

ETUDES ET DOCUMENTS

DU CENTRE DE RECHERCHES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

MENSUEL

SOMMAIRE

11^o Année

Nouvelle Série VI : N° 5

Février-Mars 1958

* * * * *
* * * * *
* * * * *
* * * * *
* * * * *
* * * * *
* * * * *
* * * * *
* * * * *
* * * * *
* * * * *
* * * * *
* * * * *
* * * * *
* * * * *
* * * * *
* * * * *
* * * * *
* * * * *
* * * * *
* * * * *

L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
ET L'EXPANSION REGIONALE

(Les institutions : analyse critique)

par Serge ANTOINE

I

LES MOYENS D'ACTION

Une politique d'aménagement du territoire, essentiellement volontaire (par définition), suppose avant tout des moyens d'action pour orienter les différentes actions des nombreux centres de décision qui existent dans notre économie libérale.

En effet, de très nombreuses décisions des entrepreneurs (localisations industrielles nouvelles, transferts de sièges sociaux, modernisation ou conversion d'établissements existants, ramassage de main d'oeuvre, politique de l'habitat ouvrier) quelques décisions des consommateurs (orientation géographique de leurs achats) et plus généralement des individus (migrations géographiques, exode rural en particulier, mobilité sociale, implantation des loisirs) et de très nombreuses décisions des Pouvoirs publics (ventilation des crédits par départements, implantation des investissements des secteurs de base, choix des tarifications ferroviaires ou énergétiques (centralisme administratif et politique des transports...) constituent un aménagement du territoire spontané, subi, libéral.

Depuis quelques années, les Pouvoirs publics se sont efforcés, non seulement de prévoir mais encore d'interdire ou de diriger certaines orientations géographiques. En l'absence d'un Plan national d'aménagement du territoire et d'idées précises à l'échelon national, c'est principalement en fonction de l'excès de centralisation à Paris des activités du pays et des ruptures d'équilibres régionaux que des actions ont été prises.

Pour cette tâche l'administration dispose de moyens nombreux, en fait de tous ses moyens convenablement orientés : il ne saurait donc être question d'en faire ici seulement le recensement. Mais il est du moins possible de passer en revue les moyens spécifiques, ceux qui ont été mis en oeuvre depuis 10 ans.

On distinguera deux séries de moyens :

- des moyens fonciers
- des moyens financiers

1. Les moyens fonciers

Les moyens fonciers ont été les premiers utilisés par les Pouvoirs publics, aux fins non seulement d'une politique d'urbanisme mais également pour l'aménagement du territoire : ceci explique en partie, le rôle particulièrement déterminant jusqu'ici du Ministère chargé de la Reconstruction et de l'Urbanisme en cette matière.

a) Le permis de construire

Institué par l'ordonnance n° 45-2542 du 27 octobre 1945, le permis de construire (art. 84 et suivants du Code de l'urbanisme, dont les principales dispositions sont indiquées ci-après) est un instrument essentiel de la politique d'urbanisme.

Art. 84 - Quiconque désire entreprendre une construction à usage d'habitation ou non, doit, au préalable, obtenir un permis de construire. Cette obligation s'impose aux services publics... Le même permis est exigé pour les clôtures, les modifications extérieures, les reprises de gros oeuvre, les surélévations...

Art. 86 - Des exemptions pourront être accordées par arrêtés concertés entre le Ministre du Logement et de la Reconstruction et les autres ministres intéressés, notamment pour des constructions précaires ou dans des localités de moins de 2.000 habitants agglomérés au chef-lieu...

Art. 87 - Le permis de construire est délivré au nom de l'Etat par le maire après avis conforme du Directeur des services départementaux du M.R.L. ou en cas de désaccord par le Préfet...

Art. 88 - Le permis de construire est délivré par le Ministre de la Reconstruction et du Logement :

- a) lorsqu'il s'agit de constructions intéressant l'Etat ou les concessionnaires de services publics relevant de l'Etat et que l'autorisation des travaux est réservée au ministre ;
- b) lorsqu'il s'agit de constructions de toute nature présentant un caractère d'urgence ou intéressant la défense nationale ;
- c) lorsqu'il s'agit d'établissements industriels occupant une superficie de 500 m² de plancher ou employant ou devant employer plus de 50 salariés ;

- d) lorsqu'il s'agit de programmes de construction d'immeubles d'habitations à loyer modéré comprenant au moins 250 logements groupés.

Art. 89 - Le permis de construire ne peut être accordé que si les constructions projetées sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires, ainsi qu'à l'alignement et s'il y a lieu au nivellement fixé par l'autorité compétente.

Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique, au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants ou à la conservation des perspectives monumentales et des sites. Dans ce cas, des décisions ne peuvent être prises qu'après avis d'une section de la commission départementale de l'urbanisme dont la composition est fixée par arrêté du M.R.L.

La lecture de ces textes conduit à penser que si le refus du permis de construire peut être utilisé pour non-conformité à la salubrité, à l'esthétique ou plus généralement à l'affectation d'une zone dans le cadre d'un plan d'urbanisme, celui-ci ne saurait être utilisé pour des motifs se rattachant à une politique nationale d'aménagement du territoire. L'absence d'un texte précis, restreint effectivement de façon considérable la latitude du M.R.L. et émousse ce moyen d'action que constitue le refus du permis de construire au regard de l'aménagement national ou régional. Il est vrai qu'un texte préparé dans ce sens et destiné à compléter sur ce point l'ordonnance de 1945 a été rejeté en Conseil des Ministres par suite notamment du refus du Garde des Sceaux de l'époque.

Il serait cependant inexact de penser que le M.R.L. ne puisse, dans certaines limites, utiliser le refus du permis de construire aux fins d'aménagement national. D'une part, l'exégèse des textes de l'ordonnance du 27 octobre 1945 fait ressortir que l'article 13 (art. 88 du code, ci-dessus cité) attribuant au Ministère de la Reconstruction et du Logement le pouvoir de statuer sur le permis de construire pour des cas importants, et qui appelait précisément le texte postérieur rejeté en 1947, signifie que si certaines décisions sont du ressort du Ministre, c'est que celui-ci peut fonder son jugement sur des raisons exceptionnelles de politique générale. Sans aller jusqu'à la théorie du ministre-juge, il semble qu'effectivement le Ministre

ait pu refuser des permis de construire pour des motifs qui ne concernent pas l'environnement immédiat ou l'urbanisme de la cité, mais bien pour des motifs plus généraux d'une politique nationale.

D'autre part, il est bien évident qu'une certaine marge d'appréciation est accordée aux services du M.R.L. et que celui-ci peut l'utiliser dans un sens qui dépasse largement une politique d'urbanisme. C'est la sévérité en particulier, relativement à l'urbanisme de la Région Parisienne, qui a permis par des refus fermes d'amorcer une politique de décentralisation industrielle.

Enfin, l'article 1er de la loi n° 53-682 du 6 août 1953 (art. 93 du Code de l'Urbanisme) :

"Lorsqu'une parcelle est réservée par un projet d'aménagement pour une voie publique, un espace libre public ou un service public et que la construction à édifier a un caractère précaire, le permis de construire peut exceptionnellement être accordé, sur avis favorable de la commission départementale d'urbanisme et de la collectivité intéressée à l'opération."

est venu compléter une pratique courante dans certains services du M.R.L., en particulier ceux de la région parisienne, et que n'infirmait d'ailleurs auparavant, aucun texte. Il s'agit du caractère précaire du permis de construire accordé "exceptionnellement" à certains industriels pour la création ou l'extension de leurs installations en zones réservées à l'habitation. La délivrance du permis de construire a été assujettie, dans certains cas, à une convention passée entre le M.R.L. et l'industriel selon laquelle celui-ci s'engageait dans un délai de x années à rechercher une autre implantation, par exemple hors de la région parisienne.

De nombreuses conventions ont été passées grâce à cette politique de "persuasion". On cite notamment celle intervenue en 1947 entre le M.R.U. et les Etablissements Chausson dont le siège est à Asnières. La société voulait s'installer à Gennevilliers dans un terrain affecté du point de vue de l'urbanisme, à l'habitation collective. Par suite de l'intervention du M.R.L. celle-ci s'est engagée à transférer dans un délai de 20 ans l'un de ses 3 établissements parisiens (Asnières, Gennevilliers, Meudon) hors de la région parisienne. Si, dans ce cas précis, le point de chute a été bien proche (Argenteuil) d'autres négociations ont permis des décentralisations à plus longue distance ; parmi les exemples les plus notables figurent ceux des Etablissements Conord à Reims et Gillette à Annecy.

*

* *

Liée à la législation du permis de construire, de la façon qui vient d'être décrite, la législation sur l'urbanisme permet au Ministère de la Reconstruction et du Logement certaines interventions qui se situent à un niveau qui dépasse parfois la commune, (le groupement d'urbanisme) ou atteint même celles de l'aménagement national. Il n'est pas inutile, à cet égard, de rappeler certaines dispositions du Code de l'Urbanisme (art. 37 et suivants) prises pour la plupart par la loi fondamentale en la matière du 15 juin 1943.

Art. 37 - sont tenues d'avoir un projet d'aménagement :

- 1) les communes de 10.000 habitants et au-dessus
- 2) les communes comprises dans un groupement d'urbanisme à l'exception de celles qui seraient désignées par un arrêté du M.R.L.
- 3) les communes totalement ou partiellement détruites
- 4) les communes soumises au régime des stations classées
- 5) les communes dont la liste est établie dans chaque département par des arrêtés du préfet pris sur la proposition du directeur des services départementaux du M.R.L. après avis des conseils municipaux et de la commission départementale d'urbanisme

Art. 40 - Le projet d'aménagement comprend un plan et un programme :

1/ - Le plan définit :

- la direction, la largeur et le caractère des voies à conserver, modifier ou à créer ;
- les emplacements, l'étendue et les dispositions générales des places, squares, jardins publics, terrains de jeux et de sports, parcs, espaces libres divers, réserves boisées à maintenir, à développer ou à créer ;
- les zones qui doivent faire l'objet d'un genre d'occupation ou d'un mode d'habitation spécial, ainsi que les zones dans lesquelles toute construction est interdite ;
- les emplacements réservés pour des monuments et édifices publics et pour des services publics.

2/ - Le programme détermine :

- les règles et les servitudes hygiéniques, archéologiques, esthétiques qui pourraient être justifiées par le caractère de la commune et les nécessités générales ou locales, ainsi

- que toutes autres servitudes destinées à assurer l'application du livre 1er du présent code ;
- les règles spéciales aux zones affectées à un genre particulier d'occupation ;
 - les dérogations qui peuvent être accordées pour des édifices ou des monuments par le préfet après avis de la commission départementale d'urbanisme.

Le plan et le programme déterminent notamment :

- les zones de protection des voies de toute nature et les règles applicables dans ces zones ;
- les zones de protection des monuments historiques ou naturels et des sites ;
- les zones de protection des ouvrages prévus au projet d'aménagement et dans lesquelles les travaux d'exploitation des carrières seront soumis à des conditions qui sont fixées par un règlement d'administration publique ;
- les zones dans lesquelles seront interdites ou réglementées l'installation ou l'exploitation de nouveaux établissements industriels et l'extension des établissements existants, alors même que ces établissements n'entreraient pas dans la catégorie de ceux qui sont soumis aux prescriptions concernant les établissements dangereux, insalubres et incommodes.

Une annexe au programme doit faire connaître au moins par des études sommaires :

- les conditions dans lesquelles seront réservés ou aménagés les emplacements nécessaires aux services publics, et notamment à ceux de ces services qui concernent les transports, la voirie et l'hygiène publique ;
- l'ordre d'urgence des opérations prévues ;
- cette annexe comporte en particulier un avant-projet d'assainissement et d'alimentation en eau potable.

Art. 39 - Le projet d'aménagement est établi par un homme de l'art qualifié en matière d'urbanisme qui est désigné par arrêté du maire après agrément du M.R.L.

Art. 15 - Lorsque le projet d'aménagement a été pris en considération par le Ministre de la Reconstruction et du Logement dans l'ensemble de ses dispositions, ou dans celles qui concernent seulement une partie du territoire du groupement, il donne lieu à une conférence entre les services intéressés et il est soumis à une enquête dans les conditions et formes déterminées par un règlement d'administration publique, pris sur le rapport

du Ministre de la Reconstruction et du Logement, du Ministre de l'Intérieur et du Ministre des Travaux publics, des Transports et du Tourisme, après avis des autres ministres intéressés.

La commission départementale d'urbanisme ou la commission interdépartementale prévue à l'article 10 ci-dessous émet son avis sur le projet.

Art. 16 - Le directeur des services départementaux du Ministère du Logement et de la Reconstruction compétent en vertu de l'article 12 ci-dessus établit un rapport d'ensemble sur les projets d'aménagement.

Après consultation des collectivités et services intéressés et sur le vu des avis des préfets des départements dans lesquels doit s'appliquer le projet d'aménagement, il formule des propositions relatives aux mesures d'exécution de ce projet.

Ces propositions comprennent notamment un ordre d'urgence des opérations prévues par le projet et une évaluation des dépenses qui seront entraînées par les opérations à réaliser en première urgence.

Elles comprennent de plus, pour les opérations qui intéressent plusieurs collectivités, la désignation de la collectivité ou des collectivités qui seront chargées d'effectuer les expropriations, d'exécuter les travaux et, après achèvement de ceux-ci, d'assurer la garde, l'entretien et l'exploitation des ouvrages.

Ces propositions comprennent en outre un tableau de répartition des dépenses entre les diverses collectivités intéressées.

Art. 41 - Le projet d'aménagement est transmis par le préfet au Ministre de la Reconstruction et du Logement et au Ministre de l'Intérieur. Accompagné de l'avis de ce dernier, il est soumis, s'il y a lieu, au comité d'urbanisme par le Ministre de la Reconstruction et du Logement qui en provoque ensuite l'approbation par un décret en Conseil d'Etat pris sur son rapport et sur celui du Ministre de l'Intérieur, et s'il y a participation financière de l'Etat, du Ministre des Finances et des Affaires économiques. Lorsqu'il s'agit d'une commune faisant partie d'une agglomération de plus de 100.000 habitants, l'approbation du projet d'aménagement général peut porter sur l'ensemble des dispositions de ce projet ou sur celles de ses dispositions qui concernent seulement une partie du territoire communal.

