

La Lettre du Cercle

CERCLE POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Siège social : 14, rue de la Tour, 75116 PARIS

Numéro 50 – avril 2013

www.cpat.fr

EDITORIAL

INDUSTRIALISATION ET TERRITOIRES

LES CONVICTIONS DU CERCLE

La crise économique, provoquée par la crise financière, frappe de plein fouet l'industrie de notre pays. Des premières mesures ont été prises au niveau national pour favoriser la compétitivité, mais leur effet ne se fera pas sentir dans l'immédiat, d'autant plus que, pour qu'elles soient pleinement efficaces, elles doivent s'appliquer dans un climat de confiance.

Or, ce climat n'est pas généralisé en France où il n'existe pas de consensus autour du rôle primordial des entreprises comme moteur de l'économie et créateur de richesses. Il semble que la France persiste à ne pas reconnaître ses chefs d'entreprises, qu'ils soient patrons de multinationales ou de PME locales. D'où un lent déclin : il n'y a pratiquement plus de fabriques de matériel médical, informatique, électronique...

Cependant, dans l'ensemble de nos régions, les exemples sont nombreux de prise de conscience de ce rôle moteur de l'industrie : renaissance de vocations locales autour de savoir-faire quelquefois séculaires, rapprochements entre universités, industries et chercheurs privés et publics, encouragements et appuis des collectivités territoriales les plus dynamiques, solidarités transfrontalières, mises en place de formations spécifiques adaptées à la demande locale, montages de financements originaux, modernisation de secteurs comme l'agroalimentaire, soutiens à l'exportation, lancement de nouvelles filières, création de foyers d'innovation.

Toutes ces initiatives sont rendues possibles par un sentiment d'appartenance à un territoire spécifique : il existe une sorte de connivence territoriale latente qui peut faciliter le rapprochement des partenaires autour d'un objectif commun. Les récents pôles de compétitivité, aux fortunes diverses, procèdent en partie de cette démarche.

La plupart des membres du Cercle sont issus de la DATAR où s'exerçait une fusion quotidienne entre responsabilités sectorielles des chargés de mission (industrie, agriculture, énergie, activités tertiaires, télécommunications...) et responsabilités de terrain : commissaires à l'industrialisation ou à la rénovation rurale, commissaires à l'aménagement des massifs de montagne ou des régions littorales. Leur expérience et leur culture les amènent donc naturellement à être confiants dans la qualité des ressources humaines et économiques de l'ensemble de nos territoires.

C'est une des raisons pour lesquelles, après avoir fait porter ses réflexions sur l'avenir de nos agricultures, conclues par un colloque national, le Cercle souhaite participer à la mise en valeur d'initiatives locales destinées à relancer, conforter les entreprises industrielles, en créer de nouvelles, quels qu'en soient l'envergure ou le domaine d'exercice : des entreprises, petites et moyennes dont on ne parle guère mais qui régénéreront l'économie locale, mais aussi de grandes entreprises qui sauront s'appuyer sur des implantations bien ancrées localement.

Ces initiatives peuvent relayer et amplifier efficacement, sur le terrain, la portée des mesures nationales... et contribuer à redonner à nos concitoyens le goût de l'industrie.

Le Bureau du Cercle

Sommaire

• INDUSTRIALISATION ET TERRITOIRES : LES CONVICTIONS DU CERCLE LE BUREAU DU CERCLE	1
• UN COMMISSARIAT GENERAL A L'EGALITE DES TERRITOIRES ? Jean-François DREVET	2
• APRES LA DATAR Philippe DE CASTELBAJAC	5
• STEPHANE HESSEL ET L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE PHILIPPE BOSSEAU	6
• PAGES D'HISTOIRE TELECOMMUNICATIONS ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DANS LES ANNEES 70 Hervé NORA	7

UN COMMISSARIAT GENERAL A L'EGALITE DES TERRITOIRES ?

Jean-François DREVET
Réunion du 12 mars 2013 à la DATAR

Introduction

Chacun des membres du Cercle aura probablement une opinion personnelle sur ce rapport, notamment parce que l'aménagement du territoire, en tant que discipline horizontale, rassemble des experts aux compétences très diverses.

Je vais donner ici le point de vue d'un ancien de la DATAR, devenu fonctionnaire international, donc influencé par les expériences étrangères. Grâce à une étude effectuée pour la DATAR, j'ai pu étudier celles de plusieurs autres États membres : la Suède (le bon élève classique), l'Allemagne et l'Espagne (par leur pratique de l'action régionale) ainsi que la Hongrie (expérience originale de combinaison des expériences française et allemande)¹.

Mon regard est aussi influencé par le laboratoire d'idées qu'est la politique de cohésion de l'Union européenne et sa dernière innovation, la *cohésion territoriale*. Inscrite dans le traité de Lisbonne, elle a pour nous l'avantage de donner une dimension permanente à la politique de cohésion de l'UE, présentée antérieurement comme une intervention temporaire destinée à

assurer le rattrapage des régions en retard, notamment quand elles appartiennent à de nouveaux États membres.

