir des industries nouvelles ;
- de construire des logements pour accueillir les migrants ;
- de développer en conséquence les infrastructures routières ;
- de mettre en place les équipements nécessaires à cette nouvelle

(1) Décret sur la répartition industrielle.
(2) Commission pour le commerce et l'industrie.
(3) Décret sur le développement des villes.

FIGURE 1 :

GRANDE-BRETAGNE : LOCALISATION DES VILLES EN CONTRAT D'EXPANSION



Contrat d'expansion passé avec :

- London
- ⊙ Newcastle
- ⊖ Bristol
- Birmingham
- Wolverhampton
- ▧ Manchester
- Liverpool
- ▲ Villes mères des contrats d'expansion

- | | | |
|------------------|--------------------|----------------------|
| 1. Seaton Valley | 19. Aldridge | 37. Aylesbury |
| 2. Longbenton | 20. Droitwich | 38. Letchworth |
| 3. Widnes | 21. Daventry | 39. Luton |
| 4. Ellsmere Port | 22. Weston S, Mare | 40. Bury St. Edmunds |
| 5. Winsford | 23. Sudbury | 41. Haverhill |
| 6. Macclesfield | 24. Thornbury | 42. Melford |
| 7. Crewe | 25. Warmley R.D. | 43. Sudbury |
| 8. Seisden | 26. Keynsham | 44. Witham |
| 9. Tetenhall | 27. Grantham | 45. Canvey Island |
| 10. Wednesfield | 28. Kings Lynn | 46. Swindon |
| 11. Leek | 29. Thetford | 47. Andover |
| 12. Stafford | 30. Mildenhall | 48. Basingstoke |
| 13. Uttoxeter | 31. Peterborough | 49. Frimley |
| 14. Cannock | 32. Wellingborough | 50. Ashford |
| 15. Rugeley | 33. Huntingdon | 51. Newmarket |
| 16. Tamworth | 34. St Neots | 52. Sandy |
| 17. Lichfield | 35. Banbury | |
| 18. Brownhills | 36. Bletchley | |

population : équipements scolaires, commerciaux, de loisirs, services publics..., le tout en respectant le noyau ancien préexistant.

Sont aussi parties prenantes du contrat : le Conseil du Comté de la ville qui reçoit l'agrément et le gouvernement qui n'intervient que pour sanctionner l'accord établi, approuver le plan et accorder des subventions plus restreintes que dans le cas des Villes Nouvelles. Le Trésor public subventionne 50 % des frais d'aménagement du réseau d'évacuation des eaux usées et de desserte en eau potable. Il verse, d'autre part, une subvention de 24 livres par an et par logement sur une période de 60 ans. Si la politique des « Expanding Towns » (1) signifie un relatif désengagement financier de l'Etat, il faut souligner que la contribution financière de la ville qui exporte est au contraire très importante. C'est une des propositions intéressantes, mais paradoxales, du « Town Development Act » que d'obliger la métropole à financer en partie sa propre déconcentration. Comme Londres, Manchester, Birmingham, Wolverhampton, Salford, Liverpool, Newcastle, Upon, Tyne et Bristol ont été habilités à signer des contrats d'expansion.

■ L'INTERVENTIONNISME DU GRAND CONSEIL DE LONDRES (GLC)

Face à de nombreuses petites agglomérations urbaines qui souhaitent ou enrayer un déclin fonctionnel, ou entreprendre une reconversion d'activités, un quart de la population de l'Angleterre et du Pays de Galles se trouvait concentré dans la région londonienne avec des conditions de vie de plus en plus difficiles : une saturation du réseau routier, des migrations pendulaires éprouvantes, des conditions de logement précaires pour un grand nombre de familles, un environnement de plus en plus menacé.

Les autorités londoniennes, faute d'espace disponible pour reloger sur place ceux qui avaient sollicité un logement, se sont alors tournées vers les petites villes de l'East Anglia qui souhaitent tirer bénéfice d'un apport massif de populations jeunes et d'activités avec le soutien financier de la capitale. Le « London County Council » (2) puis, après la réforme de 1965, le « Greater London Council » (3), a négocié un nombre important de contrats d'expansion. Sauf exception, aucun contrat n'a prévu d'aller au-delà d'un doublement de la population de départ dans les petites villes d'accueil. La majorité des contrats a porté sur un effectif de 10 000 Londoniens. Les candidats à l'émigration ont été choisis par le Grand Conseil de Londres à partir de deux critères : le besoin urgent qu'ils avaient de trouver des conditions de logement satisfaisantes, mais aussi leur niveau de qualification professionnelle. Les migrants devaient en effet trouver dans la ville en expansion un habitat satisfaisant et un emploi à leur mesure. L'émigration a donc été sélective et planifiée dans le temps en fonction des emplois disponibles ou créés dans la ville réceptrice.

Les villes qui ont bénéficié d'un schéma d'expansion se situent toutes au-delà de la ceinture verte, entre 48 et 76 km de Londres (fig. 2). 35 schémas d'expansion ont été signés à ce jour avec Londres, dont la plupart expireront entre 1980 et 1985. Si les secteurs nord et nord-est de l'East Anglia regroupent le plus grand nombre de schémas, c'est en partie parce que les autorités de l'ancien comté du West Suffolk ont largement poussé les communes à se porter candidates à l'expansion. Le conseil de ce comté, dont l'économie était en grande partie tournée vers l'agriculture, a cherché à utiliser toutes les décisions qui pouvaient accélérer le développement industriel de la région.

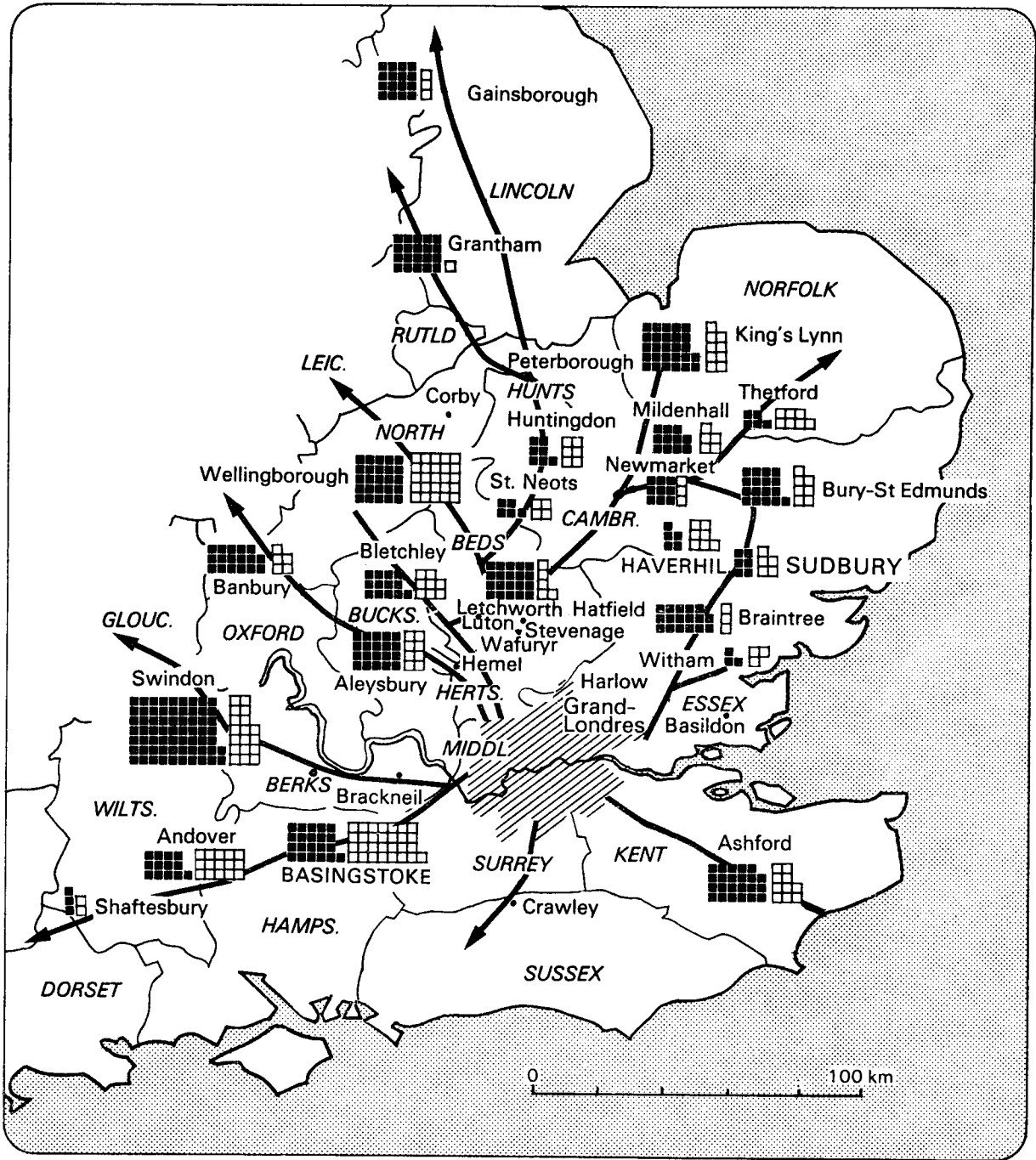
(1) Villes en contrat d'expansion.

(2) Conseil du Comté de Londres.

(3) Grand Conseil de Londres.

FIGURE 2 :

LOCALISATION DES « EXPANDING TOWNS » DE L'EAST ANGLIA AYANT SIGNE UN CONTRAT AVEC LONDRES



Source : Chaline : Les expanded towns de la région de Londres
 Annales de Géographie n° 430-1969

Nombre de logements

avant l'expansion à construire selon le contrat
 total
 en fin d'expansion
 (un carré = 400 logements)

axes routiers principaux
 autres villes nouvelles

Ces opérations ont été pour le « Greater London Council » quantitativement aussi importantes que la politique des villes nouvelles, mais plus contraignantes sur le plan financier. C'est en effet aux autorités de Londres qu'est revenue la tâche d'assurer dans l'immédiat le capital nécessaire pour l'achat des terrains, la construction des maisons, l'aménagement des zones industrielles, même si dans leurs domaines de compétence respectifs le gouvernement et les comtés ont aidé au financement des contrats, même si la majorité de ce capital avancé l'est sous forme de prêts (à faible intérêt et à long terme).

Cette contribution financière du « Greater London Council » lui donne en contrepartie un pouvoir important, non seulement dans la négociation des objectifs assignés à chaque contrat, mais surtout sur le déroulement même de l'expansion. Il peut en particulier influencer sur le rythme et l'étendue de la croissance, voire la bloquer en partie. La ville réceptrice est de fait très dépendante des décisions que peut prendre la capitale.

Le déséquilibre du rapport de force entre les partenaires permet de penser que les propres objectifs de Londres ont eu un poids déterminant, au détriment peut-être des objectifs propres des petites villes, et que celles-ci ne maîtrisent ni ne contrôlent l'exécution du schéma. Ce d'autant moins que, dans la plupart des cas, les agglomérations aux moyens financiers limités s'en remettent au G.L.C. qui délègue temporairement ses cadres techniques et administratifs pour réaliser l'opération (1). Il est possible que des villes suivent de plus près l'exécution du schéma dans la mesure où ce sont les services du comté qui les secondent directement (2).

Les villes en expansion n'ont cependant pas bénéficié de l'autonomie dont ont pu bénéficier les villes nouvelles.

II. LES SCHEMAS D'EXPANSION NE SONT PAS LES SEULES MODALITES DE CROISSANCE DES PETITES VILLES

Deux autres types de modèles de développement peuvent être analysés et rendre compte de la croissance des petites villes. L'un n'est pas, en fait, caractéristique et spécifique des villes de faible taille. Il les concerne dans la mesure où elles se trouvent situées dans les zones géographiques bénéficiant du statut d'aires déprimées spécialement aidées, où il s'agit donc de sauver, de convertir, de dynamiser des espaces demeurés à l'écart de la croissance ou ayant subi les effets de la désadaptation et du vieillissement économique. Dès lors, grandes ou petites, les villes de ces aires se trouvent placées en face de mesures administratives, financières, législatives identiques. Les différences intervenant entre petites villes ne proviendront pas alors, à l'intérieur de ces zones, de mesures qui leur soient spécifiques, mais bien de leur capacité interne, de celle de leurs responsables économiques ou politiques à négocier et à utiliser les mesures en faveur des aires déprimées. On est en droit de supposer que cette situation ne va sans poser des concurrences entre villes de tailles différentes, les grandes villes réclamant des priorités compte tenu de l'urgence et du volume des questions à

(1) Contrat « agency agreement ».

(2) Contrat « nomination agreement ».

traiter (emploi ; espaces industriels délabrés ; zones d'habitat dégradées), mais aussi entre petites villes d'une même zone ou des différentes aires déprimées du territoire britannique. Cela est déterminant dans une période de difficultés économiques. L'intérêt de l'analyse d'une petite ville de ce type ne faisait, en soi, aucun doute : elle était toutefois inséparable de celle de l'ensemble des politiques d'aménagement du territoire non spécifique aux unités urbaines de petite taille. L'examen des dynamismes locaux étant la préoccupation des auteurs, il a semblé plus cohérent d'opter d'abord en faveur d'une ville en « contrat d'expansion », fruit d'une politique volontariste de dynamisation des petites villes, pour ensuite favoriser, dans le choix d'une deuxième ville, une analyse où seraient mis en valeur les mécanismes spontanés de croissance, à savoir une ville qui, prise dans un contexte géographique de non-intervention d'une politique d'aménagement ou de construction, ait réussi par sa dynamique interne propre à réguler sa croissance et son développement.

En effet, les travaux menés en Grande-Bretagne sur diverses régions montrent que bien des ajustements et des conversions, que bien des croissances urbaines démographiques-économiques se sont effectuées hors des secteurs d'intervention de l'Etat ou des villes-métropoles. Il existait donc un autre modèle de développement, spontané, dont il était intéressant de saisir les modalités. A partir du moment où l'on pouvait constater que dans le bassin même de Londres, souvent à des distances qui n'étaient guère plus éloignées que celles de villes ayant choisi les contrats d'expansion, certaines petites villes bénéficiaient d'un gain net important de population, de développement économique et d'opérations urbanistiques sans apports extérieurs, il devenait intéressant de les choisir comme objet de réflexion, et plus particulièrement l'une d'entre elles, comme terrain d'analyse. L'intérêt de la recherche était à la fois de mesurer les variables qui avaient permis cette croissance dont on pouvait faire l'hypothèse qu'elles dépendaient de forces sociales internes à la ville — ou à la région, le comté notamment — et, par ailleurs, de s'interroger sur le rythme de leur dynamique à partir du moment où, si elles demeuraient évidemment dépendantes de la conjoncture générale, elles semblaient a priori moins soumises à des intervenants exogènes : Etat, Grand Conseil de Londres, grande firme. C'est ainsi qu'après le choix de Sudbury, ville en « contrat d'expansion » dans le Suffolk, le second choix s'est porté sur Fakenham, ville en « développement spontané » dans le Norfolk.

Nombreuses en effet sont les villes du bassin de Londres qui, sans bénéficier des mesures d'aides ou de contrats du G.L.C., ont vu leur population doubler en 20 ans et leur emploi industriel et tertiaire croître dans les mêmes proportions. C'est le cas de villes de l'Essex et du Sussex, par exemple, où la construction de lotissements privés, le développement des activités industrielles et tertiaires, a permis des croissances urbaines aussi rapides que celles de petites villes ayant bénéficié des contrats d'expansion (1). Bien entendu, dans ce pays de vieilles

On essaiera donc de déterminer, pour deux petites villes anglaises, l'une à croissance planifiée, l'autre à développement spontané, qui sont les acteurs et intervenants dans la dynamique, quelles sont les modalités et les résultats économiques, démographiques, spatiaux de l'évolution, quels problèmes sont posés à la poursuite de ces changements dans le contexte actuel : situation économique, planification de l'espace, réformes administratives.

(1) Ainsi, Canvey-Island, par exemple, est passée de 11 000 à 28 000 habitants de 1950 à 1970.

traditions urbaines, la gamme des petites villes est extrêmement diversifiée : vieux bourgs ruraux où le marché anime périodiquement la grand'rue et la place du marché ; petites cités industrielles où le renouvellement de l'activité s'effectue plus ou moins rapidement ; villes « tertiaires » à fonctions plus spécifiques, touristiques notamment, où la migration permanente de retraite tend à suppléer le caractère trop saisonnier de l'activité... La planification urbaine, aussi diversifiée que soient ses formes d'intervention, n'est pas omniprésente, « en particulier du fait de l'énorme importance de l'initiative privée, des difficultés qu'éprouvent les urbanistes à prévoir les évolutions à long et à moyen terme... » (2)

(2) CHALINE : « L'urbanisme en Grande-Bretagne », op. cit.

Sudbury :

une petite ville en contrat d'expansion

I. LES ACTEURS EN PRESENCE ET LA SITUATION DE SUDBURY

Lorsqu'est signé en 1965 le contrat d'expansion de Sudbury, six intervenants publics sont en présence : l'Etat, le G. L. C. (Grand Conseil de Londres), le comté, le conseil municipal de Sudbury, le conseil de district rural de Melford ; et la firme C.A.V., acteur économique, intervenant indirect. Les négociations, entamées depuis 1962, qui à l'origine comprenaient le district rural de Mildenhall, aboutirent à l'accord du 31 mars 1965. Avec l'accord du ministère de la Construction, le Grand Conseil de Londres (instance de départ) s'engage à assurer, avec l'aide du Conseil du Comté de l'Ouest-Suffolk (instance consultative), le développement de la zone de Sudbury (instance d'accueil) selon les procédures de la loi de 1952... Le consensus établi entre les différents acteurs institutionnels, le conseil de comté ayant déjà l'expérience d'autres négociations de contrats (Haverhill, Bury St Edmunds...) porte sur les clauses suivantes :

- Le G.L.C. finance les achats de terrains et la construction de logements et de zones industrielles.
- Il assure la gestion du capital investi jusqu'à ce que celui-ci ait été rentabilisé.
- Les mesures et le travail de développement sont effectués par le G.L.C., agissant comme délégué du conseil urbain de Sudbury et du district rural de Melford.

Le rapport définitif prévoit que 1 500 logements pourront être installés à Sudbury et 750 dans la zone de Great Cornard, alors dépendante du district rural de Melford. Le détail du contrat précise essentiellement, en ce qui concerne les logements et le statut d'occupation, les contributions respectives des participants — en accord avec la loi de 1952 — et le choix des migrants, effectué prioritairement et presque exclusivement parmi les candidats londoniens.

Rares, par contre, sont les indications relatives à la localisation d'industries : sont mentionnés les équipements relatifs à la zone industrielle (tout-à-l'égout, voirie) et les moyens qui sont dans le pouvoir du G.L.C. pour assurer leur transfert de Londres à la ville d'accueil.

Mais le « partenaire » qui va intervenir, non dans la signature du contrat, mais dans sa réalisation, est la firme C.A.V. Dès 1963, avant même que le contrat ne soit signé, elle obtient d'installer une nouvelle usine à Sudbury, où elle possédait déjà deux établissements. Décision prise contre la volonté préalable du gouvernement central qui aurait préféré voir une firme de cette importance, et dont le plan de croissance était substantiel, s'installer dans les Midlands ou dans la zone Manchester-Liverpool.

La situation de Sudbury n'était pas, en effet, des meilleures. Relativement isolée par rapport au triangle principal de circulation Londres-

Ipswich par Colchester au sud, Ipswich-Cambridge par Bury et Newmarket au nord, Londres-Cambridge à l'ouest, elle apparaissait comme une petite ville au centre de l'active zone agricole de la vallée de la Stour et de ses abords, marché attractif pour l'environnement rural immédiat, mais relativement peu ouverte sur l'extérieur, si ce n'est par la réputation que lui conférait le titre de ville natale du peintre Gainsborough et la qualité déchuée de la production de la soie dont fut cliente la famille royale.

Sur le plan démographique, après un maximum de population en 1911 (7 141 habitants), la commune ne comptait plus que 6 380 habitants en 1947. En 1961, avant que ne soit signé le contrat d'expansion, le «borough» (bourg) de Sudbury et les communes voisines de Chilton et Great-Cornard qui allaient être associées au schéma de croissance, ne totalisaient que 9 050 habitants.

Considérée comme une «ville rurale», Sudbury connaissait, depuis le début du siècle, une stagnation industrielle. La ville n'employait que 918 salariés en 1936, chiffre descendu à 739 en 1946, dont 462 dans les industries textiles, à part égale entre les soieries et la confection. Le reste des ateliers locaux se partageait entre les industries du bois, l'agro-alimentaire et une usine de mécanique qui employait près de 200 salariés. Ville industrielle tout de même : 800 salariés de l'industrie pour 6 500 habitants, où la part de main-d'œuvre féminine, grâce au textile de qualité, équilibrait l'emploi industriel masculin : 434 salariées. Les études industrielles sur le Suffolk insistaient sur les conditions défavorables de l'industrialisation à Sudbury (et dans la ville voisine Haverhill : 360 emplois industriels pour 3 700 habitants) :

— faible attractivité pour de grosses unités compte tenu du déclin démographique et de l'exode rural dans la périphérie agricole ;

— modestie du marché local et de l'équipement commercial ;

— désavantages de la localisation : l'enclavement par rapport aux axes principaux de transports, la relative difficulté d'accès rendaient ces villes moins attractives qu'Ipswich et Norwich, ou même que d'autres petites villes mieux situées et mieux équipées en services (Bury St Edmunds, Colchester).

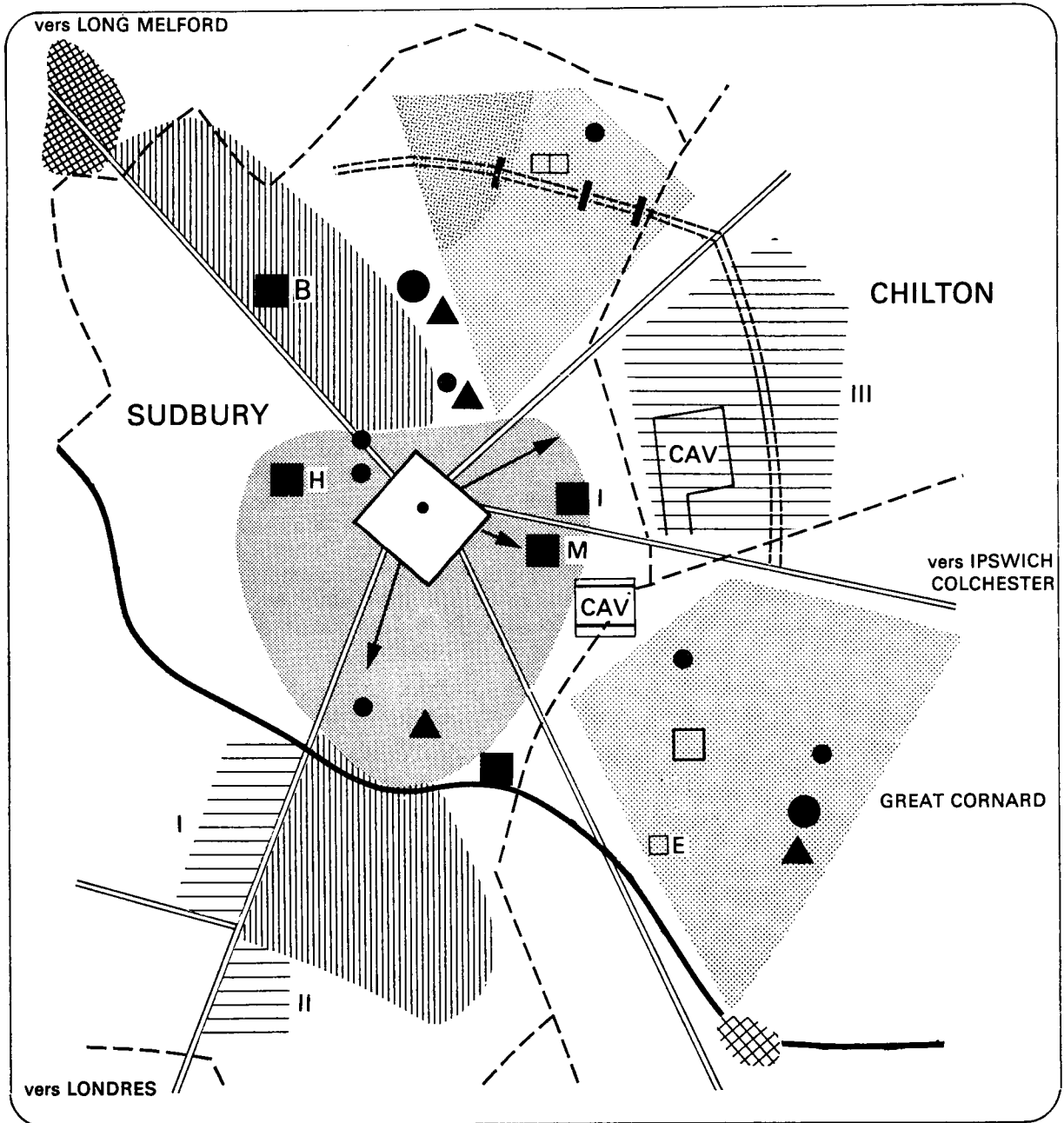
Seule, la présence de travailleurs qualifiés du textile pouvait à la rigueur attirer quelques petites entreprises. Ce bilan ne pouvait, au sortir de la deuxième guerre mondiale, présumer ni de la politique des «villes en expansion», ni du choix de la firme C.A.V. qui s'était contentée d'installer à Sudbury une petite unité de 50 salariés en 1942, pour échapper aux bombardements londoniens, et qui en 1978 emploie sur la zone industrielle de Chilton 2 400 salariés, sa capacité totale d'accueil dans ses actuelles installations étant de 3 200 salariés.

II. LE CONTRAT D'EXPANSION : UNE CROISSANCE MONO-INDUSTRIELLE

■ LA MISE EN PLACE D'UNE ZONE INDUSTRIELLE

Le «Town Development Agreement (T.D.A.) scheme», qui fut signé aussi avec le conseil rural de Melford, prévoyait sur le plan urbain de

FIGURE 3 :
L'ORGANISATION ECONOMICO-SPATIALE
D'UNE PETITE VILLE EN EXPANSION



1964 la création de trois grandes zones réparties en éventail du nord-est au sud-ouest de Sudbury et intéressant les communes de Sudbury, Chilton et Great-Cornard. Schéma simple (figure 3) : ancrés aux limites externes de la vieille ville, les trois zones se déploient en triangle, les deux unités de voisinage résidentielles encadrant la zone industrielle centrale. Ainsi semblaient assurées les liaisons emplois - industries - services du centre ancien. La zone industrielle de Chilton, qui occupe 130 acres (52 hectares), est divisée en une quarantaine de lots. Elle s'ouvre sur l'axe Sudbury-Ipswich par deux entrées. La zone résidentielle, qui borde au nord la zone industrielle, lui est directement reliée par une nouvelle voie qui, prolongée, s'ouvrira au nord vers les zones d'urbanisation spontanée de Long-Melford.

A cette zone programmée et entièrement équipée, pourvue de différents services (centre de réparation de véhicules, centre de formation des adultes, café), est venue s'ajouter une deuxième petite zone industrielle à Bulmer Road, tandis qu'une zone industrialo-artisanale (cf. zone industrielle II du schéma), de type privé, s'ajoutait à ces aménagements. En 1975, les surfaces de plancher construites étaient respectivement de 27 000 et 2 500 m².

Les deux zones industrielles ont reçu respectivement 25 et 7 établissements industriels. Le nombre d'emplois nouveaux créés à Sudbury est de 2 550. Sur ce total, la firme C.A.V., qui en emploie 2 600, est responsable de 1 800 d'entre eux environ. Les autres établissements sont donc des ateliers, entrepôts, de taille très modeste ou petite, n'employant que 20 à 25 salariés en moyenne, quelques-unes atteignant la cinquantaine à Chilton. Les deux zones industrielles regroupent au total 3 100 travailleurs, sur les 5 200 actifs secondaires que compte l'aire urbaine.

Les deux mille autres se répartissent dans l'activité du bâtiment, les établissements textiles répartis dans la ville ou sur la petite zone industrielle, à Long Melford (fabrications de caravanes et industrie pharmaceutique) et près de l'aéroport de Chilton (chimie agricole). A une unité près, les usines des « Industrial estates » (1) sont des transferts

TABLEAU 1 :

LES ETABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE LA ZONE INDUSTRIELLE DE CHILTON ET SUDBURY

BRANCHE D'ACTIVITE	CHILTON	SUDBURY-BULMER
Industries électriques	3	—
Industries textiles et culrs	3	2
Industries mécaniques	7	3
Industries alimentaires	1	—
Industries chimiques	—	1
Industries bois, meubles	3	1
Industries polygraphiques	2	—
Industries du bâtiment	1	—
Industries diverses (aides à l'industrie)	5	—
Etablissements de services de la Z.I.	(5)	—
TOTAL	25 (29)	7

(1) Zones industrielles.

■ LE ROLE PREPONDERANT D'UNE FIRME

C.A.V. (1) est une firme des industries mécaniques automobiles qui fabrique pour l'essentiel des injecteurs et des filtres pour les moteurs diesel. Elle emploie donc, à partir d'un investissement machines très important, un personnel fortement qualifié. La haute valeur unitaire d'un produit de haute précision et son faible volume, la grande quantité écoulee (6 millions d'injecteurs par an) s'accommodait donc d'une localisation à l'écart relatif de moyens de transports très rapides, à condition de n'être pas très éloigné d'un point d'éclatement du produit vers une clientèle quasi mondiale (70 % de la production est exportée auprès de clients aussi variés que la marine, l'aviation, Peugeot, les firmes automobiles britanniques) : Londres est à 90 km. La firme C.A.V. a connu une expansion croissante qui ne semble pas devoir se ralentir : elle emploie au total 13 000 salariés en Grande-Bretagne, fabriquant des pompes à Finchley et Medway, et ayant développé le centre de recherche de l'entreprise à Acton, près de Londres.

A Sudbury, elle occupe présentement 2 600 salariés, répartis dans trois établissements : 50 employés dans l'atelier original du centre ville, 150 environ dans l'usine acquise en 1956 à l'est de l'ancienne ville (voir carte) et qui couvre 3 600 m². Dès 1957, des discussions ont lieu dans le groupe pour restructurer l'appareil productif. Dès 1963, il est décidé de répartir sur le seul centre de Sudbury la production des injecteurs et des filtres. La production de pompes est concentrée dans l'usine de Rochester, celle des démarreurs à Action, dans le Kent. De 800 salariés que comptait l'entreprise à cette date, elle va progressivement absorber 1 500 migrants londoniens et construire par tranches sur la Z.I. de Chilton la nouvelle usine. La zone de résidence du personnel, sauf pour les migrants ouvriers récents, déborde largement Sudbury : elle s'étend jusqu'à Hadleigh, où résident plus particulièrement cadres et personnels administratifs, dans le chef-lieu du district. Un réseau de cars de ramassage assure la migration quotidienne des travailleurs les plus éloignés (depuis Colchester notamment). L'équipement machines (automation, machines-transfert) doit encore s'améliorer, grâce à une extension de 65 000 m², s'ajoutant aux 25 000 m² actuels : l'embauche pourrait continuer jusqu'en 1981 (+ 600 salariés). Investissements et croissance de l'emploi sont liés à une analyse des besoins sur le marché mondial des moteurs diesel, plus économes en carburants que les moteurs à essence : la production d'injecteurs devrait continuer à croître de 30 % de 1977 à 1980, celle des filtres de 50 % pendant la même période.

■ LA SITUATION D'ENSEMBLE DE L'EMPLOI

L'impact de l'industrialisation de Sudbury se traduit sur la structure interne de l'emploi. Dans la zone de dépendance de l'emploi (Sudbury-Area) qui exclut les communes rurales du district, mais englobe au sud-est de Sudbury quelques communes proches de l'Essex où se logent des actifs de la ville, l'évolution a été la suivante :

(1) Le C.A.V. est lié aux groupes Lucas et Girling (batteries et systèmes freins) qui ont investi pour le seul développement des usines du groupe C.A.V., 25 millions de livres en deux ans.

TABLEAU 2 :
EVOLUTION DES STRUCTURES DE LA POPULATION ACTIVE A SUDBURY

	1959	1971	1975	Solde
Secteur primaire	1 580	810	700	— 880
Secteur industriel	2 700	4 530	5 250	+ 2 550
Services tertiaires	3 190	4 150	4 730	+ 1 540
TOTAL	7 470	9 490	10 690	+ 3 220

L'emploi potentiel, compte tenu des possibilités de croissance de C.A.V., des petites usines de Chilton et des terrains disponibles sur la zone industrielle, était estimé entre 1 000 et 1 500 nouveaux postes de travail. Mais un rapport ajoutait (1) : « les investigations actuelles suggèrent que cet effectif est insuffisant compte tenu de la croissance actuelle de la population et que de nouvelles industries seraient les bienvenues dans l'aire d'emploi ». Les terrains industriels disponibles pouvant accueillir des activités se situent sur la Z.I. de Chilton : 37,3 acres (14 ha), soit un emploi potentiel de 700 à 1 100 salariés, donc une densité moyenne de 80 salariés par hectare. Les deux petites Z.I. de Sudbury pouvaient accueillir, sur 4,2 ha, 240 salariés (soit 60 de densité moyenne par m²). Si l'on situe la croissance de l'emploi industriel de l'aire de Sudbury par rapport au Comté du Suffolk (Employment Survey 1977), on constate qu'en moyenne elle a été supérieure à 4,5 % de 1965 à 1967, tendance qui devrait se prolonger sur la lancée actuelle jusqu'en 1981, contre 2,8 % pour l'ensemble du Suffolk et — 0,8 % pour la moyenne nationale. La ville voisine de Newmarket enregistrait un taux de + 2,8 %, celui d'Ipswich étant nul.

Il apparaît donc que le contrat d'expansion est le moteur de la croissance, par l'intermédiaire de la firme C.A.V. interposée, car le rapport précise que seule l'industrie automobile est responsable de ce taux élevé. En effet, les quelques industries textiles de luxe de Sudbury ne peuvent au mieux que stagner, compte tenu de la concurrence extérieure d'une part, de la conjoncture médiocre d'autre part.

Toutefois, quelques signes d'inquiétude apparaissent :

— le chômage atteint en 1976 un taux de 4,4 % des actifs (contre 0,3 au moment de la signature du contrat), supérieur à la moyenne du comté (3,7 %). On se trouve donc en présence d'un certain déséquilibre de l'emploi, notamment féminin et des jeunes (enfants des migrants des années 65-70 arrivant sur le marché du travail).

La migration de travailleurs qualifiés a en effet entraîné l'attraction d'une main-d'œuvre supplémentaire. Les responsables de C.A.V. ont d'ailleurs reconnu qu'il existait une demande d'emploi de la part des femmes de salariés résidant dans les unités de voisinages (emplois à mi-temps notamment).

— la croissance de l'emploi tertiaire n'a pas suivi celle de l'emploi industriel qui représente plus de 50 % des nouveaux emplois dans la ville (55 % à Haverhill), et si l'on tient compte de l'agriculture, 48 % dans l'aire urbaine. Par contre, à Ipswich, la croissance du secteur tertiaire a été de 4,2 % par an de 1971 à 1975 (2,3 % en Grande-Bretagne), contre 2,4 % à Sudbury : tout se passe comme si la croissance industrielle des petites villes en expansion (et d'autres aussi) bénéficiait quant au secteur tertiaire à la capitale du Comté, centre de services et lieu de consommation (déconcentration d'établissements londoniens d'assurances notamment ; rénovation commerciale du centre).

(1) Rapport MOSELEY (1973), élaboré par une équipe de chercheurs britanniques et rendant compte d'une enquête testant le degré de satisfaction des industriels implantés dans les villes en contrat d'expansion.

— le devenir de la ville, depuis dix ans attractive en terme de migrations nettes, rajeunie démographiquement en terme de bilan naturel (taux de natalité de 16,9 % en 1965-1975), ne risque-t-il pas d'être celui d'un renversement de tendance si de nouvelles activités (« il est nécessaire d'attirer de nouveaux employeurs », lit-on dans le rapport régional) (1) ne sont pas créées ? Dans les nouvelles zones résidentielles (2), 25 % de la population était en 1971 âgée de 25 ans. Ne risque-t-on pas à terme un exode urbain, d'autant qu'une ville à tendance industrielle n'est pas à l'abri d'une variation conjoncturelle ? Les auteurs du rapport régional sur l'emploi font incidemment remarquer la « bonne opportunité » que représente la ville voisine en expansion, Haverhill, qui vient d'obtenir l'installation d'un groupe d'assurances..

■ LE PLAN DE DEVELOPPEMENT ET LA PRODUCTION DE LOGEMENTS

En collaboration avec les autorités locales, le personnel délégué par le G.L.C. a lancé un vaste programme d'aménagement de deux unités de voisinages dans la zone du plan de Sudbury : en effet, l'arrivée massive de main-d'œuvre déterminée par la croissance des offres d'emploi suppose que soient réalisées parallèlement des conditions satisfaisantes d'hébergement des familles.

Dès 1965, la structure immobilière de Sudbury, articulée autour du vieux centre historique, de sa place centrale ceinturée de petites commerces et de ses rues adjacentes aux belles maisons à colombages, s'avérait insuffisante et inadaptée à la dynamique économique du district. L'implantation de la nouvelle zone industrielle et la croissance de C.A.V. ont été déterminantes dans le développement et la localisation du parc immobilier.

La forte arrivée d'immigrés londoniens, la demande concomitante en logements concentrée sur deux ou trois années, ont placé la collectivité locale dans une situation de dépendance vis-à-vis du G.L.C. et du gouvernement central en matière de construction. Le plan a été réalisé sous la forme des deux vastes lotissements du Great Cornard et Sudbury : logements en bandes, distribués en arêtes de poisson à partir d'axes principaux, dont la taille et le standing varient avec les revenus des habitants. En dépit de l'importance accordée aux espaces verts, à la mise en place d'équipements scolaires élémentaires et d'un petit centre commercial (où plusieurs magasins sont vacants à Great Cornard), l'ensemble revêt une impression de monotonie, accentuée par une exposition aux vents d'ouest dominants dont les maisons sont protégées par des palissades de bois gris... De 1965 à 1971, 395 logements ont été livrés chaque année, chiffre aujourd'hui diminué de moitié. Au total, en 1975, 2 250 logements nouveaux s'ajoutaient au parc immobilier.

Dans la phase de démarrage du plan, selon les modalités habituelles, la participation du secteur public fut très importante pour les deux unités de voisinage (infrastructure, programmes en séries de forte envergure en 2 ou 3 ans, à très forte densité). Puis, peu à peu, le relais est pris par le secteur privé, et les opérations deviennent plus ponctuelles, de nouveaux lotissements privés se créant le long des axes de sortie (vers Hadleigh et Long Melford : figure 5), où le style plus diversifié des villas individuelles contraste avec les ensembles horizontaux des lotissements standardisés s'étendant à perte de vue et d'accès difficile au centre-ville pour les ménages non pourvus de transports individuels.

(1) Employment survey (1977).

(2) Housing Estates.

Le marché du logement est de plus, depuis quelques années, perturbé par les hausses substantielles intervenues dans le financement à l'accession à la propriété. Additionné aux frais de transports, et combiné avec le système de points d'attribution des pavillons des housing-estates (charges de famille, ancienneté), cet état de fait place les jeunes ménages dans l'obligation, en attendant l'attribution de prêts dans de meilleures conditions, de se loger en location : ainsi s'explique le développement de la construction privée.

En 1971, 25 % et 19 % des logements étaient en location à Long Melford et Sudbury.

En 1978, la question du logement semble se poser en termes moins graves à Sudbury, compte tenu du ralentissement de l'immigration : en 1970, plus de 10 % des logements étaient inoccupés, en partie à cause de la politique du gouvernement central qui maintenant un « volant » sur le marché, non sans contradiction avec des demandes par ailleurs non satisfaites.

■ EFFETS INDUITS ET GESTION DE L'ESPACE LOCAL

La prise en charge de la croissance industrielle et urbaine par le Comté et le G.L.C. jusqu'en 1975 a redonné un élan aux autres activités de Sudbury, notamment commerciales, sans que toutefois soient résolues les questions de mise en place d'équipements répondant à la demande suscitée par l'arrivée massive d'une nouvelle population en majorité jeune.

Si les zones résidentielles disposent d'un équipement scolaire élémentaire, il apparaît qu'elles sont encore insuffisamment pourvues en aires de jeux, en équipements socio-culturels, en commerces de proximité.

Le centre-ville semble, par contre, avoir bénéficié de l'essentiel des effets induits de la croissance, non sans un certain désordre. Si un collège d'enseignement secondaire a été édifié à la limite de la vieille ville et des lotissements, le développement de l'appareil commercial (6 nouvelles supérettes), l'implantation de nouvelles succursales bancaires ou d'assurances, d'agences immobilières et de voyages, s'est faite au hasard des disponibilités immobilières... L'étude sur le plan de district insiste sur l'élargissement de l'espace commercial du centre qui s'est déplacé de Market-Hill vers les rues du nord et de l'est, où sont venus s'installer des magasins liés à des chaînes régionales ou nationales. Si bien que ce centre commercial rayonne sur une zone d'influence d'environ 33 000 personnes, mais est concurrencé à moyenne distance par Colchester, Bury et Ipswich. Il y a une corrélation évidente croissance industrielle, croissance démographique - construction et développement commercial, mais avec un décalage de quelques années : c'est entre 1969 et 1973 que les surfaces de plancher à usage commercial sont passées de 125 000 à 154 000 m², avec un ralentissement marqué après 1974... Par contre, les activités de loisirs autres que de plein air semblent stagner (un seul cinéma et la traditionnelle « library »), posant le difficile problème, au dire de l'actuel maire, des occupations des adolescents, très nombreux dans la commune.

Ainsi est posée la question de la gestion actuelle de la ville et des choix d'équipement. La remise en cause probable des Expanding Towns et le désengagement du G.L.C. mettent actuellement la commune, mais surtout le district, désormais agent local essentiel, dans une situation ambiguë vis-à-vis de la gestion de cette ville nouvelle confrontée à un

aménagement de sa croissance. Si le plan prévu par le district vise à limiter la construction de logements (125 et 25 à Sudbury et Long Melford de 1977 à 1982), à répartir la croissance sur l'ensemble du Comté (1) et à restructurer le centre de Sudbury (2), il laisse en suspens la question de l'intégration sociale et économique des femmes inactives et des jeunes, en quête d'emploi ou d'animation urbaine.

III. LE SCHEMA D'EXPANSION AUJOURD'HUI : UNE RENEGOCIATION NECESSAIRE

■ LA POLITIQUE RESTRICTIVE DE LONDRES

La politique des schémas d'expansion semble aujourd'hui compromise. L'inquiétude des responsables locaux est telle que, dans un rapport établi à partir d'un questionnaire soumis à 35 villes en expansion, non seulement ils constatent des retards importants dans la construction des équipements initialement prévus par défaut de financement, mais ils soulignent qu'un « changement apparent dans la politique du gouvernement, les effets de la dépression économique... mettent en danger l'achèvement des plans d'expansion ».

Il semble en effet que les préoccupations urbanistiques du gouvernement ne soient plus centrées sur la politique des « Expanding Towns », mais portent désormais sur la résolution du problème des « inner city » (3) (quartiers urbains du 19^e siècle, ceintures industrialo-urbaines jusqu'alors peu prises en compte par l'interventionnisme urbanistique). La priorité donnée aujourd'hui aux vieilles banlieues ne permet pas que, dans le même temps, l'Etat puisse soutenir et financer, comme il était initialement prévu, les plans d'expansion. Or, parallèlement, Londres cherche à renégocier les contrats passés avec les villes de l'East Anglia : les termes de la renégociation portent tous sur la réduction des objectifs de développement et l'allongement de la durée des contrats.

Si l'attitude du « Greater London Council » vis-à-vis des villes en expansion a changé depuis la mise en place de cette politique, c'est parce que, depuis la signature des contrats, la situation démographique et économique de la capitale s'est détériorée par perte de population et disparition d'entreprises.

Entre 1961 et 1971, Londres a perdu plus de 500 000 personnes. Le rythme de décroissance s'accélère : depuis 1971, plus de 100 000 personnes quittent chaque année la ville. En l'état actuel, la population du Grand Londres devrait avoisiner en 1981 6,4 millions, alors qu'elle était de 8,6 millions en 1939.

De plus, la population londonienne vieillit ; la diminution de la population active s'accroît : en particulier, 200 000 travailleurs manuels (ouvriers qualifiés, semi-qualifiés, manœuvres) ont disparu des statistiques (migrations vers les villes nouvelles, les villes en expansion ou migrations « spontanées »). Cette perte vive s'explique certes par la fermeture de certaines entreprises et par une réduction d'activités liée à la crise économique, mais surtout par le nombre important de firmes qui, ne

(1) Comme en quelque sorte un S.D.A.U.

(2) Sorte de P.O.S. et de plan de référence encore en cours d'étude.

(3) Centres anciens.

pouvant se moderniser ou s'agrandir sur place compte tenu des coûts élevés du sol, des locaux et des salaires, quittent Londres.

Entre 1966 et 1974, 809 entreprises ont émigré vers les villes nouvelles et les villes en expansion. Pour la seule année 1974, 98 firmes se sont ainsi réinstallées et 70 % de ces usines se sont spécialisées dans les industries de transformation. Les changements importants dans la structure de l'emploi londonien risquent de rendre la ville de plus en plus dépendante du secteur tertiaire.

