

BR/LB

MINISTRE DES TRAVAUX PUBLICS
ET DES TRANSPORTS

Service des Affaires Economiques
et Internationales

SAEI N° 2640

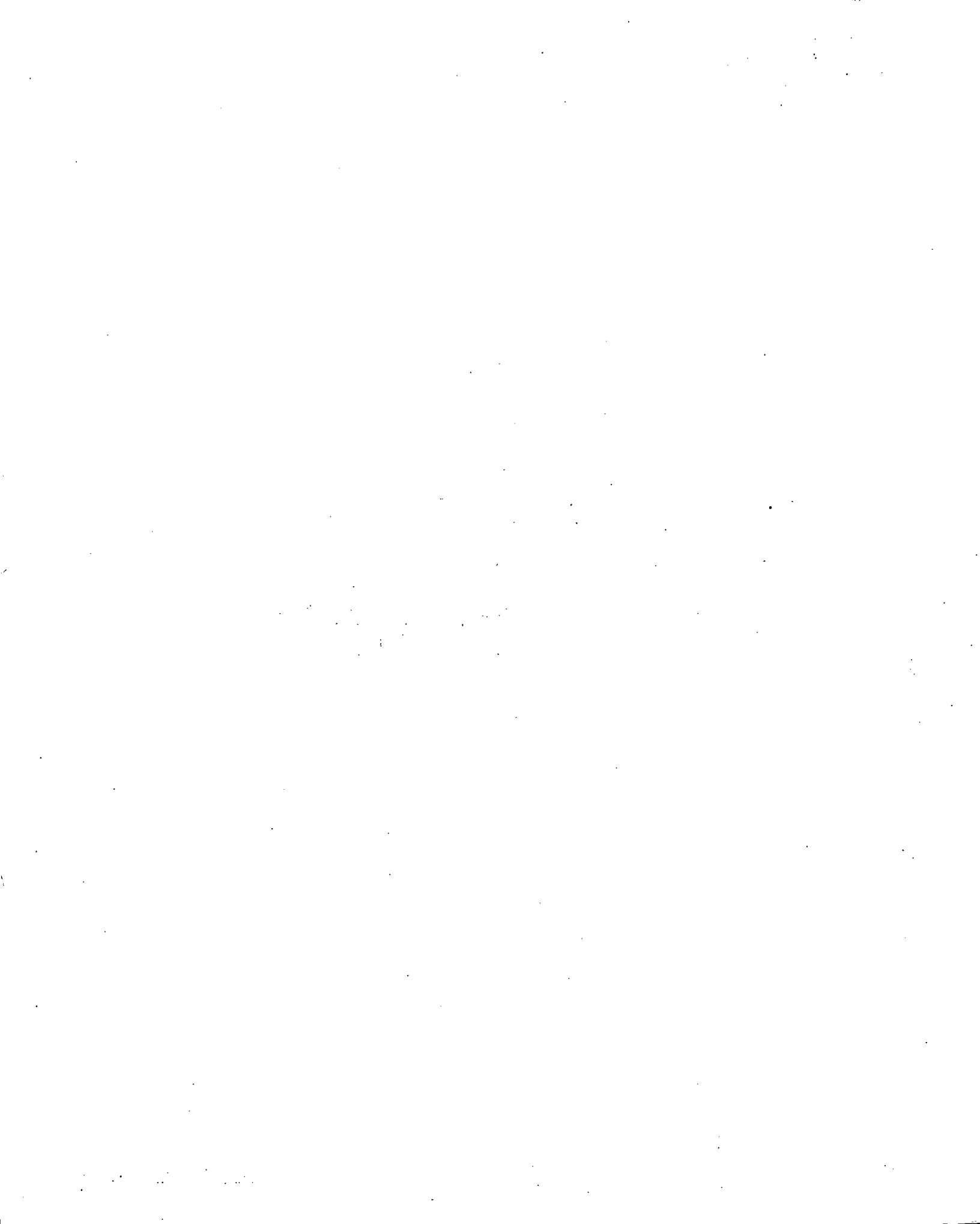
NOTE D'INFORMATION N° 15

LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
DEPUIS LA REFORME DE FEVRIER 1963

Observatoire Economique
et Statistique des Transports
DOCUMENTATION
Pub. n°

CDAT
8859

Octobre 1963.



LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

DEPUIS LA REFORME DE FEVRIER 1963

Il y a trois ans, la première note d'information du Service des Affaires économiques et internationales traitait de la politique de décentralisation industrielle et d'expansion régionale. Plusieurs raisons conduisent aujourd'hui à reprendre le même sujet. C'est d'abord le fait que l'aménagement du territoire est une action vitale intéressant directement tous les responsables économiques, publics et privés, aux échelons national et régional. C'est aussi la réforme, accomplie par le Gouvernement, des structures responsables de l'aménagement du territoire, et l'actualité des études et travaux entrepris, depuis quelques mois, dans le cadre de la nouvelle organisation.

En effet, une série de textes, parus au Journal Officiel du 15 février 1963, a modifié les structures administratives, créant une Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, et une Commission nationale à l'aménagement du territoire.

La première partie de la présente Note contient une analyse des dispositions contenues dans les textes officiels. Une seconde partie est consacrée à l'examen de l'action menée depuis Février dernier par les deux nouveaux organes responsables, l'un, de la conception de la politique d'aménagement du territoire, l'autre, de sa mise en oeuvre, en mettant l'accent sur le domaine particulier des transports.

I - Les nouvelles structures administratives de l'aménagement du territoire -

Aux termes mêmes du rapport au Président de la République qui précède le décret créant une délégation à l'aménagement du territoire, la réforme de Février 1963 ne marque pas un changement d'objectifs, mais une étape dans l'adaptation des structures responsables de l'aménagement du territoire. Malgré les efforts déjà entrepris, les résultats des dernières années restaient insuffisants, et il est apparu nécessaire d'accroître l'efficacité de la politique menée par le Gouvernement. La nécessité d'une réorganisation s'était déjà fait sentir, et avait abouti, en Mai 1962, à l'occasion d'un remaniement ministériel, à la nomination d'un Ministre délégué auprès du Premier Ministre, chargé de l'aménagement du territoire. Les difficultés rencontrées au cours de l'existence éphémère de ce ministère, pour

la mise en place de ses attributions et la définition de son rôle ont été riches d'enseignement. Elles tinrent surtout au fait de la dispersion des moyens mis en oeuvre.

Bref rappel de la situation ancienne -

Un décret (1) avait confié au Ministère de la Construction la responsabilité de la politique d'aménagement du territoire, et la préparation pour l'ensemble du pays, et pour chaque région, avec le concours des ministres intéressés, des plans d'aménagement du territoire. Pour assister le Ministre dans cette tâche, on avait institué (2) un Conseil supérieur du Ministère de la Construction chargé d'étudier notamment les objectifs de l'aménagement du territoire. Au sein de ce Conseil, une section de l'aménagement du territoire était présidée par M. Philippe LAMOUR. Parallèlement, le Commissariat Général au Plan était chargé d'établir, dans une perspective quadriennale, des plans de développement économique et social. Enfin, un Comité des Plans régionaux (3) avait pour mission d'établir des plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire. Pour l'établissement de tels plans préparés en collaboration avec les représentants des collectivités locales, la France avait été découpée en 21 régions d'action régionale ; la plupart de ces plans sont aujourd'hui publiés. Au stade de l'exécution par les divers ministres intéressés, un Comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire jouait un rôle de synthèse et d'arbitrage.

La réforme de Février 1963 -

L'ensemble des textes parus au Journal Officiel du 15 février 1963 a modifié les structures administratives sans aboutir cependant à la création d'une nouvelle administration de l'aménagement du territoire. L'objectif était d'accroître l'efficacité de la politique menée dans ce domaine, en considérant les deux aspects de sa conception et de sa mise en oeuvre. Il a semblé nécessaire, d'une part, d'assurer une meilleure unité de conception et, d'autre part, de renforcer les moyens et procédures de mise en oeuvre des objectifs du plan en matière d'action régionale et d'aménagement du territoire. D'où la création de deux organes nouveaux qui héritent d'attributions déjà existantes, mais diffuses : la Commission nationale de l'aménagement du territoire et la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

.....

