

La Lettre du Cercle

CERCLE POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

SIÈGE SOCIAL : 14, RUE DE LA TOUR, 75116 PARIS

Numéro 23 - Décembre 2004

www.cpat.asso.fr

Pour les étrennes, une Lettre « spéciale Espagne »

Permettez moi tout d'abord, Chers Amis membres du Cercle ou lecteurs de sa Lettre, de vous présenter mes vœux les plus sincères et les plus chaleureux pour cette nouvelle année 2005. Pour vous-mêmes, vos familles, vos proches et tous ceux qui vous sont chers.

Ces vœux s'adressent bien sûr tout particulièrement à Pierre Mirabaud, que le Cercle, félicite pour sa nomination à la tête de la Datar : nul doute que, sans pour autant perdre de son indépendance, le Cercle, dont Pierre Mirabaud est membre, saura œuvrer plus efficacement encore pour l'aménagement du territoire.

L'année 2004 a vu le Cercle poursuivre son ouverture européenne et se focaliser plus particulièrement sur l'Espagne, pays où la décentralisation a été poussée à un point qui surprend bien des français. Et que notre ami Bernard Soulier, responsable de l'association Dialogo d'amitié franco-espagnole, nous a permis de mieux appréhender grâce à une réunion débat dont il fut l'animateur en mai dernier et surtout à un magnifique voyage d'étude à Madrid et Tolède dont il fut l'organisateur avec Denis Cauchois et Françoise Salomon. Qu'ils en soient tous trois une fois encore remerciés !

La nouvelle rubrique « Pages d'histoire » inaugurée par Pierre Raynaud dans la Lettre 22 nous présente aujourd'hui un article de Serge Antoine sur l'histoire de la prospective à la Datar entre 1963 et 1975. Parfaitement en phase avec la vocation du Cercle, qui est notamment de faire vivre une

chaîne entre les anciens et les actuels Chargés de mission de la DATAR, cette rubrique attend vos contributions !

Enfin, notre ami Christophe Maurel a achevé son œuvre de rénovation et de référencement du site du Cercle et je vous invite à nouveau à vous y rendre et à contribuer à son animation par vos propos, vos articles, vos archives, ou par tout autre moyen : à vos claviers !

Hervé Nora

Sommaire

• L'ESPAGNE, PAYS FRONTALIER MECONNU	
Bernard SOULIER - Jean MARBACH	2
• Dialogo	4
Bernard SOULLIER	
• VOYAGE DU CERCLE A MADRID	
Jean MARBACH	5
• UN NOUVEAU PATRON A LA DATAR	
• HOMMAGE A JEAN CHEMAIN	
Hervé NORA	8
• IMPRESSIONS MADRILENES	
Patrice BECQUET	9
• PAGES D'HISTOIRE	
LA PROSPECTIVE A LA DATAR 1963-1975	
Serge ANTOINE	10
• NOTES BIBLIOGRAPHIQUES	
François LEFEBVRE	12



Hervé Nora, Président du Cercle

Olivier Schrameck, Ambassadeur de France à Madrid

Bernard Soulier, Responsable de DIALOGO

Président de ESTRATEGIAS HISPANO FRANCESAS, SL

L'Espagne, pays frontalier méconnu

Propos recueillis par **Jean Marbach**

Une relation franco-espagnole particulièrement complexe

Exposé de Bernard Soulier le 13 mai 2004

Une histoire tumultueuse entre les deux pays

«*L'un des drames des Pyrénées, c'est que leurs portes n'ont jamais servi dans les deux sens à la fois* » (F.Braudel). Cette formule illustre des rapports, au cours de l'histoire, tantôt du Nord au Sud, tantôt du Sud au Nord.

- Le pèlerinage à Saint Jacques de Compostelle, dans le sens Nord-Sud, brise l'isolement.

- Les Catalans s'avancent au Nord des Pyrénées au XII^e siècle et créent une entité englobant Toulouse et allant jusqu'à la Provence, puis l'hérésie albigeoise conduit à les refouler au Sud.

- Au XVI^e siècle l'Empire de Charles Quint et de Philippe II, avec en outre la conquête de l'Amérique, encercle et domine la France, pour laquelle elle est un modèle incontesté.

- Il faut la paix des Pyrénées (1659), le mariage de Louis XIV avec l'Infante d'Espagne, puis l'avènement des Bourbon en Espagne, à l'issue de la guerre de succession d'Espagne, pour que l'Espagne entre dans « le siècle des lumières », des réformes et de la prospérité, avec des relations cordiales entre les 2 pays.

- L'Espagne subit les soubresauts de la Révolution française et il faut l'épopée malencontreuse de Napoléon, avec la révolte populaire en 1808 (fusillés de Mayo) pour réveiller l'orgueil national, au détriment de la France.

- Au XIX^e siècle l'Espagne est agitée et entre en déclin relatif jusqu'aux luttes fratricides des années 1930.

- Le non engagement des démocraties dans la guerre civile de 1936 laisse une amertume profonde chez les républicains, quoique des réfugiés aient été accueillis en France, de manière plus ou moins amicale, à la fin de la guerre civile.

- Malgré la pression allemande l'Espagne reste neutre pendant la seconde guerre mondiale et permet, dans des conditions difficiles, à de nombreux réfugiés de gagner les pays libres.

- Jusqu'au décès du Caudillo en 1975 l'Espagne est considérée par les Français comme un pays de seconde zone et de villégiature.

- L'instauration de la démocratie en 1977-1978 ne suffit pas à lever les réserves et hésitations françaises à l'entrée de l'Espagne dans la Communauté européenne, qui se fait néanmoins en 1986, avant l'entrée dans l'Union européenne en 1998.

Une économie actuelle en essor

Depuis son entrée dans le Marché Commun puis l'Union européenne, l'Espagne a connu une progression impressionnante, notamment dans plusieurs secteurs-clés.

- L'industrie du bâtiment est un moteur majeur de l'économie, avec près d'un triplement du rythme de la construction de logements entre 1994 et 2003 (de 230.000 à 640.000), une accélération étant encore promise par le nouveau gouvernement socialiste.

- Les infrastructures ont considérablement profité des fonds structurels et de cohésion européens (modernisation du réseau routier, des chemins de fer, des barrages) ; à ces actions devrait s'ajouter une aide pour le nouveau plan hydraulique national, remplaçant le transfert de l'Ebre.

- Le tourisme a impulsé l'économie dès les années 60, mais il s'est modernisé depuis lors : paradores, tourisme rural, grandes chaînes hôtelières ayant également exporté leur savoir-faire dans d'autres pays de langue espagnole).

- L'automobile a vu la création de grands établissements, allemands et français principalement.

- Enfin la mode, avec ses créateurs et distributeurs (Zara...) est devenu un pôle d'excellence espagnol

Ces succès s'expliquent par la conjonction d'une série de facteurs :

- les aides financières massives de l'Union européenne,

- une organisation sociale ouverte, qui sait concilier loisirs et travail, malgré des horaires de travail différents et décalés des 35 heures françaises.

- une paix sociale large, qui induit très peu de grèves chez les travailleurs,

- l'existence d'une économie parallèle (un second emploi non déclaré) largement pratiquée, mais difficile à évaluer,

- enfin, sans doute, la réussite d'une décentralisation adaptée au contexte du pays.

Une organisation politique originale

La Constitution de 1978 reconnaît le droit à l'autonomie des nationalités et des régions, qui composent la Nation espagnole. Cela est appelé la régionalisation à deux vitesses, à voie rapide et à voie lente. Les nationalités sont le Pays Basque, la Catalogne et la Galice. Les 14 autres régions sont à voie lente.

Chaque Communauté autonome a son assemblée législative et son Conseil de Gouvernement ; des compétences très étendues sont transférées aux Communautés qui disposent de pouvoirs beaucoup plus larges que les Régions françaises (enseignement, santé, tourisme...). Le Pays Basque prélève en outre l'impôt. La Navarre de son côté bénéficie de certains avantages fiscaux.

Le problème Basque demeure, avec la réclamation au droit à l'indépendance. La Catalogne fait la même demande, avec le problème de la langue catalane, qu'il est demandé de reconnaître comme langue européenne : cela a profité à Madrid car les investisseurs ne souhaitent pas devoir user d'une autre langue. A ce sujet il faut être conscient du recul de la langue française en Espagne (diminution des crédits consacrés à l'éducation) et même en Europe, au profit de l'espagnol.

Une réforme de la Constitution est en préparation, avec des revendications fortes des « Nationalités » sur la base des principes de souveraineté, de droit à l'autodétermination, de libre association avec l'Espagne.

A retenir que la réforme de 1978 a sans doute largement contribué, non seulement à la paix politique, sauf au Pays Basque, mais également à la paix sociale.

