

# Les aspects socio-politiques de la planification régionale en France

Charles Roig

Volume 43, numéro 1, avril-juin 1967

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1003306ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1003306ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Roig, C. (1967). Les aspects socio-politiques de la planification régionale en France. *L'Actualité économique*, 43(1), 39–65. <https://doi.org/10.7202/1003306ar>

# Les aspects socio-politiques de la planification régionale en France

Le processus de planification en France a connu un développement sensiblement différent de celui qui a été le sien en Amérique du Nord et notamment aux États-Unis. Dans ce dernier pays, il a été constitué principalement par trois types de programmation distincts : une planification physique pour l'amélioration et la conservation de l'environnement et des ressources naturelles dans leur rapport avec le développement urbain ; une planification sociale destinée à accroître l'efficacité des organisations et des institutions consacrées au développement et à l'équilibre du potentiel humain ; une planification économique et financière pour l'emploi des moyens matériels disponibles. Pour l'essentiel, la planification, par ailleurs si peu conforme aux valeurs individualistes dominantes dans la société américaine, s'est développée en réponse au défi qu'a constitué pour cette société le développement rapide et anarchique des zones urbanisées. Deux caractéristiques ont dominé ce développement : d'une part, la décentralisation du pouvoir politique et administratif qui a constitué un frein sinon un obstacle pour les plans ; d'autre part, la professionnalisation des planificateurs qui, si elle a quelquefois favorisé certaines tendances conservatrices, a tout de même permis à la planification de survivre et de s'imposer dans un milieu défavorable.

La planification des cités ou des villes (*city planning*) en tant que manifestation de la planification physique, a été la première à être acceptée comme un élément essentiel du gouvernement local.

Ce n'est que plus récemment que les planificateurs ont découvert et admis que les structures sociales actuelles (notamment en matière de relations interraciales) peuvent constituer des obstacles à la solution des problèmes économiques et physiques. Ainsi se trouva posé le problème de la planification sociale<sup>1</sup>.

En France, la centralisation et la concentration du pouvoir politique et administratif, la puissance des corps de hauts-fonctionnaires, l'étendue et l'influence des idées socialistes et « interventionnistes » autant que des mouvements régionalistes, ont contribué à poser d'emblée le problème de la planification régionale sur un plan social et politique.

Comme la planification nationale établie au lendemain de la seconde guerre mondiale, la planification régionale des années 1950-1960 a été considérée comme une affaire nationale exigeant une stratégie politique en relation avec les caractéristiques et les valeurs propres à la communauté française. La planification ne pouvait être qu'une planification sociale axée sur les remèdes qu'exigeaient les déséquilibres et les aspects jugés pathologiques de cette communauté, en l'occurrence, il s'agissait des déséquilibres géographiques.

Comme point de départ, nous considérerons que la planification en France est un processus permettant de répartir des ressources économiques et financières limitées en fonction des besoins sociaux et politiques jugés primordiaux. Ce processus consiste principalement à établir une série de priorités parmi les investissements publics en vue de maximiser l'intérêt général et d'emporter l'adhésion (au moins passive) des groupes les plus influents et des couches les plus importantes de la population. En matière de planification régionale, les choix essentiels se situent à deux niveaux : premièrement, en ce qui concerne l'importance à accorder à la politique de développement régional par rapport aux autres politiques et aux autres dépenses de l'État ; deuxièmement, en ce qui concerne le type d'équilibre ou d'égalisation que l'on veut réaliser entre les différentes régions.

Les organes politiques et les administrations jouent un rôle essentiel dans la détermination de « la politique d'action régionale et d'aménagement du territoire » (tel est son titre officiel). Il est

1. Anthony Adamson, « Physical Planning and Social Planning », *Planning* 1965, American Society of Planning Officials, Chicago, 1965, p. 185.

non moins vrai qu'un grand nombre d'intérêts privés, d'organisations, de syndicats sont directement concernés par cette politique qu'ils essayent d'utiliser ou d'infléchir à leur profit. C'est cet ensemble complexe de stratégies et de rapports sociaux que nous allons tenter d'analyser en insistant sur l'évolution du système ou plutôt des « systèmes » qui se superposent et interfèrent.

— I —

Une des caractéristiques de l'administration locale française a été la remarquable continuité et la permanence dont elle a fait preuve dans un pays qui connut tant de révolutions, de régimes politiques, de mouvements réformistes et de périodes de réaction depuis le renversement de la monarchie capétienne en 1789. Il n'est pas dans notre intention de retracer cette longue histoire mais tout simplement de rappeler la force de la tradition administrative et bureaucratique face aux tentatives de réforme qui ont accompagné l'institution de la planification régionale.

Pour l'essentiel, le système « traditionnel » français qui a dominé sous les III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques, était le résultat d'une série de compromis réalisés durant les dernières décennies du XIX<sup>ème</sup> siècle. En bref, la République avait concilié la tradition bonapartiste autoritaire et les revendications libérales en reconnaissant l'autonomie politique, juridique et financière des collectivités locales, départements et communes ; mais en la tempérant par le maintien d'une structure étroitement hiérarchisée dont l'armature était le corps préfectoral, et par l'institution d'un contrôle, au titre évocateur : la tutelle. Cette organisation était coiffée par le Parlement et tenue de respecter la loi sous le contrôle d'un juge administratif.

Des structures informelles se créèrent très tôt : l'une d'elles doit retenir notre attention, il s'agit de la pratique qu'au début du siècle on appelait le *députantisme* et qui était une sorte de patronage contrôlé non pas par les partis mais par les élus, députés et sénateurs. Ceux-ci lorsqu'ils étaient dans les bonnes grâces du gouvernement et des bureaucraties parisiennes obtenaient de nombreuses faveurs, telles que des places dans l'administration, des pensions, des subventions, etc., dont ils pouvaient faire profiter leurs amis et



partisans dans leur circonscription. Ces libéralités étaient accordées à titre de récompenses pour un vote ou pour le soutien de la coalition gouvernementale au pouvoir<sup>2</sup>.

Cette pratique n'a jamais complètement disparu des mœurs parlementaires françaises car elle est étroitement liée au rôle de l'élu comme intermédiaire et comme intercesseur de sa circonscription auprès du pouvoir central. Traditionnellement, le « bon » député ou le « bon » sénateur est celui qui rapporte le plus de « faveurs » de Paris. Ces dernières années, les faveurs les plus demandées étaient constituées par des subventions d'équipement et par des investissements concernant aussi bien la voirie que l'électrification ou la construction d'une salle des fêtes. Ce système de répartition des investissements publics faisait une bonne part à l'influence politique et à une sorte d'égalitarisme entre différents notables qu'il était politiquement dangereux de mécontenter. Le résultat était une grande dispersion des investissements entre les quelque 90 départements et 38,000 communes que comptait la France ; c'est ce qui justifie le titre de *saupoudrage* qui était donné à cette pratique.

