Aménagement du territoire et choix économique

Autor(en): **Frappart, Charles**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat**

Band (Jahr): **37 (1965)**

Heft 6

PDF erstellt am: **29.03.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-125799

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Aménagement du territoire et choix économique

par Charles Frappart
Conseiller référendaire à la Cour des comptes, délégué adjoint à l'Aménagement du territoire et à l'action régionale

Depuis quelque quinze années, le terme d'aménagement du territoire est entré dans le vocabulaire politique et administratif. Depuis deux à trois ans, il connaît une vogue accrue dont témoignent la presse, les débats parlementaires, des congrès et des journées d'études multiples. Cette vogue est à bien des égards redoutable, car elle est loin souvent de contribuer à donner de ce que recouvrent les mots une idée claire et distincte.

A ceux qui sont chargés d'animer la politique d'aménagement du territoire, si souvent l'on demande trop, sollicitant leur intervention à tout propos et hors de propos, parfois aussi l'on reproche beaucoup, les accusant de peser d'un poids trop lourd sur les décisions économiques et de compromettre, par des initiatives coûteuses au profit de régions en difficulté, le développement optimum de l'économie nationale globale.

L'une et l'autre attitude reposent souvent sur une conception erronée de la politique française d'aménagement du territoire, qui ne mérite ni cet excès d'honneur, ni tant d'indignité. Notre propos d'aujourd'hui sera de situer les mobiles et les moyens de cette politique dont les ambitions et les méthodes sont marquées d'un esprit de mesure favorisé par la manière même dont se posent, en France, les problèmes du développement sous l'angle régional.

Si toute politique d'aménagement du territoire se donne pour objectif d'harmoniser, dans l'ensemble des régions, le développement économique et social, la situation des diverses régions françaises ne présente heureusement pas de tels écarts, et les moins favorisées ne sont pas si dépourvues d'aptitudes que l'on ne puisse raisonnablement espérer, par une action soutenue de longue haleine, réaliser entre elles un équilibre socialement acceptable et économiquement sain. Nos problèmes n'ont pas, à cet égard, la même dimension que ceux de l'Italie dont le nord connaît un développement très brillant et une remarquable prospérité cependant que le sud, gravement sous-développé, ne réussit à sortir peu à peu d'une condition de misère matérielle et morale quasi médiévale qu'au prix de mesures récentes d'une ampleur tout à fait exceptionnelle et, au reste, dignes d'admiration.

A la différence dans l'acuité des problèmes correspondent des différences dans la nature et le mode des actions. La politique d'aménagement du territoire dans l'Italie méridionale a été essentiellement, et ne pouvait être fondée que sur l'idée d'interventions «extraordinaires» complétant l'action courante de l'administration «ordinaire» et décidées, sinon réalisées, en dehors de celle-ci. Sans éliminer toute faculté d'intervention extraordinaire au titre de l'aménagement du territoire, les pouvoirs publics en France ont, pour l'essentiel, donné à cette politique une orientation très différente. L'aménagement du territoire n'y est pas une action nouvelle, s'ajoutant aux actions classiques des collectivités publiques: il est d'abord une manière d'appréhender les problèmes et de conduire les réalisations, une méthode de pensée et une discipline de l'action qui, pour être efficaces, doivent être communes aux diverses organisations dont les décisions d'investir orientent l'avenir.

Ainsi, lors même que des moyens exceptionnels, d'ailleurs fort limités [1], ont été donnés pour l'aménagement du territoire, essentiellement par l'ouverture de crédits au Fonds d'intervention géré par la délégation et affectés à des dépenses d'équipement public, ces moyens ont, en pratique, été utilisés beaucoup plus pour infléchir ou compléter l'action des administrations traditionnelles que pour réaliser en dehors d'elles un programme qui donnerait à l'aménagement du territoire une sorte d'autonomie par rapport à la politique générale d'équipement.