Une relation franco-espagnole actuellement à peu près pacifiée

La relation entre les 2 pays a connu l'alternance de périodes de crises et de rapprochements répétées, avec une extrême susceptibilité de l'Espagne à l'égard de la France et une forte charge affective de cette relation.

Toutefois la concurrence fait place progressivement à la solidarité, par rapport à la politique agricole commune et au devenir de l'Union européenne (après des frictions notables), ainsi qu'en politique étrangère très récemment. Par ailleurs l'Espagne devient un modèle de croissance par rapport à la France.

Restent les problèmes de coopération transfrontalière. Il existe certes un programme européen multifonds INTERREG pour la reconnaissance d'échanges de part et d'autre des Pyrénées. Il a également été créé une « Communauté de travail des Pyrénées » (CTP), qui réunit les 3 Régions françaises et les 4 Communautés autonomes espagnoles frontalières, ainsi que l'Andorre. Mais le CTP n'a pas de personnalité juridique. Le Président de la Catalogne voudrait créer une Euro-région groupant la Catalogne, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon. De son côté le Gouvernement espagnol propose d'associer les Communautés autonomes concernées au prochain sommet franco-espagnol. Quelle sera la réaction française ?

Pour améliorer la compréhension et la coopération, l'association DIALOGO, fondée en 1983 sous la présidence d'honneur du Roi d'Espagne et du Président de la République française, à but non lucratif et reconnue d'utilité publique, veut promouvoir « l'amitié franco-espagnole ». Elle groupe de hautes personnalités des deux pays et vise à rapprocher les points de vue, à encourager les rencontres, à faciliter les échanges d'étudiants.

Puisse cette initiative avoir un succès croissant !

J.M.

DIALOGO ASSOCIATION D'AMITIÉ FRANCO- ESPAGNOLE

Diálogo est une association espagnole fondée en 1982 et reconnue d'utilité publique

Sa Majesté le Roi d'Espagne et le Président de la République Française en sont les Présidents d'Honneur.

L'association a pour but de promouvoir et inciter toutes activités permettant une meilleure compréhension et un dialogue plus claire entre l'Espagne et la France.

Afin de parvenir à ces fins, l'Association *Diálogo* accorde des bourses de recherche scientifique et d'études, promeut l'édition de publications et d'études d'intérêts communs, accorde des prix littéraires et artistiques et a créé le Prix annuel *Diálogo* remis en 2004 aux présidents de PSA et de Renault, elle organise des colloques, des rencontres et des expositions et des déjeuners-débats mensuels. *Diálogo* facilite, en général, les relations entre les citoyens d'Espagne et de France, renforce les accords entre les entités publiques et privées dans le cadre de la relation bilatérale et européenne. Afin de favoriser les échanges d'étudiants et une meilleure connaissance des économies espagnole et française, *Diálogo* a créé, en 1987, une Bourse De Stages qui offre aux étudiants et diplômés supérieurs français, la possibilité d'effectuer un stage ou une période de formation dans des entreprises implantées sur le territoire espagnol.

Son animateur et fondateur est Bernard Soulier, ancien Chargé de mission à la DATAR (1973-1986)

bernard.soulier@dialogo.es

Une délégation du Cercle à Madrid du 8 au 10 octobre 2004

Jean Marbach

Impressions d'un voyage sérieux et passionnant



Du 8 au 10 octobre 2004, une délégation du Cercle s'est rendue en Espagne à Madrid.

Elle était composée de 17 personnes et s'est déroulée dans une ambiance très amicale, qui a permis de mieux se connaître ou de se retrouver.

Ce voyage, auquel certains membres du Cercle qui étaient inscrits n'ont pas pu malheureusement participer, a été bref mais riche. Il a bénéficié de la préparation et de l'organisation de Bernard Soulier, auquel il faut rendre un hommage particulier, et qui nous a outre accueillis à son domicile lors d'une soirée mémorable. Grand merci au nom de tous les participants.

Une décentralisation réussie.

Les informations ci-dessous résultent d'une entrevue et réunion avec le Secrétaire d'Etat à la Coopération Territoriale le 8 octobre.

La démocratie a été instauré en Espagne en 1978. Précédemment le système était centralisé, très proche du modèle français. En 1985, ont été créées les Communautés autonomes ou « autonomies », au nombre de 17. Celles-ci dotées d'un Parlement et d'un Gouvernement, ont de larges pouvoirs ; développement économique, mise en œuvre de politiques sectorielles (santé, éducation....). Trois d'entre elles, Catalogne, Pays-Basque, et Galice ont des compétences accrues : police et trafic pour les deux premières, plus la levée des impôts le Pays Basque. La Navarre de son côté bénéficie de certaines dispositions fiscales particulières plus favorables.

L'Etat central garde ses prérogatives pour la sécurité, la santé, l'environnement, le logement, les principes de la politique économique et financière (concurrence, taux de crédits...); Pour les grandes infrastructures, l'Etat reste compétent, avec toutefois une implication des Communautés.

Pour les grands sujets, il existe des Conférences sectorielles (au nombre de 25) entre les Ministères impliqués et les collectivités concernées. Les litiges, rares, se règlent par voie judiciaire.

La répartition des ressources financières entre l'Etat et les collectivités autonomes est actuellement complexe ; celles-ci bénéficient d'une part de TVA, du produit de l'impôt sur les sociétés, du contrôle des taxes sur l'alcool, de surtaxes possibles du carburant et de rétrocessions par l'Etat au titre du transfert des compétences.

En application de la réforme, les fonctionnaires de l'Etat avaient la possibilité d'opter pour servir dans les communautés, ce que beaucoup ont fait, avec un avantage financier à la clé, qui entraîne certaines difficultés de recrutement par l'Etat...

Au niveau infra territorial, il existe environ 8 000 communes et 1 000 structures supra communales, volontaires ou obligatoires.

Les disparités entre Régions sont considérables : le revenu de la plus avancée est de 125% par rapport à la moyenne européenne, les Régions attardées n'atteignant pas 70%. Il n'existe pas d'organisme chargé d'impulser et d'animer la politique d'aménagement du territoire, du type DATAR, si ce n'est le Ministère aux Administrations Publiques.

Est-ce une lacune majeure dans un pays très contrasté (grandes régions urbaines, vastes zones agricoles...) au-delà de la péréquation de certaines ressources financières ?

Le projet de réforme institutionnelle

Le processus d'une réforme constitutionnelle est engagé, avec 4 composantes :

- le Sénat devrait devenir un organe de représentation des collectivités territoriales, sur le modèle de l'Allemagne,
- l'autonomie devrait être révisée (à la hausse), en particulier pour la Catalogne, qui pourrait servir de modèle aux autres ; l'Etat veut maintenir le partage des compétences actuelles, mais avec une gestion différente, qui pourrait être commune, par exemple pour les ports et les aéroports ; les Communautés pourraient être présentes lors de discussion bilatérales avec d'autres pays (Portugal, France prochainement).

- La réforme des municipalités devrait aboutir à un meilleur équilibre avec les Communautés autonomes, avec lesquelles elles sont souvent en rivalité.
- Le système de financement, actuellement trop complexe, devrait être simplifié.

Pour l'Etat, il ne s'agit pas de changer de modèle, mais de le moderniser.

L'impression générale est que la décentralisation du pays a largement participé et contribué à son essor, même s'il y a des inégalités territoriales marquées. Il reste des problèmes avec les Communautés autonomes de Catalogne et du Pays Basque et des conflits entre collectivités de niveau différent.

A nos yeux de Français, certaines conséquences de la décentralisation sont surprenantes : nécessité pour un fonctionnaire de parler la langue régionale pour être recruté dans des Communautés comme la Catalogne ou le Pays Basque...

La planification des transports ferroviaires

Le ministère en charge de ces questions est le « Ministerio de FOMENTO » (Equipement, planification), en charge des infrastructures terrestres, portuaires et aéronautiques, avec lequel s'est tenue une réunion de travail le 8 octobre après-midi. Interviennent aussi les Ministères en charge de l'urbanisme, de l'environnement dans leurs compétences propres.

Il existe 4 types d'infrastructures : les LGV à écartement européen des voies (Madrid-Séville depuis 1992, puis Figueras-Perpignan à construire) ainsi que les lignes rapides (Madrid-Barcelone), la RNFE à écartement espagnol normal, les voies métriques et enfin les lignes pour le transport du minéral.

La planification des lignes se fait selon un mode comparable à celui de la France, avec, semble-t-il, une place moindre accordée à la concertation.

Une loi a prévu en 2003 la division de l'organisation ferroviaire, sur le modèle suédois (proche du modèle actuel français), entre l'infrastructure et l'exploitation, à mettre en place pour 2005 ; il y aura des opérateurs privés pour le fret.

Le problème du franchissement des Pyrénées Centrales est « chaud » pour les autorités espagnoles : 110-120 millions de tonnes par an traversent le massif, avec des problèmes évidents de saturation.