Pour comprendre l'importance que constitue une réforme telle que l'introduction de la planification dans une structure de ce genre, il convient d'avoir une idée précise de la fonction qui a été la sienne dans la société française; des intérêts multiples qu'elle contribuait à satisfaire, des attentes diffuses mais exigeantes auxquelles elle répondait.

Tout d'abord, cette situation était le produit des attitudes des Français à l'égard de l'autorité politique. Dans ces attitudes prévalaient les valeurs d'une société rurale et orientée vers les problèmes locaux. À cela, il convient d'ajouter une méfiance qui conduit les citoyens à préserver jalousement leur autonomie dans un cadre familial ou communautaire plus ou moins fermé aux interventions extérieures. Cela n'exclut pas cependant un sentiment de frustration qui alimente un esprit revendicatif et agressif vis-à-vis d'un pouvoir qui est toujours débiteur de quelque chose. Ces attitudes ont très probablement des racines historiques lointaines dans une époque

2. Voir Walter Rice Sharp, *The French Civil Service : Bureaucracy in Transition*, New-York, Macmillan, 1931, p. 75.

où la formation de l'unité nationale fut durement ressentie par les collectivités paysannes qui fournissaient une bonne part des impôts.

La démocratisation des institutions du XIX<sup>ème</sup> siècle a permis la constitution d'une hiérarchie de corps élus, conseils municipaux et maires dans les communes, conseils généraux dans les départements, parlement au niveau national. À cette hiérarchie d'organes correspond une étroite solidarité électorale qui existe entre tous ces représentants dans beaucoup de circonscriptions. Un des objets de cette solidarité est le maintien du statu quo, notamment dans le domaine des structures administratives et des pratiques que nous venons d'exposer. Il est difficile de penser que ces élus puissent se mettre d'accord sur quelque réforme que ce soit ; en fait toute réforme apparaîtra et sera dénoncée comme une manipulation ou une manœuvre à but politique.

Ces intérêts conservateurs sont reflétés et protégés par des associations nationales parmi lesquelles l'Association des Maires de France est la plus influente grâce aux liens qui l'unissent à de nombreux députés et sénateurs. Cette Association fut créée en 1907 au moment de la « République des Radicaux » ; encore aujourd'hui, elle est dirigée par une oligarchie conservatrice dominée par des intérêts ruraux. Son état-major est à Paris où il joue le rôle d'un groupe de pression tant auprès du parlement qu'auprès des ministères. De plus, comme cette Association a vocation à représenter toutes les communes de France dont les intérêts sont souvent divergents ou même opposés, l'accord en son sein ne peut se faire que sur le maintien d'un statu quo que personne ne peut modifier sans mettre en péril l'unité de l'organisation. Toutes ces raisons expliquent que l'Association ait été un des opposants les plus acharnés de la politique d'action régionale et d'aménagement du territoire.

Dans les institutions représentatives, c'est le sénat qui est le principal défenseur des collectivités locales et des intérêts agricoles qui y sont sur-représentés, il comporte notamment un groupe très puissant de sénateurs-maires qui sont recrutés dans tous les partis y compris le Parti communiste. Un projet gouvernemental qui porterait atteinte aux intérêts jugés essentiels des collectivités locales, aurait ainsi du mal à passer le cap des navettes dans les deux Chambres. Signalons que cette organisation s'est révélée efficace

dans les régimes politiques où le parlement est le détenteur réel du pouvoir politique, c'est-à-dire sous la III<sup>e</sup> et la IV<sup>e</sup> République. Notamment de nombreuses subventions et de nombreuses facilités votées à Paris permirent aux communes les plus pauvres et de loin les plus nombreuses, de survivre et de préserver les cultures traditionnelles dans une certaine mesure. La V<sup>e</sup> République a tenté d'imposer une politique différente dans ce domaine, la force relative du pouvoir exécutif lui permettait de surmonter les oppositions ou au moins de les contraindre à des compromis.

Il est aussi dans la tradition française que les ministères soient soumis à de fortes pressions de la part des groupes de pression. C'est ainsi que le ministère de l'Agriculture fut longtemps un défenseur vigilant de la classe paysanne et que le ministère de l'Intérieur qui administre le corps préfectoral a toujours ménagé les collectivités locales qu'il contrôle directement ou indirectement. Dans l'ensemble des bureaucraties de l'État, le ministère des Finances a toujours occupé une place à part en raison de la résistance qu'il a manifestée (avec plus ou moins de succès) à l'encontre des pressions extérieures. Pendant longtemps, il a joué un rôle de coordonnateur et de régulateur de l'ensemble du système économique et financier, et ce rôle l'a bien souvent conduit à s'opposer à la démagogie des commissions parlementaires. Actuellement, il demeure la principale autorité en ce qui concerne la politique économique, monétaire et financière. En ce sens toute planification dépend de lui. Mais une chose doit être notée : le contrôle exercé par le ministère des Finances est un contrôle global portant sur l'équilibre budgétaire et financier dans une perspective de lutte contre l'inflation. Le contrôle est moins strict en ce qui concerne l'aspect qualitatif et la répartition des dépenses ; dans ce domaine il existait donc une possibilité de développer un système de planification.

Sur le plan local, l'adaptation de l'administration aux changements sociaux s'est faite par une multiplication des bureaucraties au fur et à mesure que les interventions de l'État se multipliaient dans le domaine économique et social. Entre 1880 et 1945 de nombreux ministères furent créés qui s'étendirent dans les départements par des services extérieurs qui leur étaient directement subordonnés. Ces administrations locales travaillaient dans des domaines spécialisés, gérant et distribuant les fonds publics votés à Paris ; parmi les

plus importantes on peut citer les Ponts et Chaussées, le Génie rural, la Santé et la Population, la Construction et l'Urbanisme, etc.

Cette évolution avait abouti à priver les préfets de leurs anciens pouvoirs lesquels faisaient d'eux les chefs de tous les services administratifs du département. La situation de fait ainsi créée est caractérisée par une absence de coordination et par une rivalité latente ou déclarée entre des bureaucraties concurrentes. Durant cette même période se sont développés des groupes d'intérêts et des associations privées dont une des missions était de défendre l'intérêt de leurs membres en face des bureaucraties locales. Les relations qui s'établirent entre ces groupes et les maires des communes, d'une part, les chefs de services techniques et les préfets, d'autre part, donnèrent naissance à un réseau complexe de commissions formelles ou informelles au niveau du département (on compte jusqu'à 100 et 120 de ces commissions institutionnalisées dans certains départements). Ce réseau de commissions constituait (et constitue encore dans une large mesure) le réseau de travail effectif de l'administration locale par lequel sont distribués les crédits et où se manifeste l'influence des acteurs en présence.

Ce qu'il convient de souligner c'est le caractère fonctionnel de la structure politico-administrative que nous venons de décrire, dans la communauté politique française.

