

Comité d'histoire

Ministère de l'Équipement, des Transports,
de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer
Conférence du 10 octobre 2003

BRUNO MARNOT

Maître de conférence en histoire contemporaine
à l'Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3

Les politiques d'aménagement du territoire sous la Troisième République

A un moment où elle cherche un nouvel élan après la période faste des années 1950-1970 qui furent aussi ses « trente glorieuses », la politique de l'aménagement du territoire a suscité depuis quelques années un fort regain d'intérêt de la part de la communauté historienne en suscitant un nombre élevé de travaux collectifs ou personnels en l'espace de quelques années. J'en veux pour preuve les deux importants colloques qui se sont tenus, l'un à Dijon en novembre 1996, l'autre à Besançon en 2000, les mémoires universitaires qui se sont multipliés, jusqu'à l'ouvrage même du grand géographe Pierre Merlin publié au cours des dernières semaines¹[1].

Mon propos vise à resituer la genèse proche de l'aménagement du territoire à la lumière de ces travaux récents et de mes analyses personnelles. Pourquoi la Troisième République ? Parce qu'il apparaît que, dans le sillage des régimes qui l'ont précédée, l'intervention principale, et en tout cas la plus visible, de l'État, sous la Troisième République, dans l'aménagement structurel de l'économie française s'est concentré sur son effort d'équipement du territoire en grandes infrastructures de communication et d'énergie. À cet égard, se dégagent deux périodes qui correspondent schématiquement aux deux premiers âges de la Révolution industrielle.

La première période est celle de la densification des réseaux de transport de la Première Révolution industrielle, et court globalement des années 1880 aux années 1900, tandis que la deuxième correspond essentiellement à l'équipement du pays en réseaux de transport et de distribution d'électricité. L'histoire de ces derniers débute précisément au moment où la mystique d'un achèvement du système de transport français tend à s'essouffler dans la première décennie du XXe siècle. Si la succession des révolutions industrielles est avant tout celle de systèmes techniques différents, et en l'occurrence de grands systèmes techniques, nous pouvons dire, en ce qui concerne notre présent sujet, qu'un type d'infrastructure prend le relais d'un autre. L'aménagement du territoire - nous conserverons temporairement cette expression consacrée - sous la Troisième République est avant tout une histoire des réseaux .

Si l'étude chronologique de cette question semble aller de soi, il convient de préciser quelque peu la méthode de son traitement. Il s'agira par conséquent, à travers une chronologie précise, de recenser les principaux projets d'aménagement à l'échelle du territoire national, mais en dégagant, à chaque fois, leurs caractéristiques et leurs logiques spécifiques, à la fois sur les plans politique, social, économique et financier. Précisons d'emblée que nous nous limiterons le plus souvent à un raisonnement global, à l'échelle du seul territoire national, si bien que les échelons inférieurs seront moins systématiquement abordés. Il est également nécessaire de mettre en lumière les mécanismes de décision qui ont présidé à la conception et au lancement de ces travaux d'envergure, ce qui invite à nous intéresser au rôle et à la place des principaux acteurs, ainsi qu'à leurs relations réciproques. Il restera enfin à s'interroger sur la validité, pour la période étudiée, du concept d'« aménagement du territoire », et à évaluer en dernier lieu les résultats de ces politiques.

I. L'ACHEVEMENT DES RESEAUX DE TRANSPORT (1880 - 1900)

Même si l'équipement du territoire n'apparaît pas comme une question centrale au cours de la décennie 1870 où se joue l'avenir institutionnel et politique du pays, il ressort pourtant avec évidence que la nouvelle République renoue rapidement avec une tradition de l'État français, depuis fort longtemps soucieux d'imprimer l'unité et la solidarité du territoire national par le

¹[1] P. Merlin, *L'aménagement du territoire*, Paris, PUF, 2002.

développement d'infrastructures. Aussi, la « République des républicains » à peine installée, est-il présenté au pays en 1879 un ambitieux plan « d'outillage national » par le ministre des Travaux Publics Charles de Freycinet, plan qui présente une multitude d'intérêts, tant par ses origines profondes, ses motivations, que par sa conception et les débats passionnels qu'il a suscité.

A. Les origines anciennes et proches du Plan Freycinet

. Un triple héritage

Le plan Freycinet prend racine dans des théories, des pratiques et des expériences du XIXe siècle en matière d'équipement du territoire en infrastructures de transports. Trois héritages méritent d'être évoqués :

- L'idéologie du corps des Ponts et Chaussées : A. Picon a bien démontré le rôle de ce corps dans la conception des différents réseaux de transport depuis sa création au XVIIIe siècle, « qualifié, comme l'écrit son historien, pour réaliser la meilleure adaptation possible entre le territoire et la société qui l'occupe »²[2].

- La philosophie saint-simonienne : les inévitables bénéfices économiques qu'apporte le développement des transports s'accompagnent d'une dimension pacifique et de bienfaits sociaux. Dans la mesure où les transports sont créateurs de liens entre les hommes et les nations, ils portent remède à la fois à la guerre et à l'individualisme. Bref, les transports sont utiles parce qu'en structurant les échanges, ils organisent en même temps la société.

- La théorie de l'utilité : la notion d'utilité des travaux publics a émergé à la fin du XVIIIe siècle sous la plume des philosophes et plus encore des ingénieurs des Ponts eux-mêmes qui ont engagé une importante réflexion sur l'aménagement du territoire³[3]. Elle prend un nouvel essor au cours du XIXe siècle, dans le sillage notamment de l'apparition du chemin de fer. Avec le développement de la théorie du calcul des coûts, dû en grande partie à la contribution d'ingénieurs-économistes tels que Cournot puis Jules Dupuit, l'utilité devient une donnée quantifiable, qui met en balance le coût de l'investissement et la rentabilité qu'une firme ou une collectivité peut en attendre. Plus largement, ce raisonnement à l'origine du calcul marginaliste, pose la question d'une réelle utilité des travaux publics lorsque la rémunération du capital n'est plus assurée.

Le plan Freycinet est l'héritier de la vision des Ponts et Chaussées, de la « religion » saint-simonienne et de la formulation mathématique de l'utilité.

. La relance de la politique ferroviaire après 1871

Après la période d'incertitude que traverse le régime des transports français au lendemain de la défaite de 1871, une volonté de relancer la politique d'équipement du territoire surgit en fait assez rapidement. Au chapitre des initiatives politiques qui préparent l'avènement du plan Freycinet, il faudrait partir, me semble-t-il du rapport d'Adrien Montgolfier de 1873. L'auteur du rapport, qui est également ingénieur des Ponts et Chaussées, défend la construction de 20 000 kilomètres de nouvelles lignes d'intérêt général qui sont, selon lui, les conditions essentielles au développement de la richesse du pays, mais en prenant soin que cet équipement s'apparente à un programme de désenclavement régional. Les lignes doivent être ouvertes « dans les régions montagneuses et exceptionnellement difficiles de la France [...] ». Celles-ci « doivent apporter la prospérité dans des régions aujourd'hui à peu près dépourvues de voies rapides de communication [...] »⁴[4]. Les notions d'équité et de justice distributive sont donc mises en avant par Montgolfier. Ces projets prennent un tour plus concret en 1875 avec la proposition du ministre des Travaux publics, Eugène Caillaux, de construire plus de 1 200 kilomètres de nouvelles lignes ferroviaires dans le Centre et l'Ouest français. Cette opération s'apparente à bien des égards à un processus de rééquilibrage en faveur de contrées certes faiblement industrialisées mais qui présentent l'avantage d'une ouverture vers l'horizon atlantique qu'il serait avantageux de promouvoir en établissant une meilleure relation avec les ports du littoral.

B. Le Plan Freycinet (1879-1882)

Le plan Freycinet représente un moment essentiel dans l'histoire de l'équipement du territoire parce qu'il recouvre une multitude d'enjeux que ne saurait faire oublier son échec prématuré. Il représente, au-delà de l'homme qui y a attaché son nom, l'œuvre de longue haleine de toute une

²[2] Picon A., *L'invention de l'ingénieur moderne. L'école des Ponts-et-Chaussées (1747-1851)*, Paris, Presses de l'ENPC, 1992, p. 137.

³[3] Picon A., « De l'utilité des travaux publics en France au XIXe siècle », *Culture technique*, 1984, n° 26, p. 122.

⁴[4] Rapport Montgolfier, I. n° 2097.

administration, celle des Travaux Publics, derrière laquelle il faut en réalité voir celle des Ponts et Chaussées.