Ce rappel des textes qui ont permis d'inscrire l'urbanisme dans la réalité par la voie de la réglementation administrative pourrait paraître sans objet s'il n'y avait des rapports étroits entre urbanisme et aménagement régional ou national.

En premier lieu, il a été montré plus haut de quelle manière les services du M.R.L. pouvaient se servir de l'arme du permis de construire dans le cadre de la législation sur l'urbanisme et l'utiliser aux fins d'une politique d'aménagement national.

En second lieu, l'existence d'un urbanisme portant sur plusieurs communes par l'intermédiaire de groupements d'urbanisme comportant parfois jusqu'à 60 communes, permet de modeler le paysage en fonction d'une politique pour le moins régionale.

En troisième lieu, les résultats de la politique d'urbanisme elle-même, tant par exemple par l'agrément apporté à une ville que par la réservation de plus ou moins grandes zones industrielles, ont sur l'aménagement national une influence souvent appréciable.

Mais surtout, de la discipline de l'urbanisme, carrefour elle-même entre plusieurs disciplines, architecture, sociologie, économie, géographie... on passe souvent sans transition à celle de l'aménagement régional ou même national. L'expérience prouve que la formation de l'urbanisme est excellente pour qui se préoccupe de l'échelon plus vaste. Une même exigence de compréhension plastique, l'utilisation répétée de méthodes graphiques similaires et l'attention aux influences les plus diverses, aux réactions sociales et économiques en particulier, expliquent que l'urbanisme ait été souvent lié à l'aménagement du territoire et qu'il soit, ainsi que le rappelait la Loi-cadre, difficile de les dissocier.

*

*

*

b) La législation foncière

Le Ministère de la Reconstruction et du Logement dispose, en sus de la législation sur le permis de construire et l'urbanisme, des moyens mis à sa disposition pour une politique foncière : il s'agit notamment des moyens d'expropriation aux fins d'une politique d'urbanisme ou d'aménagement national qui ont servi en

particulier, dès lors qu'a été établi le mécanisme financier du Fonds national d'aménagement du territoire.

Jusqu'en 1953, les moyens d'action étaient relativement limités et seul a pu être utilisé l'article 76 de la loi du 15 juin 1943 :

"Peut être déclarée d'utilité publique, l'acquisition par "une collectivité publique d'immeubles bâtis ou non bâtis "lorsque cette acquisition est de nature à favoriser la "réalisation d'un projet d'aménagement en cours d'établissement ou approuvé".

Malgré l'extension de la notion d'utilité publique, malgré l'existence de la possibilité d'expropriation par zones, il était difficile d'étendre par trop le champ d'application de l'article 76 de la loi du 15 juin 1943 et impossible en tous cas de prévoir l'expropriation, par la collectivité, de terrains vendus par la suite ou loués à des particuliers (cas important pour des zones industrielles en particulier).

La loi du 6 juin 1953 dite "loi foncière" donne cette fois, aux Pouvoirs publics, des moyens plus étendus. Les articles 141 et 143 du Code de l'Urbanisme précisent les conditions nouvelles de l'expropriation.

Art. 141 - L'Etat, les collectivités locales et les établissements publics qualifiés à cet effet peuvent acquérir, par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique, à défaut d'accord amiable :

1/ Les immeubles nus et éventuellement, les immeubles bâtis nécessaires à la réalisation de lotissements destinés à la construction de bâtiments à usage d'habitation, dans les conditions définies aux articles 105 et suivants du présent code ;

2/ Les immeubles nus et, éventuellement, les immeubles bâtis nécessaires à la construction d'ensembles d'habitations et des édifices et installations annexes nécessaires à la vie économique et sociale de ces ensembles dans les zones dotées d'une viabilité suffisante et de réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement ou dont l'aménagement fait l'objet de projets techniques et financiers approuvés par l'autorité compétente ;

3/ Des ensembles d'immeubles nus ou, éventuellement, bâtis situés dans les zones affectées à l'habitation ou à l'industrie

par les projets d'aménagement communaux et intercommunaux approuvés, en vue d'assurer progressivement et suivant des plans d'ensemble, l'aménagement, l'équipement et la construction de ces zones dans le cadre des prévisions desdits projets d'aménagement.

Les intentions de la collectivité expropriante doivent être dénoncées au propriétaire du sol. Elle doit introduire la procédure d'expropriation dans le délai maximum d'un an.

Art. 141-1

Art. 141-2 - Lorsqu'au cours de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique le propriétaire d'un terrain, dont l'expropriation est envisagée, a déclaré avoir l'intention de construire, il bénéficie d'un droit de propriété pour l'attribution de gré à gré d'un des terrains à bâtir mis en vente dans la localité dans le cadre du présent chapitre.

Art. 141-3 - Lorsqu'il s'agit de transformer en zone d'habitation des terrains agricoles en exploitation et pour ne pas en réduire la surface exploitée, si les intéressés en font la demande, la collectivité qui poursuit l'expropriation doit d'abord rechercher des possibilités d'échange.

Art. 143 - Les immeubles acquis en application de l'article 141 peuvent faire l'objet de cessions à des personnes de droit privé ou de droit public, sous condition que les bénéficiaires des cessions les utilisent aux fins prescrites par le cahier des charges annexé à l'acte de cession.

Des cahiers des charges-types approuvés par décret en Conseil d'Etat indiquent, notamment, les conditions dans lesquelles les cessions seront consenties, ainsi que résolues en cas d'inexécution des charges. Les actes de cessions ne peuvent comporter des dérogations aux cahiers des charges-types que sous réserve de l'approbation de ces dérogations par décret en Conseil d'Etat.

c) L'agrément spécial à la Région parisienne

Les motifs relevant d'une politique nationale d'aménagement du territoire n'autorisant pas officiellement le refus du permis de construire, le Ministère de la Reconstruction et du Logement avait des moyens limités en face d'une centralisation industrielle de plus en plus aiguë dans la région parisienne en particulier.

Le décret n° 55-36 du 5 janvier 1955 donne aux services officiels des moyens plus efficaces pour lutter contre l'implantation excessive des industries à proximité de métropoles déjà congestionnées. Désormais les entreprises industrielles qui possèdent des bâtiments de fabrication ou de stockage de plus de 500 m² ou emploient plus de cinquante personnes ne peuvent étendre leur surface de bâtiments de plus de 10 % qu'avec l'agrément du Ministre de la Reconstruction. Cet agrément spécial est également exigé pour la création de bâtiments de plus de 500 m² ou employant plus de 50 personnes.

Destinés aux grands centres congestionnés en première étape, le décret n'a été appliqué jusqu'ici qu'à la région parisienne définie par les départements de la Seine, de la Seine-et-Oise et de la Seine-et-Marne et les 5 cantons sud de l'Oise (Creil, Senlis, Pont Sainte Maxence, Nanteuil-le-Haudoin, Neuilly-en-Thuelle). Il est peu vraisemblable, compte tenu de l'évolution actuelle de la doctrine d'aménagement du territoire, que ce texte soit appliqué à d'autres agglomérations.

Bien que l'agrément relève directement du seul Ministre de la Reconstruction et du Logement, celui-ci suit en général (à l'exception de 10 cas sur 360) l'avis d'une commission interministérielle dite du 5 janvier, siégeant au M.R.L. : cette commission comporte des représentants

du M.R.L. (direction de l'aménagement du territoire)
 de l'Industrie et du Commerce (mobilisation industrielle et service économique et financier)
 des Affaires économiques
 du Commissariat Général au Plan
 du Ministère du Travail (direction de la main d'oeuvre)
 du Ministère de l'Intérieur (direction des affaires départementales et communales)
 du Ministère de l'Agriculture (inspection générale)
 de la Protection civile (à titre consultatif)
 et de 3 représentants du Comité national de l'Urbanisme (1).

La commission, qui siège tous les 15 jours, examine les dossiers d'agrément qui sont adressés par les industriels au M.R.L. antérieurement à la demande du permis de construire. Au 1er janvier 1957, après plus de deux ans de fonctionnement, le service du M.R.L. (2) avait examiné près de 1.000 affaires dont 581 ont été examinées par la commission, 111 refus (environ

 (1) Arrêté du M.R.L. du 19 janvier 1955. En outre, au cas où une opération relève d'un autre ministère de tutelle, celui-ci est représenté avec voie délibérative.

(2) Un ingénieur principal, chef de service, 2 ingénieurs, 1 secrétaire.

20,8 %) sont intervenus. Dans l'ensemble et malgré les insuffisances de ce texte (1), le décret du 5 janvier a directement, ou indirectement par son existence même, largement contribué au mouvement de décentralisation d'ailleurs aidé par les Pouvoirs publics.

2. Les moyens financiers et fiscaux

Aux moyens fonciers insuffisants parce qu'en général négatifs, les Pouvoirs publics ont ajouté des moyens financiers, incitations souvent plus efficaces.

a) Les moyens financiers

Le Fonds National d'aménagement du territoire. - Divers textes (en particulier le décret n° 51.301 du 28 février 1951, l'article 2 de la loi du 24 mai 1951, le décret n° 54.1121 du 10 novembre 1954, le décret n° 55.121 du 20 janvier 1955, le décret n° 55.560 du 20 mai 1955) ont réorganisé le Fonds National d'aménagement du territoire institué par la loi 50.957 du 8 août 1950. Une partie de ce fonds (compte spécial du Trésor, compte de commerce), celle qui avait trait aux opérations de prêts de décentralisation (Section B) a été rattachée par décret du 30 juin 1955 au Fonds de développement économique et social.

Seule la section A du Fonds est actuellement gérée sous la responsabilité du Ministre de la Reconstruction et du Logement. Le fonds accorde des avances à deux ans (2 ½ %) aux collectivités locales et établissements publics (Chambres de Commerce principalement), en vue de la réalisation par leurs soins, de zones d'habitation ou de zones industrielles.

Les demandes de prêts sont transmises avec avis des Directions départementales du M.R.L. au bureau de l'Administration centrale chargé de l'examen du dossier. La décision est prise par le Ministre.

(1) En particulier en ce qui concerne l'utilisation d'usines vacantes.

La section A du F.N.A.T. a été dotée d'autorisations de programme de 10 milliards pour chacune des années 1955 et 1956 : le découvert en crédits de paiement a été porté à 8 milliards en 1955 : 50 à 100 opérations sont examinées chaque année par le bureau spécialisé du M.R.L.

Le Fonds de développement économique et social géré par le Trésor a été institué par le décret 55.875 du 30 juin 1955 : il regroupe le Fonds de conversion du commerce et de l'industrie, le Fonds de reclassement de la main-d'œuvre, le Fonds National de productivité et la section B du F.N.A.T. dont la gestion, séparée à l'origine a été ensuite coordonnée par un comité institué par décret du 7 décembre 1954. Son action se traduit par l'octroi de prêts de bonifications d'intérêt de la garantie de l'Etat, enfin la prime spéciale d'équipement prévue par le décret 55.878 du 30 juin 1955.

a) prêts. Le F.D.E.S. est divisé en quatre sections correspondant à quatre catégories de prêts. Parmi celles-ci la section 2 dite d'adaptation industrielle et agricole et de décentralisation industrielle, accorde des prêts de conversion ou de décentralisation. En ce qui concerne ces derniers, les demandes sont instruites par le secrétaire d'Etat à la Reconstruction et au Logement et le ministère de l'Industrie et du Commerce. La décision est prise après avis du comité de gestion du Fonds.

b) bonification d'intérêt. Le décret 55.874 du 30 juin 1955 permet au Ministre des Finances d'accorder des bonifications d'intérêt aux emprunts réalisés pour financer les opérations de décentralisation, de spécialisation, de conversion, de concentration, ainsi que toutes opérations tendant au développement régional. La loi 56.780 du 4 août 1956 prévoit, d'autre part, que les entreprises, organismes et collectivités qui émettent des emprunts pour l'exécution du plan de modernisation et d'équipement peuvent recevoir des bonifications pour le service de ces emprunts sans que ces bonifications puissent avoir pour effet de ramener le taux de l'emprunt à moins de 4,50 %.

c) garanties d'emprunts. Le décret 55.874 du 30 juin 1955 permet l'octroi de la garantie de l'Etat aux emprunts réalisés pour financer les opérations (voir ci-dessus).

d) subventions.

1. Le décret 54.951 du 30 juin 1955 permet l'attribution d'une prime spéciale d'équipement dont le montant peut atteindre 20 % des charges d'investissement en cas d'installation d'industries

nouvelles, de remise en marche d'installations industrielles désaffectées, d'extension ou conversion d'installations industrielles existantes en vue du lancement de productions nouvelles ou d'un développement important de la capacité de production. Cette prime n'est versée que dans les zones dites critiques. Elle est attribuée par le ministre des Finances, sur proposition du Conseil de direction du Fonds de développement économique et social.

2. Le décret 55.874 du 30 juin 1955, art. 2, permet l'octroi de subventions pour effectuer des études en matière de conversion, de concentration ou de spécialisation. Celles-ci sont allouées par le ministère de l'Industrie et du Commerce. Elles permettent d'amorcer des actions professionnelles collectives pour l'amélioration de la productivité dans certaines industries en situation délicate.

3. Le décret 54.951 du 14 septembre 1954, complété par le décret 55.874 du 30 juin 1955, art. 3, permet l'attribution de fonds pour le reclassement de la main d'oeuvre (sommes nécessaires à la réadaptation professionnelle et indemnités de transferts de domicile). Les subventions sont accordées par le ministère du Travail sur avis du Fonds de développement économique et social.

b) Exonérations fiscales

Le premier alinéa de l'article 35 de la loi de finances n° 5.379 du 7 février 1953 prévoit à titre temporaire la réduction à 3 % du droit de mutation à titre onéreux de 10,80 % édicté par l'article 721 du Code général des impôts, ainsi que le report au moment de la transmission subséquente de la perception de la taxe à la première mutation éventuellement exigible pour les acquisitions immobilières effectuées par les sociétés françaises en vue d'un regroupement ou d'une reconversion d'entreprise industrielle ou commerciale préalablement agréée par le ministre de la Reconstruction et du Logement et par le secrétaire d'Etat au Budget.

Le deuxième alinéa du même article fait bénéficier du même régime temporaire les acquisitions immobilières préalablement agréées dans les mêmes conditions auxquelles les collectivités locales procèdent avec le concours du Fonds National d'aménagement du territoire en vue d'opérations de localisations industrielles.