Le résultat du fonctionnement de cette structure fut le maintien des communautés rurales traditionnelles (qui constituent la grande majorité des 38,000 communes françaises) et la domination politique et culturelle des forces, des intérêts et des valeurs rurales dans le pays jusque après la seconde guerre mondiale ; le changement n'a commencé à se manifester que durant les années 1950. De fait, les manifestations de cette domination sont nombreuses dans la politique de l'État, depuis les augmentations successives des droits de douane sur les produits agricoles à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, jusqu'aux négociations récentes dans le cadre du Marché commun. Le coût de cette politique fut d'ailleurs élevé pour la communauté qui fut retardée dans son développement industriel et social.

Le profit politique fut que les communautés paysannes permirent le maintien de la paix sociale et d'un consensus, là où les zones urbaines n'étaient que sources de désordres et de conflits politiques et sociaux. Le niveau des migrations rurales relativement bas en

1900 et 1950 a ainsi permis de diminuer les tensions sociales tout en retardant la modernisation de la France.

De plus, les communes rurales procuraient une base stable pour les partis politiques dont les sections locales étaient dominées par des « notables » dont l'influence reflétait leur position dans le système social local ou leur prestige personnel au regard des valeurs locales. On conçoit que cet équilibre de la communauté nationale soit difficile à détruire et à remplacer.

Il est impossible de comprendre la planification régionale en France (ni d'ailleurs dans les autres pays) sans avoir présent à l'esprit le cadre complexe où elle s'inscrit — celui-ci détermine aussi bien son élaboration que ses méthodes et ses effets économiques, politiques et sociaux. La planification est une mesure socio-politique qui a de nombreux opposants, dont les fonctions manifestes et latentes et les buts sont nombreux. En tant qu'innovation sociale, elle peut s'étendre et s'implanter et devenir la source d'un changement ; elle peut aussi tourner court.

— II —

Le développement de la planification régionale en France est solidaire des changements politiques, sociaux et économiques qui ont modifié les structures traditionnelles ces dernières années. On peut rappeler ce qu'ont été ces changements sans entrer dans une explication détaillée.

Changements politiques constitués par l'avènement du régime gaulliste et l'affaiblissement consécutif de l'ancienne « classe » politique parlementaire, auxquels il faut ajouter la fin de la période coloniale avec la solution de la crise algérienne.

Changements démographiques parmi lesquels l'accroissement considérable du rythme des migrations rurales vers les villes et le rajeunissement de la population ont contribué à bouleverser les politiques suivies en matière de constructions d'écoles et de logements.

Les structures économiques ont évolué de leur côté vers une plus grande concentration des entreprises tandis que la mentalité malthusienne et protectionniste liée aux petites entreprises familiales

et souvent semi-rurales, cédait la place à des conceptions plus dynamiques. Il faut aussi noter le renforcement du mythe de la planification souple « à la française » dans l'opinion nationale.

Enfin, et ce n'est pas le moins important, les attitudes et les comportements traditionnels ont subi des altérations sensibles encore que difficilement évaluables. Les paysans se montrent plus favorables à l'égard de la modernisation de l'agriculture ; le monde ouvrier entre dans une société de consommation ; la classe moyenne croît en importance et en influence.

La conjonction de tous ces facteurs a soulevé des problèmes que la pensée sociale française n'était pas accoutumée à rencontrer. La planification dans son sens le plus large a pu être considérée comme un instrument susceptible de promouvoir le nécessaire développement économique et les aspirations à une plus grande justice sociale.

En fait un mouvement de pensée s'est développé dont l'ambition était d'égaliser les chances de développement économique et social dans l'ensemble du pays par réaction contre l'impressionnante concentration d'activités, de talents et de richesses qui avait fait Paris au détriment du reste de la France. L'ouvrage marquant dans ce domaine fut celui de J.-F. Gravier, *Paris et le Désert français*, publié en 1947.

Le point de départ du mouvement fut la recherche d'un équilibre entre Paris et la province, mais, plus tard cette notion se compliqua ; des lignes imaginaires séparant la France pauvre de la France riche furent tracées le long de la Loire, ou entre Caen et Marseille, ou entre Le Havre et Avignon. Cette conception d'un développement global et géographiquement équilibré de la communauté nationale fut dès le début et demeura par la suite l'objectif de l'aménagement du territoire.

Voici une des premières définitions que l'on peut considérer comme officielle et qui fut donnée en 1950 :

« L'aménagement du territoire ne doit pas être confondu avec les problèmes auxquels il n'est cependant pas étranger. Ce n'est pas un plan de production et d'équipement comme l'est par exemple le plan Monnet... L'aménagement du territoire se distingue du plan de production et d'équipement par le fait qu'il ne concerne pas tant des problèmes de production que des *problèmes de répartition et de meilleure utilisation du terrain*. C'est également autre chose



et plus que l'urbanisme au sens traditionnel du mot : il déborde des plans d'urbanisme parce qu'il pose les problèmes non pas dans le cadre des villes et des agglomérations mais *dans le cadre des régions du territoire national tout entier.* »<sup>3</sup>

Les premières définitions montrent l'incontestable influence de l'École française de Géographie humaine et régionale. Le *but* de l'aménagement du territoire est la réalisation d'un équilibre à la fois démographique et socio-économique dans un cadre naturel et géographique donné. Son *éthique* est humaniste : l'accent est mis sur l'harmonie qui doit régner entre l'homme et le milieu où il vit, il suppose une conception volontariste de l'homme et le rejet du déterminisme géographique. Sa *méthode* est dominée par la géographie empirique ; l'unité de recherche et d'action est la région. Plus tard, il fut considéré comme « un art placé au confluent de la géographie, de la psychologie sociale, de l'urbanisme et de la technologie »<sup>4</sup>. L'aménagement du territoire, tel qu'il est défini par les milieux académiques, fait donc une large place aux sciences humaines et sociales appliquées.

Par la suite la définition fut l'objet de controverses reflétant des intérêts divergents ; on opposa la définition géographique à la définition économique ou technocratique, la conception nationale à la conception européenne, etc.

Quoi qu'il en soit, ces idées ont inspiré le travail de nombreux groupes de recherche et d'action dans les universités aussi bien que dans des organisations économiques et sociales qui furent créées dans certaines villes de province, ce fut le signe d'un renouveau des mouvements provinciaux qui devait conduire à la planification régionale.

La diffusion du mouvement fut également grande dans certains cercles politiques et administratifs où il influença certains leaders et de nombreux hauts-fonctionnaires, notamment parmi les plus jeunes formés à l'École nationale d'Administration. De ce fait, l'aménagement du territoire reçut un soutien non négligeable, mais en même temps il se trouva plus ou moins confondu avec les problèmes de réforme administrative. Le danger était que ce mouvement d'idées

3. Cité par C. Delmas, *L'Aménagement du territoire*, Paris, P.U.F., 1962 (collection « Que sais-je ? »), p. 28.

4. J.-F. Gravier, *Paris et le Désert français*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Flammarion, 1958, p. 183.

ne soit finalement ramené à une technique d'adaptation des structures bureaucratiques existantes. La suite montre que ce danger n'était pas qu'hypothétique.

