

DOCTRINE ET INFORMATION GÉNÉRALE

Les régions de programme et la géographie administrative française

par Serge ANTOINE

Auditeur à la Cour des Comptes

Le décret n° 60.516 du 2 juin 1960 « portant harmonisation des circonscriptions administratives » constituera sans doute une des réformes les plus importantes de la géographie administrative française avec — à une autre échelle — la création de districts. Abstraction faite des régimes provinciaux dus à la guerre, les structures géographiques françaises étaient, en effet, restées pratiquement immuables depuis la Révolution pour le département, le lointain moyen-âge pour la commune. Bien sûr, ici ou là, quelques réformes avaient été décidées, comme celle de 1926 supprimant quelques sous-préfectures : opérations dictées par des préoccupations d'économie ou de « hache » et non pas une conception normative quelconque de géographie administrative. La réforme récente du regroupement de circonscriptions régionales, bien que timide à première vue et encore incomplète, procède d'une idée ; elle peut constituer le point de départ d'une mutation progressive des frontières actuelles et des concepts mêmes de l'implantation administrative. Elle mérite donc explication.

2 articles, 11 pages d'annexes

Le décret lui-même, paru au « Journal Officiel » du 3 juin 1960 (page 5007) est très court, d'un style ferme, et, a-t-on dit, presque napoléonien :

Article 1^{er}. — « A compter de la date de publication du présent décret, les limites territoriales à l'intérieur desquelles s'exercent la compétence et les missions des services dont le ressort comprend plusieurs départements sont harmonisées avec les circonscriptions d'action régionale définies conformément à l'annexe I du présent décret.

Les services intéressés par cette harmonisation sont énumérés à l'annexe II. »

Article 2. — « Toute création ou modification des circonscriptions définies à l'article premier, y compris celles des services qui ne sont pas visés à l'annexe II, ne peuvent être accomplies que dans les formes selon lesquelles a été adopté le présent décret.

Retour en arrière : le principe départemental et les faits : un maquis régional

Pour analyser la portée de ce texte il faut partir de la situation de fait dont certains ont dit qu'elle était bien digne des derniers jours de l'Ancien Régime et non de la théorie rassurante « la France est divisée en 90 départements ».

Théoriquement en effet — et c'est ce que l'enseignement français a peut-être eu le tort d'apprendre à des générations de citoyens — hors le département, celui des puzzles bon marché et des exercices de mémoire des chefs-lieux et sous-préfectures — la France n'avait pas de régions. En parler c'était être suspect de folklorisme ou d'anti-républicanisme. Pourtant dans les faits, peu à peu — et cela dès la création même du département — certains grands services publics ont utilisé des circonscriptions plus larges. Pendant que l'on affirmait officiellement le principe intangible du département, « cadre polyvalent placé sous l'autorité d'un représentant du gouvernement à compétence générale, le Préfet », les faits (et non la doctrine ou l'idéologie) conduisaient à la multiplication des échelons régionaux.

En 1957, plus de 50 administrations ou services publics, en effet, étaient représentés en province par des agents dont la compétence territoriale avait franchi les limites traditionnelles et s'exerçaient sur l'étendue de plusieurs départements. Il arrivait que ces agents, les directeurs régionaux, coexistent avec des directeurs départementaux placés sous leur autorité mais, dans certains cas, l'échelon départemental n'existait même plus. Pour la région militaire de Lyon par exemple (12 départements) il existait 312 chefs de services départementaux et 215 régionaux. Or cette multiplication des cadres régionaux s'était faite en silence, dans le plus grand désordre. Dès 1923 Charles BELLET dans son rapport au parlement soulignait que le « régionalisme se fait dans le désordre et la confusion ». En 1958 l'on pouvait reprendre les critiques que THOURET, le père des départements, formulait en 1789 sur les échelons administratifs de l'Ancien Régime : « Il n'y a pas un seul genre de pouvoir qui n'ait une division particulière. »

Sans doute ces circonscriptions respectaient-elles les frontières départementales : il s'agissait donc en général de circonscriptions pluridépartementales. Mais d'une part chaque service public utilisant des régions découpait la France en un nombre différent de circonscriptions. D'autre part la manière de regrouper ces circonscriptions était différente pour chaque service public. D'où une carte apparemment confuse et dont chacun commençait à sentir l'enchevêtrement. Le développement s'était, en effet, effectué service après service en tenant compte d'impératifs techniques différents, voire de données personnelles ; la nature juridique souvent mineure des textes nécessaires pour opérer une modification de circonscription et le fait que cette décision ait pu être prise à l'intérieur d'un seul service n'étaient pas étrangers au désordre.

