

La politique française d'aménagement du territoire *

par Louis QUERMONNE,

Directeur de l'Institut d'Etudes politiques de l'Université de Grenoble.

★

Je veux vous dire en commençant tout l'intérêt et l'honneur que je ressens à être parmi vous cet après-midi. J'avais eu le plaisir de rencontrer un certain nombre de membres de l'Institut belge de Science Politique, à Paris ou à Grenoble. Et je me réjouis très vivement, en mon nom personnel et comme membre de l'Association française de Science Politique qui est associée avec l'Institut belge dans l'Association Internationale de Science Politique, d'avoir pu répondre favorablement à l'aimable invitation de M. Philippart.

Le sujet de ce très rapide entretien porte comme vous le savez sur la politique française d'aménagement du territoire ; et votre Secrétaire Général m'a amené à prendre conscience de ce que cette politique est aussi une politique de reconversion économique et industrielle. A vrai dire, peu de pays étaient aussi peu préparés que la France il y a vingt ans à concevoir et à réaliser une politique d'aménagement du territoire et de reconversion industrielle. Les obstacles s'amoncelaient sur la route.

Citons parmi les principaux : la tradition centralisatrice française (qu'elle s'appelle jacobine à gauche ou napoléonienne à droite) ; la présence d'une capitale tentaculaire cumulant les fonctions politiques, administratives, industrielles, commerciales, financières, artistiques, universitaires, représentant 16 % de la population nationale et 29 % de la population urbaine ; l'absence corrélative de véritables métropoles régionales puisque même encore aujourd'hui la France ne compte que trois agglomérations de plus de cinq cent mille habitants : Lille, Lyon et Marseille ; l'existence d'un réseau de communications en étoile autour de Paris qui fait qu'il est à peu près impossible d'aller de Gre-

noble à Bordeaux sans passer par la capitale ; l'implantation d'une administration centralisée et les limites très étroites dans lesquelles les élus locaux sont contraints de gérer leur patrimoine ; l'absence, il faut bien le reconnaître aussi, de dynamisme provincial qui fait que de 1850 à 1936, la population de la France ne s'est accrue que de 14 % alors que l'agglomération parisienne triplait et davantage...

La liste est loin d'être exhaustive ; elle pourrait être allongée ; toujours est-il que la genèse d'une politique française d'aménagement du territoire était singulièrement difficile. A vrai dire la prise de conscience au niveau de l'opinion ne s'est manifestée qu'après la seconde guerre mondiale. Et je crois que le cri d'alarme lancé par Jean-François Gravier « Paris et le désert français », marque, bien que brutalement, le début de l'intérêt porté par l'opinion et par les pouvoirs publics à cette politique difficile mais combien nécessaire. D'ailleurs, il faut bien le dire, à cette époque autour des années 1948-1950, c'est dans une perspective assez étroite que la politique d'aménagement du territoire fut tout d'abord envisagée. Il s'agissait dans l'esprit de ses promoteurs d'une redistribution économique.

Paris concentrant une large part du potentiel économique, technique et intellectuel français, il s'agissait pour faire revivre la province « désertique » de déménager un certain nombre d'activités parisiennes et de les installer en province. Pour les uns ces déménagements apparaissaient

(*) Conférence donnée à l'Institut belge de Science politique le 27 avril 1966.

comme la poule aux œufs d'or. Et sur ce thème de très nombreuses illusions furent brodées.

A vrai dire, cette politique connaissait immédiatement une limite ; on craignait, à Paris, que la décentralisation industrielle ne fut accompagnée d'une décentralisation politique, qu'elle n'aboutisse à la restauration d'une politique provinciale qui put mettre en danger le centralisme traditionnel cher à la gauche et cher à la droite. Aussi lorsque les décrets de 1955 ont prévu l'établissement de programmes d'action régionale et lorsqu'en 1958 (vous voyez que les dates sont tardives) ces programmes furent transformés en plans régionaux de développement économique et social, ces documents furent établis en dehors des élites régionales.

P. Bauchet dans son livre sur la planification française écrit à ce sujet : « les organes régionaux manquaient, la méfiance à l'égard de l'organisation régionale était telle à l'origine que l'élaboration des plans régionaux fut confiée à des rapporteurs dont les contacts avec les autorités locales étaient très restreints. Les rapports étaient établis au Commissariat Général du Plan sous la surveillance d'un groupe dit de « Synthèse », depuis légèrement modifié et appelé « Comité des Plans Régionaux » comprenant outre le Commissaire Général-adjoint les représentants des Ministres, des Préfets et des fonctionnaires ». Permettez-moi de vous citer cette anecdote : « Un jour, un chargé de mission du Commissariat Général du Plan débarquant dans une préfecture qui est actuellement le chef lieu d'une des 21 circonscriptions d'action régionale, vint consulter le préfet sur l'élaboration du plan de sa région. Le Préfet prévenu 48 heures à l'avance lui avait organisé toute une série de rendez-vous avec le Président de la Chambre de Commerce, les représentants des syndicats patronaux, et ouvriers, les maires des principales villes. Le chargé de mission lui dit aussitôt : « Monsieur le Préfet, j'ai pour mandat de vous voir et de vous voir seul ». En prenant contact avec les personnalités régionales, je risquerais d'être influencé par elles et de leur donner, en quelques sorte, l'espoir d'une orientation de la politique française vers une certaine autonomie régionale. Le Préfet, qui était courageux, lui répondit : « Mon cher Ami, je vais vous faire prendre par ma secrétaire votre billet de retour, dès cette après-midi ; je ne m'entretien-

drai avec vous que lorsque vous voudrez-bien prendre contact avec les élites de la région ».