Au début des années 1950, des comités d'expansion économique furent créés dans de nombreuses villes et départements. Il s'agissait d'associations libres de citoyens dont la composition était variable mais qui comprenaient surtout des universitaires et des entrepreneurs réunis en vue de rechercher des solutions aux problèmes de leur région.

Ce mouvement parti de la province constituait en fait une réponse à une situation plus ou moins critique. Outre l'influence des idées de l'aménagement du territoire, on y trouvait le constat de l'incapacité où étaient les institutions traditionnelles de faire face aux problèmes posés par une expansion économique rapide. Cet échec était le fait aussi bien des administrations publiques que des organisations corporatives victimes les unes et les autres de décennies de routine bureaucratique.

La crise devint plus aiguë au moment où le gouvernement Pinay mit en œuvre une politique de déflation (1952-1953). Beaucoup d'entreprises marginales de province qui survivaient grâce aux surprix et aux liquidités apportés par l'inflation furent obligées de fermer leurs portes. Par la suite, les difficultés assaillirent périodiquement et successivement de nombreux secteurs économiques (sidérurgie, textile, construction navale...) mettant chaque fois en péril l'économie d'une ou plusieurs régions (Lorraine, Alsace, Nord).

À cela il faut ajouter les revendications de plus en plus pressantes des régions qui voulaient sortir de leur état de sous-développement (Bretagne, Aquitaine, Normandie). Le lien est incontestable entre l'extension des crises, la création des comités et le développement des revendications.

La réaction du gouvernement fut dominée par la méfiance et la crainte d'être débordé par la renaissance d'un « provincialisme » politique que préconisaient certains mouvements autonomistes notamment en Bretagne. C'est ainsi que les premières mesures officielles en matière de développement régional furent des mesures de contrôle tendant à placer les comités locaux d'expansion économique sous la surveillance du gouvernement (par une procédure



d'agrément) et du préfet (décret de 1954 repris pour l'essentiel par un décret de 1961).

En 1964, les initiatives locales étaient définitivement disciplinées et canalisées, et un nouveau décret (14 mars 1964) pouvait définir une nouvelle forme de participation des citoyens et des groupes d'intérêts à la politique de développement économique des régions.

Les effets de ce réveil provincial des années 1950 furent divers et contradictoires. En premier lieu, il ranima l'esprit jacobin des dirigeants parisiens conduits à résister au nouveau mouvement et à le contrôler. Mais, d'autre part, il contribua certainement à poser de nouveau le problème politique de la décentralisation ; dans quelques cités les thèmes de l'aménagement du territoire et du développement régional furent repris par des clubs civiques dont l'objectif était le renouveau de la vie politique française<sup>5</sup>. Enfin, et c'est ce que nous allons maintenant analyser, certains thèmes furent intégrés dans la politique d'aménagement du territoire et d'action régionale qui conduisit à l'institution d'une planification régionale dans le cadre du système légal-bureaucratique traditionnel.

La mise en place des institutions de la planification régionale puis le fonctionnement de celle-ci ont posé de nombreux problèmes que les responsables politiques et administratifs ont tenté de résoudre entre 1955 et 1964. Il est possible de regrouper ces problèmes autour de trois thèmes : l'organisation, les méthodes, l'application.

L'organisation destinée à mettre en œuvre la planification régionale devint très vite l'enjeu des luttes d'intérêts et d'influence qui sont sous-jacentes à toute réforme administrative. On peut considérer que le processus de planification revêt deux aspects : tout d'abord, une part d'imagination et de création qui exige la mobilisation de nombreuses spécialités et de nombreux talents en vue d'améliorer les conditions de vie et de travail de la communauté planifiée ; ensuite un côté organique et « politique », dans le sens le plus large de ce terme, mettant en cause la structure du pouvoir dans le système légal-bureaucratique. La planification implique en effet une coordination, laquelle implique à son tour un pouvoir

5. Voir par exemple le rapport présenté par le Club « Positions » de l'Allier aux Assises de la Démocratie, Vichy, avril 1964, et plus récemment une étude du « Club Démocratie Nouvelle » de Marseille, « Les Forces vives et l'Action économique régionale », no 7, mai 1965.

de contrôle qui est susceptible de perturber les hiérarchies en place. C'est ce second aspect qui très vite l'emporta en importance dans l'expérience française.

Dans un premier temps, le gouvernement pensa confier la planification à l'Inspecteur général de l'Économie nationale étant donné l'orientation économique des plans envisagés.

Une autre thèse fut soutenue par le Commissariat général du Plan qui, s'inspirant de sa propre expérience, suggéra que l'on mît en place dans les régions, des états-majors de planification avec des fonctionnaires s'intéressant à ce problème.

Finalement, le système de compromis qui fut adopté favorisa nettement le corps préfectoral. Ce choix suffit à montrer la force de la tradition dans l'administration française. Il convient cependant de signaler les efforts qui furent tentés par des jeunes membres de ce corps pour en renouveler l'esprit et le rendre plus sensible aux problèmes économiques. Il est impossible d'évaluer les résultats de cette entreprise qui semble avoir été de courte durée. Cependant on peut penser que le problème du renouvellement est lié à l'accès d'une nouvelle génération aux postes de commande (ce que tentent d'organiser de nouvelles dispositions statutaires promulguées en 1964). Fait notable : à aucun moment ne fut posé le problème de la création d'une profession autonome de planificateurs comme ce fut le cas aux États-Unis et au Canada pour les *planners*.

Les activités de planification-coordination furent définies aux trois niveaux de l'administration publique que nous décrivons brièvement ci-dessous.

*Au niveau national*, l'organe de décision supérieur est constitué par un Comité inter-ministériel permanent pour les problèmes d'Action régionale et d'Aménagement du Territoire (1960). Une commission spécialisée, la Commission nationale de l'Aménagement du Territoire, est chargée des problèmes de recherche et d'étude auprès du Commissariat du Plan (1963).

Une Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale est également créée auprès du premier ministre en vue de coordonner l'action des ministères et de donner une impulsion dans ce domaine (1963). Cela implique dans une certaine mesure un contrôle de leur travail, ainsi que certaines interventions autonomes financées par un fonds spécial.