-
- (1) - Décret du 23 décembre 1958
(2) - Décret du 9 janvier 1960
(3) - Décret du 31 décembre 1958

A - Le rôle de conception attribué à la Commission nationale de l'aménagement du territoire -

Le Commissariat général au Plan, par un décret modifiant ses attributions, a été chargé de procéder aux études concernant la conception de l'aménagement du territoire et d'intégrer leurs conclusions dans les plans de développement économique et social. Pour remplir cette nouvelle mission, le Commissariat général au Plan est assisté par une Commission nationale de l'Aménagement du territoire. Cette commission recueille les attributions antérieurement dévolues à la section Aménagement du territoire du Conseil supérieur de la Construction. Chargée de la définition des perspectives et objectifs de l'aménagement du territoire à long terme, elle doit aussi participer étroitement à la préparation des plans quinquennaux. De telles dispositions permettent de réaliser l'unité nécessaire entre plan national et aménagement. La procédure d'élaboration du 5ème Plan comportera une innovation : Le Gouvernement soumettra au Parlement un projet de loi portant approbation des principales options commandant ce Plan, "dans le cadre de l'aménagement du territoire". L'application de ce texte impose deux phases distinctes qui toutes deux s'achèvent par un vote au Parlement. La première est consacrée à l'exploration des possibilités et des exigences de l'avenir et à la définition des grandes options qui feront l'objet d'un débat parlementaire à l'Automne de 1964. Dans une seconde phase, il sera procédé à des travaux plus détaillés, sur la base des directives du Gouvernement, et à la synthèse de ces travaux en un projet de plan cohérent, soumis ensuite au Parlement.

La Commission nationale de l'aménagement du territoire a dû se mettre en mesure de mener rapidement les études préliminaires de façon à élaborer, pour la fin de l'année 1963, un avant-projet de directives d'aménagement du territoire. Mise en place le 26 mars 1963, la Commission se compose de soixante-dix-neuf membres, dont vingt-neuf de droit (représentants des départements ministériels, hauts-fonctionnaires, directeurs d'organes nationalisés) et cinquante désignés par le Gouvernement dans un arrêté du 14 février. La présidence de la Commission a été confiée à M. Philippe LAMOUR, ancien président de la Section Aménagement du territoire du Conseil supérieur de la Construction.

Conformément à l'article 4 de l'arrêté qui l'a créée, la Commission nationale a constitué des groupes de travail auxquels sont associées des personnalités extérieures à la Commission, fonctionnaires ou bien n'appartenant pas à l'Administration. Ces groupes de travail, au nombre de six, sont les suivants :

- Groupe I : perspectives générales et régionales de développement
- Groupe II : aménagement industriel du territoire
- Groupe III : aménagement rural du territoire
- Groupe IV : aménagement du secteur des services

Groupe V : armature urbaine

Groupe VI : communications

Chacun de ces groupes organise ses travaux, dans le double objectif évoqué précédemment : définition des grandes options de l'aménagement du territoire, et ensuite travaux plus détaillés pour la préparation du 5ème Plan. Dans le deuxième stade, la Commission nationale engagera des études approfondies en liaison avec les autres commissions du Plan. Des groupes communs pourront être constitués afin que les actions les plus importantes soient examinées d'un point de vue sectoriel et géographique.

A cette tâche de conception de la politique d'aménagement du territoire, le Délégué à l'aménagement du territoire est associé étroitement. Il est l'un des vice-présidents de la Commission nationale ; de plus, membre de droit des Commissions instituées au Plan, il participe à l'élaboration des plans de développement économique et social. Il est enfin vice-président du Comité des Plans régionaux. Cependant, s'il est associé étroitement à la conception de la politique d'aménagement du territoire, le Délégué intervient surtout au stade de sa réalisation.

