

L'aménagement du territoire appelle une réforme administrative

par Francis HOUDET

EN matière d'aménagement du territoire dans son sens le plus élevé de développement raisonné et coordonné des expansions régionales, l'Administration est, en France, à la fois juge et partie. Juge, parce que son action est tellement décisive que la clef du succès réside d'abord dans la coordination efficace des mesures de toute nature qu'elle est amenée à prendre (investissements industriels aidés par le F.D.E.S., plans d'investissement routier, implantations universitaires et hospitalières, zones témoins, politique des prix agricoles). L'expansion régionale aura toute chance d'être réussie dès lors que la géographie sera prise en considération dans les décisions administratives et que celles-ci seront coordonnées avec fermeté.

Juge, l'Administration est également partie car elle est bien souvent responsable de la situation actuelle. Le centralisme napoléonien n'est pas étranger au centralisme du réseau des chemins de fer, ou, celui plus récent des autoroutes que l'on veut créer. Le refus obstiné depuis 1789 de créer à l'échelon régional des administrations de décision n'est pas non plus sans relations avec l'exode vers Paris des sièges sociaux en provenance même de Marseille, Bordeaux, Lyon ou Lille.

A ce double titre, une réforme s'impose qui touche à l'ensemble de notre administration économique. L'aménagement du territoire constitue d'ailleurs une coupe remarquablement nette dans l'édifice cloisonné de nos structures administratives. L'œil indiscret y verrait alors non seulement l'incroyable oubli de la géographie française, mais plus généralement l'in vraisemblable façon d'accumuler les mesures les plus diverses et de les baptiser « plan ». Car enfin, qui peut bâtir un plan économique d'ensemble sans parler localisations ? Et que conclure lorsque l'on sait ne pas pouvoir trouver au Ministère du Travail la carte des zones de salaires, au Ministère de l'Agriculture l'implantation des abattoirs, silos ou laiteries, au M.R.L. l'état des besoins en logements par grandes agglomérations ?

Sans doute, cette réforme est-elle aujourd'hui amorcée : une commission de décentralisation administrative (limitée il est vrai aux instituts parisiens a été mise en place depuis les décrets du 30 juin 1955. Le Secrétariat d'Etat à la Fonction Publique envisage un remodelage des cadres régionaux des principaux ministères intéressés par l'expansion régionale. Enfin, ces mêmes décrets du 30 juin 1955 ont, avec les programmes d'action régionale, esquissé les lignes d'une procédure nouvelle dans l'action administrative.

Est-il besoin de dire que le problème est bien plus vaste que la manière avec laquelle on l'aborde aujourd'hui. Que l'expansion régionale devrait être l'occasion d'un examen de conscience général de notre conception de l'administration économique et d'une reconversion effective de certaines structures périmées ? On n'aménagera pas le territoire sans aménager d'abord notre administration.

I. — Aménagement libéral ou volontaire.

La forme de l'action administrative dépend avant toutes choses, d'un choix préliminaire relatif, moins à la conception que l'on a de l'aménagement du territoire lui-même qui ne saurait être autre que volontaire, qu'aux réactions que l'on peut avoir à l'égard du système économique dans lequel il s'inscrit.

Celui de la France, en 1956, est encore, dans bien des domaines, celui de la libre entreprise et du capitalisme. Dès lors, voit-on les gouvernants soucieux d'équilibre régional s'efforcer de favoriser l'association du capital (dans les sociétés d'équipement) ou la décentralisation du capital (Sociétés de Développement Régional) lui aussi touché par l'excessive concentration à Paris.

L'attitude est logique : elle n'est même pas critiquable. En l'état actuel des choses, les sociétés d'économie mixte, prévues par les textes d'ailleurs enchevêtrés du 24 mai 1951 au 10 novembre 1954 et du 20 mai 1955, sont une garantie plus précieuse d'une orientation des efforts dans le sens de la rentabilité que des compagnies intercommunales, départementales ou interdépartementales mues uniquement par des hommes politiques sans responsabilité qui n'ont pas toujours le souci d'une gestion rentable et des qualités d'entrepreneur. Il est d'autre part concevable que, la bourgeoisie financière ayant déserté certaines provinces, l'on recherche des formules (encore inefficaces) pour intéresser à nouveau les banques d'affaires au développement de régions oubliées. Il est enfin souhaitable de voir se développer un capitalisme éclairé par des ingénieurs-conseils en localisations industrielles qui manquent encore en France, au secteur privé.