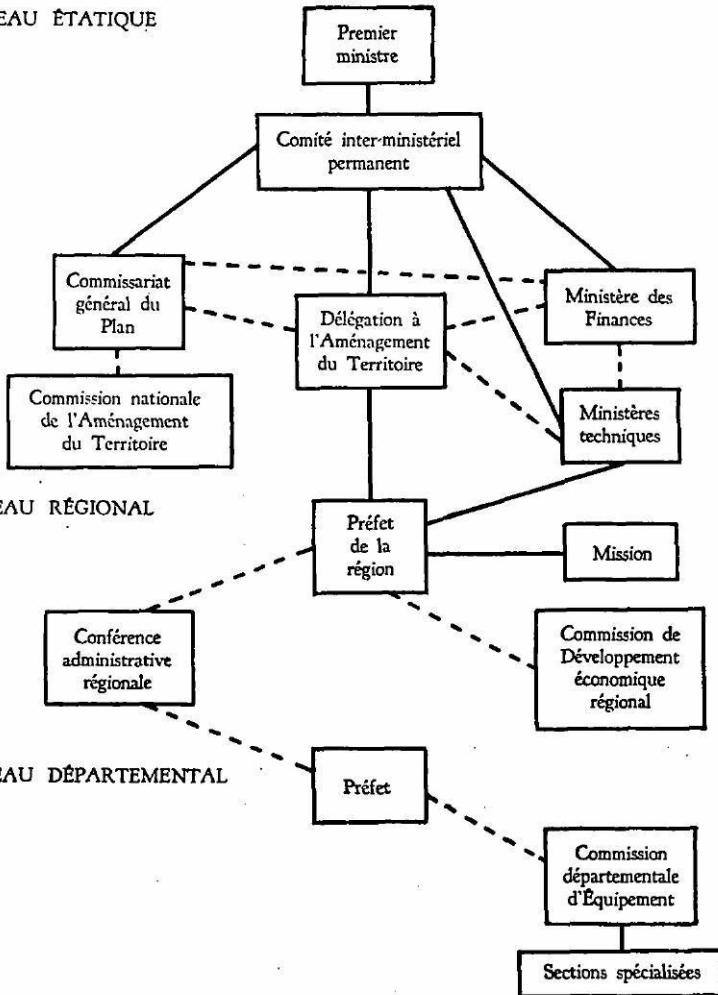
L'organisation formelle de la planification régionale en France

— — — — — rapports hiérarchiques  
 - - - - - attributions consultatives et coordonnatrices

NIVEAU ÉTATIQUE

NIVEAU RÉGIONAL

NIVEAU DÉPARTEMENTAL



*Le niveau régional* a été organisé dans les vingt et une circonscriptions d'action régionale qui existent depuis 1956 et qui réunissent de deux à huit départements.

Depuis 1964, l'organe suprême de la région est le préfet de région qui est en même temps préfet d'un département, encore qu'il soit question de confier les attributions régionales à un fonctionnaire distinct<sup>6</sup>. Il est aidé dans sa tâche par un état-major, la mission, composé de fonctionnaires techniques et administratifs de haut rang.

La Conférence administrative régionale est un organe consultatif où se rencontrent tous les préfets de la région ainsi que les chefs de services techniques régionaux. C'est dans cette conférence semble-t-il que sont élaborés les compromis entre les services et entre les départements.

Enfin, la Commission de Développement économique régional assure la « participation » des intérêts privés locaux. Elle comporte de vingt à cinquante membres répartis dans les proportions suivantes : la moitié des membres représentent des organisations économiques et sociales privées (syndicats patronaux, ouvriers et paysans) ; un quart d'entre eux sont des élus représentant des collectivités locales (maires et conseillers généraux) ; le dernier quart des sièges est attribué à des citoyens désignés par le premier ministre en raison de leur compétence.

Les ordres du jour et les conditions de travail de cette commission sont sous le contrôle du préfet de région qui assure également le secrétariat.

*Le niveau départemental* a été réorganisé afin de rendre effectifs les pouvoirs théoriques des préfets. Pendant longtemps, on s'était contenté d'affirmer la primauté juridique du préfet dans des textes divers allant de la constitution à la circulaire. Ces interventions légalistes furent sans effet sur le système décrit plus haut.

En 1964, on se décida à entrer dans le détail des opérations administratives après plusieurs enquêtes menées sur place et qui avaient révélé les points faibles du système antérieur. En conséquence, les mesures qui suivirent furent dirigées en premier lieu contre l'autonomie de fait des chefs de services spécialisés notam-

6. Déclaration de M. Pompidou, journal *Le Monde*, 21 juin 1966.

ment par l'organisation d'un service du courrier centralisé auprès du préfet et par la mise en place d'un système restrictif de délégations de signature et de pouvoir. Un autre ensemble de mesures fut édicté en 1964 et 1965 en vue de mettre fin au système anarchique des commissions qui s'était développé dans les départements. Le principe est que beaucoup de ces commissions doivent être soit supprimées, soit regroupées dans une Commission départementale d'Équipement présidée par le préfet et dont un tiers des membres est constitué par des fonctionnaires, un tiers par des personnes qualifiées, un dernier tiers par des conseillers généraux et des maires. Tous les membres sauf les conseillers généraux sont désignés par le préfet.

Le second problème à résoudre en matière de planification régionale fut le *problème des méthodes*.

Rappelons à ce sujet que la planification économique nationale instituée en France en 1946 est essentiellement « indicative » c'est-à-dire qu'elle indique les moyens et les choix à faire pour atteindre un résultat déterminé en matière de développement économique et social. Elle « réduit les incertitudes » par une meilleure connaissance de l'évolution du marché national, ce qui fait qu'elle est susceptible d'orienter de cette manière les décisions des entreprises et des individus, mais elle ne leur dicte pas leur comportement. Théoriquement, elle peut agir sur les investissements publics, elle peut user d'incitations financières ou encore négocier avec les entreprises publiques ou privées. En fait, elle se heurte dans tous ces domaines à l'autonomie des agents, et notamment en ce qui concerne les investissements publics, à l'autonomie des ministères. La mise en œuvre de la planification régionale allait révéler l'ampleur de cette autonomie.

Le quatrième plan (1962-1965) insistait sur la nécessité de promouvoir une politique d'équilibre entre les régions, mais jusqu'au cinquième plan (1966-1970) la planification régionale est restée une matière à expériences. C'est donc à celles-ci que nous consacrerons les développements qui suivent.

Depuis 1955, des « Programmes d'Action régionale » plus tard appelés « Plans régionaux » ont été élaborés dans un certain nombre de régions. Ce type de planification fut une réponse directe aux pressions régionales déjà mentionnées, la méthode suivie pour con-

fectionner certains d'entre eux reflète la méfiance et les hésitations des gouvernements de l'époque.

La première procédure adoptée mérite d'être citée parce qu'elle révèle des pratiques centralisatrices et bureaucratiques en France. Un rapporteur était habilité à rédiger un avant-projet de programme par une lettre de mission du président du conseil. Il devait le faire à partir des documents disponibles notamment sur le plan local mais il devait éviter de se rendre sur place afin de ne pas subir des pressions qui auraient altéré son objectivité. L'avant-projet était ensuite soumis à une consultation locale, corrigé au Commissariat du Plan pour être enfin approuvé par arrêté interministériel.

Cette procédure quelque peu caricaturale n'a été respectée, semble-t-il, que dans un cas : celui de la Bretagne. En général, les rapporteurs, membres des grands corps de l'État, se mirent en rapport avec les autorités locales et utilisèrent la documentation fournie par elles. De même, les consultations locales, au début très limitées, se développèrent peu à peu.