Sans doute aucune administration ne mettait-elle un malin plaisir à se différencier de la voisine mais toute une série de raisons lui dictaient un découpage « sui generis » et dans lequel ensuite les services voyaient une vertu propre à résister à tout changement. Et pourtant si quelques découpages étaient « pensés » en fonction du service, d'autres étaient dictés par des implantations historiques, des désirs de tel fonctionnaire ou même de sa résidence secondaire. Non seulement une telle situation était mal commode pour les administrés, obligés de s'adresser à une quinzaine de villes chefs-lieux selon le problème envisagé, mais elle allait devenir franchement néfaste dès lors que l'administration de gestionnaire qu'elle était, allait se préoccuper d'équipement régional et de planification. En effet le problème allait se situer alors davantage au niveau de l'administration « de mission » (les échelons régionaux étant rarement gestionnaires) qu'au niveau du guichet et de la commodité du citoyen, qui avaient, rappelons-le, dicté la création du département accessible en un jour aller et retour. Il était impossible de faire de la planification régionale pour une région avec 3 ingénieurs des Ponts, 3 inspecteurs de l'Agriculture, 2 inspecteurs du Travail...

Après 100 projets, une réforme a pu voir le jour : pourquoi ?

Depuis 30 ans, plus de 100 projets de réforme avaient accaparé le temps de géographes, d'administrateurs et d'hommes politiques. On a vu des associations se créer sur ce thème et le redécoupage

était pour le Français, même moyen, un leitmotiv — bouc émissaire aux maux administratifs ou un moyen de maintenir en forme sa vivacité intellectuelle en proposant des schémas logiques dessinés par son esprit cartésien.

Pourquoi, alors que 100 projets sérieux dorment encore dans les cartons, une réforme a-t-elle pu enfin s'inscrire dans les textes ? Un tel examen est toujours instructif.

On peut en voir 4 raisons :

— Sa naissance, dans une période qui n'est pas révolutionnaire (à la différence de 1789, qui a construit d'emblée le département), s'est effectuée lentement, en silence, de façon presque expérimentale et britannique. La V^e République n'a fait que reprendre les travaux et les étapes de la IV^e finissante.

— Technocratique, la réforme a été élaborée et proposée en se gardant de toutes les préoccupations de structure politique ou de dogmatisme régionaliste qui avaient, en fin de compte, tué la plupart des mouvements régionalistes.

— La réforme s'est inscrite dans la ligne de plus grande pente. Sans être fonction de principes rigides elle a pris la situation de fait, et constaté que dans l'enchevêtrement apparent des circonscriptions régionales certaines lignes de forces apparaissaient.

— Enfin la réforme n'a pas été faite en soi mais à propos d'une préoccupation concrète : la planification régionale : c'est, en effet, avec elle que depuis 1955 s'est échafaudée la région de programme : il y a eu un moteur à la réforme.

La Région de programme : le moteur de la réforme

C'est, on s'en souvient, par un des nombreux décrets du 30 juin 1955 (le n° 55-873) que les pouvoirs publics s'étaient donné une mission nouvelle : celle de rassembler dans un même document et pour un même cadre géographique les grands objectifs à atteindre et les mesures prises ou envisagées pour les atteindre. Les « programmes d'action régionale » constituent maintenant une pierre fondamentale dans la politique d'aménagement du territoire : ils ne se limitent pas à l'action des pouvoirs publics mais tiennent compte des initiatives privées les plus diverses et de l'action indispensable des collectivités locales, à l'image d'ailleurs du Plan de modernisation et d'équipement élaboré tous les 5 ans pour l'ensemble du pays. Ces programmes d'action régionale, établis eux aussi pour 5 ans, non seulement complètent le Plan national en lui donnant une assise territoriale, mais inaugurent aussi, pour son élaboration même, une procédure de navette entre la capitale et la province qui l'améliore, et que tous les pays pratiquent largement et développent de plus en plus (en U.R.S.S. comme en Grande-Bretagne).