Atténuer le mordant de l'initiative privée serait en 1956 un mauvais service à rendre à la France. L'important est qu'en face de ce libéralisme actif l'Etat puisse le guider dans le sens de l'intérêt général. *Or, c'est là le drame et le scandale : l'Etat français en est encore au temps de l'Etat libéral. Par habitude...*

Devant les mouvements économiques ou démographiques, l'Etat libéral se garde d'influer, certain que la somme des mouvements spontanés est pour le pays meilleure que ses propres calculs. Dès lors son attitude sera par exemple de moderniser les routes où il y a du trafic, d'implanter des écoles là où la population augmente (1), d'aider les ports des Chambres de Commerce qui peuvent participer au financement. Son action est par surcroît morcelée par des cloisonnements administratifs (qui, dans cette perspective, n'ont rien d'anormaux. La direction des services agricoles oriente la production, le Génie Rural distribue les subventions d'équipement, les Eaux et Forêts ont leur chasse gardée, les Ponts et Chaussées leurs routes, la S.N.C.F. son réseau, l'E.D.F. décide l'implantation de ses barrages. Au morcellement des initiatives privées correspond le heurt des personnalités privées dont on veut qu'elles se compensent. M. André MORICE favorisera Nantes, M. COURANT, le Havre, M. CHASTELLAIN, Rouen, M. CHABAN-DELMAS, Bordeaux, etc...

Ce schéma de l'Etat libéral est encore le nôtre en 1956. C'est lui que nous critiquerons au titre de la géographie volontaire et même du socialisme. D'un socialisme authentique qui n'éluderait pas les vraies questions par la transformation des cadres juridiques. Ce ne sont pas seulement les entreprises privées qu'il faut aujourd'hui nationaliser. C'est l'Etat.

La participation du capital privé aux sociétés d'économie mixte de développement régional n'est pas critiquable. Ce qui l'est, c'est l'absence de directions données à une société qui se voit affermer une région et qui la développera dans un sens peut-être contraire à celui des régions voisines ou même du pays. Qui a indiqué par exemple à la société du Bas-Rhône-Languedoc le genre de cultures qui se substituent à la vigne? Qui l'oriente dans son action?

Le concours important des Comités d'Etudes Régionaux, que l'on a d'ailleurs eu le tort de vouloir officialiser, est précieux. Ce qui est critiquable c'est que les cerveaux économiques de l'administration soient maintenant en face d'eux si démunis. Ce qui est critiquable, c'est maintenant que les régions dotées de Comités médiocres seront défavorisées par rapport à l'audience des Comités bien équipés.

L'essentiel du problème est donc moins d'arrêter le moteur libéral ou même d'atténuer les frontières qui existent entre les préoccupations privées et publiques, mais bien de mettre en marche le secteur public lui-même, mortellement figé. Comment?

II. — Une géographie volontaire implique des structures administratives renouvelées.

Deux méthodes sont possibles. La première inspirée par les exemples de la Tennessee Valley Authority, des Polders hollandais ou de mezzogiorno italien consiste à isoler une région particulièrement sous-développée et à la doter d'une administration neuve, autonome et relativement libre. Ce sont ces expériences, miniatures imparfaites, que la France essaye

(1) Encore heureux si cela était vrai!

maintenant d'amorcer après le demi-échec de la Durance aux Coteaux de Gascogne, à la Lorraine ou au Bas-Rhône-Languedoc. Mais, si une telle solution est parfaitement valable lorsqu'il y a un problème majeur et précis à résoudre (polders, irrigation, barrages) réclamant un maître d'œuvre unique, reconnaissons que le problème français ne saurait être abordé par des démembrements administratifs exaltants mais souvent dangereux.