Il existe un groupe de travail pour la traversée des Pyrénées et un GIE va être créé prochainement pour la façade atlantique du côté français.

Pour les Pyrénées centrales, une ligne rapide existe en Espagne jusqu'à Huesca et l'ancien Ministre des Transports français aurait donné son accord pour le raccord à Huesca à partir de Pau-Canfranc. Mais les études françaises font état de conclusions dubitatives sur l'économie et la topographie d'une telle liaison ; les Espagnols vont relancer des études économiques et techniques, avec plusieurs hypothèses sur les modes de transport et les localisations d'une traversée à grande capacité.



Madrid, une capitale superbe en plein essor

Ce sont là des impressions, plus personnelles et d'autant plus discutables.

Cette capitale, fondée en 1561 par Philippe II qui abandonna ainsi Tolède, a un charme irrésistible, en dehors de ses hivers rigoureux et de ses étés torrides. La « Plaza Mayor » et le quartier Santa Anna datent de l'un de ses successeurs, Philippe III au début du XVII^{ème} siècle ; son ordonnancement et son plan plus ou moins orthogonal sont à attribuer largement à Charles III de Bourbon en 1778 « meilleur bourgmestre de la ville » avec la Puerta de Alcalá, le Prado Madrid est impressionnant par ses larges avenues bordées d'arbres, ses boulevards, ses places, ses grands parcs où la foule déambule le soir. Il est vrai que dans la matinée les rues sont désertées et les livraisons semblent être tardives pour les Français, mais quelle ambiance en soirée et la nuit, dans le quartier Santa Anna ou sur la place Puerta del Sol par exemple, avec leurs bars et restaurants où tous se côtoient, se perdent, puis se retrouvent en trinquant et en mangeant quelques tapas ou des mets plus raffinés, bref en faisant la « movida » jusqu'à l'aube.

Les transports sont dignes d'une grande métropole : rocadés, contournements, et réseau métropolitain remarquable par sa propreté, ses escalators (plus nombreux qu'à Paris) et ses escaliers avec des marches hautes qui rappellent celles du Palais de l'Escorial et expliquent les mollets et jarrets bien musclés des Espagnols d'hier et d'aujourd'hui. L'équivalent des TER ou RER est facile d'accès, à partir notamment de la superbe gare centrale d'Atocha avec ses serres, bien restaurées après l'attentat du 11 mars 2004 et permettent de se rendre commodément avec les nouvelles « urbanisations » excentrées ; y compris à l'Escorial : Philippe II en frémirait dans sa tombe, lui qui voulait se retirer dans un lieu isolé !.

L'Escorial, lieu d'excursion pour certains d'entre nous, - couvent fortifié et isolé du souverain en fin de vie -, évoque bien la rigueur et l'ordonnancement des bâtiments espagnols, mais aussi leurs richesses, leurs tableaux et leurs fresques.

Les musées de Madrid sont un émerveillement : le Prado, riche de collections de peintures, allemandes, italiennes (Véronèse, Titien...), flamandes et espagnoles (Velasquez, Goya ...), le musée national et centre des arts de la Reine Sofia avec ses peintures contemporaines, et le Musée Thyssen, un très haut lieu, avec ses collections flamandes, italiennes et modernes. Il a fallu pour chacun faire des choix, tellement l'offre était riche. Cela était largement hors programme, mais nous a tous incités à rester à Madrid jusqu'au dernier moment ou à y retourner au plus tôt.

Tolède, capitale déchue, construite au haut d'une boucle du Tage, à quelques dizaines de km de Madrid, mérite une attention particulière par la richesse de son patrimoine, avec en particulier les tableaux de son peintre El Gréco, originaire de Crète, par la qualité de son artisanat de tradition ancestrale, par sa morphologie originale de rues et ruelles pentues et pavées. Classée au patrimoine mondial de l'UNESCO, elle a été protégée, avec l'aide de l'association « Real Fundaciòn de Toledo » qui nous a accueillis. Néanmoins contenir et canaliser le déferlement des visiteurs motorisés est difficile, surtout qu'il y a des divergences entre Communauté et Municipalité et que la politique du tourisme est pratiquement inexistante.

L'expansion économique et urbaine de Madrid

Le dynamisme de Madrid est certain ces dernières années, au détriment partiellement de Barcelone qui, en voulant affirmer son autonomie, voire son indépendance par la langue catalane, a perdu certaines entreprises mondiales. Madrid, longtemps à la traîne de Barcelone sur le plan économique, l'a d'ailleurs maintenant dépassée.

Dès que l'on sort de la ville de Madrid il est frappant de constater l'implantation récente de nouveaux établissements de grands firmes, souvent regroupés en ensembles thématiques, par planification ou de manière spontanée. Une analyse précise de ce phénomène mériterait d'être faite.

Parallèlement de nouveaux ensembles d'habitations parsèment la campagne, plus ou moins desservis par des transports en commun, lotissements « rigides » ou ensembles d'immeubles ordonnés selon la tradition espagnole. Tout cela a-t-il été planifié ou se réalise-t-il au cas par cas en fonction des besoins ou des opportunités ?

Il faut y ajouter l'essor de quartiers de type américain, protégés par des barrières et des vigiles, d'origine plus ou moins ancienne avec le charme de leurs plantations d'arbres, mais inaccessibles, sauf à l'aide de portables, à des visiteurs non familiers des lieux.

En trois jours de visite et de séjour, avec quelques entretiens professionnels, il est difficile de répondre à un bon nombre de questions, notamment relatives au degré et à l'incidence d'une planification urbaine d'ensemble.

Mais il est certain que Madrid est devenu une grande métropole économique et culturelle européenne.

Et après ? une visite d'une autre capitale ou métropole européenne, à condition d'avoir un interlocuteur, pilote du gabarit de Bernard Soulier.

Pourquoi pas Berlin qui couture sa séparation, ou Prague, ou Budapest ?

A bientôt là-bas, espérons-le.

J.M.

Un nouveau patron à la DATAR



A l'issue du conseil des ministres du 17 novembre 2004, Pierre Mirabaud, jusqu'alors préfet de la région Picardie, a été nommé Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

Pierre Mirabaud est un familier des questions d'aménagement du territoire puisqu'il fut notamment directeur, adjoint au DATAR de mai 1998 à septembre 2000.

Il fut tour à tour préfet de la Corrèze (1993-1996), de la Vendée (1996-1998), du Val de Marne (2000-2002) et de la Picardie depuis juin 2002.

Sa carrière l'a également amené à occuper différents postes au sein de cabinets ministériels. Il fut ainsi chef de cabinet de Jean-François Deniau au ministère du Commerce extérieur (1979-1980) puis au ministère chargé des réformes administratives (1980-1981) et chef du cabinet civil d'André Giraud au ministère de la Défense (1986-1988).

Agé de 56 ans, Pierre Mirabaud est licencié en droit, diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et ancien élève de l'École nationale d'administration, promotion Charles De Gaulle (1970-72).

JEAN CHEMAIN NOUS A QUITTES

Nous avons appris avec tristesse le décès fin octobre dernier de notre ami Jean Chemain, Directeur Général Honoraire de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon.

Son engagement en faveur du développement économique de la Région Lyonnaise, de l'IPL, de l'ADERLY, était bien connu de beaucoup d'entre nous.

Que sa famille sache que le Cercle rend hommage à sa mémoire et ne l'oubliera pas.

IMPRESSIONS MADRILENES

Patrice BECQUET

URBANISME

Retrouvant Madrid après plus d'une dizaine d'années, trois impressions fortes me saisissent :

1) Le Madrid historique n'a été que peu bouleversé. Certes, il y a maintenant des gratte-ciels et du béton, mais nettement moins que dans tant d'autres capitales européennes. Le centre de la ville, plus récent et plus ouvert que celui de nombre de ses homologues, appelait moins les démolisseurs. Par ailleurs l'explosion urbaine n'est survenue qu'après la plus grande prise en compte du patrimoine architectural adoptée par la généralité des pays occidentaux.

2) Par contre, la couronne urbaine donne l'image un peu effrayante d'une coulée minérale, surgie des profondeurs, qui en flux concentrique déferle et recouvre inexorablement la plate meseta castillane. Comme des divisions blindées progressant bord à bord, les rectangles d'urbanisation jointifs, au périmètre uniforme d'environ 800 sur 200 m, ont toutes leurs constructions strictement identiques pour un même quartier, sans la moindre transition ou harmonisation avec les secteurs limitrophes. Des rectangles d'immeubles collectifs peuvent ainsi jouxter des rectangles de lotissements pavillonnaires. Un vrai patchwork ! Confort matériel réel pour les résidents, mais aucun centre de vie apparent, aucun repère architectural propre.