TABLEAU 3 :

EVOLUTION DES EMPLOIS OFFERTS A LONDRES PAR SECTEURS
ENTRE 1961 ET 1974

	1961	1971	1974	
Emplois industriels (industries de transformation)	32,6 %	26,8 %	23,6 %	de 1961 à 1971 : — 1,7 %/an depuis 1971 : — 4,7 %/an
Services « induits »	27,1 %	35 %	38,3 %	
Autres industries et services liés à la consommation urbaine	40,3 %	38,2 %	38,1 %	
Total des emplois	100 % 4 386 000	100 % 4 084 000	100 % 3 990 000	

Cette situation économique a des conséquences dramatiques : le taux de chômage est très important à Londres (en juillet 1975, plus de 85 075 demandeurs d'emploi, contre 96 774 pour toute l'Ecosse à la même date). Pour remédier à un danger réel de paupérisation de la ville, ou du moins de certains quartiers, outre la volonté de revitaliser la zone des Docks et de Lambeth dans le cadre des mesures prises en faveur des « inner city », Londres a mis au point un plan stratégique de développement dont l'objectif est de faire de la capitale un lieu attractif pour les entreprises et la population. Mais le Conseil estime ne pas avoir des ressources financières suffisantes pour réaliser ses projets et demande au gouvernement de les soutenir par des subventions et des prêts. Par ailleurs, le « Greater London Council » insiste sur le fait que la ville a jusqu'ici trop investi à l'extérieur et qu'elle ne peut en aucun mener à terme parallèlement ses propres objectifs de développement et ceux négociés pour les villes en expansion.

En l'occurrence, le G.L.C. a pris, suite à une décision du 12 mars 1974, une position nette :

— limiter le flux le migrants vers les « Expanding Towns » à 20 000 personnes par an ;

— renégocier, chaque fois que ce sera possible, les objectifs initiaux dans le sens d'une réduction sensible de l'expansion et d'un report de la date d'achèvement des contrats.

■ LA RESTRUCTURATION DU « SYSTEME LOCAL »

Un autre événement politique important a profondément perturbé, non pas les objectifs, mais l'exécution des contrats d'expansion : la réorganisation des structures régionales et communales.

Depuis les lois de 1888 et 1894 qui avaient organisé le système administratif anglais, aucune grande modification n'était intervenue, si ce n'est pour Londres en 1963. La loi de 1963 remplace le « London County Council » (1) par le « Greater London Council » (G.L.C.) (2) en lui attribuant la responsabilité des questions affectant l'ensemble des zones construites de Londres. Le G.L.C. représente la première expérience d'administration régionale et bénéficie d'un renforcement sensible de ses pouvoirs.

Pour le reste du territoire, après quelques adaptations réalisées au coup par coup, le gouvernement charge une commission royale d'une révision plus radicale en 1970. Le « Local Government Act » (3) de 1972 définit les nouvelles unités administratives à partir du pouvoir local :

- élargissement de l'assise territoriale du pouvoir local pour simplifier et rationaliser en particulier la gestion de l'espace ;
- redistribution des pouvoirs et compétences.

De manière générale, deux niveaux d'administration ont été créés : le Comté et le District selon le schéma suivant :

- Pour les 6 grandes conurbations, sur le modèle du « G.L.C. » :
 - 6 « metropolitan counties » (comtés urbains)
divisés en
 - 36 « metropolitan districts » (districts urbains).
- Pour le reste du territoire :
 - 39 « non metropolitan counties » (comtés non-urbains)
divisés en
 - 296 « non metropolitan districts » (districts non-urbains).

Un échelon local intermédiaire entre le district et la population a été institué : le « Parish council » ou conseil de paroisse, qui a très peu de pouvoirs si ce n'est celui de servir de relais d'information pour les conseils de districts.

Cette restructuration administrative a eu, dans le cas précis du contrat d'expansion de Sudbury, deux conséquences importantes :

- le nouveau Comté dont dépend la ville, le Comté du Suffolk, est moins « expansionniste » que l'ancien comté du West Suffolk et soutient donc moins énergiquement les petites villes dans leurs efforts de développement et de négociation avec Londres pour les « Expanding Towns » ;
- le contrôle du schéma d'expansion a, depuis cette réforme, totalement échappé à la commune de Sudbury (devenue un « Parish council ») pour passer aux mains des responsables du district de Babergh.

Parallèlement, des choix nouveaux en matière de planification urbaine ont été faits, passant par la mise en place des « plans structuraux »

(1) Conseil du Comté de Londres.

(2) Grand Conseil de Londres ou, plus exactement, Conseil du Grand Londres.

(3) Décret sur l'administration locale.

(« structure plane ») établis par les conseils de comté et définissant les grandes orientations de l'aménagement urbain, et par la mise en place des plans locaux (« local plane ») relevant des districts et précisant l'affectation des sols et les modalités de développement.

Si, apparemment, aucun des plans publiés ne remet en cause les contrats d'expansion, il semble cependant qu'ils ne fassent plus partie des priorités et que les autorités responsables misent en partie sur une réduction des objectifs initiaux, tant pour les plans de structure que pour les plans locaux. En ce qui concerne Sudbury, le fait que l'analyse du Babergh District Council à propos du plan de district insiste fortement sur la double nécessité, d'une part de restreindre l'urbanisation en protégeant tout autour de la ville les paysages verts de la vallée de la Stour, d'autre part de réorganiser le centre de la ville (rattrapage des équipements, circulation...), semble marquer l'achèvement d'un cycle : stagnation - croissance accélérée (contrat d'expansion) - ralentissement - stabilisation. Du moins cette dernière phase s'inscrit-elle dans un schéma de district qui paraît vouloir rééquilibrer la répartition des hommes et des activités dans un jeu nouveau du pouvoir local, le bourg de Hadleigh, chef-lieu du district, recevant une zone industrielle et devenant le siège des autorités locales.

Fakenham :

d'un bourg-marché à une petite ville industrielle

I. LA QUESTION DES PETITES VILLES DANS LES ZONES RURALES PROFONDES

Si le gouvernement anglais a impulsé avec les contrats d'expansion une politique originale de développement pour les petites villes, il semble que jusqu'en 1968 les problèmes spécifiques des petites villes en zone rurale aient été ignorés. Or, la plupart d'entre elles connaissaient depuis plusieurs années des situations difficiles : effritement de leur activité traditionnelle de marché, stagnation des services offerts à la population, exode massif vers les centres urbains de la région. Ne bénéficiant pas du statut de zones déprimées, elles demeurent à l'écart du soutien financier de l'Etat.

Pour les petites villes des « aires de dépression », des solutions ont pu être avancées dans le cadre général de l'aide à ces régions. Pour les autres, celles de l'East Anglia par exemple, aucune réflexion politique ne les prenait en compte. Or, les petites villes-marchés du sud-est de l'Angleterre, à l'écart des grands axes de communications, voyaient leurs activités économiques décliner. Dans un contexte de non-intervention de l'Etat, si ce n'est au niveau de la restructuration de la production agricole, le problème du devenir de telles villes se posait de manière urgente. A partir de 1968, une réflexion s'amorce aux différents niveaux de l'appareil d'Etat : ministères, régions, comtés, districts.

Pour l'East Anglia, une étude menée en 1968 par le Conseil régional de planification aborde pour la première fois et de manière claire la question des petites villes dans les zones rurales. Un rapport de la Commission régionale consultative (composée de représentants, d'élus locaux et de personnalités « compétentes ») intitulé « East Anglia, une appréciation régionale », est publié en février 1969. Ces deux textes reconnaissent l'existence d'un problème réel et concluent à la nécessité d'une politique nationale prenant en compte les petites villes rurales, leurs difficultés et celles de leur environnement.

Parallèlement, une commission royale (Commission « Hunt »), constituée à l'initiative du gouvernement, reprend à un niveau global les termes de l'analyse menée par les instances locales, mais va plus loin en faisant des propositions qui remettent radicalement en question l'attitude des différents ministères vis-à-vis de ces espaces et le fondement même des actions engagées jusque-là. Elle propose de mettre fin au saupoudrage des aides et de les concentrer au contraire sur un certain nombre de lieux judicieusement choisis. Cette nouvelle ligne politique des « growth points » (« points de croissance ») servirait de support à un aménagement sélectif de l'espace rural. La mise en place de noyaux industriels devrait dynamiser les zones environnantes. De plus, les subventions et les prêts seraient accordés prioritairement pour le logement, les services... aux petites villes choisies par leur capacité à se développer. Pour les membres de la commission Hunt, cette stricte planification du développement permettrait de résoudre en grande partie les difficultés des aires rurales.

« Nous pensons que les aires rurales seront aidées au mieux si les ressources disponibles sont concentrées sur un nombre limité de localisations plus que si elles sont dispersées sur l'ensemble du territoire concerné ».

Comment le gouvernement anglais a-t-il réagi à cette proposition ? En juin 1969, dans sa réponse à l'étude du Conseil régional de planification, il précise qu'il tiendra compte des analyses avancées par les différents rapports et qu'une révision stratégique sera faite à la lumière des observations émises par la commission royale. Il ajoute qu'il ne peut en aucun cas soutenir financièrement la politique des « points de croissance » dans la mesure où l'aide de l'Etat est massivement engagée dans d'autres régions où les problèmes économiques sont jugés plus importants. Il souhaite enfin que pour l'East Anglia, les autorités concernées sélectionnent des villes capables d'assumer un tel rôle. Si l'Etat reconnaît la nécessité d'un développement sélectif, il renvoie l'initiative aux responsables locaux et refuse d'assister financièrement les tentatives à venir. Le Conseil régional, la Commission consultative et les autorités locales, reprennent à leur compte la stratégie proposée par la commission Hunt et décident de coopérer.

Dans l'East Anglia, seul le comté du Norfolk était particulièrement affecté par la crise des zones rurales et le vieillissement économique des petites villes-marchés. Une « recherche-action » est donc lancée, avec pour objectifs :

- de choisir des petites villes-marchés représentatives ;
- d'identifier, entre autres, les caractéristiques socio-économiques de ces villes ;
- de préciser leurs potentialités et les modalités d'un développement à venir : forme et mode de ce développement, rythme de croissance supportable... ;
- d'examiner quels types d'aides seraient nécessaires pour assurer le succès de telles opérations.

Les villes sélectionnées devaient donc être largement représentatives de toutes les petites villes de l'aire choisie et avoir la capacité de se développer. Leur croissance devait, a priori, dynamiser leur environnement rural.

La validité du support théorique de cette recherche, à savoir la résolution des problèmes économiques d'une aire rurale par la création de quelques « points de croissance » devait par ailleurs être vérifiée.

Quelles sont les conclusions générales de cette étude ?

Dans un premier temps, elle constate la stagnation de l'économie locale, même lorsqu'il y a maintien relatif de la population. Les années 1970-1980 semblent cruciales dans la mesure où la diminution de la force de travail agricole, conséquence de la restructuration de la production, se fera surtout sentir au cours de cette décennie, même dans l'hypothèse d'un apport extérieur d'emplois et d'une faible poussée démographique. Le diagnostic est sévère puisque, pour les auteurs, si des mesures ne sont pas prises rapidement, la plupart de ces aires resteront à la limite de la survie. Mais la totalité des villes retenues, dont Fakenham, peuvent assumer une certaine croissance.

Dans un deuxième temps, l'idée de la concentration du développement en un nombre limité de localisations est validée et reconnue comme capable de mettre fin, partiellement, à la stagnation économique des zones rurales.

■ LE CHOIX POUR DES POINTS DE CROISSANCE ET LES MOYENS MIS EN ŒUVRE

La dynamisation de ces petites villes rurales est avant tout liée au développement industriel. S'il faut appuyer cette croissance sur les industries locales, il semble que, structurellement, bien peu de ces entreprises aient la capacité de se développer et d'assurer ainsi un volume d'emplois plus large à la population. Seule l'implantation d'industries nouvelles, acceptant de s'installer dans de tels espaces, apporterait les emplois nouveaux nécessaires et impulserait le développement des commerces et services. Mais la mobilité des industries allogènes aux zones rurales est limitée par la demande des autres régions de l'Angleterre dont certaines offrent, parce qu'elles sont assitées par le gouvernement, des avantages financiers intéressants : prime de déplacement, exonération partielle ou totale de la patente... La concurrence entre les petites villes rurales du Norfolk et les aires dites « dépressives » est donc inégale. De plus, l'expérience des villes en expansion (dans le Suffolk en particulier) qui ont, pendant plusieurs années, bénéficié de la décentralisation des industries londoniennes, ne peut se renouveler compte tenu du changement d'attitude des responsables de la capitale (1). Parallèlement, les équipements que peuvent offrir les villes en expansion sont sans commune mesure avec ceux que peuvent offrir les petites villes rurales : en particulier, ces dernières ne pourraient en aucun cas assurer le logement de la main-d'œuvre déplacée avec l'entreprise.

L'objectif prioritaire est donc de maintenir sur place à tout prix la population locale, et en particulier les jeunes, en leur donnant la possibilité de travailler.

Même en limitant la portée du développement, les autorités locales se heurtent à une difficulté majeure : celle du financement de la croissance souhaitée. Devant le refus d'intervention de l'Etat, l'essor économique des petites villes rurales dépend du dynamisme des responsables locaux et de leur capacité à trouver des sources de financement. Parmi les organismes vers lesquels les instances locales peuvent se tourner, un seul semble jouer un rôle important de par ses attributions : la Commission de développement.

Créée en 1910, la Commission de développement comprend 8 membres et dépend à la fois des ministères de l'Environnement, du Travail et de l'Industrie. Elle a pour activité principale de gérer le fonds de développement.

Ce fonds de développement a pour mission, à travers le COSIRA (Conseil pour les petites industries et les zones rurales) pour l'Angleterre et le SICRAS (Conseil pour les petites industries et les zones rurales de l'Ecosse) pour l'Ecosse :

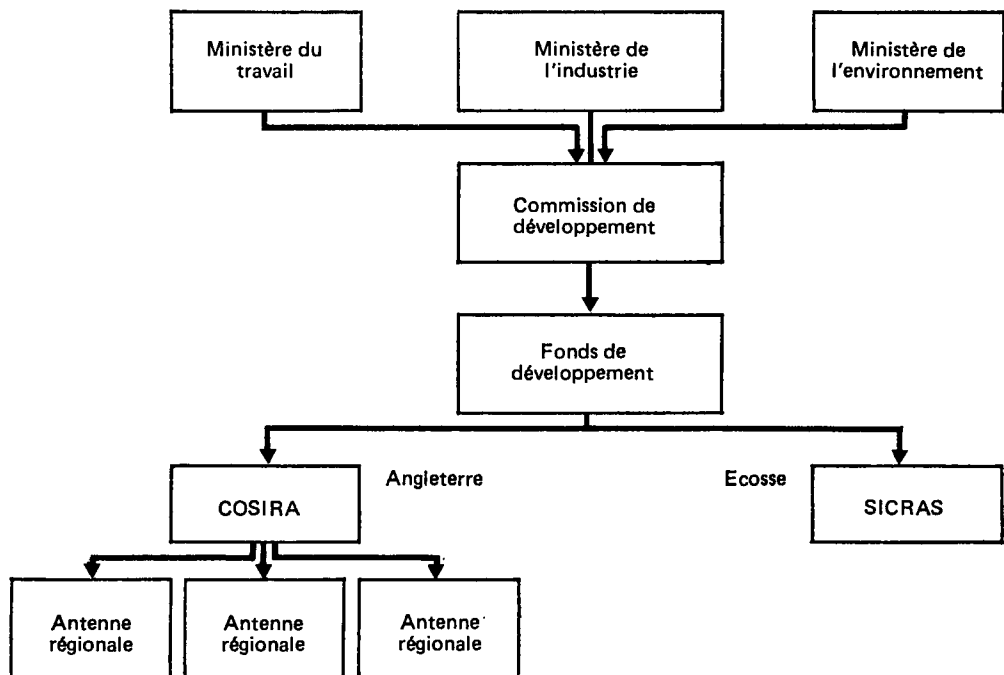
- de financer la construction de petites unités productrices, en particulier dans les petites villes capables de supporter une certaine croissance ;
- d'apporter un soutien technique aux industries en milieu rural à travers le COSIRA et le SICRAS ;
- de favoriser toutes les initiatives et les expérimentations de nouvelles solutions intéressant de près l'économie des zones rurales ;
- de soutenir financièrement toutes les expériences visant à enrichir la vie sociale et intellectuelle de la population rurale.

(1) Se reporter à l'analyse faite précédemment. (Sudbury : la politique restrictive de Londres).

La Commission de développement, par l'intermédiaire des antennes régionales du COSIRA, reste proche des réalités locales et peut juger, compte tenu de ses informations, des dossiers qui lui sont remis. Outre les pouvoirs locaux, de nombreux corps et organismes peuvent faire appel à ses services et obtenir des subventions et prêts. Depuis 1960-1965, la Commission de développement axe principalement son action sur l'économie rurale, et en particulier sur les petites villes où un noyau industriel peut être développé avec profit pour la zone. Le COSIRA travaille en étroite collaboration avec les autorités locales. Outre le soutien logistique et technique qu'il peut leur apporter, il a pour mission de financer, avec l'argent du fonds de développement, toute volonté d'industrialisation. En accord avec le choix stratégique des « points de croissance », la Commission de développement a demandé en 1975 à être consultée pour l'élaboration des plans structuraux dans les comtés à aires rurales, comté du Norfolk entre autres. En accord avec les objectifs des responsables du Norfolk et des districts (North Norfolk en particulier), elle semble prête à soutenir les efforts consentis par les instances locales pour dynamiser les petites villes rurales.

Comment dans le cas du North Norfolk, et particulièrement de Fakenham, s'est mise en place une telle politique ?

STRUCTURE DU SYSTEME D'INTERVENTION POUR L'INDUSTRIALISATION DES ZONES RURALES



II. LA DYNAMISATION D'UN CENTRE RURAL

La région du Sud-Est anglais comptait, il y a une vingtaine d'années, un certain nombre de petites villes-marchés qui présentaient les indices d'une stagnation certaine. Si la plupart de ces agglomérations ont estimé que leur seule chance de promotion était la négociation de contrats avec Londres, les autres bourgs ruraux qui ne bénéficiaient pas d'aides nationales ont dû entreprendre, individuellement en ou en collaboration avec les autorités décentralisées, une reconversion économique rapide en vue de freiner l'exode rural.

Les avantages tirés de la nature joints à la proximité du marché londonien ont fait du Sud-Est la première région agricole britannique. Le mouvement des « enclosures », dans un premier temps, c'est-à-dire l'accaparement et la soustraction aux pratiques communautaires de terrains jusqu'alors en régime « d'openfield », et, dans un deuxième temps, la mécanisation très poussée, ont amené la main-d'œuvre rurale à se déplacer vers des bassins d'emploi, entraînant un exode rural qu'aucun des recensements n'a démenti jusqu'en 1970. Par sa situation géographique et ses fonctions administratives, Fakenham attire toute la population rurale avoisinante. Malgré la proximité de Norwich à l'est et de King's Lynn à l'ouest, cette petite ville de marché dont l'activité était entièrement dépendante de l'agriculture a maintenu une croissance démographique assez exceptionnelle. De 2 933 habitants en 1951, le recensement en compte 3 755 en 1961. Par rapport aux paroisses rurales environnantes qui enregistrent un déclin significatif de la situation du secteur primaire, Fakenham se situe sur le plan démographique en tête des petites villes du Norfolk.

L'exemple de « Little Snoring » confirme ces écarts : de 632 habitants en 1951, l'effectif a diminué de près de moitié dix ans plus tard : on ne compte en effet que 431 habitants. Pendant la même période, l'exode rural dans le North Norfolk a entraîné une perte de population de 3,7 %. Les petites « paroisses », et notamment celles dont la population n'atteignait pas 500 habitants, ont été les plus touchées par la mécanisation de l'agriculture. Avec la rationalisation du travail agricole et l'augmentation de la productivité dans le Norfolk, et en particulier dans la région de Fakenham, les besoins en main-d'œuvre rurale n'ont cessé de diminuer. Dans les années 1950-1960, le problème de la diversification de l'emploi se posait en des termes graves, mais comme dans la plupart des régions rurales, même prospères, l'amorce d'une reconversion économique sans aide de l'Etat relevait d'une gageure.

Les quelques emplois manufacturiers de Fakenham ne suffisaient pas à enrayer le chômage masculin : la seule issue possible était notamment pour les jeunes d'émigrer vers Norwich ou Londres.

Mais la motorisation de l'agriculture ne semble pas être la seule cause de l'exode au profit des espaces industriels : le bas niveau des salaires et les migrations pendulaires rendues difficiles par l'insuffisance des transports en commun incitaient les jeunes actifs locaux à trouver un emploi à l'extérieur de la région et dans les branches autres que celle de l'agriculture.

La désertification des zones rurales dans la périphérie de Fakenham a peu à peu entraîné une redistribution des fonctions tertiaires entre plusieurs petites villes de marché comme King's Lynn ou Dereham. Norwich, chef-lieu de comté, s'impose pour ses activités de services et ses activités commerciales qui entrent directement en concurrence avec celles de Fakenham dont la dépendance vis-à-vis de la clientèle

rurale a été durement ressentie. De plus, la situation de l'emploi s'est particulièrement aggravée avec la fermeture de la base militaire américaine qui employait environ 600 civils.

Face à cette situation qui conduisait peu à peu à réduire les bourgs et les petites villes rurales à n'être même plus les relais élémentaires entre espaces productifs agricoles et villes moyennes régionales, les autorités locales, d'abord de type municipal, puis, avec la réforme administrative, élargissant leur stratégie d'intervention au niveau de districts, ont œuvré pour tenter de renverser ce schéma en créant une dynamique nouvelle.

■ LES CHOIX DE DEVELOPPEMENT : DE PETITES UNITES DIVERSIFIES ET DE MAIN-D'ŒUVRE

1. L'aménagement de parcs industriels

L'aménagement de l'espace industriel à Fakenham s'est effectué de deux manières :

— localisations spontanées sur les emplacements d'anciens établissements (figure 4) ;

— création en deux temps d'une zone industrielle (figure 4) :

* la première tranche a été conçue par l'ancien Walsingham R.D.C. (Rural District Council) ;

* la deuxième tranche, en cours d'achèvement, a été édiflée dans le cadre du Conseil de district du Nord-Norfolk. Elle s'inscrit dans une perspective d'aménagement plus large, puisque deux autres zones industrielles sont prévues dans le nouveau district, l'une à North-Walsham, l'autre à Wells, autres centres ruraux proches de Fakenham.

La première tranche avait été acquise au nord-est de la ville et couvrait 14 acres (6 hectares) rapidement occupés par une dizaine d'établissements industriels, notamment l'usine Ross Food Limited qui emploie 220 salariés.

La deuxième tranche, dont une partie est en cours d'équipement, mais où la plupart des terrains sont réservés, ajoute quatre hectares à la précédente.

Le système de location des terrains — et non de vente — selon un système de bail de 99 ans, varie selon la superficie allouée et est révisable tous les 21 ans. En 1972, la base de location était de 450 £ par acre (1). Le coût des charges liées aux infrastructures d'équipement (gaz, électricité...) s'élevait, pour les 12 premières années de location, à 50 livres annuelles par acre (2). Sur la nouvelle tranche est installé un bureau de poste.

Au total, entre 1966 et 1971, 16 entreprises se sont installées à Fakenham, dont 13 ont été directement attirées par les efforts du district rural.

Les emplois créés durant cette période atteignent 570, dont plus de la moitié (56 %) sont des emplois féminins. 417 d'entre eux sont localisés sur la zone industrielle. La taille des entreprises se répartit comme suit :

(1) Approximativement 9 000 FF de l'époque par hectare.
(2) Environ 2 000 FF par hectare.

— de 0 à 10 salariés	7
— de 10 à 50 salariés	7
— de 50 à 100 salariés	2
— plus de 100 salariés	2

Parmi les nouvelles entreprises ayant effectué des acquisitions foncières sur la zone industrielle, en cours d'installation ou installées, voisinent des industriels au sens strict (fabricants de jouets, de matériel d'optique, de boîtes de carton, de traitement du bois, de mécanique et d'électronique) et des entreprises de services, notamment des transporteurs et des dépôts de matériels agricoles.

Aux anciennes branches d'activités disséminées dans la ville ancienne,

et dont certaines se sont transférées vers la périphérie, comme cet industriel commerçant de graines de semence installé à Fakenham depuis 1885 ou cette entreprise du bâtiment travaillant pour l'ensemble du comté depuis la même date, se sont ajoutées des industries diversifiant la texture industrielle de la ville. Aux industries traditionnelles (bâtiment, industries liées à l'agriculture) se sont adjointes le textile (une firme de confection de Norwich ayant préféré créer un deuxième « établissement » à Fakenham), une imprimerie, des conserveries (surgelés, plats préparés). De nouvelles localisations pourront avoir lieu lorsqu'à la fin de 1978 le COSIRA pourra livrer quatre nouveaux bâtiments dont les surfaces vont de 6 750 à 5 000 m².

La stratégie industrielle est donc d'attirer, grâce à l'offre d'équipements relativement peu coûteux, de petites unités dans des branches relativement variées, de manière à offrir des emplois de qualification diverse (industries mécaniques et imprimerie : très qualifiés ; textiles et agro-alimentaires : peu qualifiés) et dont les structures par sexe créent de l'embauche pour les différentes catégories de la population. De plus, toute fluctuation de l'un des établissements ne crée pas de forte crise d'emploi dans la ville, dans la mesure où elle n'affecte qu'une partie faible des salariés, éventuellement ré-embauchable dans un établissement voisin. Enfin, la progressivité de la mise en place de la zone industrielle et le système de location à montant révisable des terrains et des bâtiments industriels évite à la collectivité, puis au district, d'engager des dépenses financières trop lourdes.

Mais il ne suffit pas d'équiper des terrains industriels : les responsables locaux ont aussi mené une action auprès des industriels et bénéficié d'une aide, adroitement sollicitée, des organismes publics. Ainsi s'explique la localisation à Fakenham de l'entreprise F.M.C. (1) et les bons rapports existant avec le comité de liaison industrielle du district et la COSIRA.

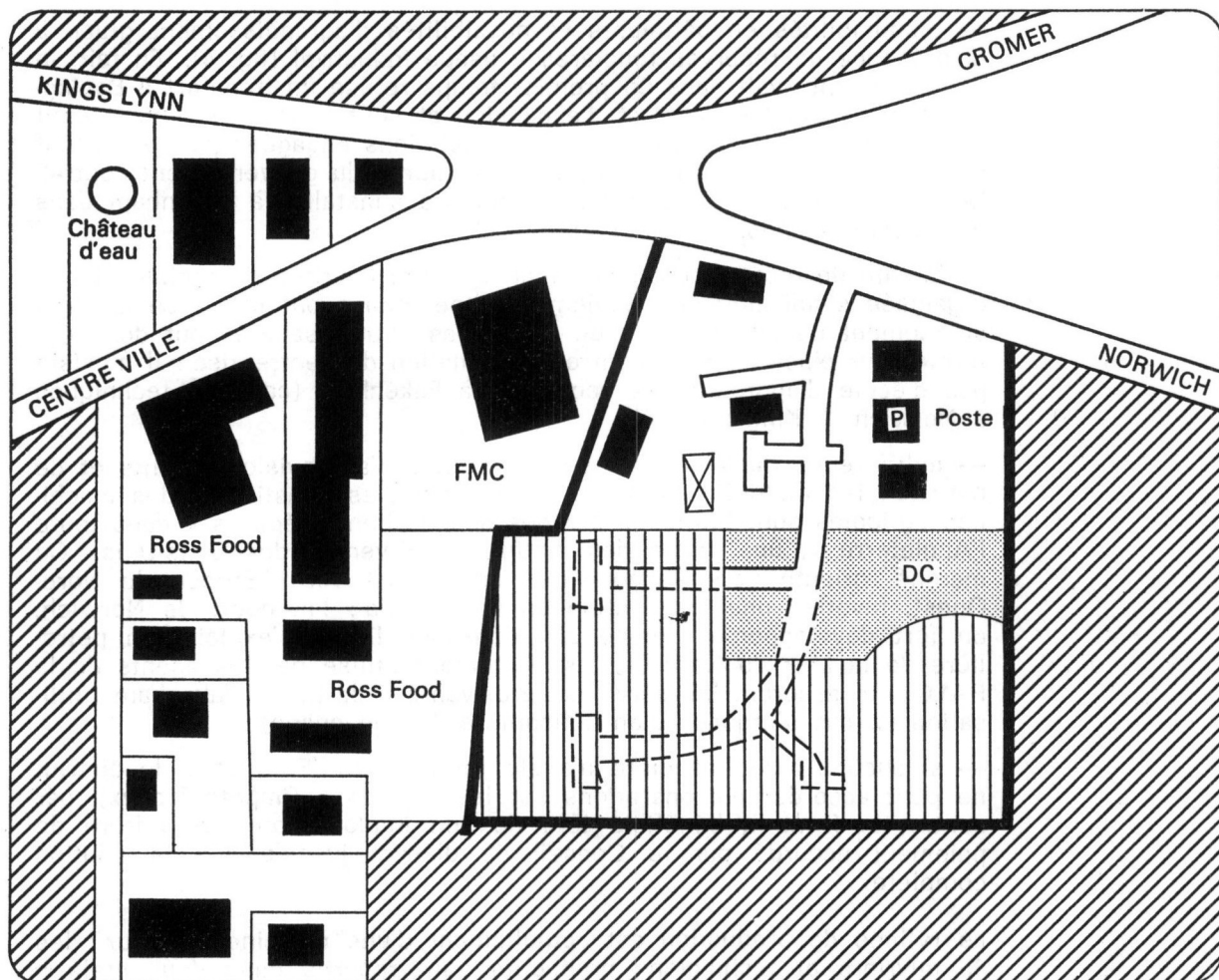
2. Un exemple de localisation en milieu rural d'une firme multinationale : Food Machinery Corporation (F.M.C.)

Food Machinery Corporation est le type même de la firme multinationale : son siège est à Chicago. L'entreprise emploie 46 000 personnes réparties dans 141 établissements localisés dans 32 Etats aux Etats-Unis et 19 nations étrangères dont 8 en Europe. Son champ de production va des machines agricoles aux engins amphibies pour l'armée, en passant par la fabrication d'équipements pour les mines, d'emballages pour nourriture, de matériel de transport, de fibres... ; le secteur principal demeurant la production de produits chimiques agricoles (engrais, pesticides, fongicides...). C'est dire qu'avec 165 salariés, l'établissement de Fakenham n'est que l'une des petites unités de production de la firme, spécialisée dans la fabrication de grosses machines agricoles pour la cueillette des

(1) Food Machinery Corporation.

FIGURE 4 :

ZONE INDUSTRIELLE DE FAKENHAM



////// Zones de lotissements (Housing Estates)

— Limites de la nouvelle zone industrielle

⊠ Siège du Conseil

|||| Zone d'extension

..... Commission de Développement (DC)

■ Bâtiments industriels

petits pois et haricots verts (cueilleuses-batteuses et cueilleuses-récolteuses automatiques).

A l'origine localisée à Londres, dans des ateliers peu fonctionnels (faible surface et bâtiment à étages), la direction de l'entreprise a choisi Fakenham moins pour des raisons de marché, même si la frange côtière du North-Norfolk est hautement spécialisée dans la production maraîchère, que pour plusieurs raisons « favorables » au dire de ses responsables :

— disponibilités en bâtiments et possibilités d'agrandissement grâce à la présence de réserves foncières à usage industriel (fig. 4). En fait, le gouvernement avait dans un premier temps refusé un transfert à Basingstoke, ville ayant un contrat d'expansion et dont le développement était déjà acquis. Par contre, grâce aux négociations engagées par le « Chief executive » du district du North-Norfolk auprès du gouvernement central, les dirigeants de F.M.C. purent obtenir de s'installer à Fakenham dans des locaux abandonnés par l'armée ;

— facilité de recrutement d'une main-d'œuvre ouvrière disponible et peu organisée syndicalement. Seulement 6 personnes ont migré de Londres au moment de l'installation, en 1960. Les autres salariés ont donc été formés sur place, dans le centre de formation de l'entreprise : il n'existe pas d'école d'apprentissage technique à Fakenham (collèges techniques à Norwich, à King's Lynn) ;

— indifférence de la localisation en termes d'approvisionnements et de marché : les multiples pièces et sous-ensembles constitutifs des machines agricoles sont fabriqués par des sous-traitants répartis « dans toute l'Angleterre », une partie des matériaux provenant des Etats-Unis. Ce marché, orienté vers l'exportation, notamment vers l'Europe du Nord-Ouest, favorise une localisation en East-Anglia : l'aéroport de Norwich, en fort développement grâce aux échanges liés à l'exploitation pétrolière de la Mer du Nord (1), est fortement utilisé par les agents de la F.M.C. qui assurent les services après-vente à partir de Fakenham (utilisation en cas d'urgence d'un hélicoptère de dépannage) ;

— si aucune aide financière n'a été fournie par l'Etat, et si le district ne peut accorder d'exonérations sur les « rates » (impôts locaux), par contre, la firme a bénéficié lors de son implantation d'un différé de paiement accordé par le Conseil de district jusqu'à son installation complète.

Le rythme de production est actuellement d'une machine par jour : les 95 ouvriers et techniciens productifs sont répartis dans deux ateliers et le travail est organisé, à l'image de la firme Volvo, selon un système de rotation des postes de travail (la même équipe effectuant le montage complet de la machine). Le reste du personnel se répartit entre un bureau d'études et de dessin (30 personnes) et les services administratifs et commerciaux (40 salariés).

Interrogés sur le degré de satisfaction vis-à-vis de leur implantation dans ce petit centre, les responsables de l'entreprise se sont déclarés satisfaits, « industriellement et personnellement ».

3. L'action opiniâtre des responsables locaux

Il faut ici insister sur la continuité de la démarche menée par les responsables locaux. Dans la brochure publicitaire éditée en 1970 par le Conseil du district rural de Walsingham, avant la réforme administrative, le responsable du Conseil n'hésite pas à fournir son adresse, adminis-

(1) Liaisons vers le Benelux, les pays scandinaves, la R.F.A.

trative et personnelle, à Fakenham : « Si vous cherchez à implanter votre entreprise sur une zone nouvelle, à des prix de terrain raisonnables, pourvue d'une main-d'œuvre abondante et bien qualifiée, bien reliée avec les plus grands centres d'Europe, et en plus dans un site accueillant et agréable à vivre, pourquoi ne contactez-vous pas M., responsable du Conseil ? »

Devenu Chef exécutif du Conseil du district du North-Norfolk, ce même notable local produit en avril 1978 un article dans la revue nationale des Conseils de districts (District Councils Review) intitulé : « Industrie : l'alternative rurale ». Du bourg-petite ville rurale, la dimension du problème est élargie à celle d'un comté rural de 80 000 personnes, de 123 « paroisses » et de près de 96 000 hectares : l'auteur insiste sur les risques d'exode agricole et rural, notamment des jeunes ; sur le taux de chômage ou de sous-emploi, particulièrement élevé (plus de 10 % en North-Norfolk) ; mais surtout, il met l'accent sur l'absence de politique de l'Etat vis-à-vis des aires rurales : « Un grand nombre de choses sont dites et écrites sur les grandes villes. Rarement les difficultés d'attirer des industries et des commerces dans les petites villes rurales sont prises en compte par les gouvernements ». Et pourtant, ajoute l'auteur, les avantages ne manquent pas. Créer dans de petites unités de qualité et diversifier les emplois dans les petites villes suffit à redresser les courbes démographiques négatives, tout en évitant la poursuite de la concentration dans les grandes villes, et permet de maintenir la vie traditionnelle « comme nous l'avons toujours connue ». De plus, la qualité des relations de travail et celle de la main-d'œuvre sont reconnues par les employeurs qui ont tenté l'expérience de s'installer dans ces zones... Aussi le Conseil du North-Norfolk a fourni un effort pour accueillir les industriels, avec l'aide et l'approbation de la Commission de développement et du COSIRA. De son côté, le COSIRA écrit : « la collaboration a été particulièrement fructueuse dans le Norfolk. Le COSIRA a travaillé principalement avec le comité de liaison industriel du North-Norfolk District, et actuellement avec les finances fournies par la Commission de développement, il construit des petites usines à North Walsham et Wells, et d'autres sont prêtes à Fakenham ».

Ici apparaît, par l'intermédiaire d'un comité de liaison industriel, le rôle du notable local qui insiste sur la nécessité de « bonnes relations de travail » nécessaires avec ces deux organismes pour le succès de ces opérations. Ces dernières doivent d'ailleurs être sélectives : il faut s'en tenir à des industries de haute qualité, la difficulté étant de faire connaître et de vendre la production (poteries, ébénisterie, joaillerie...). D'où l'idée de promouvoir un centre d'exposition pour les petites industries dans une église désaffectée localisée entre Norwich et la zone touristique côtière, en collaboration avec le Bureau du Tourisme, et de publier un guide des installations industrielles en milieu rural. De même, le Conseil du comité de liaison industriel a été élargi à des représentants de l'artisanat des petits villages.

Les résultats obtenus à Fakenham, et que le district tente d'étendre à Wells et North Walsham, autres « petites villes rurales » du district, apparaissent donc liés, à la différence de Sudbury où les éléments moteurs étaient exogènes à la ville, à la dynamique des responsables locaux utilisant toutes les ressources existantes au niveau régional (faibles) et surtout au niveau national (modestes) pour attirer des industries de petite taille dans leur zone rurale. La formule utilisée par le Chef exécutif du district, ancien responsable du district rural de Fakenham, est à cet égard révélatrice : « Nous disons au gouvernement : aidez-nous à nous aider nous-mêmes ».

L'essentiel du développement, indépendamment du tourisme côtier, semble donc axé sur la croissance des emplois industriels, l'accent n'étant que

plus rarement mis sur le rôle des commerces et des services, l'agriculture n'étant jamais évoquée pour elle-même.

Quelles sont les retombées de ces incitations industrielles sur le reste des activités locales à Fakenham ?

■ LA SITUATION ACTUELLE DE FAKENHAM

L'expansion économique de Fakenham, associée à l'action du Conseil de district, apparaît sur le plan national et régional comme un phénomène assez exceptionnel. Ce développement progressif et sporadique par rapport à d'autres centres urbains comme Norwich et King's Lynn n'en a pas moins modifié l'attraction de Fakenham pour ses activités industrielles et tertiaires.

— Poursuite de l'accroissement démographique : l'implantation de nouvelles entreprises et l'expansion de la zone industrielle ont limité les mouvements migratoires hors de la région. Bien que la population totale ait diminué légèrement de 1961 à 1974 avec le départ des forces armées U.S., la population de Fakenham s'accroît de 1,9 % par an entre 1961 et 1971 et de 3,9 % entre 1971 et 1975. Aujourd'hui, on estime à 5 500 le nombre d'habitants, alors qu'en 1971 le recensement ne dénombrait que 4 462 résidents.

L'évolution démographique des petits villages du Norfolk confirme le déclin qui s'est amorcé dans les années 60. A Great Snoring, par exemple, la population était de 247 habitants en 1971 ; en 1976, elle est estimée à 196 habitants. Mindringham connaît les mêmes problèmes : sur les 530 habitants enregistrés en 1961, seuls 451 sont toujours présents en 1976. Très différente est la situation de Cromer, station balnéaire en bordure de la Mer du Nord : cette ville accueille des retraités d'origine londonienne pour la plupart. Un tel apport de population, exceptionnel pour la région, compense les départs des actifs ruraux.

Dans l'ensemble, les données démographiques du Norfolk sont largement comparables à celle des zones rurales anglaises. En 1971, la structure par âge de cette région était de son côté identique à celle de la population rurale, bien qu'il y ait eu entre 1961 et 1971 une baisse plus importante dans le groupe des 0-14 ans et une hausse dans le groupe des plus de 65 ans.

— La situation de l'emploi : avec le remembrement des terres agricoles, le nombre d'emplois dans l'agriculture tend à décliner chaque année davantage. Entre 1961 et 1971, on enregistre une baisse de 32,6 %, et pour la seule période 1971-1974, les offres d'emploi y diminuent encore de 5 %. A l'heure actuelle, 32 % seulement des actifs masculins travaillent à plein temps dans le secteur primaire. Compte tenu de la vocation économique originelle de la région, ces pourcentages encore élevés posent pour les années à venir les problèmes du maintien de l'emploi dans l'agriculture.

Le secteur tertiaire, concurrencé par d'autres petites villes de marché, a également subi le contrecoup de l'émigration dans les années 70. Si les services liés à l'enseignement et à la santé se stabilisent, d'autres professions trop dépendantes de la clientèle rurale, comme conseillers agricoles, petits commerçants, sont menacées. Il n'est qu'à se référer aux statistiques : entre 1961 et 1971, les emplois dans ce secteur ont baissé de 4,2 %.

— Les emplois industriels : l'existence d'un potentiel de main-d'œuvre à Fakenham même et dans toute la région a été un facteur déterminant dans le choix de l'implantation de nouvelles entreprises. Depuis 1960, 12 manufactures se sont installées et dès 1971 elles offraient 23 % des emplois, dont 63 % pour les hommes et 37 % pour les femmes. Malgré la création de 708 emplois entre 1961 et 1971, 300 salariés d'origine rurale n'ont pu se faire embaucher dans les nouvelles entreprises ; par contre, pour la période 1971-1975, le déficit tend à être comblé.

Le chômage dans la région de Fakenham touche essentiellement les travailleurs de plus de 55 ans et atteint actuellement 11,3 %, pourcentage très représentatif des zones rurales profondes. En réalité, ces problèmes d'embauche sont liés à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Sur les 25 % de salariés qui n'ont pas de qualification, les femmes arrivent largement en tête. En général, 75 % des jeunes actifs masculins et 98 % des jeunes actifs féminins trouvent un emploi après avoir abandonné l'enseignement secondaire ; pourtant, les mouvements migratoires hors de la région sont en majorité alimentés par cette catégorie de population. Les conditions de travail des femmes et les problèmes de transports collectifs expliquent en partie l'attraction de bassins d'emploi comme Londres. C'est dire qu'en dépit de la réussite de la politique d'industrialisation à Fakenham, les problèmes d'emploi, dans une conjoncture il est vrai difficile, ne sont que partiellement résolus pour l'ensemble de la région.

— Les emplois dans le secteur tertiaire : l'expansion industrielle de Fakenham a cependant favorisé la création d'emplois dans le secteur des services : entre 1971 et 1974, ils augmentent de 4,2 %. Malgré la fermeture de la base militaire américaine et de la ligne de chemin de fer, cette branche occupe à elle seule 50 % de la main-d'œuvre locale. Si les banques, les commerces, les sociétés de construction, les sociétés de distribution et de gros ont connu un développement parallèle à celui de l'industrie, certains services comme l'enseignement et les transports sont loin d'être adaptés à la demande. Actuellement, la ville n'assure qu'une partie de l'éducation secondaire, et sur les 56 paroisses avoisinantes, 15 ne disposent pas d'une ligne d'autobus pour rejoindre Fakenham et 10 ne disposent que d'un car quotidien. Il reste donc à effectuer, pour ces équipements, un « rattrapage » susceptible de créer encore quelques emplois de services. Il est d'ailleurs significatif que soient actuellement à l'étude des schémas de transport et de desserte par autobus en zones rurales en Angleterre, et notamment dans le Norfolk (1).

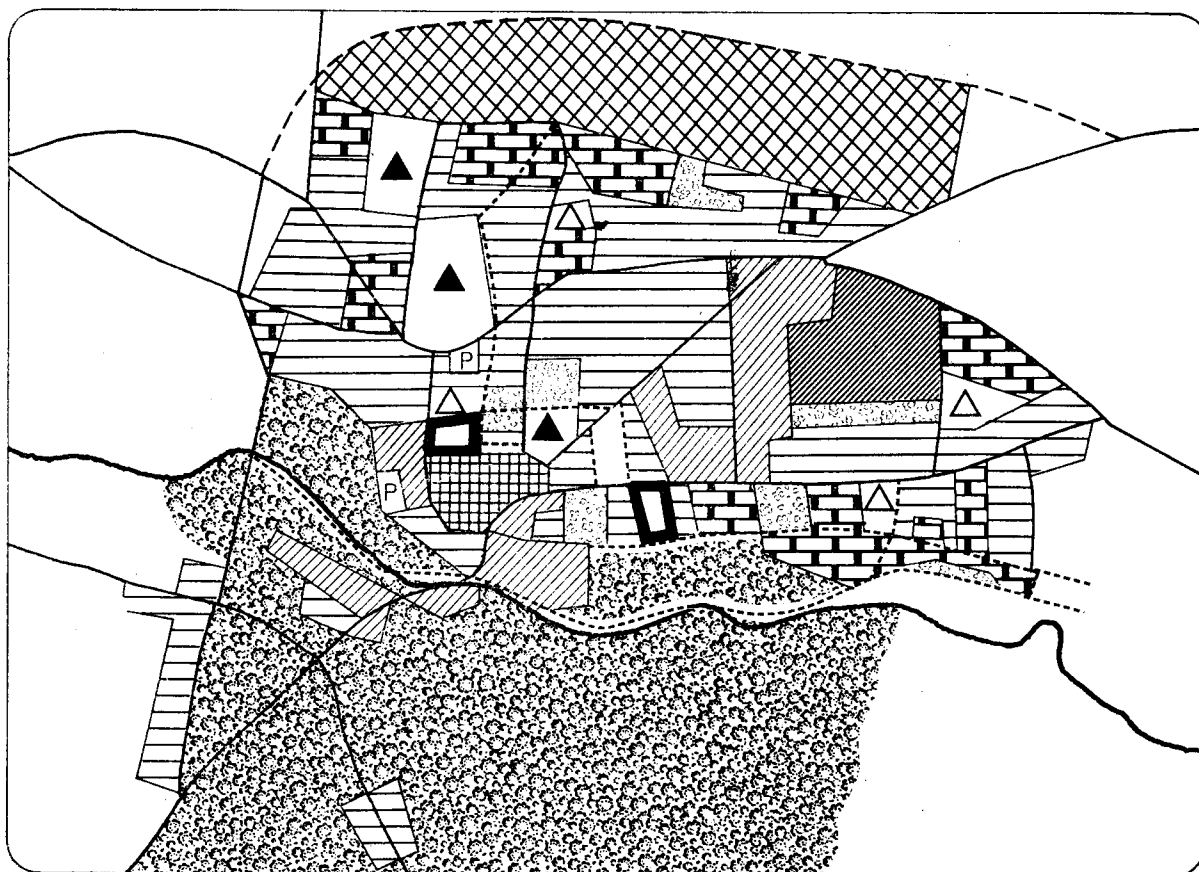
— Les contraintes de la croissance : comme pour la plupart des programmes d'aménagement, les investissements en matière de services publics à Fakenham ont été définis en fonction des données démographiques, mais l'utilisation des dépenses publiques est telle que les prévisions ne sont pas adéquates aux besoins de la population locale.

