

ETUDES ET DOCUMENTS

DU CENTRE DE RECHERCHES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

MENSUEL

SOMMAIRE

11^e Année

Nouvelle Série VI : N° 10

Août 1958

L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

ET L'EXPANSION REGIONALE

Propositions pour une réforme
des institutions administratives

Table des Matières

Introduction	P.	I
I - L'INFORMATION	P.	1
II - L'ELABORATION DES PROGRAMMES	P.	6
III - L'EXECUTION DES PROGRAMMES	P.	12
IV - LES STRUCTURES CENTRALES	P.	18
V - LES STRUCTURES LOCALES	P.	29

I - L'INFORMATION

La situation de l'appareil statistique et des connaissances de base pour une action régionale est loin d'être satisfaisante.

L'Institut National de Statistiques et d'Etudes Economiques, dont il n'est pas question de contester la valeur des travaux entrepris à l'échelon national a jusqu'ici exercé dans une trop faible proportion son attention sur les travaux géographiques ou sur les études régionales. Les tâches nombreuses qu'on sollicite à Paris pour cet Institut et les moyens limités mis à sa disposition, joints à une insuffisance numérique de ses cadres techniques n'ont pas permis aux directions régionales de jouer jusqu'ici le rôle qu'on eut pu leur voir attribuer. Les travaux obligatoires (c'est-à-dire commandés par Paris) ont une place prépondérante à l'échelon régional et les enquêtes facultatives sont trop limitées. De surcroît, les enquêtes nationales ne sont pas, le plus souvent, exploitées à l'échelon régional ou dans une perspective territoriale(1) .

Une ou deux directions de province seulement sont dotées d'un technicien affecté à l'exploitation approfondie des renseignements au stade régional. L'insuffisance des dotations de cadres supérieurs à cet échelon est sans doute une des raisons pour lesquelles la comptabilité économique régionale n'a pas encore été amorcée en France.

Dès lors, il n'est pas étonnant de voir divers organismes procéder eux-mêmes à des recherches de base, souvent dans le plus grand désordre, à des prix largement supérieurs à ceux d'une enquête I.N.S.E.E. et parfois sans compétence. Banque de France ici, Préfecture là, Chambres de Commerce ailleurs, procèdent parfois jusqu'à de véritables recensements.

(1) Il en est ainsi, non seulement de l'I.N.S.E.E., mais des principaux services statistiques des Ministères: jusqu'à une date récente, la géographie de l'emploi était ignorée des services du Ministère du Travail dont cependant les enquêtes nationales étaient techniquement excellentes: le centralisme sévit aussi dans le domaine Statistique.

Les Directions Régionales de l'I.N.S.E.E., représentées d'ailleurs dans chaque région de programme, constituent pourtant le noyau autour duquel pourraient être améliorées les études économiques régionales. Pour permettre à ces directions, dont les effectifs ont considérablement décliné depuis 1945, de jouer ce rôle il est indispensable de les doter notamment d'un technicien, adjoint au Directeur Régional, uniquement chargé des études d'intérêt régional. Seule une mesure de cet ordre permettrait aux directions de filtrer valablement des renseignements sur place.

Réalisée par étapes, cette réforme devrait doter en priorité les directions des centres régionaux importants(1)(Lyon, Marseille, Bordeaux, Lille, etc ...). Les adjoints chargés d'études régionales pourraient, en liaison avec les services de la Comptabilité Nationale du Ministère des Finances, mettre sur pied les premiers éléments d'une comptabilité économique régionale. Des études sont d'ailleurs actuellement en cours dans quatre directions régionales afin de préciser dans quelle mesure peuvent être concrètement appliquées les recherches préliminaires élaborées en la matière (2).

Par ailleurs, le M.R.L. pourrait déléguer auprès de l'I.N.S.E.E. un dessinateur chargé sous l'autorité du Directeur régional de l'Urbanisme, d'élaborer et de tenir à jour un atlas régional.

Resterait enfin posé le problème de la coordination des études régionales et des recherches effectuées par les différentes administrations : le Comité de Coordination des Etudes Statistiques, (C.O.C.O.E.S.) institué par la loi n° 81711 du 7 Juin 1951, le décret n° 52-1059 du 15 Septembre 1952 et le décret n° 54-204 du 20 Février 1954, limite ses attributions de coordination aux études statistiques par questionnaire et ne peut par conséquent, ni procéder au recensement ni exercer d'arbitrage en matière d'études régionales.

(1) Cf. carte jointe : les autres centres sont des "relais"

(2) Voir à ce sujet deux notes de méthode sur l'utilisation des méthodes comptables à l'étude du développement régional du 4.4.1956 et du 2.10.1956 (Ministère des Finances) et M.P. BAUCHET : "les tableaux économiques : analyse de la région Lorraine" ed. Genin Librairie de Médecis 1956.

Il est donc proposé de réunir chaque année autour du Directeur Régional de l'I.N.S.E.E. les différents chefs de services de la Région et de soumettre à l'avis de cette commission de coordination des études régionales les programmes d'études régionales des différentes administrations en cause : des représentants des Comités d'expansion assisteraient aux délibérations (annuelles) de cette commission.

UN tel renforcement des principales directions régionales de l'I.N.S.E.E. ne signifie pas, bien au contraire, une emprise accrue de l'Etat sur la recherche. Il faut ici soigneusement distinguer entre la connaissance de base et les études plus approfondies.

En premier lieu, bien qu'il ne soit pas question de mettre en cause l'apport important des Comités d'Etudes, Comités d'Expansion régionale ou Centres d'Etudes rattachés aux Universités, il apparait que cet apport est très inégal. Certaines régions sont pourvues d'organes médiocres ou sans ressources, voire démunies de telles institutions. Il est à craindre que ces régions en subissent un préjudice, lors de l'établissement, par exemple, de programmes régionaux. L'expérience a déjà montré que les régions disposant d'études préalables déjà faites, voire même de programmes d'avenir établis sur place, étaient mieux à même de voir leurs projets s'inscrire plus sûrement dans la réalité.

Enfin le développement même de la science économique, la perspective de voir les tableaux économiques régionaux et la technique de comptabilité économique apporter des lumières précieuses pour la connaissance d'une région, accusent les différentes de niveau des études de région à région et le retard de l'administration qui, seule, peut, par les documents qu'elle possède, apporter le fonds commun dont toutes les régions ont besoin.

Dans d'autres régions, au contraire, il apparait que devant certains Comités d'expansion particulièrement actifs et pourvus de moyens, l'administration régionale est, du point de vue des études économiques notamment, en net état d'infériorité. Là, faute de crédits de publication, l'INSEE, voit parfois ses documents de base exploités en dehors d'elle. Ailleurs, certains hauts fonctionnaires régionaux apportent, faute de moyens de s'exprimer dans l'administration leurs signatures et leur caution à des brochures d'organismes privés.

Le renforcement des directions régionales pour les connaissances de base est donc, dans un cas comme dans l'autre, le seul moyen de préserver entre les régions une certaine égalité des chances en évitant de superposer au sous-développement économique un sous-développement intellectuel.

Ceci-étant, il serait inconcevable que dans le domaine des études complémentaires, l'initiative privée fut un instant limitée : bien souvent, seuls des organismes indépendants peuvent d'ailleurs entreprendre des études approfondies : Universités, C.N.R.S., Chambres de Commerce, Centre d'Etudes privés, Organismes professionnels doivent pouvoir développer leurs recherches. Enfin, les Comités d'Expansion doivent avoir un rôle déterminant dans les études à entreprendre.

Aussi convient-il d'ouvrir largement les Directions Régionales sur l'extérieur et d'en faire de véritables centres d'animation des études régionales (I).

Le centre d'animation des études régionales serait ouvert, à l'exception d'études présentant un caractère confidentiel, aux organismes ou particuliers effectuant une recherche sur la région : il permettrait notamment d'aiguiller les nombreux chercheurs isolés. Le centre rassemblerait en outre toute la documentation d'intérêt régional : un exemplaire de toute étude régionale effectuée par une administration serait obligatoirement communiqué à ce centre. Afin de bénéficier de la documentation du centre, les organismes privés (centres d'études, comités d'expansion, universités, ...) seraient invités à déposer un exemplaire des études qu'ils auraient effectuées.

Telles qu'elles viennent d'être présentées ici, les réformes à l'échelon régional ne suffisent pas. L'information en France souffre d'un autre défaut que celui d'être parfois incomplète : celui d'être insuffisamment branchée sur les organes de décision. Une telle ségrégation est d'autant plus difficile à vaincre qu'elle naît le plus souvent d'une tendance spontanée à la division du travail : il faut toujours forcer les hommes d'action à cohabiter avec les hommes de réflexion.

(1) Il est à noter que les relations entre les directions régionales de l'I.N.S.E.E. et les chercheurs privés ont toujours été excellentes.

Il serait infiniment souhaitable qu'à l'échelon interministériel, l'I.N.S.E.E. assiste régulièrement aux réunions du "Groupe de Synthèse" et qu'à l'échelon régional les directeurs adjoints de l'I.N.S.E.E. soient présents aux réunions interservices même s'il ne s'agit pas de problèmes statistiques. Enfin, dans les ministères une liaison directe doit être établie entre les services de recherche et les services à perspective régionale. Cette liaison vient d'être améliorée au Ministère du travail : elle est encore à faire au M.R.L. Ce n'est que lorsque les services d'études sont en contact avec les services d'action que les premiers peuvent valablement orienter les directions de leurs recherches.

II- L'ELABORATION DES PROGRAMMES

Bien que l'existence depuis 1957 de programmes d'action régionale constitue un net progrès sur une situation antérieure dans laquelle aucun document ne permettait de rassembler les grandes lignes du développement souhaité d'une région et les diverses mesures prises à moyen terme pour les atteindre, il semble qu'il soit possible de faire un pas de plus.

1^o. - Il est d'abord possible d'améliorer la qualité "motrice" de ces programmes dont les objectifs, dans la plupart des cas, manquent de précision, de mordant et même parfois ne donnent pas la note déterminante du progrès escompté d'une région.

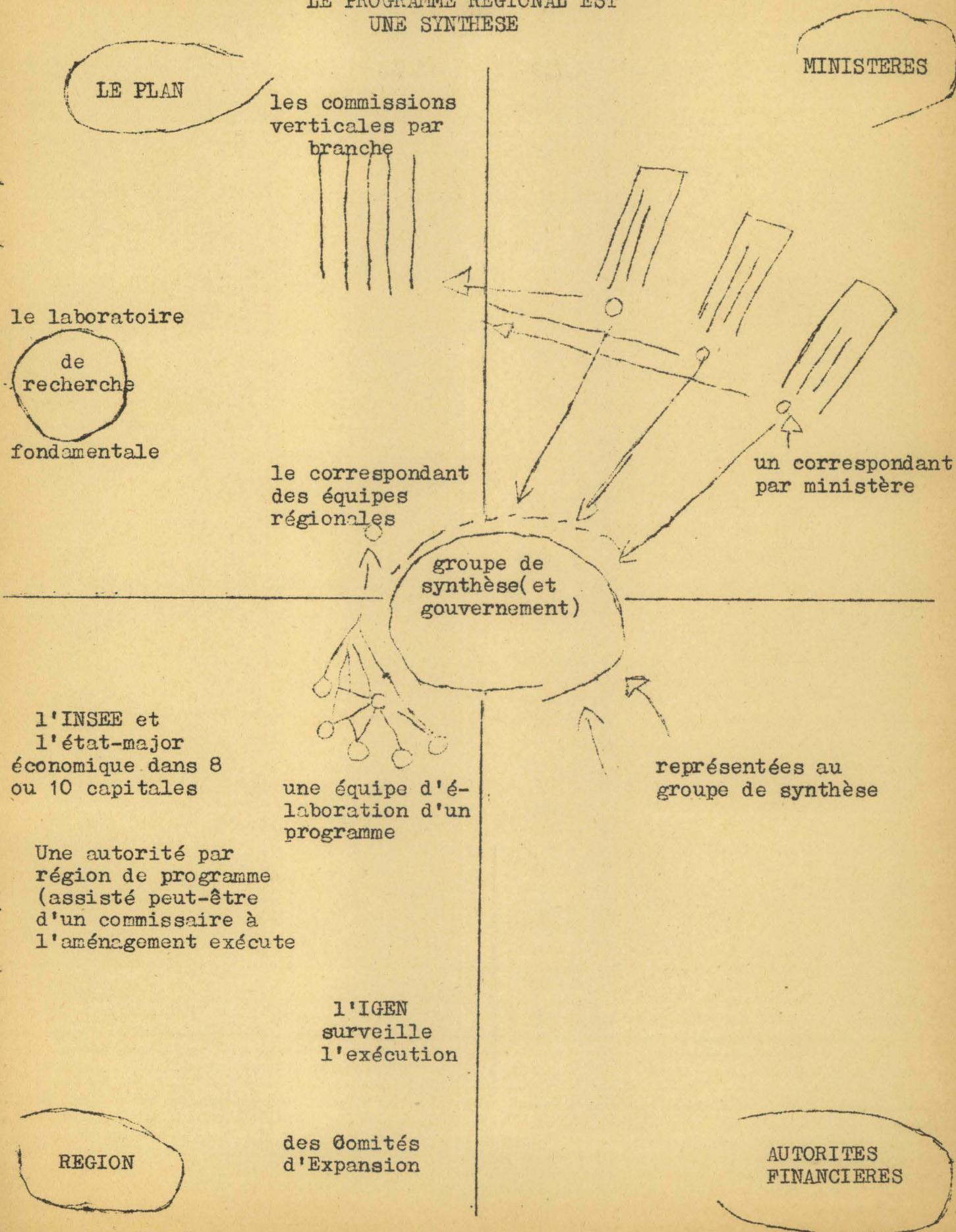
On remarque d'autre part et surtout qu'entre les "objectifs" et les "mesures" envisagées ou décidées par les administrations, il existe un assez grand décalage.