Le plan Freycinet s'inscrit évidemment dans une optique de relance économique, de soutien à l'activité sidérurgique qui traverse une crise, ce qui fut amplement démontré par l'article désormais classique de Yashuo Gonjo. Dans l'esprit de ses promoteurs politiques, c'est-à-dire le ministre des Travaux publics lui-même, le ministre des Finances Léon Say, en l'occurrence porte-parole des grandes compagnies, et Léon Gambetta, président de la Chambre des députés, le programme d'équipement doit favoriser l'enracinement de la République, au même titre que la future politique scolaire de Jules Ferry, en diffusant, comme l'écrit Freycinet, dans un article du *Temps* du 12 juillet 1878, « l'accroissement de bien-être » jusque dans les campagnes les plus reculées de France 5[5]. A cet égard, le chemin de fer s'avère être l'instrument privilégié du grand dessein économique et social des républicains opportunistes.

Le plan Freycinet n'en demeure pas moins un projet d'équipement global du pays en infrastructures de transport. A ce titre, il comporte trois volets, ferroviaire, fluvial et portuaire, et prévoit l'achèvement du système de transport français. L'administration des Ponts et Chaussées est au cœur de la conception du plan d'équipement, puisque ce sont des commissions techniques régionales placées sous la direction d'inspecteurs généraux du corps qui ont été chargées de la réalisation des études préalables.

Le volet ferroviaire est évidemment le plus ambitieux et fournit le modèle de la procédure à suivre, tant sur le plan décisionnel que financier, pour les deux autres aspects du plan. Le projet initial subit des gonflements successifs au cours de son instruction, si bien que le classement atteint rapidement 18 000 kilomètres. Il est prévu que la réalisation de ce programme soit échelonnée sur dix à douze années. Cependant, à la différence de la voie d'eau et des ports maritimes, Freycinet laisse planer la plus grande incertitude quant au futur régime d'exploitation de ce qu'on appelle le « troisième réseau », préférant en quelque sorte se défausser sur la décision du Parlement. C'est là l'origine d'un malentendu lourd de conséquences.

Les deux autres volets du programme sont moins connus mais ils sont indissociables du premier. En effet toute une frange de l'opinion publique redoute les ambitions monopolistiques des grandes compagnies et la cause de la batellerie a, depuis le début de la décennie, retrouvé de fervents défenseurs, en la personne notamment de l'ingénieur des Ponts et parlementaire Jean-Baptiste Krantz, qui a esquissé les grandes lignes d'un programme de modernisation et de redéveloppement de la navigation intérieure. C'est ainsi que le plan Freycinet prévoit notamment la création de 1.400 kilomètres de canaux supplémentaires destinés à la mise en relation des grands axes de navigation entre eux.

Enfin, le plan prévoit un vaste programme d'équipement des ports du littoral, conditionné en grande partie par les innovations qui ont affecté le transport maritime depuis le milieu du XIXe siècle. A partir du travail effectué par des commissions locales, 76 ports sur 188 font l'objet d'un classement. Le plan de modernisation des ports maritimes conçu par le plan Freycinet recouvre trois aspects : le souci de l'interconnexion avec les deux autres modes de transport, l'étendue spatiale des travaux et, par conséquent, un mode de financement adapté. L'intérêt manifesté pour les ports dévoile la philosophie générale du plan qui consiste à irriguer toutes les parties du territoire en moyens de transport, mais également à penser les liaisons intermodales, ce qui représente une politique globale des transports au service de l'aménagement du territoire.

Les trois projets de lois relatifs aux trois volets du programme sont votés à l'unanimité au cours du mois de juillet 1879. D'un coût global estimé à hauteur de 4, 3 milliards de francs, financé par voie d'emprunt, le plan Freycinet se brise cependant sur la crise du crédit public en 1882.

C. Les vicissitudes du plan Freycinet après 1882

Cette crise a des conséquences différentes pour chacun des trois volets du plan. Elle signifie la quasi-interruption des travaux pour le transport fluvial et les ports, tandis que l'Etat est contraint de confier, par les conventions de 1883, la poursuite de l'établissement du troisième réseau aux compagnies privées.

Les conventions obligent les compagnies à poursuivre l'établissement de lignes qui sont inévitablement déficitaires en contrepartie d'une extension de la garantie d'intérêt à l'ensemble de

5[5] Sur la pensée économique de Gambetta, cf. Thibault M.N., « Gambetta et le gouvernement républicain des chemins de fer », *Hommage à Léon Gambetta*, Paris, Ministère de la Culture - Délégation aux célébrations nationales, 1983.

leur réseau. De fait, la politique d'aménagement du territoire par les chemins de fer prend une tournure singulière car les tarifs pratiqués par les compagnies, après avoir reçus l'homologation par le comité consultatif, au terme d'une procédure longue et complexe, sont appelés à y jouer un rôle essentiel. En effet, comme l'a expliqué F. Caron, le tarif est considéré par toutes les instances (compagnies, comité consultatif, chambres de commerce, expéditeurs), comme un instrument privilégié du développement régional. Or, malgré la pression des pouvoirs publics qui militaient pour la simplification des tarifs, les acteurs privés ont pu continuer à obtenir la poursuite de la tarification *ad valorem* à prix fermes qui « ne faisaient que refléter la diversité des 'circonstances commerciales' et des intérêts des expéditeurs ». Le résultat fut le renforcement d'une « véritable solidarité entre le réseau et son territoire » car les compagnies se sont efforcées par leur politique commerciale de favoriser le développement des entreprises existantes sur le territoire que couvre leur réseau, voire de susciter l'implantation de nouvelles activités. Le jeu complexe de la concurrence et des négociations entre compagnies ont abouti à l'établissement de véritables « protectionnisme régionaux »⁶[6].

Quant à la voie d'eau et aux ports maritimes, leur avenir dépend directement des subventions publiques. Pour cette raison même, ils connaissent un net ralentissement du rythme de leur équipement. M. Merger a très bien montré que si sur l'ensemble de la période 1870-1913, les investissements en matière de navigation ont faiblement progressé au rythme de 0, 5 % en moyenne (francs courants), une régression se produit bien après 1883. Par rapport à la période 1870 - 1883, les années 1884 - 1887 se caractérisent par une chute des investissements de l'ordre de 40 %, puis de 35 % de 1888 à 1899⁷[7]. La même remarque s'impose pour les ports où l'on constate qu'en 1889, le montant des travaux extraordinaires retombe à 14, 8 millions de francs, soit à son niveau de 1871, après avoir connu un pic de 55, 4 millions en 1883⁸[8]. Cette rechute coïncide dans les deux cas avec l'abandon en 1884 du financement par emprunt qui devait alimenter le budget extraordinaire. En ce qui concerne les ports, le gouvernement décide le retour au système ancien des avances avec la loi du 15 juillet 1885 imposant le concours des intéressés, qui s'élève désormais presque systématiquement à hauteur du 50 %.

L'arrêt brutal des travaux suscite un flot de critiques contre la politique d'équipement des années 1879 - 1882. En ce qui concerne les ports maritimes, est remis en cause le principe de leur classement, qui a conduit à l'éparpillement des travaux ou à ce que l'historien des ports maritimes, Abel Durand, appelle en 1903 une simple « juxtaposition d'entreprises » qui n'a réussi à établir aucune distinction entre les différents ports⁹[9]. Les défenseurs de la cause batelière, désignés sous le vocable de « canalistes », ne cessent, pour leur part, de récriminer contre la priorité accordée au développement des voies ferrées. La lenteur des travaux conduit les utilisateurs à susciter un vaste mouvement d'opinion en faveur de la voie d'eau qui profite de la nouvelle crise du transport ferroviaire au tournant du siècle. Dans les deux cas, le programme d'équipement présenté en 1901 par le ministre Pierre Baudin, entend être l'antithèse du plan Freycinet. Ce nouveau plan doit permettre de reprendre et d'achever le programme d'équipement de 1879 en matière de navigation intérieure et de ports littoraux, mais sur de nouvelles bases financières et conceptuelles. Cependant, l'opposition des intérêts ferroviaires aux canalistes et l'irrégularité des crédits alloués ont eu rapidement raison des ambitions du plan Baudin.