Les différences apparaissent avec une évidence peut-être plus frappante encore, lorsque l'on compare les dimensions de la délégation à l'aménagement du territoire, état-major aux très modestes effectifs, et les dimensions de la «Cassa per il Mezzogiorno» qui est un véritable ministère nouveau.

Enfin, et cela traduit bien la dualité des conceptions, fondée sur la dissymétrie des situations, alors que l'institution italienne n'est compétente que pour la partie, d'ailleurs vaste, de la péninsule dont le retard économique et social est reconnu, la politique française d'aménagement du territoire et le champ d'action de la délégation s'étendent à l'ensemble des régions.

La place tout à fait primordiale qui est faite à la régionalisation du plan et à la régionalisation du budget de l'Etat comme instruments de cette politique, ne sont pas moins révélatrices d'une conception qui doit plus à l'esprit jacobin qu'aux idées girondines. En voulant tisser le dessin des mesures de développement régional dans la trame même des deux documents par lesquels s'exprime

[1] Les crédits du FIAT en 1965 ne représentent guère que 1,5 % du total des crédits d'investissements de l'Etat.

essentiellement la politique économique nationale, les pouvoirs publics ont bien marqué que l'aménagement du territoire doit être une manière nouvelle d'aborder les problèmes du développement économique global, une dimension nouvelle donnée à la recherche d'une prospérité commune aussi élevée que possible. L'affectation de moyens exceptionnels à des actions localisées en faveur de régions en difficulté n'est bien sûr pas écartée, tant s'en faut, mais au lieu d'être le fait d'une volonté politique négligeant toute autre donnée, de telles mesures doivent s'inscrire dans un contexte de rentabilité globale.

Il ne s'agit pas ici de faire la part du feu pour apaiser les récriminations de telle ou telle région, encore moins d'admettre, comme il est inévitable dans certains pays mais non heureusement en France, que le retard constaté ici ou là crée une situation telle que la recherche de l'optimum économique moyen sur l'ensemble du territoire ne peut venir qu'après que sont réservés les moyens nécessaires à la mise en valeur des zones sous-développées. L'objectif est, en toutes régions, d'identifier les actions spécifiques, les moyens prioritaires qui assureront la meilleure utilisation des aptitudes et des vocations de la nature et des hommes, cette recherche tenant constamment compte des impératifs du développement global optimum.

Une telle conception conduit à écarter toute mesure de redistribution artificielle des richesses qui voudrait se prévaloir des nécessités de l'aménagement du territoire, à refuser toute politique d'assistance.

A une époque où, dans le monde, la revendication des régions pauvres contre les nations nanties se fait toujours plus forte et ne saurait être considérée à la légère par personne, à l'échelle nationale, voire européenne, se dessine aussi une forme nouvelle de la revendication sociale à base géographique, qui prendra peut-être un jour la relève des antagonismes de classe, et ceci d'autant plus que la part des équipements collectifs dans la satisfaction des besoins va sans cesse croissant.

Transferts de revenus entre individus et transferts entre régions appellent cependant des appréciations différentes. Du point de vue de la politique des revenus, l'argument du libéralisme classique selon lequel les transferts sociaux ne peuvent constituer une solution saine et durable et tendraient plutôt à tarir les initiatives et à compromettre la productivité qu'à favoriser le progrès ne saurait entraîner la conviction, ne serait-ce que pour une raison essentielle: même dans les législations les plus généreuses, et à un petit nombre d'exceptions près qui ne sauraient modifier la situation d'ensemble – il s'agit à vrai dire de cas psycho-pathologiques – ces transferts ne suppriment chez l'individu, ni le goût ni, et souvent au sens le plus fort du terme, le besoin d'autres revenus que ceux qu'il obtient des institutions sociales. S'agissant non plus d'individus, mais de régions, une formule d'assistance pure et simple risquerait fort de contribuer à cristalliser les situations. L'incidence diffuse de tels transferts ne permet pas, en effet, aux individus de prendre conscience clairement de leur caractère artificiel.

