

# Confrontations

## AFFRONTEMENTS

### RÉFORME ADMINISTRATIVE ET RÉGIONS ÉCONOMIQUES

par S. ANTOINE

L'efficacité économique et administrative des pouvoirs publics français est aujourd'hui commandée par un cadre administratif départemental fondé sur les moyens techniques et les besoins économiques du XVIII<sup>e</sup> siècle, mais sans rapport avec ceux de cette seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Reste à déterminer les objectifs que doit poursuivre toute restructuration administrative. Doit-on donner la priorité à l'efficacité administrative ou au développement économique ? Serge Antoine nous permet de mieux comprendre les positions en présence et de les juger non seulement en fonction du possible, mais aussi des perspectives de la démocratie réelle.



Un décret récent paru au « Journal Officiel » du 11 janvier 1959, puis des informations rapidement démenties quant à la création de nouveaux départements, ont ramené l'attention sur un problème bien souvent débattu en France : celui des découpages territoriaux des Administrations.

Pour faire le point, on doit analyser les deux écoles qui, très schématiquement, divisent en 1959 l'opinion des spécialistes et dont il se pourrait qu'elles soient, en définitive, renvoyées dos à dos au profit d'une motion de synthèse. *In medium stat virtus*, c'est du moins ce qui se passe bien souvent en France.

#### I. — POSITION DES ADMINISTRATEURS

La position de ce que l'on pourrait appeler *l'Ecole Administrative* est assez exactement représentée par les thèses exprimées il y a 10 ans par M. DEBRÉ ; elle consiste au point de départ à constater que l'existence de 90 départements est, du strict point de vue de l'efficacité administrative, gênante. Pourquoi ?

LA GESTION  
DE LA NATION  
FRANÇAISE

EST PARALYSÉE  
PAR L'ANACHRO-  
NISME DE SES

CIRCONSCRIP-  
TIONS  
TERRITORIALES.

LA RÉFORME

1) *Du point de vue des administrés* d'abord, la raison d'être du département, dessiné il y a 150 ans, est de représenter une circonscription où les habitants peuvent se rendre au chef-lieu aller et retour en une journée. Or compte tenu de ce principe, VIDAL DE LA BLACHE, dès le début du siècle pouvait conclure, avec l'avènement des chemins de fer, à la suppression de quelques 30 préfectures. En 1959 à l'âge de l'automobile, les isochrones à partir du chef-lieu permettraient de réduire encore le nombre des départements au point qu'il ne devrait plus en subsister qu'une quarantaine.

DE LEURS  
TRACÉS

2) *Du point de vue de l'administration* ensuite, les départements actuels ont plusieurs défauts : leur tracé tout d'abord est à l'origine de nombreux doubles emplois et parfois même de suréquipements. Donnons-en quelques exemples concrets :

EST  
INÉLUCTABLE.

a) Lorsque par suite de la pénurie d'essence, aux temps de l'affaire de Suez, on dut n'autoriser les déplacements en voiture que dans les seuls départements limitrophes, les courants commerciaux du sud de l'Aisne ont été littéralement coupés puisqu'il était possible mais inutile d'aller à Lille ou Dunkerque alors qu'il était interdit d'accéder à Paris.

b) Autre exemple : 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 : 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 suréquipements. L'existence des départements est responsable de la géographie curieuse de la politique des amendements calcaires, tout comme elle explique en partie l'absence relative d'abattoirs modernes de grande capacité au regard du pullulement de petits abattoirs municipaux parfois distants de moins de 10 kilomètres.

ACTUELLEMENT

c) Comment, du point de vue humain et social, ou du point de vue des transports par exemple, peut-on concevoir une gestion cohérente du bassin minier du Nord à cheval sur deux départements et relevant de deux préfets qui, en définitive, se voient fort peu quand ils ne se supportent pas difficilement ?

DEUX TENDAN-  
CES S'AFFRON-  
TENT ET

d) Comment peut-on sérieusement envisager le jumelage des équipements de petits centres comme Fourmies (Nord) et Hirson (Aisne) dont les rivalités s'accroissent à l'abri de la frontière départementale alors que leur intérêt le plus évident est de s'épauler l'une l'autre.

Le tracé des départements n'est pas seul en cause : leur nombre est trop élevé et leur cadre trop étroit.