Si les communications externes sont en général bien adaptées au trafic de la région, les routes étroites au centre et à l'ouest de la ville provoquent aux heures de pointe quelques goulots d'étranglement. Compte tenu du nombre élevé de demandes de parking, certaines zones ont été prévues à cet effet dans le plan du centre-ville en 1969. Mais ces besoins sont inévitablement disproportionnés à la demande et les surfaces réservées demeurent insuffisantes, tant en raison des mesures prises en faveur de la protection de l'environnement que du coût élevé de ces infrastructures, notamment vis-à-vis de la nécessité d'un réseau d'égouts plus important. De telles pressions pour l'expansion de la ville pourraient provoquer dans un deuxième temps la création d'un nouveau centre : la zone nord de Fakenham se prêterait bien à un tel développement de la ville (cf. plan d'urbanisme, figure 5).

(1) Reflétant donc les mêmes préoccupations que celles qui se font jour en France actuellement, avec la mise à l'étude de schémas régionaux de transports.

FIGURE 5 :

PLAN D'URBANISME DE FAKENHAM


















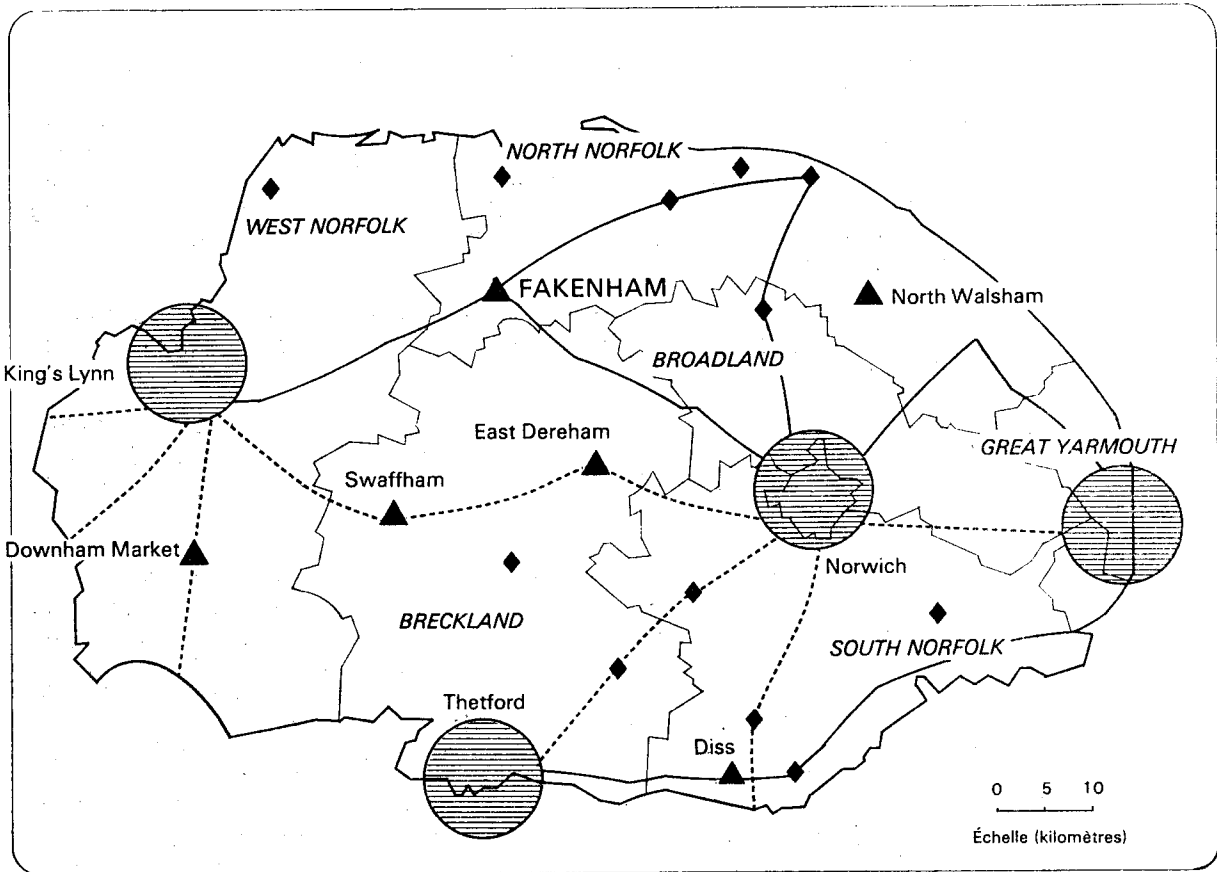
- | | | | |
|---|---|---|----------------------------------|
|  | Centre commercial |  | Espaces verts de loisirs équipés |
|  | Zone de services (loisirs santé) |  | Zones vertes protégées |
|  | Zones d'urbanisation spontanée |  | Équipements scolaires existants |
|  | Zones de lotissements |  | Équipements scolaires prévus |
|  | Zones et terrains industriels anciens |  | Parc de stationnement |
|  | Zone industrielle en cours d'équipement |  | Tracé futur d'une rocade |
|  | Zone réservée |  | Chemins piétonniers |
| | |  | Axes routiers |

FIGURE 6 :

LA PLACE DE FAKENHAM DANS LE PLAN STRUCTURAL DU COMTÉ



- Limites des districts du Comté
- NOM DES DISTRICTS*
- ▨ Zones urbaines
- ▲ Villes choisies comme points de croissance (Growth points)
- ◆ Villes choisies comme centres locaux (local points)
- - - Route stratégique
- Autre route principale

III. PLACE ET INSERTION DE FAKENHAM DANS LA POLITIQUE REGIONALE

■ UN CONTROLE URBAIN LOCAL SOUPLE

Un plan local de planification de Fakenham a été établi par les autorités du district. Ce plan (cf. figure 5) est révélateur du processus de développement de la ville. A la différence de la croissance strictement planifiée des villes en expansion comme Sudbury où se juxtaposaient des zones industrielles et des zones résidentielles, le plan local de Fakenham met en évidence les modalités particulières d'un développement lié à des opportunités successives et aux initiatives personnelles du responsable du district :

— première phase du développement : imbrication étroite et « harmonieuse » dans le tissu urbain de petites unités industrielles et de l'habitat ;

— deuxième phase du développement révélatrice d'une croissance industrielle volontaire et planifiée : création d'une zone industrielle dont une partie est aujourd'hui équipée et création de lotissements pour loger la main-d'œuvre.

Les autorités locales ont même prévu une extension possible de la ville et de ses activités et ont réservé à cet effet, au nord de la cité, de vastes terrains, tandis qu'est prévue une rocade de contournement aux futures limites extérieures de la ville. Les équipements publics, scolaires par exemple, ont suivi au fur et à mesure des besoins. Mais si le plan de Fakenham, valable pour cinq ans, inscrit d'abord sur le sol une volonté politique d'industrialisation, il révèle aussi un aménagement urbanistique de la ville même. A travers la mise en place de cheminements piétonniers, à travers la réorganisation d'un centre-ville commercial, les planificateurs locaux ont essayé de donner une cohérence à une commune marquée par une croissance discontinue et de créer une structure urbaine en apparence moins ségréguée que ne l'est Sudbury.

■ FAKENHAM ET LE PLAN REGIONAL DE DEVELOPPEMENT : LA CONCURRENCE DES NIVEAUX D'INTERVENTION

Les autorités du comté de Norfolk ont élaboré leur plan structural (« Structure plane », cf. figure n° 6) à partir des conclusions des études menées au niveau régional, reconnaissant la nécessité d'une concentration du développement en un nombre limité de points. Mis à part les trois zones fortement urbanisées : Norwich, Great Yarmouth, King's Lynn (« points de croissance »), les points choisis sont : Fakenham, North Walsham, Diss, Swaffham, Downham Market et East Dereham. Le noyau industriel préexistant sera fortement renforcé et toutes les aides disponibles leur seront prioritairement attribuées. Le niveau de croissance de chaque ville a été arrêté pour la période de 15 ans que recouvre le plan :

- Fakenham : 6 000 habitants ;
- Diss : 6 000 habitants ;
- Downham Market : 5 500 habitants ;

- East Dereham : 12 000 habitants ;
- North Walsham : 8 500 habitants :
- Swaffham : 6 000 habitants.

D'autres petites villes et bourgs ruraux ont été retenus comme centres locaux (« local centre »): par exemple Wells, Sheringham. Ils devraient relayer les villes précédentes, en particulier pour les services.

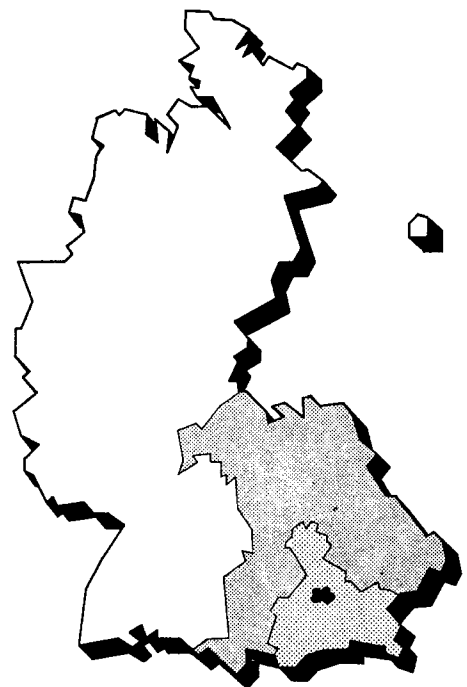
Enfin, la construction de logements sera autorisée dans quelques petits villages en dehors des « growth et local centres » (1). Le plan structural du Norfolk est donc tout à fait favorable à Fakenham puisqu'il prend en compte cette ville comme centre de croissance. Dans les recommandations jointes au plan, les techniciens du comté demandent à la Commission de développement de favoriser l'essor industriel de ces villes. A l'heure actuelle, le plan structural n'est toujours pas approuvé. Par ailleurs, il n'est pas un document contractuel et propose seulement des modalités optimales de développement et d'aménagement de zones concernées que les élus du comté peuvent ou non reprendre. Or, il semble que les conseillers du Norfolk, dans leur majorité conservateurs, n'impulsent pas l'industrialisation du territoire dont ils ont la charge. Ils sont au contraire assez « attentistes » et évitent de prendre le moindre risque. Le comté du Norfolk apparaît donc comme peu actif et n'est pas prêt à défendre la « cause » des petites villes auprès du gouvernement. S'il est intéressant de constater que Fakenham est inscrit dans le plan structural comme un des points forts du développement, il ne faut pas qu'elle attende du comté une aide particulière. C'est donc au district dont elle dépend que reviennent toutes les initiatives.

Au-delà du problème strict des choix économiques de développement apparaissent les rôles et les concurrences des niveaux d'intervention. Moins que les relations pyramidales Etat-comté-district, jouent les initiatives locales et l'art, pour les notables de la fraction dynamique du district, d'utiliser les ressources de l'Etat et de créer l'image de marque susceptible d'attirer les industriels. Il reste à savoir si la tentative d'élargir à d'autres petites villes de la région le schéma mis en place à Fakenham connaîtra la même réussite, et si le modèle du North-Norfolk District n'est pas trop exemplaire pour être reproductible à l'ensemble des régions rurales de Grande-Bretagne.

(1) Centres de croissance et centres locaux.

Deuxième partie

LES PETITES VILLES DE BAVIÈRE



Le Land de Bavière

I. L'EVOLUTION ECONOMIQUE DE LA BAVIERE

» L'Allemagne du Danube et du Piémont alpin se définit en termes de développement récent. Il s'agit d'une Allemagne profondément paysanne, catholique, conservatrice, peu atteinte par les transformations du XIX^e siècle parce qu'à l'ère du charbon elle était un bout du monde, mais qui est soumise aujourd'hui à un double processus de transformation par l'économie moderne :

- le premier est celui du développement industriel « dérégionalisé » ;
- le second intéresse surtout la région de Munich, il s'agit du développement des « activités tertiaires supérieures » (1).

Le Land de Bavière comptait encore 30 % de sa population active dans l'agriculture en 1950 ; vingt-cinq ans plus tard, ce pourcentage est ramené à 12,2 %. Ces chiffres ne sont que des indicateurs extraits de toute une série d'éléments qui démontrent la participation récente et rapide du Land à la croissance industrielle de la R.F.A. La Bavière n'a cependant pas entièrement comblé ce retard. Le produit intérieur brut du Land demeure à 6 points de la moyenne fédérale.

La Bavière a enregistré une augmentation très conséquente de sa puissance économique, à la base de laquelle la diffusion de l'industrialisation dans des régions à la périphérie des zones de concentration des unités de production et le développement d'une des capitales du pays ont joué le rôle essentiel. La mutation des structures bavaroises s'accélère après la guerre. Ce land a accueilli une masse importante de réfugiés que son économie ne peut absorber. La pression ainsi exercée sur le marché du travail fait surgir l'urgence du besoin d'industrialisation tout en créant des conditions nouvelles attractives.

■ LES CONDITIONS D'UNE CROISSANCE RAPIDE

1. Un réservoir de main-d'œuvre

Entre 1958 et 1960, la population bavaroise a compté jusqu'à 2 140 000 réfugiés et expulsés, soit 22 % de la population bavaroise. Un réfugié sur six s'est installé en Bavière. Avec sept millions d'habitants en 1939, la Bavière en compte plus de neuf millions en 1950 : deux millions d'habitants en plus en cinq années ! De manière encore plus accentuée que dans l'ensemble de la R.F.A., l'apport de population adulte enfle le chiffre des demandeurs d'emploi. Près d'une personne sur deux est active dans la Bavière des années 1950. Cette poussée démographique provisoire renforce les caractéristiques du marché du travail bavarois : la Bavière a surtout reçu des réfugiés des pays d'Europe centrale, peu

(1) P. Riquet : La République fédérale allemande : P.U.F., Paris 1970.

qualifiés, mal rémunérés dans leur pays de départ, qui viennent s'ajouter à une population autochtone encore peu urbanisée et fréquemment employée dans l'agriculture. Le redémarrage de l'économie allemande s'accompagne d'une distribution de certaines activités vers ces zones à main-d'œuvre importante. Les petites villes du plateau souabe, du plateau bavarois et même des vallées alpines accueillent certaines de ces activités. Les nouvelles exigences de l'industrie, la présence de terrains vastes, d'eau aussi, comme la diminution progressive du déterminisme énergétique dans la localisation, contribuent au développement « dérégionalisé » de l'industrie. Ce mouvement demeure insuffisant pour procurer des emplois à tous les réfugiés qui en nombre convergent vers les régions rhénanes. L'installation de nouvelles activités a cependant stimulé l'exode agricole en Bavière. Mais ce processus dépasse très vite la Bavière. Les affaires allemandes élargissent leur aire de localisation à l'Europe et au-delà, les industries textiles attirées par la main-d'œuvre rurale disponible quittent la Bavière pour l'Italie, puis pour des pays aux salaires encore plus bas. Le mouvement de décentralisation des activités industrielles vers les zones peu saturées n'a pas atteint en Bavière la même intensité qu'en Bade-Wurtemberg. Au contraire, l'évolution des structures économiques bavaroises, et de la Haute-Bavière en particulier, a été influencée par l'affirmation du rôle de la capitale régionale.

2. Munich : un pôle d'attraction

« L'après-guerre a entraîné une phase qui coïncide avec la promotion de Munich au rang des métropoles européennes » (1). Ville déjà importante avant-guerre (830 000 habitants en 1939), Munich a profité du développement des activités tertiaires de haut niveau (enseignement universitaire, recherche industrielle) et du repli de certaines fonctions de Berlin. Les noms de Siemens, Agfa-Gevaert, Perutz, soulignent la place actuelle de cette ville de 1 300 000 habitants dans l'économie allemande. Dans cette introduction à l'analyse du développement des petites villes bavaroises, la diffusion de la croissance munichoise mérite plus d'attention que le catalogue descriptif de la puissance de la capitale bavaroise. La concentration des fonctions du tertiaire supérieur, des sièges sociaux, etc., constitue aussi une concentration de revenus élevés dont les consommations débordent largement le kreis de Munich jusqu'aux Alpes de Oberstdorf dans l'Allgäu à Berchtesgaden à l'est : construction de résidences secondaires au bord des lacs Ammersee, Starnberger See, Tegernsee, dans les stations de sports d'hiver (Garmisch, Berchtesgaden). La présence d'un environnement agréable n'est sans doute pas à négliger dans l'explication de la croissance munichoise, mais la localisation par rapport aux marchés nouveaux ouverts par le Marché commun compte davantage.

3. Une bonne situation dans l'espace européen

Munich et la Haute-Bavière, sans avoir les inconvénients des zones frontalières qui jouxtent la Tchécoslovaquie ou la R.D.A., possèdent les avantages d'une région périphérique à proximité des marchés de l'Italie et de la Méditerranée. Dans un premier temps, cette situation a privilégié la Bavière pour la réception des hydrocarbures conduits par oléoducs depuis Fos ou Trieste jusqu'à Ingolstadt. Aujourd'hui, par la Suisse ou le Brenner, la Haute-Bavière est en contact avec le sud de l'Europe et l'Europe centrale : l'autoroute Lindau-Rosenheim-Salzburg, en construction, améliorera encore le trafic vers l'Europe centrale.

(1) F. Reitel. Les Allemagnes. Collection U2. A. Colin. Paris, 1970.

■ LES EFFETS DE LA STABILISATION DE LA CROISSANCE ECONOMIQUE

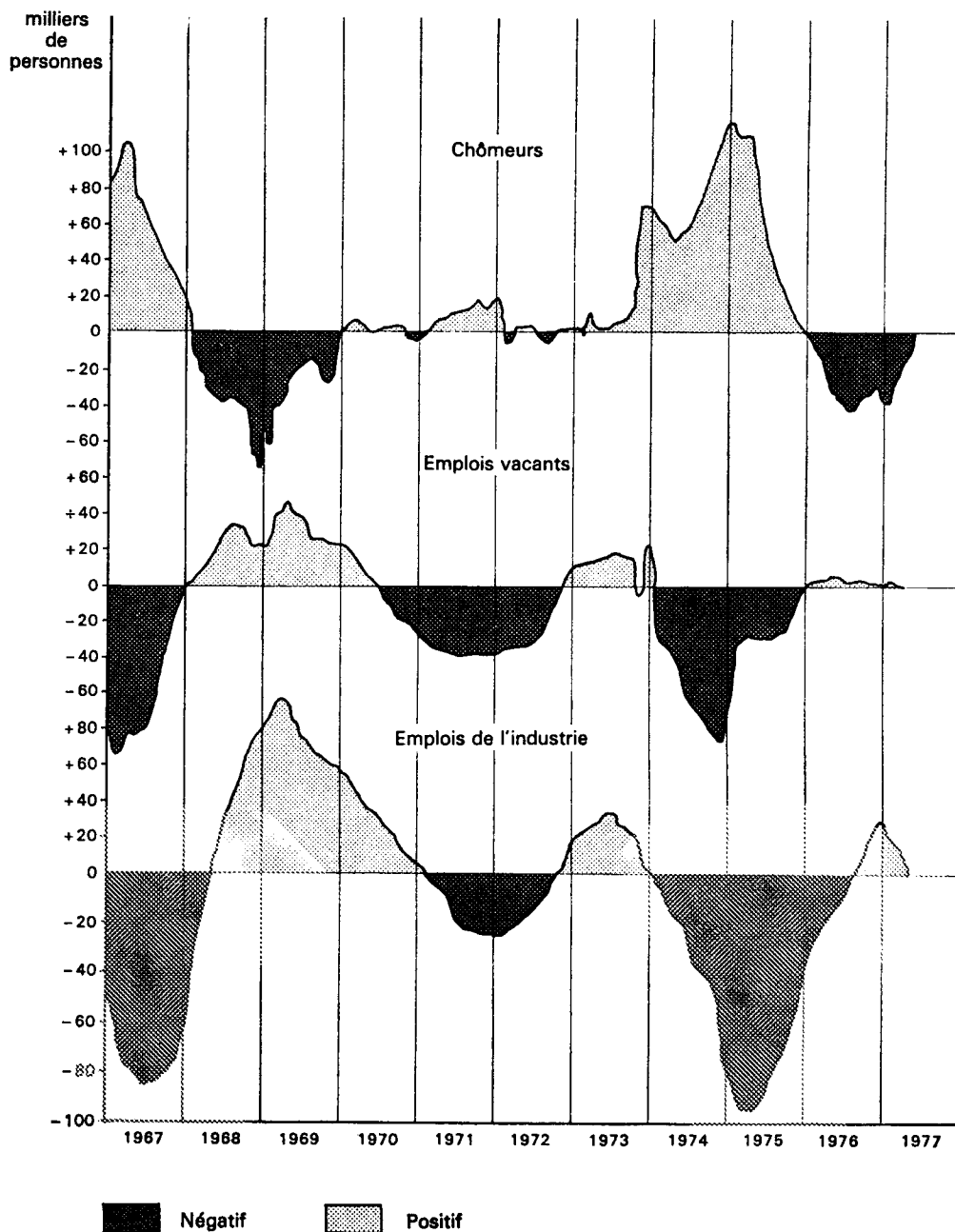
Depuis quelques années, la Bavière, à l'image de l'ensemble de la R.F.A., s'est installée dans une phase de croissance ralentie : l'évolution récente de l'économie bavaroise reflète les choix économiques du Bund (1) : « le suréquilibre permet et impose à l'Allemagne de compenser le ralentissement de sa croissance par les réévaluations successives de sa monnaie... la monnaie allemande est d'autant plus forte que la croissance est plus faible » (2).

(1) Bund : Etat fédéral.

(2) B. Kalzer : Les choix de la R.F.A. Economie et Statistique n° 102, juillet-août 1978. I.N.S.E.E.

FIGURE 7 :

LE MARCHÉ DU TRAVAIL EN BAVIERE



1. Le ralentissement de la production

Depuis 1973, les indicateurs de tendance signalent le ralentissement de la croissance de la production (indice 114 en 1977, 100 en 1970), la régression des effectifs employés dans l'industrie (100 en 1970, en 1973, 95 fin 1974, 90 en 1977), la faible augmentation de la consommation intérieure, etc.

Les courbes du marché du travail en Bavière montrent une grande instabilité et une nette amélioration en 1976 et 1977, après l'effondrement des offres du travail en 1974 et en 1975.

Comme dans l'ensemble de la R.F.A., les activités tournées vers le commerce extérieur maintiennent un bon niveau d'activité. Les coûts de fabrication des produits industriels, qui restent compétitifs en Bavière, ont permis une croissance de 13,8 % du commerce extérieur bavarois entre 1976 et 1977.

TABLEAU 1 :
Prix de fabrication de l'industrie (1972 : 100)

Années	Moyenne C.E.E.	Bavière
1974	142	121
1975	154	127
1976	177	132

Cependant, en continuité avec les tendances des dernières années, les dernières publications de l'Institut de Statistiques de Bavière signalent la dégradation du prix de fabrication : les salaires augmentent fortement en 1977, tandis que la productivité horaire décroît, d'où une importante surcharge du coût de production. Le ralentissement de la croissance s'exprime par un taux de chômage qui oscille de 4,5 à 5 % dans le Land (1). Les écarts entre bassins d'emplois (les taux étaient en 1977 voisins de 1 % à Penzberg et Schongau, les deux petites villes étudiées) mettent en relief l'existence de fortes disparités régionales.

2. La régression démographique

La Bavière, en retrait dans le tassement de la croissance démographique pendant quelques années, perd, depuis 1972, 15 habitants sur 10 000 par excédent des décès sur les naissances. La situation démographique, moins dégradée que dans d'autres Lander (117 décès pour 100 naissances en Bavière, contre 125 en Rhénanie-Westphalie, 137 en Schleswig-Holstein), est moins favorable que dans le Land voisin de Bade-Wurtemberg (naissances et décès s'équilibrent).

Solde naturel en Bavière en 1970 : plus 21 333
» en 1974 : moins 9 920
» en 1976 : moins 15 885

Le renversement de la tendance démographique, et surtout son ampleur, correspond au vieillissement d'une population qui avait reçu après-guerre un apport massif d'adultes. L'indice de vieillesse de la R.F.A. (rapport entre le nombre des personnes de plus de 60 ans et celles de moins de 20 ans) est passé de 540 à 558 en 1961 (2). Il est vrai que les variations présentent de grandes amplitudes dans ce pays à la pyramide des âges troublée.

L'arrêt de la croissance naturelle accroît d'autant le poids des migrations dans l'évolution démographique et les processus migratoires s'articulent

(1) Région constitutive de la fédération.
(2) Mais de 536 à 518 en France.

aux disparités régionales. Les déplacements de population, interrégionaux, sont caractéristiques d'un pays très urbanisé, industrialisé, où les migrations liées à l'exode rural agricole diminuent d'intensité.

Après la période d'arrivée massive des travailleurs étrangers, le solde migratoire devient presque nul à partir de 1974 en Bavière, et les années de récession économique, les départs des étrangers ou les arrivées moins massives se traduisent par un déficit migratoire.

3. Le renforcement des disparités régionales

L'écart entre les aires dynamiques et les aires moins dynamiques s'accroît avec la crise démographique : les premières deviennent désormais des espaces attractifs parmi des ensembles en recul.

— dès 1973, toute la partie orientale de la Bavière perd du terrain, ainsi que les régions rurales ; au contraire, à proximité des grandes villes, la croissance se poursuit, en particulier autour des plus grandes de Haute-Bavière : Nuremberg, Augsburg, Würzburg ;

— après 1975, la différence spatiale s'accroît encore : la croissance se concentre autour de Munich et en Haute-Bavière à proximité des autres grandes villes qui perdent des habitants. Les déplacements de population liés à la diffusion spatiale des résidences stoppent la croissance des grandes villes, mais profitent aux espaces résidentiels, en particulier aux régions touristiques du sud de la région.

Que la population bavaroise vieillisse comme dans l'ensemble du Land, que les échanges interrégionaux, où les arrivées de travailleurs étrangers n'apportent que quelques centaines d'habitants supplémentaires, ne posent pas que des problèmes d'équilibre dans la croissance démographique. Les disparités régionales se renforcent, et en Bavière en particulier, région dans laquelle tout un ensemble est inclus dans la zone frontalière orientale, région aux espaces ruraux importants, région à métropole relativement hypertrophiée.

L'évolution récente pose donc de façon nouvelle la question de l'articulation de la croissance économique à l'espace bavarois.

II. RAUMORDNUNG : « L'ORGANISATION DE L'ESPACE »

L'aménagement du territoire, pris au sein d'une politique d'organisation de l'espace pour lutter contre l'aggravation des disparités régionales, ne devient une préoccupation importante qu'après 1950, et encore à l'initiative des Länder qui établissent des plans d'aménagement régional.

En Bavière se retrouvent les principes de l'aménagement du territoire définis dans la loi-cadre de 1965 : restreindre la concentration des activités dans les grandes villes régionales (Verdichtungsräume) et y contrôler l'évolution des structures, développer les régions agricoles en dynamisant les centres locaux (Zentrale Orte). A la différence des autres pays étudiés, en R.F.A. seuls les Länder ont compétence pour élaborer ces plans régionaux et les réaliser. La définition des objectifs s'appuie sur des théories du développement rationnel de l'espace qui visent à

l'amenuisement des disparités. La réalisation des objectifs respecte la liberté d'entreprise dans ce pays où les mécanismes de l'économie libérale jouent à plein. Les techniques d'incitation l'emportent sur les règlements d'ensemble :

— le Bund n'intervient que dans la « zone » frontalière ou dans les aires très précises à l'occasion de crises graves (voir exemple de Penzberg) ;

— l'essentiel est le fait des Länder et des communes qui disposent de la plus grande autonomie, mais dans la limite de leurs moyens financiers ;

— depuis 1972, des actions communes sont entreprises en faveur des centres de développement.

■ LES PRINCIPES DE L'ORGANISATION DE L'ESPACE EN BAVIERE

1. La métropolisation du territoire

Toute la politique d'aménagement du territoire en Bavière repose sur la théorie des points centraux. L'espace est découpé en aires déterminées d'après le rayonnement d'un centre, ces aires s'incluent l'une dans l'autre suivant le degré de rayonnement des centres urbains hiérarchisés.

A) LES CENTRES LOCAUX : UN RESEAU URBAIN HIERARCHISE (figure 9)

De nombreuses études et la constitution d'un appareil statistique très élaboré ont conduit à la détermination de plusieurs niveaux dans la hiérarchie urbaine. Le Land de Bavière comprend (figure 9) des concentrations régionales (Verdichtungsräume), c'est-à-dire les plus grandes agglomérations (Munich, Nuremberg, Augsburg) dont le périmètre est défini d'après l'intensité de la croissance démographique et des mouvements migratoires (50 % des habitants de la commune). Parmi ces petites régions urbaines figurent aussi des villes moins importantes (Ingolstadt, Würzburg, Bamberg).

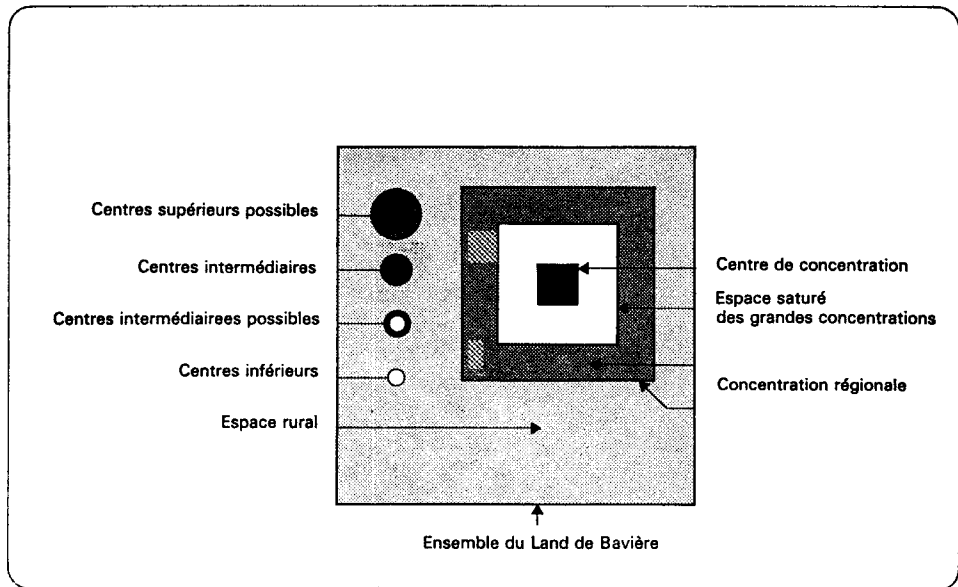
Au sommet, les centres de niveau supérieur (Oberzentrum) possèdent toutes les fonctions des capitales régionales : aux centres des concentrations régionales s'ajoutent des centres de niveau supérieur « possibles » qui atteindront le même équipement et le même rayonnement dans quelques années. La liste de ces centres possibles (Meningen, Kempten, Ingolstadt, Passau, Bayreuth, Hof, Rosenheim), des villes de 30 000, 50 000 habitants, montre que le chiffre de population ne constitue pas le critère préférentiel. Oberzentrum et Oberzentrum « possibles » construisent une trame régulière : en tout point de ce maillage, la population peut avoir recours à l'équipement après un déplacement assez bref et chaque centre dessert une population assez conséquente pour justifier la présence des équipements.

Le même schéma vaut pour les centres intermédiaires, puis pour les centres inférieurs : l'accessibilité, la densité de population déterminent une aire de rayonnement pour des villes choisies ou non pour leur degré d'équipement actuel ou à venir.

Cette procédure débouche sur des programmes d'équipement qui supposent une métropolisation absolue du territoire et un achèvement de l'évolution du réseau urbain. Les choix du Land rendent opérationnel ce

FIGURE 8 :

LE SCHEMA DES DIVISIONS SPATIALES EN BAVIERE



découpage du territoire : les équipements seront programmés en fonction de l'appartenance de telle ville à la catégorie des centres intermédiaires ou à celle des centres inférieurs. La construction d'un schéma général d'aménagement repose sur celui de l'armature urbaine inspiré par la théorie des places centrales. Ces travaux s'articulent dans les années 1972-1974 avec la délimitation de régions d'intervention, des régions de programme, qui englobent des espaces homogènes : homogénéité dans leur activité économique, homogénéité dans l'occupation de l'espace, homogénéité dans la polarisation par un même centre urbain. Ces régions, 18 au total en Bavière, sont des subdivisions des *regierungsbezirke*, eux-mêmes divisions administratives du Land : le *regierungsbezirke* de Haute-Bavière comprend les sous-régions de Ingolstadt, Munich, sud-est de Bavière, Oberland, où se localisent les deux petites villes étudiées : Schongau et Penzberg.

Au niveau du Land est donc élaborée une carte des centres locaux hiérarchisés qui doit guider l'action de la région dans le cadre du plan de développement.

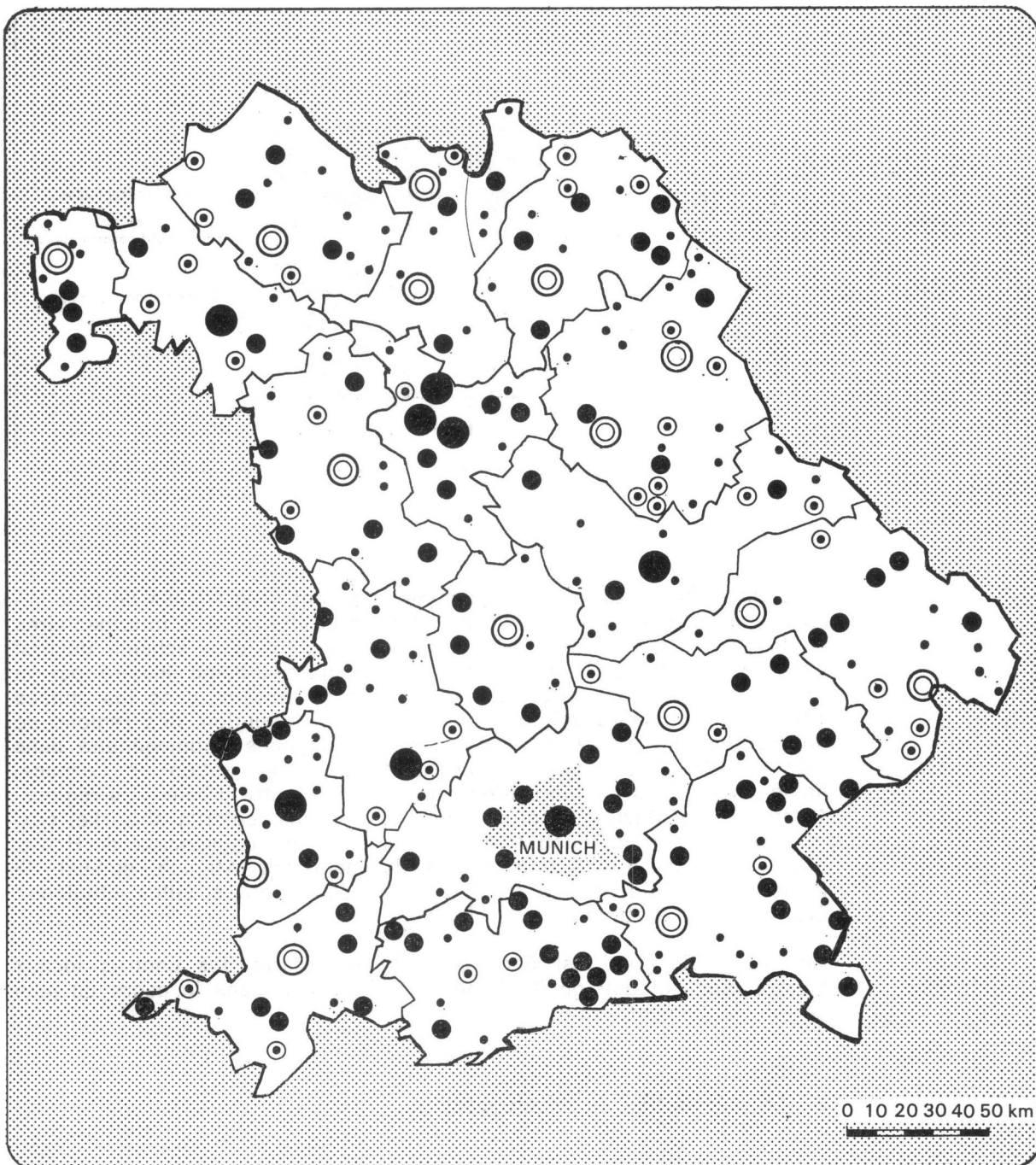
2. La polarisation du développement

En rupture avec les politiques d'action régionale conduites par la Bund, un programme de développement de 360 centres de développement regroupe l'ensemble des projets de développement. Les aides du Bund et du Land réunies dans un système commun sont distribuées à des centres précis et non plus à des aires défavorisées. Comment sont définis ces points d'intervention ?

D'une part, les régions de développement au sein desquelles seront choisis les pôles ne sont plus des régions administratives, mais, comme les 18 unités bavaroises, des unités d'activité économique.

FIGURE 9 :

LES CENTRES LOCAUX (choix de 1973)



- centre de niveau supérieur
- centre de niveau supérieur possible
- centre intermédiaire
- centre intermédiaire possible
- centre inférieur

ment sur cet aspect de plus en plus essentiel dans l'action des collectivités locales. L'étroitesse de la liaison de ces projets régionaux avec les principes des plans d'urbanisme (les P.O.S. allemands), renforce cette impression d'un rétrécissement de la politique locale à la gestion de l'espace urbain. Mais cette impression ne rend pas parfaitement compte de la réalité. Les incitations financières ne s'appliquent pas seulement aux centres miniers ou aux communes frontalières ou zones rurales, l'ensemble des pôles de développement en bénéficient au sein des régions faisant l'objet de programmes d'intervention et les retombées de ces incitations financières consenties aux régions de développement ne sont peut-être pas à négliger.

■ LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT

La politique des lieux centraux et des pôles de développement s'appuie sur des instruments qui ont évolué depuis les premières mesures de politique régionale, mais qui demeurent des mesures incitatives et non pas coercitives : l'implantation des activités industrielles est du seul ressort des chefs d'entreprises et les règles de l'économie de marché jouent effectivement sans entrave.

Les mesures d'aide financière ont pour objet d'éviter que les subventions faussent la concurrence. Elles visent à compenser les inconvénients auxquels les entreprises risquent de se heurter en s'installant dans des régions de développement.

1. Les interventions centrales en faveur des pôles de développement

Depuis le premier plan-cadre de 1972, ces interventions sont régies par un cadre commun Bund-Länder. Les ressources budgétaires du Bund et des Länder aident à la réalisation des infrastructures nécessaires à l'industrie, en particulier l'aménagement des zones industrielles. Elles peuvent également financer des équipements tels que piscines, installations sportives en vue d'améliorer l'environnement de villes peu attrayantes.

Depuis 1972, avec l'adaptation du plan-cadre, les aides financières aux entreprises sont, d'une part, modulées en fonction des besoins régionaux, et, d'autre part, deviennent des subventions pour investissements calculées selon l'éloignement du marché de l'établissement : ceux qui exportent hors de la région sont avantagés par rapport à ceux qui desservent le marché local.

Les principes qui guident le choix des pôles de développement ont abouti à sélectionner des grands centres urbains, du moins des centres de dimension moyenne. Or, dans l'ensemble de la R.F.A., les régions possèdent des structures économiques peu différentes et rares sont les espaces laissés pour compte dans la croissance. De plus, les agglomérations urbaines sont très étendues, éclatées, les déplacements sont intenses dans les bassins d'emploi. Au total, les aires intéressées par les aides aux pôles de développement groupent 30 % de la population d'un pays dans l'ensemble prospère. Le souci de ne pas fausser la concurrence n'est sans doute pas étranger à cette multiplication des points bénéficiaires de subventions aux équipements : les industriels peuvent ainsi s'installer à proximité de n'importe quelle grande ville ou bassin d'emploi. L'homogénéité des conditions offertes à l'initiative privée s'étale sur des

D'autre part, les pôles de développement sont désignés parmi des centres de marché du travail individualisés statistiquement : indice de densité du marché du travail, intensité des migrations alternantes, et d'autres indices, éléments statistiques pertinents pour « fonder les mesures sur les seuls critères objectifs et non en réponse à des pressions politiques ». Un centre de développement coïncide avec un centre de main-d'œuvre suffisant, il s'agit donc déjà d'un centre local. La méthode de détermination recoupe donc les schémas construits en fonction des niveaux des équipements. Après les programmes d'urgence en 1951, les programmes en faveur des zones frontalières en 1953, l'action en faveur des centres fédéraux plan-cadre de 1972, à la suite de la mise en place du système commun au Bund et aux Länder, les aides sont concentrées sur des pôles de développement choisis parmi les centres locaux. D'une politique d'action régionale, la R.F.A. s'oriente vers une politique spatiale ponctuelle. Les choix s'accompagnent d'arbitrages entre les schémas élaborés par les Länder et ceux proposés en accord avec les moyens financiers du Bund. En 1975, pendant l'élaboration du quatrième plan-cadre, des divergences entre la Bavière, le Bade-Wurtemberg et le Bund sont apparues dans le choix des lieux d'intervention pendant la conférence des ministres pour l'aménagement du territoire. Le gouvernement fédéral a, en effet, privilégié le développement de centres importants, alors que les deux Länder, munis de petits centres riches, étaient attachés à des interventions plus diversifiées.

Les correctifs apportés par cette politique d'intervention ne bouleversent pas la hiérarchie établie dans les plans de développement du Land au bénéfice des villes les plus grandes. Le choix des lieux centraux entérine les héritages de la division spatiale du travail et les tendances des années antérieures : la métropolisation acquise est déterminante. Comme en dehors des pôles de développement choisis au niveau fédéral, les incitations économiques sont balbutiantes, les actions de développement régional se résument surtout à des améliorations de la qualité des équipements.

— Les communes, y compris les communes urbaines non retenues dans la classification des centres locaux, recourent pour l'essentiel aux équipements des communes-centres. Leur vocation est de gérer l'espace résidentiel communal.

— Les plus petits centres locaux doivent couvrir les besoins fondamentaux en matière scolaire, de santé, être pourvus d'un centre commercial élémentaire et d'entreprises artisanales et de services.

— Les centres moyens couvrent des besoins plus élevés : les établissements scolaires conduisent au bac, les équipements sportifs y sont plus importants, le niveau commercial supérieur, etc. ; des sous-centres pourraient devenir centres moyens s'il n'en existe aucun dans un rayon de 15 à 20 kilomètres.

— Les centres supérieurs, favorisés par la concentration des infrastructures de transport, « peuvent attirer l'installation d'industries et la création de lieux de travail ».

Cette orientation réduit la politique de développement régional à une programmation d'équipements collectifs. Il ne s'agit que de la poursuite d'actions engagées depuis de nombreuses années dans ce pays qui s'est efforcé de maîtriser l'aménagement de l'espace par la réalisation d'infrastructures importantes (autoroutes, réseau énergétique, etc.).

En 1978, en Bavière, excepté la construction de l'autoroute Lindau-Rosenheim, les équipements envisagés dans les centres locaux s'apparentent surtout à des aménagements de l'espace urbain dans le cadre de politiques d'amélioration du cadre de vie. Les enseignements des enquêtes monographiques dans les petites villes insisteront suffisam-

espaces diversifiés qui ne correspondent peut-être pas aux rationalités décrites dans les rapports préparatoires à la détermination de centres locaux.

2. Les interventions locales : le système d'imposition

Les limites d'intervention des collectivités locales sont celles que la législation du Land codifie et surtout celles fixées par les ressources financières.

Dans le but d'apprécier les effets de l'organisation des finances locales dans les petites villes bavaroises, deux éléments ont été retenus : l'impact de ressources fiscales originales, mais créées trop récemment pour que toutes leurs conséquences puissent être perçues, et l'état des ressources dans une période où les communes prennent en charge des réalisations de plus en plus nombreuses.

A) AFFECTATION DES RESSOURCES LOCALES

Depuis 1974, l'ensemble des collectivités locales de Bavière est confronté à la diminution de la puissance d'investissement qui découle de la réduction de l'apport des impôts concomitante à l'affaiblissement de la croissance économique. L'augmentation rapide de la dette s'ajoute à cette cause première : la dette du Land de Bavière passe de 5 milliards de D.M. en 1970 à 10,7 milliards en 1975, l'augmentation pour 1975 atteint 25 % (1).

Toutefois, les premiers résultats de 1976 indiquent une amélioration des ressources des communes : elles ont perçu 14 % de plus d'impôts qu'en 1975. Cette amélioration conjoncturelle ne modifie pas les structures actuelles des finances locales et les capacités d'intervention des communes.

Les investissements accaparent un tiers des dépenses, soit une part élevée. La liberté des communes n'est pas aussi importante que ne le laissent penser les bilans chiffrés. En effet, près des 4/5 de ces investissements sont imposés par les décisions du Bund et du Land qui répartissent leurs subventions en fonction des programmes fixés en accord avec les plans de développement.

Face à la croissance de la dette, et bien que leurs revenus ne paraissent pas aussi menacés de stagnation que ceux du Land, les communes réagissent en adoptant des gestions restrictives, en particulier en réduisant les dépenses d'équipement. Les petites communes, et surtout les communes résidentielles, ont aussi à faire face à la diminution des apports de l'impôt sur le revenu qui accompagne le vieillissement de la population : la population âgée inactive n'est pas soumise à cet impôt, ce qui ampute d'autant la part de la commune de résidence.

Les difficultés financières ne doivent pas masquer la relative opulence financière des collectivités dont les recettes par habitant atteignent en moyenne 2 860 F, soit approximativement, pour les seules recettes fiscales, 858 F par habitant pour une ville de 5 000 habitants (2). La stagnation des transferts opérés par le Bund au profit des collectivités locales, la diminution des possibilités financières du Land proportionnelle à la

(1) Les résultats de 1976 et 1977 ne sont pas encore disponibles en totalité. Les conséquences de la réforme de la fiscalité locale n'apparaissent donc pas.

(2) A titre de comparaison, le produit des impôts directs sur les ménages dans une même ville en France était de 179 F.

croissance de la dette, et surtout les politiques d'équipements urbains poussent les collectivités locales à améliorer leur potentiel fiscal qui, jusqu'en 1976, reposait surtout sur les impôts fonciers, la patente et les reversements des impôts sur les revenus et les salaires.