Quelles en sont d'abord les raisons ?

Peut-être cette nette dichotomie entre les deux parties "objectifs" et "mesures" est-elle due, en grande partie, au fait que les rapports sont le fruit d'une expérience nouvelle qui n'a pas eu le temps de descendre jusqu'aux échelons administratifs souvent responsables de décisions importantes.

Mais il semble surtout que le rapporteur, non spécialisé et non technicien relativement libre quant à l'énoncé des objectifs, a dû, prendre contact avec des techniciens des différents ministères qui lui ont communiqué le plus souvent des mesures prises sans souci de la perspective géographique. Quand le rapporteur se rendait compte soit d'erreurs, soit de mesures non conformes au sens du développement général soit de doubles emplois, il lui a été possible de faire certaines observations comme il a été possible au groupe de synthèse de procéder à divers arbitrages ? Cependant, il lui a toujours été interdit, et il se l'est interdit par absence de technicité, d'intervenir directement dans la décision de mesures qui relèvent des administrations compétentes. Ainsi, même si son action a pu être réellement positive dans certains secteurs, il apparaît que le programme a été trop souvent un répertoire de mesures juxtaposées, prises sans souci d'une perspective quelconque d'aménagement du territoire.

LE PROGRAMME REGIONAL EST
UNE SYNTHESE



MINISTERES

LE PLAN

les commissions
verticales par
branche

le laboratoire

de
recherche

fondamentale

le correspondant
des équipes
régionales

groupe de
synthèse (et
gouvernement)

un correspondant
par ministère

l'INSEE et
l'état-major
économique dans 8
ou 10 capitales

une équipe d'é-
laboration d'un
programme

représentées au
groupe de synthèse

Une autorité par
région de programme
(assisté peut-être
d'un commissaire à
l'aménagement exécute

l'IGEN
surveille
l'exécution

REGION

des Comités
d'Expansion

AUTORITES
FINANCIERES

En outre, les administrations centrales étaient peu préparées à concevoir des programmes cohérents à long terme qu'interdit souvent la pratique de l'annualité budgétaire. La mise en oeuvre des décrets du 20 Mai 1955 en matière d'équipement rural notamment, était trop récente pour porter entièrement ses fruits. En dehors du secteur industriel pour lequel l'intervention publique est limitée et ne saurait s'inscrire, en l'état actuel des choses, dans un programme pluriannuel, les plus grandes déceptions ont été notées dans le domaine de l'agriculture ou de la construction.

Enfin, l'insuffisance des contacts entre les administrations (ou élites) locales et centrales expliquent largement que faute d'une imagination créatrice qui ne saurait être vive que sur place, chez les principaux intéressés, le programme risquait de passer à côté des propositions concrètes et constructives qui n'ont pas été aperçues. Telle est, en définitive, la raison pour laquelle, parfois, les programmes apparaissent comme une addition de mesures stéréotypées largement identiques, quelle que soit la région étudiée.

De toutes manières, il est indispensable de prévoir pour l'élaboration des prochains programmes, (en 1960-61) une structure plus adaptée. Il conviendrait d'abord de ne pas confier le travail à un seul rapporteur isolé, non technicien et souvent sans contacts avec la région. Le travail d'élaboration devrait être conçu comme un travail d'équipe "opérationnelle" composée, par exemple, autour du rapporteur général, de spécialistes (1) :

- Agronome (agriculture et questions rurales)
- Sociologue, démographe, géographe.
- Ingénieur de l'infrastructure (ponts, routes)
- Spécialiste de planification industrielle.
- Financier, économiste.
- Urbaniste.

Les spécialistes, fonctionnaires en général, devraient être des hommes d'action, choisis en raison de leur valeur, de leur esprit créateur. Il serait regrettable que parce que bien des administrations disposent à l'échelon régional d'inspecteurs généraux le choix s'exerce parmi eux.

(1) La composition ne devrait pas être rigide mais varie selon les régions.

On pourrait concevoir une désignation de la manière suivante :

- Le rapporteur général, choisi en général dans les grands corps de l'Etat, serait désigné par arrêté interministériel sur proposition du Ministre des Finances et des Affaires Economiques et du Commissariat Général au Plan : le rapporteur général ne devrait avoir aucun lien statutaire avec la région étudiée.

- L'Agronome. Dans la mesure où le Ministère de l'Agriculture aurait nommé un Directeur Régional des Etudes et du Plan, c'est ce fonctionnaire ou éventuellement un ingénieur de ses services qui assumera les fonctions de chargé de mission spécialiste des questions rurales. Si cet échelon ne devait pas être envisagé, l'agronome serait désigné par arrêté interministériel sur proposition du Ministre de l'Agriculture et du Commissaire général à la Productivité.

- Sociologue - Géographe - Démographe : Ce spécialiste serait désigné par arrêté interministériel sur une liste établie par le Commissariat Général au Plan, le Ministère de la Reconstruction et du logement, le Centre National de la Recherche Scientifique, l'Institut National d'Etudes Démographiques, l'Institut National des Statistiques et d'études économiques.

- L'Ingénieur de l'Infra structure serait désigné par arrêté interministériel sur proposition du Ministre des Travaux Publics.

- L'Urbaniste. L'urbaniste en chef de la région serait en général choisi, désigné par arrêté interministériel sur proposition du Ministère de la Reconstruction et du Logement.

Les chargés de mission, spécialistes, travailleraient en équipe sous la direction du rapporteur général. La mission durerait environ un an mais les désignations devraient être faites un an avant pour que les chargés de mission puissent prendre contact avec leur région. Ceux-ci seraient bien entendu déchargés des travaux de leur administration d'origine pour un an. Enfin, l'équipe pourrait disposer de crédits d'étude.

S'il ne semble pas opportun de nommer les rapporteurs parmi les fonctionnaires en place (pour cette tâche de création il faut des yeux neufs) il faut du moins que les liaisons soient excellentes pour que ceux-ci n'apparaissent pas comme "parachutés" dans la région .

Le rapporteur général devrait être en liaison constante avec les Préfets (1) . et l'on pourrait concevoir une liaison permanente avec les IGEN (leur secrétariat assurant le secrétariat de l'équipe). Quant aux rapporteurs spécialisés leurs liaisons avec les administrations centrales devrait être facilité par la création dans celles-ci d'un bureau de planification régionale (2)

On sait en effet que compte tenu de l'organisation actuelle des Ministères, les rapporteurs n'ont pu s'adresser qu'à des services verticaux, cloisonnés dans leur spécialité et peu à même de connaître bien souvent les objectifs décidés à l'échelon national en fonction d'une perspective géographique .

2°.- Deuxième amélioration indispensable . Bien que les liens existent, nombreux, entre les programmes régionaux et le Plan National de Modernisation et d'équipement, il est encore possible de les améliorer. Sans doute, l'échelle des programmes régionaux est-elle plus restreinte que celle du Plan National qui n'aborde que les grandes options. Mais pour tous les points communs, il est un principe fondamental : les programmes devraient être la "comptabilité en partie double" du Plan.

A cette fin, on pourrait suggérer que :

a) les programmes et le Plan aient rigoureusement la même période et que leur élaboration soit concomitante

b) que le rapporteur général et les chargés de mission puissent avoir, dans certains cas, accès aux commissions "verticales" du Plan.

c) qu'un service central du Plan serve de correspondant aux équipes régionales et facilite les liaisons entre les équipes d'une part (réunions communes nécessaires) et entre les équipes régionales et les commissions verticales d'autre part.

(1) En particulier avec le préfet du chef-lieu de la circonscription de programme et l'état-major rassemblé en fait dans quelques villes pilotes (correspondant au siège actuel des IGENS)

(2) Voir Chapitre IV "Les structures centrales"

3°. - Enfin, il faut veiller à ce que pour l'élaboration la navette province-Paris soit efficace et que le programme ne descende pas simplement de Paris sur la province.

Les rapporteurs, parisiens pour la plupart, n'ont pas eu, en général, accès direct avec la région étudiée et n'ont pu avoir de contacts qu'à Paris avec un nombre limité de personnalités locales ou de fonctionnaires départementaux. Leurs contacts les plus nombreux l'ont été avec les administrations centrales, dont on sait qu'en matière d'établissement de programmes les liens avec la province sont, en général, unilatéraux et limités. Enfin, le calendrier de l'élaboration des programmes a limité l'apport de la consultation locale au stade final et dans des délais fort restreints du moins pour les premiers programmes. C'est à dire qu'à la différence des expériences des pays étrangers dans leur grande majorité (et indépendamment de leur système politique ou économique) le flux créateur est essentiellement centrifuge et que la part de la base est anormalement restreinte.

Les inconvénients d'ordre technique d'une telle procédure ont déjà été énumérés plus haut ; le programme n'étant pas élaboré sur place, perd bien des chances d'être moteur : l'imagination créatrice n'existe en général que sur le tas.

Mais à ceux-ci, s'ajoute un grave inconvénient d'ordre psychologique. Ces programmes d'action régionale (1), et telle était l'intention des promoteurs, devaient susciter une adhésion active de la part de l'initiative privée et des élites locales, en particulier des Comités d'études ou d'expansion. Force est de constater qu'un des buts du programme d'action régionale n'a pas été atteint. Bien souvent les fonctionnaires locaux ont eu le sentiment d'avoir été "court-circuités";

La procédure d'élaboration des programmes qui a été proposée en tête de ce chapitre remédie pour une très grande part aux inconvénients actuels et écarte les reproches de centralisme : faut-il cependant aller plus loin ? Affirmer par exemple avec le Secrétaire Général du Comité d'Etudes et de liaison des Intérêts Bretons :

(1) dont la présentation est d'ailleurs largement défectueuse en particulier en ce qui concerne le graphique.

"Nous pensons que cette méthode (prise de conscience par une région de sa personnalité propre et de ses problèmes et définition par elle des grandes actions) est la seule valable et qu'il n'appartient pas aux administrations centrales d'établir elles-mêmes les plans régionaux mais de provoquer d'abord la mise au point des programmes par les organismes représentatifs de la province, travaillant en étroite liaison avec les autorités départementales et régionales. C'est une des leçons que nous aimerions dégager de notre modeste expérience bretonne : la décentralisation ne doit pas être organisée paradoxalement d'en-haut et orchestrée en quelque sorte de Paris. Il faut laisser la parole aux institutions locales et à ces comités régionaux dont l'éclosion spontanée apparaîtra comme l'un des phénomènes économiques les plus étonnants de ces dernières années. L'Etat doit réagir contre une tendance naturelle à dicter des solutions : les régions de France sont capables de définir elles-mêmes leur avenir et de prendre en main leur destin".

Il faut avoir ici le courage de traiter cette question sans démagogie et le faire dans le cadre des structures actuelles, au risque de voir celles-ci se modifier dans les mois qui viennent.

Compte tenu de la valeur très inégale des comités et de la nécessité pour eux de demeurer une "table ronde" parfaitement ouverte et dégagée des engagements, il n'est pas souhaitable, quant à nous, de leur confier cette mission de confection d'un programme : celle-ci doit rester le fait de l'administration : les comités, comme d'ailleurs les intérêts privés, les élus locaux ou les syndicats doivent exprimer leurs points de vues propres ou faciliter les confrontations : il ne leur appartient pas d'être intégrés totalement au travail d'élaboration s'ils veulent rester plus tard - et c'est indispensable - maîtres de leur appréciation.