3) Il n'est pas étonnant que les habitants, par colonnes automobiles empruntant un réseau périurbain très dense, ou en utilisant les RER performants, animent les rues madrilénes et fournissent une clientèle nombreuse aux très vastes centres commerciaux offrant produits multiples et activités ludiques variées. Cette révolution du mode de vie se double d'une croissance spectaculaire du niveau de vie, exprimé notamment par l'importance et la qualité du parc de voitures ainsi que par l'élégance vestimentaire.

DECENTRALISATION

L'affichage est optimiste : la décentralisation résout tous les problèmes, permet d'adapter au mieux les décisions aux réalités, de partager les compétences en fonction des besoins et des traditions locales. Le pouvoir central fixe les cadres d'action, l'échelon régional décide à l'intérieur du cadre défini, les tribunaux arbitrent les éventuels conflits

de compétence, mais il n'y en aurait jamais.

Oui mais... Par la force des choses les autorités des régions les moins autonomes demandent progressivement les mêmes compétences que celles dévolues aux régions les plus émancipées, tandis que celles-ci grignotent déjà de grands lambeaux de souveraineté.

Oui mais... Les régions les plus riches entendent bien réserver leurs ressources à leur propre développement, et s'accaparent les meilleurs agents par des traitements alléchants.

Cette évolution peut menacer à terme l'unité du pays, peut-être à l'occasion d'une succession dynastique : l'actuel souverain, personnellement respecté au point que par un consensus tacite nul ne l'interroge sur sa légitimité, bien qu'il soit dans un Etat laïc l'héritier d'une monarchie de droit divin, rétabli par la volonté d'un régime aujourd'hui répudié par l'immense majorité du Pays, est le principal élément de cohésion nationale. Quand sera-t-il après lui ? Déjà le politiquement correct, en l'espèce le concept de parité, a conduit en abrogeant la loi salique, qui réservait le trône aux seuls héritiers mâles, à porter un premier changement, et donc une première atteinte, au statut monarchique alors qu'il n'y avait aucune urgence à traiter la question.

Avec l'arrivée de pays moins développés dans l'Union, pourra-t-on attendre de Bruxelles la poursuite de transferts en faveur des régions espagnoles les moins riches si la péréquation interne n'est plus assurée ?

IMMIGRATION

Il est un domaine, cependant, où la cohésion nationale est moins atteinte que dans d'autres Etats européens. Mis à part le problème des boat-peoples débarquant sur les rivages du sud, et celui des ouvriers agricoles marocains en Andalousie, les immigrés échappent davantage au repli communautaire.

Il est vrai qu'ils sont constitués pour une large part de Latino-Américains partageant même culture religieuse et même langue que les Espagnols. Il s'agit notamment d'Argentins voulant échapper à leurs difficultés économiques et recherchant des emplois de bureau, et de Colombiens chassés par l'insécurité et acceptant des emplois manuels.

P.B.

« Pages d'histoire »

La prospective à la Datar 1963-1975¹

Serge ANTOINE

La Délégation à l'Aménagement du territoire et à l'Action Régionale des premières années (1963 à 1975), n'a pas été la seule en France à conduire des études de prospective, mais elle a eu un réel poids dans ce pays, bien peuplé alors de grands précurseurs : Bertrand de Jouvenel, Gaston Berger, Jean Fourastié, Pierre Massé... mais peu doté de laboratoires.

Elle avait toutes les raisons pour s'investir sur cet exercice, elle qui avait tout à découvrir pour donner un contenu à l'aménagement du territoire, cette politique de géographie volontaire qui n'avait a priori aucune voie tracée, sauf « Paris et le désert français » ? Comment définir un schéma autoroutier ou ferré si ce n'est avec 50 ans d'avance ? Comment miser sur des régions si diverses si ce n'est en anticipant ?

En France alors peu de lieux ou d'institutions cultivaient ce champ d'intérêt. Le Plan, bien sûr, avec son « ardente obligation » à 5 ans et ses commissions de travail. Pierre Massé y avait mis tout son poids avec le souci d'entraîner à la fois les ministères et les entreprises à regarder loin « au crayon » (10, 20, 30 ans) ou « à l'encre » (5 ans au moins). La « Commission 85 » présidée par lui avait, entre 1963 et 1964, réuni une vingtaine de têtes pour réfléchir à la société de 1985 ; cela peut étonner aujourd'hui des historiens en herbe qui relatent la période « des 30 glorieuses » peuplée, à leurs yeux, de certitudes et de béton. Les Armées disposaient aussi d'un « think tank » avec, à sa tête, le brillant Hugues de l'Estoile. Et Paul Delouvrier et son équipe occupaient le terrain de l'Île de France. Ailleurs pas grand chose.

* *

Dès mon arrivée à la Datar en 1963 après un passage à Bruxelles à l'Euratom où j'appris l'utilité de la prospective de l'énergie jusqu'à 50 ans et plus, je me suis mis, avec l'aide de Gérard Weill et de Jacques Durand, à monter une recherche prospective. Olivier Guichard et surtout Jérôme Monod avaient donné plus qu'un feu vert. L'aménagement du pôle sidérurgique de Fos fut le premier terrain concret qui mobilisa, sur contrats, une dizaine d'équipes dont Jacques Lesourne fut le poids lourd.

C'était un cas « à chaud », mais il y avait aussi la réflexion « à froid ». La géographie française à 30 années d'avance fut un champ où l'on fit appel à de nombreux géographes : Braudel le plus grand, mais quel ne fut pas l'apport de Jacqueline Beaujeu, de Bastié, Pierre George, Bertrand Kayser, Jean Gottmann... Je citerai aussi Jean Labasse qui, à Lyon, avait travaillé sur le capital et la région. Avec notre impulsion, la géographie française habituée au diagnostic du présent reprenait goût au futur. Les cartographes furent aussi sollicités ; parmi eux le grand sémiologue Jacques Bertin et le pionnier de la cartographie informatique, Jean Paul Trystram. C'était en 1965 (déjà !).

Jusqu'en 1966 la prospective s'exerçait sur le « pré carré de l'hexagone » et la province s'y mit grâce, pour les villes, aux Oream, agences d'aménagement que je mis en place dans les métropoles d'équilibre.

Bien sûr aussi, l'œil était grand ouvert sur l'exode rural déjà largement avancé et certain de s'accélérer. Le regard fut demandé aux démographes et à Henri Mendras. Ce même souci, on le retrouva en 1966 à Lurs au démarrage des parcs naturels régionaux qui aujourd'hui couvrent 10% du territoire français : grâce à Jean Blanc furent présentes des têtes décisives.

Revenons aux Oream. L'ouverture aux sciences sociales était grande. On prit l'habitude [que Delouvrier avait défrichée] de faire appel aux sciences humaines à une période où – je m'en souviens – les responsables urbains se demandaient à quoi pouvaient bien servir géographes, sociologues et autres tenants de disciplines floues des sciences humaines.

Jérôme Monod n'hésitait jamais, lui, à ouvrir des pistes sur les inquiétudes de la société et c'est ainsi que furent prises en compte celles des Virgile Barel ou des Lefevre, ou Debeauvais, pourtant alors classés « rêveurs » collectivistes.

* *

Les frontières de la France furent vite franchies moins parce que la « mondialisation » encore peu perçue (sauf pour les investisseurs américains que l'on essayait d'orienter vers l'Ouest de la France ou dans les zones à reconvertir), que parce que la prospective avait été essayée ailleurs avec des méthodes très novatrices.

En Europe des personnalités étaient isolées : Robert Jungk, Picht, Pavel Apistol. En Afrique rien. Dans les pays arabes Ismail Sabri Abdalla lançait seul en 1975 son « Arab Alternative Futures ».

¹ Délégation à l'Aménagement du territoire et à l'Action Régionale

Aux États-Unis les centres actifs étaient nombreux ; des laboratoires du futur s'étaient mis en place à l'Est (Washington ou Boston), comme la World Resources Institute ou le Hudson Institute, ou sur la côte Ouest, travaillant alors en partie pour la Défense (guerre du Vietnam) et pour les grandes multinationales. En 1968 la Datar s'inscrit dans une étude multiclients dont l'horizon allait jusqu'à 2050. Grâce notamment à Bertrand de Jouvenel très attentif à l'émergence Outre Atlantique d'une prospective de qualité, nous avons en 3 ans parcouru l'Amérique de Berkeley à la Californie en passant par Houston ou Philadelphie.

* *

Les moyens à la Datar, consacrés aux études et à la prospective – mais jamais en régie – étaient substantiels et on ne peut les comparer aux portions congrues des administrations actuelles. Ils ont permis de mobiliser des experts de premier plan dont les prestations n'étaient pas données. Hermann Kahn et les équipes du Hudson Institute avec Bob Panero furent mobilisés pour aider les Français à élargir la vision de leur propre territoire. Des opérations de « survol de la France » furent engagées avec des planificateurs qui avaient déjà essayé ces méthodes en Amérique Latine (survol de toute l'Amérique Centrale et de l'Amérique en « flying think tank factory »), dans la baie du Mékong ou en Sibérie (en pleine guerre froide officielle) avec les planificateurs russes.