D. De l'utilité des travaux publics

Le programme ferroviaire, même poursuivi par les compagnies, n'a pas davantage échappé aux critiques. Il en a même essuyé plus que les deux autres, dans la mesure où il ne cesse de focaliser les passions. A travers sa remise en cause, se trouve plus fondamentalement discutée la conception théorique de l'utilité des travaux publics sur lequel il était fondé. Une querelle célèbre oppose deux ingénieurs au début des années 1890, à savoir Armand Considère et Clément Colson. Le premier se rangeait dans le camps des partisans de l'utilité sociale, indirecte ou différée, des nouvelles lignes en raison même de leur absence de rentabilité immédiate, ce qui provoque l'indignation de l'économiste libéral qu'est Colson, pour qui seule compte la rémunération du capital investi¹⁰[10]. Cette polémique autour des « lignes électORALES » fut en fait contemporaine du lancement du plan Freycinet. Au Sénat, elle a violemment opposé Krantz et Henri Varroy. Dès 1879, le premier s'est placé dans le camp des accusateurs. Il anticipe non seulement les critiques exprimées plus tard par La Gournerie et Colson, mais il s'interroge également sur la densité d'un tel

⁶[6] F. Caron, « Les réseaux et les politiques d'aménagement du territoire : l'exemple des chemins de fer », *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*, Rennes, P.U.R., 2002, p. 22.

⁷[7] M. Merger, *La politique de la Troisième République en matière de navigation intérieure (1870 - 1914)*, thèse de 3^e cycle, Université de Dijon, dir. F. Caron, p. XXIII.

⁸[8] B. Marnot, « La politique des ports maritimes en France de 1860 à 1920 », *HES*, n° 3, 1999, p. 649.

⁹[9] Durand A., *La politique française à l'égard des ports maritimes sous la Troisième République*, Nantes, Impr. Schwob, p. 61.

¹⁰[10] F. Caron, *op.cit.*, p. 18.

maillage qui fait peu de cas du « déplacement des intérêts », c'est-à-dire en fait de l'évolution possible des localisations industrielles. Cette vision dynamique de la géographie industrielle rapproche Krantz des conceptions propres aux ingénieurs civils français et aux ingénieurs anglais du XVIII^e siècle¹¹[11]. Aussi en vient-il à poser une question cruciale au regard de l'aménagement du territoire : « est-ce que nous pouvons avouer la prétention d'obtenir sur tous les points de notre France, dans les parties les plus déshéritées, la même accumulation d'industries, de produits agricoles ou manufacturiers, de richesses minières, de capitaux accumulés, et enfin la même population? » Cette critique de ce qu'il appelle une « France idéale », donc utopique, s'adresse directement aux concepteurs du plan Freycinet dans la mesure où le quadrillage du territoire national par un suréquipement ferroviaire relèverait de l'aberration économique, dans la mesure où il ne prendrait pas en compte les inévitables déséquilibres ou tout au moins les différences de l'espace français qu'il ne saurait de toutes façons effacer.

Le fait important est que ces hommes, Considère, Colson, Krantz, Varroy, d'autres encore à leur suite, appartiennent tous au Corps des Ponts et Chaussées, qui a été l'âme du plan Freycinet, comme le montre l'exceptionnelle concentration de ses membres aux postes de secrétaire d'Etat ou de ministre des Travaux publics entre 1875 et 1883 (Caillaux, Graëff, Lesguillier, Varroy, Carnot). Il me semble que le corps est, au moins temporairement, sorti affaibli de cette période. L'échec du plan et les vives querelles entre ses membres les plus éminents, et cela même si le corps a toujours connu d'intenses débats, ont fait le lit des ses détracteurs qui se sont déchaînés au cours de ces années contre la toute puissance de cette administration technicienne, contre le prétendu savoir universel de ses ingénieurs, ou encore contre la conception de leurs ouvrages d'art, qui représentent à chaque fois des chefs d'œuvre terriblement onéreux.

Il apparaît donc que la crise de confiance, ou du moins l'affaiblissement relatif du corps des Ponts et Chaussées, consécutif à l'échec du plan Freycinet, ainsi que la remise en cause brutale par certains de ses membres, au moins sur le plan théorique, d'une certaine conception du quadrillage du territoire par les chemins de fer, a entraîné une crise profonde de la pensée sur l'aménagement du territoire à la fin du XIX^e siècle. Il faudrait y ajouter l'assèchement des crédits publics. Tout ceci peut expliquer en partie, mais en partie seulement, qu'Adolphe Cochery soit parvenu à obtenir des crédits substantiels entre 1878 et 1883 pour étoffer le réseau télégraphique à l'échelle du territoire, profitant ainsi, à cette date, de la ferveur générale pour « l'outillage national », mais que l'ambitieux projet Baihaut-Carnot de métropolitain parisien ait été rejeté en 1886 et que la nationalisation du téléphone en 1889 n'ait été suivie d'aucun plan sérieux d'équipement.

Sur un autre plan, plus général, la différence de traitement entre le chemin de fer, d'un côté, et la voie d'eau et les ports, de l'autre, renvoie au rôle de l'Etat central comme organe ordonnateur et concepteur des travaux publics. Cette position centrale dans le processus d'équipement et d'aménagement pose le problème de l'achèvement des chantiers si le relais n'est pas pris par des compagnies suffisamment puissantes sur le plan financier - ce qui a fait défaut aux ports et aux canaux - et si la collaboration n'est pas étroite entre l'ordonnateur de travaux et les responsables de leur réalisation. Ce sont là des leçons à retenir pour l'avenir.

II. L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE AU TEMPS DE LA 2^E REVOLUTION INDUSTRIELLE : L'ELECTRICITE PRIVILEGIEE

L'après-Première Guerre mondiale marque un tournant dans l'histoire de l'équipement du territoire français. En premier lieu, parce que la politique d'électrification du territoire prend le relais de celle des infrastructures de transport, mais selon des modalités différentes. En deuxième lieu, parce que de nouvelles conceptions et de nouveaux outils émergent, qui élargissent progressivement la notion d'équipement, tant et si bien qu'il est possible de dire que certains instruments de l'aménagement du territoire, développés après 1945, sont en place à la veille du deuxième conflit mondial. La politique d'électrification dans l'entre-deux-guerres comporte deux volets essentiels au regard de l'aménagement du territoire. Il s'agit d'une part de l'électrification rurale, et d'autre part de l'interconnexion progressive du réseau.

A. L'électrification rurale

La politique d'électrification du territoire s'est effectuée dans un cadre législatif moins coercitif que celui qui prévalait pour les chemins de fer. Il repose avant tout sur la loi du 15 juin 1906 relative à la distribution, considérée comme la « charte de l'électricité ». Son élaboration s'est d'ailleurs

¹¹[11] Picon A., *L'invention de l'ingénieur moderne. L'Ecole des Ponts et Chaussées (1747-1851)*, Paris, Presses de l'ENPC, 1992, p. 242.

effectuée dans un climat d'entente entre les représentants de la profession et le législateur. Le résultat en est l'obtention d'une loi relativement libérale qui en même temps reconnaît le principe du service public. L'une de ses dispositions essentielles est de laisser au distributeur la liberté de choix entre le régime de la permission de voirie et de la concession. De plus, et c'est une avancée essentielle par rapport au dispositif embryonnaire de 1895, elle privilégie, dans le deuxième cas, le concessionnaire au détriment du propriétaire, offrant ainsi une base juridique qui donne la sécurité nécessaire au développement de la distribution. En effet, la concession peut être désormais déclarée d'utilité publique, ce qui permet à son bénéficiaire d'exécuter des travaux sur les propriétés privées en contrepartie de certaines obligations prescrites dans un cahier des charges. La concession déclarée d'intérêt public constitue d'ailleurs une nouveauté dans le droit français, puisque la déclaration d'utilité publique n'était reconnue jusqu'alors qu'aux travaux publics. Principale contrepartie, les sociétés de distribution concessionnaires doivent accepter le principe d'un tarif maximum. La liberté des tarifs n'est donc pas admise mais, par contre, le modèle de la tarification ferroviaire, jugé trop contraignant, a été rejeté. La loi accorde, en outre, un régime de concession simple sans déclaration d'utilité publique aux syndicats de communes. Enfin, ce texte établit le principe de la libre concurrence des entreprises de distribution à l'exception toutefois de l'éclairage privé.