Cette anecdote vous montre l'état d'esprit des années 1950. Ce n'est véritablement qu'à partir du quatrième plan que la régionalisation des structures a permis à la politique d'aménagement du territoire et de reconversion industrielle d'entrer dans les faits. En réalité, cette date ; la veille du Quatrième plan, coïncide avec un certain renversement de tendances. Et ce renversement s'est produit à la faveur de deux mutations. Une mutation socio-économique, une mutation idéologique et psychologique.

La mutation socio-économique, c'est la prise de conscience des bouleversement que la France allait connaître du fait de la croissance démographique. En effet, la population française a augmenté dans les seize dernières années autant qu'au cours du siècle précédent et il est intéressant de constater que le bénéfice de cette augmentation n'a pas été comme au cours du siècle précédent uniquement au profit de Paris. Si la population urbaine de la France a augmenté de 30 %, au cours des dernières années, en réalité la population urbaine de la région parisienne a augmenté de 29 %. Vous voyez donc qu'elle se situe à peu près à la moyenne nationale, même un petit peu en dessous. Et lorsqu'on a disposé des résultats du recensement de 1962, on a constaté que parmi les villes françaises de plus de 100.000 habitants, Paris n'occupait plus que le vingt-troisième rang, quant au taux d'accroissement démographique. Environ 15 %, contre 45 % par exemple à Grenoble qui occupe sur ce point la première place. Par ailleurs, des pôles de croissance économique se sont développés en province, notamment dans la région Rhône-Alpes et dans la Provence Côte-d'Azur, si bien qu'un renversement de tendance démographique et économique a permis d'ouvrir à la politique d'aménagement du territoire un accès encore limité mais réel.

Et ceci a entraîné je crois une véritable mutation psycho-sociologique. En effet, dans l'esprit de la classe politique française, des années 1947, 1950, l'aménagement du territoire dont le terme n'avait pas encore été inventé s'inscrivait dans une perspective traditionnelle. Celle du régionalisme c'est-à-dire d'un culte, certes sympathique, mais porté vers le passé à travers le particularisme des pro-

vinces, le culte des ethnies, du folklore et des grands hommes de chaque région. Ce régionalisme était aussi un repli sur soi, une recherche consciente ou non d'une certaine autarcie économique, commerciale, administrative. Bref, la région, c'était dans la problématique de l'époque, une sorte de retour au passé et de volonté de sauvegarde d'une autonomie locale. Or, cette conception s'est progressivement dissipée à la faveur du renversement de tendance démographique et économique que j'évoquais tout à l'heure.

Aujourd'hui la problématique a changé et la région apparaît dans une perspective fonctionnelle. D'ailleurs il n'est plus question de régionalisme, mais de régionalisation. Et avec le changement de vocabulaire, une véritable mutation s'est opérée quant au contenu. La régionalisation est essentiellement prospective, donc il ne s'agit plus d'un retour au passé, mais au contraire d'un effort de programmation vers l'avenir. Elle est également fonctionnelle, et même « opérationnelle ». Elle est objective dans la mesure où elle repose sur des études sociologiques et des calculs économiques.

En d'autres termes, la région devient un espace économique qui s'inscrit dans une perspective de planification. Aussi bien les tentatives de planification régionale que j'évoquais tout à l'heure et qui se sont développées entre 1955 et 1958, ont fait place aujourd'hui à la régionalisation du plan.

La région n'est donc plus une recherche d'autonomie ; c'est la volonté pour le planificateur français de donner une dimension territoriale, une dimension spatiale, à un effort de programmation. Un renversement psychologique et idéologique de la sorte devait faciliter très largement l'adoption d'une politique d'aménagement du territoire en France, car dès lors la régionalisation ne risque plus de mettre en cause la centralisation politique, ni même la structure unitaire de l'administration, et le risque est définitivement écarté à partir du moment où l'aménagement du territoire, l'action régionale, la reconversion économique deviennent, selon les propres termes du Chef de l'Etat, une « grande affaire nationale » et en tout cas une affaire de l'Etat.

Je crois, que sur ce point, il faut particulièrement insister. Car l'expérience française s'oppose point par point au régionalisme italien, du moins à celui des origines, tel qu'il fut adopté par la

constitution de 1948, avant l'institution de la programmation en Italie. En France, en effet, la régionalisation est une affaire de l'Etat, confiée à des organes de l'Etat : le Commissariat Général du Plan, assisté de deux organismes techniques, l'un correspondant à la région parisienne, le District de la région de Paris, et l'autre correspondant à la province, la Délégation à l'aménagement du territoire. C'est dans le cadre de ces trois organismes, ou en tout cas de deux d'entre eux, qu'une commission nationale à l'aménagement du territoire (la CNAT) présidée par M. Philippe Lamour, a établi un premier rapport, qui est pour l'instant la « bible » de la politique française dans ce domaine.