Tous ces travaux n'étaient pas séparés mais reliés dans « le Système d'études du schéma d'aménagement de la France » (le Sésame) dont fut extrait le « scénario de l'inacceptable » que Philippe Sainteny a alors filmé et dont les archives sont encore, je crois, à l'INA. Le SESAME donna lieu à plus de 80 publications lancées entre 1966 et 1985 par moi, puis par Jacques Durand : on y trouve aussi bien le « survol de la France » que des travaux sur la prospective et la société, les schémas des grandes agences de l'eau ou des métropoles d'équilibre, les schémas des grandes infrastructures (rail, routes, télécom, informatique...).

La « revue 2000 » qui a paru de 1966 à octobre 1978 et dont j'eus la direction, était une fenêtre sur l'extérieur évitant tout « house organ ». Elle balaya, avec une mise en page très contemporaine, des thématiques variées : l'innovation, la société expérimentale, l'informatique, la Méditerranée, l'environnement... Le numéro de mai 1968 intitulé « le petit livre rouge » fut consacré à la décentralisation territoriale du pouvoir et annonça la montée des régions. Les collaborations furent très diverses : des économistes (Robert Marjolin, Jacques Rueff), des artistes (Maurice Bédart, Victor Vasarely, Sylvia Monfort), des architectes (Jacques Couelle, Marcel Lods, Jean Prouvé, Buckminster Fuller, Doxiadis, Jacques Rougerie, Yona Friedmann) et, bien sûr, les « prospectivistes » Jean Fourastié, Jacques Lesourne, Emio Fontela, Hasan Ozbekhan, Aurelio Peccei, Daniel Bell) ou des grands historiens (comme Arnold Toynbee) ; Claude Lévy-Strauss ou Margaret Mead furent présents.

Tout le travail de prospective à la Datar qui n'avait jamais le fini d'une thèse universitaire n'était pas divertissement ou alibi, mais branché sur ce que devait être en 1960-70 un aménagement de la France. Il nourrissait, comme le disait Philippe Viannay, qui y participa, bien des « utopies concrètes ». Il sous-tendait quelques artefacts comme l'aérotrain, le naviplane ou l'énergie solaire mais aussi des concepts nouveaux et mobilisateurs : les parcs naturels régionaux, les métropoles d'équilibre, l'éducation permanente : (celle de Bertrand Schwartz ou d'André Lichnerowicz), la coopération en Méditerranée, l'environnement avec ses précurseurs, Georges Tendon, bien sûr Bertrand de Jouvenel, Jean Keiling, Bourlière ou Trémolières, Jean Dorst, René Dubos.

De quoi contribuer à ouvrir les Français à plus de regard sur leur avenir et, cela, jamais de façon administrative ou enfermée. L'installation, rue des Saints Pères de Futuribles, l'appel constant à des personnes ou à des équipes non fonctionnaires a fortement marqué cet appel d'air peu habituel dans l'État (alors et maintenant). Arc et Senans, aujourd'hui patrimoine mondial, servit de point de rencontre. L'anticipation bousculait, elle, un pays encore insouciant qui n'entendait pas les messages ? Je me souviendrai toujours de Moynihan, le conseiller du président américain, qui, en 1967, me disait : « Serge, retiens que dans les prochaines années le monde sera surtout marqué par la fonte des glaces du pôle, l'élévation du niveau de la mer et le réchauffement des climats. De quoi rappeler le message de Fourier de 1841 : « le globe connaîtra un adoucissement de cinq à six degrés ; les côtes maritimes de la Sibérie, impraticables aujourd'hui jouiront de la douce température de Provence et de Naples « Théorie de l'unité universelle et Théorie des quatre mouvements ». Et puisque nous évoquons l'aménagement du territoire, comment ne pas citer « la Terre et les Hommes » (1877) d'Elisée Reclus : « les changements à attendre des agglomérations de dix, de vingt millions d'hommes, dans une société où les hommes ne sont pas assurés du pain et où les misérables et même les faméliques constituent une forte proportion ».

Quelques articles de Serge Antoine sur la prospective

- « Revue 2000 », novembre 1966 à octobre 1978
- Revue 2000, octobre 1969 : « Pour une société plus expérimentale », Serge Antoine, Georges Balandier, Jean Bertin, Bernard Delapalme.
- Revue 2000, avril 1970, Serge Antoine et Jacques Durand : « Un système d'études sur le futur : Le Sésame ».
- Revue 2000, octobre 1971, avec Jacques Durand et Jérôme Monod : « Où va la prospection française de l'aménagement du territoire ? »
- Futuribles, automne 1976, « Pas d'Europe sans prospective ».
- Revue 2000, janvier 1978 « L'Europe devrait se nourrir de prospective sociale. »
- Revue 2000, « Environnement et prospective », avril 1978.
- Futuribles, juin 1985, « Europe, environnement, tiers monde ».

- Futuribles, juin 1986, « Prospective de la prospective ».
 - Futuribles, mars 1988, « Patrimoine et prospective ».
 - Futuribles, juillet 1989, « La Méditerranée face à ses futurs ».
 - Futuribles, décembre 1991, « Les enjeux du sommet Planète Terre ».
 - « La planète Terre entre nos mains », 1993 avec Q. Verbrugge et M. Carrère. Documentation française
 - « Méditerranée 21, développement durable et environnement », 1995
 - Futuribles, février 1998, « L'an 2000 vu de 1967 ».
- in René Passet et al., « Héritiers du futur », 1995.
- « Bertrand de Jouvenel, pionnier de l'environnement », 6 novembre 2003 à la Bibliothèque Nationale de France.
- Depuis 1995 de nombreux articles sur le développement durable.

S.A.

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES A L'ATTENTION DU CERCLE POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

François LEFEBVRE

La sélection des ouvrages présentés dans ce document ne prétend pas couvrir tous les écrits concernant les aspects juridiques et institutionnels de l'aménagement du territoire. Elle vise à présenter les plus récents et les plus significatifs d'une émergence progressive d'un droit autonome de l'aménagement et du développement durable du territoire.

Il s'agit, pour l'instant, des trois ouvrages suivants :

« La loi d'orientation sur l'aménagement du territoire et la réforme de l'Etat » par François LEFEBVRE - Préfet honoraire- L'Harmattan - octobre 1996

« Aménagement du territoire, émergence d'un droit ? » par François LEFEBVRE, préfacé par François ESSIG, Conseiller d'Etat, ancien Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale - L'Harmattan octobre 2003.

« Le sous-préfet d'arrondissement, élément de modernisation de l'Etat en France » par Jean Michel BRICAULT, ingénieur d'études du CRDT de la Faculté de Droit de Reims - L'Harmattan 2004

Ces trois ouvrages s'inscrivent dans un processus constitutionnel et législatif de réforme de l'Etat. Ils traitent de la conception et la mise en oeuvre de la politique d'aménagement physique, du développement économique et de l'organisation institutionnelle du territoire.

Note à l'attention du Président du Cercle

François LEFEBVRE, Préfet honoraire

Le 18 juin dernier, notre ami Claude ROUSSEAU, apprenant par Jean-Luc OBIN que j'avais publié chez L'Harmattan un ouvrage intitulé « Aménagement du territoire, émergence d'un droit ? » m'invita à en informer les membres du Cercle par une note de présentation qu'il diffuserait à ses membres. Par la même occasion, Claude m'avait suggéré de réfléchir en même temps aux moyens de pallier une absence regrettable de service de lecture et de cellule de critique littéraire propres à la DATAR et à ses satellites.

Nous devons en reparler à la rentrée et c'est à ce moment qu'il nous a quittés ! Le problème demeure posé. Il existe nombre d'ouvrages de réflexion concernant l'aménagement et le développement du territoire que nos partenaires ne connaissent pas ou ne repèrent pas dans la nébuleuse des écrits de toute sorte concernant ces problèmes.

La réunion de la DATAR et du Ministère de l'Intérieur sous l'autorité ministérielle de Charles PASQUA avait placé une nouvelle fois la DATAR en position de participer à la production législative concernant l'aménagement, le développement durable du territoire et son organisation institutionnelle. Elle a enrichi le débat et développé son influence interministérielle et gouvernementale au double plan de la substance des politiques publiques et de l'organisation du territoire. La DATAR s'est avérée compétitive des administrations centrales traditionnellement en charge de ces enjeux.

Les circonstances ont fait qu'en raison de ma carrière tant territoriale que centrale, j'ai été amené à réfléchir aux principes fondamentaux de l'aménagement et de l'organisation du territoire, à en rechercher la substance dans la législation existante, à en proposer l'identification et la mise en oeuvre aux niveaux constitutionnel, législatif et administratif.