Le vrai problème français consiste à coordonner les efforts dans le cadre des frontières administratives traditionnelles. La reconnaissance du caractère interministériel de l'aménagement du territoire, au sens large où il est entendu ici, est la condition première de l'efficacité. C'est bien quand les décrets du 30 juin 1955 ont consacré ce caractère interministériel de l'orientation géographique au niveau le plus élevé et ouvert au Commissariat Général au Plan une table ronde à ce que l'on a appelé le groupe de synthèse du comité interministériel d'orientation économique (réunion pour chaque programme régional des représentants des ministères intéressés) qu'ont été rendues possibles les conditions d'une coordination jusque là inexistante au sein notamment du M.R.L. Auparavant, par exemple, la Direction de l'Enseignement Technique dessinait sa politique d'implantation scolaire sans connaissance claire des zones d'expansion envisagées ou simplement prévues. La table ronde du Commissariat au Plan a ainsi permis des confrontations fructueuses ; elle a même rendu possibles des dialogues à l'intérieur d'un même ministère où l'on sait les luttes et les bouderies qui opposent Enseignement supérieur et technique, Génie Rural et Production agricole, pour ne parler que de ceux-là.

Mais, malgré les progrès apportés par les réformes du 30 juin 1955, l'instrument est loin d'être parfait et des réformes profondes sont nécessaires.

Faute d'un bureau des programmes chargé d'établir les prévisions à long terme, et des orientations à moyen terme, les principaux ministères techniques sont représentés au groupe de synthèse par des hommes de cabinet dont le mérite est égal à l'impossibilité qu'ils ont de rassembler valablement tous les éléments du ministère.

D'autre part, bien que le décret du 20 mai 1955 ait largement étendu en matière agricole, où c'était le plus nécessaire, le champ des lois-programmes, il est de fait que d'une façon générale ces lois ne sont pas synchronisées dans le temps et qu'elles ne couvrent pas tous les secteurs d'investissement. Un remède doit être trouvé dans chaque ministère dans l'élaboration de nombreux programmes pluri-annuels qui permettront à chaque service de voir où il va, au lieu de se contenter d'une gestion annuelle tourmentée par les interventions politiques de dernière minute.

Enfin, dût cette coordination se faire à l'échelon central que le problème resterait entier à l'échelon départemental ou régional dans lequel les fonctionnaires d'un département ne rencontrent pas leurs « limitrophes » et ne se rencontrent, entre eux, qu'à l'occasion d'inaugurations ou de banquets. L'étude géographique est un excellent moyen de briser ces barrières verticales. Encore faudrait-il prévoir des conférences tant à

l'intérieur d'un département entre fonctionnaires voisins, qu'à l'échelon régional entre fonctionnaires de même type.

Convient-il de dépasser la coordination et de confier à un ministère particulier le soin de faire les arbitrages et de dégager une doctrine de l'aménagement national ? Rien n'est moins sûr. A l'échelon le plus élevé, celui de la planification régionale, il ne doit pas être question de se départir du caractère interministériel. C'est auprès du groupe de synthèse siégeant au Commissariat Général au Plan qu'il conviendra de monter un *bain-trust* qui, hors un géographe de renom, lui fait actuellement défaut.

Chacun des départements ministériels intéressés sera chargé, pour ce qui le concerne, de l'exécution de la politique fixée au plan national par cet échelon interministériel sous forme d'un programme d'action régionale précis. Mais parmi ceux-ci le M.R.L. a encore un rôle important (et particulier) à jouer. Non seulement il est le ministère du logement, mais il dispose de moyens propres (permis de construire, politique foncière) qui font de lui le ministère du sol pour les autres ministères. La parenté qui existe entre l'urbanisme et l'aménagement du territoire, l'apport de l'urbanisme en tant que carrefour de disciplines variées où les études sociales justifient ce rôle du M.R.L. Il sera désormais établi qu'il apportera sa pierre, une des plus lourdes, aux lignes d'une politique nationale mais il ne lui appartient plus seul de la définir.

III. — Est-ce à Paris d'aménager la province ?

L'essentiel, peut-être, d'une réforme consiste à reconnaître que l'Administration française en général, celle concernée par l'expansion régionale en particulier, reste excessivement centralisée dans sa structure, centraliste dans ses méthodes d'action.