On en retrouve les plus importants passages dans le Cinquième plan de développement économique et social mais cette politique de l'Etat dispose désormais de moyens, de relais, de structures régionales, c'est je crois le deuxième trait caractéristique de la politique française d'aménagement du territoire et de reconversion économique. Je voudrais insister successivement sur l'un et sur l'autre, en vous parlant d'abord des objectifs de la politique française d'aménagement du territoire, (des objectifs nationaux de cette politique), et ensuite, dans un deuxième temps, des moyens de cette politique, moyens régionaux s'entend.

Les objectifs, comme je vous le rappelais tout à l'heure, sont essentiellement inscrits dans le rapport de la Commission Nationale de l'Aménagement du Territoire, établi en 1964 et repris pour l'essentiel dans le Cinquième plan qui porte comme vous le savez sur la période 1966-1970. Ce plan de cinq ans fait ensuite au quatrième plan qui avait déjà été un instrument d'expérimentation, de la régionalisation des investissements. Il ne s'agit plus en effet de plans régionaux, inventaires de besoins non programmés, et reconnus avec plus ou moins d'intérêt par des instances nationales. Il s'agit du plan national régionalisé avec, en correspondance, chaque année des budgets de l'Etat régionalisés eux aussi.

La régionalisation est aussi une affaire nationale, dans la mesure où elle est approuvée officiellement par le Parlement par la loi du 22 décembre 1964, qui retient les principales options du Cinquième plan, et confirmée également par la loi du 30 novembre 1965, avec le document correspondant au Cinquième plan et à ses annexes.

Quel est le contenu de cette politique ? En d'autres termes, quel est l'aboutissement des efforts entrepris depuis vingt ans, mais qui viennent de recevoir à travers ces documents une certaine cohérence, du moins celle que mon exposé voudrait pouvoir leur donner ?

Ces objectifs, je crois qu'on peut les ramener au nombre de trois. Ce sont trois équilibres que la politique française voudrait atteindre et dont à échéance du Cinquième plan, elle voudrait s'approcher. A plus long terme, c'est-à-dire à vingt ans d'échéance, en 1985 (« La France à l'horizon 85 » tel est le titre de la brochure qui accompagne le Cinquième plan), elle souhaiterait les approcher encore davantage.

Il s'agit d'abord, de l'équilibre Est-Ouest, en ce qui concerne l'espace économique français.

Il s'agit ensuite de l'équilibre Paris-Provence, vieille caractéristique du problème français.

Enfin, il s'agit de l'équilibre France urbanisée et France rurale.

Autre problème considérable, car la France qui en 1962, possédait une population urbaine d'environ 63 %, atteindra un pourcentage beaucoup plus élevé de population urbaine en 1985, environ 73 %, ce qui la rapprochera de ses partenaires du Marché Commun.

A. *Premier équilibre, l'équilibre Est-Ouest.* En effet, si les régions françaises sont au nombre de 21, le groupe de travail de la Communauté Européenne de Bruxelles, pour les rendre plus opérationnelles, au niveau européen, les a ramenées à 9. En fait, la Commission à l'Aménagement du Territoire, s'inspirant peut-être au fond de la Belgique, a considéré qu'en France, il y avait trois grandes régions : l'Ouest, sous-développé ; l'Est, industriel ; et une troisième, Paris et la région parisienne. En effet, si l'Ouest groupe dix régions de programmes et correspond à 56 % de la superficie totale du territoire français, il ne représente que 37 % de la population, 25 % des emplois industriels libres, 12 % seulement des effectifs des grandes écoles d'ingénieur. Par contre l'Est représente seulement 42 % du territoire, mais 44 % de la population, 49 % des emplois industriels nouveaux, 42 % des effectifs des écoles d'ingénieurs. Et enfin, Paris avec 2 % de la superficie du territoire, recèle 19 % de la population, 26 % des

emplois industriels nouveaux, 46 % des effectifs d'ingénieurs.

Cette disparité reconnue entre l'Est et l'Ouest, est l'un des résultats essentiels de la prise de conscience réalisée par les travaux de la CNAT. Aussi on conçoit que le Cinquième plan ait inscrit la reconversion de ce déséquilibre comme l'un de ses objectifs territoriaux. En réalité, cet objectif, il le définit en ces termes, à la page 118 du document : « Le rapport sur les principales options du Cinquième plan souligne que la politique d'aménagement du territoire doit trouver le compromis pratique entre régions relevant de la politique d'entraînement et régions relevant de la pratique d'accompagnement ». D'un côté, il doit donner toutes leurs chances dans une compétition économique très vive aux régions fortes dont le potentiel bénéficie à l'ensemble du territoire. De l'autre, il doit chercher à entraîner les régions faibles dans la voie d'un développement d'abord suscité, puis autonome.

Il ne s'agit donc pas pour reconverter l'Ouest, de sacrifier l'Est, ce qui serait prendre un risque considérable, alors que la France s'ouvre à l'Economie du Marché Commun et à la compétition internationale. Il s'agit à la fois d'essayer de reconverter l'Ouest, mais en même temps d'accompagner le développement de l'Est plus favorisé.

Ces deux objectifs doivent donc aller de pair. Pour l'Ouest, la CNAT constate que la diminution de la population active agricole à l'échéance de 1985 portera environ sur 1.000.000 de personnes. Dès lors, l'un des objectifs essentiels est de retenir, non pas la totalité, mais une partie de cette population d'émigrants virtuels, qui sans politique d'intervention de l'Etat, irait tout naturellement grossir les rangs de la population active de la région parisienne, et de l'Est de la France.