PRÉSENTENT  
LEUR PROJET :

La difficulté, l'impossibilité même de réunir à Paris 90 préfets a déjà été évoquée bien souvent et chacun sait que plus l'autorité a de représentants, plus elle se dilue.

Chacun sait aussi, on le sent confusément, que l'existence de 90 départements ne permet, ni de moderniser les équipements, ni de les doter d'hommes de valeur.

On trouvait en 1850, 90 chefs de bureaux de Préfecture sans trop de difficultés, alors qu'en 1959 les conjoncturistes, les agronomes, les chercheurs, les urbanistes, les sociologues du secteur public se comptent sur les doigts de la main. 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.

La dispersion des services départementaux ne permet plus de procéder à leur modernisation. Les services mécanisés (Institut de statistiques, Sécurité sociale, Centres de redevance radio, etc.), savent bien qu'il n'est possible de procéder à cette modernisation qu'avec des échelons plus larges.

De tout ceci on peut conclure à la corrélation inévitable qui existe entre le nombre excessif de départements et l'excès de la concentration administrative. On ne déconcentrera les tâches parisiennes que si des points de chute sérieux sont ménagés en province (1).

De plus, l'existence de 90 départements conduit (plus subtilement, car le phénomène passe inaperçu) à accentuer le déclin relatif de certains départements : on a pu constater que des départements pauvres et mal peuplés sont érigés en voie de garage ou en postes de début, alors qu'on devrait y envoyer en priorité les hommes de tout premier plan. On pourrait concevoir une répartition meilleure en jumelant un département pauvre à un département plus riche. Enfin, on remarquera que la pression des intérêts locaux est souvent en rapport avec l'étroitesse de l'espace administratif.

Telle est schématiquement l'analyse des faits : quant aux perspectives de ce que nous appelons l'Ecole Administrative, elles sont les suivantes :

— éviter tout échelon intermédiaire entre Paris et la Province ; en ce sens l'Ecole Administrative n'est pas régionaliste : l'expérience des Commissaires de la République succédant aux préfets régionaux de Vichy lui semble concluante ; il faut :

— retrouver un échelon polyvalent permettant d'enfermer dans ces frontières le maximum de services.

La projection sur la carte de ces perspectives consiste à trouver, par conséquent, pour la France un nouveau découpage de base : il se situe en l'espèce entre 40 et 25 « grands départements ». Le tracé diffère bien sûr d'un auteur à l'autre : parmi ceux-ci rappelons celui de M. DEBRÉ, présenté il y a quelques 10 ans et dont nul n'est sûr qu'il corresponde à la pensée du Président du Conseil de 1959.

En corollaire de cette création de grands départements, les réformateurs cherchent à retrouver un échelon inférieur de contact avec le public qui, bien souvent, se situe autour de l'arrondissement. La

(1) C'est dans cet esprit que le Ministère de la Construction devait d'ailleurs opérer sa réorganisation.

1°) LES « ADMI-  
NISTRATEURS »QUI PROPOSENT  
UN DÉCOUPAGE

ENTRE

40 ET 25  
« GRANDS DÉ-  
PARTEMENTS »,EXCLUANT  
TOUT ÉCHELON  
INTERMÉDIAIRE

ENTRE

PARIS ET LA  
PROVINCE ;L'ÉCHELON DE  
BASE SERAIT

L'ARRONDIS-  
SEMENT.

fonction de sous-préfet retrouverait ainsi une importance accrue dans un cadre qui, il faut bien le dire, correspond en gros à des pays homogènes.

II. — POSITION DES ÉCONOMISTES

2°) « LES ÉCO-  
NOMISTES »

L'Ecole Economique procède d'une autre vision des choses. Passant à côté du problème du contact quotidien avec le public, elle s'intéresse essentiellement à ce que l'on appelle l'« administration de mission », c'est-à-dire aux grandes décisions parmi lesquelles l'investissement et les travaux neufs tiennent la première place.

QUI PRÉFÈRENT  
CHOISIR

Elle constate ensuite que la géographie administrative est intimement liée à la géographie économique. C'est en partie la géographie administrative qui a conditionné la géographie économique. C'est ainsi que la centralisation parisienne est particulièrement liée à la centralisation politique et administrative du pays. Les chemins de fer et les routes n'ont fait que suivre la prépondérance des légistes du Roi et des ministères parisiens.