Un décret n° 54.943 du 14 septembre 1954 (J.O. du 21 septembre) a modifié cette dernière disposition afin de faire bénéficier des avantages fiscaux accordés par l'article précité et sous réserve qu'elles aient préalablement l'agrément des Pou-

voirs publics, toutes les acquisitions d'immeubles faites en vue d'une décentralisation par voie de transfert ou d'extension d'une installation industrielle.

Enfin, le décret n° 55.879 du 30 juin 1955 étend encore la limite d'extension du décret du 7 février 1953 aux opérations de création ou d'extension dans les limites des zones dites "critiques".

Par ailleurs, les collectivités locales peuvent exonérer de la patente pour une durée inférieure à 5 ans, les entreprises qui ont bénéficié des dispositions des décrets précités (loi n° 5.379 du 7 février 1953, à raison de 50 % au plus et de 100 % pour les zones critiques - décret n° 55.879 du 30 juin 1955, article 1er).

Encore que l'agrément du ministre de la Reconstruction et du Logement soit nécessaire (conjointement avec celui du ministre des Finances) chaque ministère intéressé instruit les affaires qui sont examinées par une sous-commission interministérielle sans existence officielle sous l'autorité d'un Comité spécialisé du Fonds de développement économique et social (décret du 14 septembre 1954). Cette sous-commission siège tous les 15 jours au Commissariat Général au Plan.

Sa composition est la suivante :

Commissariat au Plan :
Ministère de l'Industrie et du Commerce :
Ministère des Affaires Economiques :
Direction des Impôts :
Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme :

Du 1er janvier 1956 au 1er juin, 126 agréments avaient été accordés pour 190 demandes, dont :

26	au titre de regroupements
44	de reconversion
36	de décentralisation
20	de zones critiques

Les statistiques cumulées au 31 décembre 1955 indiquent que 207 agréments avaient été accordés dont 12 en 1953, 36 en 1954, 159 en 1955 portant sur 75 au titre de regroupements, 83 de reconversion, 49 de décentralisation.

c) Actions diverses

Indépendamment des mesures d'interdiction ou des mesures financières, l'Administration peut exercer une impulsion efficace par simple rôle de Conseil (orientation des industriels désireux de se décentraliser et qui s'adressent aux services du M.R.L. ou de l'Industrie et du Commerce). L'autorité administrative peut également exercer son influence par ses représentants dans les organes régionaux (comités d'aménagement et d'expansion régionale).

Enfin on signalera la création en 1955 (décret n° 55.883 du 30 juin) d'un "Comité de Recentralisation" chargé de l'examen des décentralisations possibles des établissements civils ou militaires relevant de l'Etat, ou soumis à son contrôle et dont l'activité est d'ordre industriel, commercial, scientifique, culturel ou social et qui fonctionnent dans la région parisienne. Le M.R.L. est par ailleurs représenté au sein de ce Comité où siègent les 12 représentants suivants :

Le Commissariat au Plan :

La Direction du Budget :

Le Président de la Commission de Contrôle des opérations immobilières :

L'Inspecteur général de l'Industrie et du Commerce chargé de la mobilisation industrielle :

Le Commissariat à la Construction et à l'Urbanisme de la région parisienne :

et des personnes nommées nominativement en raison de leur compétence :

Ce Comité dit "Comité Surleau" dont le secrétariat est en fait assuré par le M.R.L. s'est réuni pour la première fois le 2 août 1955. Après 45 séances un rapport d'ensemble a été établi et présenté au Président du Conseil en octobre 1957. On regrettera que les mesures d'exécution qui doivent être prises n'aient pas été encore envisagées.

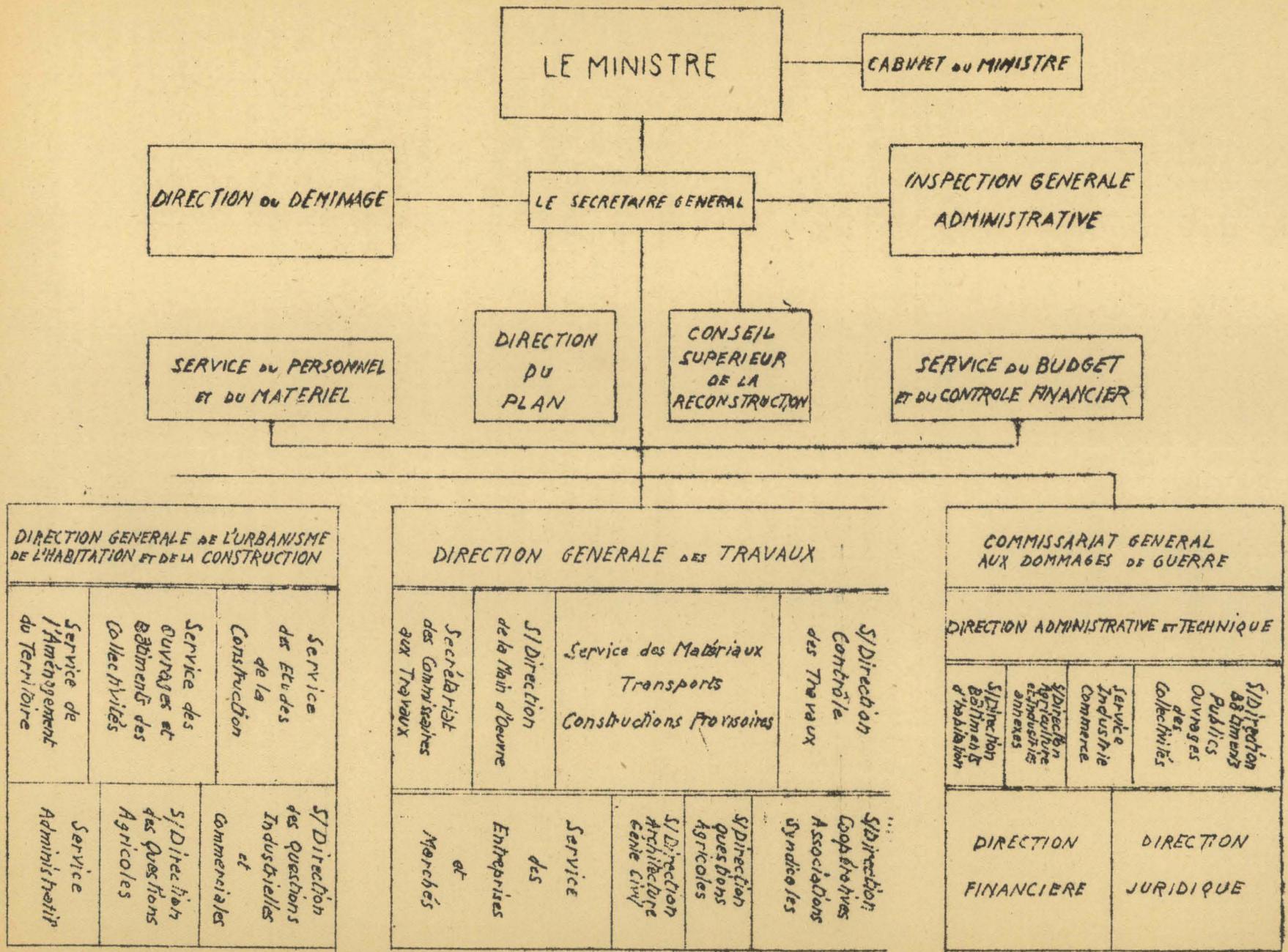
*

*

*

ORGANIGRAMME DU MINISTERE DE LA RECONSTRUCTION ET DE L'URBANISME

(Octobre 1945)



II

LES ORGANES D'ACTION

Chaque entrepreneur, chaque collectivité locale et bien souvent (trop souvent) chaque administration concourent séparément à l'exécution d'une politique d'aménagement du territoire soit volontaire (implantation rationnelle d'entreprises, ventilation calculée de crédits d'équipement, choix de zones-témoins), soit inconsciente (ce qui est alors la négation d'une politique). Il ne saurait donc être question de dresser même une liste des organes d'élaboration ou d'exécution. Nous nous limiterons aux administrations principales.

1 - Le Ministère de la Reconstruction et du Logement

Sans le dynamisme et la ténacité des premiers ministres de la Reconstruction et de l'Urbanisme, sans le fait, universel, que l'aménagement du territoire a dû sa filiation aux plus lucides des urbanistes, le M.R.L. aurait vraisemblablement ignoré le développement des services orientés sur l'aménagement du territoire et qui ont pu faire apparaître ce ministère comme le coordonnateur de l'aménagement du territoire.

En effet, les initiatives prises ne se sont jamais vu complétées par une décision, précise et large à la fois, qui attribue au ministère une véritable prééminence en matière d'aménagement du territoire. La position qu'il a en cette matière il la doit surtout à sa propre initiative. Même la récente loi-cadre à la construction n° 57.908 du 8 août 1957 ne lui donne vocation que pour exécuter une politique décidée à l'échelon interministériel du gouvernement.

En dehors de cette dernière loi, les attributions conférées au M.R.L. l'ont été par les principaux textes suivants :

- ordonnance du 21 avril 1945
- ordonnance du 11 octobre 1945
- loi du 21 juillet 1950
- loi du 8 août 1950 (art. 49)

Il s'agit de la réparation des dommages de guerre, des questions concernant l'habitation et la lutte contre les taudis, du contrôle de l'activité des entreprises du bâtiment et des professions annexes, des questions concernant le permis de construire, la législation foncière et l'urbanisme.

Les structures administratives du ministère créé non seulement pour répondre à ces attributions, mais pour tenir le rôle qu'il estimait devoir tenir ont considérablement évolué depuis l'origine.

L'organisation première de l'Administration centrale du M.R.L. en 1945 fut une organisation de fait, héritière de la réunion de deux organismes : la Délégation générale à l'équipement national, créée par la loi du 6 avril 1941 et le Commissariat à la Reconstruction créé par la loi du 11 octobre 1940.

C'est un décret n° 46.1179 du 23 mai 1946 qui créa une Direction générale de l'Urbanisme et de l'Habitation, chargée non seulement de questions d'urbanisme et de questions foncières, mais également du contrôle de la politique de logement. Les tâches ont été par la suite séparées.

C'est dans les dispositions du décret du 16 mars 1949 qu'a été traduite la nouvelle orientation. En transformant la Direction générale de l'Urbanisme de l'Habitation et de la Construction en Direction de l'aménagement du territoire, on a, en même temps, mieux précisé l'objet propre du service et les moyens qui devaient être mis à sa disposition. Des regroupements logiques ont été opérés : en mai 1951 les groupes techniques de la voirie et des réseaux, en octobre 1953 ceux de la Sous-Direction du permis de construire enfin conçue comme un des moyens d'action et des plus efficaces pour une politique d'urbanisme voire d'aménagement lui ont été rattachés.

En contre-partie, la Direction a été dessaisie des attributions concernant le contrôle technique et le financement de la construction par suite du transfert en décembre 1955, de la Sous-Direction du Logement au service juridique et du service de l'aide financière à la construction privée à la Direction de la Construction.

L'échelon régional et départemental : les urbanistes en chef

L'échelon d'exécution du M.R.L. est constitué par les directions départementales. Leur tâche essentielle est de procéder aux règlements des dommages de guerre, d'assurer la recons-

truction dans les départements sinistrés et, d'une façon générale, d'accélérer la construction tout en soumettant celle-ci à des règles d'ordre public. Du point de vue de l'urbanisme, leur fonction est particulièrement importante puisque ce sont elles qui accordent ou refusent le permis de construire (dans la limite de la compétence du ministre) et qui, par conséquent, veillent au respect des plans d'urbanisme. Les directions départementales constituent l'échelon de gestion de l'urbanisme.

A l'échelon régional, dans un cadre territorial qui leur est propre (et même distinct des autres cadres du M.R.L.) 16 urbanistes en chef, héritiers des Inspecteurs généraux de l'urbanisme de la Délégation de l'Equipement et dont le statut a été fixé par le décret 46.950 du 30 avril 1946 ont un rôle de conseiller auprès des Directeurs départementaux et d'informateurs tant des Inspecteurs généraux que de l'Administration centrale. Ils n'ont pas un rôle d'inspection. Recrutés parmi les Inspecteurs départementaux de l'urbanisme et de l'habitation, leur mission essentielle est de donner dans les départements de leur circonscription des directives techniques. Ils n'ont pas de responsabilité locale. Ils ne se substituent pas aux Directeurs départementaux. Ce sont des représentants de l'Administration centrale en mission (des "missi dominici", d'ailleurs en contact plus habituel avec les services locaux que l'expression de "missi dominici" ne le donne à entendre).

Mais en sus de ce rôle de liaison, les urbanistes en chef ont un rôle actif, moins dans la gestion que dans l'élaboration et dans la création. Ils sont d'une part chargés de surveiller le déroulement technique des enquêtes préalables et avant-projets d'urbanisme (dont le Directeur départemental surveille seulement la matérialité). Ils sont d'autre part, rapporteurs des plans d'urbanisme devant le Comité national d'urbanisme, ce qui leur confère en la matière une certaine autorité.

Par ailleurs, devant la carence de certains urbanistes privés, les urbanistes en chef ont pris à leur compte la réalisation d'avant-projets importants. De plus les plus dynamiques d'entre eux, examinent eux-mêmes les conditions régionales dans lesquelles devaient s'inscrire les projets d'aménagement. Enfin, certains urbanistes privés chargés par contrat d'études de centres (ou d'études parfois peu précises) et rémunérés par les crédits du chapitre 5.540, ont travaillé à leurs côtés dans les locaux mis à leur disposition.

Cet ensemble de personnels privés et publics (délégués des directions départementales a pu conduire à parler, dans

certains cas, d'agences de travail. En fait, les irrégularités comptables de ce système ont conduit, sur injonction du contrôleur des dépenses engagées, le ministère à restreindre considérablement les effectifs mis réellement à la disposition des urbanistes en chef, qui n'atteignent même plus en fin 1956, l'effectif théorique autorisé.