Pour cela, il faut porter le total des emplois créés à échéance du Cinquième plan, non pas à ce qui a correspondu jusqu'alors, c'est-à-dire 25 % d'emplois, mais faire en sorte que 35 % ou si possible 40 % des emplois nouveaux créés pendant la période bénéficient à l'Ouest. Ainsi pourrait être « épongée » une partie de ces émigrants virtuels que l'on redoute de voir s'établir à Paris. Ce faisant, l'ambition est relativement modeste, puisque l'on espère seulement réduire les émigrations au deux tiers du rythme actuel. Il y aura donc

de toute manière, une forte immigration à Paris et dans l'Est.

On distingue donc en France, deux politiques complémentaires : une politique d'entraînement à l'Ouest et une politique d'accompagnement à l'Est. La politique d'entraînement entraîne l'installation d'activités richement créatrices d'emplois ; elle retiendra dans l'Ouest la main-d'œuvre libérée par l'évolution de l'agriculture, ou la poussée démographique naturelle. Elle comporte aussi le développement d'activités de pointe, comme les industries aéro-spatiales, à Toulouse ou à Bordeaux, la création d'un port pétrolier à Bordeaux, des tentatives pour l'implantation d'industries électroniques en Bretagne, la décentralisation de l'industrie automobile à Caen, à Rennes et au Mans. Toutes ces tentatives visent à « entraîner » l'Ouest et à retenir dans l'Ouest une partie de sa population active. Enfin, cette politique suppose également un large effort en matière d'infrastructure, d'équipement urbain, de création de métropoles d'équilibre à Nantes, Saint-Nazaire, Bordeaux et Toulouse, ainsi que le développement des communications et télé-communications. Telles sont ses principales manifestations destinées à pallier ce que l'économie spontanée pourrait engendrer de déséquilibres.

Mais il faut dans le même temps que la France garde son rang dans la compétition du Marché Commun et la compétition internationale. Il faut donc sauvegarder l'Est. Dans l'Est une politique d'accompagnement va donc faciliter la continuation du développement économique et social. A vrai dire ce développement est très différent selon qu'il s'agit du Nord-Est, du Centre-Est ou du Sud-Est.

Dans le Nord-Est, Nord et Lorraine, il s'agit essentiellement d'une politique de reconversion industrielle. C'est une politique que vous connaissez certainement mieux que moi en Belgique. Vous avez pu en percevoir les difficultés à travers les débats, voire les remous, qui ont accompagné la présence du Général De Gaulle à Lille et dans le Nord de la France à la fin de la semaine dernière. Il y a là une politique difficile qui vise à diversifier les industries, à développer les équipements, à créer la Métropole Lille-Roubaix-Tourcoing, à multiplier les voies de communication. Dans le Centre-Est, dans le Sud-Est, c'est autre chose. La préoccupation essentielle s'appelle

le problème de la liaison, Mer du Nord-Méditerranée ou de la liaison Rhône-Rhin. Il s'agit d'implanter des industries nouvelles, des industries de pointe dans la vallée du Rhône et autour de la nouvelle métropole d'équilibre Aix-Marseille. Le grand axe Rhodanien devrait être doublé par un axe de moindre importance qui va de Genève à Valence en passant par Grenoble, un axe alpin visant à faire en quelque sorte contrepoids à l'axe Rhodanien. La politique d'accompagnement, est absolument nécessaire puisque la CNAT prévoit que de 1982 à 1985 la population de ces régions va s'accroître de 85 % dans les centres urbains. Il en résulte une politique de développement des moyens de communications, autoroutes, aéroports, etc... Une politique de zones industrielles, et une politique d'équipement urbain.

Pour vous donner un seul exemple, la ville de Grenoble est en train d'équiper une zone à urbaniser en priorité correspondant à une capacité d'accueil de 100.000 habitants, et autour de Lyon dans le cadre du PADOG lyonnais, il est prévu un certain nombre de cités satellites, de villes nouvelles qui doivent éponger, avec retard d'ailleurs, sur le développement démographique spontané, une partie de la population à accueillir.

Ici encore, il n'est question que de métropoles d'équilibre, de zones industrielles, de communications et d'infrastructure car le déséquilibre français ne porte pas seulement entre l'Ouest et l'Est, mais il porte également entre Paris et ce que Gravier appelait le désert français, mais ce déséquilibre a été revu dans un autre contexte aujourd'hui qui est celui de la complémentarité.

B. En effet, dans les années 1947 à 1950 la plupart des milieux économiques provinciaux considéraient que c'était en terme de conflit, que s'opposaient Paris et la Province. Et on cherchait, par une politique de redistribution, à arracher à Paris, qui ses industries, qui ses centres de chèques postaux créateurs d'emplois tertiaires, qui ses écoles d'ingénieurs.

Certes la décentralisation industrielle demeure un objectif à atteindre, mais secondaire désormais par rapport au développement local créateur d'industries nouvelles destinées à éponger la population active résultant, de l'excédent des naissances sur les décès, et du grand mouvement migratoire

des campagnes vers les villes et de l'Ouest vers l'Est que j'évoquais tout à l'heure.