UN NOMBRE  
TRÈS  
RESTREINT,

Réciproquement, une administration ne peut vivre que si elle se situe dans un milieu économique vivant. Une administration vivante dans une capitale morte est déjà une administration à demi-morte.

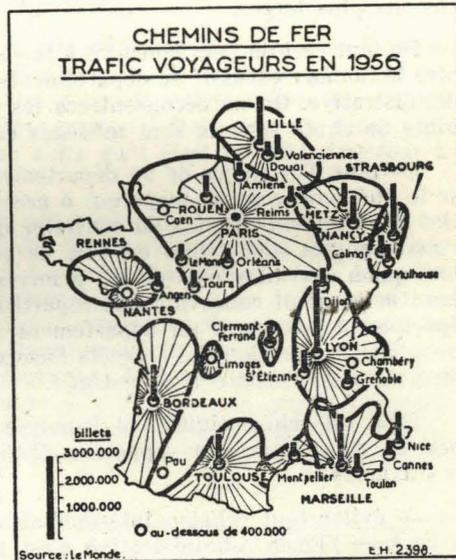
SOIT 8 A 10,

Une soigneuse étude des centres de décision privés, des sièges sociaux, des noyaux de transport et de crédit, des directions de communication et de relation devraient donc précéder toute étude de réforme administrative.

DE « CAPITALES  
RÉGIONALES ».

Enfin, l'Ecole Economique constate qu'il est nécessaire de prévoir des circonscriptions en tenant compte d'impératifs de grande politique comme ceux du Marché commun. Notre pays dispose, en dehors de Paris, de capitales régionales peu solides qui puissent s'opposer aux capitales européennes et il est indispensable, pour ne pas disperser les efforts, de miser sur le développement de certaines d'entre elles.

Compte tenu de ces perspectives, l'Ecole Economique cherche à faire coïncider, par conséquent, la géographie administrative et la géographie économique.



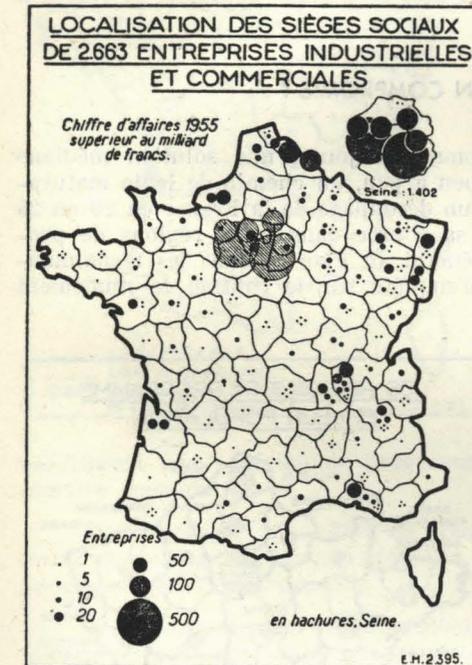
Hypothèse de délimitation des régions à partir du trafic voyageurs

Mais ici deux voies sont ouvertes pour le tracé des régions à partir :

- d'une part, du critère de régions homogènes ;
- d'autre part, du critère de capitales et des pôles de développement.

On peut, en effet, partir de ces deux considérations, parfois contradictoires, pour aménager une circonscription valable.

Les critères d'homogénéité sont à première vue les plus faciles à découvrir et c'est à partir de critères communs de productions agricoles ou industrielles, de géologie ou de terroirs, que les réformateurs ont jusqu'ici opéré.



Cependant, il faut bien constater — et M. KLATZMANN l'a bien montré dans le seul domaine agricole — que les critères que l'on peut utiliser sont loin de se superposer. De plus en plus, la notion de régions tend d'ailleurs à se détacher de ce critère pour se centrer autour de la notion de capitales et de pôles de développement.

Le développement économique est, en effet, en grande partie lié aux centres urbains où sont rassemblés les centres de décision d'administration et de crédit (1). Les études de planification régionales américaines en particulier insistent sur le fait que l'évolution tend à renforcer l'interdépendance entre les régions économiques et les grands centres. Il

convient donc d'apporter la plus grande attention au choix des capitales et de ne pas trop disperser les efforts.

La France ne peut pas se permettre de disposer à cet égard de 40 ou même de 20 capitales économiques complètes et il ne conviendrait pas, en découpant les régions, de renforcer la prétention de certaines petites villes à être de fausses capitales.