Anesthésier n'est pas redonner vie et vigueur, mais seulement faire oublier le mal, s'attaquer aux effets et non aux causes. Or, pour une part importante, l'essentiel est d'abord de reconstituer le dynamisme créateur d'une région, dont le déclin est généralement la conséquence du retard économique et, par un processus cumulatif, alimente ce retard.

Les animateurs du mouvement régional français sont d'ailleurs, à cet égard, conscients des nécessités que l'opinion régionale saisit peut-être moins bien. Et il est significatif qu'aucun écho défavorable n'ait accueilli les affirmations très nettes sur le sujet de la Commission nationale d'aménagement du territoire dont le premier rapport d'ensemble affirme: «L'aménagement du territoire ne tend à imposer ni un équilibre qui se traduirait par l'immobilisme, ni une égalisation déprimante. Il détermine, en fonction des situations propres à chaque région, les actions motrices qui doivent permettre le mouvement en avant de l'expansion économique.»

Lorsqu'ils répudient ainsi, par avance, toute tentation anti-économique et affirment leur volonté d'agir de manière à ne pas contrarier, mais au contraire à stimuler le caractère compétitif de l'économie française, les tenants d'une politique d'aménagement du territoire peuvent certes voir ces bonnes intentions suspectées. La question peut même se poser de savoir si l'aménagement du territoire ainsi conçu garde une signification de fond, s'il n'est pas simplement la présentation géographique de programmes définis d'après les méthodes classiques du choix économique et selon des critères traditionnels, ce qui ne laisserait à cette discipline nouvelle qu'un intérêt fort limité.

Mais à la vérité, le problème est ainsi mal posé. Toute dimension nouvelle donnée à la politique économique suscite des inquiétudes analogues et, selon la conception qui l'anime, peut être nuisible ou utile au développement économique d'ensemble: la politique des revenus peut, par exemple, être définie à priori et imposée sans égard aux considérations économiques; elle peut aussi n'être qu'une apparence, et enregistrer simplement les résultats sur les revenus d'une politique définie en fonction de données et d'objectifs extérieurs aux considérations de répartition des revenus; elle peut enfin être partie intégrante d'une planification économique et être orientée en vue de favoriser la prospérité de l'ensemble. De même, l'aménagement du territoire peut – et la conception qu'en ont les pouvoirs publics en France y tend – apporter au travail de planification, à la recherche des objectifs et des moyens du développement économique, un perfec-

tionnement qui n'apparaît comme une gêne qu'en raison d'exigences qui sont celles d'une logique économique plus poussée.

L'aménagement du territoire est certes loin d'être à ce jour une science et correspond plutôt à une manière nouvelle de poser les questions, différente de celle qu'utilisait le plus généralement notre planification économique et de celle des chefs d'entreprise en économie libérale. La gestion économique d'une nation, comme celle d'une entreprise tendent habituellement à améliorer par touches successives une situation donnée en vue d'un rendement optimum. Les actions engagées sont choisies en fonction de l'analyse d'une situation présente et de tendances d'un avenir rapproché, et d'après des critères de rentabilité probable. Pour l'établissement d'un programme routier par exemple, les décisions sont prises en fonction de comptages, de prévisions de trafic, de taux de rentabilité permettant de préciser l'année optimale de mise en service.

De manière générale, les décisions relatives aux investissements se prennent d'après une analyse économique limitée au secteur considéré et qui trouve sa formulation la meilleure, lorsque cela est possible, en termes de comparaisons financières, de comptabilité prévisionnelle. Par exemple, un chef d'entreprise choisit la localisation d'une usine, dans la mesure où les contraintes matérielles lui en laissent le choix, en recherchant le moindre coût et de l'investissement et de l'exploitation.

Sans que sa méthodologie soit encore bien définie, l'aménagement du territoire aborde les problèmes d'une manière différente en ce qu'il part d'une analyse largement prospective et cherche à sélectionner les investissements en fonction d'une vue globale dont tous les éléments ne se prêtent pas à la mesure chiffrée.