La disparition ultérieure du lien entre l'Intérieur et la DATAR n'a pas effacé les avancées de la pensée législative de la DATAR ni fait disparaître la nécessité d'élaborer un droit fondamental et opérationnel de l'aménagement et du développement du territoire, élément essentiel de la réforme de l'Etat toujours à l'ordre du jour.

La DATAR a été un penseur législatif national et européen autant qu'elle est restée une administration de mission sur le terrain. On en trouve la trace dans la refonte du Titre XII de la Constitution intervenue en mars 2004 et dans d'autres textes ultérieurs ou en préparation concernant la décentralisation et la déconcentration.

Le dernier ouvrage que j'ai publié tend à mettre en perspective, l'évolution de la législation et les réformes concernant l'aménagement du territoire. Vient de s'y ajouter un ouvrage remarquable intitulé « Le sous-préfet, d'arrondissement, élément de modernisation de l'Etat en France » écrit par Jean Michel BRICAULT, édité aussi par L'Harmattan.

La compréhension de ces deux ouvrages nécessite de connaître le premier d'entre eux publié en 1996 par L'Harmattan intitulé « La loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire et la réforme de l'Etat » (François LEFEBVRE)

Ce processus, initié depuis 1990 par la DATAR, a généré plusieurs lois fondamentales. La dernière en date relative aux transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales vient d'être promulguée. Edités à sept années de distance, ces ouvrages de réflexion empruntent leur substance aux analyses et aux propositions mises en débat par des groupes de prospective interdisciplinaires inspirés par la DATAR. Leurs travaux ont mis en évidence deux nécessités :

- associer les collectivités locales au processus de réforme du droit, de l'Etat, de l'administration des territoires dans une perspective de décentralisation vers des autorités publiques locales élues et de déconcentration vers des autorités locales nommées

- asseoir cette réforme sur des principes fondamentaux à inscrire dans la Constitution. Il s'agissait de regrouper dans un dispositif constitutionnel propre à l'aménagement et à l'organisation des territoires des principes et des concepts soit déjà présents dans le droit positif ordinaire, soit validés par le Conseil constitutionnel, soit correspondants à des pratiques communément admises, soit enfin des principes déduits de concepts législatifs et politiques nouveaux.

Ainsi devait émerger et aurait été mis en perspective un droit fondamental de l'aménagement et de l'organisation du territoire homogène, émancipé des législations particulières et sectorielles éparpillés dans de multiples textes.

Ce droit fondamental se serait inscrit dans les hiérarchies traditionnelles du droit public : poser le diagnostic des problèmes à résoudre, définir et regrouper les politiques à conduire en conséquence, organiser les moyens juridiques, institutionnels, financiers et administratifs, permettre de vérifier les résultats de l'action.

Le lecteur de chacun de ces deux ouvrages constatera que ces textes se suivent et se complètent :

- qu'ils ont anticipé sur les réflexions et travaux législatifs entrepris et menés à bien au cours des trois dernières années, particulièrement au plan constitutionnel puisque le Titre XII de la Constitution a intégré plusieurs principes issus de ces réflexions et qu'il se présente désormais comme une constitution de l'administration territoriale;

- que néanmoins plusieurs problèmes majeurs, s'ils ont été identifiés en doctrine, ne sont pas pour autant tous susceptibles de recevoir les solutions opérationnelles sans des lois complémentaires, organiques et ordinaires.

Des options importantes sont à lever :

- dans quels domaines de l'action publique et selon quel processus faudra-t-il substituer des normes et des réglementations locales édictées par des autorités territoriales élues aux textes en vigueur ? En principe, ils n'énoncent que des dispositions exécutoires sans intervention d'un pouvoir normatif intermédiaire et décentralisé ;

- en quelles circonstances et à propos de quels enjeux faudra-t-il recourir à l'expérimentation ;

- comment harmoniser les territoires d'application des politiques publiques quand il faudra choisir des territoires de projets qui n'épouseront pas les territoires symétriquement institués depuis la Révolution et le Consulat ?

- comment organiser la coordination des projets et programmes impliquant simultanément les instances territoriales de l'Etat et les enjeux pris en charge par les collectivités locales librement ou par transfert ?

- qui pourra être « chef de projet » à la fois inter - collectivités locales et interministériel sans porter atteinte au principe qui interdit à une collectivité locale supérieure d'exercer une tutelle sur des inférieures ?

- comment exercer des compétences transférées sans distinguer celles qui attribueront aux autorités décentralisées des libertés d'agir et de fixer les normes de leur action ou au contraire les chargeront d'obligations d'agir que le législateur répartit hiérarchiquement entre les institutions et l'ensemble des partenaires de divers statuts concernés, les citoyens et les territoires ?

- comment choisir entre divers modes de financement des tâches décentralisées ? Dans un cas ils proviendront d'une fiscalité décentralisée directe (assiette et taux) dans d'autres de ressources apportées par des péréquations plus ou moins accentuées, par des compensations réalistes des charges imposées par les transferts de compétences ?

- comment harmoniser les territoires et les institutions en charge de projets qui transgresseront les limites administratives des divers territoires institués (Etat, régions, départements, communes et groupement divers), qui sont d'abord des cadres géographiques imposés à l'exécution uniforme des lois de l'Etat, sans omettre des cadres semblables imposés par les autorités européennes ?

A ces questions principales, les deux ouvrages concernés, issus des travaux de la DATAR poursuivis depuis plus de dix ans, veulent apporter des éléments de diagnostic et de solutions référés aux enjeux nouveaux de l'aménagement, du développement et de l'organisation du territoire national tels qui apparaissent après quarante années d'effort pour le moderniser et l'aménager.

LA LOI D'ORIENTATION SUR L'AMENAGEMENT ET LE DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

François LEFEBVRE, Préfet honoraire, L'HARMATTAN

TITRE PRELIMINAIRE I

Chapitre 1

Le champ législatif des réflexions et propositions :

Un débat constitutionnel inévitable - articles de la loi concernant la politique d'aménagement et de développement du territoire, les réformes administratives et institutionnelles nécessaires - place de ces textes dans la hiérarchie des normes définie par la Constitution - les principes fondamentaux et pratiques communément admis.

Un cadre juridique sans contour, héritage d'un droit positif discontinu et hétérogène - l'actualité du débat constitutionnel - les données constitutionnelles objectives

Présentation et analyse des principes fondamentaux

Les compétences exclusives de l'Etat, l'unité dans la dualité - Exposé des principes

L'organisation territoriale et la hiérarchie des normes - seul l'Etat a compétence pour fixer les régimes d'administration décentralisée - l'organisation de l'administration territoriale et ses modalités d'intervention peuvent ne pas être uniformes sur tout le territoire.

L'autonomie de décision des divers niveaux d'administration territoriale - La généralité de la compétence des collectivités locales - les compétences des collectivités locales sont inaliénables.

Les principes et pratiques communément admis

Principes et pratiques adoptés par l'état - Les compétences respectives de l'Etat et de ses administrations déconcentrées - Les compétences de l'Etat à l'égard des collectivités territoriales - les transferts de compétences - Le devoir de substitution de l'Etat - compétences et prérogatives des collectivités territoriales - le fonctionnement des collectivités territoriales.

Conclusion du chapitre

L'apport de la DATAR à la réforme.

Transcrire les compétences de planification et de programmation dans les compétences pour agir - mettre en forme les innovations apportées par la LOADT-

Proposer des principes complémentaires.

Chapitre 2

Les propositions de réforme

L'exposé de la théorie constitutionnelle - Les principes fondateurs et leurs effets sur l'organisation administrative française - Les fondements de la réforme

Les principes pour l'organisation de l'administration de la République : la République en triade, deux conceptions de la finalité de l'action publique rivalisent en l'état actuel du droit. La notion de bien commun.

L'évolution du processus de décentralisation et la recherche d'un compromis

Le déséquilibre de l'administration territoriale - le triple effet de la décentralisation -l'esquisse de propositions : un projet de réforme constitutionnelle intégrant une nouvelle théorie de la compétence - Une nouvelle écriture du Titre XI « de l'administration territoriale de la République » - Les idées à introduire dans l'article 72. Le sort des principes fondamentaux et pratiques admises

Esquisse d'une nouvelle théorie des compétences

Une notion désormais trop imprécise : L'insuffisance de la Constitution l'infructueuse tentative de clarification par la loi ATR - Le délégué du gouvernement en porte à faux : - l'insécurité juridique et l'état de non droit qui en découle

Les remèdes envisageables - des propositions à court terme - Les remèdes à long terme - la formulation de la théorie de l'habilitation - conséquences de ces analyses et propositions sur la question du pouvoir réglementaire local

Conclusion du chapitre 2

Une législation sur le thème de l'habilitation

Conclusions du titre préliminaire

La prise de conscience- la crise du droit de la décentralisation -une organisation territoriale pour le XXI siècle -, l'écriture de nouveaux principes

TITRE PREMIER

Compétences et organisation de l'administration territoriale - compétences et organisation de l'administration territoriale - Les réformes prévues par la Loi

Chapitre 1

Déconcentration, décentralisation et politique d'aménagement et de développement du territoire.