D'ores et déjà, on constate que les relais bancaires (2), les sociétés de développement régional et les sièges sociaux se concentrent en 8, 9 ou 10 grandes villes au maximum.

(1) cf. l'étude de M. LABASSE : « Les capitaux et la Région ».  
(2) A titre d'exemple : Le Crédit National de son côté envisagerait également des correspondants régionaux.

CELLES-CI  
SERAIENT  
POURVUES

DE TOUT  
L'ÉQUIPEMENT

NÉCESSITÉ PAR

LES IMPÉRATIFS

DE GRANDE  
POLITIQUE

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

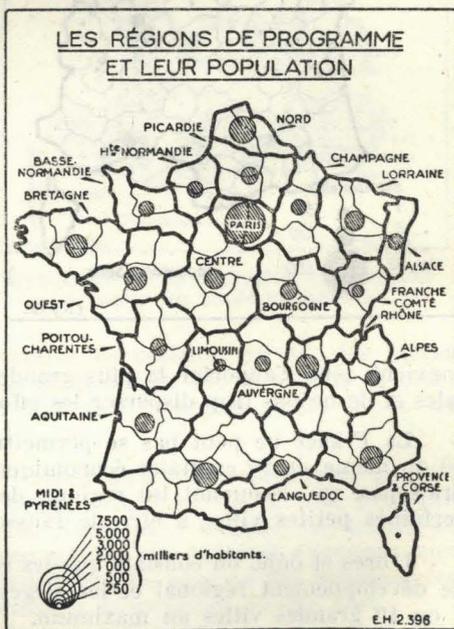
A cet échelon, une équipe de grands fonctionnaires de mission (et non d'inspection) comprenant un financier, un économiste, un sociologue, un spécialiste des questions rurales, un urbaniste, etc... pourrait devoir préparer les grandes orientations. C'est en outre à ce niveau que devraient être situés 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.

III. — UN COMPROMIS ?

Entre ces deux écoles, comme toujours, une solution médiane trouve depuis quelque temps, peu à peu, un chemin de lente maturation. Il s'agit essentiellement d'un découpage de la France en 20 ou 25 régions, découpage qui prend sa source dans les « régions de programme » du Commissariat Général au Plan et dans les recommandations du « Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics ».

Rappelons ce qu'est la « région de programme » : on sait que par un décret du 30 juin 1955 (portant le n° 55873), les pouvoirs publics se sont donnés la mission de rassembler dans un même document et pour un même cadre géographique les grands objectifs à atteindre et les mesures prises ou envisagées pour une période de 5 ans, concomitamment avec le Plan National de Modernisation et d'Équipement. Les programmes d'action régionale complètent le Plan en lui donnant une assise territoriale, et inaugurent pour son élaboration même une procédure de navette entre la capitale et la province que tous les pays, de l'U.R.S.S. à la Grande-Bretagne, pratiquent depuis longtemps.

L'article 2 de ce décret prévoyait donc un travail préalable, celui de définir une région. Il précisait :



ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE RÉGIONAL.

ENTRE CES DEUX PROJETS,

UNE SOLUTION MÉDIANE

S'ÉLABORE,

QUI A PLUS DE CHANCE DE SUCCÈS.

« Ces programmes seront préparés soit dans le cadre du département, soit dans le cadre de la circonscription des Inspecteurs Généraux de l'Administration (IGAME) et Inspecteurs Généraux de l'Economie Nationale (IGEN), soit dans un cadre différent lorsque des facteurs géographiques ou économiques conduisent à s'écarter de ces circonscriptions administratives ».



Un arrêté interministériel du 28 novembre 1956 a déterminé ces régions. Au nombre de 22, ces régions regroupent des départements sans toucher à leurs frontières et elles s'intègrent dans les 10 « igamies » (3).

Une réforme à partir des « régions de programme » présente l'avantage :

— de respecter provisoirement le département en ne modifiant pas ses frontières et en désignant simplement dans le groupe de deux ou trois départements qui

constituent une « région de programme » un préfet chef de file en matière économique.