B - Le rôle d'impulsion et de coordination de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale -

La réforme de Février 1963 n'a pas créé une administration nouvelle. On ne saurait d'ailleurs concevoir une administration chargée d'exécuter toute la politique d'aménagement du territoire. En effet, au stade de l'exécution, presque tous les départements ministériels sont concernés : Construction, Travaux Publics et Transports, Santé, Postes et Télécommunications, Education Nationale... Les décisions concernant les problèmes d'aménagement du territoire continuent d'être prises au sein du Comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire. Cependant, au sein de ce Comité, existe maintenant un fonctionnaire explicitement désigné, responsable : c'est le Délégué à l'aménagement du territoire. Chargé de coordonner les actions respectives des départements ministériels et de surveiller l'exécution des décisions gouvernementales le Délégué doit pouvoir recourir, de façon constante, à l'arbitrage et à l'autorité du Premier Ministre. C'est ce qui explique le rattachement direct de la Délégation au Premier Ministre. Ce rattachement implique pour le Délégué, la responsabilité de tenir informé le Premier Ministre, afin qu'il puisse rendre les arbitrages nécessaires. Le Délégué participe aux travaux du Comité interministériel ; il doit en préparer les décisions et particulièrement remettre chaque année, en temps utile, pour la fixation des grandes masses budgétaires et l'approbation du projet de loi de Finances, un rapport sur les problèmes soulevés par la coordination des investissements prévus par les différents départements ministériels.

M. Olivier GUICHARD a été nommé Délégué à l'Aménagement du Territoire et à l'action régionale, M. Charles FRAPPART, conseiller référendaire à la Cour des Comptes, a été investi des fonctions d'Adjoint au Délégué.

Sans constituer une administration nouvelle, le Délégué dispose cependant de moyens suffisants pour remplir sa mission.

a) Il dispose d'une petite équipe de quinze personnes qui travaillent en étroite collaboration avec lui et entre eux. Composée de chargés de mission issus de divers corps ou administrations (Ponts et Chaussées, Génie rural, Inspection générale de la Construction, Université....) elle s'est répartie les tâches selon les spécialités propres à chacun. Chaque Ministère intéressé à l'aménagement est en liaison avec un chargé de mission responsable d'un secteur défini. Ces liaisons interministérielles sont indispensables au Délégué pour assurer ses tâches de synthèse et d'impulsion vis à vis des actions menées par les diverses administrations techniques. Cette équipe restreinte constitue un état-major sans services et sans moyens d'études propres.

b) Le Délégué peut cependant utiliser les services des Administrations existantes. C'est ainsi que sont mises à sa disposition l'Inspection générale de l'économie nationale, et la Direction de l'expansion industrielle du Ministère de l'Industrie. D'autres services techniques spécialisés et notamment la Direction générale des collectivités locales du Ministère de l'Intérieur doivent lui prêter le concours nécessaire. Mais aucun de ces services ne lui est directement rattaché ou subordonné. Par contre, toutes les commissions ou organismes dont la vocation en matière d'aménagement du territoire ou d'action régionale est interministérielle sont placés auprès du Délégué. Il en est ainsi du Secrétariat permanent pour l'étude du problème de l'eau, du Centre interministériel relatif à l'examen des demandes d'avantages financiers pour les opérations de décentralisation des services ou établissements publics relevant de l'Etat et des établissements ou installations industrielles, scientifiques ou techniques ne relevant pas de l'Etat.

c) L'efficacité de l'action du Délégué dépend également des moyens financiers mis à sa disposition et du rôle qu'il peut jouer au sein des organismes financiers compétents en matière d'aide à l'expansion régionale. A cet effet, la création d'un fonds spécial d'intervention, rattaché au budget du Premier Ministre, permet au Délégué d'intervenir au stade de l'exécution des opérations intéressant l'aménagement du territoire. Les opérations financées par ce fonds sont décidées par le Comité Interministériel sur proposition du Délégué. Le Délégué est, en outre, membre du Conseil de direction du fonds de développement économique et social ; il représente le Premier Ministre au Comité de gestion habilité à octroyer les aides du fonds national de l'aménagement foncier et de l'urbanisme ; il est enfin chargé de proposer au Premier Ministre l'attribution des subventions nécessaires au fonctionnement des comités régionaux d'expansion.