Ces programmes d'action régionale supposaient au préalable que soit définie la région dans laquelle ils s'inscriraient. C'est bien ce que précisait l'article 2 du décret 55-873 du 30 juin 1955 :

« Ces programmes seront préparés, soit dans le cadre du département, soit dans le cadre de la circonscription des inspecteurs généraux de l'administration (Igame) et inspecteurs généraux de l'Economie Nationale (Igen) soit dans un cadre différent lorsque des facteurs géographiques ou économiques conduisent à s'écarter de ces circonscriptions administratives. Un arrêté interministériel définira le cadre choisi. »

En trois semaines (afin de permettre aux rappor-

teurs chargés des programmes de commencer rapidement leur travail) un premier cadre fut dessiné. Très voisin du cadre finalement retenu (arrêté du 28 nov. 1956) il n'était, au départ, qu'une « hypothèse de travail ». Le découpage comportait alors 19 régions.

Constituée par les départements du Nord, Pas-de-Calais, Somme, Aisne et Oise, la région du Nord, trop peuplée, trop différente entre sa plaine des Flandres et son plateau picard, fut scindée en deux : Nord - Pas-de-Calais d'une part formant la région « nord », Somme - Aisne - Oise composant la région « picardie » de l'autre. La Normandie, province traditionnelle, fut, elle aussi, partagée : la Haute Normandie autour de Rouen (Seine-Maritime et Eure) fortement conditionnée par la Vallée de la Seine, la Basse Normandie centrée autour de Caen (Calvados, Orne, Manche). Enfin, une dernière scission devait porter à 22 le nombre des régions de programmes : la région Rhône-Alpes fut partagée : d'une part la Haute-Savoie, la Savoie et l'Isère, de l'autre un ensemble de 5 départements largement centrés autour de Lyon.

Pour dessiner les régions de programmes, les hauts fonctionnaires rassemblés autour d'une table en juin 1955 au Commissariat Général au Plan avaient en main quelques cartes et une mission très limitée. Aucune révolution ne les avait poussés là comme les réformateurs de 1789 et leur liberté de fonctionnaires était limitée par l'existence de frontières qui s'imposaient à eux et qu'ils n'avaient d'ailleurs nulle envie de transgresser.

Leur premier réflexe fut en effet de constater que le cadre départemental ne pouvait convenir à la préparation de programme cohérents. Trop nombreux, trop restreints, les départements, 150 ans après leur création n'étaient pas à l'échelle des grands travaux d'aménagement du territoire d'un pays, ni même parfois à l'échelle des problèmes d'une agglomération (Lyon par exemple est à cheval sur 4 départements). Pour étudier l'aménagement de la Durance, 4 départements étaient concernés, pour les travaux du Bas-Rhône-Languedoc, 5, pour les côtes de Gascogne, 10 départements, pour les futaies et taillis de l'Est, 15. La réussite de la Tennessee Valley Authority leur avait appris que l'on pouvait superposer aux Etats une administration de mission aux frontières plus larges.

Force était donc de chercher un cadre plus vaste. Mais — et ce fut la deuxième condition de leur travail — le département, cellule essentielle de la vie administrative française, devait être respecté. Sans doute dut-on reconnaître au passage que les frontières des départements, sans constituer une « catastrophe géographique » (Cavour) ne correspondent pas toujours ni à des frontières naturelles ni à des frontières économiques.

Mais depuis 150 ans, le département, par la force des choses, avait acquis une place incontestable. De plus à les grouper en régions, on faisait disparaître les problèmes de frontières départementales intérieures à la région. A quelques remords près (l'Isère ou la Haute-Loire par exemple), le cadre départemental fut accepté.