Personnel mis à la disposition
des urbanistes en chef
(région parisienne exceptée)

	<u>théorique</u>	<u>en fonction</u>
Marseille	11	10
Dijon	2	0
Toulouse	6	1
Bordeaux	10	5
Nantes	1	1
Lille	4	4
Clermont-Ferrand	4	2
Strasbourg	2	2
Lyon	7	2
Rouen	3	3
	<hr/> 50	<hr/> 30

2 - L'action des autres ministères

Si l'on accepte la définition large de l'aménagement du territoire, on constatera que le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme n'est pas, de loin, le seul à avoir participé à la réalisation d'une politique d'aménagement du territoire. Tout au plus peut-on remarquer qu'à la Libération, la politique du M.R.L. a peut-être été plus consciente des implications géographiques que celles des autres ministères dont l'action a été souvent non formulée. En ce sens la participation du M.R.L. aux travaux interministériels a été particulièrement précieuse parce qu'elle a contribué à aider les différents ministères à mesurer la portée de leurs actions dans une certaine perspective géographique. Il va par conséquent de soi que progressivement cet apport du M.R.L. a été en voie de déclin corrélativement à une prise de conscience de plus en plus affirmée des ministères, techniques principalement de leur rôle dans cette politique d'aménagement.

A cette prise de conscience s'est souvent ajoutée dans quelques ministères la création de petits services "horizontaux", chargés de l'élaboration des programmes et de la formulation d'un plan d'action géographique. D'autres ministères n'ont pas encore cru devoir créer de tels services.

S'il serait par conséquent vain d'énumérer dans le détail l'action des différents ministères dans ce domaine il sera par contre utile de préciser comment s'articule cette action administrative et si elle a suscité ici ou là des cadres administratifs nouveaux.

Le Commissariat Général au Plan

Malgré une vocation nettement nationale et globale, et des moyens limités, le Commissariat Général au Plan a ajouté aux préoccupations nationales, le souci de l'étude des facteurs géographiques et régionaux, souci d'ailleurs croissant, au fur et à mesure de l'établissement des différents plans.

Le premier plan, dressé pour la période 1947-1950, dont l'origine ainsi que celle du Commissariat réside dans un décret de janvier 1946, a été exposé dans un rapport général distribué en novembre 1946. La place des préoccupations purement régionales y est alors relativement très secondaire et l'agriculture n'est alors même pas considérée comme secteur de base. L'urgence de la modernisation impose au pays de s'attacher à la solution de l'équipement lourd et des goulots d'étranglement. Cependant dès cette époque, M. GRAVIER, chargé de mission, étudie les problèmes d'équilibres régionaux.

Le premier plan de modernisation qui devait s'achever en 1950 est prorogé jusqu'en 1953 et c'est par un arrêté du 11 décembre 1951 qu'est décidé le lancement d'un deuxième plan. Orienté différemment du premier, le deuxième plan insiste encore peu sur l'action régionale à l'exception de trois actions nettement caractérisées résultant de l'étude approfondie de Commissions spécialisées siégeant au Commissariat au Plan.

Dès 1948 est créé en effet, un Comité départemental du Plan de Modernisation et d'Equipement de la Moselle (transformé en novembre 1951 en Comité d'aménagement et du Plan d'Equipement de la Moselle).

Une commission analogue est constituée pour le Bas-Rhône, Languedoc, et le Commissariat au Plan participe aux travaux effectués dans les coteaux de Gascogne et de la Durance.

Enfin, par décret du 10 janvier 1955 est constitué une Commission d'utilisation des ressources en gaz et du développement industriel du Sud-Ouest.

Cependant, d'une manière générale, le Commissariat au Plan, disposant d'un personnel limité et sans assise territoriale était relativement mal placé pour l'approfondissement d'un plan d'action territoriale. Les décrets du 30 juin 1955 devaient ainsi qu'il sera examiné plus loin, accroître son rôle plus que ses moyens.

Le Ministère de l'Intérieur

Traditionnellement tuteur des collectivités locales, le Ministère de l'Intérieur a longtemps souhaité que l'aménagement du territoire ne faussa pas les libres initiatives de ces collectivités. Une telle attitude particulièrement nette en matière de répartition budgétaire a constitué en soi une certaine politique d'aménagement dans un sens nettement égalitariste.

Un service du ministère est particulièrement chargé des problèmes de voirie des collectivités locales, d'urbanisme et plus généralement d'équipement urbain. Ce service tend à prendre une certaine importance depuis qu'au troisième plan de modernisation ont été intégrés les travaux des collectivités locales dans un programme quinquennal d'équipement urbain. D'autre part, le service instruit les demandes de crédit qui sont adressées au groupe 2 du Fonds de développement économique et social.

Enfin le service assure la représentation du ministère de l'Intérieur dans un nombre important de commissions interministérielles dont les travaux ont plus ou moins largement trait à l'aménagement du territoire.

+

+ +

Malgré leurs liens nombreux avec le ministère de l'Intérieur, les Préfets et IGAME ont, du fait de leur statut et de leur nomination par décret en conseil des ministres en particulier un rôle de coordination et d'animation particulièrement important à l'échelon d'un département ou d'une région. Toutefois, l'insuffisance de la déconcentration administrative d'une part, et la médiocrité des services économiques dont ils disposent ne leur permet pas d'exercer toujours dans de bonnes conditions les arbitrages auxquels ils peuvent prétendre.

Le Ministère des Affaires Economiques
et l'I.N.S.E.E.

Aucun service du Secrétariat d'Etat aux Affaires Economiques n'est particulièrement orienté sur les problèmes d'expansion régionale. Il convient cependant de faire état de l'action du corps particulier à ce ministère, de l'Inspection Générale de l'Economie Nationale. Fonctionnaires de l'Administration Centrale en contact permanent avec celle-ci, les IGEN sont affectés à des régions dont les frontières coïncident avec celles des IGAME. Dotés d'un inspecteur adjoint et d'un secrétariat, leur résidence essentielle est Paris et leur action s'y exerce d'ailleurs avec plus d'efficacité qu'en province. Ces fonctionnaires assurent, aux termes du décret du 26 avril 1956, l'action générale de coordination confiée aux services de l'Economie Nationale par l'ordonnance du 23 novembre 1944.

+

+ +

Malgré une réduction notable de ses effectifs (1), l'I.N.S.E.E., Institut National de Statistiques et d'Etudes Economiques, a un rôle particulièrement important en matière d'études économiques ou démographiques effectuées sur le plan national. L'I.N.S.E.E. exerce même une coordination certaine en cette matière grâce, d'une part aux pouvoirs conférés au C.O.C. O.E.S. (Comité de coordination des études statistiques) et d'autre part aux administrateurs détachés dans les différents ministères qui permettent d'utiles liaisons.

Cependant, malgré l'implantation de 16 Directions régionales en province, l'I.N.S.E.E. a dû, faute de moyens concentrer son activité sur les études d'ensemble. C'est souvent en dehors de leur service ou lorsque des appuis extérieurs leur sont donnés que les Directions régionales peuvent apporter aux études régionales proprement dites une attention précieuse.

(1)	7.000	en décembre	1945
	5.000	"	1947
	3.000	"	1950
	2.860	"	1956

EFFECTIFS DES DIRECTIONS REGIONALESDE L'I.N.S.E.E. (1)

	1946	1950	1952	1954	1956
Bordeaux	347 (13)	123 (7)	119 (7)	113 (6)	101 (6)
Clermont-Ferrand	180 (11)	86 (7)	86 (7)	81 (7)	76 (6)
Dijon	228 (12)	139 (7)	130 (7)	114 (6)	110 (6)
Lille	305 (8)	160 (8)	138 (8)	132 (9)	129 (9)
Limoges	193 (11)	87 (5)	84 (6)	80 (6)	88 (6)
Lyon	409 (17)	190 (8)	185 (10)	175 (10)	163 (7)
Marseille	350 (11)	165 (9)	159 (8)	151 (8)	141 (9)
Montpellier	192 (13)	90 (8)	88 (7)	89 (7)	87 (6)
Nancy	216 (7)	113 (6)	93 (6)	87 (6)	84 (6)
Nantes	236 (9)	142 (6)	119 (5)	109 (5)	106 (5)
Orléans	148 (9)	94 (5)	84 (5)	83 (6)	81 (6)
Paris	690 (18)	303 (9)	251 (9)	233 (9)	229 (8)
Poitiers	72 (4)	79 (5)	77 (5)	66 (6)	68 (6)
Reims	191 (11)	110 (7)	99 (7)	99 (7)	97 (8)
Rennes	266 (13)	117 (8)	110 (7)	106 (6)	105 (7)
Rouen	310 (9)	149 (7)	134 (7)	125 (7)	123 (7)
Strasbourg	134 (7)	75 (5)	64 (4)	65 (4)	59 (4)
Toulouse	238 (10)	118 (9)	110 (8)	106 (6)	105 (7)
TOTAL	4.705 (193)	2.340 (126)	2.130 (123)	2.014 (121)	1.952 (120)

(1) Effectif total

Les chiffres entre parenthèses représentent les cadres de direction : inspecteurs, administrateurs, attachés.

Le Commissariat Général à la Productivité

La Productivité comme l'Aménagement du Territoire est une notion qui recouvre généralement l'action de plusieurs ministères. Mais, à la différence du l'Aménagement du Territoire, la Productivité s'est inscrite dans une structure administrative spécialisée.

La structure du Commissariat souligne assez que malgré quelques terrains de rencontre, l'action Productivité est relativement indifférente de ses impacts géographiques. Les services verticaux, Industrie, Commerce, Agriculture, Transports, Commerce extérieur, ainsi que les services dits horizontaux (crédits économiques, secteur social, organisation administrative et des entreprises, normalisation) ont une compétence nationale.

Cependant, un service horizontal d'action régionale indique que le Commissariat Général ne se désintéresse pas de la perspective régionale. D'une part, celui-ci est maintenant représenté au groupe de synthèse du Commissariat Général au Plan (en sus de la représentation du ministère de l'Economie Nationale).

D'autre part, en dehors de ses actions concrètes en province, mais non orientées en fonction d'une politique géographique d'ensemble, le Commissariat Général à la Productivité a suscité et favorise le développement de centres régionaux et locaux de productivité. Ceux-ci sont d'origine et de structure très variables. Parmi les promoteurs se trouvent des industriels, des éléments syndicalistes, des universitaires, des présidents de chambres de commerce, des conseillers généraux, des présidents de Comité d'aménagement, des présidents de chambre d'agriculture ou des métiers. A la différence des Comités d'expansion économique souvent provoqués par l'initiative de l'administration, ceux-là sont nés spontanément.

Cependant, il apparaît qu'en dehors de l'action concrète certains centres régionaux parmi les plus actifs sont simultanément comités d'expansion de la même région. Au 1er janvier 1956, 10 centres régionaux étaient agréés (8 au 1er janvier 1955). Or, parmi ceux-ci, 4 se confondent avec un comité d'expansion : il s'agit des centres de Marseille, Toulouse, Limoges et Lyon (1).

(1) Les autres centres sont les suivants : Strasbourg, Mulhouse, Carcassonne, Nancy, Montpellier, Rodez.

Le Ministère de l'Agriculture

L'apport du ministère de l'Agriculture est particulièrement précieux en matière d'aménagement du territoire du fait que sa vocation ne se limite pas à la transformation des conditions techniques ou financières de la production agricole mais qu'elle recouvre l'ensemble des données du monde rural, fussent-elles techniques, financières ou sociologiques. En ce sens le ministère de l'Agriculture est bien le ministère du monde rural et telles sont ses attributions comme administration de tutelle de la Société d'équipement du Bas-Rhône-Languedoc par exemple.

La plus petite des décisions d'un ministère comme celui de l'Agriculture engage donc l'aménagement du territoire, qu'il s'agisse d'équipement collectif de base, électrification rurale, adduction d'eau, assainissement et irrigation, (en liaison avec le ministère des Travaux publics), remembrement, motorisation et mécanisation agricole, ou d'équipement social, villages-témoins, habitat rural (en liaison avec le M.R.L.). Elles concernent aussi l'enseignement agricole (pour partie seulement) et plus généralement la vulgarisation entreprise soit par les zones-témoins en s'appuyant sur l'initiative locale (C.E.T.A.) soit par les foyers de progrès agricoles. L'action du ministère de l'Agriculture se manifeste enfin et surtout sur l'orientation des productions agricoles, soit par l'aide accordée aux investissements de base (silos, entrepôts, abattoirs, marchés-gares, centres de vente) soit par l'ensemble de la politique des prix agricoles en particulier au moyen de l'action du Fonds de garantie mutuelle.

Très diverses dans leur insertion économique, ces mesures constituent des décisions d'aménagement du territoire, tantôt par des choix géographiques (implantations précises d'abattoirs, de silos, etc...), tantôt par des textes d'ordre général (limite des tueries particulières), tantôt par la ventilation non égalitaire des crédits attribués à chaque département (remembrement, adduction d'eau), tantôt surtout par une politique des prix agricoles qui provoque dans chaque région des effets de substitution plus ou moins immédiats.

Mais la caractéristique essentielle de la politique d'aménagement du territoire telle qu'elle ressort de l'action du ministère de l'Agriculture est d'être, malgré les décrets récents du 20 mai 1956 encore très fractionnée dans le temps, et, malgré une réorganisation administrative en cours, extrêmement morcelée entre les divers services qui tant à l'échelon départemental, qu'au stade de l'administration centrale ne sont ni coordonnées ni animées par une politique d'ensemble. Sans doute les mesures

prises par le ministère de l'Agriculture s'inscrivent-elles dans un cadre général -celui des Plans de Modernisation et d'Équipement-, mais au stade de la petite ou même de la grande région les différentes mesures paraissaient souvent contradictoires et rarement orientées dans un sens commun.

Le Ministère des Travaux Publics

Ministère technique traditionnel, chargé de l'ensemble des équipements d'infrastructure en matière de transports, le ministère des Travaux publics essentiellement soucieux de s'abstenir de toute action exorbitante au secteur qu'il surveille, ajoute peu à peu à ses préoccupations techniques et financières, des préoccupations relevant de la politique d'aménagement du territoire.

Cette évolution particulièrement nette depuis quelques années ne s'est traduite dans ce ministère, divisé en directions nettement séparées par la création d'aucun service "horizontal" particulier.

Le Ministère de l'Industrie et du Commerce

C'est essentiellement à partir de 1954 que le ministère de l'Industrie et du Commerce s'est ouvert par le biais de la reconversion aux problèmes de l'expansion régionale.

C'est à l'occasion du chômage résultant de la récession de l'année 1953 d'une part, et de la nécessité de réformer les structures des branches d'activité d'autre part, qu'ont été étudiés les problèmes de mobilité de main d'oeuvre du pays et les moyens de l'améliorer.