Il est, par exemple, particulièrement regrettable que, depuis 5 ans, les services extérieurs du M.R.L. voient leurs effectifs se restreindre au profit de l'administration centrale que le comité national d'urbanisme examine encore tous les projets d'urbanisme des plus petites communes ou que le Commissariat au Plan n'ait pas de correspondants régionaux. Mais, il est bien plus regrettable de constater que la procédure d'élaboration des programmes d'action régionale n'a en rien accru les relations entre Paris et la province. Les premiers programmes d'action régionale ont en effet été élaborés à Paris par des rapporteurs parisiens à qui on a formellement déconseillé l'accès de leur province. Les avis qu'ils ont pu recueillir des administrations locales ont donc été particulièrement peu nombreux. Cet inconvénient a été aggravé par le fait que les ministères parisiens demandent rarement l'avis des locaux pour l'établissement d'orientations générales et que le fonctionnaire parisien, compétent par exemple sur le problème X ou Y, ne connaît rien du problème X-Poitou ou Y-Alsace. Rédigés à Paris, ces programmes n'ont été soumis à la consultation locale qu'à la sauvette et une fois rédigée dans les moindres détails.

Les inconvénients d'un tel centralisme se font sentir à un double titre. D'une part, psychologiquement, il est profondément regrettable que les élites provinciales, particulièrement celles qui ont animé les comités d'études les plus vivaces ou les syndicats locaux, aient pu considérer avec amertume que le travail fait est l'œuvre de parisiens, au sens où l'on dit que « *Le Christ s'est arrêté à Eboli* ». D'autre part et surtout le manque de contacts locaux a peut-être permis d'éviter certaines pressions ou l'examen de projets particulièrement peu rentables, mais, il n'en reste pas moins que la valeur des programmes se ressent de cette peur que l'administration française a des courants d'air.

Sans doute, convient-il de tempérer ses critiques à l'égard d'une expérience qui, somme toutes, est très neuve et dont ses promoteurs mêmes sentent les imperfections. Mais, il faut dès maintenant préparer les méthodes d'élaboration des prochains programmes de 1961. Le schéma pourrait en être le suivant :

Tous les 5 ans, synchronisés avec le Plan de modernisation et d'équipement, seraient élaborés des programmes régionaux. Une équipe de techniciens de chaque spécialité (industriel, planning, agronome, sociologue, urbaniste, etc. .) travaillant ensemble et avec des crédits d'étude serait libre de s'informer sur place auprès des Comités d'Etudes, des professionnels, des syndicalistes, des administrations locales, et, élaborerait un projet de programme, en liaison avec les orientations des commissions du Plan et des directions des ministères spécialisés. L'IGAME et les préfets procéderaient parallèlement avec l'IGEN à la consultation locale la plus large et recueilleraient sur place l'avis des administrations. L'arbitrage serait effectué à Paris par le groupe de synthèse en fonction des objectifs généraux.

Sans doute, une telle procédure était-elle prématurée en 1955, l'administration centrale ayant une doctrine commune trop jeune pour faire face aux courants d'air de province. Il faudra cependant prévoir une solution de ce type pour 1961. Convient-il d'aller plus loin et de créer de véritables structures régionales ? L'expérience des échecs régionalistes les plus désintéressés comme celui de M. CLOSON montre que la sagesse et la prudence interdisent de créer avec l'IGAME, même si celui-ci doit être l'animateur de la politique régionale, un nouvel écran entre Paris et la province. Mais il est possible de créer à cet échelon des administrations de mission extrêmement légères qui manquent aujourd'hui surtout au M.R.L. ou au Ministère de l'Agriculture. Les 16 urbanistes en chef, de fonction mal définie dans un cadre géographique solitaire, de qualité médiocre et à deux ou trois exceptions près, incapables de s'élever par leur formation plastique au souci à l'aménagement régional qui eut demandé des qualités de sociologue et d'économiste, devrait céder la place à un directeur de l'urbanisme par IGAMIE, doté d'une petite agence et capable de faire la synthèse des projets d'urbanisme discutés à cet échelon et non plus en général à Paris. Le ministère de l'Agriculture vient d'autre part de se doter d'une direction des études et programmes : initiative heureuse qui serait tronquée si cette direction ne devait avoir à l'échelon régionale des IGAMIES, des directeurs, techniciens de valeur, seuls

capables de percer l'étanchéité méfiante des divers services agricoles, et chargés non de gestion ou d'autorité, mais de préparer des programmes nationaux, d'aider à la confection des programmes régionaux et de donner quelques impulsions générales.