Cependant, cela étant dit, il semble que la collaboration locale limitée pour les premiers programmes à une hâtive consultation puisse être étendue ; elle l'a d'ailleurs été à l'occasion des programmes élaborés en 1957. C'est ainsi que le Comité d'expansion du Nord Pas-de-Calais a pu jouer un rôle fondamental de table ronde à l'échelon régional (à l'instar du Commissariat au Plan à Paris) : autour de lui des consultations des différentes branches d'activité ont pu pendant 6 mois permettre de faire le point et compléter un programme dont seules les grandes lignes avaient été tracées. Cette voie particulièrement riche d'enseignements doit être étendue à d'autres programmes.

III.- L'EXECUTION DES PROGRAMMES

La lacune fondamentale du Plan français de Modernisation et d'Equipe-ment se retrouve à propos des programmes régionaux : ni l'un ni l'autre ne sont soumis pour leur exécution à aucune autorité ad hoc : ni l'un ni l'autre ne sont assurés dans leurs objectifs d'aucun financement précis.

Sans doute pour combler cette lacune des programmes régionaux, a-t-on élaboré, non sans difficultés, (Conseil des Ministres nocturne) en 1956, un texte : l'arrêté du 13 Juillet 1956 relatif aux pouvoirs respectifs de l'Inspecteur Général de l'Administration en mission extraordinaire et de l'Inspecteur Général de l'économie Nationale;

"Art. 1er - Les ministres et Secrétaires d'Etat signataires du présent arrêté sont responsables de l'application des mesures prévues aux programmes d'action régionale approuvés conformément aux dispositions du décret n° 55-873 du 30 Juin 1955 et entrant dans les compétences de leurs départements ministériels respectifs.

Le Ministre des affaires économiques et financières coordonne la mise en oeuvre des mesures prévues à ces divers programmes.

Art. 2 - Les préfets sont responsables dans leur département de l'application des mesures prévues aux programmes d'action régionale.

L'inspecteur général de l'administration en mission extraordinaire, chargé d'animer l'action des services régionaux, et agissant dans le cadre de la délégation prévue à l'article 3 et à l'article 4, 1er alinéa du décret du 26 Avril 1946, l'inspecteur général de l'économie nationale assurent la coordination générale des mesures prévues aux programmes intéressant leur circonscription.

Art. 3 - Le commissaire général au Plan, au nom du ministre des affaires économiques et financières établit annuellement pour chaque programme un rapport d'exécution. Ce rapport rend compte de l'application du programme considéré, évoque les problèmes posés par elle et propose les aménagements opportuns."

Mais on doit constater que ce texte n'a pas clairement délimité les pouvoirs respectifs de l'I.G.A.M.E. et de l'I.G.E.N. et qu'il n'a donné ni à l'un ni à l'autre les moyens d'exercer leur mission.

On sait que les IGAMES (superpréfets) au nombre de 9 ont des fonctions de maintien de l'ordre et que leur vocation économique est contestée par certains préfets et dans la réalité, encore fort diffuse.

Quant aux inspecteurs généraux de l'Economie Nationale (1) (I.G.E.N.) résidant en fait à Paris, leur autorité est elle aussi largement fonction des rapports qu'ils entretiennent avec les IGAMES.

(1) Rappelons le texte qui porte organisation des I.G.E.N. (décret n° 46.844 du 26 avril 1946) :

"Art. 2 - Les Inspecteurs généraux et Inspecteurs de l'Economie Nationale assurent un contrôle supérieur sur le fonctionnement des services extérieurs du Ministère.

"Art. 3 - Ils exercent par délégation du Ministre de l'Economie Nationale l'action générale de coordination confiée aux Services de l'Economie Nationale par l'article 6 de l'ordonnance du 23 novembre 1944.

"Art. 4 - Ils participent auprès du Ministre de l'Economie Nationale à l'établissement des plans d'équipement, de production, de répartition et du commerce extérieur et suivent auprès des Ministres intéressés l'exécution des programmes qui en résultent.

"Sur un ordre du Ministre de l'Economie Nationale ils peuvent exercer dans le cadre de leur activité les attributions dévolues aux contrôleurs d'Etat par les décrets des 24 et 30 octobre 1935 et par l'ordonnance du 23 novembre 1944.

"Art. 5 - Pour l'exercice des fonctions prévues par les articles 2 à 4 ci-dessus ils peuvent recevoir des Ministres intéressés un droit général de communication auprès de toutes les administrations publiques dont l'activité est visée par les articles 4 et 6 de l'ordonnance du 23 novembre 1944.

"Art. 6 - L'Inspecteur général chef du service central de l'Inspection générale assure la documentation des inspecteurs généraux et des inspecteurs, leur transmet les instructions du ministre, centralisé et dégage la synthèse de leurs rapports périodiques et de leurs enquêtes spéciales.

Faute d'un exécutif des programmes, il est vraisemblable que ceux-ci perdront une large partie de leur valeur et que, tant les administrations que les autorités financières pourront agir en toute indépendance sans se soucier des lignes directrices qui y auront été tracées.

Nous proposerons ici une structure qui pourrait "prendre en charge" les programmes :

a) A l'échelon central (1)

Chaque ministère, on le sait, assure, en ce qui concerne l'exécution des programmes régionaux comme du Plan National.

Or, on remarque que les actions administratives souvent mineures ou sans incidence apparente avec la géographie peuvent avoir des répercussions déterminantes sur des développements régionaux. C'est une des raisons pour lesquelles l'aménagement du territoire dans son exécution ne saurait ressortir de la compétence d'un seul ministère : tous les ministères sont effectivement concernés, c'est pourquoi il apparaît indispensable de charger un organisme placé à l'échelon le plus élevé, de suivre, année par année, l'exécution de l'ensemble de la politique suivie.

Il conviendrait donc qu'une (ou plusieurs) fois par an le groupe de synthèse se réunisse à l'échelon des des ministres intéressés (plus les instances financières) pour examiner dans quelle mesure les réalisations sont entrées dans les faits, (2) dans quelle mesure également les prévisions (budgétaires notamment) des administrations sont conformes à la politique souhaitée. C'est à cet échelon également que doivent être tranchés d'une part la coordination générale des programmes régionaux et abordés d'autre part, les grandes questions du type tarification de l'énergie, taille optimale des villes, etc ... que le groupe de synthèse réuni, programme après programme, n'a pas abordé jusqu'ici.

(1) Voir chapitre IV "les structures centrales".
(2) Un rapport serait dressé par le Commissariat au Plan, synthèse des rapports des I.G.E.N.

La désignation dans chaque administration centrale d'un " Correspondant du Plan (I) pourrait faciliter à cet égard, les liaisons nécessaires.

b) A l'échelon régional et local

- Parallèlement à ce qui se passe dans les administrations centrales, le fractionnement des décisions au niveau des services locaux des Ministères peut présenter des inconvénients certains si un terme n'est pas rapidement mis aux chevauchements des 54 échelons régionaux actuellement recensés. Ce remodelage (2) doit permettre non seulement une coordination des services mais une synthèse de leur action.

- Ces remaniements des circonscriptions administratives devraient être accompagnés d'une meilleure définition de l'autorité chargée de suivre l'exécution des programmes au niveau de la région. Les I.G.E.N. et les I.G.A.M.E.S. où si leur siège de ces derniers est extérieur à la région de programme d'un des Préfets de cette région, par délégation, devraient être dotés de pouvoirs économiques plus étendus dans le domaine des investissements publics. L'I.G.E.N. devrait être chargé de préparer, pour le commissariat au Plan, un rapport d'exécution annuel du programme (et non le Plan comme prévu par l'arrêté du 13 Juillet 1956) .

- Dans le domaine du financement des investissements publics on pourrait concevoir la procédure suivante (3) :

- Tous les ans, dans chaque département à l'époque de la préparation du budget, le préfet réunirait les chefs des différentes administrations : il s'assurerait que leurs projets d'investissements sont bien coordonnés entre eux et conformes aux objectifs du programme régional et effectuerait les arbitrages nécessaires.

(1) Voir chapitre IV Les Structures centrales

(2) Voir chapitre V Les Structures locales

(3) En l'état actuel des institutions supposées inchangées : voir cependant chapitre V : "Les structures locales".

- Après quoi, un préfet désigné par région de programme assisté de l'I.G.E.N. réunirait les Préfets des départements intéressés par un même programme en vue de veiller à l'homogénéité des projets dans chacun d'eux. Il assurerait ainsi la coordination prévue par l'arrêté du 13 Juillet 1956 : les désaccords éventuels seraient arbitrés par le gouvernement.

- Le vote de crédits serait suivi d'une nouvelle conférence des préfets des départements constituant une région de programme, sous la présidence d'un "préfet de programmes" (1) assisté de l'I.G.E.N. et peut-être d'un commissaire à l'expansion régionale par programme que certains suggèrent.

- A la suite de cette conférence, une réunion se tiendrait dans chaque département sous la présidence du Préfet, au cours de laquelle seraient étudiées les sous répartitions laissées à l'initiative du département.

L'ensemble de ces réformes et l'existence même de programmes régionaux précis, tracant les grands objectifs à atteindre, permettraient d'accentuer la déconcentration dans la répartition des crédits.

Convient-il d'aller plus loin et d'envisager un financement précis des programmes? Les programmes régionaux n'étant avertis d'aucune clause garantissant que les crédits correspondants seront ouverts pour financer les opérations prévues ou pourrait être amené à souhaiter que la valeur de décret-programme fut conférée au document.

Une telle pluriannualité engageant l'avenir pour 5 ans ne paraît pas souhaitable (à l'exception peut-être du programme essentiellement urbain de la Région Parisienne) et elle aurait le grave défaut de lier par trop les instances financières ou bancaires à la réalisation des plans régionaux.

 (1) On peut concevoir dans certains cas une réunion commune à plusieurs programmes : les préfets des villes-capitales (Bordeaux, Lille, siège des IGANES actuels) assurant certains arbitrages.

Une certaine souplesse doit demeurer nécessaire. Si un lieu doit être établi entre l'inscription dans un programme et l'engagement financier, c'est au stade national du Plan qu'il doit être établi, stade auquel sont d'ailleurs transcrites les principales opérations régionales.

C'est à ce stade d'ailleurs que des efforts ont été entrepris, en 1955 notamment (décrets-programme agricoles du 20 Mai 1955 pris en application de la loi 55-349 du 2 Avril 1955) pour dépasser le cadre de l'annualité qui ne permet pas toujours que l'effort de prévision et de programmation s'effectue dans de bonnes conditions.

En l'état actuel des choses, c'est donc surtout vers une synchronisation des programmes pluriannuels que l'on devrait rechercher des simplifications. Cette synchronisation devrait s'effectuer autour des périodes du Plan National de Modernisation. Il est par exemple regrettable que les différentes tranches du Fonds d'Investissement Routier ne coïncident ni entre elles ni avec les périodes du Plan.

Enfin, les investissements publics n'étant pas, de loin, les seuls à intervenir dans le développement régional il conviendrait qu'en l'absence d'un moyen de "diriger" (sous l'angle géographique) les investissements privés un effort soit du moins fait en ce qui concerne les Sociétés d'économie mixte et les sociétés de développement régional. Sans doute existe-t-il dans ces sociétés un "commissaire du Gouvernement" mais celui-ci est tantôt le représentant d'un préfet, d'une administration technique ou d'une administration financière. Il serait hautement souhaitable que la représentation de l'Etat fut coordonnée au niveau des capitales (1) par un ou plusieurs représentants formant équipe qui constitueraient dans le cadre de chaque région un noyau économique en liaison avec le Commissariat au Plan.

(1) Sièges des actuels IGAMES

IV. - LES STRUCTURES CENTRALES

A ce niveau il existe deux problèmes, d'une nature différente, mais qui rejaillissent l'un sur l'autre :

- d'une part la soumission des services d'un même ministère à une impulsion en matière d'action régionale.
- d'autre part la coordination de l'action des différents ministères et services publics.

I) LA SITUATION DANS UN MINISTERE DONNE

On remarque que certaines options parmi les plus importantes sont prises à l'extérieur des instances compétentes en matière d'aménagement du territoire et c'est ainsi que des décisions aussi importantes que celles de la tarification de l'énergie ou des transports sont prises souvent en dehors même de toute préoccupation d'aménagement du territoire.

Une telle situation est d'autant plus surprenante que dans le cadre, par exemple, du Ministère de la Reconstruction et du Logement, les préoccupations d'aménagement du territoire sont souvent absentes de décisions aussi fondamentales que l'octroi des crédits aux organismes d'H.L.M.

Cette situation n'a rien de surprenant si l'on bien analyser la structure actuelle des différents ministères.