En 1958, une nouvelle formule fut mise au point qui prévoyait en premier lieu l'élaboration d'un avant-projet, suivant un modèle défini d'avance. Cet avant-projet était discuté à Paris en présence des préfets et des inspecteurs généraux de l'économie nationale intéressés. En second lieu, une consultation locale était organisée par la Conférence interdépartementale qui était le prédécesseur de l'actuelle Conférence administrative régionale. Enfin le projet était mis au point par le Comité des Plans régionaux du Commissariat du Plan et approuvé par décret après un certain nombre de consultations.

Cette procédure permit de varier les méthodes, de faire intervenir dans leur préparation de multiples organismes tels que sociétés privées et instituts d'universités, de détendre les rapports entre les administrations parisiennes et la province. Toutefois, les résultats ainsi obtenus furent minces.

Les plans régionaux permirent tout au plus de révéler l'insuffisance de la documentation existante et de faire prendre conscience de l'ensemble du problème aux responsables parisiens. Pour le reste ces plans étaient des inventaires de besoins et des exposés littéraires plus que des instruments de choix et d'action.

En 1962 une nouvelle méthode de planification régionale fut définie sous la responsabilité du Commissariat général du Plan. Cette méthode est celle des « tranches opératoires » plus tard appelées « tranches régionales ». La nouvelle procédure marque une volonté très nette de passer à l'action : les tranches ont la même signification et la même valeur que le plan national, elles ont pour but d'établir un échéancier des opérations et un ordre de priorité, enfin, elles fournissent des indications sur le mode de financement. Autrement dit, elles sont une partie intégrante du plan national dont elles constituent la projection géographique. La conséquence est que les enveloppes financières sont communiquées aux régions par les organes centraux.

La méthode est beaucoup plus élaborée que celle qui est exposée plus haut. On peut y distinguer trois caractéristiques. La première est la distinction qui est faite entre trois catégories d'investissements publics : ceux qui sont individualisés au niveau national (autoroutes, universités, etc.), ceux qui sont à caractère régional et qui sont individualisés dans les tranches régionales (établissements d'enseignement du second degré), enfin ceux qui ont un caractère départemental dont le montant est fixé dans le budget annuel de l'État et des collectivités locales (logements, classes des écoles du premier degré...). La seconde caractéristique est le système de consultation qui est institué entre les différents niveaux de planification à propos de tous les types d'investissements. La troisième et dernière caractéristique de cette procédure est qu'elle ne confère aux instances locales qu'une liberté surveillée et conditionnelle en ce sens que la décision finale appartient aux autorités centrales surtout au niveau de l'exécution financière.

Le dernier point à examiner est celui de l'*application du plan* à travers les tranches régionales que nous venons de définir. Étant donné le caractère récent de cette réforme, les informations que l'on possède dans ce domaine sont réduites et plutôt théoriques.

La réalisation des tranches régionales dépend principalement des dépenses budgétaires et de leur répartition entre les régions, d'où l'importance du contrôle exercé à ce niveau au moyen de la procédure de régionalisation du budget de l'État<sup>7</sup>. Il s'agit là de

7. *La régionalisation du budget de l'État et l'Aménagement du territoire 1966*, Notes et Études documentaires, 7 décembre 1965, no 3243, Paris, la Documentation française.



l'une des attributions les plus importantes confiées à la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale.

Sur la base des informations financières ainsi recueillies, il semble que deux types de politiques soient envisagées. L'une est une *politique d'égalisation* appliquée à certains investissements publics, par exemple, en matière de santé publique, d'éducation et de culture. Dans ce domaine, le problème essentiel est celui que pose la négociation avec les ministères intéressés des critères de répartition (les « clés ») des fonds publics entre les différentes régions. Beaucoup de ministères ont leur propre « clé » de répartition fondée sur des routines politiques et bureaucratiques alors que les nouvelles « clés » prennent en considération les données démographiques disponibles. Il est probable que pendant longtemps le résultat des négociations dans ce domaine sera un compromis liant plus ou moins le ministère intéressé.

L'autre politique est une *politique sélective*. Elle implique le choix d'investissements particuliers en vue de développer une activité donnée dans une région ou dans une cité. Cette politique s'applique aux investissements les plus spécialisés tels ceux qui concernent la recherche scientifique et qui doivent être concentrés dans les grandes villes. Elle s'applique aussi à des actions individualisées tels que le développement du complexe touristique du Languedoc-Roussillon ou l'équipement de métropoles d'équilibre. Ces actions alimentées par un fonds spécial peuvent être à la base d'innovations intéressantes dans la mesure où elles sont indépendantes des structures traditionnelles et où elles peuvent susciter de nouvelles structures.

### — III —

Il est bien difficile d'avoir une idée même approximative du résultat qu'auront toutes ces réformes étant donné le nombre de variables dont il faudrait tenir compte. Ce que l'on peut faire par contre c'est essayer de formuler quelques appréciations critiques et de dégager quelques hypothèses.

En premier lieu, il convient de souligner les limitations qu'a subies la planification du fait de son insertion dans une structure légale-bureaucratique du genre de celle que nous avons décrite en



commençant. Certaines de ces limitations sont dès maintenant évidentes, et résultent du contenu même des textes de réforme, d'autres sont probables mais ne se révéleront qu'au cours de la mise en œuvre et de l'application des mesures de planification. Nous laissons de côté ces dernières pour n'envisager que les premières qui sont soit le résultat de compromis que les réformateurs ont été obligés d'accepter, soit la manifestation d'une auto-limitation destinée à ne pas soulever des oppositions susceptibles de faire échec à l'ensemble du projet.

Notons d'abord que la planification régionale n'est prévue que dans un domaine limité comprenant uniquement des investissements publics. Ceci est normal dans un pays de libre entreprise mais n'en constitue pas moins une hypothèque très lourde pour le développement régional d'autant plus qu'on ignore quel sera l'effet réel des mesures d'incitation ou d'impulsion qui sont prévues<sup>8</sup>.

En ce qui concerne les administrations elles-mêmes, nombreux sont les signes que rien d'essentiel n'a été changé pouvant toucher leur structure ou leur fonctionnement. Cela fait d'ailleurs partie d'une politique délibérée destinée à éviter la levée de boucliers que ne manquerait pas de provoquer une réforme jugée trop « révolutionnaire ».

Cette politique de prudence est perceptible dans l'ensemble des mesures que nous avons analysées et surtout dans les omissions.

L'un des buts de la réforme est de créer un échelon régional répondant à un certain nombre de conditions requises par une modernisation du système administratif : créer une circonscription modèle pouvant servir de base à l'harmonisation de circonscriptions de tous les services extérieurs de l'État ; créer une unité territoriale suffisamment vaste pour permettre une application efficace des attributions déconcentrées par le gouvernement ; enfin, créer un centre de décision « neuf » et dégagé de toute contrainte héritée de la tradition administrative française. Tels étant les objectifs, on s'aperçoit à la lecture des textes d'application que la région ne constitue pas une collectivité publique nouvelle, que le départe-

8. La politique de décentralisation industrielle a subi de nombreuses fluctuations que nous n'abordons pas dans cette étude. Il semble qu'elle ait réussi à ralentir la concentration des entreprises à Paris, mais elle n'a cependant pas renversé le courant au profit des régions les plus défavorisées surtout si elles sont éloignées de la Capitale.

ment reste « la cellule de base de l'organisation administrative française sur le plan local ». Voilà qui est susceptible de satisfaire la plupart des préfets mais qui ne facilite pas la tâche du préfet de région en face de ses collègues.