II - Les actions entreprises depuis Février 1963 dans le domaine de l'aménagement du territoire, notamment en ce qui concerne les transports -

A - Les travaux de la Commission nationale de l'aménagement du territoire -

Les travaux de la Commission nationale entrepris depuis Mars dernier, tendent à dresser différentes perspectives d'évolution de la société et de l'économie françaises dans un horizon d'une vingtaine d'années, à reconnaître parmi ces différentes perspectives celles qui présentent le plus d'intérêt au regard d'un certain nombre de critères économiques et politiques, et à établir les directives visant à assurer les évolutions recommandées.

Les premiers travaux de la Commission ont porté sur la définition de ces objectifs généraux et sur l'organisation des travaux. Les méthodes de travail retenues comportent un examen de la situation actuelle et des tendances naturelles d'évolution à long terme. Ces tendances naturelles doivent mettre en évidence un certain nombre de déséquilibres probables qu'il conviendra d'éviter dans la mesure du possible. La Commission entreprendra alors l'étude des facteurs nouveaux (transformations des techniques et des moeurs, décisions d'ordre politique), qui, à long terme, sont de nature à agir sur la répartition géographique de la population et des activités.

Pratiquement, les études ont été réparties dans les six groupes de travail spécialisés de la Commission. Ces six groupes travaillent parallèlement. Des échanges d'informations et des mises au point périodiques assurent la coordination nécessaire des équipes de travail.

De tous les travaux poursuivis, les travaux du groupe de synthèse n° 1 sont les plus importants. C'est le groupe des perspectives générales et régionales de développement et d'aménagement. Ses travaux doivent aboutir à fixer un cadre général servant de référence aux travaux des autres groupes. Pour les mener à bien, le groupe a décidé de recourir à diverses méthodes simultanément : l'une consiste à proposer aux autres groupes des hypothèses de répartition régionale de la population et des activités d'ici 1985 ; une autre consiste à analyser les grandes décisions à prendre ou à envisager à bref délai et à étudier leurs conséquences à long terme sur la répartition territoriale de la population et des activités. Des deux côtés, les études ont été poursuivies depuis quelques mois : la "maquette 1985" dont les projets ont déjà été soumis à l'analyse critique, doit être présentée mi-novembre dans sa forme élaborée. Cette maquette ne comporte qu'une régionalisation sommaire des localisations humaines et économiques. La France est divisée en 3 régions

seulement : France de l'Est et du Nord, France de l'Ouest, Région Parisienne. D'autre part, l'inventaire des principales décisions prises à court terme et engageant l'avenir à long terme s'établit en liaison avec les groupes spécialisés.

Chacun des groupes spécialisés a poursuivi ses travaux en fonction de l'objectif général défini précédemment, mais avec des préoccupations particulières. Ainsi, les groupes n° 2 et 5 effectuent des travaux très intéressants du point de vue des transports. Le groupe n° 2 étudie déjà l'évolution probable des structures de certaines industries lourdes susceptibles d'influencer fortement les besoins de transports massifs de marchandises pondéreuses et les programmes d'équipements portuaires. Le groupe n° 5 en travaillant sur l'armature urbaine, va prochainement définir le réseau des "grandes métropoles régionales" qui va orienter de façon décisive le dessin des grands axes de communication (autoroutes, liaisons ferroviaires rapides, réseau aérien intérieur). Le schéma de travail du groupe n° 6, chargé des communications, a été ainsi défini :

- étudier l'évolution respective des coûts des différents modes de transport et ses conséquences sur leur développement,

- procéder, en liaison avec le groupe de synthèse n° 1 à l'étude des principales décisions à prendre à bref délai en examinant notamment du point de vue de l'aménagement du territoire, les critères de choix relatifs aux investissements qui intéressent certains grands axes de communications,

- étudier les problèmes généraux posés par l'implantation des réseaux de communication.