Dès lors, le Cinquième plan envisage les relations Paris-Province comme des relations complémentaires. En effet, il y a quatre ou cinq ans seulement, on a pris conscience au niveau de l'opinion, de l'impossibilité de stabiliser la population parisienne. Actuellement située autour de 8.600.000 d'habitants, la région parisienne atteindra en 1985 dans une hypothèse faible un peu plus de 11.000.000 dans une hypothèse forte un peu plus de 12.000.000 d'habitants. Et en l'an 2000 si l'hypothèse faible dépasse déjà 13.000.000 d'habitants, l'hypothèse forte pourrait atteindre 16.000.000.

Comme Paris représente actuellement 29,5 % de la population urbaine de la France, l'objectif des planificateurs ne peut qu'être modeste : réduire ce pourcentage à 27 % en 1985. Ceci implique la mise en œuvre rationnelle du développement de l'agglomération parisienne, qu'il n'est plus question de bloquer car cela poserait un problème insoluble. D'où les travaux du District et notamment le schéma directeur orienté sur l'axe de la Basse-Seine et l'axe de la Marne et les villes nouvelles de 200 ou 300.000 habitants, destinées à éponger la croissance démographique de la région parisienne.

Mais l'hypothèse faible ne sera tenue que dans la mesure où en étroite solidarité, en étroite complémentarité, la politique d'aménagement du territoire tendra à donner aux villes de province françaises un essor tel qu'elles n'en ont jamais connu.

M. Delouvrier lui-même soulignait que l'hypothèse faible ne serait atteinte dans la région parisienne qu'à condition que les villes de province françaises, pendant le même temps, doublent au moins ou même triplent leur population actuelle. Dès lors, les travaux qui ont été entrepris par la CNAT et les objectifs qui sont repris par le Cinquième plan, visent à donner à la France une armature urbaine hiérarchisée et volontaire.

Comme je vous le rappelais tout à l'heure, la France est un pays qui ne comportait jusque là qu'une seule métropole : Paris. Les objectifs du Cinquième plan prolongés jusqu'à 1985, visent à lui en donner huit. Ce sont les huit fameuses métropoles d'équilibre, Lille-Roubaix-Tourcoing,

Nantes - Saint-Nazaire, Strasbourg, Nancy-Metz, Lyon - Saint-Etienne, Aix-Marseille, Bordeaux et Toulouse. Avec en filigrane quatre autres villes à vocation métropolitaine : deux destinées à remplir le creux, le vide que représente le Massif Central : Limoges et Clermont-Ferrand ; et deux autres auxquelles la vocation internationale confère un caractère assez particulier. Nice du fait du tourisme et Grenoble du fait de la technique et de son université. Ce sont les villes qui, selon la définition officielle, doivent éviter le recours généralisé à Paris.

Au-dessous d'elles sont prévus, une dizaine de centres régionaux, relais des métropoles d'équilibre, du type Montpellier, Dijon, Caen ou Rennes, et au-dessous encore de cette zone, des centres relais constitués de villes du type Annecy ou Poitiers, etc, qui ont actuellement 50 à 60.000 habitants et qui devraient en accueillir en 1985 150 à 200.000.

Mais cette armature urbaine, qu'il faut s'attendre à voir réaliser à échéance de 1985 et de l'an 2000 pose précisément le troisième problème qui suscite un troisième objectif à la CNAT ; l'équilibre entre l'espace urbain et l'espace rural, qu'il importe de maintenir.

C. La France reste et restera dans une large mesure un pays agricole. Mais il convient d'infléchir cette agriculture, de la reconverter elle aussi, dans la perspective du Marché Commun. C'est l'hypothèse inscrite au Cinquième plan. Et les français jusqu'aux accords de Luxembourg étaient assez inquiets non seulement pour l'Europe mais aussi pour le plan. Cette perspective suppose donc des efforts considérables : efforts de spécialisation, et de concentration des productions, efforts de commercialisation des produits, effort de préservation de l'espace rural (création de parcs nationaux, problème des résidences secondaires). L'aménagement rural implique aussi la création de structures d'accueil pour le tourisme, d'institution de villages centres afin que les avantages essentiels de la ville puissent être diffusés jusque dans la campagne. Et c'est là où les initiatives locales s'inscrivent avec le plus d'importance, le plus de dynamisme dans une politique d'aménagement du territoire. Il est encore concevable à l'Etat (à condition de ne pas le faire seul) de développer des métropoles d'équilibre. Il est impensable de créer

des villages centres, si dans ces villages, il n'y a pas de leaders professionnels, de syndicalistes, mais aussi et peut-être surtout d'élus, susceptibles de porter eux-mêmes le dynamisme nécessaire à ce développement. Et je n'en veux que deux exemples. Dans la perspective d'aménagement de l'espace français, on a parlé beaucoup d'une deuxième Côte d'Azur, de l'aménagement du rivage Languedoc-Roussillon. On doit à l'État beaucoup de plans, beaucoup de projets, beaucoup de paroles, peu de crédits. Les quelques réalisations existantes notamment à Saint-Cyprien, sont dues au dynamisme des élus locaux, disons même à leur sens de l'initiative, de la « débrouillardise » ; ce sont les seules réalisations qui aient été faites aujourd'hui.

Je pense également à l'exemple donné par une petite cité comme Crolles, située entre Grenoble et Chambéry. En trois ans, elle a créé une zone industrielle, un centre de formation politique, administratif et technique d'élus municipaux destiné à mettre ces élus à même de mener un dialogue avec les techniciens et les fonctionnaires ; elle a suscité autour d'elle tout un mouvement de rénovation ; elle vient de poser, au fond, le problème des relations entre Grenoble et Chambéry. Ainsi l'initiative d'une seule petite commune peut encore forcer les pouvoirs publics à inscrire dans le Plan l'aménagement et l'urbanisation de toute une vallée, la vallée du Crésivaudan qui lie deux centres tels que Grenoble et Chambéry.