La troisième donnée que les créateurs des régions de programme tinrent à ne pas trop enfreindre fut celle des IGAME. Il s'agissait là, à l'inverse du département, d'un cadre très vaste, où les IGAME avaient du mal à asseoir leur autorité, mais dans les limites desquelles, pour de strictes raisons administratives, il y avait lieu de se tenir. Les Inspecteurs Généraux de l'Administration en mission extraor-

dinaire furent, rappelons-le créés par un décret du 4 mars 1948 dans des buts de maintien de l'ordre. Une mission particulière était confiée à un préfet résidant, en fait, dans une des grandes métropoles régionales les moins contestées. Cependant, en dehors des pouvoirs de police, diverses attributions leur furent confiées et en dernier lieu l'arrêté du 13 juillet 1956 allait, dans son article 2, confier à l'IGAME et à l'IGEN (qui est l'inspecteur général de l'Economie Nationale et dont le cadre territorial était celui de l'IGAME) une mission de coordination en matière d'expansion régionale.

Pour ces raisons administratives d'une part, pour permettre d'autre part aux nouvelles régions de s'intégrer, le cas échéant, dans un ensemble plus vaste (auxquelles se cantonnaient certaines administrations peu déconcentrées ou par exemple les sociétés de développement régional) il fut décidé de respecter autant que faire se pouvait les conscriptions des IGAME. Ce qui fut fait à quelques exceptions près : l'Aude, la Seine-Maritime, les Ardennes, les Landes, les Hautes-Alpes, l'Indre-et-Loire, l'Indre et le Cher. Encore faut-il indiquer que, par la suite, les faits poussèrent les « IGAMIE » à se rapprocher précisément des régions de programme puisque les Hautes-Alpes, les Landes et les Ardennes changèrent en 1957 d'« IGAMIE ».

Ces « servitudes » acceptées, la tâche de ceux qui dessinèrent les régions de programmes fut de rechercher des critères normatifs au découpage, sur le plan économique du moins : ce furent d'une part des homogénéités, d'autre part les aires d'attraction des capitales ou des centres régionaux : deux perspectives étaient ouvertes qu'il fallait analyser toutes deux : faire des régions homogènes d'une part, considérer d'autre part, les zones d'influence des centres urbains les plus vivants.

Il est bien évident que pour déterminer des régions homogènes, la seule considération géographique ne suffit plus au XX^e siècle, et c'est aussi clair que plusieurs critères, parfois contradictoires, sont nécessaires pour définir l'homogénéité. Dans un seul domaine, celui de l'agriculture, M. KLATZMANN, après une étude minutieuse des productions agricoles et de leur localisation a dû superposer la notion de mode d'exploitation de revenu de densité de peuplement et diverses autres données pour définir, avec une grande humilité dans les conclusions, des régions agricoles.

Sur le plan de l'activité économique, les « régions économiques » conçues en 1914 constituaient une base sérieuse et à peine dépassée, tant les localisations économiques ont une lente évolution, que des géographes comme M. Pierre GEORGE ont d'ailleurs bien mise en évidence. Mais on devait se rendre compte que les « régions économiques » tenaient insuffisamment compte du critère agricole et qu'en plus des deux critères — M. LABASSE et d'autres économistes l'ont particulièrement souligné — les facteurs de communication (transports et crédit) sont maintenant particulièrement déterminants.

Retenir ces deux facteurs consistait déjà à introduire la réalité urbaine, les capitales régionales et les centres d'attraction. C'est en effet autour d'elles que la géographie économique a tendance, dans tous les pays du monde, à s'ordonner. La localisation des centres commerciaux et plus encore, des centres de décision (sièges sociaux, relais bancaires, etc.), est particulièrement déterminante. Ce critère fondamental, d'ailleurs traduit d'une manière bien imparfaite mais combien vivante par les rivalités entre villes, fut soigneusement examiné.

Or là encore des contradictions étaient évidentes : le bas Rhône-Languedoc fournit là une fois de plus des exemples de démonstration ; présentant une incontestable homogénéité économique et climatique, le Languedoc est tiraillé entre Montpellier et plus loin Marseille et Toulouse : du point de vue de l'émigration ou par exemple de la fréquence des communications téléphoniques l'Aude est partagée entre ces trois pôles. Fallait-il alors choisir en fonction de la région ou de la ville centre ?