— de ménager l'évolution de transfert des tâches de gestion au profit de ce nouveau cadre, bousculée, le cas échéant, par quelques suppressions de départements,

— de permettre un regroupement des quelques 80 modèles de circonscription supra-départementales existant en 1959 dans les services publics et qui se chevauchent dans un désordre supérieur à celui de 1789. La technique envisagée et retenue d'ailleurs par le décret paru au J.O. du 11 janvier 1959 consiste pour chaque administration à devoir utiliser comme modèle les « régions de programme », compte tenu du nombre de circonscriptions dont elle dispose pour l'instant. Ce regroupement se trouve pouvoir être opéré au moindre coût du fait que ces 22 régions coïncident précisément avec le commun dénominateur des régions actuellement existantes. C'est cette solution qu'a recommandé en 1957 et 1958 le « Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics ».

(3) à une ou deux exceptions près depuis que les Hautes-Alpes, les Landes et les Ardennes ont en 1957, à la demande du Commissariat Général au Plan et du Comité central d'enquête, changé d'igamie.

LES DÉPARTEMENTS

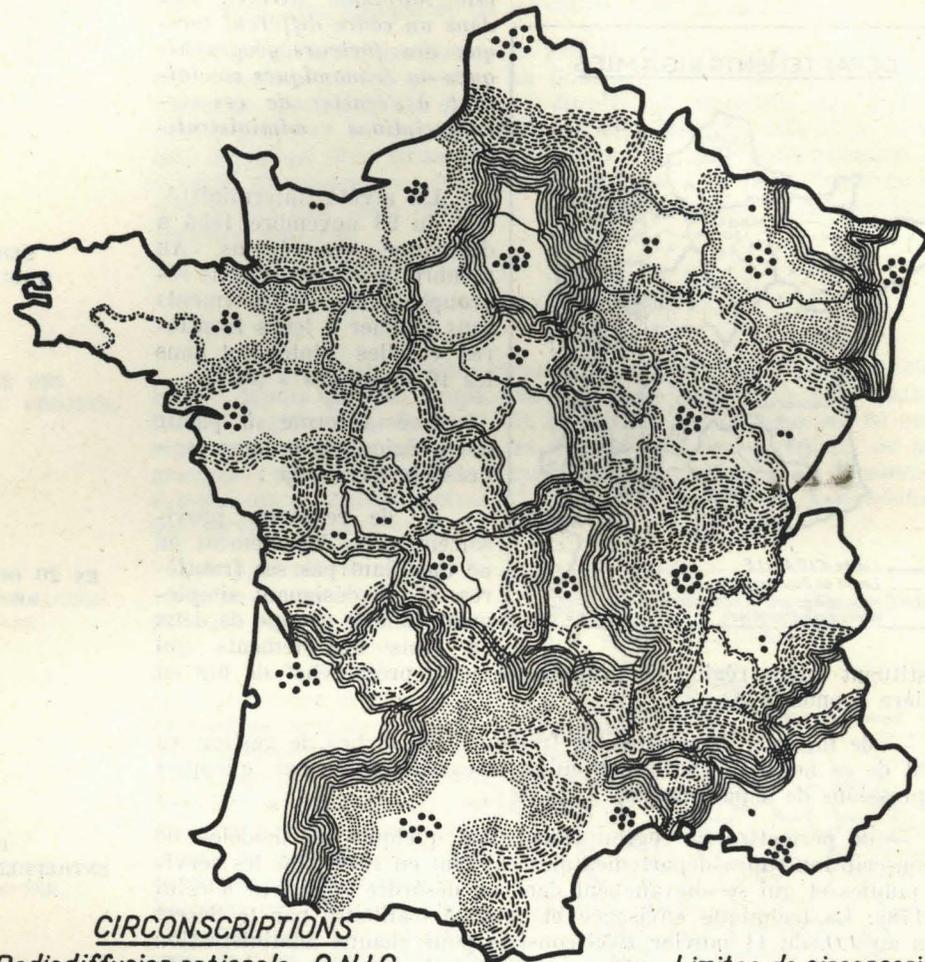
SERONT GROUPEÉS

EN 20 OU 25 RÉGIONS

POUR ENTREPRENDRE

LA RÉALISATION

# SUPERPOSITION DE QUELQUES CIRCONSCRIPTIONS



**CIRCONSCRIPTIONS**

Radiodiffusion nationale - O.N.I.C.  
Régions économiques - Académies - I.N.S.E.E.  
Arrondissements minéralogiques - P.T.T.  
Travail-main-d'œuvre - Sécurité sociale -  
Groupes d'études techniques du Ministère  
de la Reconstruction et du Logement.