B) LA REORGANISATION DE LA FISCALITE LOCALE

En plus de l'impôt foncier et de l'impôt sur les exploitations assimilable à la patente, les communes reçoivent une part des impôts sur les revenus et sur les chiffres d'affaires. Impôts fonciers et patente s'accompagnent de conséquences identiques sur les méthodes de gestion à celles connues en France. L'existence des deux autres impôts provoque des attitudes nouvelles qui influencent les politiques économiques des municipalités.

L'impôt sur le revenu allait en totalité aux Länder et au Bund jusqu'en 1969. Depuis cette date, le Land doit transmettre aux communes une partie de cet impôt calculée sur la base de l'impôt sur le revenu de leurs habitants. Les recettes des communes varient donc avec les revenus de leurs habitants. Les conséquences sur les politiques communales sont évidentes : les communes résidentielles sont avantagées, l'amélioration du cadre urbain, la fourniture d'équipements attractifs deviennent indispensables pour accroître la part des catégories sociales favorisées dans la population locale. Cependant, l'attrait peut renforcer le nombre des résidences de retraite et pénaliser doublement les communes. Le principe de reversement de cet impôt stimule aussi les communes dans leurs efforts pour accaparier des activités qui versent des salaires élevés.

Le reversement aux communes de l'impôt sur le chiffre d'affaires n'a été institué que par la dernière réforme de la fiscalité locale de 1976. Auparavant, le produit de cet impôt revenait à 70 % au Bund et à 30 % aux Länder. Comme pour l'impôt sur les revenus, cet aménagement incite les communes à accentuer leur attractivité sur les activités dynamiques, mais ces effets ne sont encore perceptibles que dans les intentions.

— L'impôt foncier avantage des communes urbaines en général et les communes en forte croissance en particulier, mais en contrepartie ces communes font face à des dépenses d'urbanisation croissantes.

— La patente (l'impôt sur les exploitations) favorise les centres industriels.

— Les deux nouvelles sources de recettes assurent une prime aux collectivités qui possèdent sur leur territoire des activités dynamiques et économiquement importantes soit par le montant des revenus versés, soit par la valeur du chiffre d'affaires. Pour s'assurer de meilleures recettes budgétaires, les choix à programmer sont très clairs. Ils peuvent quelquefois se révéler difficiles. Telle commune qui a développé son attractivité et sa fonction résidentielle peut-elle s'orienter vers une politique d'équipement de terrains industriels afin d'augmenter ses ressources sans mettre en échec ses précédentes orientations ? Dans des cas limites, les deux choix peuvent être conduits simultanément et peuvent compromettre les actions d'amélioration du cadre de vie au bénéfice de la création d'un environnement susceptible d'accueillir des industries.

— De manière générale, l'intervention des collectivités locales dans la croissance économique ne passe pas par l'octroi d'avantages fiscaux ou de prêts aux entreprises. Les subventions aux investissements n'existent que dans les pôles de développement et leur octroi est régi par les lois du Bund. A cette question des actions financières, les responsables des collectivités locales répondent en rappelant le principe du respect de la concurrence entre firmes et de la liberté de l'initiative privée. Les actions décisives peuvent être programmées dans deux secteurs :

— celui des équipements destinés aux industries ou aux activités tertiaires, mais la multiplication des aires aménagées offre un espace homogène aux firmes qui peuvent choisir en fonction d'un second critère : les avantages financiers ;

— celui de la fiscalité locale : les communes déjà riches peuvent maintenir la pression fiscale à des niveaux plus faibles que les communes peu industrialisées ou que des communes confrontées à une urbanisation rapide. Les écarts d'imposition deviennent le principal élément opératoire dans l'aménagement de l'espace. Comme le taux d'imposition relève de la compétence communale, la fiscalité locale est bien le moyen le plus efficace de contrôler le développement des collectivités locales.

3. La tendance à la décentralisation et le glissement des choix de croissance vers les petites villes

Les Länder représentent l'échelon essentiel en matière de planification régionale, terme mal choisi dans la mesure où aucune planification économique n'existe et où elle serait ressentie comme une option contraire à l'économie libérale. Les choix d'aménagement de l'espace pris au niveau du Land dépendent des arbitrages effectués entre diverses options qui, en Bavière, peuvent être opposées. En effet, la Bavière est une région étendue qui rassemble des unités spatiales très diverses ; la Bavière est divisée en sous-régions administratives qui s'interposent entre le Land et les Kreise ; enfin, la Bavière a un système de représentation politique qui laisse une part aux différences spatiales entre arrondissements.

L'élaboration des plans de développement résulte dans ce Land de compromis entre des pouvoirs qui se manifestent dans telle ou telle direction suivant la conjoncture économique et politique. A ce niveau, la tendance décentralisatrice des Kreise tend à se heurter de plus en plus à Munich, surtout en cette période de crise.

En effet, la réforme administrative en Bavière a ramené le nombre des Kreise de 143 à 71, un Kreis pour 100 000 habitants approximativement. Cette décision, qui a démantelé le Kreis de Schongau et constitué une circonscription Weilheim-Schongau plus importante, a accru de fait la compétence de ce niveau administratif qui jouit du privilège de « *selbstverwaltung* » : « autonomie en ce qui concerne les rapports entre la collectivité locale et l'Etat et auto-administration à l'intérieur de la collectivité ».

Si le Kreis prend de plus en plus de place, il le doit à l'originalité du système électoral bavarois. En R.F.A., chaque électeur possède deux voix : la première lui sert à élire le député de sa circonscription, vote direct, la seconde à élire un candidat sur une liste, vote indirect. En Bavière, les listes ne sont pas bloquées et le panachage est autorisé : le vote est donc très personnalisé, accroît l'influence de la représentativité spatiale de l'élu et donc réintroduit l'influence des enjeux politiques au niveau de la circonscription : le Kreis est investi d'un droit de suffrage. La circonscription administrative de base, qui devrait s'effacer devant les circonscriptions gouvernementales, devient au contraire un échelon essentiel de la vie politique que chaque élu réintroduit pendant les phases d'élaboration des plans de développement. Cette évolution semble avantager les choix de croissance en faveur des zones non concentrées et des capitales de Kreis en particulier, c'est-à-dire les petites villes. Elle accentuerait les tendances à la décentralisation dans un Land où la capitale accapare l'essentiel des activités si les représentants de Munich n'opposaient une résistance de plus en plus marquée à des tendances qui ne leur semblent plus réalistes en période de stagnation économique.

Mais depuis 1975, au plus fort de la récession économique, les principes de l'aménagement régional s'effacent devant le maintien de la croissance économique. Les contraintes de localisation, qui pouvaient se justifier en période de forte croissance dans le but de réduire les inégalités spatiales, ne se justifient plus avec le ralentissement de l'activité économique. Les impératifs des entreprises priment. Dans ce nouveau contexte, Munich réaffirme son potentiel attractif et s'oppose à des politiques décentralisatrices qui atteignent son potentiel fiscal en premier lieu.

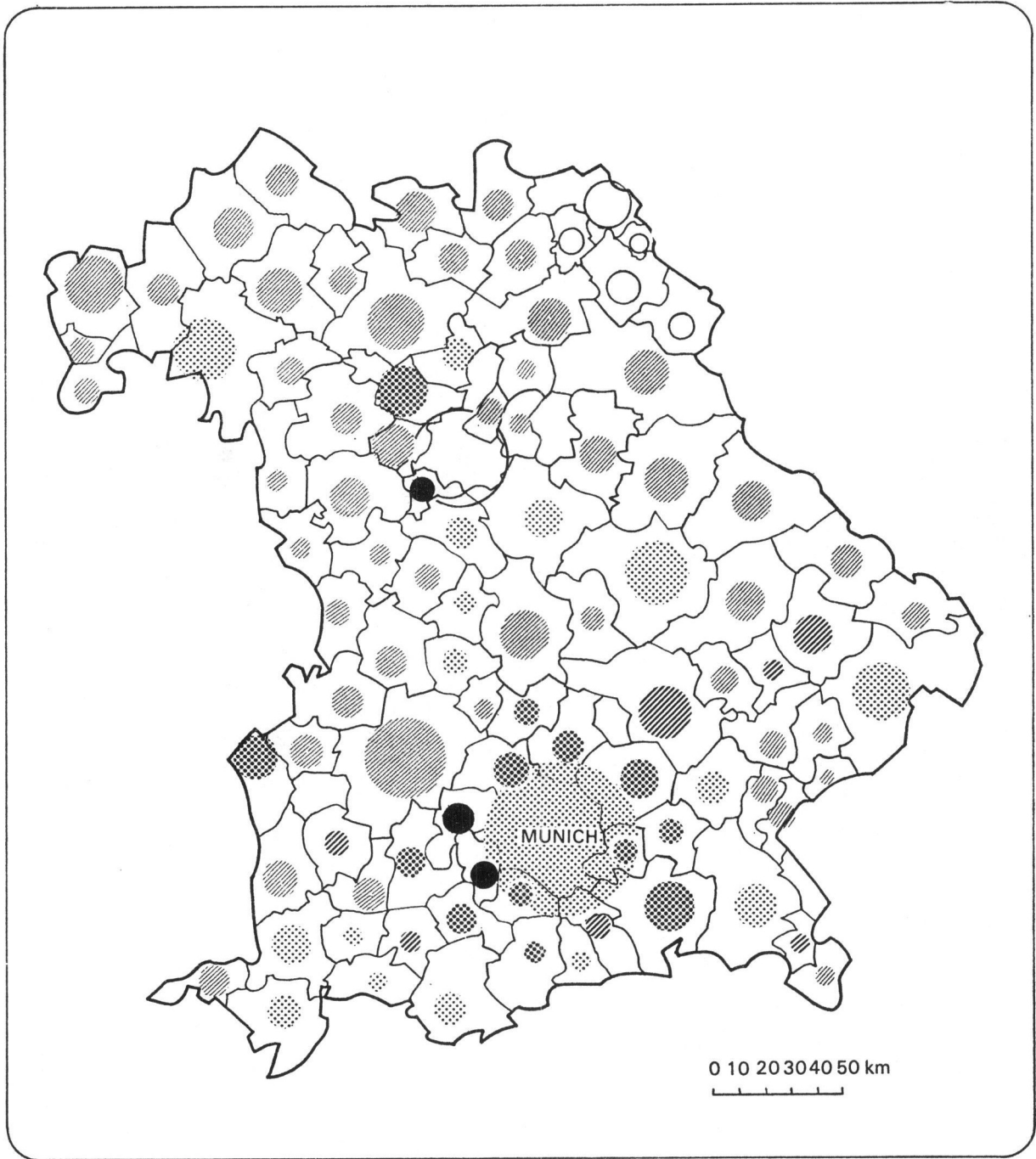
Les analyses des directions de l'action régionale ou des choix des collectivités locales n'insistent pas assez sur la relative homogénéité des structures économiques en R.F.A. Certes, la Bavière offre des aspects contrastés, une organisation urbaine pyramidale qui pourraient justifier cette présentation. La Haute-Bavière, dans laquelle se situent Penzberg et Schongau, les deux petites villes retenues pour les analyses de développement économique, correspond à la circonscription gouvernementale de Munich. Ceci explique cette homogénéité de l'espace économique, quelle que soit la situation géographique : depuis la banlieue de Munich où s'installent unités de production et ensembles résidentiels jusqu'aux vallées alpines, centres résidentiels de retraités et centres de loisirs de week-end, en traversant des régions rurales à centres urbains dominés par l'intensité de l'attraction munichoise, l'ensemble de la Haute-Bavière est métropolisé par sa capitale. Cette homogénéité de l'espace ressort aussi dans la mobilité de la population. La dissociation résidence-travail est fréquente, les déplacements intenses, dans une des régions, il convient d'insister, encore parmi les plus rurales. La question de la localisation des unités de production ne perd-elle pas de sa force dans ces conditions ?

Une politique des petites villes n'est pas envisageable dans les mêmes termes qu'au sein d'espaces moins métropolisés, aux bassins d'emplois distincts. A la limite, la question de la gestion du lieu de résidence, c'est-à-dire du cadre urbain, n'efface-t-elle pas la question de l'aménagement de l'espace économique qui est englobée dans une entité plus large que celle où s'exerce la compétence des autorités d'une collectivité locale ?

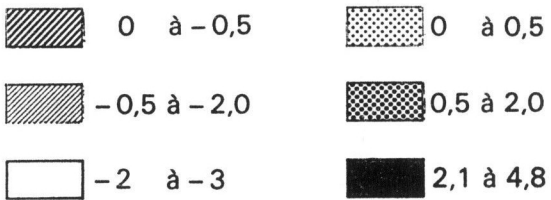
L'évolution démographique récente des Kreise à la périphérie de Munich semble renforcer la constatation de l'existence d'une grande région urbaine munichoise (figure 10), mais, malgré tout, Schongau et Penzberg, toutes deux petites villes de l'Oberland et toutes deux métropolisées par Munich, n'ont pas subi le même processus de développement. Schongau, petite ville administrative, n'a participé à la phase d'industrialisation de l'après-guerre que sous la poussée d'un facteur exogène, sans que sa physionomie bourgeoise de capitale de pays à fonction administrative et de services ne se soit fondamentalement modifiée. Penzberg, petite ville minière par excellence, s'est résolument orientée vers une reconversion totale de ses activités, profitant de la proximité de Munich et de sa situation exceptionnelle au pied des Alpes bavaroises.

FIGURE 10 :

EVOLUTION DEMOGRAPHIQUE DES KREISE DE BAVIERE (1975-1977)



Variation démographique en %



population au 31.12.1976

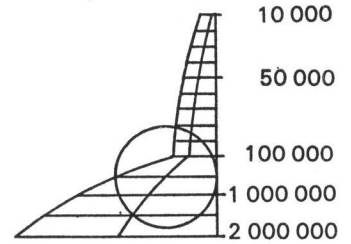
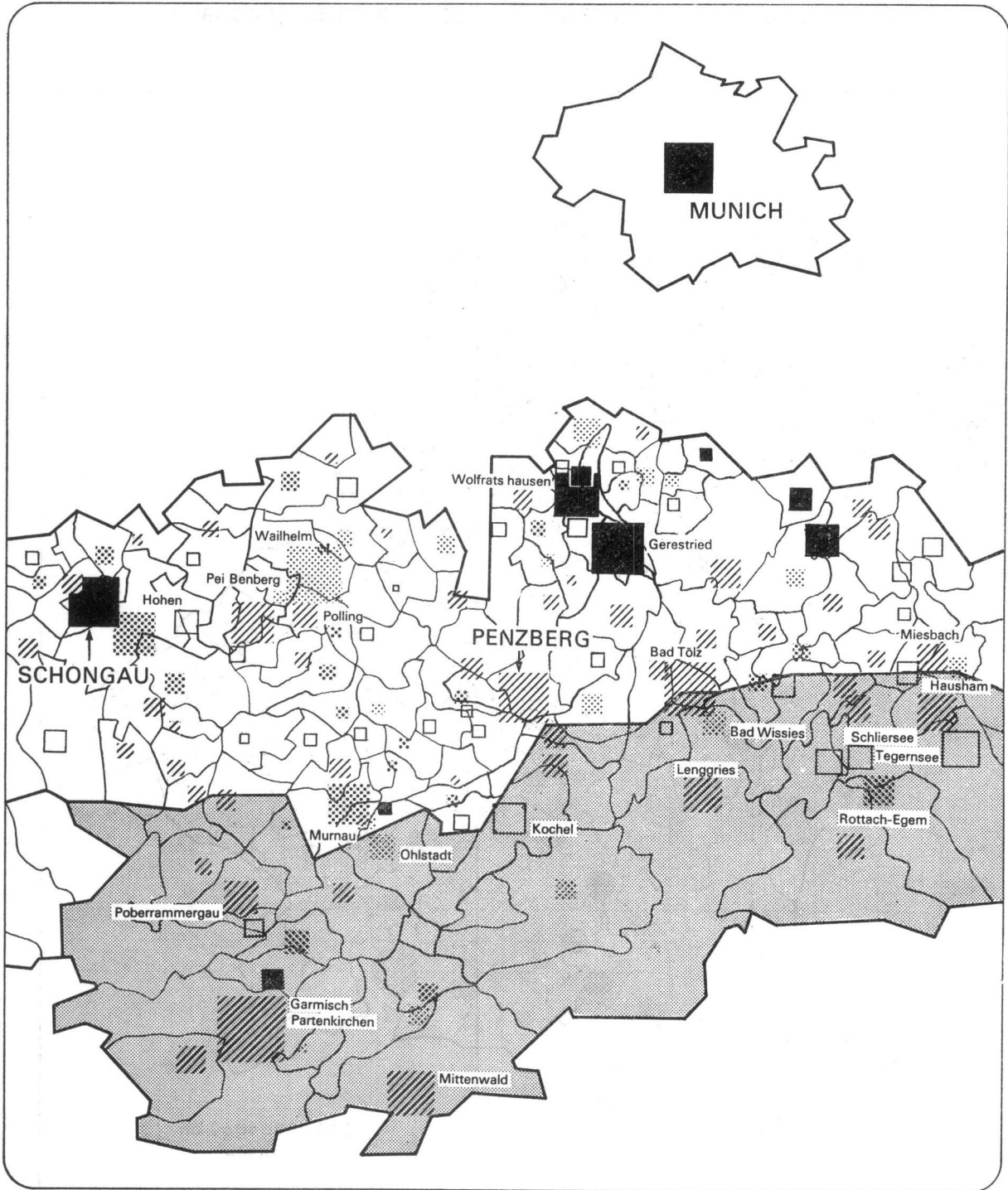


FIGURE 11 :
CROISSANCE DE POPULATION DES VILLES DE L'OBERLAND
(1961-1970)

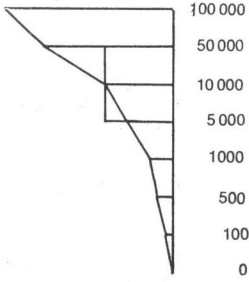


Variation démographique en %

- + 20 % et plus
- ▨ + 15 à + 20 %
- ▧ + 10 à + 15 %
- ▩ 0 à + 10 %
- 0 et -

■ Massif alpin

Population des villes



Schongau : **une industrialisation greffée sur une** **place commerciale dynamique**

Les caractères du centre-ville de Schongau situent très vite la petite ville parmi ces centres historiques dont les fonctions administratives ont maintenu le dynamisme de la place commerciale. Par le site remarquable qui domine le Lech, par la richesse architecturale de ses monuments et aussi par la relative apathie dans l'activité du centre-ville, Schongau pourrait être classée parmi ces anciennes capitales régionales délaissées par les manifestations de la croissance économique récente. La parution d'un journal régional véritable diffusé dans toute la Haute-Bavière, conçu, imprimé et édité à Schongau, et qui n'a aucun point commun avec ces hebdomadaires locaux qui rapportent les mercuriales, corrige cette impression et attire l'attention sur le rôle régional de ce centre. L'examen de son évolution récente ne laisse plus aucune doute sur son insertion dans la dynamique récente de la Bavière. La petite ville a vu sa population tripler depuis la guerre, le nombre d'emplois dans la commune atteint le chiffre de 7 500, soit deux fois plus qu'à Penzberg pour une population comparable, le montant des salaires payés en 1969 était deux fois plus élevé que dans cette dernière ville. La greffe d'un appareil productif important sur une capitale administrative n'a pas bouleversé le rôle de Schongau dans la division spatiale des activités au sud de Munich. La ville demeure une ville bourgeoise, résidentielle, et est devenue un gros centre productif. Cette mutation s'est faite en dix ans.

I. L'INDUSTRIALISATION D'UNE CAPITALE DE PAYS

Schongau, depuis 1971, perd régulièrement des habitants : au déficit de l'évolution naturelle d'une population âgée s'ajoute un solde migratoire fortement négatif : en deux ans, la ville a perdu 320 personnes (3 %) du seul fait des mouvements migratoires. L'unique ville du Kreis qui atteignait des pourcentages de croissance voisins de ceux des villes de la grande périphérie munichoise se retrouve, après 1970, parmi la masse des centres qui enregistrent une stagnation marquée.

L'évolution démographique de Schongau doit être relativisée : la ville est devenue le centre d'une petite conurbation de 24 000 habitants qui réunit une autre petite ville, ancien centre minier comparable à Penzberg, et un bourg, siège d'une importante garnison militaire. Dans les dernières années, l'évolution de l'ensemble de cette conurbation se rapproche davantage de celle des autres villes et du Kreis. Il faut donc corriger la baisse rapide par la diffusion de la croissance sur plusieurs communes. Cependant, dans les anciennes limites du Kreis de Schongau, la stagnation de population range cette petite région à l'écart des aires qui profitent de la diffusion de la croissance munichoise (figure 12). A plus de 80 km de Munich, distante des grands axes de circulation, les mutations

d'une petite capitale de pays ,sans atteindre les brutalités des opérations de reconversion des centres miniers, présentent une ampleur considérable : avec 7 500 emplois industriels, Schongau est le premier centre industriel du Kreis et de l'Oberland.

■ UN DECLIN RAVIVE PAR UNE INSTALLATION MASSIVE DE REFUGIES

L'installation des premiers réfugiés dès 1944 rompt une longue période de déclin démographique. A l'intérieur du méandre du Lech, le bourg de Schongau était jusque-là confiné dans la desserte des services pour une population rurale peu nombreuse dans une région très forestière. La croissance des villes et l'expansion industrielle vont alors de pair, et Peiting, à deux ou trois kilomètres, concentre toute l'activité industrielle, c'est-à-dire l'extraction du lignite en pleine expansion pendant la période de modernisation de l'appareil productif. Donc, Peiting accapare la croissance. A la veille de la seconde guerre, Schongau a même perdu une partie des attributions administratives qu'elle détenait depuis 1930. Les conditions de la croissance jouaient en faveur de Peiting.

Mais, dès 1944, Schongau reçoit de nombreux réfugiés des villes sinistrées d'Augsbourg et de Munich en particulier. Par la suite, les réfugiés d'Europe centrale s'établissent dans cette ville qui, jusqu'en 1954, connaît une intense mobilité de population. Un calcul rapide permet d'évaluer à près de trois mille le nombre de réfugiés établis à Schongau en 1944, 1945 et 1946 : entre 1939 et 1945, le total des tués et disparus s'élève à 333 personnes, or la population atteint 6 900 habitants en 1946, soit 2 400 personnes de plus qu'en 1939. La croissance de la ville ne résulte donc d'aucun dynamisme propre et, au contraire, c'est l'implantation d'une population supplémentaire équivalente en nombre à la population existante qui provoque le démarrage des activités économiques.

■ LE DYNAMISME DES INDUSTRIES DE MAIN-D'ŒUVRE

Entre 1961 et 1970, les emplois ont augmenté de 33,1 % (1 872 emplois), pendant que la population résidente croissait de 2 174 personnes. Depuis, le nombre des emplois n'a plus connu de variation positive importante et régresse avec le vieillissement progressif de la population.

Ces chiffres indiquent qu'en quelques années les créations d'emplois ont d'abord absorbé le flux d'immigration, mais qu'ensuite, soit cinq à six années plus tard, les activités de Schongau ont recruté leur main-d'œuvre dans un périmètre beaucoup plus large : les employés des mines de Peiting après la fermeture de la mine et une grande partie du potentiel de main-d'œuvre libérée par l'exode rural.

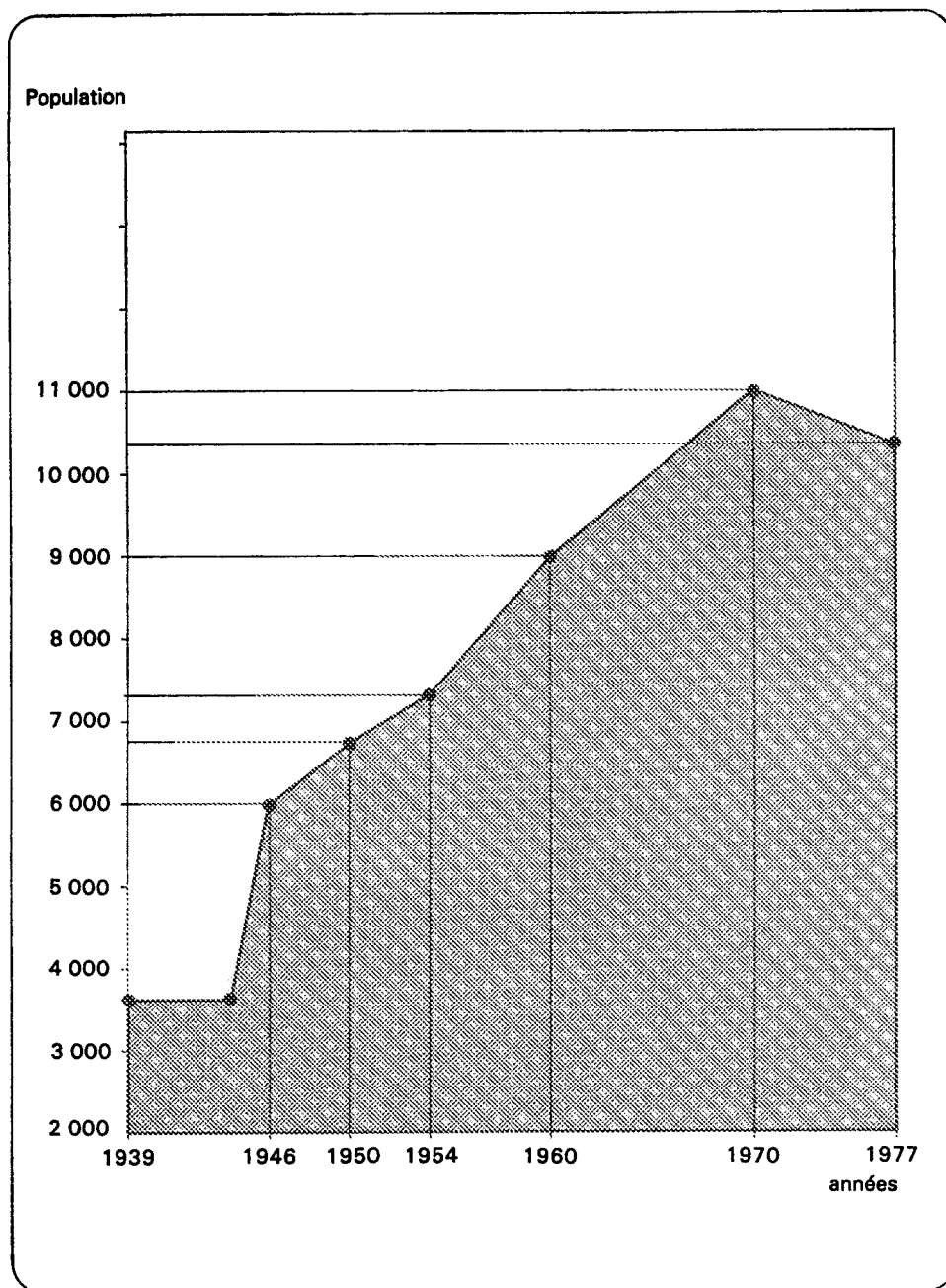
La répartition de la population active entre grands secteurs souligne la rapidité de la transformation d'un bourg de services. Dès 1960, près de deux tiers des emplois sont fournis par l'industrie.

TABLEAU 2 :
REPARTITION DE LA POPULATION ACTIVE ENTRE SECTEURS

	1960	1970
Industries	60,9	66,2
Services privés	25,8	22,9
Services publics	12,3	10,7

FIGURE 12 :

COURBE DEMOGRAPHIQUE DE LA COMMUNE DE SCHONGAU



Si la traditionnelle industrie du cuir a été frappée par la récession, les deux autres activités installées depuis longtemps ont connu une expansion continue :

— l'industrie de transformation des produits laitiers, dont l'établissement à proximité du tissu urbain traditionnel témoigne de l'ancienneté du rôle de centre de services de Schongau pour l'environnement rural ;

— l'usine de fabrication de papier, grosse unité de production qui emploie plus de 900 personnes en 1977 et qui s'est agrandie après-guerre en embauchant de nouveaux immigrés. Après 1970, elle a fait appel à une autre population immigrée en provenance des pays méditerranéens.

Ces deux activités installées avant-guerre procurent le tiers des emplois industriels. L'installation des établissements qui dès 1960 occupent la plus grande partie des actifs a été favorisée par des actions du Land et du Bund dans le cadre des politiques de planification de la localisation des réfugiés et des emplois. Les entreprises attirées par les cessions de terrain, les allègements fiscaux et une main-d'œuvre peu revendicative ont été avant tout des industries de main-d'œuvre :

— les industries textiles en majorité : une fabrique de bas, une filature, des ateliers d'habillement ;

— un établissement de l'électro-métallurgie, un autre de menuiserie industrielle.

Les industries textiles employaient plus de 1 000 actifs en 1960, 1 700 en 1970, soit une progression d'emplois plus élevée que celle de l'ensemble de toutes les autres activités industrielles. Leur évolution récente est marquée par une récession rapide. L'entreprise propriétaire de la fabrique de bas, après avoir réduit ses effectifs dans les autres usines du groupe installées en France, a délesté l'établissement de Schongau de la moitié de son personnel et transporté une partie de ses activités en Yougoslavie. Le comportement de cette entreprise caractérise le type d'industries de Schongau : des industries de main-d'œuvre accolées à un centre régional. L'histoire économique de Schongau a suivi l'histoire démographique. A l'apport d'une population immigrée a répondu une industrialisation destinée à fournir du travail à ce surcroît de main-d'œuvre. Cette industrialisation s'est plaquée sur une cité demeurée avant tout un centre de services.

■ UN CENTRE DE SERVICES SUPERIEUR

Le secteur tertiaire employait 2 200 personnes en 1960, 2 550 en 1970, un nombre identique en 1977. Moins d'une personne sur quatre employée dans le tertiaire de Schongau réside dans des communes voisines, alors que le rapport est de près de une sur deux dans l'industrie. Parmi les 3 000 travailleurs qui viennent quotidiennement travailler dans la petite ville, 2 300 sont des actifs de l'industrie. Cet écart entre les mobilités dans les deux secteurs d'activité est déterminant : Schongau, important centre productif, n'est pas une ville ouvrière. L'industrialisation des années 1960 n'a ni bouleversé la répartition des activités de la ville, ni sa structure sociale. La dissociation spatiale entre unités productives et unités résidentielles de travailleurs maintient la continuité de la prépondérance des fonctions administratives et commerciales.

Le tertiaire est constitué en premier lieu par les activités administratives. Jusqu'à la réforme de 1971, Schongau était le chef-lieu d'un Kreis, avec tous les services administratifs dévolus à cet échelon du découpage territorial. Cette fonction ne faisait que consacrer la place tenue par la ville dans la division spatiale du travail : Schongau a toujours rempli le rôle de capitale du pays :

— centre administratif,

— centre scolaire important avec un équipement en écoles spécialisées supérieur à celui de certains chefs-lieux de Kreis comme Bad Tölz ou Miesbach,

— centre hospitalier,

— centre culturel, etc.

De plus, par rapport à Peiting, ancienne cité minière, Schongau a toujours joué le rôle de la ville distributrice de services plus rares. Le nombre de professions médicales en fournit une vérification : pour 5 médecins généralistes à Schongau comme à Peiting et Penzberg, on compte 13 spécialistes et 9 dentistes, 1 et 5 seulement à Peiting, 6 et 5 à Penzberg, mais 20 et 15 à Weilheim, l'actuelle capitale de Kreis, qui compte il est vrai une population plus nombreuse (16 500 habitants). Les activités commerciales représentent le second secteur essentiel du tertiaire. Si, comme toutes les villes, Schongau a enregistré l'effondrement du commerce de distribution banale accaparé par les grandes surfaces ou les supermarchés locaux, l'appareil commercial plus spécialisé s'est hissé à un niveau proche de celui de villes de grande taille. Le commerce de Schongau profite sans doute du tourisme (tourisme estival : attire des monuments et des bases nautiques sur la Lech, et tourisme hivernal : les premières collines sont équipées de remontées mécaniques dans la commune de Peiting), mais surtout de l'attractivité renforcée par la présence des services administratifs.

L'industrialisation d'une petite capitale régionale a été imposée par les conséquences de l'installation d'une masse de réfugiés. Cette industrialisation a été prise en charge essentiellement par les instances du Land et du Bund, les pouvoirs locaux, et en premier lieu la municipalité représentative d'une population à majorité d'employés, de commerçants et de cadres s'efforçant de maintenir le dynamisme de la place commerciale.

II. LES INSTANCES LOCALES FACE A LA REMISE EN CAUSE DE L'EXPANSION

Depuis 1971, l'expansion de Schongau est stoppée, et depuis 1975 la ville perd de nombreux habitants, surtout par émigration. Cette évolution ne résulte pas d'une crise économique locale accentuée. D'une part, elle s'inscrit dans une phase de stagnation démographique généralisée à tout le pays, d'autre part, elle traduit aussi de simples déplacements intercommunaux de résidence. La faiblesse du taux de chômage (moins de 2 %) indique assez la solidité de cette économie locale. Plusieurs indices semblent cependant suggérer que l'arrêt du dynamisme n'est pas une situation passagère : la réforme administrative de 1971 a atteint en profondeur le rôle de Schongau dans l'ouest de la Haute-Bavière.

■ LE FREINAGE DE L'EXPANSION

Passée la phase d'industrialisation destinée à fournir des emplois au surcroît de main-d'œuvre installé, les créations d'emplois ont porté surtout sur les industries de main-d'œuvre aujourd'hui peu dynamiques. Comme le renversement de tendance dans l'industrie coïncide avec la décision de transférer le chef-lieu de Kreis à Weilheim, les répercussions sur l'ensemble de l'économie sont sensibles.

1. La réorganisation de l'industrialisation

Après la période d'extension rapide de l'usine de production de papier qui a apporté un cinquième d'emplois supplémentaires, la réorganisation de ce type de production fait plafonner l'embauche. Depuis une dizaine d'années, cette activité a fait appel, comme les autres industries locales, à de la main-d'œuvre étrangère : 1 368 étrangers travaillaient à Schongau en 1973, dont 456 Grecs, 210 Yougoslaves et 105 Turcs.

Les établissements de l'industrie textile ont réduit leur personnel de moitié, les ateliers mécaniques n'occupent que moins de 10 % des actifs de l'industrie. Quels pourraient être, en 1978, les facteurs attractifs pour des établissements industriels ? A part la faible pression fiscale dans une commune où les recettes des impôts communaux égalent celles des communes touristiques, ni les ressources en main-d'œuvre, ni l'abondance des terrains équipés, ni une politique locale stimulante ne constituent des incitations. Le bassin de main-d'œuvre des activités de Schongau est déjà largement drainé. Les espaces susceptibles d'accueillir des établissements industriels manquent. Après 1950, l'industrie s'est installée en bordure du Lech, ou dans le méandre abandonné qui sépare ville ancienne et quartiers nouveaux. En l'absence de politique de contrôle de l'urbanisation autour des années 1950, ces établissements se sont donc insérés dans la zone d'habitat. Les équipements actuels prévus au nord de la ville, sur les collines et à proximité de la route et de la voie ferrée menant à Landsberg et Munich, sont conçus avant tout pour réaménager l'espace de production et assez peu pour attirer de nouvelles unités. La municipalité conduit une politique qui vise en priorité à sauvegarder le centre commercial et de services.

2. Le déplacement des fonctions administratives

La décision de porter à 100 000 habitants environ la population des Kreise a eu pour conséquence de modifier les limites des Kreise les moins peuplés. Celui de Schongau a été aggloméré à celui de Weilheim. Dans un premier temps, les services administratifs des deux villes ont continué à fonctionner, en particulier pour atténuer l'opposition des responsables de Schongau que reflétaient avec vigueur les colonnes du journal local lu dans toutes la Haute-Bavière. Par la suite, les personnes employées dans les bureaux de l'arrondissement ont été mutées à Weilheim, et aujourd'hui les fonctions de Schongau sont réduites à celles des autres communes urbaines.

Les répercussions de ce transfert touchent toute l'économie locale et affaiblissent le potentiel attractif de la ville. La municipalité, très consciente de ce problème, ressent également la perte de pouvoir politique de la ville : le système électoral bavarois associe le scrutin uninominal au scrutin de liste et confère donc un rôle politique aux représentants des circonscriptions.

■ LES INTERVENTIONS DE LA COLLECTIVITE LOCALE

L'orientation des actions de la municipalité semblent en continuité avec les interventions des périodes précédentes : Schongau, considérée d'abord comme une cité résidentielle à fonction administrative et commerciale dominante, doit maintenir son rayonnement. La municipalité critique le

« Flächennutzungsplan », équivalent du P.O.S., qui a permis l'installation désordonnée de l'industrie à proximité du centre historique et dans une zone verte utilisable pour l'intégration des quartiers périphériques. Le choix actuel de la municipalité consiste à préserver ou accroître l'attractivité du centre, c'est-à-dire à compenser le départ des administrations par l'aménagement du centre-ville. Le deuxième volet de la politique municipale, comme à Penzberg, intéresse l'amélioration du cadre urbain pour fixer la population.

1. Un ambitieux programme de rénovation du centre-ville

Le projet de rénovation du centre-ville de Schongau a été retenu par l'Assemblée du Land qui finance la plus grande partie des très importantes études préparatoires. Les trois idées forces du projet concernent l'accessibilité et la restauration du centre, la réhabilitation des logements. Il s'agit d'un programme global qui couvre la totalité du centre historique et dont les étapes essentielles sont les suivantes :

- amélioration des voies d'accès, ouverture de parkings ;
- réhabilitation des logements vétustes en liaison avec des opérations de restauration déjà entreprises ;
- renforcement de l'appareil commercial central avec l'installation d'un supermarché qui jouerait le rôle de locomotive pour les commerces centraux délaissés. Ce projet déjà avancé ressemble à certaines opérations entreprises en France dans le cadre des procédures contractuelles de ville-moyenne. Cette opération constitue l'essentiel de l'action municipale.

2. L'aménagement en périphérie de surfaces réservées aux industries

L'aménagement de terrains industriels s'articule avec le projet précédent. Les installations créées sont destinées à accueillir des établissements déjà existants implantés dans le centre-ville. Ces terrains, qui appartenaient à la ville et à des propriétaires privés, sont vendus aux artisans désireux de s'agrandir, qui libèrent ainsi des surfaces englobées ensuite dans le périmètre de réhabilitation. La ville fait pression, dans cette direction, sur l'usine de la coopérative laitière qui dégrade l'environnement à proximité du centre historique. Cette politique spatiale n'est que très partiellement une action en faveur de l'expansion des entreprises. Elle s'inscrit avant tout dans une pratique qui, tenant compte des faibles probabilités de croissance, privilégie les éléments qui renforcent le côté résidentiel de la cité.

3. Le développement des équipements urbains

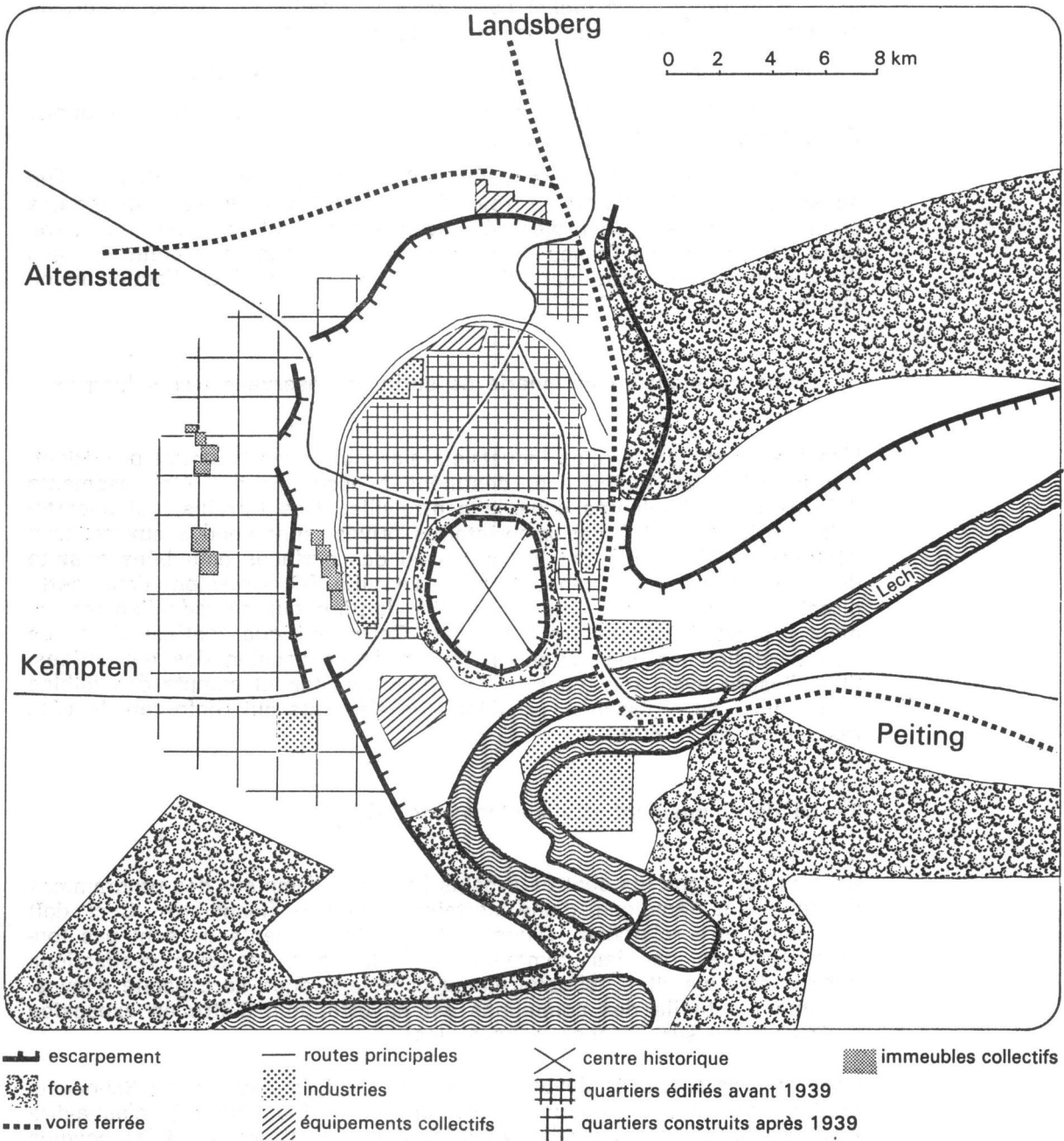
Comme dans tous les centres urbains bavarois, l'ampleur des programmes d'équipement témoigne d'une certaine opulence financière. Ceci doit cependant être relativisé. D'une part, ces équipements ne sont pas toujours financés par les communes, d'autre part, certaines réalisations doivent être inscrites obligatoirement dans le budget. La capacité d'investissement actuelle des communes est en effet loin d'être en expansion (voir chapitre sur l'économie bavaroise).

Dans le programme de développement du Land, la conurbation Schongau-Peiting est retenue comme « oberzentrum » (haut-centre), c'est-à-dire comme ville qui doit posséder tous les équipements couvrant les besoins

fondamentaux. A ce titre, les dotations financières du Land sont plus importantes dans certains domaines. La majorité des équipements urbains ont été réalisés après les premières grandes vagues de constructions qui se sont établies sur le plateau en direction d'Attenstadt. Elles se localisent entre la vieille cité et les nouveaux ensembles. Ecoles, lycées, stade, zone verte, mais aussi industries occupent donc l'espace entre le vieux Schongau, la ville de la petite bourgeoisie locale, et les nouveaux quartiers parmi lesquels les ensembles collectifs à l'extrémité de la commune.

Cette grande dissociation dans l'espace bâti n'est pas sans rappeler celle entre unités productives industrielles et lieux de résidence des

FIGURE 13 :
L'ESPACE URBAIN DE SCHONGAU



travailleurs. Elle résulte de l'opposition entre activités tertiaires et activités industrielles, ces dernières ayant été greffées sur une ville demeurée une petite capitale de pays.

L'exemple de Schongau est très représentatif de l'évolution des petits centres urbains dans une région où la croissance ne se mesure plus ou ne se traduit plus en augmentation de population. Même en Bavière, où l'effondrement de la natalité a été moins précoce et moins brutal que dans d'autres Länder, les villes stagnent, les plus grandes croissent lentement : l'exode rural ne nourrit plus la croissance urbaine, les seuls mouvements à envisager aujourd'hui se résument à des déplacements interrégionaux. Dans ces conditions, les petites villes ne peuvent attendre qu'un maintien de leur appareil productif. Schongau n'a participé qu'à la phase d'industrialisation et de reconstruction qui n'a pas radicalement modifié son économie. A la différence de Peissemberg ou de Penzberg, ni Siemens, ni Agfa, ni MAN, c'est-à-dire les firmes multinationales en expansion continue, ne se sont installées à Schongau. La perception de cette évolution à court terme par les instances locales influence leurs interventions sur les orientations de l'économie locale. En l'absence d'autres options possibles, la municipalité conforte les éléments de stabilité de l'économie locale et développe les actions pour l'amélioration du cadre de vie. Sans doute deux données essentielles méritent d'être prises en compte dans la recherche des motivations objectives de ces politiques :

— les difficultés de l'emploi sont très atténuées en Haute-Bavière : les communes n'ont donc pas à s'engager dans des projets imposés par la crise de l'emploi ;

— la municipalité de Schongau est C.D.U., parti traditionnel de Bavière qui regroupe la majorité des couches possédantes, en particulier les commerçants et les professions libérales économiquement très dépendantes de l'image de marque de la ville.

Penzberg :

d'une cité minière à un centre de résidence

La commune de Penzberg naît en 1910, après l'installation des colonies de mineurs de « l'Oberkohle », compagnie minière propriétaire de tous les gisements de charbon de Haute-Bavière. La spécialisation de Penzberg dans la production de charbon et l'hégémonie d'une compagnie sur un bassin d'emploi expliquent la place actuelle de la ville dans la division spatiale du travail en Bavière : Penzberg demeure une ville ouvrière, malgré la rapidité de l'évolution des dix dernières années.