Ne fallait-il pas, en plus, tenir compte non seulement de ce qui est mais de ce qui sera ou même de ce qui doit être : la région du Massif central écartelée, mal définie peut se justifier dans la mesure où l'on veut doter le Centre d'une unité et résoudre ses problèmes communs. Il s'agit donc parfois non de dessiner l'actuel mais de projeter sur l'avenir.

Tels sont les critères entre lesquels ont dû choisir. En fait, pris entre des servitudes et des préoccupations contradictoires disposant d'études bien insuffisantes, ceux qui eurent la charge de découper les régions s'en tinrent, en fait, peut-être inconsciemment, aux lignes de force sous-jacentes dans l'enchevêtrement des frontières régionales. La superposition de 20 limites de services économiques importants met, en effet, en lumière ces lignes de force : à travers la confusion l'ensemble des découpages avait un dénominateur commun à l'exception de quelques « départements-girouettes ». Il se trouve que les régions de programmes dessinées en 1955 coïncideraient avec ce commun dénominateur. Ce fut une des raisons de leur succès.

De la région de programme au décret du 2 juin.

De 1955, date de la création des régions de programme, à 1960 il fallut quatre ans et quelques étapes pour réaliser la réforme. Retraçons-en la chronologie.

Juillet 1955 : Les rapporteurs des programmes d'action régionale se voient confier une région dite « de programme » par le Commissaire Général au Plan.

Arrêté du 13 juillet 1956 : Après un conflit feutré entre Igame et Igen et une réticence du corps préfectoral, ces deux fonctionnaires régionaux se voient confier une « mission de coordination en matière de planification régionale ».

Arrêté du 28 nov. 1956 (« J.O. » 6 déc. p. 11649) : Tracé des régions de programmes d'action régionale.

Novembre 1956 : Quelques ministères (l'Agriculture, les Travaux Publics) désignent en province un correspondant par région de programme.

Juillet 1957 : Le Comité Central d'Enquêtes sur le Coût et le Rendement des Services Publics dépose des conclusions sur les structures administratives et l'aménagement du territoire :

« Le fait que les différents projets de réforme aient été élaborés sans que le problème se posât à propos d'un cas précis est une des causes de leur échec : le problème de l'expansion régionale fournit l'occasion de repenser ce remodelage autour d'un problème concret : le programme d'action régionale.

« Le fractionnement des décisions au niveau des services locaux des ministères peut présenter des inconvénients certains si un terme n'est pas rapidement mis aux chevauchements des 54 échelons régionaux actuellement recensés.

« Du seul point de vue de l'aménagement du terri-

toire et de l'expansion régionale, le remodelage des circonscriptions des services locaux à compétence pluridépartementale paraît indispensable. Ces services devraient obligatoirement faire coïncider leurs limites, soit avec celles des circonscriptions des IGAME (actuellement 9) soit avec celles des régions dites « de programme » (actuellement 23) comprises en nombre entier dans les régions des IGAME. Les limites des circonscriptions régionales des différents services devraient être définies par décret et ne devraient pouvoir être modifiées que dans la même forme. »

Décret n° 58.279 du 18 mars 1958 : Dans l'esprit des conclusions du Comité Central d'Enquêtes de juillet 1957 le Président du Conseil décide de transférer 3 départements d'une « igamie » (ou région militaire) à une autre pour que chaque « igamie » comprenne un nombre entier de régions de programme. Il s'agit :

- des Landes transférées de l'igamie de Toulouse à Bordeaux ;
- des Ardennes transférées de l'igamie de Lille à Metz ;
- des Hautes-Alpes transférées de l'igamie de Lyon à Marseille.

Juillet 1958 : Après un nouveau rapport, cette fois sur le sujet précis des circonscriptions administratives, élaborée entre novembre 1957 et juin 1958, le Comité Central d'Enquêtes dépose ses conclusions en reprenant sensiblement celles de 1957.