Avant la Première Guerre mondiale, seules les communes urbaines, susceptibles d'offrir un profit aux sociétés distributrices, ont bénéficié des possibilités nouvelles, à la fois techniques et législatives, promises par l'électricité. En 1918, 20 % des communes françaises seulement sont alimentées en énergie électrique¹²[12]. Le prolongement des réseaux vers les campagnes provient essentiellement de la volonté des pouvoirs publics, qui se font souvent d'ailleurs le relais des aspirations locales. Plus que jamais est ressentie l'urgence d'apporter aux campagnes françaises, qui viennent de payer un si lourd tribut à la victoire, les bienfaits de la « fée électricité » qui est, aux yeux de ses contemporains, l'incarnation même du progrès dans toutes ses dimensions.

Si le programme reçoit, comme quarante ans plus tôt pour le plan Freycinet, le même enthousiasme de la part des élus, il n'est pas sans poser aux diverses parties intéressées des interrogations relatives à la méthode d'exécution des travaux, ainsi qu'à leur mode de financement. Ce deuxième point devient rapidement prioritaire. Les parties prenantes au débat ont sans doute en mémoire les difficultés qu'avait suscité le financement du « troisième réseau », du fait même de l'absence de rentabilité des lignes. C'est à nouveau le même problème qui se pose pour l'électrification des campagnes dans les années 1920. Le problème est, me semble-t-il, bien posé par le député de Corrèze Alexis Jaubert, ingénieur agronome de son état et l'un des principaux animateurs de l'électrification rurale au cours de ces années. Dans une intervention faite en 1929 devant ses collègues de la Chambre, il montre, graphique à l'appui, qu'un seuil critique est atteint pour la viabilité économique du réseau avec l'électrification des écarts, c'est-à-dire les lignes en direction des hameaux ou des fermes isolées. Le montant des dépenses d'un réseau rural en fonction du rapport de la population desservie à la population totale fait ainsi apparaître une courbe partagée en trois parties. La première indique une montée rapide des dépenses de premier établissement par habitant jusqu'à hauteur de 50 % de la population desservie. Il s'agit des coûts de construction concernant l'ossature du réseau, à savoir lignes à haute tension, postes de coupure et de transformation. De 50 à 70 % de la population desservie la courbe présente un palier stable. Ce sont les dépenses liées à l'établissement des lignes à basse tension, dont le coût est moins élevé du fait de leur support en bois. De 70 à 100 % de la population desservie, l'ascension, de nouveau très rapide, correspond à l'allongement des lignes à basse tension dans les écarts, ainsi que les coûts supplémentaires qu'elles induisent à cause des modifications techniques indispensables comme l'augmentation de la section des conducteurs de cuivre et la multiplication des postes de transformation. La démonstration est claire : l'électrification n'est pas rentable pour les sociétés distributrices au-delà d'une desserte de 70 % de la population totale.

Si le problème juridique est résolu depuis que la loi de 1906 a accordé le pouvoir concédant aux syndicats de communes¹³[13], le principal enjeu de la loi votée le 2 août 1923 est d'ordre financier. La loi fixe un montant d'avances accordé par l'Etat aux collectivités s'occupant d'électrification rurale, à hauteur de 600 millions de francs et à un taux réduit de 3 %. L'organisme chargé de distribuer ces prêts à long terme - jusqu'à quarante ans - est l'Office national du crédit agricole, créé par la loi du 5 août 1920, et rebaptisé Caisse nationale du crédit agricole en 1926. Son rôle s'est avéré essentiel dans l'électrification rurale en accordant des facilités de crédit pour la réalisation des projets présentés par les intéressés qui, pour la plupart, ne disposaient pas de ressources suffisantes. Par la suite, les collectivités peuvent bénéficier d'une subvention complémentaire en remplacement des prêts du Crédit agricole. La loi de finances du 16 avril 1930

¹²[12] Stahl P., « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *Histoire générale de l'électricité en France*, t.2, Paris, Fayard, 1994, p. 370.

¹³[13] La loi du 22 mars 1890 a donné aux communes les droits de se grouper en syndicats intercommunaux. Le décret du 8 octobre 1917 facilite l'organisation de régies syndicales de distribution d'électricité.

ouvre une nouvelle étape en prescrivant notamment de nouvelles facilités pour l'électrification des écarts.

La question primordiale du financement a eu pour effet majeur de reléguer à l'arrière-plan les questions de méthode. On a rapidement oublié les préventions formulées par les députés Antoine, Borrel ou Loucheur qui, au moment de la discussion de la future loi de 1923, dénonçaient l'imprécision du projet et son manque de méthode. Il aurait en effet été préférable d'esquisser d'abord, selon Louis Loucheur, « l'organisation électrique du pays » avant d'entreprendre des travaux supplémentaires qui pouvaient s'avérer être de la « poudre aux yeux », faute de moyens de production suffisants. Loucheur s'est aussi demandé s'il n'aurait pas été plus judicieux « d'accélérer l'électrification des chemins de fer », ce qui eût permis de trouver en tout point du territoire la force nécessaire. La question du financement qui occupait alors l'essentiel des débats, et devient le seul projet de préoccupation par la suite pour les collectivités locales, n'était donc pas la seule condition de survie des réseaux ruraux. La rationalisation des méthodes d'équipement du pays en grandes infrastructures électriques n'a pourtant pas retenu l'attention des élus de la nation. Le contrôle des opérations a finalement échappé au sommet pour devenir l'apanage des initiatives locales. De fait, la distribution d'électricité dans les campagnes s'est effectué, comme le souligne P.Stahl, en fonction des conceptions des ingénieurs locaux ou des spécifications techniques définies par les sociétés concessionnaires¹⁴[14].

De fait, la politique d'électrification des campagnes a rapidement tourné au rapport de force entre communes ou syndicats de communes et sociétés distributrices, si bien que l'Etat a le plus souvent été cantonné dans un rôle d'arbitre. La question des tarifs et les réticences de la part des sociétés concessionnaires à entreprendre des travaux jugés peu rentables au départ ont conduit parlementaires et collectivités locales à prendre la défense des usagers. En 1933 est créée la Fédération nationale des collectivités publiques électrifiées, relayée à la Chambre par un officieux « groupe de l'équipement rural », fort de 328 adhérents. Ces groupes de pression obtiennent notamment le vote des décrets-lois de 1935 qui unifient les tarifs sur l'ensemble du territoire et la création du Fonds d'amortissement des charges d'électrification en décembre 1936, sorte de caisse de compensation pour achever l'électrification du pays et dont les fonds sont fournis par les sociétés concessionnaires.

Par rapport au processus d'équipement, la politique de l'électrification rurale constitue un exemple significatif du rôle de l'échelon local.

B. Des réseaux régionaux à la politique d'interconnexion

L'extension de réseaux locaux et régionaux de plus en plus confrontés à la difficulté de répondre à l'accroissement des besoins, ainsi que le développement de l'hydroélectricité, ont conduit progressivement, pour des raisons essentiellement techniques, à concevoir un plan d'interconnexion à l'échelle du territoire, qui marque une nouvelle étape dans son aménagement. C. Bouneau, que je suis ici et dont je rappellerai brièvement les travaux, a bien montré comment la constitution des réseaux électriques a été un levier de l'aménagement régional qui s'est effectué « au rebours de celui du réseau ferroviaire au XIXe siècle »¹⁵[15]. La formation du réseau électrique se signale par deux différences essentielles. En l'occurrence prévalent une logique de maillage régional primitif, avant même les liaisons à grande distance, ainsi qu'une logique périphérique (cf. carte¹), à l'opposé du réseau en étoile. Cette double logique ne peut être comprise sans l'arrière-plan des fortes disparités spatiales, économiques et sociales, qui demeurent plus importantes en France que chez ses voisins de l'Europe du Nord-Ouest. Levier de modernisation régionale, l'économie électrique l'est surtout parce qu'elle permet - enfin ? - la promotion des massifs montagnards alpin et pyrénéen grâce à la valorisation de leur potentiel hydro-électrique, si l'on songe en particulier à l'essor de industries électrométallurgiques et électrochimiques. L'avènement de l'hydro-électricité permet donc un rééquilibrage entre la France du Nord thermique et industrielle et celle du Sud qui pour des raisons symétriquement inverses accusait un retard de plus en grand.