Mais au contraire de beaucoup de petits centres miniers à l'écart des grands bassins industriels, la reconversion des activités est une réussite incontestable. Le passage d'une situation mono-industrielle basée sur la production minière à une situation de centre urbain qui associe industries dynamiques et services en expansion n'est pas si fréquent. L'environnement favorable des années 1970 et les efforts consentis par le Bund et le Land de Bavière expliquent pour l'essentiel le redémarrage des activités de Penzberg. La conception du développement urbain des autorités locales et les moyens dégagés pour la mettre en œuvre ont aussi largement contribué à alléger la dépendance de la ville d'une seule industrie.

I. UNE RECONVERSION REUSSIE

■ UNE VILLE MONO-ACTIVE

Jusqu'en 1966, Penzberg est la ville de l'Oberkohle, société qui exploite le gisement houiller. Si au début de l'extraction, au milieu du 19^e siècle, plusieurs sociétés successives, toutes à capitaux bavarois, s'intéressent au bassin de Penzberg, ensuite l'Oberkohle, groupement de diverses sociétés minières et électriques avec participation majoritaire de la VEBA aux intérêts importants en Ruhr et Sarre, détient l'entière propriété des mines jusqu'à leur fermeture. La prise de participation du capital public du Land dans les dernières années difficiles ne modifie pas la domination exclusive de la compagnie minière sur Penzberg. En 1966 :

- 80 % de la superficie communale est propriété de l'Oberkohle,
- la grande majorité des logements des mineurs appartient à la société,
- la quasi-totalité des emplois est assurée par la compagnie qui distribue presque tous les revenus de la ville.

Sur 3 320 actifs-résidents en 1960, 1 670, soit plus de un sur deux, travaillent à la production du charbon qui emploie au total encore 2 200 mineurs en 1966. 70 % des emplois industriels sont assurés par une seule société. Penzberg, avec près de 2 000 habitants de plus que Schongau, possède 52 commerces en moins et 200 emplois en moins dans les services. La

spécialisation dans une seule activité et la domination d'une seule firme ont bloqué le développement urbain de Penzberg qui ne concentre que les investissements indispensables à la reproduction de la force de travail. La situation de Penzberg n'a rien de comparable avec celle des cités minières françaises d'après-guerre. L'Oberkohle n'est pas les Charbonnages de France : les salaires distribués à Penzberg sont parmi les plus bas de la région, les avantages sociaux réduits. A la fermeture de la mine et des installations annexes, les projets de reconversion des activités du bassin d'emploi ne se heurtent donc pas aux désavantages qui pourraient exister dans une région déjà industrialisée par rapport aux centres ruraux voisins. La main-d'œuvre y est abondante et bon marché. Si elle s'est organisée face à la toute-puissance de l'Oberkohle, elle est associée, par l'intermédiaire de ses structures syndicales et par les élus locaux (à Penzberg, le S.P.D. est très anciennement implanté dans une région de tradition C.S.U.), à la mise en œuvre des solutions pour poursuivre l'activité industrielle.

■ UNE RECONVERSION CONCERTÉE A TOUS LES NIVEAUX

La réussite de la reconversion de Penzberg ne saurait s'expliquer par la seule disponibilité de main-d'œuvre, surtout en Bavière où celle-ci ne manquait pas. Trois éléments essentiels ont contribué à cette réussite :

— le poids des décisions financières du Bund et du Land dans une période de forte croissance, antérieure à la stagnation de 1966-1973, en faveur de l'économie de régions affectées par la disparition des activités traditionnelles d'un Land qui a enregistré un bouleversement de ses structures : ces aides nationales et régionales n'ont pas été spécifiques à Penzberg, mais ont été dirigées vers toutes les aires dépressives : régions à proximité de la frontière orientale, bassins houillers de Haus-ham, Peissemberg, Penzberg, etc. ;

— la puissance de l'Oberkohle dont un des principaux actionnaires, la Veba, arrive en tête de toutes les entreprises ouest-allemandes classées d'après le montant du chiffre d'affaires en 1975, et est le deuxième distributeur d'électricité de la R.F.A. ;

— la disponibilité des terrains libérés par la compagnie minière, acquis par la municipalité qui, par ce moyen, a pu participer à part entière aux décisions politiques engageant les activités de la ville.

L'action de la municipalité pour diversifier les activités de Penzberg avait été entreprise dès 1963, mais se limitait à une action politique en direction du Landtag pour s'opposer aux tentatives de réduction des effectifs des mines et aux projets de fermeture. Avant la décision de l'Assemblée de Bavière de fermer cette mine, le conseil communal, les élus au Land et au Bund et les représentants de l'Oberkohle jettent les bases d'une nouvelle politique industrielle, en fait une réorientation complète des industries locales. Le Land se charge de prospecter auprès des entreprises des installations possibles et noue les premiers contacts avec M.A.N. (Machinenfabrik-Augsbourg-Nuremberg) :

— la ville de Penzberg fournit gratuitement le terrain équipé dont le coût est estimé à plus de six millions de DM ;

— le Land prend à sa charge la construction de l'usine (vingt millions de DM) ;

— l'Oberkohle paraît aussi avoir joué un grand rôle pour attirer les industriels. Le 1-10-1966, M.A.N. embauche 650 anciens mineurs, soit moins d'un tiers de l'effectif total qui avait déjà été réduit par mises

à la retraite, départs volontaires et mutations vers les autres mines du groupe. Le déficit des emplois aurait été élevé si d'autres installations moins spectaculaires n'avaient pas suivi l'arrivée de M.A.N. Sous l'effet conjugué des offres de terrains municipaux équipés, des subventions d'installation du Land et du Bund, à la fin de 1966, outre M.A.N., se sont installés à Penzberg : Hoerbiger (métallurgie), Neuberger (électrométallurgie), Parese (fabrique de machines), Hartmann (fabrique de poinçonneuses), Niebling (plastiques). Si on ajoute aux 1 500 mineurs qui n'ont pas retrouvé d'emploi sur place les 650 embauchés par M.A.N., l'apport de ces nouvelles entreprises dans la crise de l'emploi ne semble pas déterminant.

Ces établissements, comme les multiples autres installés dans des petites villes à 60 ou 80 km de Munich (Agfa et Siemens à Peisseberg) ont valorisé des localisations relativement proches de Munich où les immobilisations pour acquisitions foncières et immobilières étaient réduites, où la fiscalité était très avantageuse. L'impôt sur le chiffre d'affaires s'élève à 3 % à Penzberg contre 6 % à Munich. Cet avantage a été plus déterminant que les variations géographiques entre coûts de main-d'œuvre. En effet, un an après son installation, M.A.N. harmonisait le niveau des salaires des ouvriers de Penzberg avec celui des autres établissements du groupe.

1. Une économie plus diversifiée

Le tableau de l'évolution des emplois jusqu'en 1970 reflète l'ampleur de la mutation. De mono-industrielle, la petite ville s'est transformée en un centre métallurgique dominé par quatre ou cinq grosses entreprises. La principale branche, qui employait 70 % des actifs de l'industrie en 1960, emploie encore 55 % des actifs en 1970, mais dans une gamme d'activités très différentes.

TABLEAU 3 :
EVOLUTION DE LA REPARTITION DES ACTIFS DE PENZBERG
(1967 - 1970)

Branches d'activité	Nombre de salariés	
	1960	1970
<i>Energie</i>	1 671	23
Production de matières synthétiques	2	73
Verre - Céramique	4	18
Sidérurgie, grosse métallurgie	13	27
<i>Métallurgie et industries mécaniques</i>	51	1 143
Electronique, optique	4	75
Industrie du papier	66	45
Industrie du cuir, textiles	270	297
Industrie alimentaire	92	92
Industrie du bâtiment	168	193
Industrie du bois	41	65
INDUSTRIE	2 382	2 051
Services privés	845	1 052
Services publics	82	394
SERVICES	927	1 446
TOTAL	3 309	3 497

L'autre transformation principale réside dans l'évolution du secteur des services. En dix années, le commerce emploie 30 % d'actifs de plus,

les banques et assurances triplent leurs effectifs, les services administratifs quintuplent les leurs ! La modification du contenu économique a bouleversé les types de consommation. Ce n'est qu'en 1966 que Penzberg est devenue autre chose qu'une cité minière. Les politiques locales de soutien de cette seconde conversion semblent caractéristiques des orientations qui s'imposent dans la gestion d'unités urbaines confrontées dans un premier temps à des problèmes d'emploi, de maintien de l'activité, et dans un second temps à des questions de maîtrise de la croissance.

L'exemple de Penzberg n'est-il pas un cas, assez peu fréquent, de réussite d'une programmation à long terme qui s'est efforcée d'associer les deux phases ?

II. LES MUTATIONS DE L'ESPACE URBAIN (OU LES ATOUTS DE LA CROISSANCE)

Depuis la reprise des activités industrielles à Penzberg, la croissance s'est maintenue jusqu'en 1978, mais la démographie ne rend pas compte ici du solde des créations-suppressions d'emplois : vers la ville convergent des actifs résidant dans un rayon de dix kilomètres et partent quotidiennement autant de travailleurs en direction de l'agglomération munichoise, soit 1 200 environ. La petite ville s'intègre aujourd'hui dans la dynamique de croissance du sud de la Bavière ; son isolement lié à sa spécialisation a disparu.

■ EXPANSION ET DIVERSIFICATION DE L'EMPLOI

Penzberg reste cependant une ville industrielle, perçue et traitée comme telle. L'absence de lycée dans une ville de 10 000 habitants est expliquée par les rivalités politiques entre élus ; Penzberg paierait ainsi sa fidélité au S.P.D. Si les élèves doivent se rendre à Tutzing, un bourg à quelque vingt kilomètres, à Weilheim, le chef-lieu du Kreis, cela est dû à une situation qui perpétue depuis dix ans la place de Penzberg dans la division spatiale du travail.

L'augmentation du nombre des emplois s'explique encore, entre 1970 et 1978, par le dynamisme industriel. En huit ans, le nombre d'établissements industriels et artisanaux est passé de 103 à 168, les emplois dans l'industrie de 2 000 à 3 000. Il est vrai que le secteur tertiaire doublait ses effectifs pendant cette même période.

M.A.N. a poursuivi son expansion sans interruption et occupe 1 200 personnes, dont 300 embauchés depuis 1977, et les créations d'emplois se poursuivent. Aux installations d'entreprises déjà mentionnées pendant la période de reconversion (Hoerbiger, Niebling...), et qui emploient entre 100 et 300 salariés en 1978, se sont ajoutés des établissements de l'industrie pharmaceutique (Boehringer : 250 salariés), de la construction mécanique, du textile qui accroît sa capacité de production et pense atteindre 550 emplois dès 1979. Le dynamisme économique actuel se traduit dans le taux de chômage : en 1978, 0,12 % de la population active

seulement est à la recherche d'un emploi, essentiellement des femmes licenciées en 1977 par l'usine textile.

La progression des emplois tertiaires demeure le fait dominant dans cette évolution économique de Penzberg. Près de 40 % de la population active occupe un emploi dans ce secteur en 1978, contre 27 % en 1960. Le passage d'une ville-unité de production à une ville-unité de production-consommation tient à des facteurs indépendants des politiques menées localement, mais les actions propres de la collectivité locale y ont contribué avec efficacité.

1. La diffusion de la croissance industrielle

La reconversion des mines a substitué une « aristocratie ouvrière », les ouvriers de M.A.N., à des travailleurs mal rémunérés. L'effet sur les activités de services locales est évident. Ce faisant, l'adaptation du secteur de distribution à un volume supérieur de consommation qualitativement différente a modifié le potentiel d'attraction du centre de Penzberg. Une zone d'attraction de Penzberg se précise et, même si elle ne dépasse pas les communes limitrophes, elle marque une étape importante dans l'évolution des structures régionales.

Comparée aux autres anciens centres miniers de l'Oberland, comme Hausham ou Peissemberg, Penzberg a enregistré dès 1966 une croissance spectaculaire des emplois dans les services équivalente à celle de villes centres de Kreis (Weilheim) ou de villes résidentielles (Weidach, Geretsried). Ce dynamisme ne suffit pas à compenser entièrement les retards d'équipements dus à la spécialisation précédente : en plus de la significative absence de lycée, aucune école professionnelle n'est installée à Penzberg (il en existe 5 à Schongau et 3 à Weilheim), le nombre de médecins-spécialistes est inférieur à ceux de ces deux villes, etc.

2. La proximité munichoise

La proximité relative de Munich, renforcée par l'ouverture de l'autoroute Munich - Garmisch - Partenkirchen (un échangeur à 5 km de la ville), constitue aussi une incitation spontanée à la croissance dont le poids s'accroît prochainement avec la construction de l'autoroute Lindau-Rosenheim, la grande transversale du sud de la Bavière, qui recoupera l'axe nord-sud à Penzberg. Les effets de la proximité de Munich se vérifient à trois niveaux :

— La facilité avec laquelle certaines entreprises s'installent dans des communes du nord de l'Oberland (1).

— L'ampleur des mouvements journaliers de population : Penzberg et d'autres communes encore plus éloignées, mais également sur le tracé autoroutier vers Miesbach, sont intégrées dans l'aire de recrutement de main-d'œuvre de Munich en 1970 ! En 1978, les migrations alternantes dépassent des distances de 70 à 80 km. Or, Munich et sa banlieue (Munich et le Kreis de Munich) ne dépassent pas 1 546 176 habitants. Ces chiffres, qui attestent une grande mobilité de la population dans une région qui est peu urbanisée comparée à d'autres régions allemandes, montrent aussi que Penzberg connaît un dynamisme de centre de banlieue.

(1) Cela n'est pas sans rappeler la diffusion de la croissance parisienne au-delà de la grande banlieue.

— L'installation de retraités, en majorité originaires de Penzberg et émigrés vers Munich. En 1978, leur nombre est évalué à 25 % de la population résidente. Cette installation de personnes accentue les problèmes de logement par la pression qu'elle exerce sur la demande de terrains à bâtir.

Cette troisième composante de la croissance récente de Penzberg est-elle le terme d'une évolution qui la transforme en centre de résidence ? L'action de la municipalité, avec l'aide du Land, a contribué avec force à cette mutation d'une cité minière en centre de résidence.

■ L'AMENAGEMENT DE L'ESPACE URBAIN

Jusqu'en 1960, la ville de Penzberg se réduit à la mine et à une cité minière d'autant peu attractive qu'elle est installée sur des terrains très marécageux. La croissance urbaine se fait sur des collines qui dominent ces fonds peu propices à recevoir des constructions. Peu à peu croît un second Penzberg comparable au précédent par son plan : les lotissements résidentiels actuels succèdent aux lotissements de l'Oberkohle. L'évolution de l'espace bâti oppose donc deux Penzberg et le risque d'une telle croissance était d'amplifier le manque d'attractivité d'une cité minière par l'éclatement des services urbains. Les actions menées par la municipalité s'opposent à ces deux tendances.

1. Le nouveau visage de la ville

En 1978, seule la cheminée d'une centrale thermique jamais mise en route rappelle l'existence des mines. Tout l'espace industriel a été récupéré et réutilisé pour accroître le potentiel d'équipements sportifs et socio-culturels et pour multiplier les espaces verts.

L'aménagement des terrils constitue l'action la plus spectaculaire. Les terrils ont été reboisés, des promenades y ont été tracées, des aires de repos construites avec des points de vue exceptionnels sur la chaîne alpine, une piste de ski y fonctionne en hiver. En bordure, toutes les installations minières ont été démontées et sur les terrains libérés des écoles, des logements sociaux et des équipements sportifs ont été édifiés. Le tout concourt à valoriser ce site artificiel de Penzberg. Il semble difficile d'attribuer ces réalisations à la seule collectivité locale qui, en l'occurrence, a bénéficié de prêts exceptionnels liés à l'opération de reconversion. Cependant, cette politique s'inscrit dans des choix à long terme qui visent à modifier la perception de Penzberg comme pays noir. Dans la poursuite d'une même orientation s'inscrit la réalisation d'un complexe sportif somptueux, avec une piscine à vagues dont le coût de construction s'élève à 7 millions de DM, subventionnée à 40 % par le Land, le reste étant financé par la ville qui pour moitié a obtenu un prêt à taux très favorable.

2. La création d'un centre-ville authentique

La comparaison des plans successifs de Penzberg, de 1872, où apparaissent les premiers collectifs de mineurs jusqu'en 1967, montre la progression anarchique au rythme des installations des effectifs de l'Oberkohle. Aucun centre véritable ne s'y dessine, même si les commerces et équipements

publics densifient les abords immédiats de la rue principale. A cette agglomération principale s'adjoint un quartier neuf construit après-guerre, Neue Heimat, en direction de la seconde fosse d'extraction, soit à plus de 1,5 km des quartiers précédents. Enfin, dès 1955, la croissance urbaine étoffe de nouveaux lotissements et bientôt de nouveaux quartiers groupés autour de certains équipements de proximité. Le quartier de Steigenberg, favorisé dans sa croissance par le site au-dessus des terrains marécageux et par la proximité des zones d'emplois localisées sur l'axe reliant Penzberg à l'autoroute vers Munich, tendait à constituer une seconde unité de résidence séparée d'un centre peu affirmé par une zone non habitée. L'éclatement de l'habitat entre deux agglomérations de 5 000 habitants pouvait compromettre à terme le développement des activités urbaines de Penzberg.

Le choix de la municipalité de créer un authentique centre urbain répond au souci de contrôler l'extension urbaine, de maintenir les activités commerciales présentes et si possible de susciter l'expansion de services en affirmant l'attractivité de la ville. La conduite d'une action urbanistique visant à renforcer les activités centrales par l'amélioration du cadre urbain a déjà été notée à Schongau. Mais ici, les équipes municipales ne pouvaient renforcer un potentiel qui n'existait pas, il fallait le créer. La tentative paraît assez originale dans une petite ville. Deux moyens ont été utilisés. La densification à proximité du centre commercial en premier lieu. La commune a racheté aux propriétaires ou à l'Oberkohle d'anciennes maisons de mineurs situées en plein centre, les a détruites en majorité, en a restauré quelques-unes. Un programme de rénovation, financé à parts égales par la ville, le Land, le Bund, a abouti à la construction dès 1971 de logements collectifs en plein centre. En second lieu, le choix architectural de concentrer des bâtiments autour d'une place centrale entourée de surfaces commerciales s'apparente à des opérations de création de centres directionnels qui paraîtraient démesurées pour une ville de 10 000 habitants. Il semble que le but d'adjoindre un second centre au précédent pour l'étoffer ait échoué, peut-être en raison de la concurrence des surfaces importantes implantées dans les quartiers périphériques. Mais la densification à proximité du vieux centre profite au tertiaire local et a contribué à accentuer son attractivité sur les quartiers périphériques, tout en allégeant les difficultés d'accès au logement des ménages de travailleurs dans une région où les constructions de maisons de retraités font flamber les prix des terrains.

Les actions en faveur du développement économique, aménagement et mise à la disposition des entrepreneurs de zones industrielles proches d'un axe rapide, ont été conduites simultanément avec une politique d'amélioration du cadre de vie, orientée par le souci particulier de promouvoir une « image de marque » de Penzberg plus conforme aux représentations actuelles du dynamisme. Les réalisations n'ont été rendues possibles que par la mobilisation de ressources du Land et du Bund. A l'occasion d'une crise économique qui frappait un espace non intégré dans les aires les plus dynamiques de l'espace allemand, la réussite de la reconversion est devenue un objectif primordial. La libre disposition d'une partie des réserves foncières de l'Oberkohle n'a pas été non plus un atout négligeable. Cependant, la participation de la commune dans ces efforts ne doit pas être minimisée.

Il est vrai que, comme à Schongau, le potentiel d'interventions de la collectivité locale semble très supérieur à celui des communes de même taille des autres pays étudiés. Le revenu de l'impôt, bien que très inférieur à celui de Schongau (plus de 350 DM par habitant contre 250 DM à Penzberg), est très lié au dynamisme des activités industrielles et commerciales en l'occurrence, surtout à l'expansion de M.A.N. La moitié des recettes de Penzberg proviennent des impôts payés par les entreprises industrielles, or le montant du budget est de 26 millions de DM, soit

58,5 millions de F ! En fonction des investissements massifs réalisés depuis la fermeture de la mine, la municipalité se doit de soutenir l'expansion industrielle qui apporte la plus grande partie des ressources.

Or, la politique urbaine récente développe surtout l'attractivité résidentielle de Penzberg. A proximité des premières hauteurs alpines, déjà dans une zone de villégiature et encore peu éloignée de Munich, Penzberg a accueilli de nombreux retraités. En 1978, un quart de la population de la ville est à l'âge de la retraite, ce qui signifie pour les finances locales un quart de population exonéré d'impôts. Cette arrivée de population pèse sur le budget communal et assombrit les perspectives d'avenir. Dans l'immédiat, la croissance de Penzberg se poursuit, au contraire de l'évolution subie ces dernières années par d'autres villes allemandes. Les gains d'emplois sont notables. Le vieillissement rapide de la population, s'il inquiète, n'est pas un problème aigu. La poursuite des investissements communaux est néanmoins liée à la progression de l'industrialisation. Depuis quelques années, la disponibilité en main-d'œuvre ne peut plus être un attrait pour les industriels. Les offres consenties par les communes apparaissent comme leurs seuls atouts. La poursuite par l'entreprise d'une politique en faveur de l'amélioration du cadre de vie impliquerait le maintien d'une politique de croissance industrielle. Dans certains cas, les deux orientations risquent de ne plus s'harmoniser. A Penzberg, le maintien d'une stratégie qui vise à accueillir de nouvelles industries pour fortifier les finances communales est d'autant plus recherché que la structure sociale a trop tendance à se déséquilibrer au détriment des ouvriers de l'industrie qui portent la S.P.D. depuis de longues années à la tête de la mairie.

Troisième partie

LES PETITES VILLES DE L'ÉMILIE-ROMAGNE



I. LA REGION EMILIENNE

■ SITUATION ECONOMIQUE

1. *Une agriculture riche impulsée par un secteur coopératif puissant :* Avec 610 milliards de liras en 1971, la valeur ajoutée de l'agriculture émilienne représente 12 % de la valeur ajoutée de l'agriculture italienne, ce qui la place incontestablement au premier rang des régions italiennes. Sa productivité dépasse de 50 % la moyenne nationale, la mécanisation agricole y est la plus poussée d'Italie, ainsi trouve-t-on l'Emilie-Romagne à la tête des régions italiennes pour les principales productions en 71 : arboriculture, élevage (porcins) et céréales (blé), bien que celles-ci aient progressé moins vite en production et régressé en surface.

C'est dans cette région de longue tradition agricole que s'est cristallisé un mouvement paysan puissant et ceci dès la fin du 19^e siècle, donnant ainsi à l'Emilie-Romagne son originalité par rapport à la Lombardie ou à la Vénétie. Pays à population rurale composée pour moitié de « braccianti » (ouvriers agricoles), ceux-ci se massaient dans l'est de la plaine, zone à la fois des principales bonifications et des grandes propriétés, et l'importance du prolétariat agricole d'Emilie-Romagne était alors, au lendemain de la 2^e guerre mondiale, tout à fait comparable à celle de la Sicile ou de la Pouille. Le reste de la population rurale se répartissait pour l'essentiel entre métayers au service de propriétaires souvent urbains mais rarement latifundistes sauf dans l'est de la plaine, et petits paysans propriétaires nombreux dans la zone de montagne.

C'est parmi ces masses de journaliers et métayers que le mouvement coopératif s'est développé (1), coopératives « rouges » regroupées au lendemain du fascisme dans la « Lega nazionale delle cooperative », particulièrement puissante dans le secteur des fruits et légumes et du vin.

La « Lega » est souvent dépeinte comme une organisation dynamique, offensive, combattant le capitalisme sur son propre terrain. Consciente des faibles forces contractuelles des petites coopératives, elle a opté pour la concentration, pour la mise en place d'associations, de consortiums pouvant même aller jusqu'à une véritable intégration (production, transformation, commercialisation) et n'hésitant pas à adopter des techniques de gestion et de marketing comparables à celles des grands groupes privés. La réussite économique de ces coopératives est probante, encore qu'elles n'échappent pas à la crise actuelle. Toutefois, on peut se demander si ce n'est pas au prix d'un affaiblissement de l'esprit de solidarité et de mutualité.

Parallèlement, le secteur agricole a été marqué ces vingt dernières années par une forte restructuration : réduction importante du « bracciantat », du métayage et de la population agricole en général, augmentation sensible du nombre d'exploitations moyennes et grandes en faire valoir direct ou en fermage.

2. *Une industrialisation originale : la diversification.*

Depuis 1950, l'Emilie-Romagne, d'agricole qu'elle était, est devenue une région industrielle. Seule comptait déjà l'industrie alimentaire et dans une moindre mesure une petite industrie mécanique locale liée au marché agricole.

(1) « La cooperazione in Italia », Vita Italiana n° 4/5, 1977.

En 1975, l'administration régionale estimait à 689 000 les actifs de l'industrie, soit une augmentation de 42 % en dix ans. Ceux-ci se concentrent principalement dans des petites et moyennes entreprises, soit simples sous-traitantes de grandes firmes étrangères comme dans le textile et l'habillement, soit unités locales importantes comme dans l'industrie mécanique automobile qui est devenue la plus importante des industries manufacturières avec 40 % des effectifs de celles-ci. Dans les industries du bois et du meuble, elles aussi de développement récent, les P.M.E. dominent également. Mais c'est l'industrie de la céramique qui a connu le développement le plus spectaculaire avec 17 % des ouvriers des industries manufacturières et la seconde place dans les industries régionales (après la mécanique). Par contre, elle est beaucoup plus concentrée que toutes les autres branches (sauf la chimie) et elle est l'une des premières à être touchée par les problèmes d'emploi et de pollution.

Il en va tout différemment de l'industrie chimique qui, en dehors de quelques petites industries locales dans les vernis et colorants, est constituée par de gros complexes pétrochimiques installés depuis les années 50 par de grandes sociétés privées ou semi-publiques. Montedison à Ferrare, A.M.I.C. à Ravenne). Ces entreprises entretiennent peu de relations avec le tissu des P.M.E. émiliennes ; elles posent de surcroît des problèmes d'emploi car la crise est vive et la pollution d'autant plus ressentie que la riviera adriatique est tout proche. Celle-ci fait de l'Emilie-Romagne, avec 17 % du patrimoine hôtelier national, la première région touristique italienne.

Les autres secteurs économiques de l'Emilie-Romagne ne sont que des secteurs induits. L'industrie de la construction fait une large place aux très petites entreprises et, ce qui est original, au secteur coopératif. C'est pourquoi la crise y serait plus atténuée jusqu'à présent par rapport au reste de l'Italie.

En vingt ans, le nombre de commerces ne s'est pas beaucoup accru, il ne semble pas avoir joué en Emilie-Romagne le rôle de secteur refuge qu'il a joué dans le reste de l'Italie et particulièrement dans le sud.

■ L'ECONOMIE DE L'EMILIE-ROMAGNE FACE A LA CRISE

L'intensité particulière de la crise structurelle qui touche l'économie italienne a eu aussi des conséquences sur l'appareil de production de l'Emilie Romagne. En fait, même si le système productif de la région a présenté des phénomènes de plus grande résistance par rapport à celui de l'ensemble du pays, il n'en a pas moins ressenti de profonds dommages. Les symptômes évidents de cette situation sont les graves difficultés où se trouvent quelques complexes industriels comme la Bloch, la SAOM-SIDAC-OMSA et la Maraldi. Ces crises d'entreprises ne peuvent pas être considérées comme des faits en eux-mêmes, mais doivent être évaluées dans le contexte plus général des difficultés de l'économie régionale. En particulier pour ce qui concerne quelques complexes en crise, il faut considérer attentivement les effets négatifs qui peuvent se produire de façon plus générale dans le tissu économique et social de zones déjà déprimées.

Quelques évaluations sur l'évolution de l'économie régionale dans la dernière décennie mettent en évidence combien l'exode agricole a été massif, avec une perte annuelle d'environ 5,5 %. La croissance de l'emploi dans les activités non agricoles a été de l'ordre de 200 000

unités, malgré cela elle n'a pu assurer la reconversion complète des gens occupés jusque-là dans l'agriculture et garantir en même temps des nouveaux arrivés sur le marché du travail. L'augmentation des emplois dans le secteur tertiaire, tout en demeurant dans le profil de croissance de toute l'Italie, a revêtu des aspects négatifs dans la mesure où la création d'emplois dans la recherche et les secteurs directement liés aux processus productifs a été très insuffisante. Dans l'ensemble de cette région qui a le taux d'activité le plus élevé d'Italie, on assiste ces dernières années à une diminution de la population et l'on a des niveaux d'emplois légèrement inférieurs à ceux de 1973. Ces phénomènes tendent à se concentrer dans les zones faibles de la région.

Le secteur agricole de la région a manifesté surtout ces dernières années des signes positifs de reprise, d'ailleurs en relation avec les orientations productives et les stimulants financiers mis en œuvre par la région. Mais la dynamique de croissance de la valeur ajoutée n'a pas stoppé une forte diminution d'emplois. L'agriculture d'Emilie-Romagne, comme celle de l'ensemble de l'Italie, a souffert des politiques des prix agricoles de la C.E.E. qui ont entraîné des distorsions dans la structure de la production agricole. Le processus de concentration de la propriété et de la production dans les exploitations moyennes et grandes s'est poursuivi à un rythme soutenu, tandis que le vieillissement de la force de travail agricole pose avec urgence le problème des structures, des dimensions d'exploitations et des types de faire valoir. Les problèmes de fond restent ceux du rapport entre exploitation agricole et marché intérieur et extérieur, et industrie de transformation ; ceux de la différence entre prix des produits agricoles et prix des produits industriels destinés à l'agriculture ; ceux du renforcement et de l'adaptation des structures de l'exploitation paysanne par rapport aux nouvelles tâches que les problèmes d'approvisionnement alimentaire et de marché posent à la production agricole.

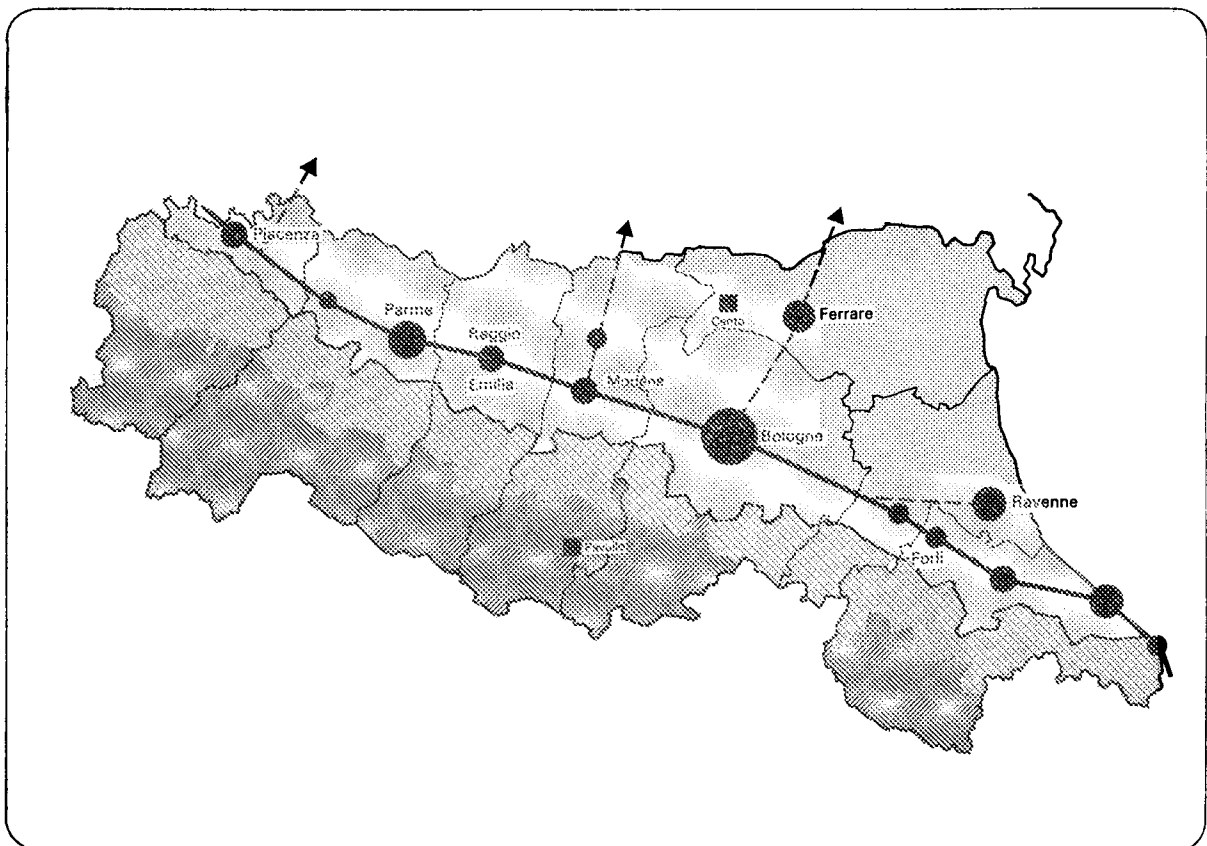
L'appareil industriel de la région a montré une résistance supérieure à celle de l'appareil productif national. Des phénomènes positifs qui s'étaient déjà manifestés depuis quelques années dans la structure des entreprises régionales se sont consolidés, par exemple, les hauts niveaux d'exportation et l'augmentation de l'autonomie de beaucoup d'entreprises émiliennes à l'égard des cycles productifs nationaux (autos, biens de consommation durables...). La progressive autonomie des industries régionales a favorisé l'élargissement de l'éventail des productions, le développement d'intégrations sectorielles au niveau local (ex. : céramique, mécanique) et une plus grande souplesse et faculté d'adaptation par rapport à la demande et au marché en constante évolution. L'accroissement de la capacité de riposte et d'adaptation à la crise est apparue avec des stratégies de groupe notablement différentes de secteur à secteur. Le secteur céramique par exemple, a enregistré une forte dynamique d'innovation technologique accompagnée d'un phénomène de concentration financière. L'habillement a misé sur un renforcement des structures commerciales, confiant à des sous-traitants presque tout le cycle productif.

Toutefois, à côté d'aspects positifs et dynamiques des entreprises régionales, variables d'un secteur à l'autre, des éléments très préoccupants persistent, surtout si on prend une optique sociale. D'un point de vue conjoncturel, si en 1976 s'est produite une relance de la production (+ 12 %), elle ne s'est pas basée sur d'importants phénomènes de requalification de l'appareil industriel. Dévaluation et inflation ont intéressé surtout les secteurs productifs traditionnels de la région (mécanique, habillement, bois-meuble...) à travers toutefois une plus forte utilisation des capacités actuelles et un usage plus souple de la force de travail, plutôt que par une relance importante des investissements. Sur cette stagnation des investissements ont ensuite pesé les restrictions de crédit et les taux d'intérêt élevés. Dans les secteurs qui ont adopté cette stratégie, la production en sous-traitance par les entreprises artisa-

nales et le travail à domicile se sont intensifiés : des formes d'occupation « implicite » qui souvent ont des caractères de sous-occupation, d'occupation précaire et discontinue sont apparues. En fait, l'impact de la crise sur la société régionale se situe dans les limites et les distorsions du marché du travail. En plus de l'insuffisance de l'offre de travail, l'appareil de production a peine à se transformer et demande encore surtout de la force de travail non qualifiée, souvent professionnalisée avec la seule capacité à s'adapter à des tâches pénibles et à des conditions de travail particulièrement difficiles.

Sans une forte impulsion aux investissements productifs, principalement destinés à des innovations technologiques et à la restructuration de l'organisation du travail, et sans une direction précise des investissements agricoles et industriels et un développement adapté des services dans les aires déprimées de la région capables de déterminer une réduction sensible des écarts entre villes et campagnes, les formes de chômage pourront se manifester en même temps que l'intensification de l'exode à partir de l'Apennin et de la plaine vers la voie Emilia.

FIGURE 14 :
L'ORGANISATION SPATIALE DE L'EMILIE-ROMAGNE



- ~ Limite de province
- Ligne de l'Apennin
- La Voie Émilienne
- Autres autoroutes
- montagne
- colline
- plaine

II. LA POLITIQUE REGIONALE D'AMENAGEMENT

■ LA DIFFERENCIATION SPATIALE DE TROIS SOUS-ENSEMBLES

1. L'Apennin, une montagne en voie de dépeuplement

Dans le contexte difficile de la chaîne de l'Apennin, mal relié à la plaine, la densité agricole a été longtemps très forte, le paysage en mosaïque de champs, prés, lambeaux de bois, entrecoupés de ravinements, en témoignent, ainsi qu'en témoignent de nombreux signes de présence humaine, hameaux, églises ou fermes isolées.

L'agriculture de subsistance et l'artisanat du bois et du charbonnage ont fait place à une réorientation vers l'élevage bovin et porcin (jambon de Parme) tandis que les zones les moins favorables étaient reboisées. La montagne reste le domaine de la petite propriété paysanne. Mais l'ampleur de l'exode et la régression de la culture sont éclatantes : la montagne est une zone d'exode intense, une région vieillie et le dépeuplement y serait plus accentué encore si des petites communes en lisière de la plaine n'avaient profité des retombées de la croissance des zones de la Voie Emilia. Globalement, la situation de la montagne est considérée comme très préoccupante par les responsables locaux.

2. La plaine du Pô (1)

C'est cette plaine, soumise depuis des siècles à des processus successifs de bonification, intensément cultivée, qui donne à la région sa richesse.

Cette évolution se lit bien dans les paysages : la partie haute, qui avait fait l'objet à l'époque romaine de vastes lotissements agricoles, les « centurations », est le domaine des vergers, tandis que les basses plaines récemment bonifiées font plus de place aux céréales, parfois aux rizières, à la betterave à sucre et à l'élevage.

La diminution du nombre des exploitations y est beaucoup moins importante que dans l'Apennin, celle des terres cultivées aussi, elle tient d'ailleurs ici principalement au mode d'urbanisation. Les exploitations en faire-valoir direct se sont accrues en nombre, tandis que diminuaient les exploitations en métayage. Parallèlement, la zone est touchée par le déclin démographique. Mais ici, la situation n'est pas comparable à celle de la montagne : l'évolution démographique se double d'une révolution dans les structures agricoles, avec élimination progressive des « braccianti », recul du métayage et introduction de nouveaux systèmes de culture. Il s'agit d'une restructuration de l'espace où s'associent mutations agricoles et processus d'industrialisation et d'urbanisation. Pas de déclin généralisé mais les aires les plus éloignées des villes et des axes de croissance régressent tandis que dans la partie de la plaine en contact avec la Via Emilia, le déclin démographique se stabilise, ainsi que dans les communes en bordure de l'Adriatique.

3. La via Emilia

Avec près de deux millions d'habitants, dont près de la moitié pour les seuls « comprensori » (2) de Bologne et de Modène, la zone de la voie

(1) Ou plaine padane.

(2) Groupement de communes.

émilienne constitue l'ossature économique de la région. La carte montre la concentration des grandes villes et des aires industrielles le long du réseau urbain (figure 13), axe de communication entre l'Italie du Nord et l'Italie méridionale sur lequel se greffent les autoroutes à destination de l'Allemagne, de la Vénétie et de la Toscane.

En vingt ans, 500 000 nouveaux habitants, soit l'équivalent d'une ville comme Bologne, ont accru la puissance des villes. Car il serait en effet impropre de parler de croissance généralisée. Bologne et Modène ainsi que leur périphérie ont absorbé la moitié de cette croissance, les chefs-lieux de province l'autre. Pourtant, dans cette région émilienne plus que dans toute autre région italienne, le développement semble avoir été mieux étalé, moins exclusif. Les résultats d'une croissance mieux maîtrisée seraient plus apparents dans l'évolution des structures économiques que dans la traduction spatiale de la croissance.

■ LES PRINCIPES DE LA POLITIQUE REGIONALE

La politique d'aménagement régional en Italie répond aux normes institutionnelles et financières nationales. Toutefois, elle correspond aussi à des motivations et à des objectifs variables au niveau régional selon le niveau de développement des forces productives et les forces politiques en présence.

C'est seulement à ce deuxième degré que l'Emilie-Romagne peut présenter quelques particularités dans sa politique d'aménagement.

Ce qui caractérise aussi cette politique, c'est l'existence d'une administration qui, de la commune à la région, est en général reconnue comme l'une de celles qui fonctionnent le mieux en Italie : souci de propagande de la gauche et du P.C.I. en particulier, ou prise en compte du fait que la défense des intérêts des couches ou classes qu'elle veut représenter passe par une « bonne administration » et une « participation démocratique » à la définition des tâches et au contrôle de leur exécution ?

Nous n'entrerons pas dans le débat qui consiste à mesurer la part du réel et celle du formel dans cette « participation démocratique ». On peut néanmoins rappeler que l'Emilie-Romagne a été et est à la pointe de la revendication pour la régionalisation, pour une planification effective et démocratique et pour se doter des moyens financiers de sa réalisation.

Au titre d'une planification procédant de bas en haut, l'Emilie-Romagne est la première à mettre en place les « comprensori », groupement volontaire de communes, unité de base de la planification régionale, à laquelle la région délègue ses prérogatives en matière de développement agricole et le plan d'occupation des sols.

Les objectifs concrets assignés à l'aménagement ont des aspects généraux et des aspects particuliers tenant à la situation précise de l'Emilie-Romagne :

— défendre le niveau de l'emploi, assurer celui des jeunes sans déqualification, résorber le chômage ouvert ou masqué qui touche plus de 100 000 personnes, le travail « au noir ». Ceci suppose des actions sur les structures de production et prend une importance particulière du fait de la crise ;

— assurer un rééquilibrage entre offres et demandes d'emplois par grandes zones territoriales et par secteurs d'activité. Cela signifie éviter la congestion de certains secteurs de l'axe « Voie Emilia », assurer la

croissance des emplois dans les zones où le marché de l'emploi est instable et où les niveaux de revenu sont les plus bas : « Cispadana » (plaine du Pô) et Apennin. Là aussi, la crise a modifié la situation, elle atténué la croissance des zones fortes, mais elle ne rééquilibre pas pour autant la situation au profit des zones d'économie déprimée qu'elle touche au contraire davantage.

La crise a aussi atténué la portée réelle d'un autre objectif énoncé par l'Emilie-Romagne : ne pas susciter de nouvelles causes de déséquilibre aux dépens du Mezzogiorno mais au contraire œuvrer à son dépassement. Vœux pieux peut-être, mais qui traduit la volonté de ne pas s'enfermer dans une politique étroitement régionaliste, de participer au contraire à une réelle planification nationale dans la mesure où elle est possible. Cette volonté se manifeste aussi dans le rôle actif que la région Emilie-Romagne entend jouer dans l'élaboration des divers plans nationaux : énergie, chimie... ; et dans la concertation qu'elle mène avec les autres régions de la plaine du Pô sur les problèmes d'intérêt commun : grands travaux d'aménagement du Pô, politique portuaire (Ravenne...).

Sans faire un examen exhaustif des modalités de cet aménagement secteur par secteur, voire phase par phase lors de ces quelques années (1) d'expérience régionale, on peut en examiner les aspects régionaux.

L'instrument essentiel d'action régionale sur les structures de production et l'aménagement du territoire est l'E.R.V.E.T. (2) (Ente regionale per la valorizzazione economica del territorio e per lo sviluppo delle attività produttive) société de droit privé par actions, détenues majoritairement par la région et pour le reste par des organismes de crédit et l'Union régionale des Chambres de Commerce, au capital de 2 500 000 000 liras. Cet organisme a été créé par une loi régionale en 1973, dans le cadre tracé par la loi nationale de 1970 (3), permettant aux régions de faire emprunts et prêts.

L'E.R.V.E.T. porte une attention particulière au tissu des P.M.E., de première importance en Emilie-Romagne, d'autant plus que sur les grosses entreprises industrielles la politique régionale n'a prise qu'indirectement.

A) LA POLITIQUE REGIONALE EN FAVEUR DES P.M.I. : ASSOCIATION, RESTRUCTURATION

L'E.R.V.E.T. a réalisé des enquêtes pour cerner les fonctions, les rôles des P.M.I. dans les secteurs où elles sont présentes. Il apparaît dans l'ensemble que ces P.M.I. jouent un rôle compensateur par rapport aux grandes entreprises sur le marché de l'emploi, elles peuvent retenir de la main-d'œuvre ou la libérer selon les phases de la conjoncture des grandes entreprises avec des effets positifs pour le taux de profit de celles-ci.

L'intervention de l'E.R.V.E.T. vise au renforcement de la capacité d'autonomie des P.M.I. par rapport aux grandes entreprises et, compte tenu des pouvoirs contractuels de la région sur ce type d'entreprise, des investissements productifs plus importants et plus en conformité avec la planification sectorielle et territoriale. A cette fin, l'E.R.V.E.T. propose et facilite la création par les P.M.I. et les artisans d'associations, de consortiums, de coopératives permettant d'obtenir :

(1) Six ans, mais les quatre premières années, de mise en place, n'ont guère vu d'intervention importante.

(2) Il existe aussi l'E.R.S.A. Ente regionale di sviluppo agricolo, chargé de promouvoir la politique agricole de la région.

(3) A la suite de l'ERVET d'autres sociétés financières ont été constituées dans la plupart des régions, mais avec des caractères et des orientations parfois différentes. Ainsi en Lombardie la région ne dispose que d'une majorité d'actions relative, tandis qu'en Ombrie ou dans les Marches, la société financière régionale peut aller jusqu'à prendre des participations dans le capital d'entreprises nouvellement créées.

- une plus grande intégration verticale aux dimensions optimales pour la production comme pour la commercialisation ;
- un régime plus convenable d'achats des matières premières ou des produits semi-finis ;
- un meilleur système de commercialisation des produits et d'accès au crédit. Ceci recouvre l'assistance technique de type traditionnel, l'octroi de mesures générales de soutien, des interventions particulières en faveur des entreprises artisanales individuelles ou associées s'installant sur les aires prévues à cet effet par les communes. Cette politique structurelle comporte ainsi des aspects territoriaux puisqu'une partie des crédits attribués à l'artisanat et à la petite industrie est canalisé au profit des entreprises qui s'installent sur des aires spécialement équipées dans 12 communes des zones « déprimées » de la plaine ou de vallées de l'Apennin. Ce sont aussi des initiatives beaucoup plus originales comme la création d'un centre de recherche appliquée à la céramique portant sur les processus de fabrication, la lutte contre la pollution, l'amélioration des produits) où sont engagés, à la fois, l'E.R.V.E.T., l'association des industriels de la céramique et l'université. Un projet semblable est en cours de réalisation pour les industries agro-alimentaires.