Il sera d'autre part indispensable de doter l'échelon régional « dit de programme » d'un centre de recherches régionales animé par l'INSEE, doté d'un atelier cartographique surveillé par le M.R.L. chargé de tenir à jour un atlas régional, ouvert tant aux administrations qu'aux universités ou aux centres d'études. Ce laboratoire comblerait les lacunes de certaines régions peu ou pas dotées de comités d'études. Là où les initiatives existent, le centre ne ferait pas double emploi mais permettrait de mieux coordonner les efforts.

Sans une recherche économique réellement scientifique à cet échelon doublé d'un centre parisien d'études régionales, véritable laboratoire de recherche opérationnelle, il est certain que l'aménagement se fera au gré des initiatives les plus vives ou des départements les plus criards. Mais, il est sûr également que l'on n'aura alors aucun critère de sa réussite.

IV. — Une « Géographie volontaire » implique une administration virile.

Plus encore que le manque de moyens ou même l'existence de structures administratives périmées, c'est du manque d'autorité dont souffre aujourd'hui notre politique d'expansion régionale. Car, en 1956, à mi-chemin entre un aménagement libéral techniquement arriéré et les moyens juridiques et financiers déjà mis à la disposition d'un Etat sans idée directrice et sans volonté, l'aménagement est en France à la merci des esprits les plus malins, des lobbies les plus forts ou des chefs-lieux de canton les plus mendiants.

Si l'« aménageur du territoire » n'est pas comme Thiers l'exigeait du Ministre des Finances, féroce, l'aménagement risque de n'être que la conservation de l'existant : l'aménagement fossile. Peut-être les Français formés par une tradition d'égalitarisme généralisée en des domaines où elle n'a pas sa place, sont-ils, plus que d'autres, attirés par cette fausse fenêtre de l'aménagement mal compris. Il n'est que d'écouter l'opinion que le Français moyen s'en fait — traiter tout département de la même manière — pour mesurer la persistance de la géographie de 1789. Dans leur politique, bien des ministères ne procéderaient pas intellectuellement autrement en s'évitant les choix difficiles par des techniques appropriées que le Ministère de l'intérieur connaît bien et affectionne : subventions au km² ou la tête d'habitant pour éviter les histoires. Justice distributive. Dissémination des crédits. Reconstruction à l'identique de l'avant-guerre. Veut-on refaire une France pour 1970 ou photographier celle de 1938 ?

L'aménagement viril doit être injuste : concentrer les efforts sur des cités-témoins, des zones témoins, sacrifier trois ports pour qu'un quatrième puisse résister à la concurrence européenne (qu'à-t-on fait depuis 1945 ?). Certaines régions doivent se dépeupler ; il n'est pas rentable, ni écono-

miquement, ni socialement, de créer des usines dans des villes trop petites. Certaines villes doivent mourir pour que d'autres renaissent. Une certaine gauche idéaliste propose en cette matière un égalitarisme petit bourgeois indigne d'elle. Elle a été largement contaminée par le faux humanitarisme régnant.

V. — Technocratie ou démocratie ?

Des moyens d'action plus efficaces au service d'une administration plus virile ne constituent-ils pas une menace technocratique pour le peu de participation économique que connaît aujourd'hui la province ?

Car, il est vrai qu'une coordination ferme de l'action de l'Etat constitue un progrès de la planification voire même d'une forme de socialisme. Après certains échecs des réformes socialistes de structure, après les limites d'une politique juridique de nationalisations, l'aménagement du territoire et l'orientation de l'expansion régionale apparaît comme une des directions les plus précieuses pour un socialisme qui voudrait se renouveler dans l'efficacité. Au même titre que la politique du crédit, la géographie volontaire constitue un moyen noble et global de direction de l'économie.