Le cadre régional fut propice à l'électrification du territoire français non seulement pour des raisons techniques, à savoir la faiblesse des tensions transportées au départ mais qui ne cessent de s'accroître avec les besoins et les solutions apportées par les avancées de la science électrique, mais aussi parce qu'à cette échelle se sont constituées les compagnies productrices et distributrices, et par la suite les groupes régionaux qui vont réaliser l'interconnexion. A cet égard, l'exemple fourni par la Compagnie des chemins de fer du Midi, étudiée par C. Bouneau, est à la fois original et exemplaire. En effet, il est singulier que l'initiative provienne d'une grande compagnie

¹⁴[14] Stahl P., *op.cit.*, p. 374.

¹⁵[15] C. Bouneau, « La contribution de l'électrification à la genèse de l'aménagement du territoire en France durant la première moitié du XXe siècle », *La politique d'aménagement du territoire, op.cit.*, p. 32.

ferroviaire qui, dès le début des années 1920, a décidé d'adopter la traction électrique sur la majeure partie de son réseau et qui a, pour y parvenir, pris en charge l'électrification générale de l'espace qu'elle desservait. Cette politique voulue par son directeur Jean-Raoul Paul a débouché sur une association entre la compagnie et les principaux producteurs et électrochimistes pyrénéens qui constituèrent l'Union des producteurs d'électricité des Pyrénées occidentales (UPEPO). La collaboration entre le Midi et l'UPEPO conduit à l'établissement d'un « super-réseau » régional qui devient rapidement une référence organisationnelle et technique à l'échelle nationale et même internationale durant l'entre-deux-guerres.

Le groupe du Midi devient ainsi l'un des huit grands groupes régionaux qui entament le processus d'interconnexion à l'échelle du territoire. Ces groupes associent des entreprises qui appartiennent aux trois branches de la filière électrique (production, transport et distribution) et deviennent les pièces maîtresses en ce qui concerne la gestion d'un réseau à grande échelle. La carte 2 signale deux caractéristiques intéressantes : la densité de ces groupes au sud du pays d'abord, des régions comme la Bretagne, la Normandie, la Champagne étant délaissées à cause de leur éloignement des sources hydrauliques et de la faible densité de leur consommation potentielle ; la logique périphérique à nouveau, puisque l'on peut remarquer que le marché parisien ne se situe pas à la convergence de ces réseaux. Si, par la suite, l'infrastructure du super-réseau national est de plus en plus polarisée par la desserte de la capitale, elle demeure largement inférieure à celle exercée par le réseau ferroviaire, ne serait-ce qu'en raison des mécanismes d'échange et de compensation recherchés à travers l'interconnexion électrique. L'interconnexion régionale d'un grand réseau à 220 000 V. est la grande affaire des années 1930 en matière d'électrification¹⁶[16]. Les différents groupes établissent progressivement des liaisons entre eux, à la fois pour des raisons de complémentarité énergétique mais aussi pour étendre l'horizon de leurs propres marchés, surtout dans un contexte de surcapacité comme celui des années 1930. Ces groupes obtiennent une reconnaissance officielle entre 1938-1941, c'est-à-dire au moment où s'ébauche le premier système électrique national.

C. Un outil nouveau : la société d'économie mixte

L'interconnexion régionale est avant tout le fait des nécessités techniques d'un système électrique subissant « l'escalade des tensions » (C. Bouneau) et donc du secteur privé qui s'organise avec la constitution de groupes régionaux. C'est seulement à l'extrême fin de la Troisième République que l'Etat, face aux premières réalisations, reprend en quelque sorte la main, d'abord en 1935 avec l'institution du Conseil supérieur de l'électricité chargé notamment d'assurer l'harmonisation du réseau national, puis avec le plan de trois milliards, dont la moitié doit échoir au programme d'interconnexion, officialisé par le décret-loi du 17 juin 1938, qui met en place un ambitieux programme d'électrification nationale au sein duquel l'Etat et l'industrie privée sont appelés à collaborer étroitement.

Les pouvoirs publics ont pourtant songé dès la fin de la Grande Guerre à ce type de collaboration, en se fondant en particulier sur les expériences de l'économie dirigiste menées pendant le conflit. Cette association prend notamment la forme de la société d'économie mixte dont la Compagnie nationale du Rhône constitue la première expérience en matière d'équipement. La CNR est, comme le rappelle son historien Alexandre Giandou, une « société anonyme d'intérêt général, soumise à régime particulier »¹⁷[17]. Elle trouve son origine dans la loi du 27 mai 1921 et dans l'idée de « formule du Rhône », née à la fin du XIXe siècle, qui consiste à assurer l'aménagement du fleuve par un seul concessionnaire au triple point de vue de l'hydroélectricité, de la navigation et de l'agriculture. La première originalité de la CNR réside dans son caractère « régionaliste », puisqu'elle est l'émanation de projets « développementistes » strictement locaux, dont le porte-parole est le sénateur de l'Isère Léon Perrier. Défenseur des collectivités locales, adepte du système coopératif, Perrier est également un fervent « régionaliste » qui souhaite « le développement économique de sa région par un rôle accru des collectivités locales sous le contrôle de l'Etat ». De fait, la loi de 1921 répond aux vœux de la commission interdépartementale, dont Perrier est le président, et du rapport parlementaire qu'il défend lui-même. Cette loi organique, qui prévoit dans un délai proche la constitution d'une future société, a bien une vocation régionaliste dans la mesure où l'aménagement du fleuve doit d'abord profiter aux riverains. Par extension, la future CNR doit permettre le développement économique de toute la région concernée grâce aux apports conjugués de la navigation et de l'électrification. Enfin, comme société d'intérêt national, les travaux de la future CNR doivent à la fois contribuer à l'électrification générale du pays, ainsi qu'à la

¹⁶[16] Elle débute en octobre 1932 avec la mise en service par le groupe du Centre de la première liaison française à 220 000 V. Eguzon-Chaingy-Chevilly qui concrétise l'interconnexion entre Massif Central et région parisienne.

¹⁷[17] A. Giandou, *La Compagnie nationale du Rhône (1933-1998). Histoire d'un partenaire régional de l'Etat*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1999, p. 18.

liaison commerciale entre Méditerranée et Rhin et donc les pays d'Europe du Nord. Les bénéfices tirés de la vente de l'électricité doivent servir au financement des ouvrages pour la navigation et l'agriculture.

L'autre originalité réside dans la structure de son capital. Etant une société d'économie mixte, la CNR doit associer les collectivités et les capitaux privés. L'Etat est absent du capital de l'entreprise mais par la grâce de la loi d'octobre 1919, il justifie son intervention comme propriétaire éminent du domaine fluvial public. Ce statut privilégié l'autorise notamment à participer activement à la gestion de la Compagnie et à nommer le président du conseil d'administration. Pour des raisons diverses, il faut néanmoins attendre le 27 mai 1933 pour que la CNR soit constituée. Son cadre d'activité est défini par la concession des travaux d'aménagement, accordée par le ministère des Travaux publics en juin 1934. Des trois missions dévolues à la CNR, le programme d'électrification est de loin le plus abouti, l'essentiel de l'activité de la Compagnie constituant, entre 1933 et 1936, à dresser des avant-projets d'aménagement sur les sites de Génissiat et de Donzère. A la veille de la Deuxième Guerre mondiale, la CNR commence à peine son activité réelle, puisque les premiers travaux du grand barrage de Génissiat débutent seulement, avec beaucoup de difficultés techniques d'ailleurs, en 1937. Il n'en demeure pas moins vrai que les principales caractéristiques de la CNR sont fixées dès cette époque : une société anonyme à la structure capitaliste originale, appelée à un grand avenir à la Libération, une entreprise à la confluence de la vocation régionale et de l'équipement national, enfin un outil d'aménagement volontariste.

L'exemple de la CNR apparaît enfin comme un condensé des quatre parties prenantes dans l'équipement électrique du territoire au cours de l'entre-deux-guerres : les services techniques de l'administration ; les dirigeants politiques, soit comme élus, soit comme membres du gouvernement ; les entreprises du secteur privé ; les collectivités locales, enfin, dont le rôle est plus affirmé qu'avant 1914. Avec les firmes privées, celles-ci apparaissent en effet davantage comme les moteurs de l'aménagement territorial. L'Etat apparaît pour toute une série de raisons moins directif qu'au cours de la première période, et semble se retrancher dans la posture tantôt d'un arbitre, tantôt d'un soutien, au mieux comme l'architecte d'un programme dont il définit seulement les lignes de force. Ce sont là, me semble-t-il, quelques nuances qui apparaissent dans le rôle respectif des différents acteurs par rapport à l'équipement du territoire en réseaux de transport au cours de la première période.