Je crois qu'il n'y a pas de meilleure transition pour souligner l'importance que revêtent les moyens de la politique d'Aménagement du territoire si l'on veut précisément atteindre ces résultats. Et si les objectifs ont été tout naturellement étudiés, préparés, adoptés à l'échelon national, par le Commissariat du Plan et par le Parlement, il est naturel qu'au niveau des moyens, la région constitue le point d'appui de cette politique. Sinon, les plans resteront dans les livres et les réalités correspondront à un développement spontané et déséquilibré et non pas à l'équilibre que les pouvoirs publics lui assignent. Il me faut donc vous parler maintenant des structures régionales que la France connaît aujourd'hui. Je serai très bref sur leur description, car je me suis un peu trop apesantissant sur leurs objectifs.

II. L'établissement de ces structures, comme vous

le savez, a été précédé d'un certain nombre de tâtonnements. De 1955 à 1959, on veut établir des plans régionaux sans associer en quoi que ce soit à leur élaboration les personnalités des régions. Double erreur : erreur de créer des plans régionaux mis sur pied sans lien avec les plans nationaux, erreur de tenir à l'écart les élus locaux, les responsables professionnels, les personnalités locales que l'on considérait en vertu de vieux mythes comme suspects. Dès lors c'est à partir du Quatrième plan, et ce sera surtout à l'occasion du Cinquième plan que l'on va mettre sur pied de nouvelles structures.

Ces structures substituent tout d'abord à la planification régionale, la régionalisation du plan. En d'autres termes, ce ne sont plus des inventaires géographiques de besoins de telle ou telle région, ce sont des chapitres du plan national qui inscrivent un certain nombre d'opérations ayant valeur d'objectifs du plan ; ceux-ci risquent ainsi d'être assortis des dispositions budgétaires nécessaires chaque année.

D'autre part, cette politique va associer l'administration locale et dans une certaine mesure encore timide les élus. Je crois qu'on peut ramener à trois les caractères essentiels de ces structures régionales, moyens au service d'une politique d'aménagement du territoire. D'abord, l'établissement des circonscriptions d'action régionale, ensuite, la mise sur pied d'instances régionales, et enfin, la définition difficile et encore mal assurée des fonctions de la région entre la dimension nationale et européenne d'une part, et la dimension départementale et locale d'autre part qui subsistent.

A. L'établissement des circonscriptions d'action régionale est relativement récente. Certes un décret du 22 avril 1956 avait déjà découpé la France en 22 régions de programme, ramenées en 1960 à 21 par la fusion des Alpes et du Rhône pour devenir la région Rhône-Alpes. Puis on avait cherché à harmoniser différentes circonscriptions, qui variaient de ministère à ministère et de service à service, pour les intégrer dans le cadre d'une seule région-type. Mais ce n'est vraiment qu'à la veille du Quatrième plan que ces circonscriptions apparaîtront comme « opérationnelles ». Elles sont aujourd'hui au nombre de 21 y compris la région parisienne, qui se superposent aux 95 départements métropolitains. Ce ne sont, à aucun titre,

des collectivités ; elles n'ont donc pas la personnalité morale. Ce sont simplement des cadres territoriaux pour l'action de l'Etat. En réalité, si 20 régions plus une : Paris, ont été choisies, c'est le résultat d'un compromis : entre ceux qui avec M. Michel Debré voulaient dès 1945 substituer aux 90 départements (aujourd'hui 95) 45 « grands départements » par regroupement des premiers et les thèses des économistes, qui à la suite du groupe de Bruxelles, voulaient doter la France de « grandes régions » au nombre d'une dizaine ; de 9 à 12. Vingt régions est un compromis entre ces deux thèses. Ce qui vous explique que parmi les vingt régions françaises, il y en ait qui ne soient en fait que de grands départements, par exemple la Haute-Normandie, qui réunit la Seine-Maritime et l'Eure. Alors que d'autres, comme la région Rhône-Alpes, regroupent huit départements et apparaissent déjà comme de grandes régions à l'échelle européenne.

Ce compromis d'ailleurs ne satisfait personne et je puis vous donner un exemple que je connais bien : les grenoblois qui vivent dans la région Rhône-Alpes, dont Lyon est la capitale, sont souvent réticents à l'égard de la grande région lorsqu'ils pensent qu'à côté d'eux Besançon est le chef-lieu d'une circonscription d'action régionale qui groupe trois départements et que Limoges, ville moins importante, commande elle-même à une région de programme. Il en résulte des tensions. En gros on peut dire que la réussite des divers types de régions est fonction de ce que l'on en attend. D'un point de vue économique, on tend à s'accorder aujourd'hui en France en faveur de la « grande région ». C'est la position du Commissariat Général du plan, et de ceux qui envisagent l'économie française dans la perspective de l'Europe des six. Par contre, si du point de vue économique, la grande région apparaît satisfaisante, du point de vue administratif elle pose des problèmes considérables. Et la Haute-Normandie avec ses deux départements, le Limousin avec ses trois départements, la Basse-Normandie avec ses trois départements également, ont certainement beaucoup mieux réussi sur le plan de l'administration que la région Rhône-Alpes qui apparaît gigantesque puisque à elle seule elle est d'une dimension qui s'apparente à la Belgique. En effet, les tensions qui se développent entre Grenoble ou Saint-Etienne, et Lyon, sont causes de nombreuses perturbations.