Ces travaux ont conduit à l'élaboration du décret du 14 septembre 1954 et, pour l'application des dispositions relatives à l'adaptation de l'industrie aux conditions économiques modernes, à la création du Service d'adaptation et de conversion des entreprises industrielles.

En 1955, ce service a fusionné avec le Service financier du ministère de l'Industrie et du Commerce qui était chargé des programmes d'investissements des entreprises industrielles et de toutes les questions financières intéressant le département pour constituer le Service économique et financier.

Les attributions du Service économique et financier sont actuellement les suivantes :

Le Service est essentiellement chargé de donner l'avis du ministère sur les demandes de crédit sur fonds privés et de préparer les répartitions, entre les entreprises industrielles et commerciales, des crédits d'équipement sur fonds publics (Fonds de développement économique et social). Cela implique des études financières particulièrement développées dans le domaine de la conversion, de la concentration, de la spécialisation et de la décentralisation industrielle.

En outre, cette répartition de crédits et les notes sur la politique industrielle demandées par le ministre tant sur le plan national que sur le plan régional nécessitent des études économiques préalables (contribution à l'élaboration du Plan de modernisation et des programmes d'action régionale, études de géographie industrielle, tenue d'un fichier des usines à convertir...).

Dans ces différents domaines, le service est chargé de représenter le ministère vis-à-vis du ministère des Affaires économiques et financières, du Commissariat Général au Plan, du Groupe de synthèse du Comité économique interministériel, du ministère du Travail et du Secrétariat d'Etat à la Reconstruction et au Logement.

Le Ministère du Travail

Dans un aménagement du territoire où les préoccupations de l'emploi tiennent une large place (tel était le cas en France de 1953 à 1957 inclus, sous forme de sous-emploi) le ministère du Travail peut sur le plan des études et de l'action administrative occuper une place importante.

Largement décentralisé, possédant dans ses directions départementales et ses bureaux de main d'oeuvre des postes d'observation précieux tant sur le chômage que sur l'évolution de la population active ou sur l'ouverture ou la fermeture des établissements, les services administratifs ainsi que ceux de la Sécurité Sociale pourraient apporter davantage aux études régionales.

En ce qui concerne les moyens d'action, le ministère du Travail a un rôle non négligeable depuis que les décrets du 4 septembre et du 6 décembre 1954 lui ont confié la responsabilité

des Centres de réadaptation professionnelle destinés à permettre ou à faciliter les opérations de reconversion soit dans le cadre d'une entreprise, soit dans le cadre régional et interprofessionnel.

Aucun service particulier n'était chargé de l'examen des conditions régionales : cependant depuis 1957 ces questions sont centralisées auprès de la Direction du Travail et de la Main d'oeuvre.

Les instances financières

Bien que la question du financement de l'expansion régionale sorte un peu des limites de la présente étude, il n'est cependant pas possible de passer sous silence l'action des diverses instances financières au regard de l'aménagement national et de l'expansion régionale.

- D'une part les arbitrages de tous temps exercés par le ministre des Finances ne sont pas neutres et ils s'exercent dans le sens d'une certaine politique. Le souci de la rentabilité financière des opérations financées sur fonds publics ne peut pas laisser indifférente l'administration qui dispose en définitive des moyens de décision que les autres n'ont pas.

- Mais d'autre part, l'action active du Trésor est aujourd'hui déterminante et au-delà de l'arbitrage, le ministère des Finances est aujourd'hui impliqué directement dans la politique d'expansion régionale. Cette politique consciente du ministère des Finances et des organismes bancaires est récente : elle date du moment où l'on a compris la liaison étroite qui peut exister entre la reconversion, l'assainissement économique et l'expansion régionale.

Du point de vue des études, le service de la comptabilité nationale s'est jusqu'à ces toutes dernières années peu préoccupé des aspects régionaux. Cependant il apparaît qu'à l'heure actuelle, cet effort est tenté dans les différents pays et actuellement certaines expériences sont tentées, tantôt en liaison avec certains comités d'expansion, tantôt avec les directions régionales de l'I.N.S.E.E.

Le financement de l'expansion régionale est essentiellement assuré depuis le décret 55.875 du 30 juin 1955 par le Fonds de développement économique et social qui a regroupé le Fonds de conversion du commerce et de l'industrie. Le Fonds de reclassement de la main d'oeuvre et le Fonds national d'aménage-

ment du territoire (section A) créés par le décret du 14 septembre 1954. Son action se traduit par l'octroi de prêts, l'octroi de la garantie de l'Etat et de la prime spéciale d'équipement prévue par le décret 55.878 du 30 juin 1955 (cf. chapitre I Les moyens d'action).

3 - Les organismes extérieurs

L'action des Pouvoirs publics a été doublée d'une lente mais sûre conscience des régions elles-mêmes qu'elles pouvaient contribuer au développement général par l'expansion régionale à condition que l'on veuille bien commencer à étudier les phénomènes économiques ou sociaux sous l'angle géographique.

Dès 1941 sont apparus les premiers comités d'études qui se sont spontanément développés jusqu'en 1954.

Le prototype de ces Comités d'études est sans doute celui de la région de Reims dont les animateurs se sont dès 1943 mis au travail pour "délimiter la région, faire l'inventaire de ses ressources, dresser le bilan de ses activités, chercher la dominante de son économie, relever les déficiences essentielles de son équipement industriel, agricole, social et culturel, examiner les moyens d'y remédier".

Formé de notabilités locales, d'universitaires, de syndicalistes, aidés par les éléments les plus dynamiques des chambres de commerce et secondés par les fonctionnaires les plus actifs des services extérieurs du M.R.L., de l'I.N.S.E.E. en particulier, influencés par des mouvements tels qu'Economie et Humanisme ou Fédération, ces comités d'études bien que contribuant largement à l'effort public ont tenu à garder leur indépendance d'esprit et de composition.

Réunis en février 1952, en journées régionales pour la mise en valeur des régions de France, les Comités d'études prirent conscience de leur rôle national. En octobre 1953, naquit la Conférence nationale des comités régionaux. En juillet 1955, ceux-ci au nombre d'une cinquantaine recouvraient, par leurs zones d'influence une large partie du territoire français.

Cependant, dès cet époque, s'accélérait le mouvement d'institutionnalisation de ces organismes restés jusqu'ici des auxiliaires privés de la puissance publique.

Dès 1946, à l'occasion des travaux du Plan de modernisation et d'équipement, date la première éclosion provoquée d'un comité d'étude, le comité départemental du Plan de modernisation et d'équipement de la Moselle, initialement constitué sous la forme d'une sous-commission du Plan (1).

Mais c'est surtout à la suite du décret du 11 décembre 1954, "officialisant" les comités d'études et les soumettant à agrément que se sont développés les Comités sur initiative publique. A l'heure actuelle, souvent départementaux, les Comités d'expansion tendent à recouvrir l'ensemble du territoire national (2).

Les sociétés de développement régional

Il s'agit de sociétés de financement pour les travaux dits de "superstructure" (activités industrielles ou commerciales). Ces sociétés, instituées par le décret 55.876 du 30 juin 1955, modifié par l'art. 78 de la loi de finances du 29 décembre 1956 peuvent prendre des participations dans les sociétés (dans la limite de 25 % du capital pour une même entreprise et de 35 % du capital de cette entreprise), consentir des prêts ou garantir des emprunts. Le but du législateur en créant ces sociétés de statut privé à mi-chemin entre une société d'investissement et une banque d'affaires, était d'opérer une décentralisation du système bancaire et d'orienter ses choix sur des affaires d'intérêt régional. En fait elles sont constituées par des banques d'affaires parisiennes (avec une banque chef de file), des établissements de crédits locaux et des industriels de la région. Leur création est soumise à la signature d'une convention avec le ministre des Finances comportant la nomination d'un commissaire du gouvernement et à la réalisation d'un capital minimum de 250 millions de francs entièrement versé. En contre partie, leur sont accordées l'exonération d'impôts sur les sociétés pour la partie des bénéfices provenant des produits nets de leur portefeuille ou des plus values qu'elles réalisent sur la vente des titres ou parts sociales faisant partie de ces porte-

(1) Celui-ci devait se transformer en 1956 en comité d'études privé.

(2) cf. tableau p. 32.

LISTE DES COMITES D'EXPANSION ECONOMIQUE

Nom du Comité	Départements intéressés	Adresse du Comité
I - <u>Comités constitués</u> :		
Comité de l'Aube	Aube	TROYES
Comité du Sud-Ouest	Gironde Charente Dordogne Landes Lot-et-Garonne Basses-Pyrénées	BORDEAUX
Comité de Bretagne	Ille-&-Vilaine Finistère Côtes-du-Nord Morbihan	
Comité de la Marne	Marne	CHALON-sur-MARNE
Comité de la Haute-Marne	Haute-Marne	CHAUMONT
Comité du bassin lorrain	Moselle Meurthe-&-Moselle Meuse Vosges	NANCY
Comité des Pyrénées-Orientales	Pyrénées-Orientales	PERPIGNAN
Comité du Bas-Rhin	Bas-Rhin	STRASBOURG
Comité du Haut-Rhin	Haut-Rhin	COLMAR
Comité du Centre Ouest	Charente Charente-Maritime Deux-Sèvres Vienne	POITIERS
Comité des Bouches-du-Rhône	Bouches-du-Rhône	MARSEILLE
Comité de l'Isère	Isère	GRENOBLE
Comité de la région lyonnaise	Rhône	LYON
Comité de la Marche-Limousin	Haute-Vienne Corrèze Creuse	LIMOGES
Comité de la 18ème région économique	Côte-d'Or Jura Saône-&-Loire Yonne	DIJON
Comité des Basses-Pyrénées	Basses-Pyrénées	PAU
Comité du Nord et Pas-de-Calais	Nord Pas-de-Calais	
Comité de l'Ain	Ain	BOURG
Comité de l'Ardèche	Ardèche	PRIVAS
Association pour l'expansion économique du Cantal	Cantal	AURILLAC
Comité de l'Indre	Indre	CHATEAUROUX
Comité de la Loire	Loire	SAINT-ETIENNE
Comité de la Haute-Loire	Haute-Loire	LE PUY
Comité du Lot	Lot	CAHORS
Comité du Puy-de-Dôme	Puy-de-Dôme	CLERMONT-FERRAND
Comité des Hautes-Pyrénées	Hautes-Pyrénées	TARBES
Comité de la Sarthe	Sarthe	LE MANS

II - Comités en cours de constitution :

Comités départementaux : ALLIER - ARDENNES - GARD - LOZERE - MAYENNE
SAVOIE - HAUTE-SAVOIE - TARN - VAUCLUSE

Comités régionaux : AUVERGNE - CENTRE SUD-EST

feuilles (de manière à éviter les doubles impositions). De plus, l'art. 4 du décret du 30 juin 1955 prévoit, qu'après avis du Conseil de direction du Fonds de développement économique et social, le ministre des Finances et des Affaires économiques est autorisé à leur garantir un dividende minimum d'ailleurs limité dans le temps et qui constitue une créance de l'Etat envers la société (arrêté du 7 octobre 1955).

Les sociétés d'équipement

Parallèlement aux sociétés de développement régional dont la mission est de financer les travaux de "superstructure", le législateur a autorisé la création de sociétés d'équipement pour prendre en charge les travaux dits d'"infrastructure" (équipement de terrains, routes à péages, gares-marchés, etc...). Il s'agit de sociétés publiques ou mixtes dans lesquelles les collectivités locales en particulier ont un rôle actif. Les textes qui autorisent celles-ci à prendre des participations dans les sociétés d'équipement (loi 51.592 du 24 mai 1951, art. 9, décret 54.1121 du 10 novembre 1954 (R.A.P. du 6 novembre 1956) et décret 55.579 du 20 mai 1955 (R.A.P. du 7 juin 1956) relèguent dans le passé la période où la réglementation et la jurisprudence du Conseil d'Etat étaient hostiles au "socialisme municipal". L'art. 9 de la loi du 24 mai 1951 relative aux comptes spéciaux du Trésor, prévoit que l'Etat pourra s'adresser pour des travaux à un maître d'oeuvre unique ; c'est ce texte, maintenant dépassé, qui a permis la création de la société d'aménagement du Bas-Rhône-Languedoc.

- Le statut des sociétés régies par le décret du 20 mai 1955 est de droit privé : leurs agents ne sont pas des fonctionnaires, elles ne sont pas tenues par les règles de la comptabilité publique ni par celles relatives aux marchés, cependant, au terme de la loi du 9 novembre 1940, la nomination des administrateurs de sociétés dans lesquelles les collectivités détiennent une participation supérieure à 20 % doit être notifiée au ministre intéressé qui a un délai de 15 jours pour faire opposition.

- Aux termes de l'art. 5 du décret du 20 mai 1955, la participation des collectivités territoriales ou des groupements de ces collectivités ne peut excéder 65 % du capital social mais elles peuvent être majoritaires. La participation des collectivités est décidée par le Conseil général ou le Conseil municipal ; elle est approuvée pour le département par arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur et du ou des ministres intéressés pour la commune, par décret en Conseil d'Etat.

- L'art. 6 du décret du 20 mai 1955 prévoit qu'un Commissaire du Gouvernement siège auprès du conseil d'administration des sociétés dont les collectivités possèdent plus de 50 % du capital social. Le préfet est choisi lorsque la société exerce son activité dans le cadre d'un même département ; il est désigné par un arrêté **interministériel** dans le cas contraire. Ses pouvoirs sont fixés par le décret du 7 juin 1956. Les statuts de la société peuvent, lorsque les collectivités sont minoritaires, prévoir également la désignation d'un Commissaire du gouvernement qui, dans ce cas est toujours le préfet.

- Conformément aux prescriptions du décret 47.2051 du 22 octobre 1947, la comptabilité des sociétés doit être tenue selon les normes du plan comptable général dès lors que la participation des collectivités et établissements publics est au moins égale à 20 % du capital.

- Le décret 54.1121 du 10 novembre 1954 (art. 78/1 et 81/2 du Code de l'Urbanisme) permet, lorsque l'aménagement de zones d'habitation ou de zones industrielles nécessite des opérations foncières et des travaux d'équipement ou de construction intéressant plusieurs collectivités et mettent en oeuvre plusieurs sources de financement, de confier, par décret en Conseil d'Etat à des sociétés d'économie mixte le soin d'assurer l'étude et la coordination des opérations, de procéder à leur exécution totale ou partielle et éventuellement d'assurer l'exploitation et l'entretien de certains ouvrages.