Les études actuellement en cours concernent d'une part la préparation des informations à fournir au Groupe n° 1 sur les grands axes dits "privilegiés" en raison des facteurs naturels favorables, des équipements déjà en place et de ceux qui seront prochainement réalisés ; et, d'autre part, l'évolution et le rôle futur des différents moyens de communication. Plus tard, seulement, viendront les études relatives au troisième point du schéma de travail c'est-à-dire la projection géographique concrète des études théoriques compte-tenu du schéma général de l'aménagement du territoire ; il s'agira alors d'étudier les besoins au triple niveau : des villes (voies de dégagement, autoroutes internes...) des régions (liaison entre les villes et les centres secondaires), de l'Europe (liaisons avec les pays voisins). Le Groupe n° 6 est présidé par M. GASPARD, nouveau vice-président du Conseil Général des Ponts et Chaussées ; les rapporteurs du groupe sont deux ingénieurs des Ponts et Chaussées en service au Ministère des Travaux Publics et un Ingénieur des télécommunications.

Le Groupe n° 6 doit prochainement étudier deux rapports généraux sur le rôle des transports dans l'aménagement du territoire :

- le rapport d'un groupe de travail présidé en 1961 par M. CLOSON et chargé d'étudier "la valeur instrumentale du point de vue de l'aménagement du territoire, d'actions de longue durée sur les prix de la main d'oeuvre, de l'énergie et des transports

- l'étude de ses deux rapporteurs sur "le rôle des transports dans l'aménagement du territoire".

Ce n'est qu'après ces travaux d'ordre général que le Groupe n° 6 constituera probablement en son sein des groupes de travail plus spécialisés : sous-groupe des télécommunications, sous-groupe des transports de voyageurs, sous-groupe des transports de marchandises. Ces sous-groupes seront chargés d'élaborer sur la base des travaux effectués par les autres groupes, des directives plus précises d'aménagement du territoire qui seront transmises aux organismes responsables de l'élaboration de la politique des transports à long terme, au Ministère des Travaux Publics et des Transports et à la Commission des Transports du Commissariat Général au Plan.

B - L'action de la Délégation à l'aménagement du territoire et l'action régionale -

Sans attendre que soient définies par la Commission nationale les grandes lignes de la politique d'aménagement du territoire la Délégation a mené, dès les premiers mois de l'année, une action effective dans les trois domaines où s'étend sa compétence.

1 - Les investissements publics -

Pour établir le rapport qu'il est chargé de soumettre annuellement au Comité interministériel, sur les problèmes soulevés par la coordination des investissements prévus par les départements ministériels et qui concourent à l'aménagement du territoire, le Délégué dispose de pouvoirs étendus d'investigation. En ce qui concerne le budget de 1964, la préparation du rapport a dû être menée très rapidement, étant donné la brièveté des délais : c'est aux mois d'avril et mai que sont arrêtés par les départements ministériels les programmes d'investissements. Dès cette année, cependant, les contacts pris entre M. GUICHARD et ses collaborateurs d'une part, les hauts-fonctionnaires responsables de l'établissement des budgets d'autre part, ont conduit ces derniers à revoir leur position et réfléchir aux nécessités de l'aménagement du territoire. Pour le Ministère des Travaux Publics et des Transports, c'est M. AUBERT, Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées, membre de la Délégation qui a été chargé de l'examen avec les responsables des grandes directions, des programmes d'investissements prévus, à la lumière des objectifs de l'aménagement du territoire.

Pour certains départements ministériels, ce travail de révision a permis de corriger dès l'année 1964 des erreurs d'orientation dont les répercussions auraient pu être importantes sur le plan de l'aménagement. Pour la première fois, le budget de 1964 sera individualisé par régions.

2 - Les moyens financiers -

Dans ce domaine, l'action du Délégué s'exerce d'une façon directe par l'intermédiaire du fonds spécial créé en février 1963 et d'une façon indirecte par le rôle qu'il joue dans l'attribution des fonds provenant d'organismes financiers compétents en matière d'aide à l'expansion régionale.