Convergences et spécificités de la déconcentration et de la décentralisation. La plupart des lois et des politiques publiques font simultanément appel à la déconcentration et à la décentralisation. Le droit positif mélange empiriquement déconcentration et décentralisation - la notion de compétence d'administration- la notion de déconcentration le concept de décentralisation. Les critères du choix entre déconcentration et décentralisation.- politiques publiques et loi d'orientation, complexité et diversité des politiques publiques,

La place des lois d'orientation dans la Constitution - les modalités d'application des lois d'orientation diffèrent de celles des lois ordinaires- Faut-il théoriser les politiques publiques et légaliser le concept de loi d'orientation ? La structure d'une politique publique - Les principes fondamentaux d'une loi d'orientation- La définition et la répartition des compétences - L'articulation déconcentration et décentralisation -

L'organisation administrative

Organiser l'administration territoriale pour aménager et développer le territoire - Clarifier ce que signifie en droit aménager et développer le territoire - Ce que montre l'analyse des pratiques d'aménagement - Ce qu'impose l'organisation administrative :

définir une méthode rigoureuse d'intervention de la puissance publique.- Ce qu'entraîne l'attribution des compétences pour participer à l'aménagement du territoire

Chapitre 2

L'administration de l'état

L'organisation de l'état et de l'administration - L'administration selon la Constitution et la loi ordinaire - La position subordonnée de la politique d'aménagement et développement du territoire.

Les premiers choix du législateur, les propositions – propositions : de portée générale - propositions contribuant spécifiquement à l'aménagement et au développement du territoire - Propositions se rapportant aux missions régaliennes et aux interventions économiques et sociales

Chapitre 3

Les collectivités locales

Rappel du mandat donné par le législateur - La démarche

Les traits distinctifs de l'autorité de l'autorité administrative élue - les traits distinctifs de l'autorité administrative nommée - les traits constitutionnels communs à chaque catégorie de collectivité territoriale ou locale

- les traits résultant des principes fondamentaux des lois de la République et des pratiques communément admises

La compétence d'une collectivité locale : de multiples définitions et sources ; des ambiguïtés juridiques nombreuses - ce sont les politiques publiques qui donnent désormais leur substance aux compétences des collectivités locales - Les confusions introduites par les transferts de compétences, par la doctrine.- Les conséquences financières économiques et sociales de l'imprécision de la notion de compétence
Les propositions de définition et de répartition des compétences

- La répartition des compétences selon le débat national - La répartition suggérée lors des travaux préparatoires à la loi - l'évaluation de ces propositions - les limites des notions de chef de file et de la procédure de la compétence confiée.

La théorie de l'habilitation

La théorie de l'habilitation permet de sortir de l'impasse juridique actuelle Les possibilités offertes par la notion - analyse de la structure actuelle de l'écriture et la répartition des compétences - L'habilitation à aménager de l'institution communale doit profondément différer de celles du département et de la région

CONCLUSION DU TITRE PREMIER

TITRE SECOND

Les moyens de l'administration de la République

Chapitre 1

La coopération intercommunale - le constat - le bilan général de la coopération intercommunale

Les lignes de force du bilan de la coopération intercommunale - le développement de l'intercommunalité sont contrôlés par les élus - Stratégies et conceptions de l'intercommunalité - les ressources des élus - stratégies et institution de l'intercommunalité

Le bilan de la loi PML

Bilan général - un mode d'élection complexe - Des élus souvent insatisfaits ; des budgets dérisoires - des compétences limitées - des compétences peu significatives - une fonction d'intermédiation - des procédures d'information et association de la population - des lourdeurs d'organisation.

Propositions pour une réforme des établissements publics

Chapitre 2

Les finances locales

L'orientation des réformes au travers de la loi du 4 février 1995

Un constat critique - des critiques techniques - des effets macro et micro économiques a priori préjudiciables au développement économique et à l'aménagement du territoire un encadrement juridique encore incertain - des propositions empiriques de réforme - les premiers choix du législateur

Bilan et scénarii de réforme de la fiscalité locale et de la péréquation financière - Principes de réformes des finances locales - scénarii de réforme des finances locales et du système de péréquation financière

CONCLUSION GENERALE DU LIVRE

...Vers d'autres perspectives...

ISBN 2 -7384- 8259 6

« L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE : UN DROIT EN EMERGENCE ? »

François LEFEBVRE, Préfet honoraire
L'Harmattan 2004 - ISBN 2 - 7475-5711

L'émergence d'un droit unitaire et autonome de l'aménagement et du développement du territoire.

Au cours des dernières années, le législateur a substitué une législation d'ensemble à une multiplicité de textes dont la finalité ne consistait pas toujours à aménager ni développer de façon durable du territoire. Alors que la nécessité apparaissait de repenser les politiques en cause et de les intégrer dans le développement global, les responsables observèrent qu'ils ne disposaient ni des principes ni du cadre législatif spécifique pour les concevoir et les mettre en oeuvre. Pour agir, il leur fallait emprunter à diverses lois des fragments de texte sans chercher à édifier un droit autonome et unitaire de l'aménagement et du développement du territoire.

Le législateur a entrepris de remédier à cette situation par plusieurs lois fondatrices. Il s'agit notamment de la loi ATR, dite loi Joxe, de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi Pasqua, modifiée par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi Woynet. Il s'agit aussi de la loi relative à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement et de la dernière née, la loi solidarité dite loi Gayssot. Ces textes se recoupent et se complètent. Ils vont prochainement intégrer les dispositions législatives organisant les transferts et la distribution des compétences des administrations territoriales élues et nommées.

Les textes déjà promulgués ont apporté à la politique d'aménagement du territoire des principes et des concepts nouveaux. Ils ont donné des orientations, des objectifs, des moyens, des procédures susceptibles de modifier profondément l'organisation du territoire, son fonctionnement administratif, ses institutions, le recomposer. Ces mêmes textes opèrent une révolution dans la conception de la loi, sa formulation et sa déclinaison sur l'ensemble du territoire. La vie politique de la nation en sera affectée

La consistance et la portée de l'oeuvre accomplie, l'ampleur du dessein poursuivi sur le territoire ne peuvent être perçus ni identifiés par la simple lecture de ces textes. Elle ne peut suffire à identifier les alternatives entrouvertes, les actes d'administration publique envisagés, à inventer, leur enchaînement sur le terrain, les problèmes qui surgiront.

Le présent ouvrage s'efforce de remettre ces textes en perspective sur les plans juridique et conceptuel, administratif et institutionnel. Bien que répartis entre les lois fondatrices précitées, les matériaux qu'ils apportent sont constitutifs d'un droit global, unitaire et autonome de l'aménagement et du développement du territoire. Ce droit doit s'appuyer sur un socle de principes constitutionnels et une ossature législative qui lui donnent sa signification et sa portée essentielles. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 instituant l'organisation décentralisée de la République, promulguée plusieurs mois après l'achèvement de la présente réflexion, apporte enfin la clef de voûte constitutionnelle qui faisait défaut.

Le Socle

Nécessité d'un droit unitaire de l'aménagement du territoire
Un puissant appel à la loi
Les origines du droit de l'aménagement du territoire
L'équilibre du territoire
L'égalité des territoire
L'aménagement du territoire et l'intérêt général

Le livre

L'oeuvre du législateur	3 - 7
Le développement des concepts originels	8 - 15
Les apports conceptuels des lois fondatrices	16 - 27
Les lois de portée générale	28 - 38
Les apports des législations particulières	39 - 46
Les innovations dans l'expression législative	

L'action

Organiser le processus décisionnel
Associer efficacement l'aménagement
Le concept de gouvernance
La constitution et la gouvernance
Concevoir un cadre législatif pour la gouvernance
Recomposer le territoire
Mettre en oeuvre de nouvelles gestions et organisations territoriales

LE SOUS PREFET D'ARRONDISSEMENT

ELEMENT DE MODERNISATION DE L'ETAT EN FRANCE

Jean Michel BRICAULT

Docteur en droit public et membre du Centre de Recherche sur la Décentralisation Territoriale (CRDT-GIS GRALE-CNRS) de la Faculté de Droit et de Science Politique de l'Université de Reims Champagne-Ardenne.