- Divers avantages fiscaux sont accordés aux sociétés de ce type dont les opérations doivent être nettement définies et qui, en tout état de cause, ont un administrateur d'Etat et un commissaire du gouvernement désigné dans les conditions prévues par le décret du 20 mai 1955. La Caisse des dépôts et consignations assure directement le financement de la plupart des sociétés et la Société centrale d'équipement du territoire, sa filiale, en assure indirectement la coordination.

*

*

*

III

L'INTEGRATION DES DIFFERENTES
ACTIONS DANS UN PLAN D'ENSEMBLE

La diversité même des moyens d'action, la pluralité des centres de décisions et en particulier des administrations concernées ont conduit les Pouvoirs publics, depuis 1955 notamment, à coordonner les politiques mises en oeuvre, et cela de deux manières.

1 - LES PROGRAMMES D'ACTION REGIONALE

Parmi les décrets du 30 juin 1955 pris en application de la loi n° 55.349 du 2 avril 1955 accordant au gouvernement des pouvoirs spéciaux en matière économique, sociale et fiscale, et destinés à accentuer les efforts publics en faveur de l'expansion régionale, le décret n° 55.873 relatif à l'établissement de programmes d'action régionale parait fondamental au regard de l'organisation du travail administratif en matière d'aménagement national.

Pour la première fois, à l'occasion d'un document précis, les diverses administrations doivent confronter leurs intentions et leurs objectifs dans un cadre uniforme et dans une perspective géographique. Du même coup l'aménagement du territoire est abordé à l'échelon le plus élevé au sens de la localisation des investissements publics et de la coordination des actions publiques et privées en vue d'un meilleur équilibre des régions. Ce décret n° 55.873 constitue donc un considérable pas en avant.

L'exposé des motifs précise le but recherché :

"En vue de préparer les mesures à prendre pour favoriser l'essor économique des diverses régions, il est apparu nécessaire d'établir des programmes d'action régionale dont l'objet sera de coordonner, dans un cadre régional, l'activité

des diverses administrations et l'utilisation des moyens financiers dont elles disposent avec les mesures à prendre pour encourager les initiatives privées propres à exploiter les possibilités économiques et les ressources de ces territoires. Ces programmes viendront compléter le plan de modernisation et d'équipement. A leur élaboration seront associés les représentants des autorités locales ainsi que les organismes existant dans chacune des régions et s'intéressant à leur mise en valeur et à l'exploitation de leurs possibilités.

L'exécution du plan d'expansion, la mise en oeuvre des lois-programmes, les opérations facilitées par le concours financier de l'Etat seront ainsi réalisées de manière coordonnée en vue d'assurer, dans les meilleures conditions, le développement économique des régions considérées."

Le but recherché apparaît donc triple :

- Préciser et compléter le Plan national de modernisation et et d'équipement
- Coordonner les actions des diverses administrations et leur donner une ligne de force
- Susciter l'adhésion de l'initiative locale

A - La procédure d'élaboration des programmes d'action régionale

En vue de l'élaboration des programmes et sans attendre un décret d'ensemble remaniant certaines frontières administratives particulièrement peu adaptées à l'action économique régionale, le ministère des Finances et le Commissariat Général au Plan aboutirent, après diverses consultations, à un découpage de la France en 22 régions dites "de programme". Ce découpage s'ajoute donc aux nombreux découpages administratifs, mais, il a été largement tenu compte pour sa confection des limites existantes des régions économiques et des circonscriptions des IGAME et IGEN : en outre il se trouve que les "régions de programme" sont voisines d'un commun dénominateur, superposition de toutes les limites régionales existantes.

Les rapporteurs

22 rapporteurs furent désignés pour chacune de ces régions et mission leur fut confiée par un ordre de mission signé du ministre des Finances et des Affaires économiques. Cette

procédure parut préférable à la nomination par arrêté interministériel qui les eût rendues publiques, compte tenu de la discrétion que l'on voulait apporter à l'élaboration de ces programmes. Les 22 rapporteurs furent choisis parmi les jeunes fonctionnaires et nombre d'entre eux ont été pris dans les grands corps de l'Etat.

Ces rapporteurs furent désignés sans rapport, en général, avec la région qu'ils avaient à examiner, ce qui permettait d'éviter, d'une part, des pressions trop fortes d'intérêts régionaux, d'autre part, des préjugés à l'égard d'une région sur laquelle aucun n'avait de documentation particulièrement précise. Les rapporteurs ne furent ni détachés, ni délégués par leur administration d'origine et continuèrent d'ailleurs, parallèlement, leurs activités normales.

Après quelques six réunions communes, les rapporteurs, munis de deux instructions générales, travaillèrent chacun en ordre dispersé.

Pour l'élaboration de leurs propositions, les rapporteurs eurent la plus entière liberté d'appréciation : mais ils eurent à recueillir les avis des diverses administrations, sans pouvoir en ce qui concerne les "mesures" empiéter sur les attributions de celles-ci. L'organisation de leurs travaux se déroule dans le cadre du Commissariat Général au Plan.

Dans chaque région, l'Inspecteur général de l'Economie nationale, représentant du ministre des Finances et des Affaires économiques, fut leur correspondant. Les instructions précisèrent qu'il n'était pas "pour l'instant nécessaire, ni même souhaitable, que des contacts soient pris sur place par les rapporteurs."

Si divers assouplissements à ces règles furent autorisés par la suite, il faut cependant souligner que les rapporteurs ne furent pas invités à prendre des contacts sur place et que cette règle fut, dans l'ensemble, respectée.

L'élaboration

Bien que la plus large initiative ait été laissée aux rapporteurs quant aux modes d'élaboration de leurs programmes, on peut décrire schématiquement comment les rapporteurs procédaient en général à cette élaboration.

- Rassemblement des documents de synthèse existants :
- + Rapports de l'IGAME

Délimitation du cadre d'action (22 régions)	Ministre des Finances et des Affaires économiques avec accord du Comité interministériel d'orientation économique
Elaboration de l'avant-projet (à Paris)	Rapporteur
1er examen de l'avant-projet en commission (à Paris)	Groupe de synthèse siégeant au Commissariat Général au Plan
2ème examen de l'avant-projet (à Paris)	Groupe de synthèse + I.G.A.M.E. et Préfets de la région considérée
3ème examen le projet est envoyé dans la région en consultation	Consultation sur place des IGAMES et Préfets auprès des organismes publics et privés locaux, Cham- bres de Commerce, Comités, per- sonnes influentes
Retour du projet à Paris Etablissement du programme défi- nitif	Groupe de synthèse
Consultation finale du programme d'action	Conseil National d'Orientation économique
Approbation et signature de l'Arrêté	Comité interministériel d'Orientation économique
Parution au Journal Officiel, mise en application dans la région Rapport de mise au point annuel	

Extrait de la revue "Population"

LE PROGRAMME D'ACTION REGIONALE DE LA CREATION A LA MISE EN OEUVRE

- + Rapports de l'IGEN
- + Rapports et enquêtes des Comités d'Etudes (quand ils existaient)
- Etude de la correspondance régionale adressée au Commissariat général au Plan et contacts avec les divers services du Commissariat (en particulier : Agriculture, Energie, Transports, Tourisme).
- Rassemblement des statistiques les plus récentes en matière notamment :
 - + de fermeture d'usines
 - + d'ouverture d'établissements
 - + d'emploi et de chômage (1)
- Etude des monographies rurales établies par les D.S.A.
- Examen des diverses mesures prises, envisagées ou susceptibles d'être envisagées, après de multiples et répétés contacts avec tous les ministères intéressés.
- Consultations à Paris de personnalités locales, de fonctionnaires locaux ou régionaux et éventuellement correspondance avec ceux-ci pour compléments d'information.

Il convient de souligner qu'à l'époque (juin 1955) les ministères du Travail et des Affaires économiques fournirent les documents les plus précis, le ministère du Logement n'ayant alors, sauf sur certaines régions, que des documents de peu de valeur. Les contacts furent, d'autre part, au ministère de l'Agriculture particulièrement laborieux en raison même de la structure morcelée de ce ministère.

Le rapport une fois préparé était discuté au Commissariat général au Plan, et distribué par ses soins aux différents ministères intéressés.

Le groupe de synthèse

Examiné par les services des différents ministères, le rapport était discuté à plusieurs reprises en "groupe de synthèse" interministériel, formule originale permettant, au Commis-

(1) Une enquête fut effectuée à ce sujet par bureau de main d'oeuvre générale pour la France.

sariat général au Plan, la réunion des divers ministères ou services jusqu'ici peu préparés aux confrontations de leurs diverses actions et peu habitués à entrevoir celles-ci dans une perspective géographique. Après observations du groupe de synthèse, le rapporteur procédait à une nouvelle rédaction de son rapport, celle-ci devenant d'autant plus nécessaire qu'entre deux réunions s'écoulaient parfois plusieurs mois.

Après quelques réunions (3 ou 4), le rapport prenait une forme plus précise et, discuté une dernière fois au Commissariat général au Plan, en présence de l'IGAME et des préfets de leur région, leur était transmis pour consultation locale.

Les consultations pour les premiers rapports furent rapides (un mois au maximum) ; par la suite le rôle des régions fut accru pour le programme Nord, notamment, le C.E.R.E.S. (comité d'études) put compléter l'avant-projet par une étude approfondie, en particulier par tranche industrielle avec la participation des milieux professionnels.

Après le retour à Paris de ce rapport, les réunions du groupe de synthèse reprenaient avec la présence une nouvelle fois de l'IGAME et de certains préfets. Quelques contacts étaient de plus organisés sur place.

La décision

Conformément à l'art. 3 du décret n° 55.873 du 30 juin 1955, le programme devait enfin être approuvé par arrêté interministériel après avis du Comité national d'orientation économique et publié au Journal Officiel (1).

B - Le contenu d'un programme

Le texte de base du 30 juin 1955 n'est pas particulièrement précis quant au contenu de ces programmes.

Article 2 - ... "Les programmes d'action régionale détermineront pour chacune des régions, les travaux à effectuer et les actions

(1) Ont été publiés jusqu'ici, les rapports Bretagne, Poitou-Charentes, Corse... Lorraine sous forme de plaquettes (Journaux Officiels) ou dans les J.O. des 28 juillet 1956, 20 avril 1957, 19 avril 1957, 29 octobre 1957

à entreprendre, de manière à réaliser, par priorité, les projets qui présentent une importance déterminante pour l'essor économique et la mise en valeur des territoires auxquels ils s'appliquent.

Article 4 - ... "Les dépenses budgétaires relatives à l'exécution de ces programmes seront imputées sur les crédits ouverts à chacun des ministres intéressés : des prêts pourront être accordés par le Fonds de développement économique et social."

Les instructions fournies aux rapporteurs permettent de préciser davantage le contenu des programmes :

Analyse des problèmes posés

L'examen d'ensemble de la situation économique dans chaque région doit permettre :

a) de délimiter des zones homogènes, constituant un ensemble et ayant des caractères communs qui peuvent faire l'objet de programmes d'action particuliers : les programmes d'action régionale pourront, en effet, s'appliquer soit à une partie seulement de la région, soit à des ensembles formés d'éléments appartenant à plusieurs régions ;

b) de définir les problèmes les plus aigus qui se posent au point de vue économique et social dans ces zones.

Le diagnostic devrait être fondé dans toutes les régions sur la référence à des critères communs. Le cadre à envisager pourrait être le suivant :

A - Données sociales

- (- Evolution du peuplement
-)
- (+ structure de la population (par professions
-) (par âges
- (+ migrations
-)
- a) (- Niveau de l'emploi dans l'industrie et le commerce
-)
- (+ actuel : importance du chômage (chômeurs inscrits
-) (jeunes sans
- ((femmes emploi *
-) + perspectives

- (- Emploi de la main d'oeuvre agricole : surpeuplement,
) sous-peuplement éventuel
- (- Situation de l'habitat : disponibilités - qualité
- b) (- Equipement social - (scolaire
) (formation professionnelle
) (sanitaire
- (- Niveaux de vie

B - Données économiques

- (a) Zones agricoles - Productions non économiques
) (soutien d'Etat...)
- (- Productions et rendements : niveau
) actuel et perspectives d'évolution
) (voir en particulier, viande, lait,
) fruits et légumes)
- (- Les marchés : l'organisation actuelle
) est-elle satisfaisante ? Se pose-
) t-il un problème d'équipement (mar-
) chés-gares, abattoirs, industries
) laitières) ? ou d'organisation
) professionnelle ?
- (b) Activités industrielles (au sens large : ne pas
) omettre le tourisme)
- (- Productions non économiques (soutien d'Etat)
- (- Industries en régression ou menacées de régression
) + faute d'objet (type Pechelbronn)
) + faute de débouchés (prix de revient
) (nature de la production
- (- Industries en expansion (Dans quelle mesure cette
) (expansion compense-t-elle
) (les régressions constatées
) (dans d'autres secteurs ?
) (Obstacles à une expansion
) (accrue. L'infrastructure
) (en moyens de transports
) (et de communications est-
) (elle suffisante ?

Il était en outre indiqué que :

"Les travaux entrepris ont un but précis qui doit conduire à écarter, dans une première étape, les considérations générales sur des possibilités à très long terme et sur des réalisations théoriquement souhaitables mais dont, en pratique, on ne voit pas qui pourrait les entreprendre. Le rapport présenté pour chaque région servira de base, après discussion, à l'élaboration d'un programme comportant non des vœux mais des décisions du Gouvernement. Ces programmes, selon les vues exprimées par le ministre des Finances et des Affaires économiques, devraient pouvoir être soumis au Comité interministériel dès septembre. C'est dire que, dans un premier temps, les rapporteurs ne devront pas avoir le souci de dresser un tableau rigoureux et précis et un programme d'action complet, mais devront, après un examen rapide, proposer quelques mesures précises, de caractère limité au besoin, dont l'intérêt ne leur paraîtra pas discutable.