• chef-lieu de circonscription

Limites de circonscriptions  
rattachées à :

- { Paris - Bordeaux - Marseille
- { Strasbourg - Clermont - Fd.
- { Rennes - Toulouse - Nancy -  
Rouen -
- Nantes - Lyon - Lille.
- Limoges - Montpellier - Dijon.
- Grenoble

E.H. 2.394.

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 nombreux 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 compétences 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 22) 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.

Telle est, très schématiquement résumée, la position médiane ; plus qu'un compromis elle a ses vertus propres et ménage de façon souple les transitions dans l'extension progressive des cadres administratifs de notre pays. On voudrait que cette étape ne constitue pas un temps d'arrêt et que la création de 20 ou de 22 régions ne cristallise pas l'évolution qui, elle, est déjà au-delà et qui pousse inexorablement 8 ou 10 capitales à pouvoir assumer seules un rôle de capitale complète.

Créer, en 1959, 20 régions fermées et ne pas dès maintenant s'ouvrir résolument sur l'évolution, c'est renouveler le jeu dangereux de Mirabeau qui par doctrinarisme anti-parlementaire de province nous a imposé 90 départements et 38.000 petites communes que nous traînons comme un boulet 150 ans après. Rappelons-nous que dans le débat qui opposait sous la Révolution les partisans des « petites communes » incontestablement plaquées sur les réalités et les communautés existantes (alors), et les partisans des « grandes communes » à l'échelon du canton, ceux qui prévoyaient l'avenir ont été battus. Ne renouvelons pas cette expérience.

## IV. — DÉMOCRATIE ET TECHNOCRATIE

L'agrandissement des échelles de nos institutions, l'élargissement du cadre de notre vie quotidienne sont des nécessités contre lesquelles il est inutile de lutter même si l'on plaide les vertus de l'agora ou du canton suisse. Demandons-nous plutôt comment retrouver, dans cette course qui éloigne les centres de décision de la base et de l'habitant, de nouveaux moyens de contact ? Expliquons-nous.

DE GRANDS  
OBJECTIFS  
RÉGIONAUX

TELS QUE :

AMÉNAGEMENT  
DU TERRITOIRE,

EXPANSION RÉ-  
GIONALE, ETC...

IL IMPORTE  
ESSENTIEL-  
LEMENT

QUE CETTE  
FORMULE DE  
TRANSITION

RESTE  
OUVERTE A  
L'ÉVOLUTION

La commune, dans les grandes agglomérations et même dans les zones rurales, va perdre une partie de sa souveraineté au profit de « districts » ou de syndicats de communes. Qui le regrettera au nom de la technique. Mais comment ne pas constater les dangers de l'avènement à ce niveau d'une nouvelle technocratie, si des formes nouvelles d'information, de sondage, de réunion de quartier ou autres ne sont pas trouvées rapidement.

ET A LA  
DÉMOCRATIE.

Au niveau de la région. Quoi de plus facile, diront alors ceux que l'argument convainc, de créer un conseil régional calqué sur les conseils généraux des départements, soit élu directement, soit désigné par eux. Hâtons-nous de dire que ces sentiers les plus faciles et les plus évidents sont parsemés d'épines, et qu'ils risquent de mener tout droit à la résurrection d'un provincialisme économique que nul n'espère. Aux premières résurgences, aux premières revendications, aux premiers faux pas, les tenants du centralisme parisien prédiront la catastrophe et bloqueront l'évolution. Il faut dès lors être plus imaginatif et prévoir d'autres solutions de contact, soit plus discrètes (des commissions régionales de modernisation, de syndicats de départements), soit plus ouvertes mais tirant leur essence de la représentativité sur le plan national.

S. ANTOINE.

#### BIBLIOGRAPHIE RECENTE

- CONSEIL ECONOMIQUE : **Rapport du 25 novembre 1958** (J.O. du 6 décembre 1958) : « La mise en œuvre des programmes d'action régionale et la notion de région de programme ».
- Jean LABASSE : « Vers une nouvelle géographie administrative », Le Monde, septembre 1958.
- COMITE CENTRAL D'ENQUETE SUR LE COUT ET LE RENDEMENT DES SERVICES PUBLICS : **Rapports**, juillet 1957 et 1958.
- J. VERGEOT et S. ANTOINE : « Un essai d'adaptation des divisions administratives à l'action économique : les régions de programme ».
- E. PISANI : Diverses interventions, notamment aux Journées nationales d'aménagement du territoire.