« C'est dans le cadre de 20 circonscriptions d'action régionale que, sans pour autant créer d'entité administrative nouvelle s'interposant entre le département et l'Etat, doit pouvoir se développer pour ce qui touche à l'aménagement du territoire et à l'expansion économique régionale une activité administrative plus coordonnée. Il suffirait pour cela que le préfet résidant dans la ville qui en est le principal centre se vit expressément reconnaître les pouvoirs de coordination en recevant notamment les missions dévolues aux Igame par l'arrêté du 13 juillet 1956. C'est également dans le cadre de ces circonscriptions que devraient chaque fois que la nature et les besoins du service le permettent, se regrouper les échelons régionaux ou pluridépartementaux des diverses administrations... Il conviendrait à cet effet que dans le délai d'un an il fut procédé par les soins de la Présidence du Conseil aux réaménagements nécessaires. »

Fin 1958 : Un groupe de travail dit « Commission Mairey » siégeant au Ministère de l'Intérieur étudie le projet du Comité Central d'Enquête, le reprend dans son ensemble mais propose le rattachement des Basses-Pyrénées à Bordeaux, des Pyrénées-Orientales à Montpellier.

Fin 1959 : Diverses administrations modifient d'elles-mêmes leurs circonscriptions régionales en fonction du vœu exprimé par le Comité Central d'Enquêtes : il s'agit des ministères de la Construction, du Travail, des Travaux publics.

Décret n° 59-171 du 7 janv. 1959 : Au début de 1959 le gouvernement reprend ces travaux, publie un décret de principe et s'inflige un délai pour procéder aux réformes...

« Pour la mise en œuvre des programmes d'action régionale et d'aménagement du territoire, les départements de la France métropolitaine peuvent être groupés en circonscriptions qui seront définies par décret pris en Conseil des ministres sur le rapport du ministre de l'Intérieur, des Finances et des Affaires économiques et de la Construction (art. 1). »

« Dans chacune de ces circonscriptions, est désigné, sur propositions du ministre de l'Intérieur, par arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur, du ministre des Finances et des Affaires économiques et du ministre de la Construction, celui des préfets qui est chargé de provoquer et de présider des conférences interdépartementales ayant pour objet d'étudier et de coordonner les mesures d'application des programmes d'action régionale et d'aménagement du territoire et, d'une manière générale, de la politique économique du gouvernement.

L'inspection générale de l'économie nationale est associée à la préparation de ces conférences interdépartementales.

Les préfets ainsi désignés peuvent recevoir de chaque ministre des délégations particulières afférentes à des affaires ou à des problèmes de caractère économique régional (art. 2). »

« Dans un délai d'un an à compter de la publication du présent décret, les circonscriptions régionales des administrations et services relevant de l'Etat ou soumis à son contrôle et concourant à la mise en œuvre des programmes visés à l'article I^{er} seront révisés, en vue de leur harmonisation avec les circonscriptions prévues à l'article I^{er}, par décret en Conseil des ministres, après avis du Comité Central d'Enquêtes sur le Coût et Rendement des Services Publics (art. 3). »

Un délai d'un an s'écoule...

Janv. 1960 : Le Premier ministre réunit à nouveau les fonctionnaires qui se sont occupés de cette question, constate que les déclarations de principe ne suffisent pas et fixe un délai pour aller plus loin et réaliser pratiquement la réforme en faisant du « cas par cas » service après service. Un nouveau décret est donc élaboré en application du décret du 7 janvier 1959. Mais le gouvernement, sérieux les problèmes, décide de ne fixer que le cadre et non le contenu des circonscriptions, et de ne retenir en tous cas aucune ville centre. Seule est donc examinée l'application des articles 1 et 3 du décret du 7 janvier 1959. De plus la préoccupation des Igame n'apparaît plus déterminante.

2 juin 1960 : C'est le décret du 2 juin 1960 : 2 articles :

- une annexe I : le cadre type : celui de la « Commission Mairey » 21 circonscriptions (la Corse étant intégrée dans le programme Provence-Côte d'Azur) ;
- une annexe II : 28 services harmonisés en première étape.

Portée du texte : Bien que napoléoniens dans leur forme, les articles du décret de juin 1960 et l'exposé des motifs sont en fait, tels quels, peu explosifs.