Alors que l'analyse économique ne prend généralement en compte que les aspects quantifiables de la réalité qu'elle ramène à l'unité par l'évaluation financière, et cela aussi bien quand elle est destinée à éclairer la décision d'un chef d'entreprise qu'à préparer les choix d'une planification nationale, l'aménagement du territoire s'efforce de prendre en compte à la fois tous les aspects d'un problème, même s'ils échappent à la mesure ou ne peuvent faire l'objet que d'approximations assez lointaines, même s'il s'agit de répercussions indirectes d'un changement envisagé.

L'aménagement du territoire s'efforce aussi de poser les questions en termes d'anticipation. Son approche initiale des problèmes néglige, de manière provisoire, le court et le moyen terme pour porter sur l'avenir lointain. Une telle démarche n'est évidemment applicable qu'à des états globaux dont on peut prévoir qu'ils seront affectés de mutations importantes. Elle suppose qu'un examen prospectif ait dégagé les tendances lourdes: dépeuplement rural, allongement de la durée de vie, augmentation de la productivité, croissance des secteurs tertiaire et quaternaire et diminution de la part relative du secteur secondaire, etc.

Constituant à partir de là des modèles cohérents d'avenir, l'aménagement du territoire doit y faire la part de l'inéluctable, du probable, du souhaitable et du possible pour permettre au pouvoir politique de fixer ses objectifs. Ainsi se trouvent introduits dans la réflexion préalable aux décisions des éléments qui, s'ils n'ont pas tous une traduction chiffrée, n'en sont pas moins dignes de considération du point de vue de la logique économique même. Au reste, si tous les éléments que prend en compte l'aménagement du territoire ne peuvent être actuellement quantifiés, ce n'est pas à dire qu'ils ne soient pas quantifiables. Les progrès de la méthode, l'approfondissement de la recherche économique ne manqueront pas, peu à peu, de donner à certaines précisions lointaines ou à certaines données globales une mesure financière.

Une fois choisi le modèle et arrêté le parti d'aménagement du territoire, il faut revenir au point de départ, c'est-à-dire au présent et aux cas particuliers pour arrêter les choix ou immédiats ou à court terme, ou à moyen terme. Parmi les choix possibles, certains se trouvent alors privilégiés par le but lointain et global. Et c'est à ce stade que la différence des approches, des méthodes peut faire apparaître un conflit entre choix économiques et choix dictés par l'aménagement du territoire. Le problème peut s'énoncer ainsi: «Comment concilier, dans l'établissement des programmes économiques, les exigences du meilleur rendement social et les choix inspirés d'objectifs lointains dont l'utilité ne s'exprime pas toujours en termes précis de rentabilité et qui ne se rentabiliseront souvent que dans un délai excédant celui des prévisions financières habituelles?»

La question n'est pas purement théorique: elle se pose avec une certaine acuité au commissaire général du Plan dans la phase actuelle d'élaboration du V^{e} Plan. Et c'est en partie parce que les structures administratives antérieures ne permettaient pas d'apporter la solution, la conception de l'aménagement du territoire incombant au Ministère de la construction alors que la programmation à moyen terme des activités économiques revenait au Commissariat général du Plan, qu'a été décidée la réforme de février 1963 dont l'un des objets est de regrouper ces responsabilités.

A défaut d'un tel regroupement, le risque serait grand de voir les objectifs de l'aménagement du territoire sacrifiés à des préoccupations plus immédiates car, qu'elle soit en période d'expansion, de stabilisation ou de récession, l'économie est toujours placée sous le signe de l'urgence.

La différence des méthodes ne conduit heureusement pas à des propositions antagonistes dans la généralité des cas. Pour une large part, les choix que dicte la rentabilité immédiate ou rapprochée sont aussi ceux auxquels con-

duit une vue prospective, et la zone de conflit ou plutôt d'incertitude est limitée.

L'aménagement du territoire vise soit à infléchir les choix eux-mêmes, soit, les choix étant faits, à peser sur les modalités de réalisation.