Le fonds d'intervention pour l'aménagement n'a pas été institué pour permettre à la Délégation de mener ses propres actions. Mais il doit servir à financer des actions complémentaires d'équipement ou à démarrer plus tôt qu'il n'avait été prévu telle opération devenue urgente. S'il peut parfois servir de raccord entre des programmes mal calculés ou mal coordonnés, on peut espérer que la meilleure coordination recherchée au niveau des grandes masses budgétaires fera bientôt disparaître de tels inconvénients. Les crédits mis à la disposition du Délégué doivent plutôt jouer un rôle d'entraînement et d'amorce. Pour telle opération, le Délégué propose une participation proportionnée aux efforts consentis par un département ministériel ou une collectivité locale. Dans un autre cas, il lance une opération nécessaire, avant qu'elle n'ait pu être inscrite au budget. Pour 1963, les crédits du fonds spécial se sont élevés à 120 millions de francs (1). Plus de la moitié ont déjà été engagés. Certaines des opérations financées concernent le Ministère des Travaux Publics et des Transports. Citons, par exemple, les 20 millions consacrés aux travaux d'aménagement de la R N 113 entre Bordeaux et Toulouse : le fonds d'intervention a permis de doubler le montant des crédits prévus en attendant l'entrée en vigueur du 5ème Plan qui doit inscrire au programme routier des travaux importants sur cet axe, lequel sera plus tard desservi par une autoroute. Citons encore l'action engagée grâce au fonds spécial d'intervention pour le démarrage des travaux routiers sur l'axe transversal breton (R.N. 164 bis).

Au sein des organismes financiers compétents en matière d'aide à l'expansion régionale, l'action jouée par le Délégué a été importante. Elle a permis d'améliorer les procédures d'instruction des affaires, de reviser les systèmes d'aides ainsi que de définir plus clairement les critères retenus et d'en mieux surveiller l'application. Il fallait éviter, par exemple, que certaines aides de collectivités locales n'aillent à l'encontre des buts poursuivis par le Gouvernement.

3 - Elaboration d'une doctrine -

Sur le plan de la réflexion générale, les membres de la Délégation collaborent avec les équipes de travail de la Commission nationale. Ce travail n'est encore qu'ébauché mais l'expérience acquise jour après jour doit permettre de dégager progressivement l'esquisse d'une doctrine française de l'aménagement du territoire.

(1) - Ils seront de 150 millions pour 1964

CONCLUSION -

L'aménagement du territoire est une question plus que jamais à l'ordre du jour. La réforme de Février a donné un nouvel élan aux efforts déjà entrepris. Les travaux en cours prennent, par leur nouveauté, un grand intérêt ; des modifications telles que la régionalisation des budgets et des plans, l'établissement des programmes quadriennaux en fonction d'objectifs à long terme, permettent d'espérer des résultats appréciables.

Ceci souligne l'intérêt pour tous de se tenir informés des conclusions des travaux en cours et de suivre les discussions lorsqu'elles seront présentées à l'Assemblée Nationale. Au niveau de l'administration centrale, les grandes décisions d'aménagement du territoire pourront conduire à infléchir les projets et les programmes existants.

Il appartient aux fonctionnaires en poste dans les services extérieurs de s'informer des travaux menés à l'échelon national et de se tenir prêts à y collaborer dans toute la mesure nécessaire. Le moment viendra, en effet, où les grandes options auront commencé à être prises à l'échelon national, et où il conviendra d'entreprendre des études concrètes à l'échelon régional.

Il apparaît essentiel que tous les services dépendant du Ministère des Travaux Publics et des Transports, et en particulier l'administration des Ponts et Chaussées, participent activement à ces travaux : le plus grand intérêt s'attacherait notamment à ce que les fonctionnaires de ces services soient intégrés, le moment venu, dans les équipes de travail régionales qui seront chargées d'apprécier les besoins des régions en matière de transports et de préparer les programmes d'investissements.