III. BILAN : UN TERRITOIRE AMENAGE ?

A. Peut-on parler d'un aménagement du territoire avant la lettre ?

D'après O. Dard, l'expression d'aménagement du territoire n'est pas popularisée avant la Libération et la Reconstruction, et sa première occurrence daterait d'un rapport d'octobre 1942 dans lequel la Délégation générale à l'équipement national envisage la mise en œuvre de la « décentralisation industrielle » à travers un « aménagement matériel du territoire »¹⁸[18].

La définition la plus commune de l'aménagement du territoire réside dans une série de mesures prise par des autorités politiques (centrales ou locales) pour réduire les déséquilibres entre les différents espaces géographiques d'un Etat, voire d'une région. Le géographe Daniel Noin parle à cette égard d'« action correctrice »¹⁹[19]. L'action d'aménager le territoire est en effet indissociable d'« une conception publique affirmée qui pose la primauté [...] de l'intérêt général sur les particularismes locaux » (R. Baudouï)²⁰[20] et, ajouterai-je, qui cherche également à corriger les effets déséquilibrants des mécanismes du marché. Cette conception relève donc bien à la fois d'une « économie géographique » et d'une « géographie volontaire ».

A partir de cette définition générale, il est évident que la notion de déséquilibre a évolué dans le temps, en raison même de l'évolution économique, démographique et sociale, mais aussi des modifications des échelles spatiales (aujourd'hui l'Europe), ou encore des préoccupations nouvelles, à l'exemple de la loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'Aménagement et le développement durable du territoire qui part du postulat suivant : « les conditions favorables au développement de l'emploi et de la richesse nationale » ne passent plus seulement par la réduction des inégalités territoriales mais aussi par la préservation pour les générations futures des « ressources disponibles » ainsi que de « la qualité et [de] la diversité des milieux naturels ».

¹⁸[18] Cité par O. Dard, *op.cit.*, p. 66.

¹⁹[19] D. Noin, *L'espace français*, Paris, A. Colin, 1976, p. 223.

²⁰[20] R. Baudouï, « L'aménagement du territoire en France, antécédents et genèse, 1911-1963 », *L'aménagement du territoire, 1958-1974*, F. Caron et M. Vaïsse (dir.), Paris, L'Harmattan, 1999, p. 9.

Evidemment cette dernière préoccupation des Français de la fin du XXe siècle était absente des esprits entre 1870 et 1940. S'interroger sur la validité de la notion d'aménagement du territoire sous la Troisième République consiste donc à se demander si les successives politiques d'équipement ont tenté de répondre à l'objectif d'un développement harmonieux des activités et des hommes (économique, démographique et social) dans les différentes parties du territoire national.

Le plan Freycinet, la politique d'électrification rurale, le développement de groupes régionaux d'interconnexion ont, me semble-t-il, tenté d'apporter des réponses à deux problèmes qui se posent à la société française d'alors :

- d'une part, l'intégration et la modernisation de régions ou de pays qui étaient restés jusqu'alors en retrait du grand mouvement d'industrialisation et de développement des échanges. C'était bien l'une des ambitions du plan Freycinet que d'imaginer que l'irrigation totale du territoire en voies de transport pourrait exciter l'activité économique jusque dans ses contrées les plus reculées. Les grands aménagements hydroélectriques ont également animé l'économie industrielle des Alpes et des Pyrénées d'abord, celle du Massif Central ensuite, bien que de façon encore assez timide.

- la deuxième préoccupation des pouvoirs publics a résidé dans le départ progressif de populations des campagnes vers les villes, et la prise de conscience d'un déséquilibre croissant dans les conditions de vie entre ces deux univers. Ce mouvement fut certes moins puissant en France que dans les autres pays industrialisés, et il est difficile de parler d'exode rural avant au moins le début des années 1920, et peut-être même pas avant les années 1950. Mais pour toute une série de raisons, une partie des élites françaises s'est constamment émue de ce mouvement séculaire irréversible que les pouvoirs publics ont cherché à endiguer. Si l'on songe que la grande politique d'aménagement du territoire des années 1950 fut construite sur le constat de Jean-François Gravier d'un déséquilibre alarmant entre Paris et le reste du pays, on peut aisément avancer l'hypothèse que les politiques mises en œuvre sous la Troisième République ont bien cherché à prévenir d'une quelconque désertification du territoire français, qu'il s'agisse des campagnes ou des petites villes. Là encore, les chemins de fer secondaires du « troisième réseau » ont bien été une tentative de retenir les populations sur place, comme l'ont montré de nombreuses communications présentées au colloque de Chateauroux de 2001, qui fut consacré aux « chemins de fer à la conquête des campagnes ». C'est le même objectif qui guide les promoteurs de l'électrification rurale, comme l'indiquent les déclarations enflammées de nombreux élus. C'est ainsi que le député puis sénateur de la Creuse Victor Judet, futur président du Syndicat d'électrification de Roanne, exulte à la seule pensée des bienfaits qu'apportera la « fée électricité » dans les campagnes, en retenant notamment à la terre une population nombreuse, perspective qui offrira la « garantie de stabilité dans nos institutions et de résistance plus facile devant certaines crises [...] », ajoutant même que « nous avons ainsi des avantages sur d'autres nations qui sont plus industrialisées que la nôtre » [21][21]. Pour le sénateur de la Savoie Maurice Mollard, l'avènement de l'électricité permettra de ranimer l'atelier familial rural, ferment de concorde sociale et source de liberté pour l'humble artisan [22][22]. Si le thème du désenclavement semble prévaloir dans les années 1880, le problème de l'exode rural, vécu comme une malédiction, devient beaucoup plus aigu au sortir de la Première Guerre mondiale. Il convient d'ailleurs de relever l'étroite correspondance chronologique entre ces programmes d'équipement et les crises, économique ou démographique, qui meurtrissent à chaque fois le monde rural et qui se traduisent par une nouvelle vague de départs.

Cette politique ne signifie pas pour autant que la Troisième République se soit désintéressée des villes. Au contraire, Danièle Voldman note qu'une politique de planification urbaine naît avec la loi Cornudet de 1919 qui oblige les communes de plus de 10 000 habitants à se doter d'un plan d'aménagement, d'extension et d'embellissement (PAEE), née sur les ruines de la Grande Guerre [23][23]. C'est l'époque où une nouvelle Ecole d'aménageurs urbains, représentée par Agache, Auburtin et Redont, affirme que les destructions créent des obligations à l'Etat qui a pour devoir d'appliquer une politique volontariste en passant outre les intérêts individuels, ceux des propriétaires en particulier. Leurs propositions vont même jusqu'à l'idée de créer une administration centrale à même d'envisager la question dans son ensemble. La deuxième étape s'ouvre en 1932 avec la loi sur l'aménagement de la région parisienne, qui sert de modèle à l'ensemble du territoire auquel elle étendue en 1935. Ces mesures permettent à des communes limitrophes de se regrouper, tant sur le plan administratif que financier, pour mettre en œuvre un plan régional. Ces premières mesures urbanistiques, qui certes ont trébuché sur l'individualisme communal, révèlent néanmoins la prise de conscience des pouvoirs publics à l'égard de l'hypertrophie parisienne et du

21[21] Annales, session ordinaire, 1923, t. 1, p. 1054. Séance du 13 mars.

22[22] Mollard M., *Le problème de la production. L'électrification de la France : le gaspillage de nos ressources énergétiques*, Paris, Dunod, 1927, p. 112-113.

23[23] D. Voldman, « Reconstructions d'après-guerres et aménagement du territoire », *La politique d'aménagement du territoire, op.cit.*, p. 79.

sous-équipement urbain, notamment de la vétusté de son parc de logements dans les quartiers les plus populaires (cf. loi sur les HBM de 1915), ces lieux d'accueil précisement des populations fraîchement arrivées de la campagne.

Plus globalement, ces différentes politiques « d'outillage national » répondent à la notion d'aménagement du territoire sur un plan opérationnel, avec la mise à contribution d'entreprises certes privées mais obéissant au principe du service public, ce qui implique à la fois une délégation du pouvoir régalién mais aussi des contraintes lourdes, notamment dans le domaine tarifaire. Cette imbrication des intérêts publics et privés conduit l'Etat à expérimenter la formule des SEM, qui connaît une difficile gestation dans l'entre-deux guerres mais qui est appelée à un brillant avenir.