Lorsqu'il s'agit des modalités de réalisation, et notamment de la localisation des investissements, il apparaît bien souvent que les deux perspectives sont convergentes et, loin de se contrarier, se confortent.

On peut en prendre pour exemple la manière dont sont abordés les problèmes de la recherche scientifique. Dans le long terme, on sait que la recherche prendra, dans le développement économique, une place importante et constituera de plus en plus un moteur de l'industrialisation. L'aménagement du territoire cherche à préfigurer la physionomie industrielle des régions à longue échéance en tenant compte de leurs vocations respectives. Il détermine des pôles de développement privilégiés pour les services de qualité supérieure au premier rang desquels figurent l'enseignement supérieur, la recherche fondamentale et la recherche appliquée. De leur côté, les responsables du secteur de la recherche pour le V[e] Plan cherchent à déterminer les moyens nouveaux en équipements et en hommes dont devront bénéficier les diverses disciplines.

Le dialogue noué permet de dégager les constatations suivantes: réfléchissant aux conditions de localisation, on constate que la dispersion des laboratoires est un élément de sous-productivité et leur concentration un facteur de progrès, que d'autre part, la région parisienne regroupe une telle part des moyens de recherche, que les problèmes d'implantation y sont si difficiles à résoudre et les moyens de communications si imparfaits qu'une partie notable des avantages du regroupement disparaît. D'où la recherche d'une solution répondant à la fois à toutes les préoccupations et privilégiant pour les développements qui seront prévus au V[e] Plan un certain nombre de points en fonction de vocations qui leur seront reconnues. Ces orientations permettront de guider également les implantations de laboratoires privés et de programmer géographiquement les créations de chaire d'enseignement supérieur en cohérence avec le programme établi.

Ainsi, l'approche d'un problème en fonction des objectifs globaux et lointains de l'aménagement du territoire éclaire-t-elle les choix et permet-elle de valoriser l'une par l'autre les réalisations dans des conditions qui ne pourraient évidemment pas être atteintes si chaque opération était décidée et chaque localisation arrêtée en fonction de rentabilité partielle.

L'aménagement du territoire vise souvent aussi à infléchir l'orientation géographique des investissements en fonction d'une politique d'entraînement de certaines régions. Il en résulte alors souvent des divergences d'appréciation, mais leur portée doit être exactement mesurée. La difficulté réside alors, non en ce que les préoccupations seraient divergentes, mais en ce que l'aménagement du territoire apporte au problème des dimensions nouvelles malaisément mesurables. Pour prendre l'exemple le plus simple, celui de la localisation d'une usine, l'industriel s'en tient à un compte prévisionnel de ses propres dépenses d'investissement et d'exploitation et sa direction de tutelle, soucieuse de l'expansion du secteur dont elle a la charge, est portée à fonder son appréciation essentiellement ou exclusivement sur les mêmes éléments.

Cette prise en considération de la micro-rentabilité peut, à bien des égards, paraître insuffisante, alors qu'aujourd'hui toute création d'un établissement industriel de quelque importance entraîne des investissements collectifs d'un montant élevé, généralement à la charge des collectivités publiques, modifie le flux des transports de personnes et de marchandises, détermine l'établissement des hommes, suppose, en bref, des conditions ou détermine des conséquences qui, pour n'apparaître pas dans les comptes de l'entreprise, n'en sont pas moins dignes par leur ampleur d'exercer une influence sur la politique des localisations industrielles.