Il semble qu'au moment de la rédaction des décrets du 14 mars 1964 on ait eu tendance à oublier les prérogatives traditionnelles de l'administration des finances. Celle-ci n'apparaît, représentée par le trésorier-payeur général de la région, que comme l'une des parties à la Conférence administrative régionale. En revanche, si on se réfère à la circulaire d'application du 24 avril suivant, on s'aperçoit qu'entre temps le même trésorier-payeur général est devenu un des personnages essentiels du nouveau système ; un paragraphe entier est consacré à son pouvoir consultatif lequel est exercé par un avis écrit figurant au dossier des propositions établies par le préfet. Cet avis porte aussi bien sur l'aspect financier que sur la « rentabilité économique » des opérations envisagées.

Ces exemples montrent à quel point ont été ménagées les « puissances » traditionnelles de l'administration française : les corps de fonctionnaires.

Sur un plan politique plus général, la réforme devait constituer une étape en vue de décongestionner les administrations centrales et de transférer certains pouvoirs aux autorités locales. Des mesures de déconcentration sont d'ailleurs intervenues et peut-être seront-elles maintenues ? En fait, le processus de planification, par lui-même centralisateur, constitue dans le cas français un instrument nouveau de contrôle pour les autorités centrales qui disposeront d'informations plus nombreuses et plus rapides sur les activités locales. Une certaine autonomie de fait dont bénéficiaient celles-ci en raison des informations qu'elles détenaient, se trouve réduite d'autant.

Un autre but de la planification était de démocratiser l'administration en créant des structures de participation pour les grandes catégories d'intérêts privés. On sait les motifs réels qui ont inspiré l'intervention des pouvoirs publics dans ce domaine. Le résultat est qu'aucune doctrine cohérente n'a été formulée. Les commissions de développement économique régional réunissent des « représentants » plus ou moins intéressés suivant les problèmes traités. Leur nombre est fixé d'après un dosage préétabli qui ne favorise

pas les plus concernés (les élus locaux), mais on applique une procédure parlementaire de vote par tête, ce qui n'a pas beaucoup de sens. Peut-être ne recherchait-on que les apparences d'une procédure démocratique ? De toute manière, il ne s'agit que de voter des avis.

Nous croyons avoir décelé l'indice sérieux d'obstacles à caractère politique (dans le sens large du terme) venant limiter d'emblée un processus de réforme. Le lecteur aura pu constater le rétrécissement progressif d'un mouvement de réforme parti d'un courant régionaliste, repris par un gouvernement jacobin et appliqué par une administration dont les possibilités d'adaptation semblent limitées.

Sans faire de prophétie, on peut dès maintenant prévoir les deux voies extrêmes qu'est susceptible d'emprunter le processus réformateur dans l'avenir. On peut supposer d'abord une volonté persistante de la part des gouvernements voulant conduire jusqu'à son terme une réforme profonde. On peut penser que dans ce cas ils seraient amenés à s'appuyer sur des forces nationales favorables au changement et susceptibles de tenir en échec les forces de résistance. Cela supposerait un profond bouleversement de notre structure socio-politique sans garantie sérieuse de réussite.

Une autre voie extrême serait la dégénérescence du nouveau système jusqu'au stade où il ne serait plus qu'un contrôle ou un échelon bureaucratique supplémentaire, sans pouvoir de coordination réel.

Ce genre d'extrapolation est purement gratuit car il est impossible de prévoir tous les effets directs et indirects d'une mesure de ce genre. On en est donc réduit à conjecturer l'évolution future en tenant compte de tous les éléments susceptibles d'interférer dans cette évolution et de l'infléchir dans un sens ou dans un autre.

C'est ce que fait Michel Crozier lorsqu'il souligne les possibilités d'action qui sont ouvertes au Commissariat général du Plan. Par le crédit et l'influence qu'il s'est acquis auprès des administrations publiques, il peut pousser celles-ci à adopter de nouvelles méthodes en leur posant des problèmes dans une perspective de synthèse qu'elles sont incapables d'adopter. « Devant leur inertie, il constitue lui-même des instruments provisoires de remplacement. La menace de dessaisissement que ces entreprises impliquent est géné-

ralement suffisante pour obliger les administrations à se préoccuper sérieusement du problème. Souvent alors, elles se décident à faire contre le Plan ce qu'elles avaient refusé de faire avec lui... »<sup>9</sup> Cette hypothèse conduit à la formulation d'un modèle de changement par interaction entre les forces de changement et les forces de résistance.

On peut imaginer un autre modèle faisant intervenir l'accès aux postes de responsabilité d'une nouvelle génération de fonctionnaires qui devraient théoriquement favoriser la diffusion de conceptions administratives nouvelles.

Certaines tendances qui se manifestent au niveau du système légal-bureaucratique que nous avons schématisé au début de cet article, suggèrent une évolution plus globale faisant intervenir des variables plus diverses et plus complexes mais pouvant déterminer un nouveau type de planification régionale. C'est cette évolution, dans une large mesure virtuelle, que nous allons tenter d'esquisser. Sa caractéristique générale est qu'elle est susceptible d'aboutir à un nouvel équilibre politico-administratif entre des bureaucraties étatiques mieux coordonnées, d'une part, et des pouvoirs locaux mieux adaptés, d'autre part.

Les tendances qui se manifestent au niveau des pouvoirs locaux sont encore diffuses, mais elles peuvent se ramener à deux principales.

La première est l'apparition d'un *nouveau type de leaders* orientés vers l'innovation et l'action, et élus en raison des objectifs et des buts qu'ils proposent à la communauté. Les attitudes et les rôles ainsi créés représentent une nette rupture avec le passé, en rapport avec les nouveaux problèmes démographiques, économiques et sociaux qui se posent à la société française. La nature des problèmes à résoudre explique aussi que ces leaders se soient manifestés d'abord parmi les maires des communes urbaines qui avaient à assumer la délicate mission de stimuler, coordonner et organiser l'action des administrations étatiques ou locales dans leur cité. Nous avons souligné ailleurs l'importance que nous attachons à ce phénomène<sup>10</sup>.

9. M. Crozier, « Crise et renouveau dans l'administration française », *Sociologie du Travail*, juillet-septembre 1966, pp. 243-244.

10. Voir C. Roig, *L'Administration locale et les changements sociaux*, dans le cahier no 135 de la Fondation nationale des Sciences politiques, Paris, Armand Colin, 1964, pp. 64 et suiv. ; « Théorie et Réalité de la Décentralisation », *Revue française de Science politique*, juin 1966.