La constitution des principaux ministères techniques est, en effet, caractérisée par la nette prépondérance des services "verticaux", fortement charpentés, sur les services "fonctionnels" ou horizontaux qui ont une tâche commune à toutes les divisions verticales. Il en est ainsi, par exemple, du Ministère de l'Industrie et du Commerce où les grandes Directions :

- DIME - Direction des Industries Mécaniques et Electriques
- DMS - Direction des Mines et de la Sidérurgie
- DICA - Direction des Carburants
- DGE - Direction du Gaz et de l'Electricité
- DIC - Direction des Industries chimiques
- DIDT - Direction des Industries Diverses et Textiles.

recouvrent des secteurs nettement définis de la Production Industrielle. Le même schéma se retrouve au Ministère de l'Agriculture où cohabitent les directions suivantes :

- Direction Générale des Eaux et Forêts,
- Direction Générale du Génie Rural et de l'Hydraulique agricole,
- Direction de la Production Agricole,
- Direction de l'Enseignement.

Ces divisions par directions spécialisées, sont d'autant plus accusées qu'elles correspondent souvent à des frontières au regard de la formation des hauts fonctionnaires qui les dirigent. Ceux-ci, issus d'écoles différentes, constituent des groupes - au sens sociologique du terme - relativement fermés. C'est ainsi que tout sépare bien souvent les Conservateurs des Eaux et Forêts des ingénieurs du Génie Rural ou des directeurs des services agricoles. Au Ministère de l'Industrie et du Commerce, les ingénieurs du Génie Maritime sont prépondérants à la Division des Industries Mécaniques, les ingénieurs des Mines ou des Ponts et Chaussées aux divisions du Gaz et de l'Electricité, de la Métallurgie et Sidérurgie, des Carburants, les ingénieurs des Poudres à la Direction des Industries Chimiques; quant à la division des Industries textiles, elle est principalement composée d'administrateurs civils intégrés.

A l'intérieur des Directions spécialisées, les subdivisions ne font que confirmer le cloisonnement : les services à vocation un peu générale sont rares au regard des services verticaux qui constituent l'essentiel d'une direction

Cette division des ministères, par services verticaux extrêmement spécialisés, a, lorsqu'intervient un problème horizontal (productivité, aménagement du territoire ou reconversion, ou exportations) de graves inconvénients.

C'est ainsi que les rapporteurs des programmes d'action régionale ont dû, pour faire le bilan des mesures décidées ou à envisager, s'adresser aux services techniques eux-mêmes, les Directeurs ou sous-Directeurs étant à des échelons de commandement tels qu'ils ne pouvaient pas eux-mêmes fournir de précisions sur une production déterminée au plan d'une région. C'est ainsi qu'en moyenne, les rapporteurs des programmes d'action régionale ont dû, pour la partie agricole, s'adresser directement à environ les 18 chefs de services de l'Administration Centrale (1), c'est à dire consacrer pour le seul Ministère de l'Agriculture, environ 20 heures de visites. Outre les pertes de temps pour le rapporteur et pour les fonctionnaires qui, eux-mêmes, voient se succéder 21 rapporteurs, ces consultations ont le grave défaut d'être faites auprès de fonctionnaires sans responsabilité, incapables le plus souvent, de formuler des programmes d'avenir et, bien entendu, d'engager le Ministère.

Il va de soi que l'inconvénient d'un morcellement des services à l'intérieur d'un Ministère comme celui du Ministère de l'Agriculture, dépasse largement celui qui vient d'être énoncé. L'enquête effectuée à la demande du Ministre de l'Agriculture, en 1954-1955, par le Comité d'Améliorations Administratives du Commissariat Général à la Productivité a fait ressortir les principaux inconvénients d'un cloisonnement qui n'a pu, bien souvent, être corrigé par des techniques appropriées (programme d'action, réunion des chefs de service, coordination par le budget).

(1) - Moyenne effective : cependant pour un programme plus détaillé, c'est 30 ou 40 visites qu'il eût fallu faire.

Une telle absence de coordination, notamment dans la formulation des programmes d'action à venir, est d'autant plus regrettable que, dans le cas particulier de l'expansion régionale, la perspective même de la région et des interférences diverses qui s'y exercent exigent un effort solide de synthèse.

Pour compenser ce cloisonnement, divers ministères ont, ou sont en voie de constituer soit une direction, soit un service, soit simplement un bureau directement rattaché à un directeur, dont la mission est essentiellement d'être le "correspondant du Plan" et d'assurer précisément cette synthèse qui jusqu'ici faisait défaut.

Tel a été le cas depuis longtemps du Ministère de l'Industrie et du Commerce où autour de l'Inspection générale se sont articulés :

- Service du Contrôle général de la Mobilisation industrielle,
- Service du Bureau Central de statistiques industrielles,
- Service économique et Financier.

Ce dernier service, qui entretient des relations directes avec les divisions verticales, est chargé de la coordination des études et de l'action en matière de productivité, de reconversion et d'expansion régionale. Ce service assure l'unité de doctrine du Ministère sur ce point et l'unité de la représentation extérieure tant auprès du Commissariat Général au Plan qu'auprès du groupe de synthèse des programmes d'action régionale ou auprès du groupe 9 du Fonds de développement Economique et Social.

Au Ministère de l'Agriculture, la Direction des Etudes et du Plan (créée par le décret 55.1288 du 19 Décembre 1956) peut maintenant remplir cette fonction. Enfin, un petit service a été placé au Ministère du Travail en 1957 auprès du Directeur du Travail.

L'existence d'un tel correspondant du Plan permet assez efficacement, la coordination des Services verticaux et évite, en particulier, au rapporteur d'avoir à s'adresser aux multiples directions, sous-directions ou services qui intéressent sa région.

Dans le cas où un tel service n'existe pas, la représentation du Ministère est assurée, en général, au "groupe de synthèse", par exemple, par un membre du cabinet. Sans doute, cette représentation présente-t-elle l'avantage d'être proche de la politique ministérielle; mais il va de soi que, d'une part, elle est soumise à l'instabilité ministérielle, que d'autre part, le fonctionnaire de cabinet ne saurait être préparé à une connaissance régionale indispensable des 20 régions françaises. Il n'a d'autre part, pas, en général, les moyens de connaître la position des différents services du Ministère.

Il est, d'autre part, essentiellement fonctionnaire du cabinet, c'est à dire, appelé à des tâches nombreuses et imprévues. L'inexistence d'un "bureau du plan" au Ministère de l'Agriculture, chargé des problèmes d'expansion régionale et de l'orientation générale de la production et de l'équipement agricole était d'autant plus regrettable que ce Ministère est non seulement Ministère de l'Agriculture, mais responsable de près ou de loin, de l'équilibre et de la vie du monde rural en général.

Une réforme est encore souhaitable, au Ministère des Travaux Publics (où les cloisons sont grandes entre services techniques) et au Ministère de la Reconstruction et du Logement. Il serait souhaitable que ce ministère disposât d'un correspondant du Plan, non seulement branché sur les questions d'urbanisme, mais aussi sur les questions de logement et d'habitat. Grâce à un allègement des services du M.R.L. et à une réorganisation interne, il serait possible de doter ce ministère d'un service de l'orientation géographique des programmes du Ministère en liaison à la fois avec la Direction de l'Urbanisme et avec les services de la construction : il aurait la tâche (comme ses homologues des autres Ministères) de :

- fournir aux divers services du Ministère des lignes directrices sous l'angle géographique pour leur action (ventilation par département des crédits d'H.L.M. dans le cadre de la procédure établie par la circulaire du 7 Mars 1956 - orientation géographique du programme quinquennal de logement - priorités à donner à telle ou telle étude d'urbanisme ...)

- représenter le Ministère aux différentes commissions interministérielles d'équipement intéressées par une politique de localisations.

- fournir à l'échelon interministériel (groupe de synthèse et commissariat général au Plan) des éléments recueillis tant à Paris qu'auprès des Directions Régionales de l'urbanisme permettant d'élaborer un plan interministériel d'aménagement national. Le service serait le correspondant naturel du Commissariat au Plan pour le Ministère.

A cette fin, un tel service pourrait comporter :

- un service chargé de l'étude des besoins en logement et de la répartition de ceux-ci sur le territoire.

- un service chargé de l'examen des phénomènes démographiques en particulier des mouvements de nature à modifier la répartition des besoins en logement (attraction des villes, exode rural etc ...)

- un service chargé des liaisons avec les autres Ministères et les Directeurs régionaux de l'Urbanisme.

- un laboratoire central de dessin chargé de la coordination, de la normalisation et de la synthèse des atlas régionaux travaillant en liaison avec les services de l'Université, (en particulier l'Ecole pratique des Hautes Etudes).

Comme pour les autres départements ministériels, ce service devrait être intégré dans une direction des programmes.

Une telle intégration dans un service qui regrouperait le bureau du budget, le service statistique et un service de conception chargé des questions de productivité en matière de logement permettrait d'une part, une utile confrontation entre les éléments de financement et de conception et donnerait à l'intérieur du ministère un poids que certains services de l'Aménagement du Territoire n'ont même pas dans la structure actuelle.

2) LA COORDINATION INTERMINISTERIELLE

L'examen des actions suivies par les différents ministères montre qu'en toute évidence celles-ci ne sont pas parallèles et qu'elles sont souvent contradictoires : l'étude des subventions des ministères ne fait que confirmer cet examen.

C'est ainsi que la politique suivie par le M.R.L. en matière de décentralisations industrielles par exemple, ne coïncide pas avec les actions entreprises par les autres ministères : la répartition des investissements décidée par le Fonds National d'Investissements Routiers, la politique des autoroutes, la répartition égalitaire des crédits dont dispose le Ministre de l'Intérieur, la ventilation des crédits d'équipement rural par départements ne paraissent soumis à aucune direction commune.

On remarquera d'autre part, que des actions administratives souvent minimales ou sans incidence apparente avec la géographie, peuvent avoir des répercussions souvent essentielles sur des développements régionaux. C'est une des raisons pour lesquelles l'aménagement du territoire dans son exécution ne saurait ressortir de la compétence d'un seul ministère : tous les ministères sont effectivement concernés. C'est pourquoi il apparaît indispensable de charger un organisme placé à l'échelon le plus élevé de suivre l'exécution, année par année, de l'ensemble de la politique suivie.

Jusqu'à ces dernières années, l'élément de coordination semblait devoir être trouvé au Ministère de la Reconstruction et du Logement.

Mais défini comme l'orientation géographique des investissements, l'aménagement du territoire, dans son sens le plus élevé, ressort incontestablement d'une compétence interministérielle.

Il est maintenant hors de question de revenir sur cette évolution et de confier à un seul ministère le soin de décider ou même d'élaborer une politique géographique, tant celle-ci est concernée par toutes les mesures administratives de quelque importance (1).

Défini de cette manière, l'aménagement du territoire ne donne pas au ministère de la reconstruction et de l'urbanisme un rôle statutaire privilégié. Si un service de "l'aménagement du territoire" y est encore nécessaire, c'est uniquement en tant que service chargé de dégager une orientation géographique pour l'action interne du ministère (urbanisme ou ventilation géographique des crédits d'H.L.M. par exemple) et d'apporter à l'échelon interministériel les éléments d'information dont il dispose en particulier à partir des connaissances des Directions Régionales de l'Urbanisme.

Ces différentes tâches, à elles seules, font du Ministère du logement et de l'urbanisme un des organes les plus précieux d'une politique d'aménagement national. Le fait que le Ministère de la Reconstruction et du Logement dispose de moyens d'action tels que le permis de construire, et la législation de la politique foncière jette un jour particulier sur sa mission. Dans la mesure où l'aménagement du territoire n'est plus défini comme l'orientation géographique des investissements mais comme l'accueil de ceux-ci par une politique du sol, dès lors ce ministère est impartit d'une tâche d'exécution privilégiée, dans la ligne définie par l'organe interministériel.

(1) La création en 1957, d'un Haut Conseil de l'Aménagement du Territoire placé auprès du Ministre du Logement est la perpétuation d'une erreur regrettable.

Cette parenthèse fermée, le commissariat au Plan paraît être le creufour le mieux choisi, non pour une concentration des services dont il ne doit pas s'encroûter, mais pour l'exercice de la coordination. C'est d'ailleurs là que siège "le groupe de synthèse".

Comme nous l'avons déjà vu, c'est à partir du groupe de synthèse que peut être effectué, un arbitrage dans l'élaboration, le choix d'une doctrine ou au moins de grandes lignes directrices et le contrôle de l'exécution : il suffirait qu'une ou plusieurs fois par an ce groupe de synthèse se réunisse à l'échelon le plus élevé comprenant par exemple :

Président du Conseil : Président

Ministre des Finances
et des Affaires Economiques : Vice-Président

Membres : le Gouverneur de la Banque de France

le Directeur de la Caisse des Dépôts
et Consignations.

le Directeur du Crédit National .

tous les ministres, assistés des
chefs de services, ou Directeurs
chargés de suivre leur ministère
respectif les questions d'aménagement
national (1) .

le commissaire Général au Plan.

le commissaire Général à la Productivité.