Etudier le sous-préfet d'arrondissement revient fondamentalement à interroger le rôle de l'Etat lui-même et aide à percevoir ce vers quoi doit tendre le réformisme de l'Etat, une administration de proximité. L'Etat doit être régulateur, garant de la cohésion sociale. Il doit agir pour recentrer les intérêts en jeu : concilier les libertés locales tout en maintenant l'unité nationale. En ce sens, sa présence au niveau territorial constitue une logique indépassable et se révèle être une condition sine qua non de sa modernisation. Il doit pour cela disposer de « leviers » territoriaux lui permettant d'agir et d'administrer au plus près des citoyens eux-mêmes tant pour la mise en oeuvre de ses propres politiques, par nature de plus en plus interministérielles, que les politiques partenariales mises en oeuvre avec les collectivités locales.

Juridiquement, l'échelon de représentation étatique le plus fin et le plus près du terrain est l'arrondissement en vertu de l'article 4 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992. Représentant de l'Etat dans l'arrondissement, le sous-préfet est l'administrateur de l'échelon le plus fin du maillage administratif de l'Etat. Malgré cette position privilégiée au sein du système territorial français les réformes de l'Etat laissent le sous-préfet d'arrondissement à l'écart dans une certaine précarité juridique. Il s'agit d'envisager que la sous-préfecture ne soit plus principalement que l'échelon avancé de la préfecture mais bien le support d'une organisation administrative polyvalente, exécutive, coordinatrice et productrice de services de l'Etat aux citoyens, aux collectivités locales, aux entreprises.

Circonscription à l'échelle humaine, cadre restreint pour l'adaptation des politiques nationales, relais direct de l'échelon régional déconcentré voilà ce que devrait être l'arrondissement de l'avenir. Tête de réseau local d'un Etat qui reste « maître des horloges », le sous-préfet d'arrondissement doit être l'ouvrier de l'Etat architecte, celui par qui l'aggiornamento territorial étatique se réalisera. Il paraît dès lors indispensable d'accepter désormais de se placer dans une perspective de réforme du dispositif territorial étatique dans son ensemble.

INTRODUCTION GENERALE

PARTIE I

Du sous-préfet d'arrondissement, incarnation de l'administration locale de l'Etat

Titre I : De la représentation de l'Etat par le sous-préfet dans l'arrondissement

De l'enracinement et de la proximité, sources de légitimité du sous-préfet- La présence continue de l'Etat dans l'arrondissement par le sous-préfet

Le sous-préfet ou l'institutionnalisation du contact et du dialogue avec les acteurs locaux : une fonction intégrative de l'impact de la décentralisation sur les structures administratives de l'Etat : la « crise sous-préfectorale » de 1982

La magistrature d'influence du sous-préfet : synthèse d'un système politico administratif à la fois unitaire et décentralisé

Le sous-préfet ou l'institutionnalisation du contact et du dialogue avec les citoyens _ La proximité sous-préfet d'arrondissement citoyen -la mission d'information générale du sous-préfet d'arrondissement

Titre II : Du sous-préfet d'arrondissement, élément révélateur d'une insuffisante modernisation de l'Etat

Chapitre 1 :

Une formalisation juridique précaire des prérogatives du sous-préfet, révélatrice d'une insuffisante prise en compte de sa position privilégiée sur le territoire

Une conception juridique minimaliste des fonctions de - préfet d'arrondissement paradoxale dans un souci de modernisation sous de l'Etat - Une formalisation juridique insuffisante des pouvoirs du sous-préfet - de l'étroitesse du « pouvoir de coordination des services de l'Etat » par le sous-préfet d'arrondissement

La faible autonomie de décision du sous-préfet d'arrondissement dans le contexte hiérarchique de ses relations avec le préfet - l'importance des conditions locales d'exercice - Le rapport entre la faible autonomie de décision du sous-préfet d'arrondissement et l'évolution de la fonction : une tendance à la déterritorialisation des sous-préfets d'arrondissement ?

Chapitre 2

De l'insuffisante territorialisation du processus décisionnel au niveau du sous-préfet d'arrondissement : l'aporie juridique de la modernisation de l'Etat

Le sous-préfet d'arrondissement, échelon opérationnel pour la mise en oeuvre des politiques gouvernementales - La recherche d'une authentique territorialisation de la décision de l'Etat par la politique de modernisation - la faible capacité opérationnelle du sous-préfet d'arrondissement pour la mise en oeuvre des politiques gouvernementales

Le contrôle de légalité mis en oeuvre par le sous-préfet d'arrondissement ou le déficit d'ajustement du rôle de l'Etat au niveau local aux fonctions remplies par les collectivités locales - la marginalité relative du sous-préfet d'arrondissement en matière de contrôle de légalité - des interrogations sur la pertinence juridique et théorique du dispositif

PARTIE II

De l'arrondissement comme cadre adapté d'une déconcentration réussie

Titre I : De l'arrondissement, circonscription administrative pertinente

Chapitre 1 :

De la pertinence de l'arrondissement comme espace de représentation de l'Etat : l'atout de la proximité

La conceptualisation juridique du rôle de l'arrondissement : l'action administrative de proximité - la proximité, notion inhérente à la définition du concept de circonscription administrative

La circonscription administrative de proximité : l'arrondissement - de la permanence de la logique territoriale de l'arrondissement - du questionnement relatif à l'opportunité d'une discordance des cadres déconcentrés et décentralisés

La pertinence des fortes disparités « structurelles » des arrondissements ou le questionnement relatif à l'anachronisme du principe d'uniformité des cadres

Titre II :

Pour une réorganisation de l'appareil déconcentré de l'Etat sur la base de l'arrondissement

L'arrondissement, facteur territorial d'épanouissement de l'Etat au niveau local - pour un renforcement du rôle de coordination des services déconcentrés du sous-préfet à l'échelon de l'arrondissement - les enjeux de l'interministérialité dans la modernisation de l'Etat : l'importance de la proximité - l'arrondissement, échelon adapté aux besoins de coordination des services de l'Etat au niveau local

Pour une structure administrative déconcentrée fondée sur la région et l'arrondissement - la légitime réflexion sur l'organisation administrative de l'Etat au niveau infrarégional : l'échelon départemental en question - des éventuels « ajustements » territoriaux de la carte des arrondissements : la recherche d'une « clé » juridique permettant l'avènement d'un arrondissement rénové

CONCLUSION GENERALE

Editions L'HARMATTAN 2004
ISBN2 7475 6682 X

« Aménager le territoire, c'est la plus belle façon d'aimer son pays et ses concitoyens »



La Lettre du Cercle

N° 23 - décembre 2004

- **Directeur de publication :**
- Hervé Nora, Président du Cercle
- **Rédacteurs :**
- Jean MARBACH
- Bernard SOULIER
- Patrice BECQUET
- Serge ANTOINE
- François LEFEBVRE
- **Édition :**
- Françoise SALOMON



LE CERCLE POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

HISTORIQUE

LE CERCLE POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE est une association privée, régie par la Loi de 1901. Il a été fondé en 1991 par Hélène Roger-Vasselin et Claude Rousseau, alors chargés de mission à la DATAR (respectivement depuis 1963 et 1970), et Marc Nizery, ancien collaborateur extérieur de la DATAR, de 1964 à 1978.

LES MEMBRES DU CERCLE

Le CERCLE rassemble aujourd'hui 220 membres, qui sont, ou ont été des acteurs de l'aménagement du territoire. Ils sont actuellement anciens ministres, parlementaires, anciens délégués et directeurs à la DATAR, préfets, hauts fonctionnaires, présidents directeurs généraux et dirigeants de grands groupes industriels et d'établissements financiers, chefs d'entreprises de toutes tailles, membres de professions libérales, aménageurs locaux, commissaires à l'aménagement, à l'industrialisation ou à la reconversion, chargés de mission ou collaborateurs extérieurs de la DATAR.

Hommes et femmes de terrain, de pouvoir ou d'influence, tous portent un intérêt particulier au territoire français, à son développement économique et à son aménagement. Ils gardent vif le souvenir du climat particulier de pragmatisme et d'efficacité dans lequel la DATAR a travaillé depuis les années soixante, et dont tous les partenaires de la Délégation ont été fortement marqués. Ils ont souhaité en adhérant au Cercle retrouver et entretenir ce climat, et continuer à agir, dans le cadre du statut de l'association, sur les aspects territoriaux et spatiaux de l'évolution économique et humaine du pays. Ils considèrent que la pleine mise en valeur du territoire national et la recherche de la meilleure performance économique, dans le contexte européen et mondial du vingt et unième siècle, ne sont pas indifférentes à la répartition géographique des activités et de la population, et que cette répartition nécessite l'adhésion de l'opinion publique.

Toutes les sensibilités politiques sont représentées dans le Cercle. Toutes les approches de la problématique de l'aménagement du territoire peuvent y être abordées. Sa crédibilité se fonde sur l'indépendance d'esprit et d'expression de ses membres, sur leurs compétences très diverses, leur expérience et l'élévation de leurs motivations.