Compte tenu de l'abondance de la matière, je me suis concentré sur les deux thèmes suivants :

- un examen de la pertinence du concept d'égalité des territoires par rapport à la mission classique d'aménager le territoire et de développer l'action régionale ;
- un aperçu des avantages (et des inconvénients) des 5 scénarios du rapport.

Le concept d'égalité des territoires

Il a été mis en avant dans la campagne présidentielle de 2012 et officialisé par la dénomination actuelle du « *Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement* », en réaction évidente contre le concept de « compétitivité » avancé par l'ancienne majorité, qui avait entraîné un changement (provisoire) de l'intitulé de la DATAR devenue la DIACT. Dans les deux cas, dans l'intitulé d'un département ministériel, on annonce un objectif au lieu de simplement décrire son domaine de compétence.

Quelle serait sa signification en termes de contenu ?

En France, la DATAR couvre deux domaines de compétences qui sont habituellement séparés à l'étranger :

- l'aménagement du territoire proprement dit est rattaché à un ministère technique : équipement, environnement, intérieur, logement suivant les pays. On y fait des plans et des règlements d'urbanisme et de développement rural. Cette compétence est le plus souvent largement décentralisée, ce qui explique pourquoi les États membres estiment que l'UE n'a pas à s'en mêler (« *No European master plan !!* ») ;

- ce que nous appelons l'action régionale, « regional policy » à l'étranger (rattachée au ministère des finances ou de l'économie), gère les aides aux entreprises et les interventions de nature économique en faveur des zones défavorisées.

La liaison étroite entre aménagement et action régionale est une particularité française considérée généralement à l'étranger comme un avantage, car elle relie l'économique et le technique.

L'aménagement du territoire

La dimension territoriale, qui avait connu le déclin, sinon l'oubli est revenue au premier rang au cours des années 2000, notamment en

¹ L'étude correspondante, qui couvre aussi le Brésil, les États-Unis, la Corée du Sud et la Chine, a été réalisée en 2009 et publiée à la Documentation française.

raison des conséquences de la forte croissance des pays émergents : c'est à partir de cette expérience que le rapport 2008 de la Banque mondiale² a souligné que « *geography matters* » (ce qui n'était pas la réaction spontanée des économistes libéraux).

Du côté de l'UE, où la politique régionale représente plus du tiers du budget, à la cohésion économique et sociale s'est ajoutée la « *cohésion territoriale* », qui lui a donné un champ d'action plus large que le simple rattrapage des régions en difficulté. Il y a donc dans le monde une convergence vers une plus grande prise en compte des réalités territoriales que dans le passé.

Promouvoir l' « *égalité des territoires* » constitue un pas supplémentaire qui ne va pas de soi : les territoires ne sont pas plus égaux qu'ils ne sont compétitifs. Le rapport reconnaît lui-même que le concept est difficile à définir (on a eu un problème similaire avec celui de la « *cohésion territoriale* », qui a été finalement adopté en dépit de son ambiguïté.)

L'Égalité des territoires peut signifier :

Une déclinaison du vieux principe d'égalité qui se trouve à la base des principes fondateurs de la République, mais qui vise essentiellement les personnes. Défendre l'égalité des territoires en tant que telle peut conduire à l'affirmation d'un « *droit du sol* » qui s'oppose à celui des personnes (ce qui est le cas actuellement en Belgique) ;

L'égalité est-elle compatible avec la réalité de la « *diversité des territoires* » qui est un des constats de base de l'analyse géographique et une réalité incontournable ?

Une interprétation possible est celle de Cécile Duflot elle-même (dans une interview à la presse), qui fait la promotion du « *territoire* » en tant que bien à gérer pour les générations futures, indépendamment de sa densité de population (en « *conduisant la transition écologique des territoires*³ »).

Ce qui n'est pas si éloigné des pratiques actuelles, où les péréquations reposent sur un mix entre les interventions calculées au prorata de la démographie (protection sociale, dotations en faveur des collectivités) et la prise en compte des faibles densités de population, parce que productrices de surcoûts, notamment pour les régions rurales et les montagnes (ce qui se reflète aussi dans le système électoral qui surpondère la représentation des espaces faiblement peuplés : nous avons au moins deux

députés par département, quelle que soit leur population et un *mille-feuille* des collectivités territoriales avec 36 000 communes, 100 départements et des milliers d'intercommunalités. (ce que le projet italien veut drastiquement simplifier⁴).

Politiquement, il s'agit d'un objectif très ambitieux qui peut se retourner contre ses promoteurs, si on constate dans quelques années que le gouvernement n'aura pas assuré cette égalité, ou même que ces inégalités se seront accrues (ce qui serait la tendance lourde des mutations économiques en cours).

Le terme « *aménagement du territoire* » est finalement plus neutre et plus proche de la réalité.

L'action régionale

Le terme d' « action régionale » était aussi général. Il a été abandonné dans les dénominations ultérieures de la DATAR, ce qui ne l'empêche pas de conserver sa justification, à revoir en fonction de la nouvelle phase de décentralisation et de la répartition des compétences qui en découlera.