La politique de soutien aux P.M.E. locales apparaît aussi dans les conventions passées entre la région et les grandes entreprises nationales pour les grands travaux publics, l'équipement d'aires industrielles nouvelles — dans la zone cispadane et à Ravenne par exemple — par une clause qui prévoit l'adjudication de certains travaux aux P.M.E., à l'artisanat et aux coopératives, marquant ainsi la confiance des dirigeants régionaux dans le fait que les P.M.E. « peuvent à travers l'associationisme, atteindre la capacité technique, économique et financière nécessaire pour exercer une fonction toujours plus grande dans les programmes régionaux ».

B) LA POLITIQUE REGIONALE EN FAVEUR DE L'EQUILIBRAGE DES ZONES

En matière d'aménagement du territoire, le plan de l'Emilie-Romagne procède de 3 objectifs articulés :

- stopper les phénomènes de récession de la zone cispadane et de l'Apennin ;
- réorganiser graduellement la zone de la voie Emilia ;
- entamer un processus de rééquilibrage économique et démographique le long de l'axe émilien et des directrices Nord-Sud.

A ces objectifs correspondent différents projets d'ensemble comme le projet sur la pollution et la défense de l'écologie... ou territorialement circonscrits : projet « neige », projet de forestation et de création de parcs régionaux pour la montagne qui, combinés avec d'autres interventions dans le domaine de l'agriculture, de l'artisanat et des services doivent concourir à la sauvegarde de la montagne. Ces objectifs ont entraîné le refus par la région du quadruplement de la voie ferrée Milan-Bologne comme l'envisage le plan régional des transports.

Pour la plaine, à côté de petits projets comme celui de développement de la pisciculture et du tourisme dans les Valli de Comacchio, ce sont surtout les projets de l'axe émilien et du port de Ravenne qui comptent. Ils ont pour objectif à la fois de faire de Ravenne un port commercial d'importance régionale voire interrégionale intéressant la Lombardie, compte tenu des problèmes de Gènes, et de réanimer la zone cispadane. Pour le projet de l'axe cispadan, les études préliminaires ont été réalisées par un groupe de travail constitué de représentants du gouvernement

régional et de l'Italstat, bureau d'études de l'I.R.I. (1), à partir d'une ébauche fournie par les provinces concernées. Du point de vue technique, ce projet prévoit un système organique d'infrastructure et de zones industrielles : 276 km de route expresse (Forlì, Ravenne, Ferrare, Cento, Carpi, Parme, Plaisance), 200 km de voies de services et 11 aires industrielles à renforcer ou à créer. Ces aires devraient représenter en 1981 de 65 000 à 95 000 emplois. Toutefois des critiques ayant fait valoir que ces chiffres étaient trop élevés par rapport au marché de l'emploi local et que de nouveaux déséquilibres avec déplacement de main-d'œuvre apparaîtraient, et plus encore sous les effets de la crise, la région (2) a diminué la surface des aires industrielles prévues et n'en entame la réalisation, assurée par l'E.R.V.E.T. et d'autres sociétés mixtes provinciales, que lorsque des initiatives industrielles précises sont engagées.

C) LA SPECIFICITE DU PLAN EMILIEN

La planification de l'Emilie-Romagne semble être la plus évoluée et présenter la plus grande cohérence entre choix programmatique, instruments législatifs adoptés et initiatives concrètes. Elle diffère avec celle des autres Régions d'Italie du Nord, aussi bien avec la Toscane, de même coloration politique, qu'avec la Lombardie de centre-gauche. Le plan toscan se présente comme un plan d'ensemble de haut en bas complet à long terme, difficile à réajuster au gré des variations de la situation socio-économique du système italien. De plus, il ne reconnaît guère la spécificité du sud de la Toscane, pourtant nettement moins développé que le nord. Le plan émilien accorde, lui, une attention particulière à sa zone « sous-développée ». Il est plus pragmatique, il a aussi le mérite de valoriser, de stimuler et de guider les expériences des collectivités locales en matière de consortiums, de « comprensori », de plans intercommunaux et donc de faire croître la capacité de planification du bas vers le haut à travers une trame d'initiatives qui intéressent une quantité croissante d'institutions et d'organismes. A ce titre, la planification régionale émilienne apparaît conforme à la stratégie du P.C.I. de patiente construction de collaborations unitaires et de solidarités démocratiques, d'agrégations dans le domaine des structures sociales et économiques.

Quant au plan lombard, il se rapproche de l'émilien par son pragmatisme mais il fait moins de place aux collectivités locales dans l'élaboration des projets, et plus au secteur privé dans leur réalisation.

3. Le devenir des petites villes

Le dynamisme des petites villes de la région Emilie-Romagne et de la basse plaine du Pô en général ne se manifeste pas de façon éclatante dans les variations démographiques.

Le découpage administratif appelle beaucoup de circonspection dans les analyses des évolutions de population. Des villes dont le chiffre de population correspondent à ceux de villes moyennes françaises ne sont ici que des bourgs ruraux.

Dans ces conditions, la stagnation démographique de la partie rurale de la commune peut masquer un réel essor des centres urbains. Les petites villes de l'Emilie-Romagne connaissent effectivement une expansion nouvelle qui ne transparaît pas dans les résultats globaux. Comme elles sont situées à l'écart des concentrations urbaines, et en particulier de celles de l'axe de la Via Emilia, elles enregistrent à la fois les consé-

(1) I.R.I. : Institut pour la Reconstruction Industrielle.

(2) La région pense exercer un certain contrôle sur le développement industriel, en passant avec les entreprises intéressées par les aires, des conventions, les plus complètes possibles. C'est sa seule action possible sur l'industrie, car à la différence de l'artisanat de l'agriculture ou du tourisme, elle ne dispose dans ce domaine d'aucune prérogative.

quences de l'abandon des villages ruraux de leur territoire et les effets d'une vitalité qui ne doit rien à la diffusion de la croissance des grandes villes. Le choix des deux petites villes a été guidé par le souci de leur représentativité du devenir de l'ensemble des petites villes d'Emilie-Romagne mais aussi par le dessein de présenter les effets des politiques régionales et locales dans des contextes divers. Les grandes options des politiques nationales certes peu affirmées en faveur des petites villes, les actions spécifiques entreprises par la région et les programmations définies par les pouvoirs locaux prennent-elle en compte les originalités des petites villes ?

Pavullo nel Frignano est une petite ville de l'Apennin, relativement éloignée des aires dynamiques de l'Emilie. L'exode rural aurait rabaissé cette capitale historique du Frignano au rang de bourg rural si le mouvement d'industrialisation récent n'avait pas inversé les tendances au déclin. Les conclusions tirées pour Pavullo ne s'appliquent qu'à quelques villes de l'Apennin, la majorité d'entre elles, déchues par le dépérissement de l'agriculture de montagne, ayant enregistré la disparition progressive de leurs activités de services.

Cento, dans la province de Ferrare, a résisté plus tôt aux répercussions d'une dépopulation à la fois moins rapide et moins intense des campagnes de la plaine padane. Dès les années 1950, de petites unités industrielles avaient fixé la population libérée par l'exode agricole. La mise en œuvre des politiques régionales est donc venue se greffer sur un milieu déjà industrialisé bien qu'à l'écart des axes de croissance spontanée.

Pavullo nel Frignano :

le développement contradictoire d'un centre de montagne et de son pays

I. LA CAPITALE D'UN PAYS

Pavullo, c'est d'abord la capitale d'un pays, le Frignano. A quelques 60 km de Bologne et Modène, Pavullo assure les fonctions de centre commercial et de centre de services pour toute la région de la montagne à l'écart des axes de communication de la plaine padane. Les études d'armature urbaine classent cette capitale historique au même rang que Fidenza, Sassuolo, Riccione, villes de 25 000 à 30 000 habitants, après les centres mieux équipés de Carpi, Cesena, Faenza, niveau immédiatement inférieur à Ferrare, Ravenne, Reggio, villes précédées par les grands centres Modène, Parme, Bologne. Mais Pavullo ne dépasse pas 12 000 habitants dont 6 200 seulement pour l'agglomération. La présence de services rares dans ce centre de pays s'explique par la faible densité de population dans une région montagneuse où les communications sont difficiles et où la barrière naturelle de l'Apennin d'un côté et la retombée abrupte vers la plaine de l'autre s'opposent à l'influence des centres mieux pourvus (1). Mais Pavullo est le centre d'une région agricole qui demeure active, bien que touchée par l'exode. Le paysage urbain de Pavullo témoigne du passé florissant d'un centre de région agricole qui s'anime toutes les semaines à l'occasion du marché. Il indique aussi avec clarté la longueur de la période d'apathie, la vétusté du centre ne laissant aucun doute à cet égard. Le développement de la zone industrielle, l'édification d'imposants quartiers d'habitat collectif et la présence d'un immeuble-tour traduisent la rapidité du redémarrage de l'économie de Pavullo dont la population agglomérée est passée de 2 466 habitants à 6 223 habitants entre 1951 et 1977, dont 1 000 supplémentaires en 6 ans. Le découpage d'une entité administrative organisée autour de Pavullo reconduit la ville comme capitale du pays du Frignano : le comprensorio de Pavullo englobe neuf communes, soit un total de 36 600 habitants.

■ LA CROISSANCE DE PAVULLO AU SEIN D'UN PAYS AFFAIBLI

Le Frignano est amputé entre 1951 et 1971 de 10 000 actifs, de la moitié de ses chefs d'exploitations agricoles mais aussi d'une centaine d'emplois dans les industries alimentaires et dans l'habillement. Excepté Pavullo, tous les villages s'étiolent. Pendant cette période la petite ville enregistre un

(1) S'il fallait comparer la situation de Pavullo à des exemples français, les petites villes des rebords du Massif Central au contact de la vallée du Rhône présenteraient une certaine analogie : en effet, Pavullo rayonne sur une aire rurale importante et sa proximité est forte (40 km) d'un des axes de communication les plus importants de l'Italie.

bouleversement de ses structures économiques : les industries gagnent 400 emplois de 1961 à 1971, le commerce et les services autant. La croissance de Pavullo peut-elle renverser cette tendance ou, au contraire, le pôle industriel de tout le comprensorio se développera-t-il au détriment de l'économie de montagne ?

Jusqu'en 1971, non seulement le lent décollage de Pavullo ne compense pas l'effondrement des emplois agricoles dans la montagne mais encore il ne parvient pas à arrêter la régression des activités dans la commune même de Pavullo. La montagne reste à l'écart de la croissance italienne. La politique d'exonération fiscale et d'aides financières en faveur des zones dépressives lancée vingt ans auparavant n'a ici aucun effet. La création des premiers emplois industriels dans la capitale de pays ne fixe que quelques actifs qui se dirigent en masse vers l'étranger ou les centres industriels italiens.

Le déclin frappe les activités artisanales et les petites industries rurales qui perdent 800 emplois après 1961 et la croissance des services à Pavullo semble résulter de la concentration dans les petites villes d'activités qui disparaissent en montagne : dix écoles des petits villages de la commune ont fermé après 1961.

En 1971, au moment de la mise en œuvre de la politique régionale, de la législation en faveur des communautés de montagne, l'évolution du Frignano rappelle celle des pays agricoles de l'ouest de la France : même affaiblissement progressif des activités agricoles et rurales dont profite en partie la petite ville. Pavullo concentre une partie de l'exode qui se dirige vers les centres plus actifs et ses activités de services rayonnent sur un pays désormais dépourvu de centres élémentaires. Le blocage de l'évolution entre les deux guerres accroît ici l'intensité du processus dans la période récente.

Le ralentissement de l'exode observé entre 1971 et 1974 semblerait indiquer que la croissance de Pavullo, quoique plus forte, déstabilise moins l'économie montagnarde. Faut-il attribuer cette résistance des activités du pays aux impacts de la politique de la « comunità » (1) ou ne s'agit-il que de l'aboutissement des processus de l'exode qui n'ont laissé subsister que des activités plus solides ? Il semblerait que les actions en faveur de la montagne soient effectivement venues corriger les effets de la nouvelle affectation du Frignano dans la division spatiale du travail à l'échelle de l'Emilie-Romagne : le Frignano se transforme en aire résidentielle et de loisir dans sa partie haute montagne, alors que des structures agricoles plus productives remplacent la polyculture familiale en moyenne montagne. La capitale de pays subit plus cette évolution qu'elle ne l'oriente.

1. L'étoffement des activités de services

L'animation des marchés du samedi, l'allure imposante de la gare routière ne laissent aucun doute sur le dynamisme des activités de services de Pavullo. La croissance de la population de la petite ville, l'augmentation des revenus d'une agriculture plus productive et les retombées des activités touristiques expliquent l'essor des commerces et des services : 23 magasins d'habillement, 7 commerces de chaussures, 15 de ventes de meubles et d'appareils électro-ménager, Pavullo semble même saturée du point de vue commercial.

(1) Politique en faveur des communautés de montagne.

A) LES ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT A L'AGRICULTURE

La moyenne montagne est dominée par une économie herbagère dont l'essentiel de l'activité est orientée vers la production du fromage « grana ». Le Frignano appartient à la zone de production du parmesan qui connaît un essor certain depuis 5 ans. L'élevage des ovins devient plus intensif et en cinq ans les coopératives fromagères se sont multipliées (31 au total) dans les villages. Les commerces de Pavullo profitent de la commercialisation des productions agricoles et de la progression des revenus dans l'agriculture. Mais les effets induits par l'ouverture de la région agricole à l'économie de marché s'arrêtent là. Les négociants de Modène, première place italienne dans le marché de la viande, accaparent toutes les transactions dans le Frignano et les grossistes de la plaine contrôlent les circuits commerciaux dans la zone de Parmesan. Pavullo n'est ni un centre de transformation de produits agricoles, ni un centre d'impulsion pour sa zone rurale et se borne à assurer les activités de services à la population. En tant que centre administratif et capitale du comprensorio, elle gère les actions d'équipement de l'environnement rural et les programmes de reforestation entrepris par l'Etat qui emploient 700 à 800 personnes dans les huit coopératives forestières créées en 1971. Les politiques d'aides à l'agriculture, une constante dans les discours des responsables locaux élus d'une population encore à majorité rurale dans cette commune vaste, ne s'appuient que sur des actions d'accompagnement et ne maîtrisent pas les leviers essentiels tenus par les groupes financiers de la plaine.

B) LE TOURISME ET LA VILLEGIATURE

Petite station thermale, aujourd'hui centre de villégiature estivale, Pavullo entend maintenir sa place dans le tourisme vert qui triple le nombre des habitants et soutient une forte activité commerciale. Depuis quelques années le tourisme hivernal allonge la durée de la saison touristique. Mais les champs de neige sont éloignés de Pavullo qui n'a que les avantages du passage. L'activité touristique explique la localisation dans cette petite ville d'équipements de services rares comme un centre hospitalier spécialisé dans le traitement des accidents sportifs qui fonctionne pour l'ensemble de la région. L'impact du tourisme n'est pas négligeable si on en juge par la position des commerçants et de certains responsables qui n'envisagent la croissance industrielle qu'en harmonie avec le rôle touristique de Pavullo. Cette opposition tourisme-industrie a motivé des décisions dans l'aménagement spatial de l'extension de la ville.

2. La croissance industrielle dans un centre rural

Qualifier Pavullo de centre industriel n'est pas excessif en 1978. Dans la population agglomérée l'emploi industriel domine aujourd'hui, de plus l'aménagement d'aires attractives pour l'industrie représente l'effort essentiel des responsables. Le tableau des activités présenté ici permettra d'introduire l'analyse des politiques d'intervention en matière économique.

A) L'IMPLANTATION DE LA CERAMIQUE

Jusqu'en 1971, Pavullo subit un mouvement d'industrialisation qui transforme un centre de services en ville mono-industrielle. Le premier établissement s'installe en 1960-1961 et au cours des années 1961-1970, trois autres usines portent à près de huit cents personnes le total des actifs employés dans la céramique. Cette industrialisation résulte d'initiatives extérieures qui viennent à Pavullo valoriser les ressources

naturelles du sous-sol, utiliser une main-d'œuvre abondante et profiter des aides consenties dans une zone déclarée dépressive. En fait ce mouvement peut être assimilé à une décentralisation des établissements de Sassuolo, petite ville mono-industrielle où la céramique emploie 70 % des actifs dans 258 entreprises. Pavullo a attiré quelques unités pendant la période de croissance effrénée qu'a connu cette activité qui a augmenté ses actifs de 15 500 personnes en 10 ans, passant de 6 000 à 22 400 actifs. Les industriels de Sassuolo installés à Pavullo emploient une main-d'œuvre dont l'origine géographique est similaire à celle qu'ils employaient à Sassuolo. Ils ont créé des établissements proches de Sassuolo, mais 30 km plus à l'intérieur de la montagne, les conditions de mobilisation de la main-d'œuvre sont déjà plus avantageuses et surtout l'embauchage pour quelques petites usines diffère de la recherche d'une main-d'œuvre abondante qui prévaut à Sassuolo. L'entrée dans l'industrie s'accompagne d'une migration définitive vers Pavullo, les migrations alternantes et la double activité étant peu répandues.

TABLEAU 1

Les migrations journalières dans l'industrie de la céramique

Entreprises de céramique	Nombre de salariés	Nombre de migrants journaliers
Ceramica Mirage	132	24
Campanella nel Frignano	242	11
Grès Lux	174	26
Ceramica italiana	44	1

B) LE NOUVEL ELAN DES PETITES ENTREPRISES INDUSTRIELLES

Pavullo a bénéficié de l'essor des entreprises artisanales et des petites entreprises industrielles caractéristiques de l'Emilie-Romagne. Encouragés par les incitations de l'organisme régional, des artisans locaux ont développé leurs affaires et embauché deux, trois quatre personnes. Le secteur de la petite mécanique a ainsi créé plus de 200 emplois dans la ville de Pavullo. Ces initiatives locales touchent une gamme de fabrications très étendue : trois ou quatre artisans se sont regroupés pour construire des machines utilisées par l'industrie céramique, trois ouvriers d'une même famille, émigrés dans des entreprises de Bologne, ont ouvert un atelier de réparation et de fabrication d'amortisseurs, un autre a installé une usine de rechappage de pneumatiques, etc. Depuis 1971, soutenus par les organismes régionaux et par la municipalité de Pavullo, les initiatives des P.M.E. fournissent la quasi totalité des nouveaux emplois de Pavullo. La crise économique semble encore épargner ce secteur qui s'est placé dans des créneaux relativement sûrs et qui livre sa production sur des débouchés multiples qui dépassent parfois le cadre provincial et régional. Le secteur artisanal, comme les entreprises de céramique, profite de la faiblesse des salaires. Son dynamisme doit aussi beaucoup à la structure d'entreprises dont le personnel est à l'occasion composé des membres de la même famille. Le rôle des appuis mis en place dans son environnement immédiat semble avoir été le facteur essentiel de sa croissance et de sa résistance dans une période marquée, dans les autres régions, par l'accentuation de la concentration autour des grandes entreprises. A Pavullo, l'artisanat rompt la domination de la mono-industrie de la céramique en même temps qu'il s'harmonise avec la permanence des fonctions touristiques et de centre de services. Il apporte à la petite ville une stabilisation que la dépopulation du Frignano rendait problématique.

II. LES POLITIQUES LOCALES D'INTERVENTION

Le développement de l'artisanat, les efforts de valorisation des potentialités des régions agricoles par l'intermédiaire des compensatorio qui se mettent en place montrent que les principes définis à l'échelon régional passent au stade opérationnel. L'opposition politique entre les instances régionales détenues par le Parti communiste italien et le pouvoir municipal de Pavullo où la Démocratie chrétienne est redevenue majorité des petites villes d'Emilie qui sont gérées par le P.C.I. Pavullo n'est pas une exception et en tout état de cause le pouvoir de la région est sans commune mesure avec celui des communes qui d'une part ne contrôlent pas leurs ressources financières et d'autre part ne possèdent qu'une marge de manœuvre de plus en plus réduite par leur endettement. Pour relativiser encore l'influence de l'opposition politique entre les deux principales instances d'intervention au niveau local, il faut dire que l'actuelle municipalité de centre gauche était précédée par une municipalité communiste elle-même précédée par un intermédiaire centre-gauche. L'analyse des interventions de la municipalité indique des réorientations, en fonction de l'appartenance politique, plus nettes dans la conduite de l'urbanisation que dans les actions sur les entreprises.

■ LES POLITIQUES D'AIDES AUX P.M.E.

Les instances du pouvoir régional placent le développement des entreprises artisanales au premier rang des actions programmées dans le Plan pluriannuel d'Intervention d'Emilie-Romagne. Ces principes et leur mise en pratique, analysés dans le chapitre consacré à la politique régionale, trouvent un champ d'application privilégié dans les aires peu concentrées et dans les petites villes où l'emploi industriel est le plus souvent dispersé dans de nombreuses petites unités de production. Cette politique rencontre une sympathie certaine auprès des responsables locaux qui y voient la possibilité de conserver l'emploi et des structures de production moins fragiles que la grosse entreprise aux variations conjoncturelles. Le maintien et le renforcement du secteur artisanal sont perçus aussi comme un frein à la transformation des structures sociales et comme une résistance à la crise sociale par comparaison avec les grosses unités de production qui accroissent le salariat et le déracinement des individus.

A Pavullo se retrouvent les trois éléments fondamentaux de la politique en faveur des petites entreprises : les financements préférentiels de l'Etat et surtout de la région, les actions de la municipalité et les interventions d'organisations mixtes (Etat-régions-professionnels).

1. L'aménagement d'aires artisanales

L'aménagement de terrains industriels a engendré une dynamique réelle du secteur des P.M.E. La municipalité a délibérément choisi de n'équiper que des lots de superficie limitée strictement réservés aux petites entreprises. Cette orientation destinée à soutenir l'expansion des entreprises locales s'est progressivement affirmée au cours d'un débat sur les stratégies à conduire dans le développement de Pavullo. La création d'une zone industrielle aurait sans aucun doute multiplié les installations d'usines de céramique et accru le mouvement de concentration des actifs à Pavullo. Les enjeux des politiques soutenues d'une part par les repré-

sentants de l'ancienne municipalité de gauche qui prônaient l'arrêt de l'évolution vers la mono-industrie et d'autre part par les responsables de l'actuelle équipe qui ne refusait pas la croissance de tout le secteur industriel, se sont traduits dans les choix d'aménagement des aires d'accueil pour les industries. Le débat s'est superposé avec celui des actions en faveur de l'agriculture, secteur important, du moins électoralement, et avec celui de la préservation des atouts touristiques de la ville. Les premières décisions en faveur de la construction d'une zone artisanale et les premières réalisations se sont ajoutées au mouvement d'installation de nouvelles usines de céramique sur des terrains non aménagés en bordure de la ville. Secteur industriel et secteur artisanal s'étoffent donc en même temps jusqu'au blocage récent de toute nouvelle implantation d'usines de céramique. Toutes les tendances politiques représentées au Conseil municipal ont refusé en 1976 deux projets de construction d'entreprises de céramique dans les aires artisanales qui étaient les seuls espaces susceptibles de les accueillir. Cette décision résulte du choix clair des responsables en premier lieu de s'opposer à la progression de la mono-industrie dangereuse en cas de crise et qui contribue à accélérer la dépopulation du Frignano, en second plan de favoriser l'artisanat, et le fait de ne pas accentuer la pression des demandes de travail par quelques entreprises extérieures n'est-il pas un facteur favorable ?

Deux zones artisanales, soit près de cinquante lots de moins de 2 500 m² ont été aménagés par une société d'économie mixte qui réunit la Chambre de Commerce et d'Industrie de la province de Modène, l'organisme provincial et la commune. Les artisans achètent les terrains avec des préfinancements de l'Etat et des aides régionales, ils perçoivent, en outre, les primes à l'installation industrielle attribuées par l'Etat en fonction du classement de la commune parmi les aires dépressives. La région, par l'intermédiaire de l'E.R.V.E.T. ou de crédits émanant des Caisses d'Epargne locales, accorde à certaines entreprises des prêts pour les investissements consacrés à la modernisation des outils de production. Le total de ces aides semble non seulement avoir joué un rôle d'entraînement sur les entreprises locales mais aussi déplacé Pavullo parmi les zones d'expansion de l'artisanat régional. Des retours d'artisans émigrés dans les grandes villes et des installations de salariés employés hors de la commune ont été enregistrés. Cette réussite doit cependant beaucoup à l'organisation d'un environnement propice aux petites entreprises.

2. L'appui des organisations professionnelles

Parmi les facteurs de croissance du secteur artisanal, le rôle des organisations professionnelles tient une place difficile à mesurer. A Pavullo, la majorité des artisans adhère à la Libre Association d'Artisans et Petites Entreprises de Modène (L.A.P.A.M.) quelques uns à la Fédération des Artisans et Petits Industriels de Modène (F.A.P.I.M.), proche du P.C.I. et mieux implantée dans la plaine que dans la montagne. Ces groupements d'artisans n'ont aucun rapport direct avec la Chambre de Commerce et d'Industrie dont l'apathie est jugée sans complaisance. Leur compétence s'étend à de nombreux domaines. La L.A.P.A.M. assure tous les services administratifs des organismes communs aux P.M.E. de moins de 10 ouvriers, S.A.R.L. ou S.A. exclues ; gestion des caisses assurance-maladie, retraites, etc... Mais l'association remplit aussi de véritables fonctions d'assistance aux entreprises. Elle gère la comptabilité de chaque entreprise et met à leur disposition ses conseillers financiers et fiscaux. Elle peut aider les entreprises dans leur politique commerciale, enfin elle possède ses propres ressources financières qui en font une véritable banque de l'artisanat.

L'action de ses organismes est multiple et les impacts difficiles à apprécier. La L.A.P.A.M. constitue une véritable entreprise coopérative de gestion des entreprises au service de l'artisanat qui peut aussi compenser en partie l'absence des services qu'intègrent les grandes unités de production. Mais en plus, la L.A.P.A.M. n'annule-t-elle pas les désavantages de la non concentration en permettant aux P.M.E. de profiter de services, dont seules les entreprises des grandes villes usent : ces organisations corrigent-elles l'absence d'économies d'agglomération ? La possibilité d'obtenir des services communs dans les domaines administratifs, financiers, de profiter des réseaux commerciaux déjà établis, d'accéder à des financements préférentiels constituent autant d'obstacles en moins pour l'établissement à son compte d'un ouvrier, pour l'extension d'une affaire familiale. Faut-il rattacher le dynamisme de ces associations à l'ancienneté du mouvement coopératif en Emilie ou à la prise de conscience par l'artisanat de ses potentialités de développement dans cette région ?

L'action en faveur de l'artisanat et des P.M.E. se retrouve dans l'organisation du système scolaire. Dans cette ville, au 2^e rang après Modène pour l'équipement en établissements secondaires, l'académie et la municipalité ont ouvert une section qui forme annuellement 35 spécialistes des fabrications métalliques qui jusqu'ici s'embauchent sur place. D'autres interventions plus ponctuelles existent. Dans cette analyse des politiques d'aides aux P.M.E., la perception intuitive de l'effet d'un climat favorable à l'artisanat peut-elle être évoquée ? La réaffirmation des politiques régionales pour l'artisanat, les actions menées, les incitations locales et les réussites ont été de bons stimulants pour les chefs d'entreprises en période d'expansion de la production. La crise a ralenti les créations d'emplois, les installations d'établissements, mais n'a pas frappé les petites entreprises industrielles avec autant de gravité que les usines de la céramique. L'expansion construite sur l'artisanat ne suffit cependant pas à stabiliser l'économie du Frignano. Le choix d'une croissance des emplois moins rapide sur Pavullo signifiait que la montagne pourrait envisager de maintenir sa population...

■ LES POLITIQUES D'AIDE DANS LE CADRE DES PROGRAMMES EN FAVEUR DE LA MONTAGNE

Les actions pour lutter contre la dépopulation du pays appartiennent à des programmes d'intervention de l'Etat ou de la région dans l'agriculture. Il est trop tôt pour qualifier le rôle du comprensorio. Par contre, la poursuite de l'expansion urbaine de Pavullo est révélatrice des contradictions qui pourront naître entre l'affirmation du rôle de Pavullo et les programmes en faveur de la montagne. La majorité, dans l'équipe municipale de la ville, conduit une politique qui tend à accélérer la croissance de Pavullo. La région, l'opposition voudraient refuser le déséquilibre entre Pavullo et le Frignano en s'appuyant sur les possibilités d'actions contenues dans la loi sur les « communautés de montagne » (loi d'Etat 1972) et dans la loi sur la restructuration des exploitations agricoles (loi régionale, 1977). L'utilisation des ressources touristiques, la forestation des espaces incultes (22 milliards de liras dégagés pour les 10 communes du comprensorio), la restructuration du secteur coopératif fromager et les aides aux agriculteurs comptent parmi les premières initiatives de la région. La gauche et le P.C.I. demandent aussi que toutes les communes du comprensorio soient équipées en aires artisanales afin de renforcer la résistance des petites communautés villageoises de montagne. Le dynamisme de la construction à Pavullo semble infirmer les prévisions de ces actions : le petite ville capte une partie de l'exode du Frignano qui auparavant se dirigeait en totalité vers les grandes villes de la plaine.

■ LE CONTROLE DE L'ESPACE URBAIN

L'extension des zones urbanisées et surtout des quartiers de collectifs récents atteint une ampleur qui étonne dans une petite ville. Le dynamisme de la construction (60 permis de construire en 1970, 420 en 1977) s'explique par des constructions individuelles à la périphérie de la ville, par le saupoudrage de résidences secondaires dans la commune, mais surtout par la réalisation de programmes de logements où s'associent constructions des organismes sociaux et constructions privées. Si dans le domaine de la production industrielle, la marge d'intervention des municipalités a paru réduite par l'insuffisance de leurs ressources, il n'en va pas de même en matière de contrôle de l'espace urbain. La municipalité peut disposer d'un outil de planification comparable au P.O.S., le Plan régulateur qui règle la constructibilité dans les diverses zones, mais aussi du Plan commercial qui fixe l'évolution du secteur commercial. La faculté de s'associer aux réalisations de logements sociaux lui permet de peser sur le marché local du logement. Dans la gestion de l'espace de reproduction de la force de travail, les pouvoirs des élus locaux sont donc mieux affirmés.

A Pavullo, les choix de la municipalité centre-gauche en faveur d'une expansion rapide de la ville dans laquelle les promoteurs privés prennent une large part ne transparaissent pas dans les options du plan régulateur. Celui-ci n'existe pas. Le plan de construction, un plan d'urbanisme limité à l'espace construit, reste donc en vigueur et rend pratiquement impossible la construction en dehors du périmètre bâti de Pavullo. Au-delà, la superficie exigée par lot est supérieure à 10 000 m². Cette réglementation a eu pour effet d'augmenter le prix des terrains dans la ville et de provoquer une spéculation rapide au profit des détenteurs de patrimoines locaux et de promoteurs... extérieurs.

La politique municipale en faveur d'une urbanisation accélérée s'est appuyée sur l'aménagement d'une zone à urbaniser qui a été expropriée, achetée, lotie et revendue par la commune à raison de 30 % aux P.E.E.P. (Piani per Edilizia Economica e Popolare - Plan pour la construction économique et populaire), c'est-à-dire la proportion minimum exigée par la loi, et le reste aux promoteurs privés. Cette planification de la production de logements, non seulement accompagne la croissance de Pavullo, mais la devance si on se réfère aux programmes terminées récemment et non habités. L'offre de logements accroît les installations à Pavullo et donc l'exode du Frignano. Elle contrecarre les tentatives régionales du rééquilibrage de l'économie du pays. Elle fixerait même dans la petite ville des émigrés de Bologne et qui choisiraient la migration quotidienne moins onéreuse que la différence des coûts de location entre les deux centres.

La zone urbanisable, à la périphérie de la ville, modifie la répartition de la population dans l'espace urbain au détriment du centre ville où se concentre la totalité de l'appareil commercial. Les tensions commerçants-municipalité, qui auraient pu se renforcer avec la croissance de Pavullo, ont été désamorçées avec efficacité par le Plan commercial, véritable plan de stabilisation de l'équipement commercial au profit des gens en place. Dans son préambule, ce plan proclame la saturation en commerces de la place de Pavullo. Ensuite, il précise les quelques possibilités d'extension du secteur dans les quartiers récents et fixe les modalités du blocage dans le centre : exclusion des magasins surpermarchés et à prix unique, contraintes pour les nouvelles implantations et les délivrances de licences nouvelles, etc.

Cet exemple d'interventionnisme des pouvoirs locaux en faveur du commerce stigmatise les différences d'efficacité des politiques qu'ils cherchent à mettre en œuvre. Dans la production de l'espace urbain les choix de répartition des logements et des activités déterminent les prix

fonciers et les possibilités d'investissements. Dans la sphère productive ni le pouvoir municipal, ni les instances du pouvoir régional ne maîtrisent les investissements productifs. L'exemple de Pavullo montre que dans des conditions qui, au départ paraissaient défavorables, certaines interventions spécifiques jointes à des aides sectorielles et surtout appuyées par des organisations actives aboutissaient à des résultats. Ces résultats ne sont pas spectaculaires, loin s'en faut, mais n'était-ce pas le premier intérêt de Pavullo en Frignano d'illustrer un renversement de la tendance au déclin plutôt qu'un décollage spectaculaire, le second résidant dans la recherche d'une politique de développement à la fois de la petite ville et de son pays. Là, les effets sont moins probants.

Cento :

une industrialisation en milieu rural profond dynamisée par la seule initiative locale

I. UNE PETITE VILLE INDUSTRIELLE EN MILIEU RURAL

Cento est un des rares exemples de centres industriels dans la plaine padane. Un gros bourg agricole aurait été plus représentatif du type d'agglomération qui domine dans cette région agricole. Cento n'est pas Carpi. Peu de chose en commun en effet avec la cité mono-industrielle du textile située à vingt kilomètres de Modène sur l'autoroute qui conduit au Brenner. Cento, d'une part n'est pas une ville dominée par l'industrie ; son centre commercial, ses fonctions de services lui assurent un rayonnement notable sur un espace rural homogène. D'autre part, Cento est à l'écart des grandes aires de croissance : la voie Emilienne se situe à plus de trente kilomètres, l'autoroute Bologne-Ferrare à vingt kilomètres. Pourtant la dynamique de l'emploi industriel rapproche cette petite ville de la Cispadana des centres de la Via Emilia. L'intérêt de l'analyse des mutations d'une ville qui, au départ, ne semblait pas favorisée par sa localisation a justifié le choix de Cento. Comment une petite ville à l'écart des processus de croissance spontanée, dans une partie de l'Emilie marquée par l'exode d'une population agricole dense, a-t-elle été le siège d'un mouvement d'industrialisation qui a provoqué une réorientation de son économie traditionnelle ?

Les résultats des observations faites à Cento, des discussions menées avec les responsables régionaux, locaux, des interviews des industriels, des représentants des organismes financiers, des échanges avec les membres des partis politiques, ne démontrent pas l'efficacité des interventions des instances d'aménagement. Ils stigmatisent, encore une fois, le rôle déterminant des potentialités locales. L'originalité de Cento vient de l'utilisation par des initiatives locales de ces potentialités. A ce titre la petite ville paraît moins avoir subi un mouvement extérieur, mais en fin de compte, le contrôle du développement au niveau local n'y est pas plus net. Dans la mesure où les déséquilibres présentent moins d'ampleur que dans l'Apennin, où Cento ne profite pas autant des choix de développement régionaux que Pavullo, se pose la question de l'existence d'une authentique intervention des responsables locaux dans le domaine économique.

■ LA RESISTANCE DE L'ACTIVITE RURALE

La commune de Cento compte 27 091 habitants en 1971 dont près de 12 000 pour le seul centre urbain. La population de la partie rurale s'élève donc à 15 000 habitants. Elle était de 16 400 en 1951. La résistance de l'activité rurale y est remarquable. Elle s'explique par la survivance dans cette commune d'une pratique du Moyen Age qui fixe la population rurale sur la terre. Dans la « partecipanze » (1) de Cento ont été installés des colons défenseurs des marches de l'évêché de Bologne qui possédaient

(1) Partecipanze : aire rurale participant au système décrit ci-après de redistribution des terres.

l'usufruit des terres agricoles. Depuis des siècles et tous les vingt ans, les descendants mâles de la population installée dans la commune participent à la redistribution des terres par tirage au sort. Tous les ayants droit reçoivent une terre dont ils gardent l'entière propriété pour vingt ans. Leur seule obligation est d'habiter dans la partecipanze la cinquième année antérieure au tirage au sort. Le retour de population plus ou moins factice sur les lieux tous les vingt ans souligne l'intérêt des ayants droit pour cette micro propriété rurale. Ces titres de propriété redistribués à intervalles réguliers n'échoient pas qu'à des agriculteurs et commerçants, artisans descendants des premiers membres de la partecipanze ont droit aussi au tirage au sort.

Tout le paysage agraire porte la marque de cet héritage historique. Le parcellaire très émietté, la densité des constructions individuelles, l'intensité des systèmes de culture rappellent la permanence de la petite propriété pendant plusieurs siècles. Les conséquences sur l'activité économique se font sentir dans tous les domaines. Fixée par la propriété du sol, la population agricole a atteint une densité supérieure au potentiel productif de la terre. Ailleurs l'émigration règle ce hiatus. Ici la population a cherché dans des activités annexes les compléments de ressources. Ensuite, la croissance industrielle de Cento a renversé le poids de chaque composant de la double activité. La « partecipanze » est devenue le siège des seconds emplois, le travail artisanal ou à façon à domicile ou l'emploi dans une industrie constituant l'emploi principal. Mais la stabilité de la population, la cohésion de la collectivité et la relative aisance d'une main-d'œuvre ouvrière et propriétaire terrienne à la fois induisent de multiples effets : imposante puissance de la Caisse d'Epargne de Cento fondée au 19^e siècle et dont les 142 milliards de liras en dépôt en font une banque locale active, pesanteur de la « partecipanze » dans le jeu politique local, etc.

L'analyse de l'industrialisation de Cento et des politiques aujourd'hui mises en œuvre ne se comprennent pas sans la connaissance des spécificités locales produites par cette « partecipanze » :

- une surpopulation agricole qui a orienté très tôt les agriculteurs vers la recherche d'une seconde activité ;
- une main-d'œuvre d'ouvriers-paysans qui possède un patrimoine (terres et habitations) ;
- une collectivité unie autour d'intérêts qu'elle fait prévaloir dans la réorganisation des structures sociales urbaines ;
- un calme social reconnu par les principaux intéressés (employeurs, administration...).

■ LE PROCESSUS D'INDUSTRIALISATION

La transformation d'un bourg rural en centre industriel est passée par une longue phase d'équilibre entre les activités agricoles et la production de toiles avec le chanvre produit sur place. La complémentarité travail agricole - travail à façon à domicile ne date pas des dernières années. La rupture dans l'évolution économique de Cento est le fait de réussites successives d'artisans locaux qui ont su profiter des incitations nationales et des avantages de la présence d'une forte densité rurale.

1. La percée des capitaines d'industrie

Le démarrage de l'industrie manufacturière à Cento se place après la seconde guerre mondiale et la phase d'expansion maxima à la fin des années 1950. Les rythmes de cette croissance indiquent qu'elle est antérieure aux processus d'expansion diffusés depuis l'axe principal émilien.

TABLEAU 2
Rythme d'évolution des emplois dans l'industrie de transformation (%)

	1951-1961	1961-1971
Cento	+ 118	+ 23
Comprensorio « Plaine de Bologne »	+ 50	+ 64
Comprensorio « Agglomération de Bologne »	+ 71	+ 22

Cento connaît une industrialisation contemporaine de l'expansion de la Voie Emilienne. Par contre, après 1961, l'augmentation des emplois ralentit comme dans l'agglomération bolognaise et au contraire de la zone à proximité de l'axe de croissance, qui enregistre alors les plus forts rythmes de créations d'emplois. Le développement industriel de Cento s'inscrit dans la première période de l'expansion italienne, c'est-à-dire que les initiatives locales s'englobent dans un mouvement général qui intéressent d'abord les grandes villes et les régions déjà industrialisées de l'Italie.

Ces initiatives sont individuelles. A Cento, leur succès spectaculaire nourrit le discours sur l'aptitude des petites affaires familiales de l'Emilie à construire un réel essor industriel. Ferrari à Modène, Lamborghini à Cento, Fava encore à Cento, paraissent moins significatifs du dynamisme des entreprises de taille moyenne que de la réussite d'un petit nombre parmi l'ensemble des projets industriels. Derrière le récit de l'itinéraire de ces capitaines d'industrie transparaissent les facteurs favorables à l'installation d'unités productives.

A l'origine de la société Fava se trouve l'installation à son compte d'un artisan-plombier qui s'est reconverti, au moment des travaux de bonification en 1933, à la construction de systèmes pour l'élévation des eaux dans les aqueducs. Le nouveau pas en avant de l'entreprise de 3 ou 4 salariés se produit quand Fava en 1937 met au point une machine pour dessécher la pâte pendant la fabrication des pâtes alimentaires. Cette machine qui permet le passage d'une fabrication artisanale concentrée dans les régions à fort ensoleillement à une fabrication industrielle assure l'expansion immédiate de l'entreprise. Après la guerre, l'industriel occupe des bâtiments militaires et poursuit son expansion. La production de l'usine de Cento approvisionne les établissements de Milan qui contrôlent les circuits commerciaux. Depuis, les activités de l'entreprise Fava se sont multipliées, toujours selon le même schéma. La mise au point d'une technique dans l'établissement, les propositions d'un artisan à la recherche de financement font que l'affaire Fava s'adjoint de nouvelles activités. Aujourd'hui, le groupe est un des principaux employeurs de la ville avec des activités variées, depuis la fabrication des machines à dessécher les pâtes et des appareillages annexes (transporteurs sur tapis...), jusqu'à la fabrication de brûleurs de chaudières, en passant par la fonderie, la petite mécanique, etc... L'entreprise et ses filiales occupent près de 700 personnes et demeurent un affaire familiale contrôlée par son fondateur.

L'exemple de Lamborghini est identique. Lancée par un homme à partir d'une unité spécialisée dans la récupération du matériel de guerre,

l'entreprise Lamborghini a connu une expansion spectaculaire dans la construction des automobiles et des tracteurs. Après les sévères mesures de restructuration des années 1970-1971, l'entreprise occupe à Cento près de six cents salariés.

2. Les installations de petites industries de main-d'œuvre

A côté des initiatives des capitaines d'industries, fondateurs de l'industrie de Cento, s'ajoute un mouvement d'industrialisation créé par des petites et moyennes entreprises de fonderies de deuxième fusion qui, comme Lamborghini, travaillaient sur du matériel récupéré. Ces établissements emploient de la main-d'œuvre abondante qui subit de très dures conditions de travail et qui est mal rémunérée. Comme leur activité les éloigne des centres urbains, ces fonderies se sont implantées dans des aires rurales peuplées peu éloignées de la Via Emilia.

Deux explications reviennent en permanence dans le discours des industriels sur les causes de la croissance de Cento. En premier, le climat social dont le calme est attribué aux structures communautaires de la « partecipanze ». L'industrialisation serait la récompense du calme social à une époque où l'ensemble de la région était secoué par des luttes : « le civisme de Cento supérieur à la moyenne..., le calme de la population de Cento »... En second, la présence d'une main-d'œuvre nombreuse, formée au travail industriel pendant les années de fabrication à domicile.

La fonderie de seconde fusion a attiré des industries mécaniques plus transformatrices : quelques créations émanant d'artisans locaux comme la production de moteurs diesel pour les bateaux, de matériel d'excavation agricole.

■ LA RESTRUCTURATION INDUSTRIELLE

Les quelques exemples cités de réussite de petites entreprises artisanales qui ont atteint le stade industriel pourraient démontrer le succès de la politique de soutien aux P.M.E. adoptée par la région. Ces entreprises ont connu un essor bien antérieur à la mise en œuvre d'une politique régionale engagée en 1971. De plus, les tendances paraissent davantage à la concentration qu'aux créations de petites entreprises.

1. L'arrivée des groupes nationaux

Lorsque l'entreprise Lamborghini a été plongée dans des difficultés financières qui compromettaient la poursuite de ses activités, les négociations se sont déroulées avec l'Etat, sans intervention directe des niveaux régionaux. Les initiatives des instances locales se résument à l'action du maire auprès des administrations romaines pour activer les actions gouvernementales. Les aides financières ont permis à l'entreprise Lamborghini de restructurer ses unités productives dans une autre petite ville d'Emilie à quinze kilomètres de Cento (S. Giovanni). Les subventions accordées à Fiat ont accéléré le rachat de Lamborghini par cette entreprise, au moment où elle diversifiait ses productions en fonction de changements dans la répartition de ses capitaux. En 1978, Fiat-Tractor emploie près de 1 000 salariés. En huit ans, la nouvelle usine a augmenté de plus de 300 le nombre de ses salariés, en étendant son recrutement à l'ensemble de l'Italie. L'arrivée d'une firme nationale a bien provoqué un appel de main-d'œuvre extérieure. Les effets de l'installation d'une grande entreprise justifient les craintes des responsables locaux et

régionaux qui ne souhaitent pas accueillir de grosses entreprises. Les raisons sont différentes de celles invoquées à Pavullo. La déstabilisation de l'environnement de Cento est moins à craindre ici que l'arrivée d'une main-d'œuvre extérieure. L'artisanat ou les P.M.E. semblent plus aptes à mobiliser les ressources du bassin d'emploi local. Ces grandes entreprises entraînent, en cas de crise, des problèmes qui dépassent les possibilités d'intervention des pouvoirs locaux. La crise de la Montedison dans la ville voisine de Ferrare en constitue un bon rappel. Enfin, ces « grands » détruisent l'homogénéité du marché de l'emploi dans de petits centres industriels. Leurs ouvriers obtiennent, parfois après des luttes dures, comme à Cento, l'harmonisation de leurs contrats avec ceux de l'ensemble des établissements du groupe, c'est-à-dire des conditions de rémunération plus avantageuses que celles des petites entreprises locales.