Les résultats prévisionnels de l'opération pour l'entreprise peuvent même parfois n'être qu'un élément d'appréciation mineur au regard des effets économiques externes et du bilan global. Tel est le cas, par exemple, lorsqu'il s'agit de la localisation de certains établissements ou services publics passant des commandes importantes et disposant de bureaux d'études et de laboratoires avec lesquels l'industrie vit en liaison permanente, on pourrait parfois même dire en symbiose. Le maintien en région parisienne de tels établissements a pour effet, à mesure que se développe leur action, de susciter dans l'agglomération un afflux de population dont le coût pour la collectivité nationale, notamment dans le domaine des équipements collectifs, est notablement supérieur à celui qu'exige une croissance correspondante des villes de province, cependant que les pouvoirs publics sont conduits parfois à maintenir artificiellement et au prix de sacrifices financiers importants des activités non rentables dans les régions d'où provient cette émigration, faute des implantations industrielles et des créations d'emploi qu'entraînerait une décentralisation des établissements considérés.

Sans doute n'est-il pas aisé, en général, d'apercevoir avec précision dans quelles limites la politique de décentralisation reste dans la logique économique et à quel moment elle risque d'en sortir: en effet, si le coût d'une extension ou d'un maintien en région parisienne et celui d'une décentralisation ou d'une extension décentralisée peuvent assez aisément se traduire en termes de comptabilité prévisionnelle, les effets induits se prêtent mal, le plus souvent, à une mesure permettant des comparaisons chiffrées qui entraîneraient par elles seules la conviction.

C'est d'ailleurs l'un des points sur lequel le perfectionnement des connaissances et des méthodes est le plus nécessaire.
Il n'en reste pas moins que la recherche des localisations d'activités assurant un meilleur équilibre entre régions et favorisant l'entraînement des régions qui accusent un retard, loin d'avoir pour effet constant d'alourdir les charges de l'ensemble de l'économie, peut contribuer à l'allégement de ces charges.