Enfin, l'aspect démographique fait que là encore, le débat est ouvert entre la « grande » et la « petite » région.

B. Quant aux institutions régionales elles ont été créées, en deux temps. D'abord une phase empirique qui a correspondu à la période expérimentale du Quatrième plan. On avait hésité sur le point de savoir qui serait le relais régional du Commissariat du plan ? Il n'était pas pensable en un an ou en deux ans de décentraliser le Commissariat du plan, de créer 21 commissariats régionaux du plan ; il fallait donc donner l'antenne à une administration existante. Serait-ce l'inspecteur de l'économie nationale qui, entre parenthèse, habite Paris ? Serait-ce le Trésorier payeur général, c'est-à-dire le représentant local du ministère des Finances ? Non, on choisit le fonctionnaire dont la vision est la plus large, qui dépend en direct du Premier Ministre ; on choisit le Préfet. C'est donc le corps préfectoral qui assumera à partir de 1959 les fonctions, les tâches de régionalisation du plan. Dans chaque région est instituée une conférence interdépartementale des préfets. Au début, l'égalité la plus complète existe entre eux. Le préfet coordonnateur est un simple « primus inter pares » ; puis sa personnalité devient de plus en plus importante ; et à la fin du Quatrième plan, il va être désigné comme préfet de région. Cette conférence est chargée de l'examen des plans régionaux, ce qu'elle ne fait à peu près plus, car ces plans ne sont que des inventaires descriptifs ; elle est chargée surtout de définir le contenu des « tranches opératoires » du Plan, c'est-à-dire les tranches régionales du plan national. Paris envoie des propositions, elle réplique à ces propositions et une série de négociations se développe entre la conférence des préfets et les ministères sous l'égide du Commissariat du plan. A la conférence des préfets, et au préfet coordonnateur n'est encore adjointe aucune instance démocratique. On donne simplement, dans cette première phase, au Comité régional d'expansion économique certaines attributions consultatives. On pense que la représentation socio-professionnelle présente moins de dangers pour la République « une et indivisible » que des assemblées démocratiquement élues. Mais ceci ne constitue que la première phase du processus de régionalisation. La réforme du 14 mars 1964 à la veille du Cinquième plan et pour son fonc-

tionnement viendra donner ultérieurement une assise juridique à ces structures.

Cette réforme confirme l'institution du préfet de région. Mais celui-ci reste toujours préfet du département chef-lieu. Il y a là un dédoublement fonctionnel qui mérite d'être souligné. Mais on pense que dans quelques années, peut-être, le préfet de région se dissociera du préfet du département. Cela ne serait pas sans poser quelques problèmes.

Ce préfet de région est assisté de la Conférence administrative régionale constituée des préfets, mais aussi de de l'Inspecteur de l'économie nationale, du trésorier payeur général de la Région, et des chefs de service régionaux appelés à titre consultatif. Mais cet organe n'a plus les pouvoirs de la Conférence interdépartementale. Le préfet de région le consulte ; mais une fois cette consultation faite, c'est lui qui décide et qui transmet à Paris. Il est d'ailleurs assisté dans sa tâche d'une mission, c'est-à-dire d'un état-major constitué de jeunes sous-préfets venus de l'école nationale d'administration, de fonctionnaires de l'Institut de statistiques et, lorsqu'ils le veulent bien, des grands corps de l'Etat, Conseil d'Etat, Cour des Comptes, Inspection des Finances, ou d'administrateurs civils. Mais autant ces derniers sont tentés par des missions de coopération technique outre-mer, autant il est très difficile d'obtenir leur installation en province. Il n'y a jusqu'ici que deux membres du Conseil d'Etat qui ont accepté à titre temporaire et l'un d'entre-eux à mi-temps de faire partie d'une mission régionale.

Enfin comment a-t-on associé les populations à cet effort de régionalisation du plan ? Allait-on promouvoir les Comités d'expansion qui n'étaient à l'origine que des associations privées ? Non ! Allait-on créer des assemblées élues ? Certainement pas, du moins pas encore ! Un compromis fut trouvé par la création des CODER (Commissions de développement économique régional). Et vous savez que l'une d'entre elles s'est réunie à Lille, avant-hier, en présence du Général de Gaulle. Ces CODER réunissent des élus, conseillers généraux ou maires, qui composent entre un quart et un tiers de leur effectif. Ils sont donc minoritaires dans cette commission. Pour la moitié, celle-ci est constituée de représentants d'organisations professionnelles (Chambres de commerce, Chambres d'agriculture, Chambre des métiers,

Syndicats patronaux et Syndicats ouvriers, etc.). Enfin, elle groupe quelques experts ; c'est ainsi par exemple que la CODER Rhône-Alpes comprend le doyen de la Faculté de Droit de Lyon et le doyen de la Faculté des Lettres de Grenoble. La chance veut que le doyen de la Faculté des Lettres de Grenoble soit un géographe spécialiste de l'aménagement du territoire ; mais le doyen de la Faculté de Droit de Lyon est un professeur de procédure civile...