D'une part quant au délai d'application sans doute n'y en a-t-il pas mais le gouvernement se souvenant de la mauvaise sagesse qui consiste à la fixer a simplement reconnu que, sur le plan pratique, certains services pouvaient avoir besoin de 2, 3 ou 6 mois pour transférer des dossiers et changer les en-têtes. De ce côté donc peu de réactions.

D'autre part (ceci a été bien réaffirmé dans l'exposé des motifs) les « 21 divisions géographiques nouvelles ne constituent qu'une unité de base commode pour l'action administrative et la mise en valeur du pays et ne sauraient être considérées comme de nature à gêner les contacts commerciaux, culturels et humains entre les différentes parties du territoire métropolitain ». Le mécanisme du décret échappe, en effet, à première lecture. Certaines administrations divisant la France en 6 d'autres en 40 chaque

administration ne sera tenue que de prendre en nombre entier les régions de programme et de ne jamais opérer de chevauchements.

Ainsi une administration A pourra grouper :

- la Bretagne,
- les Pays de la Loire,
- le Poitou-Charentes.

Une administration B :

- la Bretagne,
- la Haute Normandie.

Une administration C pourra utiliser à l'intérieur de la Bretagne :

- les Côtes-du-Nord et le Finistère d'une part,
- l'Ille-et-Vilaine et le Morbihan d'autre part.

La France n'aura donc pas 21 régions fermées mais des régions qui simplement n'empièteront pas sur des lignes déterminées. Pour une même région de programme le Plan n'aura donc plus à s'adresser à trois inspecteurs divisionnaires du travail mais à un seul. On conçoit que cette solution souple plaira peu aux cartésiens mais en tous cas elle a l'avantage de ne pas casser les habitudes administratives et de laisser les administrations choisir leur nombre des régions en fonction des exigences de leurs services.

Enfin des mesures oratoires au moins ont été prises (cf l'exposé des motifs) pour rassurer les départements : il ne sera pas porté atteinte aux divisions administratives traditionnelles.

On conçoit dès lors que certains esprits soucieux de réformes plus brutales et constatant que le découpage des régions de programme ne faisait que photographier quelque peu la superposition de l'existant aient conclu à la timidité du texte. Ce serait oublier qu'il ouvre de nouvelles voies et qu'il ne devrait constituer qu'une étape.

Ce décret n'est qu'une étape car, à l'évidence, le décret du 2 juin 1960 ne constitue qu'une étape. Le décret sera complété dans plusieurs directions dont certaines sont prévisibles et dont d'autres le sont moins.

1) 28 services ont vu leurs circonscriptions harmonisées avec le cadre-type de l'annexe I. L'annexe II en donne la liste : Au 2 juin 1960 restaient hors de la réforme d'importantes circonscriptions :

— les circonscriptions judiciaires (modifiées en 1958 et sur lesquelles il était difficile de revenir dans l'immédiat) ;

— les circonscriptions militaires et celles des Igame : l'intention du gouvernement est de les modifier, compte tenu de l'annexe I dans un délai rapproché : seuls 7 départements auront à être transférés : Basses-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Aude, Cher, Indre, Indre-et-Loire, Seine-Maritime ou Eure.

— Les circonscriptions des tribunaux administratifs : leur modification est envisagée.

— Les circonscriptions universitaires pour lesquelles l'implantation des centres universitaires est d'abord à revoir dans le sens de la décentralisation.

— Diverses autres circonscriptions de services régionaux en voie de création : enseignement agricole, direction régionale des impôts.

L'article 2 du décret de juin 1960 interdit de les créer ou de les modifier sans utiliser la procédure volontairement lourde du décret en conseil des ministres et après avis du comité d'enquêtes : il y a donc tout lieu de penser que peu à peu le décret du 2 juin 1960 s'étendra à la plupart des services publics à l'exception des circonscriptions de quelques services techniques.

2) Pour les services publics dont les frontières sont dessinées impérativement en fonction de considéra-

tions techniques et qui en fait ne peuvent pas toujours respecter les frontières des départements, il a été décidé de désigner un correspondant pour chaque région de programme. Tel est le cas de l'E.D.F., de G.D.F., de la S.N.C.F., des services des Voies navigables, de la Banque de France ou des Haras.