(1) en particulier :

- le Directeur du Trésor
- le Directeur de l'Aménagement du Territoire ou dans la nouvelle structure proposée, le Directeur des Programmes
- l'Inspecteur général de l'Industrie et du Commerce chargé du service Economique et financier
- le chef de service de l'Inspection Générale de l'Economie Nationale
- le Directeur des Etudes et Programmes du Ministère de l'Agriculture.

Un rapport (1) lui serait soumis par le Commissaire Général au Plan sur les conséquences géographiques des actions administratives engagées pendant l'année écoulée. Ce rapport comporterait outre la synthèse des rapports d'exécution, des programmes d'action régionale (2), un compte rendu sur les incidences géographiques des diverses décisions d'investissements prises par les divers ministères et Services publics nationaux ainsi que des diverses mesures réglementaires prises par ceux-ci (3).

Le Comité sur le vu de ce rapport préliminaire et à la suite de ses délibérations, élaborerait un rapport général sur les incidences géographiques de l'action des Pouvoirs Publics. Ce rapport général serait destiné au Président du Conseil et aux Ministres pour leur permettre d'infléchir l'action des ministères en conformité avec le Plan National de Modernisation et d'Équipement, ainsi qu'au Parlement.

Le rapport général annuel serait à cet effet joint au rapport annuel du Plan de Modernisation et d'Équipement et compléterait par ses aperçus géographiques, le compte rendu des actions verticales incluses dans le rapport, présenté, sous la forme actuelle conformément à l'article 3 de la loi n° 56-342 du 27 Mars 1956 portant approbation du deuxième plan de modernisation et d'équipement.

Art.3 - Chaque année, avant la présentation du budget, le Président du Conseil des Ministres, ou le Ministre exerçant par délégation les attributions de celui-ci à l'égard du Commissariat Général au Plan communiquera au Parlement et pour ce qui concerne les pays d'outre-mer à l'Assemblée de l'Union Française, un

-
- (1) élaboré dans le cadre de réunions ad hoc du groupe de synthèse.
 - (2) élaborés par les inspecteurs généraux de l'Économie Nationale.
 - (3) tarification nouvelle de l'énergie ou des transports par exemple ou fixation des prix agricoles...

rapport du Commissaire Général au Plan rendant compte des mesures prises pour la réalisation du plan et des aménagements qui pourraient paraître nécessaire . Le rapport sera établi en accord avec les ministres intéressés.

Le texte des aménagements apportés au Plan sera soumis à l'avis du Conseil Economique et, en ce qui concerne les pays d'outre-mer à l'avis de l'Assemblée de l'Union Française. Il sera soumis à l'approbation du Parlement.

Ainsi, le pays et le gouvernement seraient informés sur l'évolution globale des équilibres régionaux et pourraient en connaissance de cause prendre les mesures nécessaires.

V - LES STRUCTURES LOCALES

Le problème des circonscriptions administratives françaises a suscité plus de projets de réforme que toute autre question. Jamais autant de projets n'ont donné lieu à aussi peu d'aboutissements. Depuis 1946 et le retour au principe du département, des propositions ont été encore avancées, des conférences tenues. Sans résultat.

S'il paraît opportun en 1958 de refaire le point c'est que diverses raisons s'additionnent aujourd'hui en faveur d'une réforme de structure trop longtemps différée :

1. L'interdépendance des administrations s'accroît sans cesse, nécessitant la rencontre entre fonctionnaires, la coordination, la synthèse : ainsi le développement régional est autant un problème agricole et industriel que social ou financier et nul fonctionnaire ne peut se déclarer étranger à son élaboration. Or, paradoxalement, plus ce souci d'administration globale est impératif, moins notre administration paraît outillée pour ménager rencontres, coordination ou synthèse.

2. On admet maintenant que l'implantation des services et le dessin des circonscriptions ne sont pas dépourvues d'incidences sur l'aménagement du territoire. La centralisation à Paris de la vie économique, le départ des sièges sociaux des grandes villes de province, la convergence vers la capitale des voies de transport sont, pour une part, dues à la concentration à Paris des services publics et à l'inexistence, en province, de centres de décision. Une décongestion des services publics hors de Paris est maintenant amorcée dans le cadre des travaux du Comité "Surleau". Il est indispensable non seulement de prévoir le départ de ces services publics, mais de déterminer leur point d'arrivée. La décongestion doit être organisée.

3. L'hypothèse d'une coopération ou d'une intégration européenne, quelles que soient leurs formes, est une perspective dont tient compte, non seulement la loi-cadre actuellement préparée pour orienter l'économie française, mais aussi par exemple le 3ème Plan de Modernisation et d'Equipement. Il semble qu'il faille en tenir compte, pour le choix, entre autres, des villes-centres capables d'"ancrer" des régions aujourd'hui mal structurées ; on sait qu'en effet la structure géographique

de la France, à la différence des pays voisins, se caractérise par la relative faiblesse de ses capitales régionales au sens plein du terme, au regard de l'excessive centralisation parisienne.

4. Plus modestement des problèmes quotidiens se posent : jour après jour, le département se vide de son contenu : parallèlement des échelons régionaux se créent, des limites se modifient au gré des techniques ou plus simplement des considérations personnelles. Pourra-t-on éviter un désordre en ce domaine qui déjà dépasse celui de la fin de l'Ancien régime ?

*

*

*

Nous n'aborderons ces problèmes que du strict point de vue de l'efficacité administrative, étant entendu que seront résolument écartées toutes les préoccupations de décentralisation politique ou de régionalisme. De plus, malgré tout l'intérêt qui s'y attache, le problème de l'échelon communal ne sera pas étudié ici. Du fait de l'exiguité communale particulièrement aigue en France, de l'exode rural (sur les 38.000 communes de France, 23.813 n'atteignent pas 500 habitants) et de la naissance des grandes agglomérations un problème grave existe. Mais il est d'une autre nature.

*

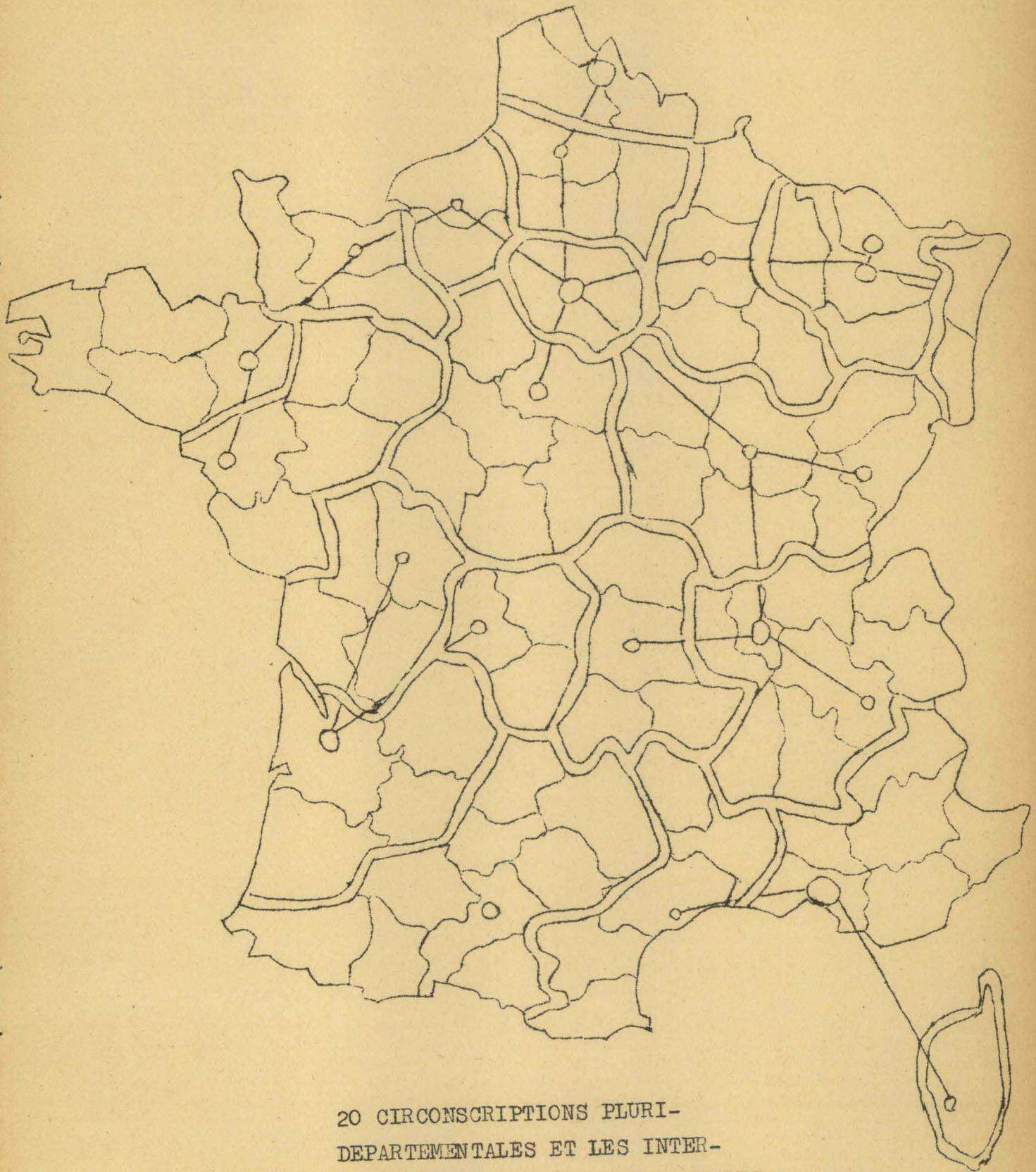
*

*

A. LE PRINCIPE DEPARTEMENTAL

Dans la structure administrative instaurée par la Constituante et le Consulat, l'organisation et l'implantation des administrations publiques étaient commandées par deux principes fondamentaux :

- les services étaient groupés et leur activité s'exerçait dans des circonscriptions territoriales uniformes et polyvalentes : les départements



20 CIRCONSCRIPTIONS PLURI-
DEPARTEMENTALES ET LES INTER-
CONNECTIONS ENTRE GRANDS CENTRES

- à l'intérieur de chaque département, lesdits services étaient soumis à l'autorité d'un représentant du gouvernement à compétence générale : le Préfet

On peut se demander maintenant si cette circonscription est à l'échelle des nécessités administratives actuelles et si le principe de la polyvalence est encore respecté.

Il semble, en effet, que :

a) Le département n'est plus à l'échelle des problèmes administratifs

La première critique faite au département est relative à son dessin et au tracé de ses frontières. Il est vrai que sans être une "catastrophe géographique" (Cavour), les limites du département ne correspondent en général ni à des frontières naturelles ni à des frontières humaines ou économiques. On pourrait sans doute encore souscrire au classement du géographe foncier selon lequel, au début du siècle :

- 6 départements sont homogènes (ex. le Lot)
- 13 départements le sont en partie (ex. Indre-et-Loire)
- 11 départements sont médiocrement homogènes (ex. Côtes-du-Nord)
- 59 sont incohérents

Depuis 150 ans les habitudes ont incontestablement vivifié le département, animé son chef-lieu et donné une certaine justification à ses limites. Mais en sens inverse, des agglomérations nouvelles sont nées qui ont modifié les structures provinciales (1) et l'évolution démographique a dangereusement vidé certains départements. Certaines limites, voire l'existence même de quelques départements gênent le bon fonctionnement des services publics et surtout les essais de planification régionale.

Ainsi, du point de vue de l'action économique, l'existence d'une frontière entre Nord et Pas-de-Calais, l'existence du département de Seine-et-Oise, le maintien de l'arrondissement de Vienne dans le département de l'Isère entravent la coordination des programmes et l'arbitrage dans les investissements. Et il ne s'agit là que de trois exemples.

(1) A l'époque de la création du département, Lyon comptait 110.000 habitants, Bordeaux 91.000, Marseille 111.000, Toulouse 50.000, Clermont-Ferrand 25.000, Nantes 74.000, Lille 55.000, Strasbourg 49.000, Saint-Etienne 16.000, Rouen 87.000, Grenoble 24.000, Montpellier 34.000

Du point de vue de l'action administrative
la frontière départementale présente parfois des inconvénients (1). Mais surtout elle est à l'origine de nombreux doubles emplois et même de suréquipements.

C'est un non sens que d'opérer, dans le cadre du département, le recensement des besoins ou le choix des priorités dans les équipements agricoles (2). Ailleurs les frontières départementales font échec aux nécessaires concentrations (3).