2. La récente progression de l'artisanat

La tableau de l'emploi industriel à Cento indique l'importance du secteur artisanal et des P.M.E., qui ne se restreint pas aux branches traditionnelles de l'industrie manufacturière. Les entreprises de moins de 50 salariés procurent la moitié de l'emploi industriel, et la moitié encore des emplois de l'industrie mécanique (200 entreprises de moins de 50 salariés). L'artisanat travaille à l'aval des entreprises de fonderie de deuxième fusion qui récupèrent les ferrailles ou s'approvisionnent en fonte hors de la région. Son expansion devance de près de dix années la mise en place des politiques régionales mais elle s'appuie aujourd'hui sur l'ensemble des aides accordées dans l'Emilie-Romagne. Leurs productions desservent 22 % du marché local, 16,5 % du marché régional, 4 % du marché national. Le rôle économique de l'artisanat est donc loin d'être négligeable. Comme à Pavullo nel Frignano, ce secteur tient une large place dans les interventions des instances locales d'aménagement.

II. LES POLITIQUES D'INTERVENTION

Cento, au cœur de la plaine du Pô, a connu une industrialisation rapide qui range la petite ville parmi les centres privilégiés de la région cispadane. En 1978, le problème de la mobilisation des ressources locales ne se pose pas dans les mêmes termes qu'à Pavullo. La croissance des emplois a absorbé une large part de la surpopulation agricole et attiré une main-d'œuvre extérieure dans les activités les plus pénibles. Près de 500 immigrés du Sud s'emploient dans les fonderies ou dans d'autres établissements industriels. La première question posée aux responsables devient l'orientation de la poursuite de la croissance. Cento peut-il devenir un pôle de croissance dans cette partie de l'Emilie très rurale et qui paraît défavorisée, bien que les problèmes d'emploi s'y posent avec moins d'amplitude que dans la zone de Ravenna ? Ce problème renvoie à l'organisation régionale de l'Emilie ou des autres grands axes de croissance. Pour simplifier, c'est l'intégration de la région du Bas Ferrarais à la croissance de la Via Emilia. Liée à la précédente, la question des interventions directes en faveur de l'artisanat se rattache à la restructuration du tissu industriel dans la région cispadane, peu industrialisée et dominée par quelques grandes entreprises para-nationales greffées sur un milieu agricole. L'émergence des P.M.E. pourrait renforcer

la stabilité des structures productives dans la période actuelle de crise. L'analyse des politiques locales doit constamment se référer au contexte socio-politique très particulier de Cento. Pour souligner l'originalité de Cento il suffit de préciser que la municipalité est dirigée depuis de nombreuses années par un maire socialiste. Or, cette région du Ferrarais a été le théâtre de luttes agraires violentes, le parti communiste italien y détient la quasi totalité des pouvoirs locaux et provinciaux... sauf à Cento. La « partecipanze » explique l'absence de tradition communiste à Cento, elle introduit des correctifs dans les rapports sociaux, mais elle a aussi suscité des initiatives en faveur du développement des activités locales.

■ LE ROLE DES INITIATIVES LOCALES

Attribuer la croissance de Cento à la seule valorisation de certaines potentialités locales serait une exagération. Cependant les caractéristiques très diverses de cette communauté agraire, communauté de petits propriétaires terriens, ont joué un rôle essentiel dans l'industrialisation de la ville.

Cento a connu les premières créations industrielles après la guerre quand les régions de la plaine du Pô enregistraient des conflits sociaux aigus. L'attractivité exercée par cette « oasis de tranquillité politique » s'est combinée avec les avantages d'une main-d'œuvre nombreuse et déjà employée dans des tâches non agricoles. Le climat social de la « partecipanze » ne s'est pas heurté aux pratiques paternalistes des capitaines d'industrie qui ont développé leurs établissements à partir d'affaires familiales et en formant de la main-d'œuvre stabilisée dans l'entreprise.

Cette communauté a donné naissance à certaines pratiques et a engendré la création de certains équipements qui ont pris une part dans l'industrialisation. De l'école technique industrielle ouverte dès 1925 dans la ville sont sortis de nombreux artisans, aujourd'hui dirigeants de P.M.E. et associés, plus ou moins de façon symbolique, à la gestion de cette école. Plus remarquable est l'action de la Caisse d'Epargne de Cento dont l'architecture imposante atteste la puissance. Cette véritable banque fondée par les agriculteurs s'est constituée sur les dépôts des membres de la « partecipanze », puis sur les revenus de cette même « partecipanze » qui vend des terrains urbains et rachète des parcelles agricoles plus éloignées (les ressources ne peuvent pas être investies dans d'autres secteurs que les achats fonciers). La Caisse d'Epargne de Cento a soutenu le développement industriel par ses relations avec les plus grosses entreprises (quatre membres du conseil d'administration sur huit sont industriels à Cento) mais aussi par les prêts accordés aux travailleurs à domicile et par les financements aloués aux artisans qui exportent. Les aides aux travailleurs à domicile semblent avoir été efficaces. De nombreux travailleurs à façon de l'industrie du chanvre ont pu ainsi remplacer leur métier et produire du tricot de laine. Le manque d'informations sur les autres domaines d'action de cette banque ne permet pas de préciser les liens établis avec les autres branches de l'industrie, mais le niveau local paraît maintenir ses interventions alors que ses ressources lui ont ouvert d'autres sphères.

■ INTERVENTION SUR L'ARTISANAT AU NIVEAU REGIONAL

L'accent mis sur les politiques en faveur de l'artisanat dans cette étude sur les petites villes italiennes permettra de moins s'appesantir ici,

sur les formes d'application de cette politique. Les aides financières, l'activité des associations d'artisans structurées en fonction de critères politiques (1), leurs accords avec des coopératives de production ou de commercialisation se retrouvent dans la région de Ferrare. De même, la municipalité de Cento, dès 1958-1960, a aménagé des aires spécialement réservées à l'installation d'artisans, et au cours des dernières années près de 40 lots ont été vendus à des artisans locaux. L'exemple de Cento, ville industrielle, permet de poser la question de l'efficacité d'une politique nationale dont la priorité revient en permanence dans l'énoncé des objectifs régionaux.

L'un des éléments de réponse est livré par la croissance récente de Cento. L'essor de l'artisanat peut-il s'accommoder de la présence de grandes entreprises ? Les responsables locaux inclinent à penser que non. Mais derrière les justifications exposées se dissimulent d'autres analyses. D'abord des moyennes entreprises, sinon de très grandes, assurent une grande partie des emplois de Cento et ont nourri l'expansion. Paraître ne point souhaiter d'autres installations c'est surtout refuser l'aggravation des problèmes sociaux engendrés par le sous-équipement dans une ville déjà ouvrière qui en tout état de cause a peu de chance d'accueillir de nouvelles grosses entreprises. Ensuite, c'est prétendre à la maîtrise de la croissance industrielle. Possible à des degrés divers sur l'artisanat, ce contrôle est inopérant sur les grandes entreprises. L'exemple de la restructuration de Lamborghini a été significatif. Les choix ont dépassé les compétences des autorités locales et régionales et l'Etat est intervenu directement pour faciliter la reprise par Fiat. De la même manière, la municipalité peut difficilement s'opposer aux choix de l'entreprise Fava (chaudronnerie pour la fabrication des pâtes alimentaires) qui, par la constitution de réserves foncières, s'est assurée une marge de manœuvre et un contrôle de fait sur les futures implantations industrielles. Enfin, une forte structure artisanale est mieux à même d'utiliser les potentialités du bassin d'emploi que les grandes entreprises dont l'aire de recrutement déborde largement la région. Le souci évident de mobiliser les ressources locales et de retarder les processus de déstabilisation, une constante dans la politique émilienne est, peut-être, encore mieux formulé à Cento dans la mesure où un certain principe de cohésion, hérité de la « partecipanze », est pris en compte par toutes les idéologies.

En définitive, l'accent mis sur les initiatives en faveur de l'artisanat porte ses fruits car l'expansion de ce secteur nécessite des accompagnements. Le dynamisme des entreprises industrielles de plus grande dimension est basé sur des éléments qui débordent l'échelle locale et qui paraissent solides pour les établissements de Cento qui ont créé 230 emplois en 1975 et 1976.

■ INTERVENTION DANS LE CADRE DU COMPRESORIO

Cento est incluse dans le comprensorio de l'Alto Ferrarese où figure la ville de Ferrare (155 000 habitants). La municipalité juge mauvais ce découpage administratif qui regroupe la ville avec des communes plus éloignées qu'elle de la zone intermédiaire cispadane, c'est-à-dire de l'aire atteinte par la propagation des phénomènes de croissance autour de Bologne. Dans la phase d'établissement du Plan de comprensorio intégré dans le Plan régional, les responsables de Cento voudraient faire program-

(1) La Fédération Blanche, la Fédération Rouge.

mer l'ouverture d'un axe de communication qui désenclaverait la région cispadane. Cento et les autres communes proches ou dans la même localisation par rapport aux grands axes (Mirandola, S. Felice - S-Panaro, Finale Emilia) attendent beaucoup d'un axe rapide qui assurerait la liaison entre Modène-autoroute du Brenner et l'autoroute Florence-Bologne-Ferrare-Padoue. La réalisation de cette infrastructure qui assurerait l'intégration des confins de l'axe de développement Via Emilia dans les aires dynamiques ne s'envisage pas dans le cadre du comprensorio. Les actions des responsables politiques de Cento se résument donc à des actions politiques au sein des organismes régionaux pour inscrire cette réalisation dans le Plan régional. L'E.R.V.E.T., organisme créé par la région pour soutenir le développement industriel envisage d'intervenir dans le financement des travaux d'infrastructure d'aires industrielles à aménager dans la région cispadane. Ces premières actions, par l'intermédiaire d'une société d'économie mixte, se portent en priorité vers des zones de sous-emploi aigu, plus à l'est, vers la basse Romagne.

■ INTERVENTION SUR L'ESPACE URBAIN, AU NIVEAU COMMUNAL

Comme à Pavullo, les compétences de la municipalité s'exercent avec plus de netteté dans la gestion de l'espace de reproduction de la force de travail. A Cento, les problèmes de contrôle, moins urgents à résoudre que la pénurie de logements et d'équipements sociaux, posent, de gros problèmes. Comment en effet envisager une politique foncière dans la « partecipanze » ? Plus qu'une question d'écueils techniques, c'est de volonté politique qu'il s'agit. Cette analyse de l'évolution de Cento ayant privilégié l'étude des conditions de la croissance économique, on se bornera à indiquer les actions d'accompagnement des interventions économiques. Elles s'appliquent à trois domaines différents :

— La production de logements pour les ouvriers a été confiée à un organisme financé par l'Etat qui a assuré le quart des travaux et à d'autres entreprises dont les coopératives du bâtiment. Au total depuis vingt ans, 1 500 logements ont été livrés, la plupart dans des bâtiments collectifs regroupés dans des zones à urbanisation dense.

— La programmation des nouveaux équipements ne résoud pas les insuffisances de cette ville qui a consacré peu de place aux nouveaux quartiers, entre les habitations des « partecipanzes » et du centre historique. Le rattrapage du retard en matière scolaire et surtout sanitaire absorbe la majeure partie des ressources communales déjà réduites. Le sous-équipement est d'autant plus mal ressenti que les salaires sont bas et les conditions de travail dures. Les tendances politiques de la municipalité centre-gauche (démocratie chrétienne, parti socialiste) reconnaissent que les solutions au problème social deviennent prioritaires et doivent devancer les interventions économiques.

— La rénovation du centre historique se limite pour l'essentiel à une réorganisation des trafics et à l'ouverture de parkings auxquels il convient d'ajouter quelques restaurations. Comme à Pavullo, cette politique vise à rendre le vieux centre plus fonctionnel, c'est-à-dire mieux adapté à l'automobile pour accroître l'attractivité des commerces centraux.

La politique de gestion de l'espace ne s'appuie pas sur un document de planification de la croissance qui n'a pas encore vu le jour, sauf pour le centre historique. L'épineuse question de la réglementation foncière dans la « partecipanze » ne constitue pas la seule cause de retard.

Cento fournit un bon exemple d'industrialisation spontanée en milieu rural et d'industrialisation d'origine locale (1). La rapidité de la croissance

(1) Le cas n'est pas fréquent en France de voir réussir, sur une base locale et spontanée, la mise en place d'un tissu solide d'unités productives dans des petites villes en milieu rural à l'écart des aires de diffusion de l'expansion.

économique de l'Italie du Nord explique certainement ces dynamismes localisés. Mais Cento reste une exception dans les zones de l'Emilie à l'écart du grand axe de développement. La poursuite, certes ralentie mais réelle, du mouvement d'industrialisation, s'appuie ici encore sur l'essor de petites et moyennes entreprises qui utilisent à plein les ressources humaines du bassin d'emploi. La mise en œuvre d'une politique régionale en faveur de l'artisanat et la tentative de laisser à des unités administratives de dimension réduite (les comprensori) quelques compétences en matière de planification soutiendront-elles un mouvement qui confère une originalité certaine au développement de l'Emilie-Romagne ?

Tableau comparatif
sur
les niveaux et objectifs d'intervention
sur les villes étudiées

		SUD-EST ANGLAIS	
		SUDBURY	FAKENHAM
Interventions de type économique	Agent d'intervention	Grand Conseil de Londres (G.L.C.).	District
	Cadre institutionnel	Contrat d'expansion (1952)	Plans structuraux. Points de développement.
	Actions	Mise en place d'une zone industrielle (mono-industrie + petites industries). Mise en place d'une zone résidentielle.	Implantation de petites industries de main-d'œuvre diversifiées.
Aménagement urbain	Agent d'intervention		Comté.
	Cadre institutionnel		Plans locaux.
	Actions		Contrôle urbain.

Problèmes majeurs depuis la crise	Emplois des jeunes et des femmes. Restructuration urbanistique du centre-ville. Renégociation du contrat avec Londres.	Renforcement des emplois tertiaires.
-----------------------------------	--	--------------------------------------

BAVIERE		EMILIE - ROMAGNE	
SCHONGAU	PENZBERG	PAVULLO NEL FRIGNANO	CENTO
Bund-Land.	<p>Multiplés : Bund-Land-Kreis-Oberkhole.</p>	Etat - Région (ERVET).	Région (ERVET).
Programme d'urgence (zone d'accueil des réfugiés). Plan cadre commun Bund-Land (1972).	Programme en faveur des régions affectées par disparition d'activités traditionnelles.	Aides globales en faveur des communautés de montagne (1971). Plan régional (1971).	Politique régionale (1971).
Implantation d'industries de main-d'œuvre.	Développement des activités de services. Plus grande diversification industrielle.	Restructuration des exploitations agricoles. Forestation des terres incultes. Développement du tourisme. Implantation de P.M.E. industrielles et artisanales.	Aides aux P.M.E. Politique d'incitation à l'installation de groupes nationaux.
Kreis.	Kreis (Municipalité).	Municipalité. Organisations professionnelles.	Commune.
Rénovation du centre-ville. Aménagement de parcs industriels. Développement des équipements urbains.	Programme de rénovation Bund-Land-ville. Aménagement de l'espace urbain. Création d'un centre-ville.	Aménagement d'aires artisanales. Contrôle de l'espace urbain (Plan de Fabrication). Contrôle de l'espace commercial (Plan Commercial).	Contrôle de l'espace urbain. Politique d'équipements. Rénovation du centre historique.
Amélioration de l'attractivité industrielle au profit de l'attractivité commerciale. Déplacement des fonctions administratives.		Développement de la ville de Pavullo au détriment du Frignano.	

Conclusion

De l'analyse des politiques locales mises en œuvre dans les petites villes de trois pays européens ressort une constatation déjà énoncée.

Les moyens à la disposition des responsables locaux sont insuffisants pour infléchir ou corriger les tendances spontanées de la croissance économique.

Les petites villes subissent les inconvénients de leur environnement comme elles en profitent des avantages. Elles subissent les stratégies des entreprises, elles subissent aussi les effets pénalisants des décisions de l'Etat orientées, dans la majorité des cas, par la recherche d'une efficacité maximale dans des champs d'intervention qui débordent l'horizon d'une petite agglomération. Leur poids sur les mécanismes qui règlent la distribution spatiale des investissements, des aides, etc, compte assez peu ou a compté assez peu. Dans ces conditions parler de dynamisme local pour une petite ville serait-il dénué de sens ? Leur dynamisme ne serait-il pas réduit à l'accaparement des miettes laissées par une répartition défavorable de la croissance ?

Il n'est donc pas possible d'envisager l'autonomie d'intervention des instances locales d'une petite ville de la même façon que dans une grande ville. Et dire ceci n'est pas une formulation destinée à diminuer l'intérêt d'une étude des actions entreprises dans ces petites agglomérations, mais c'est réaffirmer les oppositions créées par les mécanismes de la croissance depuis de nombreuses années. La concentration des investissements au profit des zones de forte concentration et de déclin concomitant des régions rurales caractérisent le modèle de développement qui avec rapidité a dessaisi les zones marginales de réels pouvoirs de contrôle sur l'évolution des structures économiques locales. Si une seule conclusion devait être tirée de cette étude comparative, c'est bien l'unanimité des élus des petites villes à reconnaître l'impuissance des institutions locales à corriger les mécanismes centralisateurs qui les desservent au moment où, par ailleurs, les exigences de la population poussent à une maîtrise accrue sur la gestion de l'espace urbain. Derrière cette évolution, n'est-on pas en droit de se demander dans quelle mesure le renforcement des pouvoirs des élus locaux dans la gestion de l'espace de reproduction de la force de travail n'est pas, lui-même, un outil octroyé pour mieux gérer les tensions sociales engendrées par des logiques qui au sein de la sphère productive échappent en totalité à tout contrôle des systèmes régulateurs ?

Dans ces conditions, en l'absence de maîtrise sur le système économique, le dynamisme local est cantonné aux tentatives des politiques de gestion de l'espace urbain et elles ne s'attaquent pas aux mécanismes qui régissent le système économique local. Les analyses du dynamisme local tendent aussi à survaloriser le rôle personnel des élus. Faute de mieux, l'aptitude de l' élu à arracher des moyens extérieurs, régionaux ou nationaux, devient un critère d'appréciation de l'ampleur des interventions du pouvoir local en matière économique. Un succès dans la quête d'un établissement industriel à la recherche d'une localisation possible, une réussite dans les démarches pour obtenir une subvention d'équipement,

un contrat, etc, et toute autre action qui s'insère dans l'exercice des fonctions du notable seront considérées comme l'aboutissement d'un dynamisme qui rejaillit sur l'ensemble de la collectivité locale. Dans les monographies réalisées dans différents pays européens, cette dimension locale n'est pas oubliée : la personnalité de l'élus de Fakenham expliquée, sans aucun doute possible, la place accordée à cette petite ville dans le plan élaboré par l'administration et les élus du comté. De même il a été fait mention des interventions politiques dans la répartition des subventions d'équipement sur les programmes urbains de Schongau ou Penzberg. Chaque fois, la place des interventions personnelles a été minimisée de façon volontaire. Qu'aurait en effet apporté une comparaison des rôles des personnalités dans la conduite des politiques locales des différents pays d'Europe ? Au contraire, toute la place qu'elles méritaient a été accordée aux actions urbanistiques quand elles s'inscrivaient dans une politique globale, quand l'aménagement urbain était conçu comme un outil efficace pour les politiques d'expansion des activités locales. Dans ce cas, elles ont fait l'objet d'un exposé détaillé. La prise en compte par les responsables locaux de leur possibilité d'intervention sur le système économique par le biais du contrôle de l'espace urbain est une constante retrouvée dans l'attitude de toutes les municipalités rencontrées. Il ne semble pas que cette observation puisse donner lieu à un développement important dans ce chapitre de conclusion. Cette position des élus n'est ni nouvelle, ni spécifique aux petites villes. Si les personnes interviewées insistent sur l'efficacité de certains moyens contenus dans l'arsenal des mesures de la planification urbaine, en particulier en République fédérale allemande, ou en Grande-Bretagne, c'est avant tout en fonction du degré d'urbanisation de certaines régions. L'acuité des problèmes fonciers ou la nécessité d'une programmation des dépenses budgétaires peuvent influencer davantage que les préoccupations économiques sur les positions des responsables de l'aménagement des petites villes.

— L'apport le plus important de cette étude intéresse les conditions d'émergence d'une politique des petites villes dans les trois pays étudiés. Dans aucun des pays n'existe en 78 une politique spécifique aux petites villes, ou tout au moins une action quelconque pouvant émaner des instances d'aménagement sous le nom de politique en faveur des petites agglomérations. Mais, conclure cette étude comparative sur le seul examen des législations actuelles serait une vision schématique des orientations présentes des politiques d'aménagement dans ces trois pays. Le rapport de la Commission Hunt comme le rapport de l'East Anglia en Grande-Bretagne réclament des actions spécifiques pour les petites villes. Ainsi, alors que les mesures tournées vers les régions économiquement déprimées constituent l'essentiel des actions de l'Etat, s'exprime une revendication pour des opérations plus concentrées sur des localisations précises. En République fédérale allemande, la politique des pôles de croissance tend à se substituer à celle mise en œuvre dans les régions moins développées et à se superposer dans les régions frontalières aux avantages offerts aux nouvelles installations industrielles. En Italie, la politique régionale pour le Mezzogiorno domine encore toutes les autres interventions de l'Etat, mais les régions, et l'Emilie-Romagne en particulier, instituent des procédures d'aménagement qui privilégient les aires peu concentrées et se soucient de mieux répartir la croissance au bénéfice des petites villes.

Qu'elles soient en préparation ou déjà expérimentées, les mesures qui visent à rompre le cours des processus de concentration dans les grandes villes et à revitaliser les aires rurales sont envisagées dans les trois pays étudiés. Les modalités de ces politiques présentent un intérêt certain, en particulier celles qui sont lancées en Emilie-Romagne et qui diffèrent radicalement des pratiques utilisées ailleurs. Elles feront l'objet de rappels dans cette conclusion qui met l'accent sur l'analyse des logiques en vigueur. Ce virage amorcé dans les politiques nationales ou régionales

est révélateur de l'actuelle importance accordée aux petites villes dans les schémas d'aménagement.

Le diagramme des interventions de l'Etat par l'intermédiaire des politiques d'aménagement laisserait envisager que les politiques en faveur des petites villes viennent compléter une panoplie de mesures déjà conséquente. Après les politiques contre les disparités régionales, après les politiques de décentralisation, après la politique des métropoles d'équilibre, etc., de nouvelles actions combleraient les derniers vides d'un territoire tout entier intéressé par l'intervention de l'Etat sous des formes diverses. Il ne manquait plus qu'une seule action spécifique pour que tout le territoire soit couvert, désormais elle existe, c'est la politique en faveur des petites villes! Cette vision des politiques d'aménagement tend à assimiler l'évolution des interventions de l'Etat à la mise au point progressive d'une action globale et homogène. Quelles qu'en soient les raisons, sous la poussée de revendications des pouvoirs locaux qui s'additionneraient et réclameraient davantage de l'Etat, ou encore pour accompagner les intrusions de l'Etat à tous les stades du processus d'accumulation, l'intervention du niveau central s'effectuerait partout. Représenter la politique des petites villes comme une étape supplémentaire de l'aménagement du territoire c'est prolonger dans le temps des processus qui ont prévalu pendant les années 1960-1970. Les résultats des enquêtes effectuées dans trois pays européens indiqueraient plutôt le contraire : le problème des petites villes et l'éventualité d'une politique des petites villes posent la question de la mise en œuvre d'une véritable politique en faveur des aires à l'écart des grandes concentrations. Il s'agirait d'une rupture par rapport aux orientations précédentes. En Italie, comme en Allemagne ou comme en Grande-Bretagne, la recherche d'un aménagement soucieux de sauvegarder les ressources disponibles hors des grandes aires urbaines conduit au choix d'une stratégie plus sélective : la dispersion des aides destinées à freiner la revendication des zones défavorisées est rejetée pour son inefficacité au profit d'interventions groupées sur des points centraux susceptibles de dynamiser leur environnement. Que ce soient les pôles de croissance de l'Allemagne fédérale ou du Norfolk, que ce soient les comprensori d'Italie, avec des modalités diverses et des buts différents, toutes les procédures cherchent à définir l'unité spatiale de programmation la plus apte à mettre en œuvre et à valoriser les aides disponibles de l'Etat.

Dans les trois pays européens, l'organisation d'une distribution des aides de l'Etat limitée à quelques centres n'est véritablement mise au point qu'en République fédérale allemande, et encore, avec toutes les restrictions qui peuvent être apportées dans un pays où le principe de la libre entreprise ne saurait être altéré par des aides de l'Etat. Les programmes d'action régionale depuis 1975 distinguent des pôles de développement à l'intérieur des zones aidées couvertes par le système commun au bund et aux Länder. Les trois cents pôles de développement retenus concentrent désormais la totalité des aides autrefois dispersées sur les deux-tiers du territoire. Au nom de l'efficacité, le nouveau système d'intervention fonctionne sur des objectifs spatiaux précis, retenus pour leur aptitude à maximiser les effets des aides de l'Etat et des régions. Il s'agit en l'occurrence d'une réorientation des politiques de soutien au développement économique régional, et, même si l'ampleur ne doit pas en être exagérée étant donnée la timidité de la politique allemande dans ce domaine, la rupture est nette avec les procédures antérieures qui prenaient en compte la totalité de l'espace au sein des aires défavorisées. L'évolution n'a pas atteint le même stade en Grande-Bretagne ou en Italie. L'ampleur des déséquilibres régionaux en Grande-Bretagne et en Italie a suscité des politiques d'action à l'échelle régionale qui demeurent le fondement des interventions de l'Etat. Cependant, l'institution de la COSIRA, Conseil pour les petites industries et les zones rurales, les recommandations des diverses commissions, les plans de développement élaborés dans les assemblées de comtés, vont dans le sens d'interventions dans

des régions qui, sans être globalement en recul, subissent des mécanismes de croissance qui désavantagent les aires moins urbanisées. Si l'Etat répond négativement à ces demandes régionales et se retranche derrière l'urgence des problèmes des vieilles régions industrielles, il encourage les comtés à promouvoir des actions pour dynamiser les zones rurales. En Grande-Bretagne, lorsque les régions choisissent les centres qui recevront des aides spéciales, cette action ne s'inscrit pas dans un programme national, elle reste annexe par rapport aux politiques pour les régions défavorisées.

Sans être aussi clair qu'en Grande-Bretagne et surtout en Allemagne fédérale, ces choix d'orientation de l'aide de l'Etat ou des régions contrastent avec le saupoudrage et introduisent une rationalisation basée sur l'efficacité : « Nous pensons que les aires rurales seront aidées au mieux si les ressources disponibles sont concentrées sur un nombre limité de localisations plus que si elles sont dispersées sur l'ensemble du territoire concerné » (rapport de la commission Hunt). La sélectivité est encore plus affirmée en Allemagne fédérale où les pôles de croissance sont définis par des méthodes objectives : distances, marché du travail, équipements disponibles, etc. Dans les deux pays où la métropolisation du territoire est achevée, il s'agit de maintenir la trame urbaine susceptible de préserver la résistance d'un secteur rural, certes menacé par la poursuite de la concentration dans les grandes villes, mais déjà fort amenuisé et toujours à proximité des centres urbains conséquents. Si dans des régions d'Italie, les similitudes avec les cas précédents posent les problèmes de l'aide à la croissance dans les mêmes termes, dans de nombreuses autres régions, les interventions nécessaires doivent résoudre les conséquences des mutations de l'économie agricole, qui, au même titre que les processus des régions déprimées de Grande-Bretagne, se soldent par la régression des emplois à l'échelle d'une région toute entière. A l'échelle des orientations nationales des politiques d'aménagement, la comparaison des opérations relatives aux petites villes, n'autorise pas d'autres conclusions. Il n'y a pas de politiques des petites villes mais, une évolution, plus ou moins sensible, vers des interventions localisées et concentrées qui contrastent avec la précédente homogénéité des actions de l'Etat à l'intérieur de vastes périmètres. Et ces nouvelles aides n'annulent pas les précédentes : quand des aides spécifiques aux agglomérations de taille réduite existent, elles ne remplacent pas les actions régionales ; quand les aides sont destinées à des petites villes déjà englobées par d'autres programmes d'aides, elles ne concernent pas les mêmes objectifs.

— Les autres constatations à retenir dans cette étude comparative intéressent les procédures d'interventions qui, sans porter le nom de politiques en faveur des petites villes, s'intègrent dans les politiques locales ou dans les actions concertées entre les différents niveaux de l'appareil d'Etat. Dans tous les pays, la recherche de l'unité administrative la mieux adaptée à l'exercice des compétences des autorités locales est une constante dans les politiques de l'Etat et même des régions en Allemagne fédérale ou en Italie. Les solutions appliquées ou envisagées diffèrent selon les pays. Elles s'opposent même pour la Grande-Bretagne et l'Allemagne d'une part, et l'Italie d'autre part. Les premiers pays ont réglé la question avec rapidité par voie législative et en accord avec les projets gouvernementaux qui ont triomphé des oppositions et abouti à une nouvelle carte administrative. Les petites communes sont déssaisies de leurs prérogatives au profit des districts en Grande-Bretagne. Les communes allemandes gardent leurs pouvoirs mais les plus petites ont disparu ou se sont regroupées. Les impératifs de la rationalisation de la gestion administrative et financière ont été appliqués au nom de l'efficacité des pouvoirs : les districts ou les communes puissantes deviennent des unités spatiales susceptibles de coïncider avec des unités de programmation et d'aménagement.

Le contraste avec la situation de l'Italie est évident et les difficultés qui se profilent à l'annonce de possibles réformes administratives ne présagent pas des modifications rapides. Lors de l'établissement des comprensori, opération généralisée en Italie, la volonté de susciter des découpages adaptés à une opération d'aménagement ne manque pas d'évoquer la mise au point d'échelons administratifs efficaces. L'exemple des comprensori d'Emilie-Romagne est démonstratif. Le comprensorio de Pavullo nel Frignano est défini comme la plus petite unité possible de programmation, c'est-à-dire, comme l'espace pouvant constituer une unité rurale homogène qui gravite autour de son petit centre urbain : les besoins en équipements, les aides économiques seront définis dans ce cadre par les représentants de la population. En fait, une unité administrative est créée en référence à l'efficacité de la gestion et sans présager de l'organisation du futur comprensorio, qu'il ne paraît pas dénué de sens de rapprocher des grandes communes allemandes.

Ici aussi la recherche d'une entité spatiale ayant les moyens de sa politique vise à dépasser les limites administratives existantes. Mais par rapport à la vigueur des mesures appliquées en Gande-Bretagne ou en République fédérale, l'exemple italien peut laisser croire que les limites des comprensori fluctuent en fonction de nombreuses opportunités y compris, peut-être, l'éventualité d'une future réforme administrative.

— Efficacité des aides octroyées par l'Etat ou efficacité administrative des plus petits échelons à qui sont affectées ces aides et qui mobilisent les ressources locales, la modulation des politiques d'aménagement pose dans tous les pays étudiés la question des rapports entre l'Etat central et les pouvoirs locaux. L'interventionnisme des collectivités locales en matière économique s'affirme de plus en plus. Les monographies en rendent compte, bien qu'elles illustrent avec précision comment les acteurs du système économique ont valorisé tel ou tel avantage suivant l'état de développement des forces productives et surtout suivant les décalages entre l'évolution du système dominant et l'évolution du système local parfois encore imprégné par le mode de production précédent dans des petites villes défavorisées dans la logique des processus qui conduisent à la concentration.

L'affirmation du rôle des petites collectivités locales en matière économique est un fait, quelles que soient les restrictions apportées au contenu de leur action du début de cette conclusion. Sans émettre de jugement de valeur sur l'efficacité de leurs interventions, les monographies illustrent la part essentielle prise par certaines municipalités dans la poursuite de la croissance économique de certaines villes. Il semble que les petites collectivités locales perçoivent leur influence parmi les autres agents économiques et s'efforcent de la renforcer. Malgré leurs moyens réduits, les collectivités locales, surtout la municipalité, paraissent en mesure de saisir les données d'un marché de l'emploi quantitativement réduit. Dans le cas de mono-industrie ou de présence d'une importante activité concentrée en un seul établissement (MAN à Penzberg, CAV à Sudbury), la sensibilité de l'emploi aux fluctuations des activités de l'établissement est évidente et perceptible par toute la population. Mais, dans les situations où l'emploi est plus diversifié, les désajustements conjoncturels sont mieux perçus dans une formation sociale de petite dimension. Bien sûr, une meilleure perception des problèmes n'assure pas de façon automatique un meilleur contrôle de la situation, mais dans beaucoup d'exemples, elle a permis aux responsables locaux de mesurer les limites de leurs possibilités d'intervention. Leur impuissance à juguler une crise de l'emploi engendrée par les difficultés de grandes entreprises, souvent extérieures et confrontées à des situations délicates aussi ailleurs, leur fait apprécier l'influence qu'une municipalité peut exercer sur de petites entreprises. Quand le notable de Fakenham devenu chef exécutif du Conseil de District du North Norfolk exprime sa préférence pour l'installation de petits établissements dans la petite ville qu'il administre, il ne

fait pas que défendre la persistance des structures sociales actuelles. Quand le maire de Cento comme la majorité des élus de l'Emilie-Romagne, dit sa volonté de promouvoir le développement de petites entreprises, quitte à limiter l'expansion des plus grandes, il ne sous-entend pas seulement qu'à cette condition la stabilité sociale sera garante de la stabilité politique. Certes, derrière cet apparent refus de la grande unité de production qui amoindrirait le contrôle des instances locales, se masque peut-être la reconnaissance de l'évidente impossibilité à l'installation d'une grande entreprise. La perspective d'une meilleure prise sur l'économie locale oriente les actions des municipalités qui sont désireuses de se prémunir contre des crises trop amples pendant une période où elles ont entrepris des politiques d'équipement qui pèsent sur leurs budgets et qui supposent donc le maintien des activités au moment où domine l'incertitude. Outre la poursuite de politiques d'équipements qui accroissent leur attractivité sur des activités créatrices d'emploi, ces petites collectivités sont attentives à toute proposition qui pourrait corriger l'insuffisance des disponibilités budgétaires. Dans quelle mesure la mise en œuvre d'une politique qui s'adresse à des niveaux de gestion de petite dimension ne contribue-t-elle pas à accentuer l'ambition des petites collectivités à maîtriser des processus économiques qu'elles ne pourront contrôler faute de moyens ? Proposer à un échelon de l'appareil d'Etat, la commune, le comprensorio, le kreis, le district, de programmer son développement en établissant soit le cadre territorial de son action, soit le plan d'utilisation du sol en liaison avec un plan de financement et une prévision budgétaire, de façon plus générale opter pour la définition d'objectifs d'intervention et d'aménagement au niveau local le plus approprié, n'est-ce pas introduire la recherche d'une efficacité à l'intérieur d'une nouvelle structure et n'est-ce pas susciter l'apparition de nouveaux modes de régulation ? La répétition de la volonté de l'Etat de décentraliser certains choix en matière de politique régionale et d'aménagement du territoire vers les régions et vers les communes, renforce ces interrogations. Cette décentralisation est effective en République fédérale où les communes possèdent certains moyens pour conduire des interventions en matière économique. L'empressement des états à concéder à d'autres échelons la mise en œuvre de politiques locales, politiques pour les petites agglomérations au comté de Norfolk, politique d'aménagement aux régions en Italie, semble suggérer que le pouvoir central tente de réduire son implication dans des actions qui nécessitent des arbitrages et qui apparaissent comme des correctifs aux mécanismes de l'économie. Ce recul peut aussi correspondre à un désengagement relatif de l'Etat compensé par l'affirmation des prérogatives des collectivités locales en matière économique. Dans une phase où les difficultés économiques se multiplient et où les flux de main-d'œuvre bloqués ne peuvent corriger les crises locales, l'aptitude des municipalités à atténuer des tensions très vives peut constituer un élément décisif pour la gestion des bassins d'emplois.

— Ces considérations sur le contenu et la signification des politiques en direction des petites agglomérations renvoient à des stratégies qui sont déjà remises en cause. Tant que la crise économique était perçue comme un phénomène passager, elle ne suscitait que des interrogations sur les orientations des politiques d'aménagement. Mais dès 1976 et surtout à partir de 1977 et à la parution des premiers indicateurs de l'activité économique qui montraient un redressement plus lent que le rythme prévu, les propos qui remettent en cause les politiques de répartition de la croissance se multiplient. En Italie, l'évolution de la situation économique relègue au second plan la question régionale et les problèmes d'aménagement y compris en Emilie-Romagne que les structures protègent en partie de la récession. Même en Bavière, les représentants de Munich reviennent sur les actions en faveur de la décentralisation et des petites villes pour réclamer la relance de politiques qui avaient su allier concentration urbaine et croissance économique

rapide. Cette attitude face au ralentissement de la croissance économique détruit en partie les conclusions précédentes qui attribuaient à certains aspects des politiques de l'Etat en faveur des collectivités locales, les avantages d'une décentralisation opportune en période de crise économique et de tension dans les petites agglomérations. De telles contradictions sont ressenties par les élus locaux qui jugent indispensable d'accroître leur emprise sur le système économique pour dépasser les seules améliorations du cadre de vie et conduire une réelle politique urbaine, mais qui constatent que l'essentiel de leurs interventions se résume à préserver ce qui peut l'être.

ANNEXE :

**INSTITUTIONS ET ORGANISMES
DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE**

— EN GRANDE-BRETAGNE

— EN REPUBLIQUE FEDERALE ALLEMANDE

— EN ITALIE

Dans les trois pays, Grande-Bretagne, République fédérale allemande, Italie, l'actuelle politique d'aménagement du territoire est l'aboutissement de politiques successives qui à l'origine ont été conduites pour remédier aux déséquilibres excessifs créés par les fortes croissances des grandes régions urbaines. Les programmes en cours incorporent encore des orientations définies autour des années 1950 et très souvent les procédures administratives ne rompent pas avec celles mises en place pendant la lutte contre le sous-emploi dans les régions déprimées de Grande-Bretagne, contre la répulsivité des zones frontalières orientales en R.F.A. ou contre les difficultés du Mezzogiorno en Italie.

Pour comprendre les politiques menées en faveur des petites villes en 1978, la connaissance du cadre général d'intervention de l'ensemble des acteurs, depuis les collectivités locales jusqu'à l'Etat, s'avère indispensable. Un bref rappel des principes de l'aménagement du territoire dans les différents pays complètera donc l'analyse des politiques plus spécifiques aux aires peu concentrées.

Au cours des enquêtes, l'importance des différences dans les structures administratives des pays a éclaté. En particulier l'échelon intermédiaire essentiel entre l'Etat et les collectivités locales, la région parfois, le département dans d'autres pays, paraît tenir ou être appelé à tenir un rôle grandissant. Après avoir élaboré la synthèse, il a semblé intéressant de proposer quelques comparaisons entre les organisations administratives de chaque pays pour souligner les variations dans le cheminement des programmes d'intervention entre le sommet de la pyramide et les communes. Tous les pays entreprennent ou ont avancé une réforme administrative des échelons inférieurs et ces réformes paraissent déjà une politique d'aménagement aux effets déterminants.

I. INSTITUTIONS ET ORGANISMES DES POLITIQUES D'AMENAGEMENT

Dans les trois pays étudiés, l'attribution des compétences en matière d'aménagement du territoire respecte la hiérarchie des découpages administratifs. Aucun échelon supplémentaire n'est institué à côté des échelons existants. Ceux-ci, à l'occasion de la mise en place de politiques d'aménagement, reçoivent de nouvelles attributions qui ne bouleversent pas les rapports entre échelons. La permanence des structures administratives est commune à tous les pays, le lancement des réformes administratives ou des modifications des découpages territoriaux aussi, même si la Grande-Bretagne et la République fédérale allemande semblent en avance dans l'application de mesures qui ne sont qu'au stade de l'ébauche en Italie et en France. Après plus de vingt années d'existence de politiques spatiales, il semble que la recherche de moyens pour rendre plus efficaces les actions programmées au niveau le plus fin du découpage territorial soit une des dernières étapes dans l'élaboration d'une structure homogène qui contrôlerait les actions d'aménagement jusqu'aux niveaux en contact avec les traductions concrètes des décisions émises au niveau central.

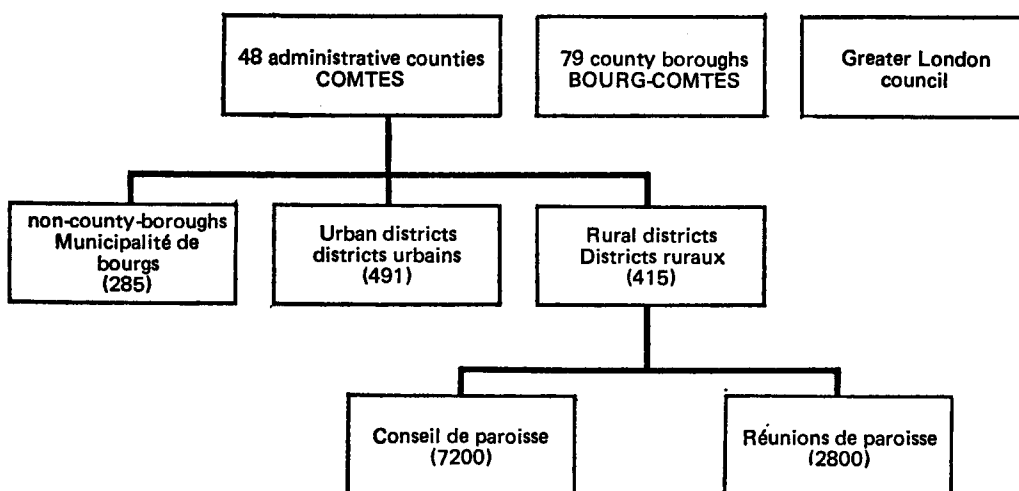
■ LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

En Grande-Bretagne et en République fédérale allemande les structures administratives diffèrent selon les « régions », au contraire en France et en Italie, le triomphe du centralisme s'est traduit dans l'homogénéité des structures.

L'exposé des particularités de chaque région aurait été fastidieux pour les deux premiers pays. Il a semblé préférable de s'en tenir à la description des structures dans les deux régions choisies comme terrain d'enquête quitte à rajouter quelques références intéressantes sur les originalités de ces régions par rapport à la situation la plus répandue au niveau national.

1. Les schémas institutionnels

LA GRANDE-BRETAGNE

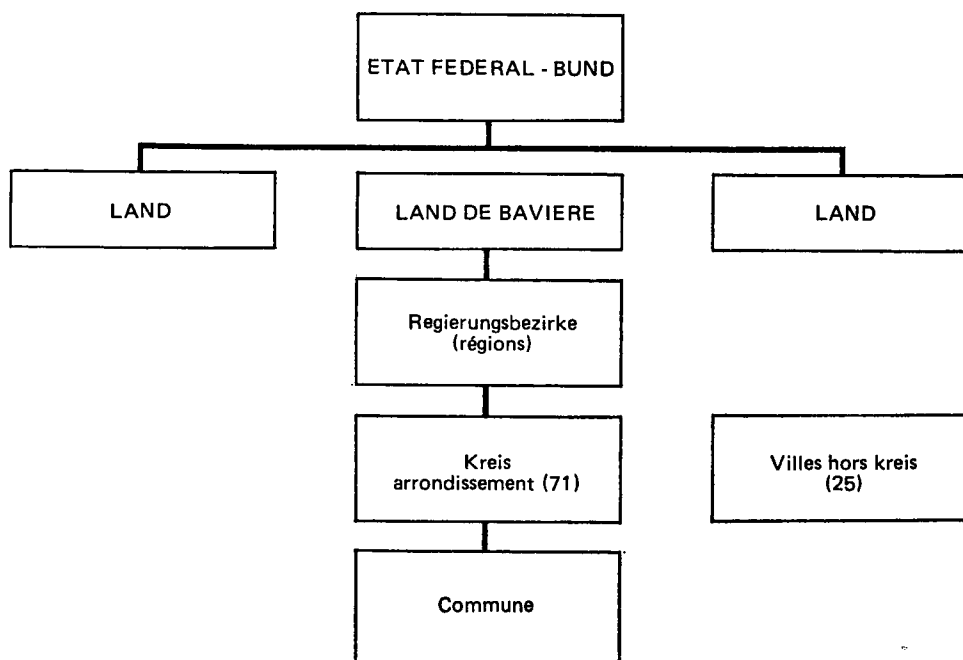


1 - Système hiérarchisé, hérité de la situation chaotique des siècles précédents qui maintient des différenciations entre zones métropolitaines et zones non métropolitaines, entre régions (l'Ecosse présente des originalités dans la répartition des compétences entre niveaux administratifs), entre Londres et le reste du pays.

2 - Système à deux niveaux d'administration locale, le comté et le district, avec répartition des compétences établie par la réorganisation de 1974.

3 - Système qui relativise au maximum le poids de l'échelon administratif le plus bas (la commune) au bénéfice de niveaux peu nombreux (moins de 1200), aux limites non figées et définies après une analyse de l'efficacité possible des entités administratives.

LA REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE

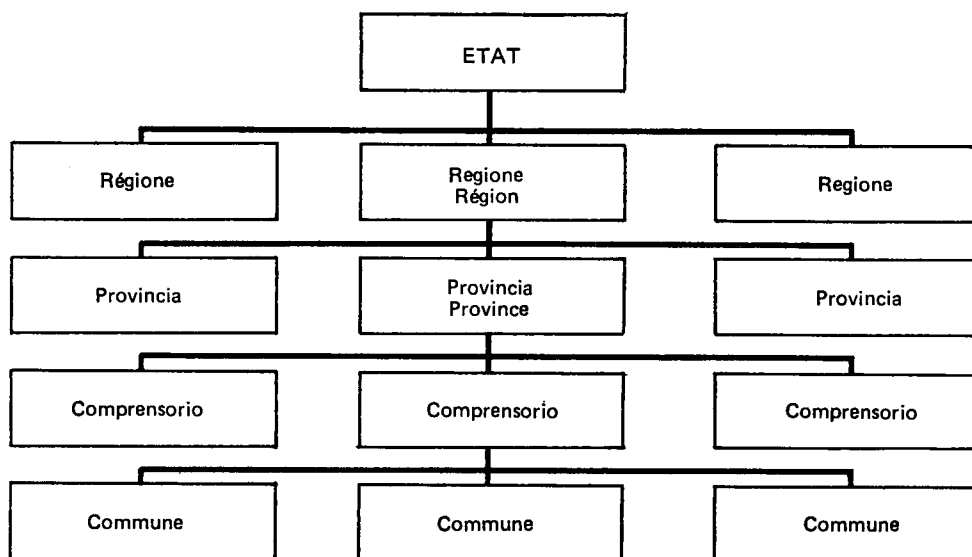


1 - Système hiérarchisé homogène à l'intérieur d'un land, mais ici encore, les grandes villes constituent des unités administratives distinctes.