Ils ne devront en aucun cas se laisser arrêter par des questions préjudicielles, même fondamentales : ainsi, dans la région de Toulouse, l'utilisation du gaz de Lacq et l'irrigation des coteaux de Gascogne peuvent modifier sensiblement les données du problème industriel et agricole. Les conditions d'utilisation du gaz ne seront pas connues avant plusieurs mois et l'étude technique préalable concernant les coteaux de Gascogne ne sera pas achevée avant 6 mois. Il n'empêche qu'un examen rapide de la situation dans cette région fait apparaître l'intérêt de projets, de portée certes beaucoup plus limitée, mais qui méritent une action gouvernementale. Il conviendra donc, dans ce cas, de formuler, après un examen plus minutieux, les propositions qui pourraient faire l'objet, sous deux à trois mois, de décisions gouvernementales. Dans le même temps, le rapporteur ayant complété son information et pris une vue d'ensemble assez complète de sa région sera en mesure de poursuivre son étude sur des bases plus larges et d'élaborer dans les mois qui suivront un programme plus complet à partir d'actions de base dont les conditions et les effets seront alors analysés de manière plus précise."

Enfin les instructions précisaient que :

a) "L'une des difficultés majeures que l'on rencontrera lors de l'élaboration du programme résidera dans l'écart entre ce qui serait théoriquement souhaitable et les moyens d'action à la disposition de la Puissance publique. Les rapporteurs devront confronter constamment leurs propositions avec les données de base que constituent les possibilités concrètes d'intervention de l'Etat. Ils ne devront pas pour autant écarter les suggestions qui

ne peuvent trouver de suite que sous l'action du secteur privé : si l'information des industriels n'est encore conçue que de manière dispersée et imparfaite, il est probable que le développement des idées fondamentales qui ont inspiré les décrets du 30 juin conduira à améliorer cette situation ; faute de quoi, la mise en oeuvre des plans régionaux risquerait de conduire à de cruelles déceptions. Il reste cependant qu'il convient de définir d'abord les "actions de base" pour lesquelles l'Etat a une possibilité d'intervention directe ou indirecte. Pour simplifier la tâche des rapporteurs, un catalogue de ces moyens d'intervention sera établi à titre d'aide-mémoire.

b) La période d'élaboration du programme ne doit à aucun prix être l'occasion de retards dans la mise en oeuvre de projets dont l'objet ne paraîtrait pas a priori déraisonnable. Au contraire, il conviendrait, dans le temps même où s'élaboreront ces programmes et à la faveur de contacts pris notamment avec les banques, de favoriser le démarrage rapide de projets afin de soutenir par des réalisations les bonnes volontés qui semblent se manifester à l'échelon local.

c) L'étude entreprise doit avoir pour effet indirect de vérifier la cohérence des programmes actuellement envisagés par les diverses administrations, en dehors même des plans d'action régionale ; les rapporteurs devront proposer au besoin les mesures assurant cette cohérence (révision de certains programmes ou actions complémentaires dans d'autres secteurs)."

D'avantage encore que les textes de base ou les instructions communiquées aux rapporteurs, les programmes actuellement rédigés permettent, par une analyse de contenu d'autant plus facile à faire que les programmes se ressemblent dans leur canevas essentiel, de préciser la nature de ces documents.

- Une introduction précise d'une part les limites choisies pour la région et les justifie éventuellement : elle souligne la nature de ce programme qui, en tout état de cause, ne saurait s'assimiler à un plan autoritaire.

"Le programme doit servir :

a) à orienter le développement économique et social des départements intéressés ;

b) à coordonner, en vue de ce développement, l'action des différentes administrations et notamment les investissements publics de toute nature qui y seront réalisés au cours des prochaines années ;

c) à guider les particuliers, les organisations professionnelles et les collectivités locales dans l'utilisation des multiples formes d'encouragement et de soutien par lesquelles l'Etat est disposé à stimuler la mise en oeuvre régionale. De la future réalisation d'un tel programme, les Pouvoirs publics ne sauraient être tenus pour seuls responsables. Pour autant qu'il consiste à tracer des perspectives et à offrir des facilités, c'est de toute évidence aux initiatives locales, collectives ou individuelles qu'il appartiendra d'en tirer parti."

- Après cette introduction dans une partie "Situation et problèmes", est analysée non seulement la région dans son ensemble, mais les différentes zones ou centres urbains qui la composent : faute de documents précis quant aux revenus individuels et à la situation des niveaux de vie, c'est surtout sur le problème de l'emploi actuel et jusqu'en 1965 que le rapport insiste : y est examiné, en effet, avec le maximum de précision disponible, la situation globale de l'emploi en 1961 et 1965, compte tenu des trends des différents secteurs d'activité que l'on peut prévoir à travers les études du 3ème Plan : les régions agricoles sont étudiées quant à leur situation démographique et à leur optimum de peuplement (exode à prévoir ou non), les régions urbaines quant à la diversité de leurs activités et à l'analyse des problèmes qui peuvent découler de zones mono-industrielles où l'industrie dominante est en déclin.

Les différents pôles d'attraction, intérieurs ou extérieurs, à la région, sont également analysés avec les conséquences que l'on peut en tirer. Enfin, les lacunes du réseau actuel de moyens de communication sont soulignées ici dans la plupart des rapports.

- Les rapports essentiels de la région et des zones qui la composent ayant été analysés, une deuxième partie intitulée "orientation générale" propose un certain nombre de thèmes pour la région du type :

- + plein emploi à prévoir pour 1965 globalement et par zones, centres industriels ou unités géographiques naturelles
- + hiérarchisation des différents centres d'activité avec des indications quant à leur extension souhaitable et le sens de leur développement (différenciation des activités, centre commercial à créer, ville universitaire à renforcer, etc...)
- + orientation économique de l'agriculture en insistant, compte tenu des objectifs nationaux, sur les cultures ou productions à promouvoir en priorité
- + adaptation du réseau de transport aux besoins spécifiques

de la région non seulement pour faire face à la situation actuelle, mais pour répondre aux besoins de 1965.

+ investissements sociaux souhaitables pour la région avec indication des priorités, logement et indication des localités, améliorations rurales, urbanisme, etc...

Enfin, une troisième partie, qui constitue en la forme les 2/3 du rapport, comporte la nomenclature des différentes mesures adoptées, envisagées ou souhaitables avec justifications sommairement présentées. Il est bien évident qu'il s'agit, dans 90 % des cas, de mesures prises par les Pouvoirs publics et que les initiatives privées, rarement connues sont indiquées en pointillé. On remarquera également que, selon les secteurs, les mesures sont précises et chiffrées ou imprécises, qu'elles sont énoncées pour l'année qui vient ou les deux années à venir ou même prévues jusqu'en 1961 (3ème Plan de modernisation). On remarquera enfin que les chapitres de cette dernière partie respectent généralement les divisions entre les différents départements ministériels.

S'il est bien entendu impossible de condenser les mesures d'un rapport-type, il est néanmoins possible d'indiquer les points essentiels sur lesquels insiste un programme d'action régionale.

I - AGRICULTURE

Vulgarisation et enseignement

- foyers de progrès dont l'ouverture est décidée jusqu'en 1959
- C.E.T.A. souhaitables dans telle région
- enseignement agricole dont l'ouverture est décidée jusqu'en 1959

Equipements collectifs

- adduction d'eau : crédits ouverts pour l'année suivante
- électrification rurale : idem
- remembrement : idem
- hydraulique agricole : idem et grands travaux souhaitables
- amendements calcaires : application du décret n° 55.1686 du 29 décembre 1955
- forêts : nature générale de l'aide des Pouvoirs publics pour la région

Valorisation des produits agricoles

- marchés de production ou de consommation décidés ou souhaitables (marchés-gares ou centres de vente)
- industries alimentaires : développements à prévoir
- abattoirs : tranches décidées du plan d'implantation
- stockage des céréales : silos de grande capacité dont la construction est décidée ou à prévoir.

II - ENERGIE ET INDUSTRIE

Energie

- travaux décidés au titre du 3ème Plan avec précision

Industrie

- état des développements à prévoir de l'initiative privée connus
- essai de description (sommaire) des trends généraux
- application du décret n° 55.878 du 30 juin 1955 pour la détermination de zones critiques. Ce point particulièrement important en 1955 et 1956 et qui à lui seul justifiait la parution d'un programme régional a, en 1957, un intérêt très réduit
- état des sociétés d'études et éventuellement de sociétés de développement régional agréées. Le rapport prend ici toute sa signification puisque le programme d'action régionale est censé constituer la charte d'action des S.D.R.

III - COMMUNICATIONS ET TOURISME

- Chemins de fer : électrification et diésélisation prévues au titre du 3ème Plan
- Routes : mesures décidées pour les routes nationales au titre du 2ème Plan du Fonds d'investissement routier : autres mesures ou orientations souhaitables
- Voies navigables : mesures envisagées pour le 2ème Plan de modernisation
- Ports maritimes : mesures envisagées pour le 3ème Plan
- Transports aériens : idem
- Télécommunications : idem
- Tourisme : opérations souhaitables dans le cadre du 3ème Plan

IV - LOGEMENT ET URBANISME

- Construction : mesures décidées au titre du Plan quadriennal pour le secteur industrialisé
- Equipement urbain : état des besoins des collectivités locales au titre de l'équipement urbain, examinés par la Commission spécialisée du 3ème Plan
- Habitat rural : orientation des efforts et état de l'aide générale des Pouvoirs publics
- Aménagement de zones industrielles : zones décidées ou souhaitables
- Urbanisme : études de groupements d'urbanisme à prévoir

V - EQUIPEMENT CULTUREL ET FORMATION PROFESSIONNELLE

- Enseignement supérieur : mesures décidées au titre du 3ème Plan
- Enseignement technique : centres à ouvrir jusqu'en 1961
- Formation professionnelle : application des décrets des 4 septembre et 6 décembre 1954 relatifs aux centres de réadaptation professionnelle

2 - LE PLAN NATIONAL DE MODERNISATION

Le troisième Plan de modernisation est établi en relation avec les programmes d'expansion régionale. La lenteur avec laquelle ceux-ci ont été élaborés (et qui a peut-être été voulue) a permis d'éviter que ces programmes ne paraissent pas avant le Plan.

Ainsi un fructueux dialogue entre les besoins régionaux et les besoins par tranche d'activité, entre les mesures régionales et les mesures nationales a pu s'ébaucher. Il était facilité par le fait que les séances du "groupe de synthèse" se déroulent au Commissariat au Plan et que celui-ci assume le rôle de secrétaire général de cette opération.

Aussi ne doit-on pas s'étonner que les principales opérations régionales aient été reprises dans le Plan National et vice-versa. On notera que seules les opérations du Plan National bénéficient parfois d'une prévision de financement. Ainsi à l'ex-

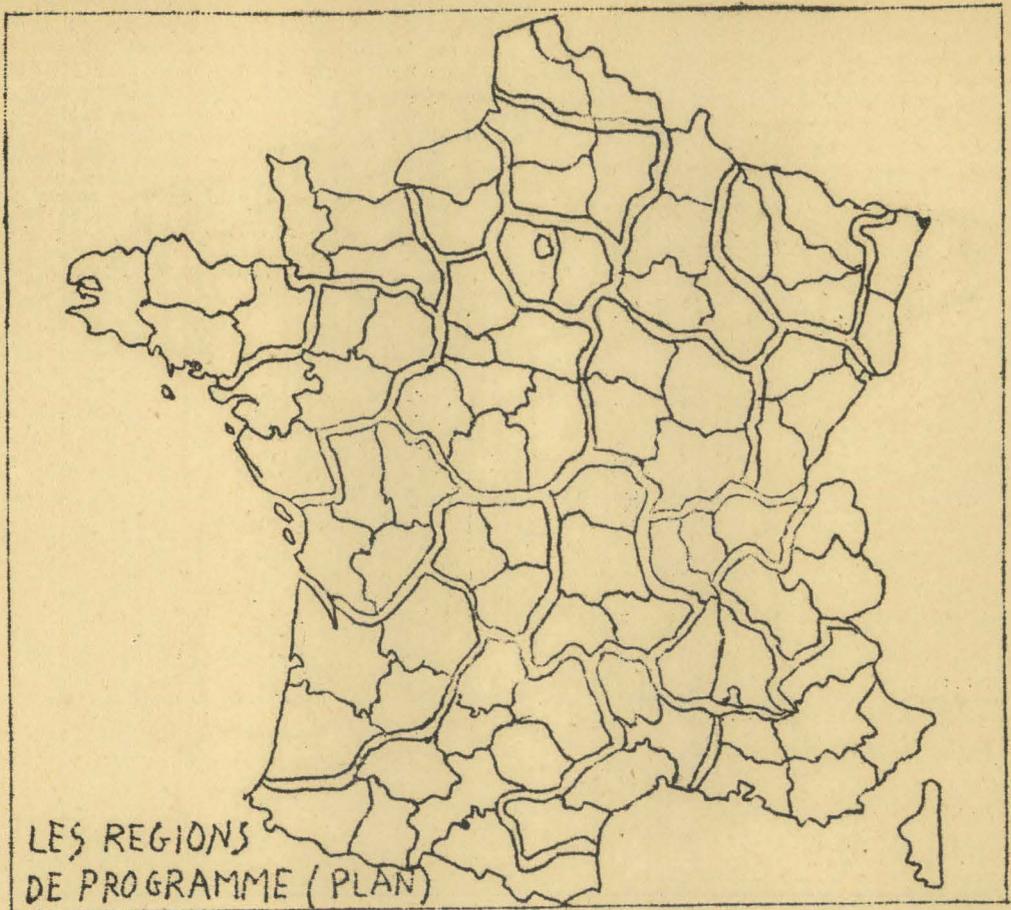
ception des mesures prises dans le cadre budgétaire de l'année, les mesures prévues aux programmes régionaux ne bénéficient d'une priorité de financement que traduites dans le Plan national de modernisation.