Le tracé des départements n'est pas seul en cause : on s'aperçoit maintenant que le cadre de cette circonscription est trop étroit et leur nombre trop élevé :

Le cadre trop étroit assigné aux services publics n'est pas étranger au fait que le département a produit dit-on plus de fonctionnaires de "gestion" que de fonctionnaires de "mission" capables de concevoir des solutions pour le développement régional. Cet inconvénient était peu sensible à l'époque où les tâches administratives étaient limitées et les décisions individuelles ; il tend à prendre de l'importance lorsque l'étude d'un problème nécessite la collaboration de fonctionnaires de disciplines différentes.

Du point de vue de l'aménagement du territoire on a pu remarquer que les départements pauvres et mal peuplés sont ceux où l'on envoie, parfois de préférence les fonctionnaires les moins aptes alors que l'on devrait y envoyer en priorité des fonctionnaires de valeur. L'étroitesse du cadre n'est donc pas sans rapport avec le déclin relatif de certains départements et l'on pourrait concevoir, en épaulant un département pauvre par un département plus riche, faciliter une répartition meilleure. On n'est pas non plus sans remarquer que la pression locale est souvent en rapport avec l'étroitesse de l'espace administratif.

(1) Lorsque par suite de la pénurie d'essence on dû n'autoriser les déplacements en voiture dans les seuls départements limitrophes les courants commerciaux du Sud de l'Aisne ont été coupés puisqu'il était possible (et inutile) d'aller à Lille ou Dunkerque et interdit d'accéder à Paris.

(2) On constate que les priorités établies dans le cadre départemental par des fonctionnaires départementaux ne tiennent pas compte de la hiérarchie des besoins respectifs des départements et permettent, dans certains cas, des investissements concurrents à moins de 10 kms

(3) C'est ainsi qu'un certain jumelage entre les villes de Fourmies et d'Hirson est rendu difficile sinon impossible du fait de leur situation dans deux départements différents.

Enfin du point de vue de la commodité des administrés l'étendue du département avait été déterminée à l'origine de telle sorte que les administrés résidant aux limites de la circonscription puissent faire l'aller et retour de chez eux au chef-lieu en une journée de voyage. Or dès le début du siècle Vidal de la Blache pouvait proposer qu'en application de ce principe quelques préfectures du Sud-Ouest d'où grâce au chemin de fer on pouvait aller à Toulouse et en revenir en 24 h fussent supprimées.

Il n'est pas que des problèmes de frontières et de surface : A ceux-ci s'ajoute le fait que les départements échelon de base polyvalent sont trop nombreux. Avant la Révolution la France comptait 35 unités (gouvernements, généralités, etc...). En 1958 on constate que lorsque les services choisissent librement un échelon supérieur au département, ces unités régionales sont comprises en général entre 15 et 25.

Mirabeau La volonté du législateur en 1790 était certaine et publique : il s'agissait pratiquement de détruire les tendances à l'autonomisme régional. C'est en ce sens que proposait 120 départements en affirmant à la tribune qu'"en multipliant davantage les divisions de chaque province je crois détruire plus efficacement l'esprit des Parlements".

Or, en 1958, le danger d'autonomisme régional n'est plus en proportion avec les inconvénients d'un nombre trop élevé des départements :

- il est impossible au pouvoir central de réunir 90 préfets. Une convocation rapide de 8 ou 9 igames est possible
- plus nombreuses sont les extrémités plus l'autorité centrale se dilue
- il est impensable de doter les départements des 90 chefs de services économiques qui leur font défaut et qu'il faudrait cependant nommer si l'on estimait devoir à long terme maintenir le département comme échelon de décision

b) Les atteintes au principe à l'intérieur du département

Si le principe de la polyvalence est encore respecté à l'intérieur d'un département, l'autorité du préfet et son pouvoir de coordination sur les fonctionnaires des mi-

nistères techniques a constamment décreu. Il ne nous appartient pas de chercher les raisons de cet état de fait (le Préfet que d'aucuns considèrent avant tout comme le représentant du Ministère de l'Intérieur, fonctionnaires des préfectures de qualité variable, technicité accrue de services de plus en plus spécialisés) mais de le constater.

Et dans la mesure où l'on admet que le principe de la polyvalence et la soumission au préfet est encore respecté, force est de constater que l'autorité préfectorale s'exerce sur un domaine de plus en plus restreint. Du fait de l'exiguité départementale notamment, la centralisation à Paris des décisions commande aujourd'hui les grands choix d'investissement et le département ne gère plus que des crédits de faible importance. Ce sont les administrations centrales à Paris qui décident et approuvent jusqu'aux plans d'urbanisme communaux. Les administrations préfectorales tendent à n'être plus qu'un relai des administrations centrales sur les décisions desquelles leur action ne s'exerce qu'avec une faible marge de liberté.

B. L'EXCEPTION REGIONALE DEVIENT LA REGLE

Le double principe de la départementalisation des services et de la prééminence du Préfet sur les chefs de ces services n'a certes jamais été répudié. On ne perd même aucune occasion de rappeler le second. Mais des modifications dans l'organisation et l'implantation des administrations sont survenues, qui ont eu pour conséquence d'enlever aux principes beaucoup de leurs vertus d'efficacité.

Criticable et critiqué en effet dans son existence même, le département a surtout été dépassé par la multiplication d'échelons régionaux si nombreux qu'on a pu parler d'un véritable "régionalisme de fait".

A l'heure actuelle en effet, près de 80 administrations ou services publics sont représentés en province par des agents dont la compétence territoriale a franchi les limites traditionnelles et s'exerce sur l'étendue de plusieurs départements. Il arrive que ces agents -les Directeurs régionaux- coexistent avec des directeurs départementaux placés sous leur autorité mais dans certains cas l'échelon départemental n'existe même plus.

Pour la région de Lyon par exemple on constate que pour 12 départements compris dans la région militaire, il existe 312 services départementaux et 215 services régionaux : l'IGAME qui voudrait prendre contact avec tous ses chefs de service aurait à connaître 12 préfets (et 312 fonctionnaires départementaux) plus 215 régionaux, soit au minimum 227 personnes.

a) Les raisons de la multiplication des échelons régionaux

Elles résident d'abord dans le fait que certaines administrations ont besoin de pouvoir disposer de perspectives et de champs d'action s'étendant au-delà des limites du département. Il en est ainsi par exemple de celles qui ont charge des télécommunications, de l'équipement hospitalier, des transports, de l'infrastructure aéronautique...

Il est, par ailleurs, des services qui ne s'intéressent qu'à certains besoins de certaines catégories d'individus. Partant elles ne trouveront pas à l'intérieur des limites territoriales traditionnelles du nombre de ressortissants susceptibles soit de justifier l'excédent d'un service départemental matériellement autonome soit de permettre le fonctionnement satisfaisant d'un tel service. La mécanisation renforce cette tendance à la régionalisation (Sécurité Sociale, Anciens Combattants, Recrutement militaire, Centres de redevance radio...)

Enfin du point de vue des qualités requises par certains postes les services ne peuvent pas toujours disposer d'autant d'agents qu'il existe de départements (c'est ainsi que la tendance à la technicité des postes d'urbanistes en chef ou de comptables économiques à l'INSEE a pour corrolaire la concentration des moyens en 8 ou 9 localités).

Des nécessités de fait empêchent donc d'enfermer la totalité des services à l'intérieur des actuelles frontières départementales.

Cette tendance ne date pas d'aujourd'hui puisqu'avec l'administration napoléonienne pourtant centralisatrice et fondamentalement départementale certains services ont été régionalisés, à savoir les Cours d'Appel, les Académies, l'administration des Eaux et Forêts, l'Inspection des Ponts-et-Chaussées et les régions militaires. En 1808 a été prise la décision de créer 27 académies : le rétablissement lors de la loi Falloux en 1850 de l'échelon départemental n'aura duré que 4 ans et souligné les inconvénients de cet échelon.

Par la suite ont été créées avant la fin du XIX^e siècle : 12 inspections régionales du Travail (loi du 2 novembre 1892), des conférences de Chambres de Commerce, origine lointaine des Régions économiques (loi du 9 avril 1898), des Caisses régionales de crédit (1899), des régions d'inspection agricole (1901)...

En 1915, en pleine guerre, afin de faciliter la mobilisation économique, le gouvernement a confié, par décret du 25 octobre 1915, à des comités consultatifs d'action économique certaines tâches précises concernant la main d'oeuvre, les transports, l'agriculture et le ravitaillement, la distribution des combustibles et l'utilisation au mieux des ressources pour le développement industriel. Ces comités régionaux se justifiaient d'autant plus qu'ils prolongeaient l'action administrative à une époque où les régions du Nord-Est étaient occupées et où la décentralisation des décisions de Paris étaient nécessaires, à toutes fins utiles.

Ces comités ont disparu après la guerre mais un décret du 5.4.1919 (décret "Clementel" alors ministre de l'Industrie et du Commerce) autorisa la création de "régions économiques" formées de 17 unions de chambres de commerce. Le nombre de celles-ci et leurs limites régionales furent modifiées par la suite (décret "Gentin" du 15.6.1938, du 20.3.1939 et de 1944).

Entre les deux guerres le mouvement de régionalisation de certains services techniques s'est poursuivi. C'est ainsi que 15 régions d'assurances sociales ont été créées par un décret en date du 22 août 1935.

Pendant l'occupation, dans un contexte tout différent, la multiplication de services régionaux n'a fait que s'accroître : certaines créations et en tout premier lieu les préfectures régionales n'ont eu qu'une existence éphémère mais si à la Libération des échelons inutiles furent supprimés, d'autres subsistèrent.

Depuis 1946 malgré le retour de principe au département et la suppression de quelques échelons inutiles, certains services nouveaux ont vu le jour dans les régions et en 1958 des projets existent dans certains services en particulier tendant à développer l'échelon régional (direction des impôts, services aéronautiques...).

Parallèlement on a pu assister à la multiplication des inspections régionales et à l'extension de leur rôle au point que la commission interministérielle réunie en application de la loi 46.515 du 16 mars 1946 pour enquêter sur les échelons régionaux a pu remarquer qu'un certain nombre d'Inspecteurs généraux et d'Inspecteurs, plus ou moins pourvus d'affectations territoriales, ont été transformés en service à la suite de la suppression de ses échelons extérieurs.

Les considérations de technique administrative ne sont pas seules à jouer. Il peut arriver en effet que dans la création d'un échelon régional, quelques services aperçoivent un moyen d'expédient de créer des postes et par là d'offrir à certains fonctionnaires des possibilités d'avancement. Ce moyen paraît d'autant plus efficace que l'échelon créé se superpose à l'échelon départemental existant. On a pu constater que l'adhésion des services à toute proposition de modification de circonscriptions territoriales est total dès qu'il apparaît qu'un poste supplémentaire peut se justifier par la création d'une nouvelle région.

En 1948 un élément nouveau intervient déterminant pour toute étude de remembrement. Un décret du 4 mars 1948 crée 9 IGAMES, ou inspecteurs généraux de l'Administration en mission extraordinaire. Ce texte et les textes subséquents (décret du 26 avril 1949) confèrent aux IGAMES (qui restent préfets de leur département) des pouvoirs généraux de police en vue du maintien de l'ordre public. Mais par la suite des attributions économiques leur furent confiées (arbitrage, politique de prix...). Enfin l'arrêté du 15 juillet 1956 précise, rappelons-le dans son article 2 que l'IGAME, chargé d'animer l'action des services régionaux et agissant dans le cadre de la délégation (prévue dans un autre article) et l'IGEN assurent la coordination générale des mesures prévues aux programmes intéressant leur circonscription.

Parallèlement à la multiplication des services régionaux on assiste depuis quelques années au développement des "Autorités" encore très diverses dans leurs formes juridiques. Pour un problème spécifique d'aménagement (équipement de la vallée de la Durance, irrigation du Bas-Rhône-Languedoc) se sont créées des sociétés d'équipement qui parfois épousent les frontières départements mais qui souvent s'en échappent.

A l'égard de ces sociétés d'économie mixte se pose le problème de la tutelle non seulement de régularité

(qui peut se satisfaire parfois du cadre départemental) mais aussi d'intégration dans un programme régional ou national (dans ce cas le département est inqérent).

b) Cette multiplication s'est faite dans le désordre

Force est de constater que le développement des échelons régionaux s'est effectué, service après service, en tenant compte d'impératifs techniques différents voire de données personnelles sans qu'à aucun moment (1) des regroupements aient pu être opérés pour faire coïncider entre elles des limites décidées par des textes particuliers. La nature juridique souvent mineure des textes nécessaires pour opérer une modification de circonscription et le fait que cette décision puisse être prise à l'intérieur d'un seul service ne sont pas étrangers au désordre actuel.

M. Charles BELLET, dans un rapport au Parlement soulignait dès 1923 que "le régionalisme se fait, mais dans le désordre et la confusion" et l'on pourrait reprendre sans paradoxe en 1958 les critiques que Thouret le créateur des départements formulait sur la multiplication des échelons de l'Ancien Régime : "il n'y a pas un seul genre de pouvoir qui n'ait une division particulière".