Que peut-on dire de cette structure ? D'abord qu'elle a bureaucratisé la planification ! Car en confiant à l'administration préfectorale la charge de la régionalisation du plan, on a donné cette tâche à des fonctionnaires qui n'étaient pas toujours préparés à l'assumer. Ils étaient en tout cas habitués au circuit de l'administration traditionnelle, alors que précisément à l'échelon national on avait enlevé cette fonction à l'administration traditionnelle pour la confier à un organe souple, fonctionnel et technique : le Commissariat Général du plan. La deuxième remarque, en effet, c'est qu'à l'échelon régional, il n'existe pas d'antennes techniques du Commissariat du plan. Il n'y a pas d'expert. Certes, quelques membres de la mission du préfet de région pourraient être considérés comme tels ; mais encadrés dans la préfecture, ils sont plus enclins à devenir bureaucrate que technocrate. Et au niveau de l'information, du calcul économique, et de la programmation, l'absence de planificateurs de métier, nous paraît constituer une lacune essentielle.

L'information économique et financière en France, distribuée par l'INSEE et par le SEF est encore un produit d'exportation parisien. C'est pourquoi la Délégation à l'aménagement du territoire envisage la création d'observatoires économiques régionaux, mais comme il serait impossible d'en réaliser une vingtaine, on n'en prévoit que 8 ou 9. La grande région réapparaît ainsi du fait des exigences de la technique. Ces observatoires seraient auprès du préfet de région et de la CODER, les organes techniques et économiques de régionalisation du plan.

Enfin, autre difficulté, c'est l'absence de démocratie véritable au niveau de chaque région. L'institution des CODER a instauré un compromis, entre les représentants des collectivités locales et les représentants des associations professionnelles.

Cela semble d'ailleurs être la grande idée du Général de Gaulle. Comme vous avez pu le constater, à Lille il a repris ce thème pour la réforme du Sénat. Dès lors le Sénat deviendrait une sorte de grande CODER nationale qui pourrait au niveau national être représentative des CODER régionales. On cherche une solution.

Il est incontestable que les élus locaux pour qui le régionalisme reste encore traditionnel, autonome, autarcique, sont en décalage avec les objectifs de l'aménagement du territoire. Néanmoins, une solution démocratique sera nécessaire si l'on veut que la région soit une structure de participation des populations et que leurs représentants contribuent à la définition et à la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire. Car, que j'en termine par là, quelles sont en fait les fonctions de la région ?

C. Intermédiaires entre l'Etat et les collectivités locales (départements et communes), les régions ne sont pas des collectivités territoriales. Ce sont des circonscriptions, destinées au développement de l'« administration de mission ». Elles ne se substituent pas aux départements, du moins à l'origine.

Ceux-ci restent en effet les circonscriptions de droit commun de l'administration française et les seules collectivités territoriales autonomes ou semi-autonomes. La région a trois rôles, qui sont définis par les textes : elle est un relai dans la planification, une instance d'étude, de préparation et de consultation pour la régionalisation du plan ; elle a aussi un rôle à jouer en ce qui concerne les études à long terme, par exemple l'étude d'armature urbaine à échéance de 1985, qui a été faite récemment.

Au niveau de l'élaboration des tranches régionales du plan, les CODER vont être consultées dans les semaines qui viennent, chacune en ce qui concerne la tranche régionale du Cinquième plan correspondant à sa circonscription. Et dans le cadre des crédits accordés à la région, elles donneront leur avis sur la répartition de « l'enveloppe » entre les différents départements, entre les différentes villes de la région.

La région est aussi une structure de coordination. La réforme régionale est liée en effet à la réforme administrative qui a donné au préfet du département une autorité renforcée sur les chefs des services techniques. A l'instar du département, on veut que le préfet de région puisse commander aux chefs des services techniques régionaux : Ponts et chaussées, Agriculture, Santé Publique, etc... Or vous voyez qu'ici on passe insensiblement de l'administration de mission à l'administration de gestion. Je ne suis pas sûr que dans quelques années, la région ne deviennent pas à son tour une circonscription plus administrative qu'économique.

Enfin on veut faire de la région un instrument de déconcentration. Il est évident qu'il n'est pas concevable de déconcentrer le pouvoir administratif en France au profit de 95 Préfets de département. Pour déconcentrer de façon utile, il faut des structures d'accueil limitées à une vingtaine de régions. C'est déjà beaucoup. Et certains pensent que ce n'est que lorsque la France ne connaîtra que huit ou neuf régions que le gouvernement acceptera de se déssaisir de ses pouvoirs administratifs ou d'une partie d'entre eux au profit des instances régionales...

Déconcentration mais non pas décentralisation : tel est le caractère essentiel de ces structures françaises qui s'inscrivent ainsi parfaitement dans la continuité de notre politique : celle de l'ancien régime et des monarchies centralisatrices, celle de la convention jacobine, celle de l'administration napoléonienne, et celle de la troisième république.

Il s'agit donc de régionalisation et non pas, je le répète, de régionalisme. Mais deux problèmes restent posés et risquent peut être d'infléchir cette évolution. Le premier est l'exigence d'une participation démocratique qui ne se ramène pas à une simple participation socio-professionnelle. Et la deuxième, c'est l'Europe. Dans quelle mesure, en effet, l'évolution qui pourrait se dessiner vers une Europe des régions ne tendrait-elle pas par contagion à donner aux régions françaises la dimension politique qu'elles ne connaissent pas aujourd'hui ?