Les préoccupations d'aménagement du territoire ne tendent pas seulement à infléchir les modalités de réalisations des investissements, et notamment la localisation de ceux dont l'implantation n'est pas prédéterminée par des contraintes naturelles. L'aménagement du territoire pèse aussi sur le choix des investissements eux-mêmes et vise à faire anticiper certains d'entre eux. Il s'agit là d'un domaine essentiel dans lequel, à première vue, la conciliation entre critères économiques et critères d'aménagement du territoire peut s'avérer difficile. Un examen plus précis révèle cependant que les occasions de conflit sont très limitées, à moins qu'elles ne résultent, non du heurt des disciplines, mais d'une mauvaise analyse des contraintes objectives.
Il est d'abord des anticipations, d'ampleur généralement limitée, qui sont dictées par la recherche de l'économie et de la productivité, autant que par le souci du développement régional. Elles concernent des opérations qui, ou techniquement ou économiquement, ont un caractère complémentaire, mais qui relèvent de maîtres d'œuvre différents dont les calendriers de travaux ne correspondent pas parce que les critères propres à chaque domaine conduisent à définir pour chacune des opérations des dates optimales de mise en service différentes.
Si l'élargissement d'une route s'impose immédiatement, alors que l'établissement d'une ligne téléphonique sur le même tracé ne doit intervenir que dans deux ou trois ans, il y a un intérêt évident, à tous points de vue, à anticiper l'investissement de télécommunications pour régler en une fois les questions d'emprise, de terrassements, etc., et éviter d'apporter ultérieurement une gêne à la circulation. De même, par exemple, lorsque la régularisation d'un cours d'eau ou l'édification d'un barrage permet de disposer de remblais, alors qu'au voisinage l'acquisition d'un terrain et sa mise en état pour la réalisation d'une zone industrielle ou d'un ensemble d'habitations devrait être envisagée pour quelques années plus tard.
La perspective d'ensemble qui est celle de l'aménagement du territoire, sa mission pluridisciplinaire et donc coordonatrice lui permet, à cet égard, de contribuer à la recherche du moindre coût et au meilleur rendement des équipements.
La situation est plus délicate lorsqu'il s'agit d'investissements à rentabilité lointaine représentant des dépenses élevées, et qui viennent en concurrence avec des projets dont la rentabilité apparaît immédiate ou, à tout le moins, beaucoup plus proche. De tels choix sont toujours difficiles et il serait vain de nier qu'ils sont particulièrement ardus en une période de grande rigueur budgétaire.
Cette difficulté n'est pourtant pas de pure conjoncture. Ce qui caractérise une économie développée, ce n'est pas la possibilité d'y satisfaire tous les besoins exprimés, c'est au contraire l'impossibilité de faire face à ces besoins qui se multiplient et se renouvellent avec le progrès. Dans un pays sous-développé où n'apparaît qu'une conscience fruste des besoins élémentaires, il est paradoxalement plus facile de faire prévaloir des choix qui n'apportent pas de satisfactions immédiates, mais engagent heureusement l'avenir lointain.
Il importe donc de bien situer ce problème, si nous devons pour longtemps connaître une situation dans laquelle ce qui est souhaité dépassera le niveau du possible et où les exigences immédiates pèseront d'un poids très lourd contre les choix porteurs d'avenir.
Or, abstraction faite de toute appréciation sur des calculs de rentabilité des équipements publics auxquels s'attachent de grandes incertitudes, c'est généralement mal situer le débat que de parler d'investissements anticipés qui viendraient en concurrence avec des projets urgents. L'urgence ne tient souvent qu'à la préférence donnée aux satisfactions proches sur des satisfactions plus larges mais plus lointaines. Et l'anticipation n'est souvent que pure apparence quand il s'agit d'opérations qui, pour venir à point, doivent être entreprises très tôt.
Tel est le cas, par exemple, pour la liaison mer du Nord-Méditerranée et l'aménagement portuaire et industriel de la région de Fos-sur-Mer. Si l'on veut que le courant d'échanges entre le bassin méditerranéen et le triangle fort de l'Europe (Dortmund-Bâle-Dunkerque) vienne irriguer le territoire français, il n'est que temps d'amorcer des réalisations qui sont à échéance de dix ou quinze ans au moins.
Sous des formes renouvelées, le problème posé ici par la politique d'aménagement du territoire n'est que l'expression d'un problème fondamental de toute politique économique, celui de l'importance relative des sacrifices que l'on entend imposer dans l'immédiat à la nation pour préparer son avenir lointain. Une administration qui ne poserait pas ce problème abdiquerait l'essentiel de ses responsabilités, comme compromettrait son avenir une nation qui l'éluderait. Aussi, pour difficile que soit la voie choisie, les pouvoirs publics ont-ils eu raison de ne pas vouloir que l'aménagement du territoire soit une action à part, mais l'action concertée de toutes les administrations traditionnelles avec les moyens qui leur sont propres.
Restent enfin les cas de véritables anticipations, c'est-à-dire d'équipements courants réalisés avant la date à laquelle ils l'eussent été selon l'ordre d'urgence établi en fonction de données purement économiques. La ten-

dance naturelle des responsables de l'aménagement du territoire est de souhaiter de telles anticipations lorsqu'elles portent sur des investissements dont l'effet moteur sur le développement régional est certain. La nécessité en est d'autant plus grande que, dans bien des cas, l'analyse strictement financière conduirait à réserver systématiquement aux régions fortes une part considérable des moyens, aggravant encore le retard des autres régions.

Il faut toutefois convenir que la programmation fondée sur les seuls critères de rentabilité est loin d'être toujours applicable et n'est d'ailleurs souvent pas appliquée. Elle concerne, en effet, un milieu qui réagit fortement et avec lequel l'administration doit composer, au coup par coup, altérant dans la réalisation la pureté des intentions originelles. La comparaison ne doit donc pas porter sur un programme économique idéal qu'infléchirait la politique d'aménagement du territoire, mais sur les réalités qui sont autrement complexes.

Le problème des communications en Bretagne intérieure en fournit un exemple. Justement inquiète de leur insuffisance, l'opinion régionale avait axé toutes ses revendications sur la mise à voie normale du réseau ferroviaire et obtenu des assurances à cet égard. Un examen des meilleures chances de développement de la région faisait cependant apparaître que la création d'un réseau routier anticipant sur les besoins serait, dans l'intérêt breton, d'un meilleur rendement.