Jusqu'à présent, ce terme a surtout couvert l'action régionale de l'État (coordination interministérielle des administrations centrales) et sa traduction en termes d'action via les préfetures de région. Est-il nécessaire de développer un concept plus large qui étendrait cette coordination aux collectivités territoriales, dans la mesure où leurs actions dépassent leur cadre géographique de référence ? Cette question qui apparaît à plusieurs reprises dans le rapport, mais n'est pas approfondie, dans l'attente de la nouvelle phase de décentralisation, est (à mes yeux) une des clés de l'avenir de la DATAR.

En Allemagne (mais c'est un pays fédéral), cette coordination des collectivités est traitée avec beaucoup de soin, à travers la conférence permanente des ministres de l'aménagement du territoire (le Bund + les Länder) et la « *Tâche commune* » (*Gemeinschaftaufgabe*) pour la politique régionale.

⁴ Si la France mettait en œuvre la réforme décidée en Italie par le gouvernement Monti, qui supprime les provinces de moins de 2500 km² et de moins de 350000h⁴ (ce qui les fera passer de 86 à 51 en janvier 2014), elle entraînerait la disparition de 43 départements sur 101 : 34 départements de moins de 350000h (dont Mayotte et la Guyane), et 11 de moins de 2500 km² (dont la Guadeloupe, Mayotte et la Martinique). Mais l'application cumulée des deux critères ne toucherait que deux départements : le territoire de Belfort et Mayotte.

² *Reshaping Economic Geography*, World Development Report, Washington, November 2008, 369p.

³ Le Figaro du 25 février 2013.

En France, puisqu'il s'agit d'une compétence partagée depuis la loi de décentralisation, qui a donné aux régions la responsabilité de l'aménagement de leur territoire (et qu'il existe, en l'absence de compétence explicite, un rôle important pour l'UE), cette fonction de coordination devrait être mieux assurée. Il est admis dans le rapport qu'elle reviendrait à la DATAR, administration de mission (doit-elle le rester, ce n'est pas tranché), ne serait-ce que dans sa responsabilité globale de veille sur les grands équilibres du territoire français et de sa liaison avec l'UE et ses politiques à impact territorial.

Le scénario 1 : rénover la DATAR pour mieux garantir les fonctions-socles de l'égalité

Les auteurs du scénario indiquent qu'il s'agit d'une opération de continuité, qui maintient ses fonctions actuelles à la DATAR (suppression éventuelle du FNADT, ce qui n'est pas une petite affaire)

Maintien d'une administration de mission (ce n'est pas dit).

La condition de réussite est la capacité à piloter la cohérence des politiques territoriales par la contractualisation, nationale et européenne.

Pour cela, il faut un relais régional en développant le rôle coordonnateur des préfets et des SGAR

Contractualisation rénovée (suivant un contenu à préciser).

Le scénario 2 : doter l'État et les collectivités d'un outil de prospective commun

Avantage : développement d'un outil d'analyse territoriale (extension de l'observatoire des territoires qui existe à la DATAR depuis 2000, mais n'a pas l'ampleur du système allemand INKAR). On se demande comment on a pu s'en passer jusqu'à présent, c'est un des aspects fondamentaux de la politique d'AT dans d'autres pays européens, car il donne des bases de négociation entre les acteurs de l'AT, des éléments objectifs qui peuvent faciliter le consensus (voir le rôle du système statistique de la DG REGIO dans les négociations budgétaires), mais ne doit pas conduire à faire des statistiques régionales et des études pour le plaisir.

Ce scénario a l'inconvénient de mettre l'aménagement du territoire dans une position « théorique », le CEGET devient un outil de prospective et pas grand-chose de plus, il perd sa dimension opérationnelle, ce qui n'augure rien de bon en matière de prise en compte des territoires au niveau du processus de décision.

Les travaux de Laurent Davezies⁵ ont montré l'intérêt d'une approche opérationnelle des statistiques, telle qu'elle n'avait pas été réalisée antérieurement : cela pose aussi le problème de l'indépendance de l'instrument d'évaluation des inégalités, vis-à-vis des pressions plus ou moins contradictoires des ayants-droit.

Le scénario 3 : unifier le ministère de l'égalité des territoires et ses politiques

Avantage : prise en compte de toutes les dimensions des interventions territoriales de l'État, par le regroupement des services à logique territoriale. Il fait l'hypothèse d'une synergie accrue par le rassemblement de services disparates aux fonctions et aux objectifs différents :

- Guichet unique et suppression des zonages, périmètre utilisation du cadre stratégique européen ;

- beaucoup de gestion, à voir si c'est compatible avec une administration de mission : une des questions non traitée par le rapport : jusqu'où la DATAR doit-elle aller en matière de gestion ? Ce qui pose aussi la question de son avenir en tant qu'administration de mission.

Le scénario 4 : instaurer une structure de pilotage aux compétences élargies pour mieux différencier les interventions financières de l'État

Il ressemble au scénario 3.