La notion d'aménagement du territoire a également reçue ses fondements institutionnels au cours de cette période. Je ne reviendrai pas sur les rôles respectifs et évolutifs joués par le pouvoir central, qu'il soit exécutif ou législatif, et les autorités locales qui deviennent des interlocuteurs de plus en plus pesants au cours de l'entre-deux-guerres. Le regroupement des communes, avant tout rurales, en syndicats leur a permis de défendre des intérêts communs beaucoup mieux qu'isolément, et donné ainsi une première idée des possibilités de l'intercommunalité en action. C'est bien « l'irrésistible besoin de l'électricité sur l'ensemble du territoire » (V. Leydet) qui a motivé la soudaine multiplication des syndicats de commune. On compte une vingtaine de syndicats à objets divers en 1920, mais 1674 syndicats d'électrification en 1934, soit en 15 ans plus de 100 créations par an en moyenne. En retour, les industries du secteur y ont vu un « catalyseur du développement de leurs activités »²⁴[24].

Autant que les organes politiques, la structure administrative a joué un rôle qui est allé croissant. Les experts ont été convoqués dans les différentes phases du processus d'un plan d'équipement, qu'il s'agisse de sa conception - il suffit de songer au rôle de l'administration des Ponts et Chaussées au XIXe siècle - , mais aussi de sa gestion par la suite. La Troisième République a ainsi mis en place et multiplié les organismes de concertation au niveau central et régional. Dans le premier cas, on peut prendre l'exemple canonique du comité consultatif des chemins de fer, créé en 1878, à la veille du lancement du plan Freycinet, qui disposait d'une autorité souveraine en matière de réglementation tarifaire. Organisme interministériel à l'origine, La composition du comité fut modifiée à plusieurs reprises pour finalement devenir un véritable « Parlement ferroviaire » en réunissant trois catégories de « décideurs », à peu près également représentés : 36 % de fonctionnaires, 36 % de parlementaires et 28 % des représentants des intérêts privés, essentiellement des chambres de commerce et sociétés agricoles. Les compagnies étaient néanmoins exclues du processus de décision et n'ont eu droit qu'à partir de 1905 à une représentation à simple titre consultatif. Sur le plan régional, il faut retenir la mise en place des offices régionaux. Dans le domaine des transports, ils apparaissent en 1899, à partir d'initiatives locales, avec l'Office des transports des chambres de commerce du Sud-Est, qui réunissait 35 chambres de commerce du réseau PLM en 1913. Son action est à l'origine lointaine de la création de la CNR. Ces offices se multiplient au cours des premières années du XXe siècle dans le but de régler les problèmes posés par l'exploitation des compagnies ferroviaires. Les mêmes cadres de concertation se répètent au moment de l'électrification du territoire avec les Offices régionaux de l'énergie électrique, qui apparaissent au lendemain de la Première Guerre mondiale.

La formation de ces offices est importante à deux titres, en premier lieu parce qu'ils incarnent l'entrée de plain-pied dans le système de l'économie concertée, en deuxième lieu parce qu'ils ont ouvert la voie puis accompagné les efforts de réforme menés par Etienne Clémentel en ce qui concerne la mise en place et l'institutionnalisation des régions économiques. Cette politique s'est située à mi-chemin de ses projets de modernisation industrielle et de la réforme de l'Etat. Elle est née de l'urgence de la mobilisation, au sens large du terme, pendant la guerre et plus profondément d'une réflexion multiforme sur le régionalisme, dans laquelle se sont insérées également les nouvelles conceptions sur la planification urbaine. Un arrêté du 5 avril 1919 autorise ainsi les chambres de commerce à constituer 17 groupements économiques régionaux. Leurs réalisations ont certes été limitées dans l'ensemble, à cause essentiellement, selon Alain Chatrier, de la faiblesse de leurs ressources budgétaires et plus radicalement de l'absence de personnalité civile, donc d'un statut fondamentalement ambigu²⁵[25]. Elles doivent attendre en fait un décret-loi de juin 1938 pour obtenir un statut légal, qui fait d'elles des établissements publics auxquels le rattachement et la contribution des chambres devient obligatoire.

Les années qui précèdent la Première Guerre mondiale et plus encore celles de l'entre-deux-guerres semblent ainsi avoir représenté un moment crucial dans l'élargissement insensible, non

²⁴[24] P. Stahl, « L'essor des syndicats de commune pour la distribution électrique, *B.H.E.*, n° 6, décembre 1985, p. 64.

²⁵[25] A. Chatrier, « Les régions économiques d'une guerre à l'autre : aménagement du territoire, discours, projets et pratiques », *La politique d'aménagement du territoire...*, *op.cit.*, p. 60.

formulé, mais réel, de la notion « d'outillage national » ou d'équipement vers celle d'aménagement, ce que constate également Olivier Dard lorsqu'il évoque la « construction progressive d'un discours et d'un milieu aménageur ».

B. L'évaluation globale de ces politiques d'équipement

Je voudrais revenir sur deux points essentiellement : le degré d'achèvement des différents programmes, d'une part, l'évaluation de leur coût, d'autre part.

En ce qui concerne le degré d'achèvement des programmes d'infrastructure, j'aimerais insister sur l'aspect parfois relatif des grandeurs quantitatives. Considérons en premier lieu, une politique d'équipement qui est partie sur de bonnes bases, à savoir l'électrification du territoire. Le programme d'interconnexion, comme il a été dit précédemment, est bien engagé à la veille de la Deuxième Guerre mondiale. Il en va de même pour l'électrification des campagnes. Finalement, les litiges entre compagnies concessionnaires et les différents syndicats d'électrification n'ont pas freiné le mouvement. Il faut de plus signaler qu'un pays comme la France fait partie, en Europe occidentale, des pays à faible densité de population et où l'habitat rural est fortement dispersé dans de nombreuses contrées, ce qui fut un handicap majeur. Malgré tout, 91 % des communes françaises reçoivent l'électricité en 1934, même si celle-ci profite le plus souvent au seul bourg, et en termes de personnes bénéficiant de la desserte électrique, environ 80 % de la population rurale. La longueur réunie des lignes hautes et basses tensions est passée de 23 000 km en 1929 à 448 000 km en 1934, soit presque 20 fois plus en 5 ans. Bien sûr, les inégalités régionales existent. Ainsi, dans 42 départements, l'électrification atteint moins de 60 % des campagnes, les départements les plus en retard de ce point de vue étant la Mayenne et le Vaucluse, avec 35 %.

Sur le plan de la desserte et du maillage, le bilan ferroviaire est tout aussi impressionnant, mais sa ramification même fait l'objet de vives critiques dans l'entre-deux-guerres. La longueur du réseau d'intérêt général est portée de 29 400 à 40 783 km entre 1883 et 1913, celle du réseau d'intérêt local de 2 687 à 9 917 km, soit une augmentation de 38 % dans le premier cas, de 269 % dans le deuxième. L'envol de la construction se produit bien après 1883, et concerne spécialement le réseau d'intérêt local, favorisé par la construction de voies économiques (cf. graphique). Dans le contexte d'asphyxie financière des grands réseaux au cours des années 1920-1930, à laquelle s'ajoute la nouvelle concurrence automobile, la critique contre le suréquipement ferroviaire, qu'avait en son temps redouté J.B. Krantz, est de plus en plus aiguë. Ainsi, Raoul Dautry ne cesse de déplorer les « 10 000 kilomètres de Monsieur Freycinet, qui ont ruiné le beau réseau de chemin de fer qu'avait conçu Louis-Philippe et qu'avait réalisé Napoléon III »²⁶[26]. Pléthorique, ce réseau n'échappe pas, de surcroît, à un deuxième reproche, qui est celui de l'extrême inégalité de sa desserte (cf. carte 3). Les grands réseaux ont été, d'une part, très diversement concernés par les extensions du réseau d'intérêt général. Quant à la construction et à l'exploitation du réseau d'intérêt local, il a été concédé à une myriade de petites compagnies - dont certaines étaient filiales de grands réseaux - dont la viabilité économique et les intrigues politiques locales ont été les facteurs essentiels de la réussite ou de l'échec de leurs entreprises. Evidemment, quand il est plutôt coutume de se plaindre du sous-développement des infrastructures, cette critique du suréquipement, fondée ou non, mérite réflexion pour l'aménageur. Une fois de plus, elle pose le problème central de l'utilité, c'est-à-dire de rentabilité à court et long terme, dans un contexte d'innovations modales pas toujours prévisible - qui pouvait songer en 1890 à la future puissance du transport automobile ? - et qui pour cette raison même sont difficiles à intégrer dans les modèles prospectifs. N'oublions pas enfin que si la construction et l'exploitation d'infrastructures non rentables ont un coût, l'élimination de ces dernières en représentent un supplémentaire.