Sur proposition du délégué à l'aménagement du territoire, le gouvernement décida en conséquence la création d'un axe routier rapide Rennes-Châteaulin, à partir duquel des radiales pourront innerver toute la Bretagne si, après réexamen, les responsables régionaux marquent leur préférence pour l'investissement routier sur l'investissement ferroviaire. L'axe routier central représente bien une anticipation coûteuse, si l'on considère la date extrêmement lointaine à laquelle, en fonction de ses critères propres, la Direction des routes se serait intéressée à cet itinéraire. Mais cela n'est que théorie. En fait, a été substitué à un investissement ferroviaire un investissement routier beaucoup plus productif et dont l'effet d'entraînement, si les choix du V[e] Plan confirment l'orientation prise, sera bien supérieur à celui qui était jusqu'alors envisagé par priorité.

Il est hors de doute, malgré les progrès constants réalisés par la planification nationale, que beaucoup d'opérations sont encore réalisées, chaque année, en fonction de circonstances fortuites et de considérations qui n'ont que peu de rapport avec les urgences respectives.

La politique d'aménagement du territoire se définit par des méthodes propres, au premier rang desquelles figurent la régionalisation du Plan et du budget, la programmation régionale et la consultation des représentants des régions. Ces méthodes vont contraindre peu à peu à préciser les choix et limiteront les écarts entre programmes annoncés et réalisations. La part faite aux actions d'entraînement, à côté des choix purement économiques, devra se tenir dans de sages limites, si l'on ne veut pas qu'elle constitue un handicap pour l'ensemble de l'économie.

Ce qu'une programmation plus précise et mieux contrôlée dans l'exécution permettra peu à peu de soumettre aux normes économiques compensera sans aucun doute la part faite aux anticipations justifiées par les besoins de l'équilibre entre régions.

Au reste, il ne faut pas se dissimuler que notre situation, si elle ne comporte pas des déséquilibres aussi graves que ceux que connaît l'Italie, n'en pourrait pas moins aboutir à des distorsions insupportables, si le mouvement qui s'accentuait depuis un siècle, et qui commence à peine de se modifier, devait reprendre sous l'effet de la création européenne. Une part raisonnable d'anticipations reste nécessaire dans les régions de l'Ouest français, part qui peut être limitée à une fraction faible des moyens que la nation consacre à son équipement, pourvu que l'action soit constante et prolongée et que le choix des opérations soit judicieux. On se trouve ici à la limite de l'économie et de la politique, mais dans le champ de la politique économique.

Il ne faudrait pas, en effet, conclure de cette analyse que l'aménagement du territoire peut se dispenser d'une volonté politique.

Si les données régionales ont permis en France de ne pas séparer, dans les moyens et les institutions, la politique d'aménagement du territoire de la politique générale de développement économique, cela ne garantit nullement que les objectifs régionaux se fixeront et se réaliseront aisément par la collaboration spontanée des divers investisseurs, qu'ils soient publics ou privés. Que l'aménagement du territoire, loin de contrarier la recherche de l'optimum économique, puisse servir cette recherche ne constitue pas l'assurance que chaque administration, que chaque industrie dépasseront d'elles-mêmes sans difficulté leurs points de vue traditionnels pour prendre en compte des données extérieures à leurs techniques et parfois à leurs intérêts propres. Un tel dépassement ne peut souvent être le fruit que de l'autorité et de la vigilance ministérielles au service de la politique générale du gouvernement.

Au reste, lorsque interviennent des éléments dont l'incidence économique et financière est certaine, mais qui, provisoirement au moins, échappent à la mesure, l'intention doit suppléer aux insuffisances du calcul et la décision gouvernementale trancher les incertitudes de l'administration. N'étant pas l'une des actions du gouvernement, mais une modalité constante de son action générale, la politique d'aménagement du territoire engage l'Etat tout entier.

Moniteur des Travaux publics et du Bâtiment.