Regroupement de la DATAR et de la DGCL pour accroître l'efficacité des financements dans les régions, en vue d'opérer une simplification du système de financement des collectivités.

Condition de réussite : avoir une ingénierie territoriale de qualité.

Le scénario 5 : créer un Secrétariat général à l'égalité des territoires

Il est très ambitieux, sinon impérialiste : il s'agit d'assurer la cohérence des lois et des crédits de l'État ayant un impact direct ou indirect sur les territoires en regroupant presque tous les services des ministères techniques ayant une action territoriale, au prix d'une réorganisation administrative très importante.

Il soulève un point essentiel : puisque « geography matters » (la banque mondiale), il faut assurer une conception ex-ante des politiques sectorielles afin d'anticiper leur impact territorial : « looking at the map before implementing policies », plutôt que d'avoir une « infirmerie des territoires » (rôle longtemps reproché à la DATAR) qui répare

⁵ Voir Laurent DAVEZIES : *La crise qui vient, la nouvelle fracture territoriale*, collection La République des idées, éditions du Seuil, Paris 2012, 112p.

les erreurs ou les négligences des politiques sectorielles.

Cette fonction d'anticipation est très importante et ne devrait pas se trouver dans un seul scénario.

Le problème est de mettre en place un dispositif opérationnel : dans l'approche cohésion territoriale, il a été évoqué l'idée d'avoir une **étude d'impact territorial**, comme il en existe pour l'impact environnemental, mais est-ce faisable ?

On voit à Bruxelles les effets de la multiplication des conditions de cohérence dans la mise en œuvre des programmes communautaires (compatibilité avec les autres politiques communautaires, y compris l'égalité des chances). Ça vaut peut-être le coup de tester, pas nécessairement de généraliser une procédure qu'on n'a pas encore maîtrisée.

En conclusion, il serait utile que cette première réunion ouvre un débat et que d'autres intervenants éminents du Cercle se saisissent de ce rapport pour le confronter avec leurs conceptions.

J-F.D

BREF COMPTE-RENDU de la discussion qui a suivi l'exposé de Jean-François Drevet

De la longue discussion qui a suivi l'exposé de Jean-François Drevet, je retiendrai de façon arbitraire les 4 idées forces suivantes.

1. Les réflexions et les décisions sur l'avenir de l'aménagement du territoire comme sur celui de la Datar et de ses missions doivent être conduites en liaison étroites avec celles sur la décentralisation.

Il est en ce domaine suggéré gestion d'appliquer à tous les niveaux des collectivités locales françaises le principe de subsidiarité que la France revendique au niveau européen.

Toutes les régions, en particulier, ont une direction de l'aménagement du territoire : l'Etat n'est plus le seul acteur en ce domaine.

A titre d'exemple, la région Bretagne a créé seule son PRES et ses 4 universités.

2. Il est nécessaire de relancer une prospective globale du territoire prise en compte lors de l'élaboration des grandes politiques, des choix de réduction budgétaires etc. Or, l'observatoire des territoires n'est pas un outil de prospective

3. Il faut arrêter de donner aux organismes responsables de l'aménagement du territoire (Datar et Sgar, en particulier) des

responsabilités de gestion ou tout au moins trop de responsabilités de gestion.

Ces organismes doivent avoir essentiellement des missions d'animation, d'aiguillon, de coordination, et cela en ayant l'oreille du Premier ministre et du gouvernement. Pour tous, il est donc essentiel que la Datar continue à être un service du premier ministre.

4. L'espace européen est trop oublié alors que c'est un élément essentiel à prendre en compte si l'on recherche la cohérence des actions.

Hervé Nora

APRES LA DATAR

Philippe de Castelbajac

Le rapport envoyé à Mme Duflos sur les différents moyens de supprimer la Datar m'a ramené des dizaines d'années en arrière, au moment où elle a été créée. De toutes les époques de ma vie professionnelle, celle-ci est celle dont je garde le meilleur souvenir ;

Pour deux raisons :

- La première est que nous étions tous jeunes pressés d'agir.
- Et la seconde est que nous ne partions de rien ; l'aménagement n'était pas une idée nouvelle.

Mais personne ne s'était aventuré à proposer une méthode pour y parvenir ; Nous devions improviser. Olivier Guichard partait le week-end en Bretagne pour s'y ressourcer auprès de son oncle qui y vivait en ermite et lui donnait des conseils. A son retour, à la réunion du lundi. Il sortait des petits papiers de sa poche, qui étaient autant de pensées de l'oncle Pierre, et il demandait s'il y avait un volontaire pour s'occuper de telle ou telle question. Il y avait tant à faire que nous ne nous gênions pas. Il faut dire que nous n'étions qu'une trentaine.

Souvent nous poursuivions nos discussions au café tout proche. Je me souviens d'un garçon qui venait nous écouter et donnait son avis. Un jour il a disparu et j'ai appris bien plus tard qu'il était parti ouvrir un bistro sur la côte atlantique (à l'embouchure de la Vilaine je crois) à un endroit sur lequel nous avions des projets.