Ce sur quoi nous voudrions insister ici, ce sont ses implications au niveau de la planification, implications dont n'a pas tenu compte la réforme administrative de 1964. Premièrement, ce type de leader tend à s'étendre et à prendre une valeur symbolique indépendante de l'orientation politique affichée par les élus municipaux. Par exemple, les élections municipales de Lyon, de Grenoble et tout dernièrement de Brives, où un leader « apolitique », un leader de gauche et un leader gaulliste l'emportèrent respectivement, dénotent une tendance nouvelle dans l'attitude des électeurs français à l'égard des pouvoirs locaux. Deuxièmement, le prestige et l'influence des maires des grandes cités en font des interlocuteurs et des négociateurs que ne peuvent ignorer ni les administrations, ni le pouvoir politique central que ce soit sur le plan électoral ou sur le plan de la répartition des investissements publics.

La seconde tendance qui nous paraît digne d'être notée est la tendance à la *rationalisation des initiatives locales* compte tenu de la situation nouvelle qui se crée actuellement en France. Les essais dans ce domaine sont aussi divers qu'incertains. Sur le plan national se crée un « comité de liaison et d'information » des maires des grandes villes dont l'objectif officiel est de définir une politique d'urbanisation adaptée aux besoins nouveaux, indépendamment de l'appartenance partisane de ses membres<sup>11</sup>. Quel que soit l'avenir de cette tentative, il convient de noter la rupture qu'elle constitue par rapport à l'égalitarisme entre toutes les communes que représente l'Association des Maires de France. Sur le plan local, les initiatives constructives sont plus timides en raison du respect porté au principe de l'autonomie communale, mais dans ce domaine les interventions autoritaires ou les mesures d'incitation prises par le pouvoir central sont un facteur d'évolution car elles obligent les maires à rechercher des solutions efficaces pour la coordination de leur politique de développement. Une solution peut résider dans la création de *services de planification intercommunaux* avec l'aide des universités et des unités de recherche locale<sup>12</sup>.

11. Voir le journal *Le Monde* des 13, 14 mai et 1<sup>er</sup> juillet 1966.

12. La gestion de ces services peut être confiée soit à un syndicat intercommunal (organisme public) soit à une association privée. De toute manière, d'autres formules, plus efficaces que celles qui se développent actuellement dans un certain nombre de villes, devront être trouvées notamment en vue de permettre le recrutement du personnel compétent et spécialisé qui est nécessaire.

Parallèlement à ce mouvement local, se développe à l'échelon national une nouvelle conception de la planification fondée sur la primauté du fait urbain et non plus sur une réforme administrative pour laquelle la planification régionale n'est qu'un moyen. Le nouveau vocabulaire est significatif où dominant des expressions telles que : « planification urbaine », « armature urbaine », « métropole régionale ».

Ces termes traduisent une nouvelle vision de la communauté nationale non plus comme une juxtaposition d'unités administratives indifférenciées, mais comme une structure qui évolue vers une plus grande complexité et vers une différenciation croissante des fonctions sociales et économiques articulées autour des principaux centres urbains.

La définition de huit métropoles régionales est une illustration de cette nouvelle approche. Ces métropoles doivent constituer le support d'une politique tendant à restaurer la vie urbaine de la province et à créer des contrepoids à la région parisienne. Ces « métropoles d'équilibre » sont : Lille-Roubaix-Tourcoing (870,000 habitants), Nancy-Metz-Thionville (1,100,000 habitants), Strasbourg (420,000 habitants), Lyon-St-Étienne (1,500,000 habitants), Marseille-Aix-en-Provence (920,000 habitants), Toulouse (360,000 habitants), Bordeaux (530,000 habitants) et Nantes-St-Nazaire (500,000 habitants).

Autour de ces métropoles s'articule tout un réseau urbain constitué par des villes de moindre importance. Les idées dominantes sont celles d'un développement interdépendant de toutes ces unités urbaines, et de leur intégration socio-économique par la recherche et la définition des fonctions de chacune d'elles<sup>13</sup>. Cette nouvelle conception de l'armature urbaine doit permettre de préciser les critères de répartition des types d'équipement et d'investissement appropriés à chaque situation.

Le Commissariat général du Plan a utilisé cette conception pour définir une procédure de planification urbaine possédant ses caractéristiques

13. Voir *La Croissance urbaine et les Problèmes d'urbanisation*, Notes et Études documentaires, 16 juillet 1965 ; cette brochure reproduit l'essentiel du rapport de la Commission nationale de l'Aménagement du Territoire sur les problèmes urbains (21 septembre 1964).



téristiques propres. Elle repose sur la juxtaposition et l'articulation de trois types de plans : 1) un plan national définissant les « liaisons structurelles et les articulations » entre les villes afin que celles-ci soient à même d'assurer « l'encadrement tertiaire du territoire » et les services dont la population urbaine et rurale a besoin ; 2) un plan régional définissant, d'une part, l'armature urbaine de la région, ses fonctions, ses axes de développement, faisant, d'autre part, la synthèse des programmes d'équipement des différentes agglomérations de la région ; 3) un programme de modernisation et d'équipement (P.M.E.) établi au niveau de l'agglomération sous l'égide du préfet et des municipalités composant celle-ci avec une participation des intérêts privés locaux. Nous n'insisterons pas davantage sur la description de cette procédure <sup>14</sup>, sinon pour souligner ses caractéristiques les plus importantes du point de vue qui nous intéresse. 1) Elle tend à réintégrer dans le circuit officiel de planification les autorités locales élues notamment les maires en tant qu'ils sont des agents de coordination et de changement irremplaçables au niveau local. 2) Elle tend à concilier la planification « bureaucratique » avec des impératifs ayant leur origine dans la structure socio-politique de la société globale ; à cet égard elle se situe au même niveau de généralité que le système légal-bureaucratique traditionnel ou, sur un plan théorique, que la doctrine de l'aménagement du territoire. 3) Enfin, l'application de cette procédure est encore très limitée et partielle ; en ce sens elle offre un cadre nouveau pour une planification dont la portée socio-politique évolue sans cesse, plutôt qu'elle ne constitue une option nouvelle à caractère normatif. C'est de la conjonction et de l'inter-relation entre les multiples variables au niveau des bureaucraties, des pouvoirs politiques, national et locaux, des comportements individuels et collectifs, que naît le processus de planification réel.

Mais peut-être la signification et la portée de ce processus ne peuvent-elles être appréciées que par l'étude comparative des différents pays industriels de l'Occident ? Ceux-ci sont confrontés aux mêmes problèmes nés du développement industriel et urbain qui

<sup>14</sup>. Cette procédure est formulée notamment dans deux notes inédites du Commissariat général du Plan datées de novembre 1964 et du 25 février 1965 ; elle s'applique aux villes de plus de 100,000 habitants.

commande la création et l'organisation des « nations de cités » et sollicite l'imagination en vue de l'invention de nouvelles formes et de nouvelles structures pour les contenir.

Charles ROIG,  
*Centre national de la Recherche scientifique*  
et  
*Institut d'Études politiques de Grenoble*