Seule une circulaire du premier ministre est nécessaire pour amorcer cette nouvelle étape.

3) Le décret du 2 juin a été suivi par une circulaire du 20 juin 1960 organisant des conférences interdépartementales intéressées notamment par la coordination des investissements (« J.O. » du 25 juin 1960 p. 5526). Ce nouveau texte reprenant l'article 2 du 7 janvier 1959 est sans doute en recul apparent par rapport à ce qui était prévu quant à la structuration administrative des régions de programme. Là encore on peut cependant penser que peu à peu se dégagera une ville centre et peut-être l'amorce d'un indispensable organe arbitral.

4) Peut-être le transfert de certaines tâches de gestion pourra-t-il un jour ou l'autre être effectué du département à la région de programme. Certains voient d'ailleurs dans le décret du 2 juin d'une part le moyen de porter certaines attributions départementales à un échelon plus élevé (1), de déconcentrer aussi en province des attributions jusqu'ici réservées aux administrations centrales. Si l'on devait aller dans ce sens le réaménagement des échelons et des frontières des départements et des arrondissements se révélerait nécessaire.

5) La région de programme peut enfin devenir l'échelon de l'administration dite « de mission » et certains essaient de concevoir au niveau de ces 21 régions une armature solide pour la planification économique assistées des comités régionaux d'expansion.

Une telle vue nous paraît extrêmement dangereuse. Non pas que l'homogénéité des 21 régions soit mise en cause : elle vaut ce qu'elle vaut.

Mais le développement économique dans une économie moderne comme la nôtre est fonction en grande partie des centres urbains où sont rassemblés les centres de décision, d'administration et de crédit. Les études de planification régionale aux

Etats-Unis en particulier insistent sur le fait que l'évolution tend à renforcer le lien qui existe entre les régions économiques et les grands centres.

Or la France (2) ne peut pas se permettre de disposer à cet égard de 40 ou même de 20 capitales économiques complètes et il ne conviendrait pas en faisant des vingt régions de programme des circonscriptions fermées, de renforcer les prétentions de certaines petites villes à être de fausses capitales.

D'ores et déjà, on constate que les relais bancaires, les sociétés de développement régional et les sièges sociaux se concentrent en 8, 9, ou 10 grandes villes au maximum.

L'analyse de l'école économique (3) conduit donc, pour les grandes décisions, à choisir un nombre très restreint de capitales et à doter celle-ci d'un échelon léger de conception chargé de mettre sur pied les grands programmes et de surveiller leur exécution.

A cet échelon, une équipe de grands fonctionnaires de mission (ce qui ne veut pas dire d'inspection) comprenant un financier, un économiste un sociologue, un spécialiste des questions rurales, un urbaniste, etc. pourrait devoir préparer les grandes orientations. C'est en outre à ce niveau que devrait être situés les commissaires du gouvernement des sociétés d'aménagement les plus importantes chargés de veiller à ce que leur action soit bien conforme aux Directions générales décidées à l'échelon national.

Certaines grandes tâches d'aménagement nécessitent une hauteur de vue qui par-dessus les petits pays du tissu géographique français retrouve les grandes structures géographiques. La Révolution avec ses 90 départements et ses 36.000 communes « collait » alors à la réalité sociologique administrative et géographique mais elle n'a pas su prévoir l'avenir.

Si elle ne l'enferme pas la V^e République aura sans doute permis aux évolutions de reprendre leur chemin dans le sens de l'agrandissement des cadres de vie et des cadres du pouvoir, qui sont ceux du XX^e siècle.

S. A.

(2) Cf à ce sujet l'opposition entre l'école administrative et l'école économique : E.S. Antoine « réforme administrative et régions économiques ». Economie et Humanisme, mai, juin 1959.

(3) Cf article de J. Labasse : Vers une nouvelle géographie administrative ? « Le Monde » 1958.

(1) Cf « Le Monde » 21 mai 1960 : A. Murcier : Le remembrement territorial des administrations doit précéder une réforme plus large.