Naturellement, nous n'étions là que pour les aspects économiques de l'aménagement mais Olivier Guichard était en même temps le porte-drapeau du régionalisme et nous avions le sentiment qu'à force de parler de

décentralisation, nous rendions populaire l'idée d'une décentralisation politique. Je regardais avec admiration Serge Antoine qui avait dessiné le tracé des régions ; Mais mon idole était la commune, là où se concentrent le désir de l'estime, le besoin d'intérêts réels, le gout du pouvoir et du bruit" (Tocqueville).

La guerre amicale que nous livrait le ministère des finances nous a fait abandonner beaucoup de nos projets mais lorsque nous nous sommes dispersés nous avons le sentiment d'avoir fait du bon travail. Pendant toute cette période les journées ne se terminaient jamais avant huit heures ; Les journalistes nous avaient montré de la bienveillance. Jean-Marie Simon avait surnommé la représentante des Echos Notre - Dame des régions. Quelques années plus tard un expert américain, comparant les politiques régionales européennes écrit que la Datar, lorsque les recensements ont montré un renouveau de la province, a pu se dire "avec un mélange d'orgueil et de chagrin" qu'elle avait atteint son objectif pratiquement sans moyens financiers.

Pourtant, je me rends compte que nous n'avons pas vraiment réussi. Paris a repris sa croissance et il est même question de l'accélérer. La décentralisation du pouvoir s'est enlisée. J'ai déjeuné il y a quelque temps avec une amie qui est conseillère municipale de ma petite ville. Chargée par le maire de la construction d'un abribus pour l'autocar qui traverse la ville une fois par jour elle avait reçu la visite de trois fonctionnaires du chef-lieu, vêtus de noir, venus s'assurer de la validité du projet. Quoique très courtoise, elle n'a pu s'empêcher de leur demander s'il était bien nécessaire qu'ils viennent à trois. Elle ne se représentera pas aux prochaines élections.

Mais tout n'est pas fini. La délégation n'a pas disparu avec nous. La péréquation des ressources des collectivités, l'autonomie des universités, la décision de donner à tout le pays un accès égal à l'internet sont aujourd'hui à mon avis de grandes, de superbes réformes. Si elles sont menées à bien elles peuvent nous mener tout près d'un aménagement naturel, ordinaire du territoire.

Par contraste, le reste de ma carrière m'a paru un peu terne. C'était le prix à payer pour ces années volées à la routine.

Je me suis parfois demandé :

Y a-t-il une vie après la Datar ?

Ph.de. C

STEPHANE HESSEL ET L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Philippe BOSSEAU

Le saviez-vous ! Stéphane Hessel se passionnait pour l'aménagement du territoire, pour la vie en société, pour l'harmonie entre les hommes, qu'ils dorment ou qu'ils travaillent, et où qu'ils soient. Il n'y avait pas que le logement parmi ses préoccupations, il y avait tout le reste, tout ce qui compose notre univers.

Quel homme !!! L'ombre et la lumière médiatique.

L'ombre dans laquelle le laisseront droite et gauche confondues, l'affectant à quelques commissions, lui confiant quelques missions.

La lumière dans laquelle le propulsent les médias, icône d'un instant, lui l'éternel enfant, poète sensuel et jouisseur.

L'ombre et la lumière c'est sa vie, sa famille, son éducation et ses engagements, le tout en un parcours sentimental et professionnel hors du commun.

Mais son humanisme, sa culture, sa liberté c'est à l'Ecole alsacienne, de la sixième à la terminale qu'il l'acquière, avec ses professeurs, ses camarades.

Et c'est peut-être l'ombre qu'il préfère : quand il est l'un de mes interlocuteurs à partir de 1984 pour établir le plan d'aménagement de l'Ecole alsacienne, quand nous évoquons ensemble les principes pédagogiques de l'Ecole d'après « l'école idéale » de Georges Hacquard, le directeur de l'établissement, quand je mets en forme les volumes et les surfaces variés loin de la sècheresse de parallélépipèdes identiques avec des symboles, avec des textures sous l'œil bienveillant de Bernard Zerhuss, architecte.

C'est peut-être encore l'ombre qu'il préfère quand il me pousse en 1993 à concevoir un « village » universitaire à Saint Maur des fossés avec un réel changement programmatique satisfaisant les besoins naturels de mixité : habitats, activités et services dans une même composition inscrite dans le tissu urbain existant en dehors des zones propres à chaque fonctions humaines disloquées.

C'est sûrement lui qui en 1995 m'aide à réaliser « la péniche du cœur » pour loger une centaine de pauvres hères en plein centre de Paris

contre vents et marées. Toujours la crise du logement vilipendée mais trop partiellement traitée et sans suite car contraire aux us et coutumes toujours vivaces.

C'est lui à qui je demande en 1998 de dévoiler devant le 36, rue des Ecoles la plaque commémorant le 125^{ème} anniversaire de la première rentrée en 1893 des quelques élèves de l'Institution alsacienne qui deviendra l'année suivante l'Ecole alsacienne.