Au demeurant, l'évaluation du coût des grands équipements sous la Troisième République demeure affaire complexe, pour plusieurs raisons. La première est qu'une partie substantielle de ces coûts a été intégrée par le secteur privé. La deuxième est qu'il faudrait établir un distinguo entre coût de construction - donc les travaux neufs - et les coûts d'exploitation sur longue durée, qu'il faudrait même corréler avec leur apport à la croissance économique générale, ce qui pourrait conduire à des calculs intéressants mais sans doute assez délicats à effectuer. Limitons nous, de manière plus modeste, aux dépenses de l'Etat. Les différents auteurs, qu'il s'agisse de M. Levy-Leboyer ou d'André Delorme et de Christine André, s'accordent à dire que les dépenses affectées au développement des transports constituent le poste prioritaire des dépenses de l'Etat relatives au secteur économique : elles passent de 6, 2 % du budget total en 1890 à 8, 6 % en 1912 pour L.-Leboyer ; de 6, 7 % à 9, 4 % de 1870 à 1914 pour les deux autres auteurs, soit un niveau similaire à celui des dépenses d'éducation. M. L.-Leboyer juge d'ailleurs sévèrement ces dépenses qui, avec d'autres, auraient contribué au « détournement de l'épargne » et aurait ainsi handicapé la France dans son processus de modernisation technique au moment de la deuxième Révolution industrielle.

²⁶[26] Baudouï R., *Raoul Dautry, le technocrate de la République*, Paris, Balland, 1992.

En ce qui concerne l'électricité, l'engagement financier de l'Etat est bien moindre, puisque son intervention s'est surtout établie dans ce domaine par les voies législative et réglementaire. Sur l'ensemble de l'entre-deux-guerres, P. Stahl évalue l'effort total de l'équipement rural, en grande partie assumé par l'Etat et les collectivités locales, à hauteur de 8 milliards de francs, essentiellement entre 1923 et 1934, soit à peine, en francs courants - d'après mes propres calculs, rapidement effectués - environ 1, 5 % dépenses budgétaires, ce qui s'apparente à un coût primitif modeste.

Il resterait enfin à mesurer les effets économiques de la politique d'équipement à l'échelle d'une région ou d'une localité, à évaluer les conséquences du désenclavement en terme de croissance par ses effets directs (animation des trafics) et indirects (implantation de nouvelles activités, modernisation des structures productives, etc.) Cela supposerait également la mise en place d'une méthodologie précise. Sur ce point, nous attendons beaucoup des travaux de Sandra Moretton relatifs à la modernisation des sociétés rurales en Aquitaine par les chemins de fer.

C. Impasses, échecs, limites

Au chapitre des limites, invoquons tout d'abord les prémices de décentralisation industrielle, à propos desquelles il convient de ne pas commettre d'erreur d'interprétation. Celles-ci répondent essentiellement à un objectif, à savoir l'établissement d'un périmètre de sécurité par rapport à la menace allemande pour certaines branches industrielles considérées comme sensibles et peu dépendantes des matières premières, à l'exemple de l'industrie aéronautique, déconcentrée dans les années 1930 au profit notamment de la région bordelaise (ex. Ateliers régionaux de réparation de matériel aéronautique, future AIA), qui bénéficiait déjà d'une certaine tradition dans le domaine. C'est au début des années 1920 qu'apparaissent en fait, là encore à la lumière des expériences menées dans l'urgence durant le conflit, les premières réflexions sur la délocalisation de ce types d'activités industrielles, comme le montre l'exemple de l'Office national de l'industrie de l'azote (O.N.I.A.) installé dans la périphérie de Toulouse en 1924-1926 - dont on sait aujourd'hui le dramatique destin. Il n'empêche que cette vague de décentralisation a été perçue, d'un point de vue régional et même régionaliste comme une « industrialisation volontariste » (C. Bouneau) qui mettait pleinement en valeur le potentiel hydroélectrique pyrénéen. En fait, il semble que la décentralisation industrielle conçue comme objet d'aménagement du territoire ait surtout été prise en compte au sein du mouvement planiste dans les années 1930 et de certains groupes d'ingénieurs, avant d'être étudiés plus profondément par les technocrates vichyssois qui en ont même fait une priorité.

Au regard de l'équipement du territoire en infrastructures, les impasses et les échecs sont aussi nombreux. Que l'on songe au retard pris dans le domaine du téléphone, ou bien à la grande oubliée des « équipements structurants » (O. Guichard) de la Troisième République, à savoir la route, qui a souffert du choix du tout ferroviaire au XIXe siècle, et qui est l'objet d'un regain d'intérêt seulement au cours des années 1930 dans le cadre de la politique des « grands travaux » (plan d'outillage national de 1929, plan Steeg-Laval de 1934, plan Marquet de 1934). La France dispose en l'occurrence d'un réseau dense héritée de l'Ancien Régime et du système de transport pré-ferroviaire. La modernisation du secteur routier concerne davantage son adaptation technique aux nouvelles conditions de la circulation - notamment l'effort en matière de kilomètres goudronnés, multiplié par 8 entre 1926 et 1934 - et la densité du maillage routier français explique aussi, à mon sens, en partie le peu d'empressement de la part des autorités publiques pour la construction d'un réseau autoroutier. Les plans Prost de 1934 et Lainé-Pigelet de 1935 demeurent dans les cartons, à l'exception d'un tronçon de l'autoroute de l'Ouest. L'effort fut essentiellement porté sur le réseau de niveau national, qui s'enrichit subitement de 40 000 km avec la loi de finances de 1934 (art. 146), soit un doublement de sa longueur, dans le but essentiel d'alléger les finances communales et départementales. Au final, ces velléités de politique routière sont jugées sévèrement par P. Saly, englobées dans l'échec plus général de la politique des grands travaux. L'administration est accusée, sans doute de manière exagérée, d'avoir manqué de clairvoyance en privilégiant une coûteuse politique des « grands itinéraires » - doublement des grands axes de communication - au détriment de l'autoroute, domaine dans lequel la France partira avec beaucoup de retard. D. Barjot porte une appréciation plus nuancée en rappelant que, après l'étape de reconstruction des chaussées détruite par la guerre, la période 1927-1932 assiste à un doublement du réseau même s'il est vrai que l'effort croissant de l'Etat a davantage porté sur l'entretien des routes plutôt que sur la création de nouveaux équipements - entre 1918 et 1939, les crédits pour travaux neufs augmentent deux fois plus vite que les travaux d'entretien qui se maintiennent cependant à un niveau plus élevé.

En fait, la politique routière, comme celle des grands travaux, et l'ensemble de la politique d'équipement, souffre d'une carence majeure et récurrente sous la Troisième République : le manque chronique de moyens financiers, sauf pendant les années d'excédents budgétaire de 1926

à 1929 qui permettent d'engager activement la politique de subvention et d'investissements en faveur de l'électrification des campagnes - la part des dépenses à caractère économique et social augmente de 80 % en 1928-1930, mais diminuent ensuite de 14 % jusqu'en 1934. A cette limite physique essentielle, nous pouvons, au regard des réalisations conduites notamment à partir de 1963, repérer d'autres lacunes, conceptuelles ou institutionnelles :

- L'absence d'une véritable planification (qui inclut notions de programmation des moyens, des choix sectoriels, des modes d'intervention - directif, incitatif, contractuels).
- La trop grande dispersion des responsabilités et donc *in fine* l'absence d'un organisme central et dirigeant, qui apparaît timidement sous Vichy avec la Délégation générale à l'équipement national.
- Le problème plus fondamental de l'absence d'un pouvoir exécutif fort.
- Le libéralisme ambiant du régime qui suscite un écartèlement constant entre le souci de promouvoir l'intérêt général et le respect de la propriété privée, ce qui complique extraordinairement la procédure de l'expropriation.

La conscience de ces carences par certaines élites - politiques, patronales, « technocratiques » - a cependant conduit à la progressive formation de nouveaux outils et de nouveaux cadres intellectuels au cours de l'entre-deux-guerres, essentiels pour comprendre l'ampleur des réalisations après 1945 qui ont eu tendance à occulter les expériences et les réflexions décisives des décennies précédentes.