A condition que certaines limites ne soient pas franchies, il n'apparaît cependant pas que cette planification à l'échelon le plus élevé doive restreindre la liberté personnelle ou même celle de l'entrepreneur dans son secteur de production. La liberté de résidence et du choix du travail doivent être farouchement défendues tant à cette fin que pour garder des tests à l'efficacité de cette politique. L'arme des différenciations de salaires (zones de salaire) devra même être retirée de l'arsenal des moyens dont dispose l'aménagement.

A ces conditions, un aménagement même socialiste ne restreindrait pas notre liberté. Mais nous devons savoir que cette forme de « socialisme » est inévitable. Nous n'avons pas le choix. Si nous ne renouvelons pas nos structures administratives nous n'échapperons pas à un genre de technocratie plus redoutable et que l'opinion publique, même proche de ces questions, semble ignorer. En règle générale, lorsque le fonctionnement des administrations techniques se révèle inefficace, les organismes financiers publics (C.D.C. entre autres) s'instituent alors maîtres d'œuvre et souvent doublent les administrations existantes. Ils se font par exemple constructeurs, lotisseurs, urbanistes ou sociologues. Et c'est quand la coordination visible est inefficace que la coordination du ministère des finances s'exerce plus douloureuse. Il n'y a rien d'anormal à ce remède curatif devant la carence de l'administration classique. Mais la démocratie a tout à gagner à une réforme de l'administration officielle opérant au grand jour pour éviter préventivement les arbitrages moins visibles des financiers. Rappelons quelques éléments de cette réforme :

Le renforcement du flux province-Paris permettrait de faire participer concrètement la province aux mesures qui seront décidées. Ainsi, ses études ne seront pas élaborées dans le vide, mais formulées avec préci-

sion, s'inscriront dans la réalité. Un affermissement d'une démocratie respectant le souci de mesure et de rentabilité se dégagera de la confrontation entre les élus politiques et les hommes d'affaires dans les sociétés d'économie mixte, par exemple. A ce frottement, chacun ne pourra que gagner en efficacité.

Les syndicats ouvriers, dira-t-on, resteront à l'écart d'une telle construction ? Rien n'est moins sûr si l'on veut bien remarquer qu'eux-mêmes refusent très souvent la collaboration dans les comités d'études ou des sociétés d'économie mixte où ils sont minoritaires sur les strapons-tins accordés. Leur place et leur intérêt n'est pas actuellement dans ces organes de contours douteux où la force des mobiles privés réduit l'intérêt de leur participation. Par contre, le développement des structures administratives devrait permettre, au stade de la consultation, une participation réelle des syndicats, procédure qui respecterait leur liberté d'action.

D'autres aborderont ici le problème essentiel des rapports entre le Parlement et la planification régionale. Il apparaît effectivement qu'à l'heure actuelle le délai avec lequel le Parlement délibère sur le plan de modernisation et d'équipement permet un bien faible contrôle de celui-ci sur un document qui engage la vie de la nation. On ne voit pas en quoi l'amélioration de l'action administrative en matière régionale, la formulation de programmes précis et publics d'action régionale et la création d'un brain trust chargé qui énoncerait clairement au Parlement les options géographiques à prendre restreindraient cette primauté nécessaire du politique sur l'économique.

Il a été enfin souligné que la publicité du travail administratif en matière d'aménagement du territoire est une condition particulièrement nécessaire de son efficacité. Elle seule permet de remplir les conditions d'exercice de la démocratie. Comment celle-ci pourrait-elle, en effet, s'opérer en ce moment lorsque des documents aussi vitaux que ceux, par exemple, de l'aménagement de la région parisienne restent confidentiels ou diffusés aux seuls initiés ? Les enquêtes anglaises avant toute exécution ont été livrées, en l'état, au grand public.

Nous n'en sommes plus à l'époque de M. Jourdain. L'aménagement ne doit plus se faire sans en avoir l'air, mais ouvertement, publiquement et résolument.