C'est lui et quelques autres qui nous poussent en 2005 avec Jean Pierre Hammel à envisager à une petite échelle, deux établissements complémentaires à celui de la rue Notre-Dame des Champs, l'un en banlieue, l'autre en Chine.

La lumière c'est sa vie reconnue, une certaine liberté, des engagements sincères, un certain humanisme, des paroles et des images.

La lumière c'est l'autre, l'amour, toute la palette, toutes les composantes d'une humanité toujours en mouvement, toujours en devenir, la foi éternelle en la nature des êtres et des choses.

La lumière c'est l'optimisme et la joie de faire d'un rond dans l'eau une œuvre d'art, d'un instant d'attention un moment de bonheur, d'une parole un message d'espoir.

Ph.B

Pages d'histoire

TELECOMMUNICATIONS ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DANS LES ANNEES 70

Hervé NORA

Communication issue du colloque « *Les ingénieurs des Télécommunications dans la France contemporaine : réseaux, innovation et territoires (XIXe-XXe siècles)* » qui s'est tenu les 21 et 22 octobre 2010 au ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi à l'initiative du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET) et de l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) soutenus par l'association pour l'histoire des télécommunications et de l'informatique (AHTI).

Cette communication paraîtra prochainement dans l'ouvrage « *Les ingénieurs des Télécommunications dans la France contemporaine : réseaux, innovation et territoires (XIXe-XXe siècles)* », Actes de colloque sous la direction scientifique de Pascal Griset, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France

Dès la seconde moitié des années 60, les Corps des Mines et des Télécommunications, à l'époque séparés, ont été des acteurs importants de l'aménagement du territoire. Si cela semblait incontournable pour le Corps des

Mines, il n'en était pas obligatoirement de même pour celui des Télécommunications dans une France qui, depuis près d'un siècle, considérait le téléphone non pas comme un gadget (parole malheureuse d'un ministre de l'époque, qui n'exprimait pas sa pensée) mais comme un outil dont il fallait se méfier et dont la diffusion n'était pas forcément souhaitable hors des administrations et des entreprises. Et encore... Un Gouverneur de la banque de France n'avait-il pas refusé l'installation d'une seconde ligne téléphonique au début du XX^{ème} siècle !

Dans une DATAR de 35 Chargés de mission, mûs par une même foi et qui, pour beaucoup, étaient sur des « rails » différents de ceux de leur voisins de bureau, les réflexions comme les actions étaient conduites par des équipes unies que l'on pourrait qualifier de multiculturelles et pluridisciplinaires.

Le Corps des télécommunications y était et y sera longtemps représenté. Ce que l'on n'appelait pas encore les TIC était une composante importante de tous les grands programmes en dépit d'un contexte où les télécommunications étaient les grandes oubliées des gouvernements successifs.

Le contexte des années 70

L'aménagement du territoire

La notion d'aménagement du territoire est née en 1933 aux Etats Unis avec la création par Franklin Roosevelt de la Tennessee Valley Authority. Destinée à relancer l'économie du sud-est des Etats-Unis au lendemain de la crise de 1929, elle peut être considérée comme la première tentative moderne de planification régionale. En France, c'est le livre de Jean-François Gravier, « Paris et le désert français » (1947) qui en est l'acte de naissance. Il dramatise l'opposition entre Paris et la province tandis que d'autres études mettent simultanément en évidence un second contraste structurel, lui aussi issu d'une histoire longue : l'opposition entre la France industrielle, riche, et la France agricole, pauvre. La première se situe au nord d'une ligne Le Havre-Marseille (Caen-Genève pour certains), la seconde au sud de cette ligne.

Après la création en 1949 de la première Direction de l'aménagement du territoire, au ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, plusieurs grandes dates, sont à mentionner : 1950, avec le rapport de Claudius Petit « Pour un plan national d'aménagement du territoire » ; 1950, encore, avec la création du Fond national d'aménagement du territoire ; 1956, avec la création du Comité de décentralisation ; 1960, avec celle du Comité

interministériel d'aménagement du territoire ; 1963, enfin, avec la création de la DATAR dont les deux premiers patrons furent successivement Olivier Guichard et Jérôme Monod.

Tout un faisceau de politiques est alors mis en œuvre, souvent précédées par la création d'organismes spécialisés. Je citerai, de façon non exhaustive et en mélangeant politiques et structures, les métropoles d'équilibre (1963) l'aménagement du littoral du Languedoc-Roussillon (1963), le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (1965), les villes nouvelles de la région parisienne (1965), Fos (1966), les Parcs naturels régionaux (1966), les OREAM (organisme d'étude des aires métropolitaines - 1966), les Commissariats à la conversion industrielle (1967), la décentralisation des administrations et des entreprises... Et, en 1970, la naissance des politiques d'environnement avec « 100 mesures pour l'environnement », sous la conduite de Serge Antoine alors lui aussi à la DATAR