Cependant bien des auteurs qui n'ont jamais étudié concrètement les circonscriptions et qui n'ont pas superposé des cartes ont répandu à l'excès cette croyance selon laquelle les découpages actuels des différents services ne se recouvrent pas. A faire cette superposition conduit à constater que certaines frontières sont presque unanimement respectées : dans un seul cas sur 40 le territoire de Belfort est rattaché à l'Alsace et dans la plupart des cas les frontières normandes sont admises.

La superposition de 13 cartes des principaux services à vocation économique permet de constater qu'à quelques départements près (Indre, Indre-et-Loire, Cher, Gard, Aisne, Oise, Dordogne, Lozère, Aveyron) le commun dénominateur découpe nettement des régions qui, au nombre de 22, chacune dotée d'une capitale, sont bien souvent celles que dessinent les différents projets de réforme : on ne sera pas surpris de constater que le chiffre médian de la série de 30 ou 40 projets analysés par les rapporteurs se situe précisément à 22.

(1) A l'exception de la période du gouvernement de Vichy 1941-1942.

Enfin et surtout cette superposition coïncide à l'exception des départements-"girouettes" mentionnés ci-dessus et que l'on peut indifféremment rattacher à une région plutôt qu'une autre et à l'exception de quelques cas (Basses-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Aude) aux programmes d'action régionale officiellement dessinés par l'arrêté interministériel du 26 novembre 1956. Cette coïncidence et la relative facilité avec laquelle certains services admettent ces régions comme unité de base, peut faciliter largement la solution de regroupement.

c) Echec des réformes

Depuis 150 ans, plus de 200 projets sérieux de remembrement des cadres territoriaux se sont échelonnés sans aboutir jusqu'ici au moindre résultat.

Il importe de se demander pourquoi ?

- Un premier groupe de raisons doit être recherché dans le fait que le nécessaire remembrement administratif a été entouré de toute une littérature floklorique ou sentimentale (1) dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle a desservi les quelques éléments valables qu'elle portait en elle.
- Le mouvement "régionaliste" a d'autre part été accompagné d'un contexte politique qui a pu susciter les plus grandes réserves. Il est significatif de constater que la France est le pays qui a donné naissance à la "doctrine régionaliste" que les Anglo-Saxons se plaisent à reconnaître aussi parfaite que mort-née. Longtemps le régionalisme a été associé, dans la mesure où il s'opposait, à un mouvement aux réactions les plus profondes d'hostilité aux principes de 1789

(1) On se rappellera l'émotion des régionalistes devant le pavillon des provinces françaises à l'exposition de 1937 et l'argumentation de Charles Brun, Président de la Fédération régionaliste française en 1936 contre le progrès technique destructeur de l'esprit provincial : "il resterait à examiner si la fabrication en série vaut mieux pour la France que la production artisanale de qualité".

(2) En particulier: Courcoura (1895) "La décentralisation et la monarchie" - Ch. Maurras (1898) "La décentralisation".

nouvelle région et depuis 1955 en fonction des régions de programme du Commissariat au Plan. La seule mesure prise, en 1958 a consisté à transférer 3 départements d'une région igamique à une autre (Landes de Toulouse à Bordeaux, Hautes-Alpes de Lyon à Marseille, Ardennes de Lille à Metz). Est-ce prélude à une véritable réforme ?

C. LIGNES DIRECTRICES POUR UNE SOLUTION
A LONG TERME

Au moment où les structures du pays sont en passe d'être repensées en fonction d'une constitution nouvelle, ou d'ouvertures comme celles du marché commun, au moment où l'on étudie la décongestion administrative de la région parisienne, il faut tracer les grandes lignes d'une réforme. Ceci est-il possible à partir des critères suivants :

- a) maintien de l'ordre public et coordination administrative
- b) nécessité d'une synthèse en particulier pour le développement régional
- c) réforme administrative et aménagement du territoire
- d) une administration au service du public

a) Efficacité administrative et le maintien de l'ordre public

Deux préoccupations doivent ici guider toute réforme :

- retrouver un échelon polyvalent permettant d'enfermer dans ses circonscriptions le maximum de services
- éviter les doubles échelons et plus généralement les échelons en cascade : chaque échelon doit avoir sa fonction propre

L'échelon polyvalent peut être retrouvé au niveau d'un département agrandi correspondant aux échelons régionaux les plus courants : la France pourrait, dans cette perspective, comprendre 20 à 25 régions. Tel est d'ailleurs le nombre moyen retenu par les divers projets de réforme. On cons-

tate que pour ce chiffre il est possible de trouver en général des chefs-lieux incontestés jouant déjà le rôle de centres régionaux.

Il serait cependant grave de céder à la tentation de tout enfermer dans ces départements agrandis. Dès et déjà au-dessus de ces nouveaux départements ou région de base il apparaît nécessaire de placer à un niveau plus élevé (1) un état-major léger chargé des liaisons rapides avec Paris, du maintien de l'ordre et des grandes orientations économiques. Une équipe de fonctionnaires détachés des grandes administrations et mis à la disposition du fonctionnaire d'autorité représentant le gouvernement pourrait permettre d'assurer un nécessaire travail de ~~conception~~ ^{de} et synthèse sans engendrer de doubles emplois.

La région de base de 20 à 25 régions représente donc un échelon de gestion qui peut recueillir l'héritage du département actuel. Mais il conviendrait dès 1958 de doter la grande région (8 ou 10) de certains grands pouvoirs "de mission" (tout en se gardant de créer une superposition). L'alternative 20, 10 permettra d'autre part de ménager les transitions, l'évolution dictant en général un élargissement progressif des cadres dans lesquels nous vivons.

b) Nécessité d'une synthèse en particulier pour le développement régional

Le problème est délicat parce que

- d'une part les nécessités économiques ne coïncident pas toujours avec les préoccupations administratives
- d'autre part les régions présentant une certaine homogénéité économique ne s'identifient pas toujours avec le champ d'action des grandes capitales administratives (2). Il faudrait étudier

 (1) Dès 1818 Amaligus d'Halloy écrivait : "La division actuelle de la France en départements ne correspond plus à nos besoins : il faudrait composer de grands départements par la réunion de 2 ou 3 d'entre eux. Mais au-dessus de ces grands départements des régions sont nécessaires dont le chiffre pourrait être 7.

(2) Dans la mesure où pour des raisons administratives Marseille et Toulouse sont choisies comme capitales, les régions de l'Aude et des Pyrénées-Orientales devraient être rattachées à la région économique du Bas-Rhône-Languedoc, c'est-à-dire à la région de Marseille alors que la capitale administrative est Toulouse (du moins pour l'Aude).

ce point avec soin (1).

- les circonscriptions des services à vocation économique (au sens large comprenant par exemple la santé, l'équipement des collectivités locales, l'enseignement technique) ne doivent pas être trop restreintes. L'évolution tendra à faire éclater les limites des programmes : le département est doré et déjà trop étroit : il est vraisemblable que les limites des programmes régionaux de 1956 paraîtront un jour trop restreints et qu'il sera nécessaire de les réunir. Déjà pour l'élaboration de quelques programmes (Nord et Picardie, Rhône et Alpes) on a dû grouper quelques régions. Il est très probable que dans quelques années on s'imposera la vision par grands bassins. On retrouvera alors les éléments prioritaires du relief et de la géologie française : Sud-Ouest, Massif Central, Région méditerranéenne, Bretagne, Bassin parisien, Est et Nord.

- le développement économique bien qu'ayant des impératifs propres (régions présentant une certaine unité) est en grande partie lié aux centres urbains où sont rassemblés les centres de décision, l'administration et le crédit. Les études de planification

(1) C'est ainsi qu'il conviendrait de connaître mieux la géographie des capitaux et pour chaque région (arrondissement ou même bassin plus restreint) pour 100 entreprises le nombre de celles qui ont leurs sièges sociaux sur place : pour les autres une géographie précise devrait être effectuée. En l'état actuel des statistiques françaises cet aperçu ne pourra pas être donné avant 2 ans. (A cet égard on se reportera à la monographie établie par M. Labasse : "Les capitaux et la Région" 1955)

Plus généralement les études de comptabilité économique régionale encore très fragmentaires permettront par un inventaire précis d'apporter des éléments nouveaux d'appréciation (cf. les études de M. BAUCHET, les tableaux économiques : la région lorraine) et les études du S.E.E.F. entreprises par M. LE NOANE ainsi que les travaux de M. JEANNENEY

régionale, américaines en particulier, insistent sur le fait que l'évolution ne fait que renforcer l'interdépendance entre les régions économiques et les grands centres. Il convient donc de prêter la plus grande attention aux choix des capitales et de ne pas trop disperser les efforts. La France ne peut pas se permettre de disposer à cet égard de 22 capitales économiques complètes et il ne conviendrait pas en découpant les régions de renforcer la prétention de certaines petites villes à être des fausses capitales. Dorés et déjà on constate que les relais bancaires (1), les sociétés de développement régional et les sièges sociaux se concentrent en 8,9 ou 10 grandes villes au maximum.

Cette analyse rejoint les conclusions émises au paragraphe précédent concernant les structures administratives. Au-delà des villes chefs-lieux de régions d'administration (au nombre de 20 à 25) il est dorés et déjà nécessaire de prévoir un échelon léger de conception, chargé de mettre sur pied de grands programmes et de surveiller leur exécution. A cet échelon une équipe de grands fonctionnaires (2) comprenant un financier, un économiste, un spécialiste des questions rurales, un urbaniste, etc... devrait pouvoir dessiner les grandes orientations. C'est par ailleurs à ce niveau que devraient être situés les commissaires du gouvernement des sociétés d'aménagement les plus importantes afin de veiller à ce que leur action soit bien conforme aux directions générales décidées à l'échelon national.

c) Réforme administrative et aménagement du territoire

Délimiter des régions, concentrer des services administratifs dans un chef-lieu c'est faire oeuvre d'aménagement du territoire. Parmi les critères d'une réforme la conception que l'on a de l'avenir territorial français est fondamentale.

Et l'on souhaiterait que des programmes plus précis fussent aujourd'hui tracés, qui permettraient d'éclairer les choix : or on doit reconnaître qu'à l'heure actuelle comme l'a si justement remarqué M. CLOSON, aucune étude de l'espace administratif n'est encore amorcée. Il ne semble pas

(1) Le Crédit National envisagerait des correspondants régionaux.

(2) Il s'agirait d'une équipe de fonctionnaires "de mission" et non d'inspection.

d'autre part que le comité de décentralisation des services administratifs ait pu encore élaborer une doctrine constructive : sa jurisprudence semble limitée jusqu'ici aux problèmes de départ et non à ceux de l'implantation nouvelle. En outre les conclusions du Comité d'enquête de 1957 sur l'aménagement du territoire ont suffisamment insisté sur le fait qu'aucun projet d'aménagement national n'avait pu être étudié jusqu'ici. Enfin de nombreux parlementaires ont pu récemment regretter que la loi-cadre qui a pour objet d'adapter les structures françaises à l'entrée dans le marché commun ne contienne aucune disposition sur les problèmes d'aménagement national en liaison avec la réforme administrative.

Il ne nous appartient pas ici de nous substituer hâtivement aux organismes existants et aux divers spécialistes de qui peuvent relever ces techniques nouvelles et de nous prononcer sur un plan précis et sur l'opportunité de concentrer les efforts sur Clermont-Ferrand plutôt que Dijon, ou Nancy plutôt que Metz. Une enquête socio-économique et administrative sérieuse serait nécessaire et le prix de cette enquête serait justifié par les choix fondamentaux que l'on pourrait en tirer. Ne voit-on pas certaines entreprises dépenser parfois des dizaines de millions pour le choix de la localisation d'un quelconque de leurs établissements ?

S'il nous a paru qu'il ne nous appartenait pas de tracer même les grandes lignes d'un plan qui puisse éclairer les décisions du moins est-il possible d'insister sur quelques points.

- C'est à partir de certains centres bien choisis qu'il convient d'envisager les questions d'espace administratif. A la différence des géographes (1) pour qui l'influence du sol est primordiale, ce sont ici les villes et leur rayonnement qui constituent le fondement d'une réforme.

- En ce qui concerne les centres, éventuels chefs-lieux de départements agrandis (correspondant à environ 20-25 régions) les choix peuvent s'exercer sur des villes indiscutées :

Paris	Limoges
Lille-Roubaix-Tourcoing	Clermont-Ferrand
Rouen	Lyon
Caen	Grenoble
Rennes	Marseille
Nantes	Dijon
Poitiers	Strasbourg

(1) Des géographes comme Foncin et Vidal de la Blache ont cependant tout particulièrement insisté sur le choix des villes-centres.

ou discutées

Amiens ?
Le Mans ? Tours ? Angers ?
Besançon ?
Reims ?
Nancy ou Metz ?
Montpellier ?