*

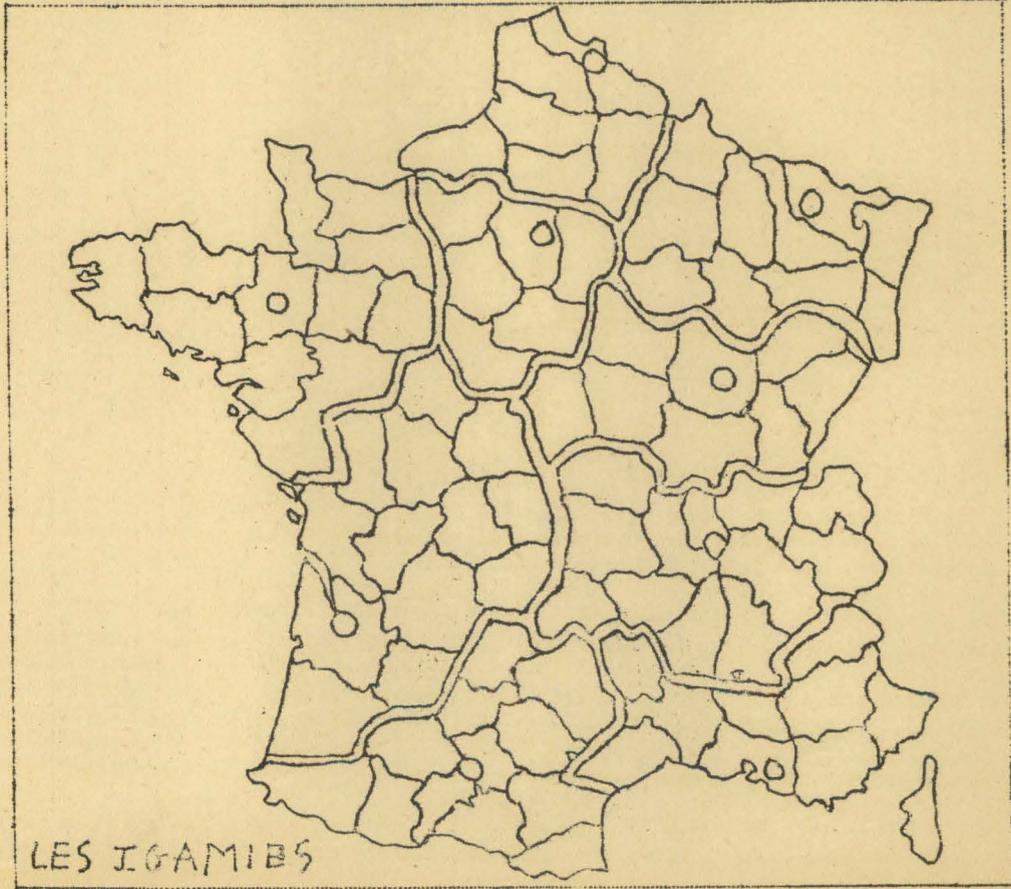
*

*

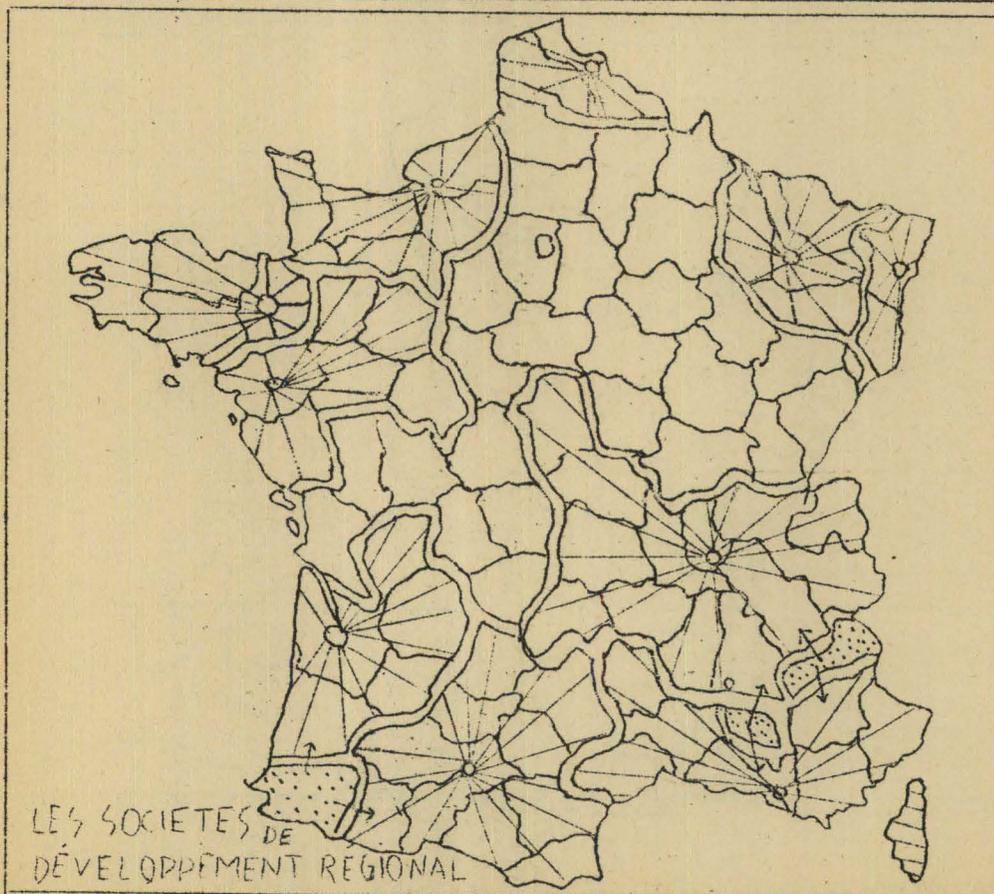
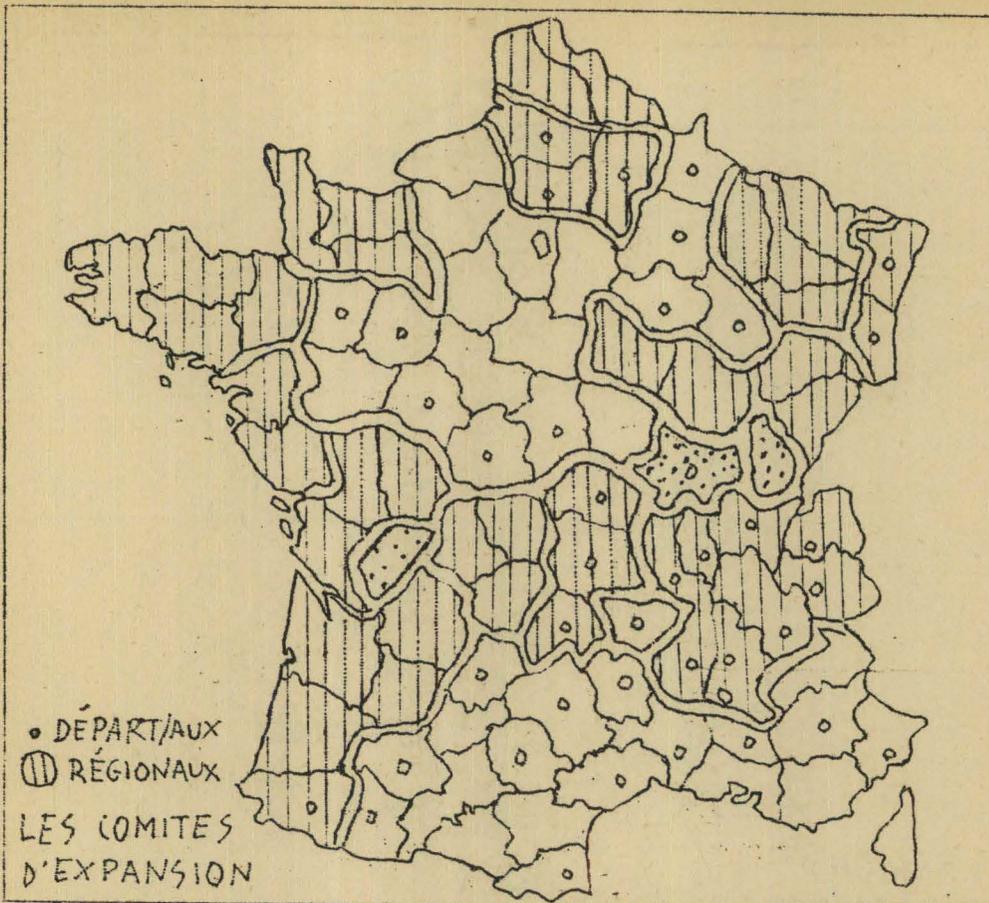
N.B. La suite de cet article paraîtra dans un prochain bulletin.

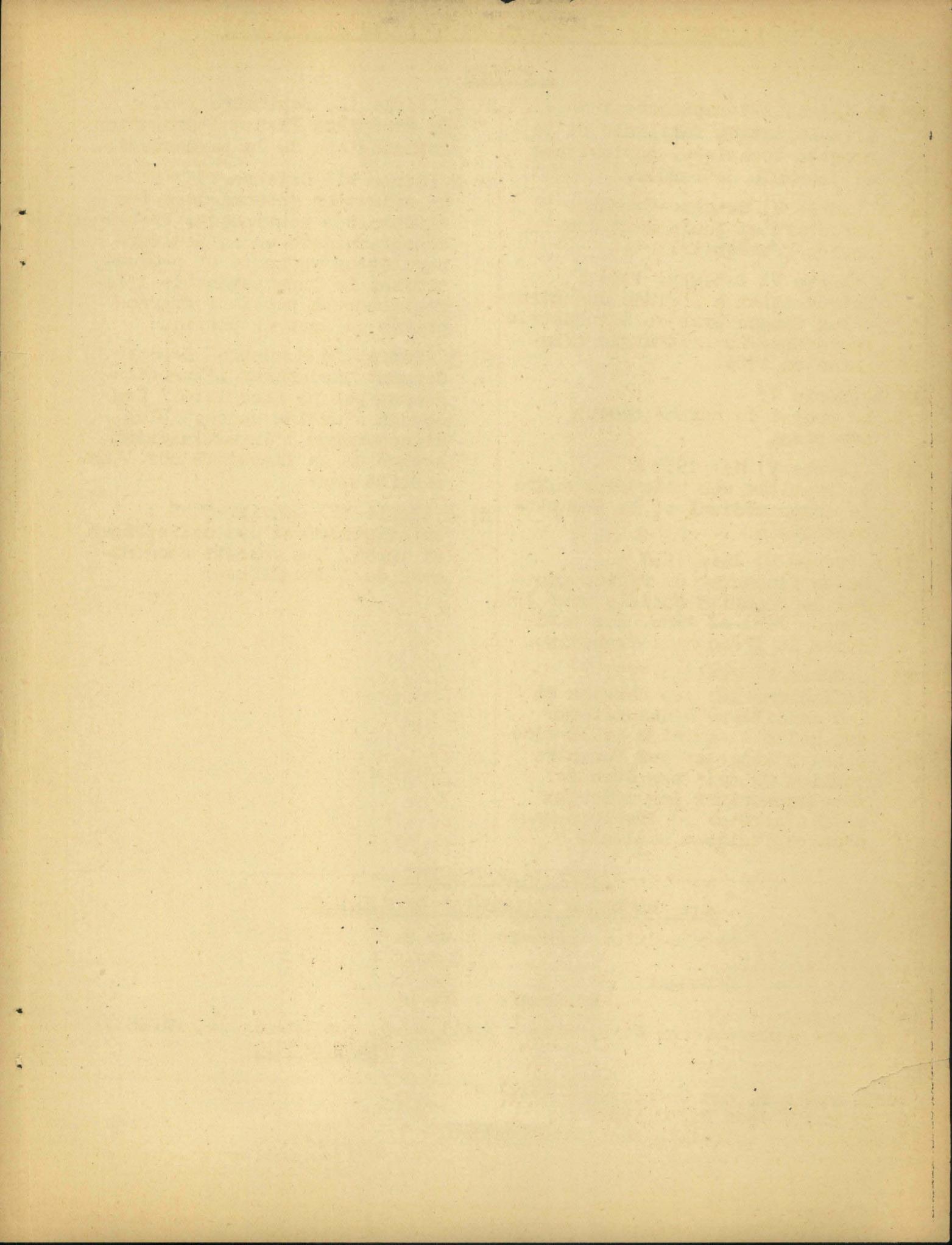


LES REGIONS DE PROGRAMME (PLAN)



LES IGAMIBS





A PUBLIE :

- | | |
|---|--|
| <p>N° 10 (Série IV) Septembre 1956 :
L'exploitation familiale et le progrès technique. Agriculture et économie nationale.</p> <p>N° 1 (Série V) Octobre-Novembre 56 :
Structure et équipement des unités résidentielles.</p> <p>N° 2 (Série V) Décembre 1956 :
Introduction à l'étude des structures financières de l'industrie française. La sidérurgie française en 1956.</p> <p>N° 4 (Série V)
Le projet de marché commun européen.</p> <p>N° 5 (Série V) Mai 1957 :
Le problème des relations entre le corps médical et la Sécurité Sociale.</p> <p>N° 6 (Série V) Juin 1957 :
Bilan financier du régime général de Sécurité Sociale pour les années 1955 et 1956. Les paradoxes de l'économie française.</p> <p>N° 7 (Série V) Juillet 1957 :
Réflexions sur les raisons et les conditions d'une réforme des modes d'exercice de la médecine. L'objectif des Pouvoirs publics ne doit pas être de fonctionnariser les médecins mais d'arrêter le développement d'un capitalisme médical.</p> | <p>N° 1 (Série VI) Septembre 1957 :
Du Troisième Plan à l'évolution sociologique de la paysannerie.</p> <p>N° 2 (Série VI) Octobre 1957 :
La situation économique : les difficultés continuent. Problèmes démographiques en agriculture : population agricole et productivité. Le financement de l'investissement public : épargne privée ou épargne publique ?</p> <p>N° 3 (Série VI) Novembre-Décembre 57
Comment encourager l'investissement par la fiscalité ? Les moyens d'action susceptibles d'encourager l'investissement. Action de la fiscalité sur l'investissement.</p> <p>N° 4 (Série VI) Janvier 1958 :
Autofinancement des entreprises et impôt. Les aspects économiques de l'Eurafrique.</p> |
|---|--|

TARIF D'ABONNEMENT

aux "ETUDES & DOCUMENTS" du C.R.E.S.

France-Union Française : un an : 2.500 Fr

6 mois : 1.400 Fr

Etranger

: un an : 3.000 Fr

Le numéro : 300 Fr

Les versements doivent être faits à A.E.I.S. 9, rue Guénégaud, PARIS VI°
PARIS 6633.37

Ronéotypé : 9, rue Guénégaud - PARIS VI°

Le gérant : Jean BABOULENE

Reproduction interdite sans autorisation.