Les télécommunications

Pendant ce temps, les télécommunications sont toujours les grandes oubliées des gouvernements successifs. Les années 60 et la première moitié des années 70 sont le temps où Fernand Raynaud triomphe avec le « 22 à Asnières », celui où « la moitié de la France attend le téléphone, l'autre la tonalité ». En 1975, il n'y a que 4 000 000 d'abonnés au téléphone en France, et 2 000 000 de demandes en instance, bien souvent satisfaites au bout d'un délai supérieur à deux ans, quand elles sont satisfaites... Si l'on n'appelle plus « services techniques des PTT » la Direction générale des télécommunications, les Directions régionales ne sont créées qu'à la fin des années 1960 et leur personnel restera placé sous l'autorité des Directeurs départementaux de la Poste jusqu'au milieu des années 70. Le ministère des Finances, quant à lui, considère la Direction générale des télécommunications comme une administration « dépensière » malgré ses excédents financiers qui disparaissent dans le budget annexe des PTT. « Augmentez vos tarifs, vous aurez moins d'instances » est à cette époque le leitmotiv de la rue de Rivoli. Particulièrement révélatrice de cet état d'esprit, l'ordre donné au ministre des PTT au milieu des années 70 de trouver des excédents supplémentaires nécessaires au budget général sans impacter l'indice du coût de la vie ! Les grandes entreprises apprirent alors, au cours d'une réunion improvisée, que le tarif des liaisons spécialisées était augmenté de 40% à compter du lundi suivant...

Et pourtant, le premier rapport parlementaire prédisant l'importance future des télécommunications et préconisant la séparation de la Poste et des Télécoms et la création de deux établissements opérationnels et autonomes avait été publié par le Sénat autour de 1920 !

Aménagement du territoire et technologies de l'information

Les Télécoms étaient donc les grands oubliés des politiques gouvernementales, mais pas des entreprises ni des acteurs de l'aménagement du territoire. En 1968, Pierre Lhermitte publie « Le pari informatique » à son retour d'une mission aux Etats-Unis organisée par plusieurs grandes entreprises et administrations : « Aujourd'hui, quelques années après les Etats-Unis, l'Europe occidentale a pris très largement conscience du bouleversement profond que l'utilisation non seulement des machines électroniques, mais de l'ensemble des techniques de traitement de l'information, apportait dans notre univers économique. Par leurs conséquences sur l'homme et sur l'organisation, les effets de ces techniques dépassent très largement ceux de leurs lointains parents, la mécanographie et les calculateurs. Cette mutation, dont on ne vit à l'heure actuelle que les premiers balbutiements, n'est comprise que depuis quelques années aux Etats-Unis. L'Europe occidentale en a la prescience, mais tarde à l'accepter et à la comprendre ».

Dès 1969, Ambroise Roux crée le CIGREF, Club informatique des grandes entreprises françaises, dont Pierre Lhermitte est le premier Président ; en 1971, Pierre Lhermitte, encore lui, pressent l'importance que vont avoir ce que l'on appelle alors les télétransmissions et la téléinformatique. Il préside à la création du GERCIP (Groupe d'Etude pour un Réseau Commuté Interprofessionnel de Paquets). Ce groupement regroupe à l'origine une douzaine de grandes entreprises ou grands établissements publics (le CEA, par exemple) et la DATAR. Ses travaux et son lobbying conduiront à la décision de réaliser le réseau TRANSPAC qui placera la France parmi les leaders mondiaux en ce domaine.

A la DATAR, l'importance de l'information, économique et sociale notamment, de sa collecte, de sa diffusion, de son accessibilité par tous les acteurs du développement territorial, faisait partie des « gènes » de la jeune organisation. Porté par des Chargés de Mission successifs issus du corps des télécommunications et auxquels était attribué tout ce qui touchait à l'information,

(informatique, télécoms, Observatoires économiques régionaux de l'INSEE...), un credo était partagé par tous : l'impact du développement simultané de l'informatique, des télécommunications et de leur mariage, la téléinformatique, allait être considérable et ne concernerait pas seulement l'économie française au sens global du terme mais la société dans son ensemble.

Outre la rentabilité et le fonctionnement des entreprises, c'étaient des domaines aussi divers que la structure des secteurs économiques, les relations entre les administrations et les entreprises ou les administrés, les dépendances entre les régions, le développement urbain ou la localisation des activités sur le territoire qui allaient être profondément modifiés. Et pour que la France ne manque pas la révolution à venir malgré la situation catastrophique de son téléphone et le retard déjà pris en téléinformatique en dépit des compétences de ses équipes de recherche et de ses industriels, la DATAR se rapprocha des grands utilisateurs ; elle mena alors avec eux une série continue d'actions allant de la sensibilisation à l'investissement aussi bien dans les infrastructures que dans le contenu et les usages, pour utiliser la terminologie actuelle. Outre l'aide au développement du téléphone dans les zones ciblées par les politiques d'aménagement du territoire, trois grands axes d'action furent définis :

- vaincre le monopole informatique de la région parisienne qui représentait en 1972 45 % du parc informatique français, 58 % des « gros » ordinateurs, 48 % des terminaux et 74 % du chiffre d'affaires des sociétés de service en informatique ;

- aider au développement de la téléinformatique, domaine dans lequel le retard pris, considérable par rapport aux USA (ratio français moyen d'un peu plus d'un terminal par ordinateur contre 4,4 aux USA), ne l'était pas encore par rapport à nos voisins européens ou même par rapport au Japon ;

- veiller à ce que le développement des TIC et de leurs nouveaux usages contribue à la réalisation des objectifs du gouvernement en matière d'aménagement du territoire.