- Une réforme des limites territoriales des administrations ne devrait pas tendre à favoriser les petits centres mais à concentrer les efforts sur un nombre limité de capitales régionales. Cette proposition est fondamentale ; certains services, en effet, ne peuvent dores et déjà disperser leurs efforts et il est vraisemblable que l'évolution ne fera qu'accentuer cette concentration. Ainsi si Montpellier peut être encore comprise parmi les centres régionaux, déjà certaines fonctions sont situées à Marseille, qui constitue au-dessus de Montpellier la capitale de la région méditerranéenne. Il serait regrettable d'entraver cette concentration à un moment où parmi les hypothèses à prendre en compte figure l'intégration ou du moins la coopération européenne. A cette échelle on remarque que la France dispose d'une capitale congestionnée, Paris et d'un très faible nombre de capitales régionales incontestées (Lyon, Toulouse, Bordeaux, Marseille). Si l'on veut éviter que certaines régions, le Nord ou l'Est par exemple ne soient par trop soumises à des forces centrifuges, il convient de mieux "ancrer" certaines régions par le développement de capitales régionales solides.

Le souci de freiner la concentration de Paris conduit aux mêmes conclusions : seules des capitales régionales complètes pourront résister à l'attraction de Paris : ce sont les avantages que l'on a pu trouver à Paris qu'il convient de transférer sur quelques villes de province. Grâce à une efficace politique d'urbanisme certaines capitales pourraient connaître les avantages de Paris sans en prendre les inconvénients.

- Le problème de la région parisienne doit être traité de manière spéciale avec des solutions appropriées (1). Le problème parisien est en effet le suivant : Sa zone d'influence en tant que capitale régionale s'étend nettement sur une zone qui correspond au bassin parisien au sens large. A l'intérieur de cette

(1) cf. Rapport de M. Viot, présenté au Comité d'enquêtes en 1957 sur l'aménagement de la région parisienne.

zone dans un rayon variant entre 200 et 300 Km, il ne saurait être question de définir des capitales complètes. On a déjà pu observer que la décentralisation industrielle opérée sur Reims est une réussite incomplète et que seuls sont transférés des ateliers "télécommandés" de Paris. Cette décentralisation sans sièges sociaux ne renforce pas les élites locales. Une réforme devra en tenir compte.

Les grandes lignes d'une réforme de la grande région parisienne pourraient, compte tenu de ces observations, être les suivantes :

- L'agglomération parisienne strito sensu (définition urbanistique) devrait disposer d'un statut particulier "intra muros" à l'intérieur de la grande région (trois régions si la région est placée sous l'autorité d'un régime). Sous administrée, cette région parisienne devrait disposer de sous-préfectures plus nombreuses et bien localisées (1). Cette réforme implique une révision des frontières des départements de Seine-et-Oise, de Seine-et-Marne et de l'Oise.
- En dehors de l'agglomération parisienne des centres relais (préfectures des départements élargis devraient pouvoir être choisis autour de l'agglomération et le plus près possible de celles-ci (parmi Rouen, Amiens, Compiègne, Fontainebleau, Chartres, Orléans...))

d) Une administration au service du public

On distingue de plus en plus administration de "gestion" et administration de "mission" (2). Un autre classement, voisin de celui-ci devrait être effectué entre les administrations (ou échelons) de "contact" (avec le public) et les services ne nécessitant pas une liaison fréquente avec les administrés.

Pour les services de contact le canton dans certains cas (conseillers ruraux) mais surtout l'arrondissement paraissent bien adaptés. L'arrondissement correspond à des distances aisément franchissables : il correspond par

(1) 1 sous-préfet pour 300.000 habitants en Seine-et-Oise, 1 pour 20.000 en Corrèze, 1 pour 40.000 dans les Basses-Alpes.

(2) PISANI : "Administration de Mission, Administration de gestion" dans la Revue française de Sciences politiques, avril-juin 1956, p. 315

ailleurs bien souvent à des limites naturelles. Dans la mesure où le département actuel serait supprimé et remplacé par un échelon régional groupant quelques départements, l'arrondissement devrait être maintenu. Les préfectures non choisies comme chef-lieu de l'échelon régional pourraient être transformées en sous-préfectures.

Si une vingtaine de régions devaient dans l'avenir se substituer aux départements, le souci du contact avec le public devrait encore inspirer le choix des chefs-lieux et des circonscriptions. Sans doute avec le progrès technique (postes, téléphone, automobile) cette préoccupation, impérative à l'époque du découpage des départements ou même du XIX^e siècle pourrait être reléguée au deuxième plan : elle est cependant suffisante pour justifier des regroupements que n'imposeraient pas l'efficacité administrative. Ici l'on pense immédiatement à la Justice : il peut n'être pas indifférent au justiciable de trouver la Cour d'Appel là où siègent les chefs régionaux des services publics avec lesquels ses activités professionnelles l'obligent à entrer en relations.

Les administrés ne peuvent que gagner à une remise en ordre générale.

Bien que leurs rapports avec les administrés soient moins fréquents qu'au niveau de l'arrondissement par exemple, les échelons des 20 à 25 régions et leurs chefs-lieux devraient donc être choisis en raison d'une part de leur attractance et de leur rayonnement, d'autre part en raison des facilités d'accès. Des études précises devraient être effectuées sur ce point (1).

Enfin si l'on devait structurer autour de 8 à 10 centres un état-major léger de conception et d'orientation il va sans dire que pour cet échelon le souci de liaisons avec les administrés est inexistant : l'important pour cet échelon, ce sont les liaisons téléphoniques ou radiotélégraphiques avec chacun des centres régionaux d'une part, avec Paris d'autre part.

(1) A partir d'éléments du type :

- l'attraction culturelle
- l'attraction commerciale (zones de chalandise)
- des liaisons téléphoniques
- des liaisons bancaires
- des isochrones de chemins de fer
- des migrations et du sens de l'exode rural

IV - UNE SOLUTION IMMEDIATE

Si une réforme complète ne devait pas être envisagée il semble cependant qu'une solution provisoire soit réalisable, au moindre coût et sans bouleverser les structures existantes.

- en maintenant les frontières départementales actuelles (1) sauf modifications partielles (région parisienne, Isère? ...)
- sans créer d'IGAMIE (et de région militaire nouvelle) mais avec le seul transfert de quelques départements d'une région à l'autre

- en tenant compte des limites actuelles des programmes d'action régionale (2) : "essayées" pendant un an avant leur

(1) Joseph Barthélémy : "Le département est entré dans les moeurs et son existence plus que séculaire a fini par créer des liens, établir des habitudes, canaliser des intérêts qu'il est difficile et hasardeux de briser, de contrarier ou de léser".

(2) En 1958 les données ne sont plus celles de 1918. Malgré tout l'intérêt qui s'attache aux régions économiques, malgré le rôle incontestable de certaines chambres de commerce il est certain que le découpage des régions économiques n'est plus le seul découpage déterminant et n'a plus été considéré comme tel depuis quelques années. D'une part les chambres de commerce ne sont qu'associées à l'effort commun elles n'en sont pas souvent l'élément moteur. D'autre part les régions économiques essentiellement tracées en fonction des nécessités industrielles de 1918 ne sont plus adaptées à la géographie industrielle de 1958 et n'ont jamais tenu compte des problèmes d'aménagement rural. Enfin on remarquera que les textes permettent en la matière une précieuse souplesse pour adapter les régions économiques aux unités choisies : le décret du 28 octobre 1938 précise que "toute chambre de commerce peut également faire partie d'une ou de plusieurs régions limitrophes de celles à laquelle appartient la région. Ce système de la double appartenance est également pratique pour les chambres régionales d'agriculture et les comités régionaux d'expansion qui peuvent être choisis "en deuxième zone".

Actuellement ce sont les nécessités de l'élaboration et de l'exécution des programmes d'action régionale prévus par le décret 55.873 du 30 juin 1955 qui imposent un cadre commun,

(suite de la note p. 50)

adoption, ces limites ont en général recueilli l'adhésion locale et elles coïncident on l'a vu avec la superposition de fait des principales limites de services publics.

Ces limites existantes bien qu'elles ne doivent pas constituer un a priori immuable ont d'ailleurs, du point de vue géographique, une certaine valeur. Chacun des services, pour des besoins propres, à des époques différentes, a choisi relativement librement les circonscriptions régionales pour ses services. On constate que la superposition fait ressortir des unités régionales parfaitement bien découpées (à l'exception de quelques départements) et que ces unités sont conformes au rayon d'action de capitales ou de centres régionaux vivants.

Compte tenu de ce qui vient d'être dit et sans méconnaître, avec Vidal de la Blache, que la vraie solution doit aller au-delà de la superposition de l'existant administratif, il est suggéré de :

- créer à partir des 23 régions de programme des entités administratives de coordination dans lesquelles les administrations harmoniseront leurs limites

- de procéder à ce remembrement sans création de poste (ainsi une administration qui ne disposerait que de 15 échelons régionaux utiliserait les régions de programme en les regroupant dans certains cas)

- d'enfermer les régions de programme à l'intérieur des 9 régions militaires (1) ^{ce qui} permettrait de faire procéder à des arbitrages à ce niveau des grandes régions

(suite de la note p. 49)

et déjà l'existence des régions dites "de programme" déterminées par un arrêté interministériel en date du 28 novembre 1956 (J.O. du 6 décembre, p. 11.649) a conduit des administrations à modifier leurs cadres en fonction de ces programmes (inspecteurs généraux de l'Economie Nationale pour 3 régions) où à l'envisager (au Ministère de la Reconstruction, au Ministère du Travail). Dans la mesure où ces modifications se révéleraient impossibles ou dans le cas où l'échelon régional n'existe pas, les administrations centrales ont désigné un représentant départemental ou ad hoc pour suivre les questions d'un même programme et assurer (sans pouvoir hiérarchique) la meilleure coordination : un texte a été pris dans ce sens par le Ministère de l'Agriculture pour la désignation des D.S.A. (circulaire du 24 novembre 1956) par le Ministère des Travaux publics pour la désignation d'un ingénieur des Ponts-et-Chaussées.

(1) voir p. 51

- de doter la région parisienne d'un statut particulier (région de programme trois igamies)

Telles étaient d'ailleurs les conclusions du Comité central d'Enquêtes sur le coût et le rendement des services publics (juillet 1957)

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

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

Du seul point de vue de l'aménagement du territoire et de l'expansion régionale, le remodelage des circonscriptions des services locaux à compétence pluri-départementale paraît indispensable. Ces services devraient obligatoirement faire coïncider leurs limites, soit avec celles des circonscriptions des IGAMES (actuellement 9) soit avec celles des régions dites "de programme" (actuellement 23) comprises en nombre entier dans les régions d'IGAMIE. Les limites des circonscriptions régionales des différents services devraient être définies par décret et ne devraient pouvoir être modifiées que dans la même forme".

Même si une telle réforme peut apparaître comme incomplète on insistera cependant sur le fait

- que tout regroupement, même imparfait a des vertus propres
- que la réforme permet l'évolution : le département se vider de son contenu dans la région de base : les 25 régions peuvent être de plus en plus subordonnées aux 8 régions

(note (1) de la p. 50)

Non parce qu'elles sont militaires ni qu'elles sont le siège des IGAMIES depuis 1948, mais parce qu'elles correspondent à un autre rayon d'action des grandes capitales régionales.

LE CENTRE DE RECHERCHES ECONOMIQUES ET SOCIALES

A PUBLIE :

- N° 4 (Série V)
Le projet de marché commun européen.
- N° 5 (Série V) Mai 1957 :
Le problème des relations entre le corps médical et la Sécurité Sociale.
- 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.
- 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.
- N° 1 (Série VI) Septembre 1957 :
Du Troisième Plan à l'évolution sociologique de la paysannerie.
- 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 ?
- 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.
- N° 4 (Série VI) Janvier 1958 :
Autofinancement des entreprises et impôt. Les aspects économiques de l'Eurafrrique.
- N° 5 (Série VI) Février-Mars 1958 :
L'aménagement du territoire et l'expansion régionale. (Les institutions : analyse critique)
- N° 6-7 (Série VI) Avril-Mai 1958 :
Les besoins humains dans la vie résidentielle des grands groupes d'habitation.
- N° 8 (Série VI) Juin 1958 :
Introduction à l'étude de l'industrie française des véhicules à moteur. L'automobile.
- N° 9 (Série VI) Juillet 1958 :
Pour une meilleure politique de l'habitat.

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 6°

Le Gérant : Jean BABOULENE

Reproduction interdite sans autorisation.