2 - Le niveau inférieur de la structure administrative, la commune, possède des compétences très étendues, en particulier la responsabilité effective de la planification urbaine.

3 - La réforme administrative de 1972 qui a réduit de moitié le nombre des kreise accroît le poids de cet échelon qui correspond à la circonscription électorale. La réforme territoriale communale qui regroupe dans des communautés d'administration les unités communales de petite dimension ne réduit pas le poids de l'administration communale.

L'ITALIE



1 - Le système italien se rapproche davantage de l'exemple français avec une hiérarchie qui englobe sans distinction les grandes villes et les autres espaces (dans les grandes villes la décentralisation au niveau des quartiers a été rendue possible par la loi de 1976).

2 - L'Italie a commencé la réforme de ses structures administratives par une importante réforme régionale (1972) qui a institué un pouvoir régional. Ces régions mettent en place de nouvelles entités administratives, les comprensori.

3 - L'Italie se dote ainsi d'une administration à deux degrés pour pallier l'incapacité d'action des plus petites collectivités locales.

2. Les compétences communales et les réformes des collectivités locales

Excepté la Grande-Bretagne, seul pays où la division administrative de base est dessaisie de la plus grande part des pouvoirs au profit du district et même du comté, dans les autres pays, la commune demeure un échelon administratif essentiel.

En matière de contrôle de l'espace ou encore dans les interventions économiques, la réalité du pouvoir communal ne coïncide pas toujours avec les attributions de pouvoir par les règles de la législation. Entre les communes de la République fédérale allemande, les petites communes urbaines en particulier, qui possèdent des ressources relativement importantes, et les petites communes urbaines d'Italie, aux ressources propres très insuffisantes et réduites à l'impuissance par la pesanteur des dettes, les différences observables dans les pratiques de gestion débordent de beaucoup celles qui ressortent de l'examen des codes administratifs.

Dans l'ensemble des pays, les états s'efforcent de conduire une réforme des divisions administratives dont les logiques sont inspirées par la même analyse : adapter les compétences aux moyens des collectivités locales. Les plus petits échelons administratifs, au nom de l'inefficacité sont, soit associés, soit englobés à des échelons plus importants dont le niveau est jugé plus apte à la mise en œuvre d'une programmation du développement économique. Dans deux pays, la Grande-Bretagne et la République fédérale allemande, la réforme des collectivités locales est terminée, en Italie et en France elle est en cours.

A) LA GRANDE-BRETAGNE

A la suite du rapport Redcliffe-Maud qui proposait un nouveau découpage administratif fondé sur des critères quantitatifs (maxima et minima de population) et des critères plus qualitatifs comme l'intensité des relations à l'intérieur d'une même aire, la taille des unités a été portée environ à 100 000 habitants pour le district, 750 000 pour le comté. Ce nouveau découpage résout les problèmes inhérents à la petitesse des organismes locaux. Désormais chaque district a la possibilité de maîtriser les phénomènes de croissance et possède des ressources fiscales conséquentes. La réforme

a été, en outre, influencée par le souci d'adapter les limites administratives aux nouvelles limites géographiques des espaces urbains. Dans un pays très urbanisé, les limites communales ne coïncidaient plus avec celles des organismes urbains. La réforme de 1974 corrige donc cette inadaptation géographique.

L'apparente aisance dans la préparation et la mise en œuvre de la réforme s'explique par la mobilité déjà ancienne des limites administratives (les zones administratives avaient déjà été modifiées pour qu'elles correspondent aux aires de développement) mais aussi par la désaffectation de la population pour une question qui ne passionnait pas les habitants si l'on en juge d'après les faibles taux de participation aux scrutins locaux. Un des principes de la réforme voulait s'attaquer à cet état de fait mais les nouveaux découpages ne font qu'éloigner les habitants des autorités locales. De même la création d'un niveau plus décentralisé (conseils, ou réunions de paroisse) n'a pas été suivie de beaucoup d'effets.

L'attribution des compétences à deux niveaux d'administration locale, tous deux éloignés des petites collectivités locales et en particulier des petites villes, réduit à néant la portée des actions des conseils ou réunions de paroisse qui ne sont plus des niveaux de gouvernement local et qui, en conséquence, n'ont plus droit aux produits des recettes fiscales.

La planification globale (les plans structuraux « structure plane ») est établie à l'échelle du comté et devient opérationnelle avec la mise en œuvre des plans locaux (local plane) par le district. Cette planification privilégie le contrôle de l'espace urbain, en particulier la programmation de la construction des logements et des équipements, elle n'intervient que très peu dans les problèmes de croissance économique. Dans ce rapport, l'exposé des choix inscrits dans le plan structural élaboré par le comté de Norfolk montre les limites des orientations proposées dans ces plans : il ne s'agit jamais d'engagements et le plan n'est jamais un document contractuel. Il reste, comme les S.D.A.U. français, une esquisse de zonage établie suivant des options de développement non maîtrisées. Les plans locaux se limitent davantage encore au contrôle de la croissance de l'espace urbain.

B) LA REPUBLIQUE FEDERALE ALLEMANDE

Les principes directeurs de la réforme territoriale de 1972 en R.F.A. sont similaires : donner plus de moyens aux divers échelons administratifs et harmoniser les découpages territoriaux. La différence essentielle avec la Grande-Bretagne réside dans la manière de traiter le niveau inférieur, en l'occurrence la commune. La réforme allemande a respecté la décentralisation des pouvoirs et l'autonomie communale et a groupé des communes.

— La réduction du nombre des kreise.

Le nombre de kreise en Bavière a été réduit de 143 à 71, soit de moitié. Les choix effectués sur la base des propositions établies par des commissions qui ont découpé le territoire en unités de 100 000 habitants approximativement et tracé les limites d'après des courbes d'accessibilité aux services de la capitale du kreis, n'ont pas été sans problèmes. Le kreis correspond en effet à une circonscription électorale dans le système politique bavarois qui fait une large place à la représentation territoriale de l'élu au landtag (assemblée du land). Les oppositions contre les procédures utilisées, les levées de boucliers, les pressions diverses ont émaillé la phase de consultation entre land, kreise, communes, après quoi le ministère des affaires intérieures a tranché.

La réforme des kreise ne s'est pas arrêtée à la mise en place de nouveaux découpages. Les moyens des kreise ont été accrus, les ressources propres comme les moyens en personnel, et surtout le land et le « regierungsbezirke » ont été dessaisis de certaines prérogatives au profit des kreise. L'arrondissement, qui tendait à prendre une importance accrue par le biais de sa fonction de circonscription électorale, s'affirme comme un échelon administratif essentiel, en particulier dans la gestion des services publics (écoles, lycées, hôpitaux), et des communications. Les villes hors kreise, c'est-à-dire les villes de grande taille qui constituent elles-mêmes des kreise, ont été peu intéressées par cette réforme : le stadtrat, conseil municipal, demeure l'organe administratif.

Après la réforme territoriale les landkreise de 1972, la réforme des communes est la tâche la plus importante de la politique communale de ces dernières années, et ceci surtout en Bavière, land qui compte le plus grand nombre de petites communes en Allemagne. Cette réforme est importante par les modifications qu'elle entraîne, mais surtout parce qu'elle touche un niveau fondamental, que ce soit au plan politique, le

bourgmestre gardant en effet un rôle essentiel, ou au plan économique, l'exécutif communal possédant des attributions que ses ressources financières lui permettent d'utiliser.

Les communes bénéficient de l'auto-administration, c'est-à-dire de l'autonomie dans les rapports entre la collectivité locale et le pouvoir hiérarchique de l'Etat mais aussi dans la répartition des pouvoirs et l'exécution des tâches administratives à l'intérieur de ces mêmes collectivités. La réforme communale vise à accentuer cette auto-administration en donnant à toutes les communes les moyens pour l'exercer :

- * soit par la fusion des communes en une unité plus peuplée ;
- * soit par l'union des communes en une communauté d'administration.

— Les fusions et modifications de tracé.

A la suite de la réforme, le nombre des communes de 100 à 2 000 habitants a chuté de 4 564 en R.F.A. soit près de un cinquième ! Malgré l'ampleur de la réforme, l'objectif de ramener à 9 077 le nombre total de communes n'a pas été atteint. Il supposait une accélération des fusions après 1971, date à laquelle près de 20 000 communes restaient en place. La disparition des petites communes s'est heurtée à de fortes résistances en Bavière où celles-ci sont nombreuses. La réforme communale a cependant été ample comme en témoigne l'exemple du kreis de Schongau-Weilheim, dans lequel les communes de moins de 600 habitants ont disparu : des 50 communes antérieures à la réforme, il n'en reste que 34 aujourd'hui.

— Les communautés d'administration.

L'aspect le plus original de la réforme semble résider dans la mise en place en Bavière, de communautés d'administration (verwaltungs-gemeinschaften). Il en existe 392 en 1978 qui regroupent 1 287 communes associées, c'est-à-dire que les deux-tiers des communes bavaroises sont incluses dans une communauté d'administration (deux-tiers des communes de kreis, les communes hors kreis exceptées).

Une communauté d'administration est constituée par l'association de communes qui conservent toutes leurs prérogatives. Cette communauté n'est donc pas un nouveau niveau administratif, elle n'exerce pas non plus un quelconque droit de tutelle sur les communes associées et elle n'est pas une espèce de SIVOM ou d'association à but déterminé. Les communes associées et la communauté qui en résulte se situent au même niveau, mais leurs fonctions sont délimitées par la loi qui différencie dans le droit communal allemand la zone d'action propre d'une commune de la zone d'action indirecte de la communauté. Chaque commune est maîtresse de son budget ; un budget supplémentaire est établi par la communauté. La communauté gère des services administratifs qui supportaient les charges de personnel et grevaient les budgets de fonctionnement des petites communes. Pour simplifier, la communauté d'administration permet de maintenir des fonctionnaires communaux car elle regroupe les tâches accomplies dans les communes : état civil, formalités administratives, préparation des élections, etc. Les communes associées gardent tout ce qui implique des choix locaux : plan de développement communal, écoles, aides sociales, etc.

Chaque commune délègue son bourgmestre et un nombre de conseillers municipaux proportionnel à son chiffre de population pour constituer l'assemblée de la communauté qui élit le président. L'Etat apporte son soutien financier pour la constitution des communautés et encourage leur formation en allouant, pendant quatre années, une subvention calculée en fonction du nombre d'habitants à répartir entre chaque commune. Pour que cette aide ne perde pas son caractère incitatif auprès des petites communes, le chiffre de population de la plus grosse commune n'est pas pris en compte. Ainsi les regroupements au profit de bourgs déjà centres de services ne sont pas aidés.

Le caractère décentralisé du système administratif allemand paraît résister aux tendances contraires qui pourraient se manifester en fonction de l'augmentation des besoins des communes pour faire face à la demande des habitants. La réforme territoriale a été conçue pour rationaliser la fourniture de certains services et équipements selon une proximité souhaitable : le réseau administratif a été réadapté par la concentration des kreise, la fusion de communes et la création des communautés d'administration. Cette réforme n'a pas bouleversé les strates administratives : seules certaines communes, surtout les villes, peuvent intervenir avec quelque efficacité sur leur devenir ; les autres non, et pour elles la réforme a aménagé les services de gestion de l'espace communal.

C) L'ITALIE

La réforme administrative italienne a consisté en premier lieu à créer les régions et à les doter d'un pouvoir délégué par l'Etat. Rappelons que dans cette analyse des réformes administratives qui présente pour chaque pays les structures dans lesquelles s'exercent les actions d'aménagement, seul l'aspect administratif est évoqué, le rôle des régions dans la conduite de plans de développement ayant été abordé dans l'analyse des orientations des politiques volontaristes.

Vingt ans après la promulgation de la Constitution qui affirmait le principe de la décentralisation administrative de l'Etat et l'autonomie des collectivités locales, la loi de 1970 statue sur les compétences respectives de l'Etat central et des régions. Cette avancée liée entre autres à la recherche d'une réponse à la crise des institutions, reconnaît l'autonomie de chaque région et leur laisse le soin d'élaborer leurs statuts par le biais de la loi régionale.

La région, au même titre que l'Etat, possède le pouvoir normatif et elle détient une compétence législative. Très large dans les textes, l'autonomie attribuée aux régions l'est moins dans les faits : elle s'arrête aux bornes de l'autonomie financière. Les ressources des régions ne leur sont pas entièrement propres. Le régime mis en place est donc le fruit d'un compromis fondé à la fois sur la séparation des ressources entre Etat et régions et sur la répartition de ressources communes à l'Etat et aux régions. En ce qui concerne la présente étude, il convient d'insister sur la restriction apportée aux compétences de la région en matière de planification. Le « *progetto ottanta* » (1) introductif au Programme économique national 1971-1975 ôte toute participation des régions à l'élaboration du plan et considère les futures régions comme de simples instruments d'application du plan central. Les décrets de 1972 ont cependant corrigé ce texte et admis la compétence de la région dans des domaines jusque là réservés à l'Etat (activités économiques, urbanisme, transports...). Certaines analyses indiquent que les régions semblent avoir fait usage de ces nouveaux droits : « Les régions constituent l'unique centre politique de l'Etat qui continue à proposer une politique programmée », diront certains. L'émergence de formes de l'autonomie régionale a renforcé la mise en place de structures proches de la population, comme les conseils de quartiers déjà obligatoires dans les grandes villes. L'institution des « *comprosoni* » ou encore des communautés de montagne vise un objectif comparable : la décentralisation dans l'élaboration des plans de développement.

Les groupements de commune (*comprosoni*) constituent les unités élémentaires de la planification. Le *comprosonio* dans la hiérarchie des appareils d'Etat, s'intercale entre la province et les communes. Les collectivités locales, l'ensemble des organisations, les conseils de quartier en liaison avec la région y définissent les grandes options d'aménagement. Dans la région Emilie-Romagne, première à rendre opérationnelle cette nouvelle entité, le *comprosonio* ne remplit que le rôle de concertation dans l'élaboration des objectifs de développement. Il n'est pas un nouvel échelon administratif et demeure encore uniquement le niveau minimum de planification.

La *comunita de montana* (communauté de montagne) pourrait être définie comme un *comprosonio* dont les compétences s'exercent sur une aire plus étendue aux caractéristiques géographiques et socio-économiques des régions montagneuses. Les communautés élaborent aussi les plans de développement en liaison avec les régions et l'Etat, qui leur attribue des aides spéciales.

Ces nouveaux regroupements créés après 1970 ne s'apparentent pas à ceux des initiatives anglaises et surtout allemandes qui visent à accroître l'efficacité des petites collectivités locales en favorisant des associations administratives. L'Italie, ou plutôt certaines régions italiennes, s'attachent surtout à susciter l'émergence de syndicats communaux, qui à l'inverse des « *consorzi* » (2) ne prendraient pas en compte certains aménagements particuliers comme l'adduction d'eau, l'assistance sanitaire et sociale, etc., mais la totalité de l'aménagement par l'intermédiaire d'un plan de développement à moyen terme.

(1) Projet 80.

(2) Consortiums.

■ LES ORGANISMES DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

L'analyse des administrations centrales et des organismes qui interviennent dans les politiques de développement ne prend en compte que les éléments susceptibles d'éclairer la problématique retenue :

— d'une part, comment est structurée l'administration qui intervient dans l'aménagement ?

— d'autre part, comment s'effectue le passage entre la décision des choix globaux et l'application au niveau local, c'est-à-dire, comment sont mises en œuvre des politiques très spécifiques à partir de systèmes administratifs plus ou moins centralisés ?

Dans les trois pays, Italie, Grande-Bretagne, République fédérale allemande, les structures administratives sont très diverses : en Italie, un véritable ministère centralise les actions en faveur de la planification régionale, en Grande-Bretagne aucun organisme central n'en est responsable et chaque ministère y intervient avec ses compétences propres. Les structures, dans tous les cas, se sont précisées de façon progressive en fonction des objectifs déterminés (en cela leur mise au point a été très pragmatique), mais aussi selon le degré de prise de conscience des disparités régionales et la rapidité de l'émergence des revendications politiques aux échelons inférieurs de la hiérarchie administrative.

1. La Grande-Bretagne

En Grande-Bretagne, l'aménagement du territoire relève du gouvernement mais aucun ministère n'en a la seule responsabilité. Le diagramme présenté ci-dessous peut d'ailleurs varier suivant l'organisation du gouvernement et ses choix. Cette apparente absence d'appareil spécialisé au sommet de l'Etat ne doit pas masquer qu'en l'absence d'une planification nationale en matière de développement régional, la politique d'aménagement du territoire fonctionne depuis la nomination de commissaires dans les régions très atteintes par la crise (1934) et depuis la commission Barlow de 1939. Cependant, jusqu'à une date récente, la politique régionale et les politiques d'aides localisées se sont traduites surtout dans des programmes sectoriels, pour l'industrie, l'emploi, les services sociaux, etc.. .

L'évolution de l'organisation des structures qui interviennent dans l'aménagement du territoire peut se résumer sans trop déformer une réalité complexe, par la constatation de la croissance du rôle des organismes régionaux et locaux en liaison avec l'importance grandissante accordée aux actions régionales globales. Cette évolution s'est manifestée dans diverses réformes.

— La réforme administrative déjà évoquée qui visait à mieux coordonner les activités de planification dans de plus larges aires.

— La transformation des anciens plans de développement attachés à définir les usages des sols, en plans structuraux qui précisent les actions à programmer pour assurer la croissance et qui interviennent donc sur les aspects économiques et sociaux de la planification ; ces plans sont élaborés par les conseils de comté.

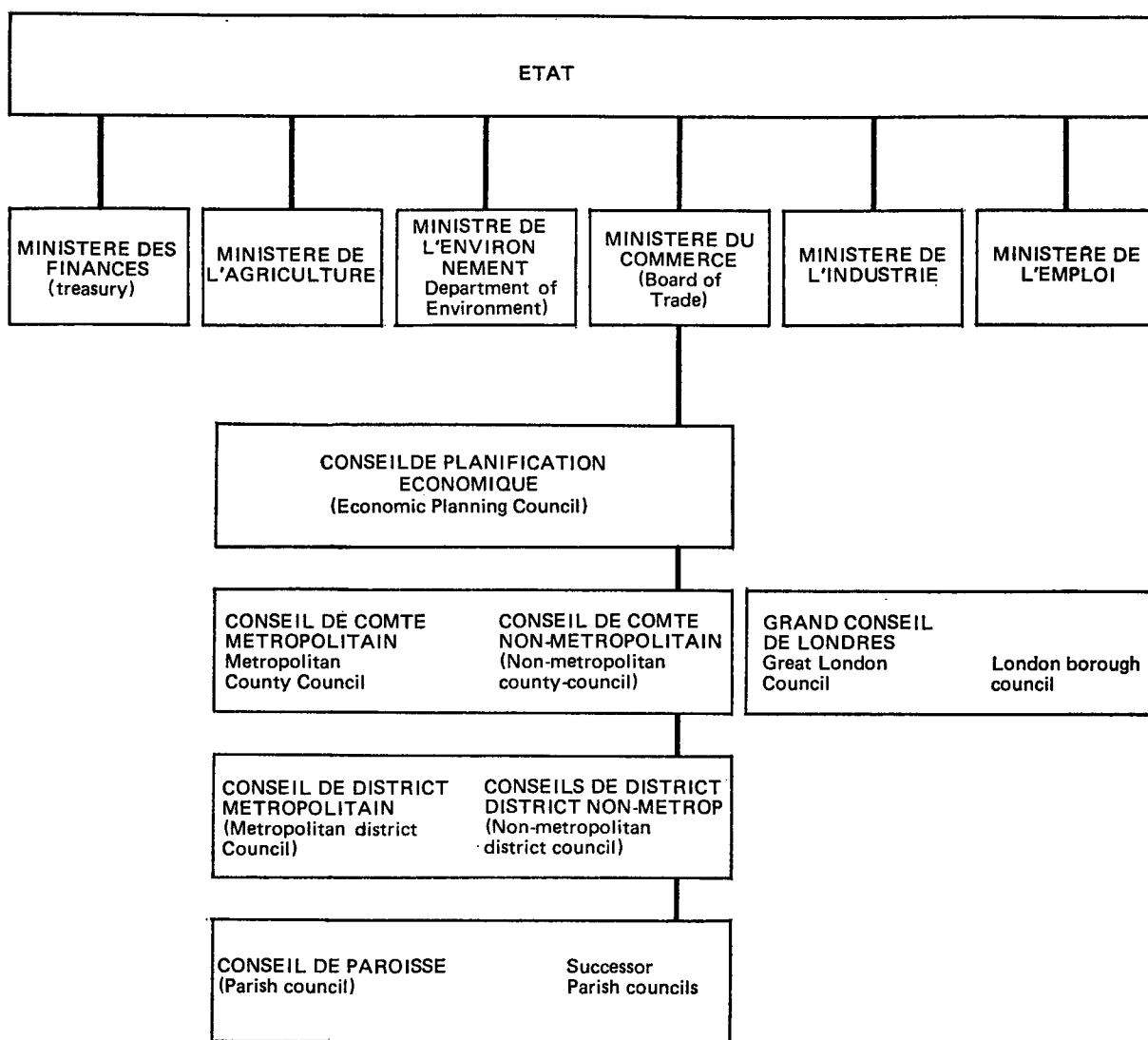
— L'élaboration de programmes régionaux de développement de concert entre autorités gouvernementales, collectivités locales (les conseils de comté en particulier) et les conseils de planification économique. Ces plans incitatifs qui fixent des priorités dans le cadre régional (par exemple, dans l'East-Anglia, ils retiennent certains futurs pôles de développement en plus des trois agglomérations principales) sont soumis à l'approbation du Secrétaire d'Etat à l'Environnement.

— L'institution des conseils de planification économique, organes consultatifs présents dans chaque région qui proposent des rapports de prospective pour l'établissement des programmes régionaux.

— Enfin diverses innovations qui vont dans le sens d'une mise au point de politiques régionales intégrées :

* création de conseils régionaux pour le développement industriel ;

* création des comités régionaux de planification économique dans les régions assistées pour assurer une approche interministérielle des problèmes ;



* renforcement des services régionaux de certains ministères.

Toutes ces évolutions montrent que s'il n'existe pas de politique nationale de développement régional, dans les faits, le renforcement des structures qui conduisent à élaborer, au niveau régional ou du comté, des programmes d'action, est réel.

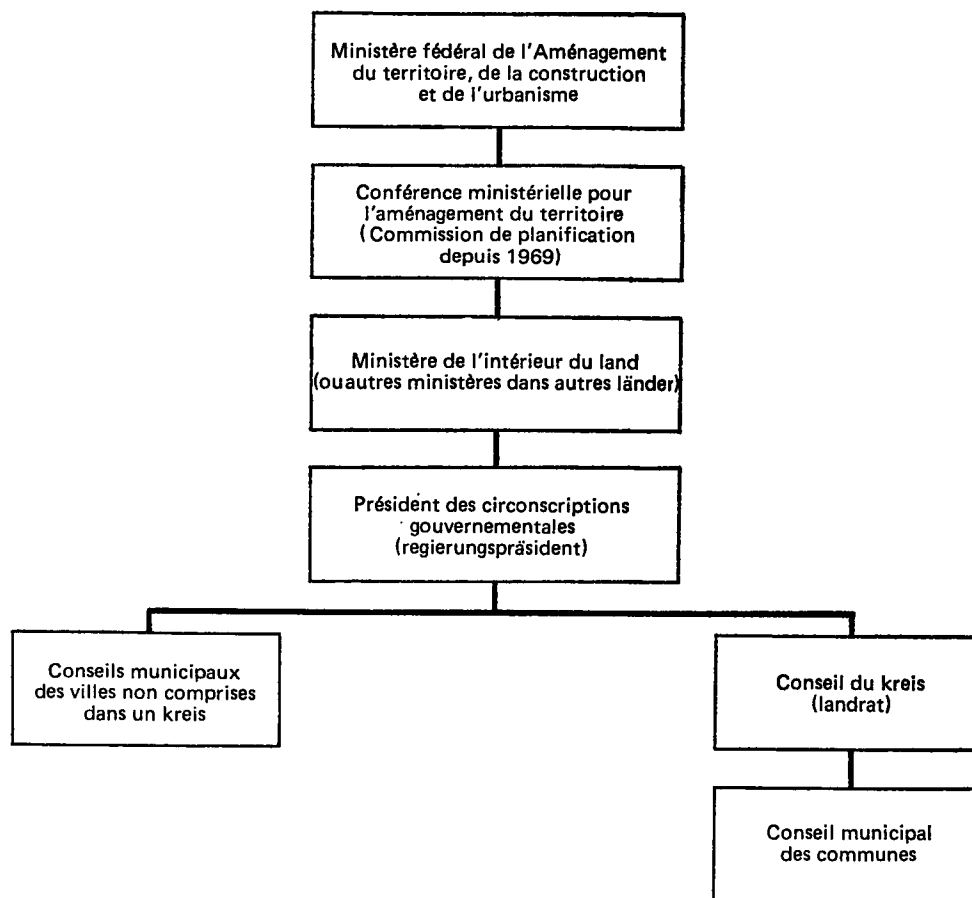
Dans son fonctionnement comme dans les étapes de sa mise en œuvre, la politique d'aménagement du territoire demeure très pragmatique. Les mécanismes budgétaires en sont une parfaite démonstration. Il n'existe pas de budget centralisé de la politique régionale, par contre chaque ministère inscrit dans son budget ses dépenses de politique régionale. Aucune règle ne détermine la quote-part de chaque région ou de chaque projet de développement régional dans le budget global. La répartition s'effectue en cours d'action et n'est pas déterminée au préalable.

2. La République fédérale allemande

La répartition des compétences est définie de façon plus précise en R.F.A., bien qu'en dernier ressort le land demeure l'instance compétente et que même la commune garde la responsabilité effective de la planification. L'absence de système hiérarchisé avec de multiples tutelles a de quoi dérouter l'observateur français.

En R.F.A., l'Etat fédéral détermine les grands principes de l'aménagement par les moyens législatifs et depuis 1972, un seul ministre exerce son autorité sur ce domaine

et sur l'urbanisme alors que les deux domaines étaient séparés auparavant. Sur l'organigramme de l'aménagement en R.F.A., ce ministère coiffe les autres échelons, mais cette vision est inexacte. Le Bund n'intervient dans l'aménagement que par l'intermédiaire du financement des grandes infrastructures, de la répartition des ressources fiscales ou de l'attribution de certaines aides, mais n'a aucun droit de regard sur l'application des politiques prescrites. La coordination entre ce ministère et les autres ministères du gouvernement fédéral s'effectue dans les travaux du Conseil fédéral pour l'aménagement et dans les sessions de la commission interministérielle pour l'aménagement du territoire.



La conférence ministérielle pour l'aménagement du territoire, intermédiaire entre le bund et les länder a été réunie en 1970 pour harmoniser les systèmes d'aides développés par chaque land dans ses propres zones de développement. Les ministres de l'économie de chaque land et le ministre fédéral arrêtent un programme d'aménagement qui précise les orientations générales (améliorations des infrastructures, etc.) et depuis 1969 définissent les moyens réglementaires et financiers : le système commun. La loi de 1969 habilite le bund et les länder à planifier la politique régionale mais sa mise en œuvre demeure du seul ressort des Länder. Cette planification s'appuie sur l'élaboration de plans-cadres qui coordonnent l'ensemble des actions qui touchent à l'aménagement du territoire et fixent les objectifs à atteindre. Ensuite, chaque programme d'action régionale s'articule avec le plan-cadre. Au sein de la commission de planification, le gouvernement fédéral dispose d'autant de voix que l'ensemble des Länder (11 au total) et les décisions sont prises à la majorité des trois-quarts. Donc, la conduite de l'ensemble de la politique économique régionale est partagée entre l'Etat fédéral et les régions, et la mise en œuvre au niveau des régions échappe au contrôle de l'Etat fédéral, le land étant souverain.

Le ministère concerné par l'aménagement du territoire et la planification urbaine change d'un land à l'autre : le ministre de l'Intérieur détient ces attributions en Bade-Wurtemberg et en Basse-Saxe, le chancelier d'Etat lui-même en Hesse ou en Westphalie. La Bavière possède son propre ministère de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de la construction mais les attributions regroupées sous ces dénominations, en fait, sont partagées avec le ministre de l'Intérieur : l'action du premier ministère se rapporte aux problèmes globaux du développement régional et aux questions

afférentes à la production de l'environnement ; celle du second à la croissance et à la planification des villes. Dans l'analyse de l'exemple bavarois, l'importance du land dans l'aménagement apparaît avec force : le land élabore un véritable plan de développement même si le document mis au point et approuvé par l'assemblée ne porte pas ce nom et si le terme de planification est banni.

Le rôle des circonscriptions gouvernementales, les « Bezirk », au nombre de sept en Bavière, est mis en évidence. L'assemblée qui s'y réunit peut être assimilée au conseil général français. Le Regierungspräsident, nommé par le gouvernement du land avec l'accord du Bezirkstag, fait appliquer les décisions prises au niveau du land en matière de développement régional.

Les niveaux du kreis et de la commune sont déterminants puisqu'ils correspondent à l'échelon d'élaboration des plans d'occupation de l'espace et à la programmation financière qui en découle. Or, dans ces domaines, l'autonomie locale est effective.

3. L'Italie

L'ensemble des organisations qui mettent en œuvre les politiques d'aménagement offre les caractéristiques d'un outil conçu pour engager des actions face à l'ampleur du problème du Mezzogiorno. Les organismes créés à cette intention ont pris une importance grandissante qui s'est imposée à l'occasion de toute nouvelle initiative : la Cassa a accaparé et accapare encore l'essentiel des moyens mis en œuvre par l'Etat italien. La politique d'aménagement en Italie est donc centralisée mais, en plus, elle reste marquée par des pratiques très spécifiques. La Cassa chargée de l'application du plan pluriannuel possédait la qualité d'organisme public autonome sous la direction d'un Comité spécial des ministres pour le Mezzogiorno.

Ce n'est que quinze années plus tard que l'aménagement du territoire deviendra une préoccupation importante de l'Etat italien avec le lancement du premier plan économique national (1966-1970) et l'adoption d'un plan complémentaire au plan du Mezzogiorno qui venait à expiration en 1965. A cette occasion, un nouveau Comité pour la planification économique nationale (1) fut mis en place pour harmoniser les choix régionaux et nationaux et pour orienter les investissements des entreprises à participation de l'Etat (E.N.E.L., E.N.I., C.N.E.N., I.R.I.) vers l'industrialisation du sud. L'existence de ces sociétés de droit privé avec forte participation de l'Etat ne peut être prise en compte dans l'inventaire des organismes de l'aménagement. Cependant, leur action est aussi décisive que celle des sociétés financières mixtes dans lesquelles la Cassa est majoritaire et qui, par l'intermédiaire des garanties de capital, ont donné l'impulsion à des secteurs délaissés par les entreprises privées. Les pouvoirs du Comité pour la planification ont été élargis en 1971 : le C.I.P.E. coiffe l'ensemble des interventions d'action régionale des autres ministères et contrôle tous les investissements de plus de 7 milliards de liras. Ce super ministère ne semble opérer qu'épisodiquement en dehors du Mezzogiorno et des régions qui ont fait l'objet de mesures spéciales. Cette évolution au niveau central se double de l'affirmation progressive du rôle des Comités régionaux pour la Planification Economique créés sous le ministère Giolitti en 1965 et devenus opérationnels après 1965. A cette date, ces organismes, constitués de représentants des agents publics et privés locaux qui fournissaient des éléments pris en compte dans le plan économique national, ont droit de regard sur l'aménagement territorial.

La création des régions en 1972 a relancé l'élaboration d'un appareil mais au niveau régional. Les régions dans la « loi régionale », c'est-à-dire la constitution, ont défini leur propre organisation de l'aménagement du territoire. L'Emilie-Romagne y a consacré un intérêt particulier en rendant opérationnel l'E.R.V.E.T., une société d'aménagement, d'étude et de financement à capitaux à la fois de la Région et des entreprises privées. Dès 1973, cette même région a lancé la concertation pour élaborer les choix régionaux. La procédure a intégré pour la première fois les comités régionaux, premiers échelons spatiaux d'aménagement.

L'organisation des appareils de l'aménagement du territoire est bien diverse d'un pays à l'autre. La seule analogie semble résider dans la recherche d'un organisme intermédiaire entre les choix de l'Etat dans la conduite de l'investissement et les préoccupations des régions, c'est-à-dire, les inégalités dans les impacts des investissements qui ne se répartissent pas de façon homogène sur le territoire. La Grande-Bretagne

(1) C.I.P.E. : Comitato Inter-Ministeriale di Pianificazioni Economiche.

n'a construit aucune structure spécialement chargée de ce qui pourrait être qualifié d'arbitrage ou de concertation : l'urgence des problèmes imposait les évidences. En République fédérale allemande, l'autonomie régionale règle la question, mais en apparence seulement : si un certain nombre de problèmes sont effectivement renvoyés dans les régions, les déséquilibres inter-régionaux demeurent et impliquent l'adhésion des régions aux actions correctives de l'Etat. En Italie enfin, l'organisation de l'aménagement du territoire est en mutation après de longues années marquées par les seules politiques en faveur du sud. La mise sur pied de programmes régionaux ne bouleverse cependant pas les principes des années précédentes : l'action de l'Etat est orientée en priorité vers le sud. Par contre, l'émergence de la région comme organe d'aménagement du territoire permet à l'Etat de se retirer du champ des pressions politiques locales : l'Etat joue le rôle le moins difficile, il devient le médiateur de revendications incompatibles entre elles.

Table des matières

	Pages
Avant-propos	5
Introduction	11
LES POLITIQUES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	13
I. — LES ORIENTATIONS DES POLITIQUES D'AMENAGEMENT	15
■ LES POLITIQUES D'AMENAGEMENT DANS LEUR CONTEXTE ECONOMICO-SOCIAL	15
■ LES ORIENTATIONS DES POLITIQUES D'AMENAGEMENT	16
1. <i>Les politiques d'aménagement en Grande-Bretagne</i>	16
a. Les politiques régionales : aides aux régions défavorisées	16
b. Les politiques ponctuelles : villes nouvelles et villes en expansion ..	17
c. Les autres interventions	17
2. <i>Les politiques d'aménagement en République fédérale allemande</i>	18
a. L'aménagement avant le système commun : les programmes d'urgence ..	18
b. Les programmes d'action régionale et le principe des pôles de développement ..	19
3. <i>Les politiques d'aménagement en Italie</i>	20
II. — LES INSTRUMENTS DES POLITIQUES D'AMENAGEMENT	21
1^{re} PARTIE : LES PETITES VILLES DU SUD-EST ANGLAIS	23
Villes en contrat d'expansion et petites villes	25
I. — LE SYSTEME DES EXPANDING TOWNS	25
■ UNE POLITIQUE CONTRACTUELLE SPECIFIQUE	25
■ L'INTERVENTIONNISME DU GRAND CONSEIL DE LONDRES	27
II. — SCHEMAS D'EXPANSION : PAS SEULE MODALITE DE CROISSANCE DE PETITES VILLES	29
SUDBURY : Une petite ville en contrat d'expansion	32
I. — LES ACTEURS EN PRESENCE	32
II. — LE CONTRAT : UNE CROISSANCE MONO-INDUSTRIELLE	33
■ LA MISE EN PLACE D'UNE ZONE INDUSTRIELLE	33
■ LE ROLE PREPONDERANT D'UNE FIRME	36
■ LA SITUATION D'ENSEMBLE DE L'EMPLOI	36

■ LE PLAN DE DEVELOPPEMENT ET LA PRODUCTION DE LOGEMENT	38
■ EFFETS INDUITS ET GESTION DE L'ESPACE LOCAL	39
III. — LE SCHEMA D'EXPANSION AUJOUR'DHUI : UNE RENEGOCIATION NECESSAIRE	40
■ LA POLITIQUE RESTRICTIVE DE LONDRES	40
■ LA RESTRUCTURATION DU SYSTEME LOCAL	42
FAKENHAM : D'un bourg-marché à une petite ville industrielle	44
I. — LA QUESTION DES PETITES VILLES EN ZONE RURALE PROFONDE	44
■ LE CHOIX POUR DES POINTS DE CROISSANCE ET LES MOYENS MIS EN ŒUVRE	46
II. — LA DYNAMISATION D'UN CENTRE RURAL	48
■ LES CHOIX DE DEVELOPPEMENT : DE PETITES UNITES DIVERSIFIEES ET DE MAIN-D'ŒUVRE	49
1. <i>L'aménagement de parcs industriels</i>	49
2. <i>Localisation d'une firme multinationale</i>	50
3. <i>L'action opiniâtre des responsables locaux</i>	52
■ LA SITUATION AUJOURD'HUI	54
III. — PLACE ET INSERTION DE FAKENHAM DANS LA POLITIQUE REGIONALE	58
■ UN CONTROLE URBAIN LOCAL SOUPLE	58
■ FAKENHAM ET LE PLAN REGIONAL DE DEVELOPPEMENT : LA CONCURRENCE DES NIVEAUX D'INTERVENTION	58
2° PARTIE : LES PETITES VILLES DE BAVIERE	61
LE LAND DE BAVIERE	63
I. — EVOLUTION ECONOMIQUE DE LA BAVIERE	63
■ LES CONDITIONS D'UNE CROISSANCE RAPIDE	63
1. <i>Un réservoir de main-d'œuvre</i>	63
2. <i>Munich, un pôle d'attraction</i>	64
3. <i>Une bonne situation dans l'espace européen</i>	64
■ LES EFFETS DE LA STABILISATION DE LA CROISSANCE ECONOMIQUE	65
1. <i>Le ralentissement de la production</i>	66
2. <i>La régression démographique</i>	66
3. <i>Le renforcement des disparités régionales</i>	67
II. — L'ORGANISATION DE L'ESPACE	67
■ LES PRINCIPES	68
1. <i>La métropolisation du territoire</i>	68
a. <i>Les centres locaux : un réseau urbain hiérarchisé</i>	68
2. <i>La polarisation du développement</i>	69
■ LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT	72
1. <i>Les interventions centrales en faveur des pôles de développement</i>	72
2. <i>Les interventions locales : le système d'imposition</i>	73
a. <i>L'affectation des ressources locales</i>	73
b. <i>La réorganisation de la fiscalité locale</i>	74

3. La tendance à la décentralisation et le glissement des choix de croissance vers les petites villes	75
SCHONGAU : Une industrialisation greffée sur une place commerciale dynamique	79
I. — L'INDUSTRIALISATION D'UNE CAPITALE DE PAYS	79
■ UN DECLIN RAVIVE PAR UNE INSTALLATION MASSIVE DE REFUGIES ..	80
■ LE DYNAMISME DES INDUSTRIES DE MAIN-D'ŒUVRE	80
■ UN CENTRE DE SERVICES SUPERIEUR	82
II. — LES INSTANCES LOCALES FACE A LA REMISE EN CAUSE DE L'EXPANSION	83
■ LE FREINAGE DE L'EXPANSION	83
1. Réorganisation de l'industrialisation	84
2. Déplacement des fonctions administratives	84
■ LES INTERVENTIONS DE LA COLLECTIVITE LOCALE	84
1. Un ambitieux programme de rénovation du centre-ville	85
2. L'aménagement en périphérie de surfaces réservées aux Industries ..	85
3. Le développement des équipements urbains	85
PENZBERG : D'une cité minière à un centre de résidence	88
I. — UNE RECONVERSION REUSSIE	88
■ UNE VILLE MONO-ACTIVE	88
■ UNE RECONVERSION CONCERTEE A TOUS LES NIVEAUX	89
1. Une économie plus diversifiée	90
II. — LES MUTATIONS DE L'ESPACE URBAIN	91
■ EXPANSION ET DIVERSIFICATION DE L'EMPLOI	91
■ L'AMENAGEMENT DE L'ESPACE URBAIN	93
1. Le nouveau visage de la ville	93
2. La création d'un centre-ville authentique	93
3° PARTIE : LES PETITES VILLES DE L'EMILIE-ROMAGNE	97
I. — LA REGION EMILIENNE	99
■ SITUATION ECONOMIQUE	99
1. Une agriculture riche impulsée par un secteur coopératif puissant ..	99
2. Une industrialisation originale : diversification	99
■ L'ECONOMIE DE L'EMILIE-ROMAGNE FACE A LA CRISE	100
II. — LA POLITIQUE REGIONALE D'AMENAGEMENT	103
■ LA DIFFERENCIATION SPATIALE DE TROIS SOUS-ENSEMBLES	103
1. L'Apennin, une montagne en voie de dépeuplement	103
2. La plaine du Pô	103
3. La Via Emilia	103
■ LES PRINCIPES DE LA POLITIQUE REGIONALE	104
1. Politique en faveur des P.M.I.	105
3. Politique en faveur de l'équilibrage des zones	106
3. La spécificité du plan émilien	107
■ LE DEVENIR DES PETITES VILLES	107

PAVULLO NEL FRIGNANO : Le développement contradictoire d'un centre de montagne et de son pays	109
I. — LA CAPITALE D'UN PAYS	109
■ LA CROISSANCE DE PAVULLO AU SEIN D'UN PAYS AFFAIBLI	109
1. <i>L'étoffement des activités de service</i>	110
a. Les actions d'accompagnement à l'agriculture	111
b. Le tourisme et la villégiature	111
2. <i>La croissance industrielle dans un centre rural</i>	111
a. L'implantation de la céramique	111
b. Le nouvel élan des petites entreprises industrielles	112
II. — LES POLITIQUES LOCALES D'INTERVENTION	113
■ LES POLITIQUES D'AIDES AUX P.M.E.	113
1. <i>L'aménagement d'aires artisanales</i>	113
2. <i>L'appui des organisations professionnelles</i>	114
■ LES POLITIQUES DANS LE CADRE DES PROGRAMMES EN FAVEUR DE LA MONTAGNE	115
■ LE CONTROLE DE L'ESPACE URBAIN	116
CENTO : Une industrialisation en milieu rural profond dynamisée par la seule initiative locale	118
I. — UNE PETITE VILLE INDUSTRIELLE EN MILIEU RURAL	118
■ LA RESISTANCE DE L'ACTIVITE RURALE	118
■ LE PROCESSUS D'INDUSTRIALISATION	119
1. <i>La percée des capitaines d'industrie</i>	120
2. <i>Les installations de petites industries de main-d'œuvre</i>	121
■ LA RESTRUCTURATION INDUSTRIELLE	121
1. <i>L'arrivée de groupes nationaux</i>	121
2. <i>La récente progression de l'artisanat</i>	122
II. — LES POLITIQUES D'INTERVENTION	122
■ LE ROLE DES INITIATIVES LOCALES	123
■ INTERVENTION SUR L'ARTISANAT AU NIVEAU REGIONAL	123
■ INTERVENTION DANS LE CADRE DU COMPENSORIO	124
■ INTERVENTION SUR L'ESPACE URBAIN AU NIVEAU COMMUNAL	125
CONCLUSION	131
Annexe : Institutions et organismes des politiques d'aménagement du territoire	139
■ LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES	141
1. <i>Les schémas Institutionnels</i>	142
2. <i>Les compétences communales et les réformes des collectivités locales</i>	143
a. <i>La Grande-Bretagne</i>	143
b. <i>La République fédérale allemande</i>	144
c. <i>L'Italie</i>	146
■ LES ORGANISMES DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	147
1. <i>La Grande-Bretagne</i>	147
2. <i>La R.F.A.</i>	148
3. <i>L'Italie</i>	150

TRAVAUX ET RECHERCHES DE PROSPECTIVE

- 30 Une image de la France en l'an 2000 : documents, méthode de travail
- 31 Les grandes liaisons routières, histoire d'un schéma
- 32 Schéma directeur de la Corse
- 33 Technologie et aménagement du territoire
- 34 Les firmes multinationales
- 35 Schéma directeur de l'aéronautique
- 36 L'avenir de la Basse-Normandie
- 37 Survols de l'Europe
- 38 Approches de la réalité urbaine
- 39 Paris, ville Internationale, rôle et vocations
- 40 Bordeaux, ville océane, métropole régionale
- 41 Regard prospectif sur le bassin méditerranéen
- 42 Services nouveaux de télécommunications
- 43 Le peuplement urbain français
- 44 Régions de villes, régions urbaines
- 45 Questions à la société tertiaire
- 46 Industrie en Europe
- 47 Scénarios européens d'aménagement du territoire
- 48 Scénarios pour les villes moyennes
- 49 Emploi et espace
- 50 Sésame, année 5
- 51 La façade Atlantique
- 52 Transformations du travail industriel
- 53 L'europe médiane
- 54 Travail féminin : un point de vue
- 55 Firmes multinationales et division internationale du travail
- 56 Dynamique et projet urbain régional. Un exemple, la région Alsace
- 57 Qualification du travail
- 58 Syndicats et sociétés multinationales
- 59 La méthode des scénarios
- 60 Littoral Bas-Normand, schéma d'aménagement
- 61 Décentralisation industrielle et relations de travail
- 62 Prospective des investissements étrangers en France
- 63 Sésame, année 8, programme de travail
- 64 Les petites villes en France
- 65/66 Restructuration de l'appareil productif français. Prospectives
- 67 Prospective, planification, programmation. Une analyse
- 68 Le scénario de l'inacceptable : sept après
- 69 Bureaux en province. Perspectives
- 70 Aménagement de la Loire moyenne. Schéma de la métropole-jardin
- 71 Bilan d'une expérience prospective
- 72 Villes internationales, villes mondiales
- 73 Sur l'emploi. Premiers dossiers
- 74 Technologie et avenir régional
- 75 Activités et régions. Dynamique d'une transformation
- 76 Le Grand Sud-Ouest. Diagnostics pour l'avenir
- 77 Tertiaire et inflation

Achévé d'imprimer le 30-1-1980
sur les presses de l'imprimerie MAUGEIN-LACHAISE
R.N. 89 - 19360 Malemort
1^{er} trimestre 1980 - Dépôt légal n° 92