Les éléments de la politique mise en œuvre furent alors multiples.

- Aide à la mise en place de grandes infrastructures telles que l'Autoroute électronique de l'ouest, première liaison de transmission de données à très haut débit (pour l'époque) reliant la région parisienne (en

notamment le CNET et l'IRIA) et les centres de recherche et les industriels de Rennes et de Lannion.

- Aide aux projets visant à permettre la décentralisation des activités et, en premier lieu, des centres de décision. La DATAR fut ainsi l'un des membres fondateurs du GERCIP dont le concept technique conduisait à un réseau dont les coûts étaient indépendants de la distance et donc de la localisation des utilisateurs. Elle fut un promoteur important du projet de réseau interbancaire de compensation, essentiel à ses yeux au développement voire à la survie des banques régionales et facteur de décentralisation des centres de décision des grandes banques, tous exclusivement parisiens.

- Décentralisation de grands centres informatiques d'entreprise (Société Générale à Aix en Provence, time-sharing IBM à Bordeaux...).

- Décentralisation de centres de recherche ou aide à la création de centres décentralisés : Centre IBM de La Gaude, CCETT à Rennes - à noter que la dynamique lancée par Pierre Marzin à Lannion fut telle et si précoce que l'aide de la DATAR ne fut pas nécessaire.

- Aide au développement de l'information économique et sociale et notamment création et financement des Observatoires économiques régionaux de l'INSEE, à la création et au développement de services d'accès aux grandes banques de données par toutes les entreprises ou les équipes de chercheurs quelle que soit leur localisation.

- Aide politique et financière aux initiatives territoriales : réseaux câblés de certaines villes (Rennes, par exemple), centres informatiques de villes ou d'administrations départementales ou régionale, investissements pour l'équipement téléphonique des villes nouvelles, des zones de rénovation rurale ou de conversion industrielle, etc.

La DATAR n'était jamais pilote. Elle travaillait avec celles des administrations ou des équipes centrales qui étaient motivées (Equipement, DGI, Cadastre, INSEE, etc.), avec les acteurs du développement des télécommunications et de l'informatique (DGT, Délégation à l'informatique, IRIA), avec les grandes entreprises, avec des collectivités locales. Elle apportait une aide financière somme toute modeste mais qui servait de levain. Et surtout, elle contribuait à la fois à la prise de conscience politique de l'importance à venir des TIC via les CIAT (Comités interministériels d'aménagement du territoire) grâce auxquels nombre de projets

furent décidés, facilités ou simplement tolérés (mais c'était déjà énorme).

Simultanément, un «lobbying» permanent réussissait à sensibiliser les plus réfractaires à l'importance des TIC. Nombre de documents furent rédigés par les ingénieurs des télécommunications en poste à la DATAR. Malgré certaines oppositions et quelques censures, deux rapports furent même publiés à la documentation française dans la collection Schéma général d'aménagement de la France : « Eléments pour un schéma directeur des télécommunications » (Jean-Claude Vicarini, novembre 1969) ; « Eléments pour un schéma directeur des services nouveaux de télécommunications » (Hervé Nora, novembre 1973)

Le résultat essentiel des ces actions fut que l'incroyable retard de l'équipement téléphonique de la France ne constitua pas un handicap pour les politiques d'aménagement du territoire proprement dites. Mais il fallut cependant attendre 1975 pour que le Président Valéry Giscard d'Estaing, suivant en cela les recommandations de Gérard Théry, alors Directeur général des télécommunications, décide d'un plan massif de rattrapage de ce retard, plan qui fut mis en œuvre avec le succès que l'on connaît.

H.N.

" La prochaine Lettre du Cercle, qui paraîtra dans la deuxième quinzaine de mai rendra compte de l'Assemblée Générale du 10 avril. Elle évoquera les problèmes de fond qui y ont été abordés concernant notamment le positionnement du Cercle dans une période où l'on s'interroge sur l'existence et les objectifs d'une politique nationale d'aménagement du territoire.

Le Président nous a indiqué qu'il prendrait l'initiative d'organiser prochainement une réunion de travail sur ce sujet. Y figurera aussi le compte-rendu de l'intervention de Yann Cotten sur le thème de la décentralisation et des échanges qu'elle a provoqués."

La Lettre du Cercle

N°50 - mai 2013

• **Directeur de publication :**

- Philippe BOSSEAU
Président du Cercle

• **Comité de lecture**

- Patrice BECQUET
- Hervé NORA
- Jean-Marie SIMON
- Jean-Claude VICARINI

• **Rédacteurs :**

- Philippe BOSSEAU
- Jean-Marie SIMON
- Ph de CASTELBAJAC
- Jean François DREVET
- Hervé NORA

• **Édition :**

- Françoise SALOMON

